

SUOMEN KUNTALIITTO  
Markku Haiko  
Jaakko Paloposki

## Omistajapolitiikka pelastustoimessa

Suomen Kuntaliiton johtoryhmä  
5.11.2007

# Sisältö

Johdanto

Kuntien muuttuneet toimintatavat ja johtamisjärjestelmät

Omistajaohjauksen perusteet

Kuntien yhteistoiminta ja pelastustoimi

Isäntäkuntamalli

Kuntayhtymä

Kuntalain mukaiset liikelaitosvaihtoehdot

Kunnan liikelaitos

Liikelaitoskuntayhtymä

Toimiva yhteistyö ja sitoutuminen onnistuneen omistajaohjauksen lähtökohtana

Yhteistoiminnan ja omistajaohjauksen kehittäminen

Omistajan vaikuttamisen keinot

Pelastustoimen voimavirrat

Omistajaohjauksen rakenne

Pelastustoimen palvelutaso

Budjettipäätös

Yhteistoimintasopimus

Yhteisen tahdon muodostuksen foorumi

## Johdanto

Pelastustoimen omistajapolitiikka asiakirja on laadittu marraskuussa 2006 pidetyn pelastustoimen omistajafoorumin kokouksen aloitteesta ja asiakirjaluonnosta on käsitelty foorumin kokouksessa toukokuussa 2007.

Suomen Kuntaliiton johtoryhmä on hyväksynyt asiakirjan 5.11.2007.

Asiakirjan laadinnassa ovat lähtökohtana olleet yleiset kuntien omistajapolitiikkaa koskevat suositukset. Niitä on tarkasteltu pelastustoimen näkökulmasta ottamalla huomioon pelastustoimen ominaispiirteet.

Pelastustoimen omistajapolitiikkaan vaikuttaa pelastustoimen luonteesta johtuva suhteellisen vahva keskusjohtoisuus ja lainsäädännössä suoraan pelastusviranomaisille määrätyt tehtävät, jolloin joudutaan erityistä huomiota kiinnittämään siihen, miten pelastuslaitosten omistajana ja toiminnan rahoittajana olevat kunnat voivat todellisuudessa ohjata pelastuslaitoksia ja vaikuttaa pelastustoimen järjestämiseen ja kehittymiseen.

## Kuntien muuttuneet toimintatavat ja johtamisjärjestelmät

Kunnat ovat muuttuneet palvelujen tuottajasta niiden järjestäjiksi. Kunnan virastojen, nettobudjetoitujen tulosyksiköiden ja liikelaitosten asema on muuttumassa entistä itsenäisemmäksi ja niiden rinnalle perustetaan peruskunnasta erillisiä palvelutuotannon yksiköitä, kuten yhtiöitä säätiöitä ja kuntayhtymiä.

Toimintatapojen muutos muuttaa myös kunnan johtamisjärjestelmää ja asettaa uusia vaatimuksia kunnan johtamiselle ja päätöksenteolle, mutta ennen kaikkea se asettaa uusia vaatimuksia kuntien johtajille ja muille päätöksentekijöille. Heidän on tiedostettava roolinsa ja vastuunsa päätöksentekijöinä. Kunnanvaltuusto, -hallitus ja johtavat viranhaltijat vastaavat toiminnan suuntaamisesta, tavoitteiden asettamisesta ja valvonnasta. Yksiköiden johto vastaa puolestaan toiminnan järjestämisestä ja asetettujen tavoitteiden toteutumista. Kunnissa on oltava selvillä mitä asioita milläkin päätöksentekotasolla ratkaistaan ja miten nämä ratkaisut sitovat muita päätöksentekotasoja ja päätöksentekijöitä. Konserniajattelu ja konserninomainen päätöksenteko edellyttävät, että tytäryhteisöissä ja muissa tuotantoyksiköissä noudatetaan kunnassa tehtyjä linjauksia ja sitoudutaan niihin.

## Omistajaohjauksen perusteet

Kunnan palvelutuotannon ohjauksessa pääoman tehokkaan käytön ohella on olennaista tehokkaiden toimintatapojen valinta. Omistajaohjauksen ydin on siinä, että koko päätöksentekoketju sitoutuu kunnan johdon määrittelemiін tavoitteisiin ja toimii näiden päämäärien saavuttamiseksi.

Omistajaohjauksen keskeisiä näkökulmia toiminnan ohjauksessa ja seurannassa ovat:

#### *Toiminnan tavoitteiden määrittely*

Toiminnalliset tavoitteet lähtevät koko kunnan strategisista tavoitteista, joita sektorikohtaiset tavoitteet syventävät ja tukevat. Kunnalle laissa säädettyjen tehtävien tavoitteet määritellään suurelta osin jo lain tasolla tai viranomaisten lain nojalla antamissa määräyksissä.

#### *Talous ja resurssien jako*

Taloudelliseen näkökulmaan liittyy pääomien käytöstä päättäminen eli käytännössä päätökset merkittävistä investoinneista ja verorahoitteisen toiminnan osalta rahoituksesta huolehtiminen.

Taloudelliset tavoitteet ovat suhteessa kunnan kulloinkin tarkasteltavaan toimintaan sijoittaman pääoman määrään, mutta sijoitetun pääoman tuotovaatimus riippuu toiminnan luonteesta. Joistain toiminnosta ei pääomalle odoteta rahallista tuottoa lainkaan, vaan tuotto on toiminnan vaikutus kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa. Joissain muissa toiminnoissa saattaa taas korostua enemmän kunnallistaloudelliset vaikutukset.

#### *Riskienhallinnan periaatteet*

Sekä vahinko- että liikeriskien hallinta on perusteltua hoitaa keskitetysti. Kun vahinkoriskit arvioidaan yhtäläisin perustein koko kuntakonsernissa, voidaan myös riskien hallinnassa noudattaa yhtenäistä linjaa siinä, millainen riskitaso on hyväksyttävä, miten suuret riskit otetaan omalle vastuulle ja mitkä riskit vakuutetaan.

Lopullinen vastuu kunnan yksiköiden tai kuntayhtymien toiminnassa mahdollisesti toteutuvista taloudellisista riskeistä on kunnalla. Tämän vuoksi on perusteltua, että kunnan ylin johto määrittelee rajat yksiköiden riskinotolle ja seuraa yksiköiden toimintoihin liittyvä riskejä.

Palvelutuotannosta vastaavat yksiköt järjestävät toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla omistajan asettamien tavoitteiden puitteissa. Yksiköt raportoivat säännöllisesti omistajalle toiminnastaan, tavoitteissa pysymisestä ja lähiajan näkymistä. Noudatettava raportointijärjestelmästä on kunnassa tehtävä selkeät päätökset. Omistajan edustajat ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin toiminnan kehittämiseksi, tavoitteiden tämentämiseksi tai riskien pienentämiseksi, jos raportointi antaa siihen aihetta.

## **Kuntien yhteistoiminta ja pelastustoimi**

Pelastuslain (468/2003) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (*alueen pelastustoimi*), siten kuin siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun laissa (1214/2001).

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnat yhdessä ovat vastuussa pelastustoimen järjestämisestä koko alueella. Kuntien on huolehdittava siitä, että pelastustoimen pal-

velut toimivat koko alueella sen kaikissa kunnissa yhtenäisillä perusteilla. Pelastuslaissa tehtävät on määritelty pelastustoimen alueelle ei yksittäiselle kunnalle.

Pelastustoimessa kysymykseen tulevia kuntien yhteistoiminnan muotoja ovat kuntayhtymä ja kuntien välinen sopimusyhteistyö. Sopimusyhteistyössä alueen yksi kunta (*isäntäkunta*) hoitaa tehtävää muiden kuntien puolesta.

Pelastustoimen alueita on yhteensä 22. Pelastustoimi on järjestetty isäntäkuntamallin mukaan 20:llä alueella ja kahdella alueella se on järjestetty maakuntaliiton (kuntayhtymän) yhteyteen.

### **Isäntäkuntamalli**

Kunnan (*isäntäkunta*) hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Tällainenkin toimielin on isäntäkunnan toimielin, vaikka se hoitaa myös muiden sopijakuntien puolesta sille säädetty tai määrätty tehtävät. Esimerkiksi yhteinen pelastuslautakunta on toimivaltainen sille kuuluvissa asioissa kaikissa yhteistoiminnan piiriin kuuluvissa kunnissa.

Yhteistoimintasopimuksessa on määriteltävä yhteisen toimielimen toimiala ja tehtävät sekä miten toimielimen päätöksenteko on järjestetty. Yhteislautakunnan talous on osa isäntäkunnan taloutta. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia tavoista miten muut kunnat voivat osallistua toimialan taloussuunnitteluun ja miten riskit jaetaan kuntien kesken. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia myös menettelyistä, joilla yhteistoimintaa kehitetään ja miten kuntien jatkuva yhteydenpito tapahtuu ja millaisilla menetelmillä kunnat muodostavat pelastustoimen liittyviä yhteisiä kantoja.

Yhteisen toimielimen hallintoa ja päätöksentekoa järjestettäessä on tavoitteena oltava kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien mahdollisimman tasavertainen asema toiminnan sisällöstä, tavoitteista ja kehittämisestä päätettäessä. Isäntäkunnan erityisasema tulisi rajata vain toiminnan käytännön järjestämiseen. Kuntien tasavertaisen aseman saavuttamiseksi voi olla perusteltua delegoida päätöksentekoa laajalti yhteislautakunnalle. Tämän lisäksi on mahdollista esimerkiksi sopia, että merkittävistä investoinneista sovitaan kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien kesken tai ettei isäntäkunnalla ole otto-oikeutta yhteislautakunnan päätöksiin.

### **Kuntayhtymä**

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, perussopimuksella. Perussopimuksessa määritellään kuntayhtymän tehtävät eli se mitä tehtäviä kuntayhtymä hoitaa kuntien puolesta. Perussopimuksessa sovitaan lisäksi mm. tavasta, jolla kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään, kuntayhtymän taloutta koskevista asioista, jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista

Kuntayhtymissä jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaa yhtymäkokouksessa tai perussopimuksessa mainitussa toimielimessä. Viime aikoina on ollut yleistymässä käytäntö, että kuntayhtymän perussopimuksessa sovitaan yhtymän päätöksenteosta siten, että

merkittävimmät kuntayhtymän asiat päätetään jäsenkuntien valtuustojen samansisällöisillä päätöksillä.

Kuntayhtymän omistajaohjaukseen tai toiminnan tavoitteisiin liittyviä päätöksiä ei voida tehdä minkään yksittäisen jäsenkunnan elimissä vaan kunnat päättävät niistä yhdessä. Tavoitteista päätetään yhtymää perustettaessa ja ne kirjataan perussopimukseen. Tavoitteita voidaan myöhemmin käsitellä ja täsmentää yhtymän toimielimissä.

Vastuu yhtymän operatiivisesta toiminnasta kuuluu hallitukselle tai perussopimuksessa määrätylle muulle vastaavalle toimielimelle. Kuntayhtymän hallituksen toimivalta määräytyy yhtymän johtosääntöjen nojalla.

## **Kuntalain mukaiset liikelaitosvaihtoehdot**

Kuntalain muutoksella, lisäämällä siihen uusi 10 a luku, täsmennettiin kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen asemaa itsenäisenä tulosityksikkönä. Samalla säädettiin uudentyypisistä kuntien yhteistyömuodosta, liikelaitoskuntayhtymästä.

### **Kunnan liikelaitos**

Kunnan hoitaessa pelastustointia usean kunnan puolesta voi tämä isäntäkunta perustaa kuntalain 10 a luvun mukaisen liikelaitoksen tehtävää varten.

Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena on järkevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla. Liikelaitoksen talousarvion laadintaa sekä tilinpäätöstä koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan liikelaitoksen toimintamahdollisuuksia sekä lisäämään palvelujen kustannusvastaavuutta.

Liikelaitoksen johtokunnalla on keskeinen rooli laitoksen johtamisessa. Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa sekä vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Liikelaitoksen johtokunta voi olla yhteistoimintaan osallistuvien kuntien yhteinen toimielin.

Myös kuntayhtymä voi perustaa pelastustoimen hoitamista varten liikelaitoksen, joka on osa kuntayhtymää.

### **Liikelaitoskuntayhtymä**

Kunnat voivat perinteisen kuntayhtymän sijasta perustaa kuntalain muutoksessa tarkoitetun liikelaitoskuntayhtymän pelkästään pelastustoimen hoitamista varten.

Liikelaitoskuntayhtymän sovelletaan kuntalain kuntayhtymiä koskevia säädöksiä lain 10 a luvussa säädetyin poikkeuksin, jotka mahdollistavat soveltaa liikelaitoskuntayhtymän johtamisessa liikelaitoksen johtamisen periaatteita.

## Toimiva yhteistyö ja sitoutuminen onnistuneen omistajaohjauksen lähtökohtana

Olipa kysymyksessä kunnan kuntayhtymä tai sopimusyhteistyö on olemassa muodolliset keinot, joilla omistajaohjaus saadaan ulottumaan toimintayksiköihin. Jos omistajaohjaus perustuu pelkästään muodollisiin valtasuhteisiin ja niiden käyttöön, tulos tuskin on hyvä. Selkeät yksiselitteisesti määritellyt ja hyvin perustellut tavoitteet sekä aito sitoutuminen niihin kaikilla päätöksentekotasolla luovat todelliset edellytykset hyvien tulosten saavuttamiselle. Osaavat ihmiset saavuttavat tavoitteet, kun yhteistyö toimeenpanevien ja ohjaavien yksiköiden välillä toimii.

Tavoitteiden ja myös niiden todellisten perusteiden on oltava kaikkien toimijoiden tiedossa, jos heidän halutaan sitoutuvan tavoitteisiin. Etenkin kuntien yhteistyöorganisaatioissa on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteisten tavoitteiden ja niiden perusteiden määrittelyyn, koska muutoin kunnat pyrkivät helposti suuntaamaan toimintaa omien päämääriensä mukaisesti. Omistajaohjaus on tavallaan kaksivaiheista. Ensin on kuntien välisissä neuvotteluissa löydettävä yhteinen näkemys toiminnan suuntaamisesta ja kehittämisestä ja sitten tehtävä yhtymän toimielimissä tarvittavat päätökset. Ellei kuntien kesken ole yhteistä tahtotilaa, ei voi olla toimivaa omistajaohjaustakaan.

Kaikilla toimintaan osallistuvilla on oltava selkeä kuva siitä, mitä asioita eri päätöksentekotasolla käsitellään. Missä päätetään toiminnan tavoitteista ja toimintaperiaatteista, kuka edustaa päätöksenteossa omistajaa ja kuka toimijaa. Omistajan tai konsernijohdon rooli on siinäkin mielessä tärkeä, ettei se ole ainoastaan toimijaa valvova vaan tarvittaessa myös tukeva taho. Tämän vuoksi kunnan ja tytäryhteisöjen johdon välinen avoin keskustelu toimintojen kehittämisestä on tärkeää, vaikka niiden yhteydessä ei voidakaan tehdä varsinaisia päätöksiä. Keskusteluissa omistajan edustajat ja tytäryhteisöjen johto voivat varmistaa yhteisen näkemyksen toiminnan tavoitteista ja kehittämisestä.

## Yhteistoiminnan ja omistajaohjauksen kehittäminen

Pelastuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään pelastustoimen tehtävistä. Lakisääteiset tehtävät koskevat pelastustoimen järjestelmän ylläpitämistä, pelastusviranomaisille kuuluvaa onnettomuuksien ennaltaehkäisytyötä ja pelastustoimintaa sekä väestönsuojelua.

Pelastusasetuksen mukaan pelastusviranomaiset huolehtivat öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään, osallistuvat meripelastustoimen tehtäviin sekä antavat toimialaansa soveltuvaa virka-apua muille viranomaisille.

Kuntien omistajaohjauksen kannalta on tärkeää huomata se, että asetus velvoittaa pelastusviranomaiset toimimaan asiantuntijana maankäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa sen mukaan kuin siitä kunnan kanssa sovitaan. Samoin pelastusviranomaiset voivat tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja, jos terveydenhuoltoviranomaisten kanssa siitä on sovittu. Asetus antaa mahdollisuuden alueen pelastustoimelle huolehtia myös muista toimialalle soveltuvista tehtävistä, jos siitä ei ole ilmeistä haittaa pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Kysymys on siitä, miten omistajat muodostavat yhteisen käsityksen pelastuslaitoksen toiminnan kehittamisestä ja suuntaamisesta niissä asioissa, joihin omistajilla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan omilla päätöksillään.

Omistajaohjauksen kannalta toinen oleellinen kysymys on se, miten ja millaiset edellytykset luodaan lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi esimerkiksi laakisääteisen toiminnan rahoitukselle.

Kolmanneksi kysymys on myös siitä, miten kunnat muodostavat yhteisen tahtotilan pelastustoimen hoitamiseen kuuluvissa asioissa.

Yhteistoimintasopimuksessa, kuntayhtymän perussopimuksessa tai kuntien välisessä yhteistyösopimuksessa sovitaan yhteistoiminnan sisällöstä, sen organisoinnista sekä toiminnan keskeisistä tavoitteista. Yhteistyöelinten hallinnossa päätösvaltaa käyttävät kuntien edustajat. Päätöksentekoa ohjaavat toisaalta yhteistyösopimukseen kirjatut toiminnan periaatteet ja tavoitteet ja toisaalta yhteistyöhön osallistuvien kuntien kannanotot käsiteltävistä asioista ja kuntien edustajilleen mahdollisesti antamat kuntalain 23 §:ssä tarkoitetut ohjeet.

Kuntayhtymän tai yhteisen toimielimen perustehtävät ja tavoitteet määritellään ja hallinnosta sovitaan kuntayhtymän perussopimuksessa tai kuntien välisessä yhteistyösopimuksessa. Yhteistyöorganisaatio toimii näiden sopimusten ja lainsäädännön puitteissa. Yhteistyöhön osallistuvien kuntien ohjaus ei kuitenkaan pääty siihen, kun em. sopimukset on tehty. Toiminnan käytännön toteutus ja etenkin sen kehittäminen edellyttää kunnissa jatkuvaa seurantaa, kannanottoja ja omistajakuntien yhteistä näkemystä pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä. Myös pelastuslaitoksen johtaminen edellyttää säännöllistä yhteydenpitoa omistajiin.

Kuntien yhteisten kantojen muodostaminen, niiden välittäminen pelastuslaitokselle ja pelastuslaitoksen näkemysten välittyminen omistajille edellyttää sovittuja toimintatapoja. Tarvittaessa apuna voidaan käyttää omistajakuntien edustajista muodostettua muutaman henkilön ryhmää, joka pitää yhteyttä kuntiin ja kartoittaa näiden mielipiteitä käsiteltäväksi tulevista asioista, jotta kunnat voivat muodostaa yhteisen kannan asiasta. Tällöin Pelastuslaitoksen hallinnossa toimivien ja päätöksiä tekevien kuntien edustajien ohjeistuksen tulee perustua ryhmässä muokattavaan kuntien yhteiseen näkemykseen.

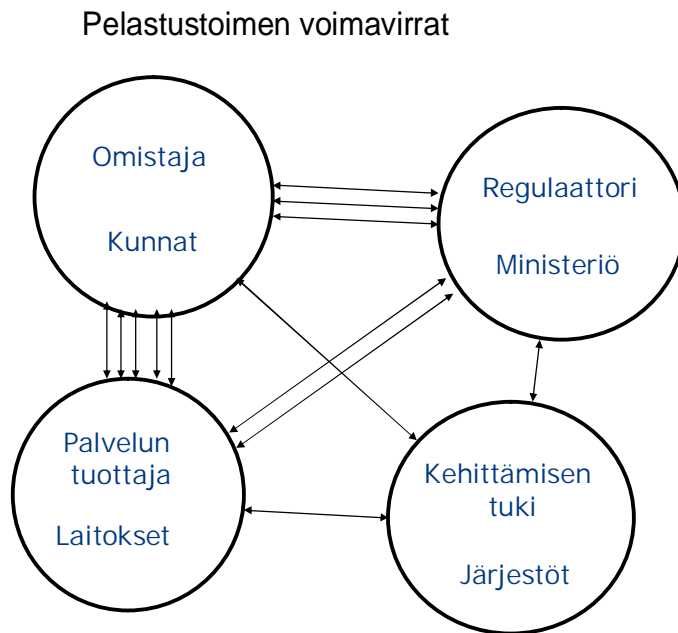
Ollakseen tehokasta, kuntien ja alueen pelastuslaitoksen pelastustoimen toteuttamiseen ja kehittämiseen liittyvän edunvalvonnan tulee olla sisällöltään yhdensuuntaista. Yhteistoimintaan osallistuvien kuntien on löydettävä yhteinen näkemys edunvalvonnan lähtökohdaksi ja viestitettävä tämä näkemys myös pelastuslaitokselle.

Kun omistajakunnilla on selkeä yksimielinen kanta pelastustoimen toteutuksesta ja kehittämisestä, voivat kuntien edustajat pelastuslaitoksen hallinnossa toimia näiden näkemysten mukaisesti ja kunnat voivat tarvittaessa ohjeistaa edustajiaan yhteneväisesti. Kuntien yhteinen näkemys pelastustoimen järjestämisestä sekä kehittämisestä ja kuntien edustajien ja pelastuslaitoksen välinen avoin keskustelu helpottavat ja ohjaavat asioiden valmistelua myös pelastuslaitoksessa.

## Omistajan vaikuttamisen keinot

### Pelastustoimen voimavirrat

Oheisessa kuvassa on tarkasteltu pelastustoimen keskeisiä voimavirtoja ja pääosapuolten kuntien, pelastuslaitosten, ministeriön ja järjestöjen roolia.



Tarkastelussa kunnilla omistajana on keskeinen ja vahva rooli. Pääasialliset voimavirrat kulkevat omistajan ja palveluntuottajan pelastuslaitoksen välillä. Samoin vahvat voimavirrat kulkevat regulaattorina toimivan ministeriön ja omistajan välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädännöstä tulevat pelastustoimen hoitamista koskevat velvoitteet kohdistuvat kuntiin, koska pelastuslain mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston päättämällä alueilla.

Selvät, mutta edellistä heikommat voimavirrat kulkevat myös ministeriön ja pelastuslaitosten välillä, koska pelastuslaissa on osoitettu velvollisuuksia myös suoraan pelastustoimen alueella toimiville pelastusviranomaisille, joita ovat pelastustoimen alueen ylin viranhaltija ja alueen määräämät muut pelastustoimen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin.

Jos edellä kuvatussa tilanteessa omistajan ja palveluntuottajan voimavirrat heikkenevät tai ovat heikot, voidaan olettaa, että palveluntuottajan ja regulaattorin väliset voimavirrat vahvistuvat. Jos yrityksen omistajaohjaus on heikkoa, toimivajohto ottaa vahvemman osan yrityksen toiminnan suuntaamisesta sinne, mistä voidaan olettaa saatavan paremmat voitot. Pelastustoimessa heikko omistajaohjaus merkitsee sitä, että toimivajohto hakee toiminnalleen tukea pelastustoimen ylemmiltä viranomaisilta ja tämä vahvistaa ministeriön roolia toiminnan suorassa ohjauksessa.

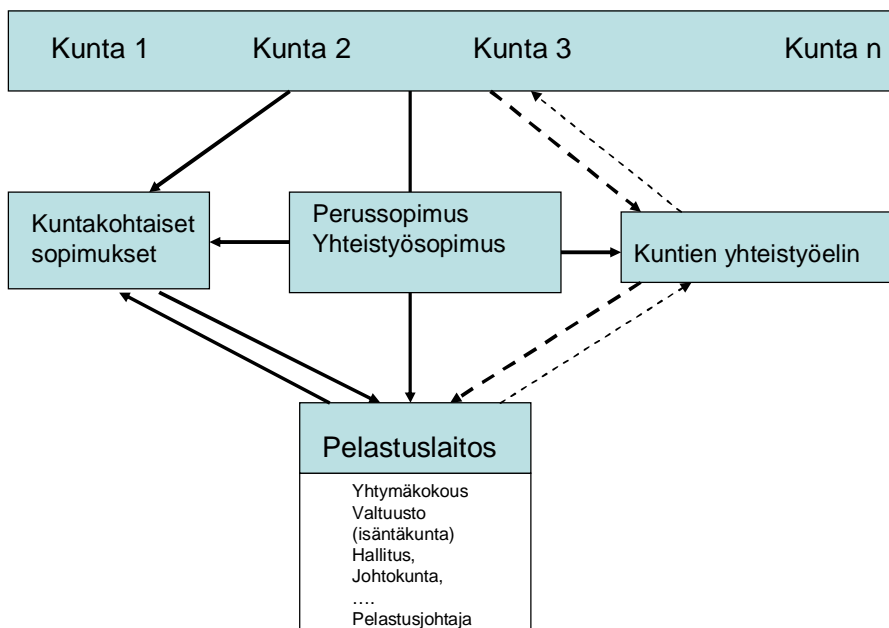
Pelastusalalla toimivien valtakunnallisten järjestöjen rooli on tässä kokonaisuudessa pelastustoimen kehittämisen tukeminen ja voimavirrat tämän tarkastelun kannalta heikoimmat.

Paikallistasolla palokuntayhdistyksillä, VPK:t, on sen sijaan erittäin vahva rooli pelastustoimen palvelujen tuotannossa. Onhan yli 90 prosenttia maan pinta-alasta operatiivisen toiminnan osalta vapaaehtoisen henkilöstön varassa. Pelastustoimen tulevaisuuden kannalta tärkeä omistajapolitiikan osa on luoda sellaiset edellytykset, että tämä voimavara kyetään säilyttämään.

### Omistajaohjauksen rakenne

Oheisessa kaaviossa on osoitettu omistajaohjauksen rakenne. Keskeinen omistajaohjauksen väline on kuntien yhteistoimintasopimus tai kuntayhtymän perussopimus. Sitä laadittaessa kaikki kunnat ovat keskenään tasavertaisessa asemassa. Sopimuksessa on sovittava niistä pelisäännöistä, joihin yhteistoiminta perustuu. Isäntäkuntamallissa isäntäkunta toteuttaa omistajina olevien kuntien tahtoa sopimuksessa sovittujen pelisääntöjen mukaisesti.

#### Kunnan pelastustoimen omistajaohjaus



Yhteistoimintasopimuksen lisäksi palvelun tuottajan ja yksittäisen kunnan välillä voi olla erillisiä sopimuksia palveluista, jotka eivät koske kaikkia kuntia. Pelastustoimessa tällainen palvelu on esimerkiksi sairaankuljetus. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia niistä edellytyksistä, joilla palveluntuottaja voi tehdä kuntakohtaisia sopimuksia.

Kuntien yhteistyöelin määrittellään yhteistoimintasopimuksessa ja sen rooli on toimia laitoksen edun mukaisesti ja niin, että kuntien yhteinen tahto toteutuu. Se kokoaa kuntien yhteisen näkemyksen, edustaa kuntien mielipidettä.

### **Pelastustoimen palvelutaso**

Koska pelastuslainsäädäntö antaa pelastustoimelle mahdollisuuden hoitaa muitakin kuin lainsäädännössä mainittuja tehtäviä, omistajilla on mahdollisuus käyttää pelastuslaitosta ja siellä olevaa osaamista myös muiden laitokselle soveltuvien tehtävien hoitamiseen, kunhan pidetään huolta siitä, että lakisääteiset tehtävät tulevat hoidetuiksi. Tällainen tehtävä on esimerkiksi kuntien avustaminen valmiussuunnitteluun liittyvissä asioissa, joka on koettu joillakin alueilla ongelmaksi, koska pelastuslaitokset eivät kyenneet vastaamaan kuntien tarpeisiin. Joillakin alueilla on sen sijaan menetelty niin, että pelastuslaitos antaa apua kuntien kanssa sovitulla tavalla niiden valmiussuunnitteluasioissa.

Omistajaohjauksen kannalta ehkä tärkein vaikuttamisen keino on palvelutasopäätös, josta pelastuslain mukaan alueen pelastustoimi päättää. Päätös tehdään koko pelastustoimen aluetta koskevana ja määräaikaisena. Ennen palvelutasosta päättämistä siitä on kuultava alueen kuntia.

Pelastuslain mukaan palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määritettäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Palvelutasopäätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi.

Jotta palvelutasopäätös kohtelisi tasavertaisesti alueen kuntia suhteessa onnettomuusuhkiin, on pelastustoimen ohjauksen kannalta välttämätöntä kyetä muodostamaan palvelutason määräytymisperusteista kuntien yhteinen tahto.

Lainsäädäntö määrittelee palvelutasopäätöksen sisällön varsin yleisesti. Sisäasiainministeriö on 31.3.2004 päivätyllä kirjeellään ilmaissut oman käsityksensä hyvästä palvelutasopäätöksestä ja ohjeistanut pelastuslaitoksia palvelutasopäätöksen laatimisessa. Kirjeen mukaan palvelutasotavoitteiden lähtökohtana ovat pelastuslain vaatimukset, alueen pelastustoimen visio ja strategia, joista tavoitteet johdetaan. Myös pelastustoimen valtakunnallinen strategia ja tulostavoitteet on tarpeen ottaa huomioon päätöstä valmisteltaessa. Palvelutason kehittämissuunnitelmassa esitetään tarvittavat toimenpiteet sekä niiden ajoitus ja kustannukset.

Ministeriön ohjekirjeessä palvelutasopäätökseen suositellaan kirjattavaksi pelastustoimen lakisääteisten palveluiden lisäksi kaikki sellaiset toimet, jotka vaikuttavat pelastustoimen resurssien käyttöön. Näitä ovat myös ne asiantuntijapalvelut, joita pelastusviranomaiset antavat maankäytönsuunnittelun ja rakennusvalvonnan tueksi samoin kuin sairaankuljetus ja mahdolliset muut pelastuslaitoksen tuottamat palvelut.

Kirjeen mukaan palvelutasopäätöksessä määritellään nykyinen palvelutaso ja kehittämissuunnitelmaan määritellään tavoitetaso. Kehittämissuunnitelmassa esitetään ne

toimenpiteen, joilla tavoitetaso saavutetaan päätöksen voimassaoloaikana. Nykyinen taso ja tavoitetaso ovat kuitenkin selvästi eroteltava toisistaan.

Omistajaohjauksen kannalta on tärkeää huomata, että ministeriön suosituksen mukaan palvelutasopäätöksessä arvioidaan myös kehittämistoimien kustannusvaikutukset. Kustannusvaikutukset arvioidaan jaksotettuna palvelutasopäätöksen voimassaoloajaksi ja tarvittaessa kehittämissuunnitelman toteutumista seurataan vuosittain talousarvio- ja toimintakertomusprosessien yhteydessä.

Koska palvelutasopäätös on laadittava määräajaksi, kunkin alueen pelastustoimi määrittelee sen ajan, jonka palvelutasopäätös on voimassa. Ministeriö pitää suositeltavana, että päätös käsitellään vähintään kerran valtuustokaudessa esimerkiksi valtuuston toimikauden ensimmäisenä vuonna, jolloin toimikautensa aloittavat valtuustot voivat tehdä arvion toteutuneesta ja vaikuttaa omaa toimikauttaan koskevan palvelutasopäätöksen sisältöön.

Koska ministeriön antaman suosituksen lähtökohdissa viitataan pelastuslain lisäksi alueen omaan pelastustoimen visioon ja strategiaan, voitaisiin ajatella, että pelastustoimen alue eli kunnat yhdessä voivat varsin vapaasti päättää pelastustoimen alueen palvelutasosta.

Pelastuslain mukaan lääninhallituksen tehtävänä on valvoa, että palvelutaso on riittävä. Jos pelastustoimen palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata lääninhallituksen asettamassa määräajassa, lääninhallitus voi uhkasakon perusteella vaatia saattamaan palvelut laissa vaaditulle tasolle.

Kuntien vapaan päätöksenteon ja omistajaohjauksen kannalta voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, miten lääninhallitus määrittelee palvelutason riittävyyden, koska riittävää palvelutasoa ei monenkaan asian osalta ole sitovasti lainsäädännön perusteella määritelty. Palotarkastustoiminnassa asetuksella on säädetty se, millaiset kohteet on tarkastettava kerran vuodessa, mutta esimerkiksi pelastustoiminnan osalta riittävyyden arviointi perustuu suurelta osin sisäasiainministeriön antamaan toimintavalmiusohjeeseen, joka on ylimmän pelastustoimen viranomaisen käsitys hyvästä asian hoitotavasta, mutta ei sitova määräys.

Omistajaohjauksen kannalta merkityksellistä on, että palvelutasopäätös määrittelee pelastustoiminnan sisällön ja toimintaan sitoutuvat resurssit.

### **Budjettipäätös**

Budjettipäätöksessä omistaja asettaa palveluntuottajalle ne taloudelliset puitteet, joissa sen on selvittävä lainsäädännön ja palvelutasopäätöksessä asetetuista tavoitteista. Vaikka omistaja ei voi vaikuttaa pelastustoimen palvelutasossa siihen osaan, joka perustuu lainsäädännön vaatimuksiin, jää omistajalle mahdollisuus asettaa toiminnan hoitamiseksi tehokkuusvaatimuksia. Palveluntuottajan asiana on järjestää toiminta niin, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Tehokkuusvaatimuksen käyttö edellyttää omistajalta hyvää perehtyneisyyttä laitoksen toimintaan. Tämä voidaan saavuttaa toimivalla ja luottamuksellisella yhteistyöllä palvelun tuottajan kanssa. Esimerkkinä tehokkuusvaatimuksen käytöstä voidaan mainita Tukholman kaupungin päätös, jolla se leikkasi huomattavasti pelastustoimen menoja.

Sen seurauksena jouduttiin vähentämään väkeä ja organisoimaan toiminta uudelleen. Tämä vaikutti myös uusien työvuorojärjestelyjen käyttöönottoon ja näin koko toimintakulttuurin muutokseen.

Muiden kuin laissa säädettyjen asioiden osalta omistaja voi vaikuttaa myös siihen, millaisia palveluita tuotetaan, jolloin budjettipäätöksellä voidaan ohjata toiminnan sisältöä.

### **Yhteistoimintasopimus**

Yhteistoimintasopimus muodostaa omistajaohjauksen perustan. Siinä sovitaan ne pelisäännöt, joiden mukaan toimitaan. Yhteistoimintasopimusta ja sen roolia on tarkasteltu aiemmin tässä muistiossa. Tarkemmin yhteistoimintasopimuksesta on kirjoitettu Kuntaliiton julkaisussa ”Ohje kuntien yhteistoiminnasta ja erityisesti isäntäkuntamallista kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa”.

### **Yhteisen tahdon muodostuksen foorumi**

Ohjauksen lisäksi omistajan tehtävänä on antaa tukea palvelun tuottajalle ja sen toimivalle johdolle. Pelastuslaitoksissa johdon tukeminen on isäntäkunnan tai maakuntaliiton tehtävä. Laitoksen johtoa on tuettava ja luotava sellaiset edellytykset, että laitos kykenee toteuttamaan omistajien tahdon. Käytännössä pelastuslaitoksen johdon tukeminen on laitoksen johtajan esimiehen tehtävä.

Jotta isäntäkunnalla tai maakuntaliitolla on kunnolliset edellytykset antaa tukea pelastuslaitokselle ja sen johdolle, tarvitaan hyvää vuorovaikutusta ja luottamuksellisia suhteita kaikkien omistajina olevien kuntien kesken sekä sellainen alusta, jossa kyetään muodostamaan omistajakuntien yhteinen tahtotila siitä, miten pelastustoimi hoidetaan koko alueella. Luonnollinen alusta yhteisen tahtotilan muodostamiseen on yhteistoimintasopimuksessa määritelty yhteistyöelin.

Pelastuslaitoksen tehtävänä on edesauttaa tämän vuorovaikutuksen kehittymistä ja syventymistä esimerkiksi aktiivisella raportoinnilla ja yhteyden pidolla alueen kuntiin.

Yhtenä keinona kuntien ja pelastuslaitoksen välisen tiedonkulun ja keskinäisen yhteisymmärryksen parantamisessa voidaan käyttää kuntien ja laitoksen edustajista koottua yhteistoimintaryhmää.

Etelä-Savon pelastustoimen alueella on kokeiltu tämän tapaista ryhmää, jossa on yksi kunnanjohtaja kultakin alueen seutukunnalta, pelastuslaitoksen johtokunnan puheenjohtaja ja pelastusjohtaja. Kokemukset ryhmän toiminnasta ovat myönteisiä. Vastavankaltainen ryhmä on myös Kymenlaakson pelastustoimen alueella. Siellä olevassa kunnanjohtajien valmiusryhmässä ovat mukana kaikki kunnanjohtajat.

Edellä mainituissa yhteistyöryhmissä voidaan lisätä yhteisymmärrystä niin omistajien kuin palveluntuottajankin välillä, jotta näkemykset toiminnan järjestämisestä ja kehittämistä sekä käytettävissä olevista resursseista voidaan ottaa huomioon jo laitoksella tapahtuvassa asioiden valmistelussa. Vaikka ryhmät eivät olekaan varsinaisia päätöksentekijöitä niiden merkitys heijastuu asioiden valmisteluun ja ne tuovat laitoksen toimintaan omistajina olevien kuntien näkemyksen. On luonnollista, että edellä kuvatun kaltaisilla ryhmien jäsenillä on riittävän hyvä luottamus edustamiltaan tahoilta.

Sillä, että palveluntuottajan pelastuslaitos tuntee omistajan tahdon, on merkitystä myös koko pelastustoimen kehittämisen kannalta, koska on kyetty luomaan sellainen pelastustoimen suunnittelujärjestelmä, jossa myös pelastuslaitokset osallistuvat valtakunnallisten tavoitteiden asettamiseen ja kansallisen pelastustoimen strategian laadintaan. Jolleivät laitokset tiedä omistajien tahtoa ja kykene välittämään sitä suunnittelu-prosessin aikana, on järjestelmässä vaarana, että regulaattorina ministeriön ohjaava rooli vahvistuu. Näin ollen keskeinen haaste on löytää sellainen toimintatapa, jossa voidaan luottaa, että omistajien tahto välittyy laitosten kautta myös valtakunnan tason tavoitteisiin.