

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen lausunto sisäministeriölle pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman luonnoksesta

Sisäministeriö on pyytänyt Helsingin kaupungin pelastuslaitokselta lausuntoa pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman luonnokseen. Pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua toimintaohjelmaan ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Toimintaohjelman lähestymistapa

Pelastuslaitos pitää hyvänä, että toimintaohjelman valmistelua on tehty laajassa yhteistyössä toimialan sisäisesti ja sidosryhmien kanssa. Toimintaohjelma on laadittu ilmiökeskeisesti toimialarajat ylittävästä näkökulmasta ja siinä on tunnistettu, että vaikka pelastustoimi on keskeinen toimija, se ei voi kantaa yksin vastuuta onnettomuuksien ehkäisystä.

Toimintaohjelman ilmiöpohjainen ja toimialarajat ylittävä lähestymistapa on perusteltu, sillä ihmisten arjen turvallisuuteen vaikuttavien ilmiöiden ja tekijöiden kokonaisuus on monimutkainen ja koskee laajasti yhteiskunnan eri toimijoita. Ohjatakseen pelastustoimen tekemää onnettomuuksien ehkäisyä vaikuttavampaan ja yhdenmukaisempaan suuntaan, toimintaohjelmaa tulisi kuitenkin terävöittää huomattavasti nykyistä konkreettisemmaksi.

Toimintaohjelma on rakennettu siten, että ylätasoinen lähtökohdaksi on nostettu missio, jonka ympärille on tunnistettu missiota toteuttavia muutoksia. Edelleen on tunnistettu muutoksiin liittyviä ilmiöitä, määritelty ilmiöihin kohdistuvia vaikuttavuustavoitteita ja tavoitteita toteuttavia tekoja. Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan näistä eri mittakaavatasoista koko toimialan yhteiselle valtakunnalliselle toimintaohjelmalle sopivin olisi tarkkuustaso, jolla vaikuttavuustavoitteet (10 kpl) on tällä hetkellä tunnistettu. Niitä tulisi kuitenkin vielä täsmentää sisällöllisesti, aikataulullisesti, toteuttavien tahojen ja vastuutahojen sekä seurannan ja mitattavuuden osalta. Vaikuttavuustavoitteet ovat asiasisällöltään kannatettavia, mutta nyky muodossaan niissä on kuitenkin liiaksi tulkinnanvaraa. Riskinä on, että tavoitteiden toteuttamisen muodot ja keinot hajautuvat, eivätkä ne näin ollen muodosta tehokasta kokonaisuutta ja niiden täyttymisen seuranta on vaikeaa.

Edellä mainittu konkretisoinnin tarve heijastuu osaltaan toimintaohjelman tekojen (249 kpl) listassa: mukana on hyviä ja kannatettavia nostoja, mutta osa tunnistetuista kohdista on sisällöltään enemmänkin huomioita kuin konkreettisia tekoja, teoille ei ole ehdotettu tai suunniteltu tekijää tai vastuutahoa ja niiden toteutumisen mittaaminen on useissa tapauksissa epämääräistä. Lisäksi tekojen listassa on tällä hetkellä osin sisällöllisiä päällekkäisyyksiä.



Teot on ilmaistu tiiviisti Excel-taulukon riveinä. Toimintaohjelman valmistelussa järjestettyjen työpajojen kontekstissa Excel-taulukkoon listatut kohdat lienevät ymmärrettäviä, mutta tässä yhteydessä useiden tekojen konkreettinen sisältö jää epä määräiseksi tai tulkinnanvaraiseksi.

Toimintaohjelman missio

Toimintaohjelman missio *Turvallinen ja onnettomuuksista vapaa arki 2025* on sisällöltään kunnianhimoinen ja kannatettava. Mission kieliasua voisi kuitenkin harkita muokattavan, esimerkiksi asiasisältöä oleellisesti muuttamatta muotoon *Turvallinen arki ilman onnettomuuksia 2025*.

Missiota tukevat muutokset ja ilmiöihin vaikuttaminen

Pelastuslaitos pitää hyvänä, että missiota tukeviksi muutoksiksi on tunnistettu niin asiakkaita tapahtuvia muutoksia (*aktiivisen toimijuuden lisääntyminen, turvallisuuden kokemuksen vahvistuminen*) kuin viranomaisten ja muiden toimijoiden oman toiminnan ja yhteistyön kehittämistä (*palvelujen saatavuuden varmistuminen, yhteisen työn kehittyminen*). Tosiasiallisesti pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn asiantuntijat tekevätkin arjessaan suoraan asiakaskontaktissa tapahtuvan työn lisäksi paljon toiminnan kehittämistä sekä asiantuntija- ja sidosryhmäyhteistyötä, joka tähtää asiakaslähtöisempään, vaikuttavampaan ja kustannustehokkaampaan onnettomuuksien ehkäisyyn.

Toimintaohjelmassa on tunnistettu ilmiöitä, joihin vaikuttamalla missiota tukevia muutoksia on tarkoitus edesauttaa. Tunnistetut viisi ilmiöluokkaa ovat *osaaminen ja kyvykkyys, tieto ja teknologia, kollaboraatio, asenteet ja jaetut käsitykset sekä toimintakulttuuri*. Lisäksi tässä viitekehyksessä voisi huomioida nykyistä vahvemmin esimerkiksi alati monipuolistuvan rakennetun ympäristön ja teknologisten ratkaisujen turvallisuuteen liittyvää vaikuttamisen. Näihin tekijöihin vaikuttaminen on yksi keskeinen väylä kehittää turvallisuutta sekä vähentää onnettomuuksia ja onnettomuusriskejä yhteiskunnassa, jossa pelastustoimella on roolinsa.

Toimintaohjelmassa on todettu, että tavoiteltaville muutoksille asetetaan mitattavat tavoitteet toimintaohjelman toteutusvaiheen käynnistyttyä. Ennen tavoitteiden asettamista on määrä tehdä tutkimuskatsaus, jonka tulosten perusteella pitkittäisseurannan mahdollistavat indikaattorit tunnistetaan. Pelastuslaitos korostaa, että onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuuden arviointiin määriteltävien seurantamittarien määrittelemine on hyvin tärkeää ja pitää hyvänä suunnitelmaa perustaa asetettavat indikaattorit tutkittuun tietoon, jotta vaikuttavuuden arviointiin löytyy relevantteja mittareita esimerkiksi suoritteiden määrän sijaan. Ennen tavoitteita koskevien mittareiden määrittelemistä itse toimintaohjelman tavoitteita tulee vielä kuitenkin täsmentää.



Toimintaohjelman tekoja on lähestytty ja luokiteltu muun muassa toimintaympäristön perusteella (esim. varhaiskasvatus, peruskoulu, koti, harrastus, työpaikka). Tässä näkökulmassa on hyvää se, että esimerkiksi eri väestöryhmien sisällä kansalaisia voidaan tavoittaa useissa erilaisissa toimintaympäristöissä. Esimerkiksi harrastuksissa käyvä lapsi voidaan tavoittaa niin koulun kuin harrastusten kautta ja räätälöidä tarjottava palvelut, kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön muoto tai vaikkapa turvallisuusviestinnän sisältö kontekstiin sopivimmalla tavalla. Mainitussa viitekehyksessä olisi hyvä vielä tunnistaa ja huomioida ihmisten kohtaaminen myös erilaisten yhteiskunnan palveluiden, kuten työllisyys- tai sosiaalipalveluiden kautta, sillä esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevien tai muuten viestinnällisesti vaikeammin tavoitettavien henkilöiden tavoittamiseksi ne ovat hyviä väyliä.

Vaikuttavuuden johtaminen

Luonnoksessa todetaan, että *toimintaohjelma muodostaa systemisen kokonaisuuden*, mikä mahdollistaa *ohjelman tavoitteiden saavuttamisen ennakkoinnin konkreettisten tekojen toteutumista seuraamalla*. Edelleen todetaan, että *toimintaohjelman tekojen luokittelu mahdollistaa toimintaohjelman resursoinnin ja toteutumisen tarkastelun useita eri näkökulmista*. *Tekojen kohdentumisen lisäksi luokittelu tukee resursoinnin suunnittelua ja budjetointia*. Nykymuodossaan toimintaohjelmaan listatut teot kaipaavat kuitenkin monilta osin konkretisoimista muun muassa sisältönsä ja niitä toteuttavien tahojen osalta, jotta niiden mittaaminen ja resursoinnin suunnittelu ja budjetoiminen olisi mahdollista.

Toimintaohjelman toteuttaminen

Kuviossa 5 esitettyä toimintaohjelman aikataulua voi pitää kireänä suhteessa siihen, että toimintaohjelma vaatii vielä terävöittämistä, jotta sitä voidaan konkreettisesti toteuttaa.

Toteuttamismallin osalta on esitetty, että perustettava *koordinointiryhmä käynnistää toimintaohjelman tietojohdamisen työvälineiden ja alueellisten toimintasuunnitelmien valmistelun, sekä vahvistaa niiden käyttöönoton tehtyjen suunnitelmien pohjalta*. Kirjauksesta ei käy ilmi, mitä toimijoita ja mitä aluejakoa toimintasuunnittelu koskisi.

Pelastuslaitokset toteuttavat ja suunnittelevat tällä hetkellä onnettomuuksien ehkäisyä omalla toimialueellaan, alueiden yhteistyössä (esimerkiksi Uudenmaan pelastuslaitosten HIKLU-yhteistyö) ja valtakunnallisessa yhteistyössä (pelastuslaitosten kumppanuusverkosto). Toimintaohjelmasta ei käy ilmi, miten esitettyjen koordinaatioryhmän tai alueellisten toimintasuunnitelmien on ajateltu asemoituvan jo toimivien yhteistyörakenteiden ja käynnissä olevien yhteistyömuotojen ja -hankkeiden kokonaisuuteen. On kiinnitettävä huomioita siihen, ettei alueellisista ja valtakunnallisista yhteistyörakenteista muodostu





päällekkäisiä tai kentän toimijoille liian vaikeasti hahmotettavia, sillä tällöin on vaarana, että yhteisten tavoitteiden eteen tehtävä työ hajaantuu eikä palvele kokonaisuutta ja asiakasta tuloksellisesti.

Muita huomioita sisällöstä

Luonnoksessa todetaan, että ”*Toimintaohjelman toteutuksen ja resursoinnin suunnittelun lisäksi toimintaohjelman eri tasojen väliset linkit mahdollistavat monipuolisen seuranta-analytiikan toteuttamisen. Kuvio 4 esittää, miten toimintaohjelman toteutumista voidaan tarkastella tekojen luokittelua hyödyntäen.*” Kuvio 4 on kuitenkin vaikeaselkoinen ja sen ymmärrettävyyden parantamiseksi olisi tarpeen kirjoittaa lukijalle auki siinä esitetty asiasisältö.

