

PELASTUSLAITOKSEN KEHITTYVÄ ROOLI MAAKUNNALLISENA TOIMIJANA

Esko Kaukonen
Pelastusopisto
Hulkontie 83, 70821 Kuopio

Tiivistelmä

Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin lakisääteisesti alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksellä Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen. Samalla 2000-luvulla uudistuneen pelastustoimen lainsäädännön nojalla pelastustoimen tehtäväksi on määritelty onnettomuuksien ennaltaehkäisy, joka ei ole käytännössä tehokkaasti hoidettavissa perinteisen sektorikohtaisen hallinnon keinoin. Tämän ohjaavan tapaustutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten pelastuslaitoksen tulisi verkottua ja millaisten toimijoiden kanssa pelastuslaitoksen tulisi tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä pelastustoimen tehtävien suorittamiseksi. Kiinnostuksen kohteena oli myös yhteistoimintasuhteiden luonne ja vaikuttamismahdollisuudet pelastustoimen tehtäväkentän eri alueilla pelastuslaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna. Tulosten perusteella voidaan todeta, että alueellinen pelastuslaitos -organisaatio on huomattavasti vahvempi toimija pelastustoimen kentässä kuin aikaisempi kuntakohtaisiin pelastuslaitoksiin perustuva järjestelmä. Pelastuslaitoksilla on kaikilla pelastustoimen osa-alueilla yhteistyökumppaneita, jotka ovat enemmän tai vähemmän strategisia. Kaikilla pelastuslaitoksilla on myös keskinäistä yhteistyötä, ja osa tästä yhteistyöstä on varsin järjestelmällistä.

TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

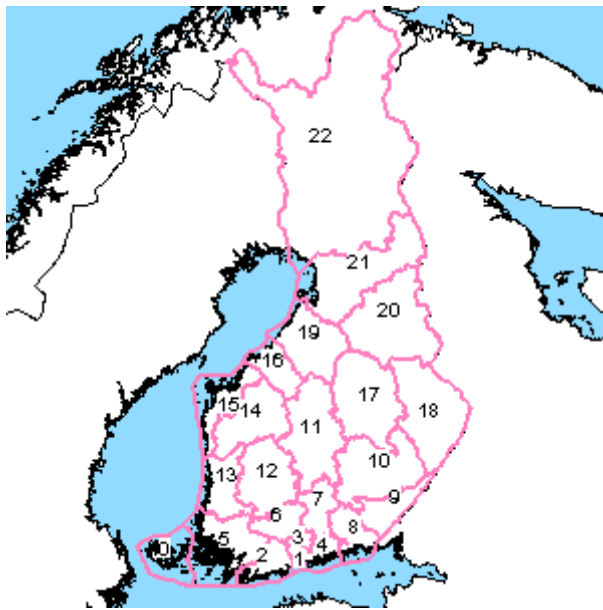
Alueellistettu pelastustoimi

Pelastustoimen alueellistaminen lähti liikkeelle lähinnä ylhäältä alaspäin toteutettuna hallinnollisena reformina. Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin lakisääteisesti [1, 6 §] alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksellä (7.3.2001) Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen. Lisäksi Ahvenanmaa muodostaa oman alueensa ja sillä on pelastustoimesta oma maakunnallinen lainsäädäntönsä. (Kuva 1.)

Pelastustoimen alueellistamisen jälkeen kunnille jäi edelleen velvollisuus järjestää sammutusvesihuolto, yleisten väestönsuojien rakentaminen ja kunnan omien poikkeusolojen johtokeskusten rakentaminen ja ylläpito. Alueiden pelastuslaitosten tehtäviin puolestaan kuuluu muun muassa

- ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää
- huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa
- huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista
- huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta

- sovittaa yhteen eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa
- huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.



Pelastustoimen alueet

1	Helsinki	12	Pirkanmaa
2	Länsi-Uusimaa	13	Satakunta
3	Keski-Uusimaa	14	Etelä-Pohjanmaa
4	Itä-Uusimaa	15	Pohjanmaa
5	Varsinais-Suomi	16	Keski-Pohjanmaa
6	Kanta-Häme	17	Pohjois-Savo
7	Päijät-Häme	18	Pohjois-Karjala
8	Kymenlaakso	19	Jokilaaksot
9	Etelä-Karjala	20	Kainuu
10	Etelä-Savo	21	Oulu-Koillismaa
11	Keski-Suomi	22	Lappi
11	Keski-Suomi		Ahvenanmaa

KUVA 1. Pelastustoimen alueet

Alueellistamisella oli myös sisällöllisempiä poliittisia tavoitteita kuin vastuualuejaon uudelleen määrittely. Sen tarkoituksena oli samalla kehittää osaamista ja päätösvaltaa pelastustoimen alueen tasolla. Alueellistaminen toteutettiin osana laajempaa pelastustoimen kehittämistä, jossa muina tavoitteina olivat pelastustoimen tehtävänmuutokset, voimavarojen käytön tehostaminen sekä johtamisen kehittäminen [2, s. 63].

Hallinnosta hallintaan pelastustoimessa

Hallinta (governance) on käsite, jota käytetään, kun halutaan korostaa sitä, että perinteinen hallinto ei enää hallitse uusia ongelmia ja haasteita tai pysty tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin yhteiskunnan monimutkaistuesssa [3, s. 10]. Pelastuslaissa [4, 3 §] pelastustoimen tehtäväksi todettu onnettomuuksien ennaltaehkäisy on tyypillisesti sellainen, joka ei ole käytännössä tehokkaasti hoidettavissa perinteisen sektorikohtaisen hallinnon keinoin. Syynä on se, että erittäin monet toimijat yhteiskunnassa vaikuttavat sekä onnettomuuksiin että niiden ehkäisyyn yksityisiä kansalaisia myöten. Menestykselliseen työhön ei riitä pelkästään eri osapuolien tehtävien yhteensovittaminen, vaan on yhdessä kyettävä luomaan aivan uusia käytänteitä ja uutta turvallisuuskulttuuria. Virkkalan [3, s. 10] mukaan uusin hallinta koostuukin laajasta joukosta samansuuntaiseen tavoitteeseen tähtäviä julkisia, yksityisiä ja myös kansalaisyhteiskuntaa edustavia eri toimijoita.

Uusi hallinta-ajattelu on parempaan yhteiskunnan ongelmien ratkaisukykyyn, entistä laajempaan yhteistyöhön eri toimijoiden välillä sekä uuden kapasiteetin rakentamiseen ja kehittämiseen eri tasoilla. Hallintaa on pidetty tarpeellisena yhteiskunnan ongelmien monimutkaisuuden takia, mutta hallinta itsessään ei vähennä monimutkaisuutta. Mukaan tulee hallinnan monimutkaisuus. Hallinnan yleisiä ongelmakohtia ovat poliittinen ja oikeudellinen legitimitetti sekä

vastuukysymykset. Näihin ei ole esitettävissä yleispäteviä ratkaisuja muulla tavoin, kuin perustamalla hallinnan uudet muodot legitiimien instituutioiden päättämiin valtuuksiin, joihin liitetään arviointimenettely ja vastuullisuus.

Kumppanuus uudessa hallinta-ajattelussa

Kumppanuuden käsite liitetään usein uuteen hallintaan ja sen muotoon, kuten toimijoiden, organisaatioiden ja henkilöiden yhteistyöhön sekä uudenlaiseen toiminnan asetelmaan. Pelastustoimessa on perinteisesti tehty esimerkiksi pelastustoimintaan liittyen yhteistyötä. Kumppanuutta pidetään Virkkalan [3, s. 10–11] mukaan erityisesti hyvän yhteistyön vertauskuvana. Engeström [5] määrittelee kumppanuuden organisaatioiden väliseksi pitkäkestoiseksi liittoutumaksi, jonka avulla pyritään hallitsemaan kumppaniorganisaatioille tärkeä strateginen haaste. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta [6, s. 75] edellytetään viranomaisilta kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä.

Virkkalan [3, s. 12] mukaan uudella hallinnalla ja kumppanuudella voi olla erilaisia konkreettisia ilmenemismuotoja. Voidaan esimerkiksi perustaa erilaisia yhteisiä elimiä. Tällaisia ovat esimerkiksi viime aikoina perustetut sisäisen turvallisuuden yhteistyöelimet. Näillä kumppanuuselimillä ei aina ole selkeää poliittista vastuuta eikä välitöntä suhdetta vaaleilla valittuihin elimiin, vaikka ne toimisivat paikallishallinnon yhteydessä ja usein sen valtuuttamina. Ne ovat paljolti puolijulkisia (semi-public) organisaatioita, joskin niillä on suurempi toimintavapaus kuin paikallishallintoon kiinteästi kuuluvilla elimillä.

Alueellistuminen institutionaalisena muutoksena

Scottin [7, s. 33–45] mukaan instituutiot ovat jokseenkin pysyviä rakenteita ja toimintoja, jotka tarjoavat vakautta ja merkitystä sosiaaliselle toiminnalle, siis ihmisten vuorovaikutukselle ja yhteistoiminnalle. Scott erottaa toisistaan instituutiot ja organisaatiot. Instituutioiden persoonattomuus rakenteina ja toimintamalleina tarkoittaa, että ne eivät itsessään ole toiminnan subjekteja, vaan toiminnan ympäristöjä. Näin tarkasteltuna pelastuslaitos on organisaatio pelastustoimen institutionaalisessa kentässä.

Resurssien keskittymisen ja päätösvallan laajentumisen myötä pelastuslaitosten institutionaalinen asema sisäisen turvallisuuden kentässä on ilmeisesti vahvistunut niiden muuttuessa kunta-kohtaisista pelastuslaitoksista maakunnallisiksi toimijoiksi. Alueiden pelastuslaitokset ovat kuitenkin varsin nuoria organisaatioita. Monella niistä ensimmäiset pari vuotta ovat oletettavasti kuluneet sisäisissä järjestelyissä, eikä ulkoiseen vaikuttamiseen ole voitu täysipainoisesti keskittyä. Voidaan olettaa, että pelastuslaitokset eivät vielä ole saavuttaneet täyttä institutionaalista kapasiteettia, joka takaisi niille parhaat ulkoiset vaikutusmahdollisuudet niin institutionaalisessa mielessä kuin myös uutta hallintaa ja siihen liittyviä kumppanuuksia ajatellen.

Verkostönäkökulma

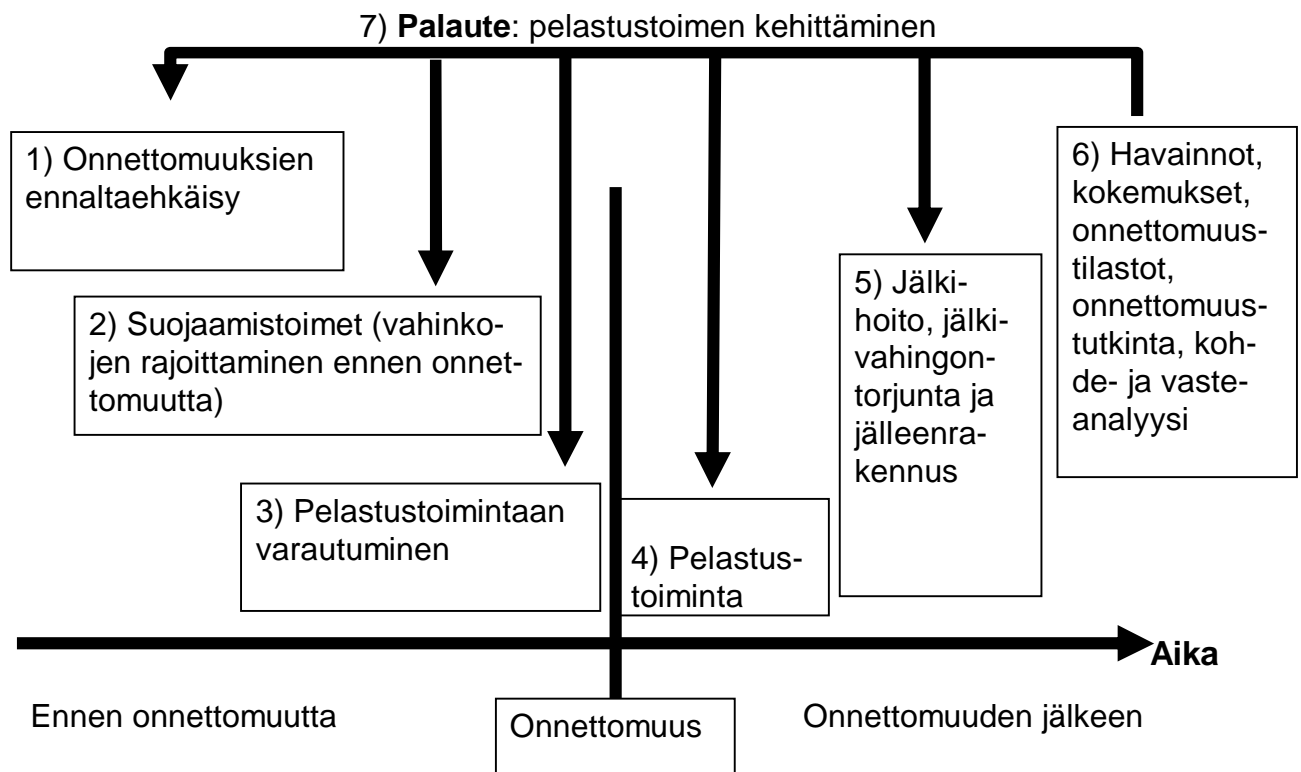
Sosiaalisella verkostolla tarkoitetaan vuorovaikutusrakennetta usean toimijan kesken [8, s. 76–78]. Verkostot on erotettu toisenlaiseksi sosiaaliseksi rakenteeksi kuin viralliset organisaatiot. Ne ovat löyhempiä ja joustavampia kuin virastot, laitokset, yritykset tai järjestöt. Erot organisaatioiden ja verkostojen välillä ovat kuitenkin liukuvia ja muuttuvia. Peters [9, s. 8] toteaa, että verkostot ovat tulleet instituutioiden lomaan ja rinnalle hallinnan käytäntöinä, jotka kehittyvät neuvottelujen ja sopimusten kautta.

Esimerkiksi organisaatioiden väliset kumppanuudet ovat verkostoja. Voidaan puhua pelastuslaitoksen kumppanuusverkostosta. Verkostot voivat olla luonteeltaan strategisia tai operatiivisia. Pelastustoiminta ajatellen edellisessä on kyseessä pitkäjänteinen yhteistyö yhteisten pyrkimysten suunnassa, jälkimmäisessä pikemminkin hankeyhteistyö. Verkostot voivat vahvistaa pelastuslaitoksia ja antaa niille entistä laajempia vaikutus- ja toimintamahdollisuuksia. Vastavasti pelastuslaitosten institutionaaliset yhteydet voivat vahvistaa verkostoja ja niiden yhteistoimintakapasiteettia. Uudenlainen hallintatapa julkisen sektorin piirissä painottaa sitä, että pelastuslaitokset pystyvät tuottamaan tuloksellista yhteistoimintaa verkostojen avulla.

TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Pelastustoimen tehtäväkentän tarkasteluviitekehys

Tarkastelun suorittamiseksi käytettiin viitekehystä, jossa pelastustoimen tehtäväkenttä oli jaettu kuvan 2 mukaisiin teoreettisiin osa-alueisiin.



KUVA 2. Pelastustoimen tehtäväkentän osa-alueet tutkimuksen viitekehysenä

Termit onnettomuuksien ennaltaehkäisy, varautuminen, suojaamistoimet, pelastustoiminta sekä pelastustoiminnan jälkeinen hoito, huolto, jälkivahinkojen torjunta, raivaus ja korjaustoiminta ovat määritellyt raportissa Myllyniemi ja Haiko [2, s. 5–6]. Kirjoittajat kutsuvat näistä toiminnoista koostuvaa kokonaisuutta turvallisuusketjuksi. Seuraavassa nojaututaan osittain Myllyniemen ja Haikon esittämiin määritelmiin.

- 1) *Onnettomuuksien ennaltaehkäisyllä* tarkoitetaan ennakoivaa turvallisuustyötä, jota tehdään jo yhdyskuntasuunnitteluvaiheessa. Se alkaa maankäytön suunnittelusta ja osallistumisesta rakennusten ja rakenteiden turvallisuussuunnitteluun sekä vaaraa aiheuttavien rakenteiden sijoitteluun. Onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn kuuluvat myös valistus ja muut toimenpiteet turvallisuuskulttuurin edistämiseksi. (ks. myös valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta [6, s. 61].
- 2) *Suojaamistoimilla* tarkoitetaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien rajoittamiseen tähtääviä, ennen onnettomuuksia suoritettavia toimenpiteitä. Näitä suojaamistoimenpiteitä ovat rakenteelliset paloturvallisuustoimet, palovaroittimet ja muut palonilmaisulaitteet sekä automaattiset sammutuslaitteistot. Myös poikkeusolot huomioon ottaen suojaamistoiimiin kuuluvat lisäksi toimenpiteet, joilla onnettomuus pyritään havaitsemaan ennakkoon sekä varoittamaan ja hälyttämään onnettomuuden kohteena olevat ihmiset sekä tarvittaessa siirtämään heidät suojaan.
- 3) *Pelastustoimintaan varautumista* tarvitaan, koska kaikkien onnettomuuksien syntyä ei mahdollisesti voida estää. Pelastustoimintaan varautuminen käsittää suunnittelun, organisoimisen, henkilöstön kouluttamisen, väestön valistamisen, kaluston ja välineiden hankinnan, huollon ja kunnossapidon, viesti- valvonta- ja hälytysjärjestelmien aikaansaamisen sekä suojien rakentamisen poikkeusolojen varalta.
- 4) *Pelastustoiminta* aloitetaan onnettomuuden tapahduttua. Pelastustoiminta käsittää perustoiminnot, joita ovat pelastaminen, sammuttaminen, etsintä ja lääkinällinen pelastustoiminta, sekä näitä perustoimintoja tukevat toiminnot.
- 5) *Jälkihoito- ja jälkivahingontorjunta- ja jälleenrakennustoimet* ovat pelastustoiminnan jälkeen pidemmällä aikavälillä suoritettavia toimenpiteitä.
- 6) *Havainnoilla ja kokemuksilla* tarkoitetaan eri tilanteista koottuja onnettomuus- ja resurssitilastoja, Onnettomuustutkintakeskuksen, sisäasiainministeriön, pelastuslaitoksen tai jonkin muun organisaation suorittamaa onnettomuustutkintaa, vaste- ja kohdeanalyysiä sekä eri tilanteista saatuja kokemuksia.
- 7) *Pelastustoimen kehittämisellä* tarkoitetaan onnettomuuksien ennalta ehkäisyn, suojaamistoimien, pelastustoimintaan varautumisen, pelastustoiminnan, jälkihoito-, jälkivahingontorjunta ja jälleenrakennustoimien sekä itse tiedonkeruun kehittämistä havaintoihin, kokemuksiin ja tilastoihin perustuen.

Kaikki edellä kuvatut toimenpiteet eivät kuulu pelastustoimeen. Erityisesti pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat toipumis-, jälkivahingontorjunta- ja jälleenrakennustoimet kuuluvat yhteiskunnan yleisiin varautumistoiimiin.

Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Keskeisenä tavoitteena tutkimuksessa oli kartoittaa toimialoja tai toimijoita, joiden kanssa pelastuslaitosten tulisi olla yhteistyössä pelastustoimen tehtäväkentän kokonaisuudessa sekä eri osa-alueilla pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi. Tässä rajauduttiin tarkastelemaan ensisijaisesti strategisia yhteistoimintasuhteita, joissa on kumppanien kesken pitkäjänteistä yhteistyötä yhteisten pyrkimysten suunnassa. Tutkimusongelmat olivat seuraavat:

- 1) Pääongelmana oli selvittää, millaiset olisivat tarkoituksenmukaiset pelastuslaitosten strategiset kumppanuussuhteet pelastustoimen tehtäväkentän kokonaisuudessa sekä eri alueilla ja miten pelastuslaitokset pystyvät niissä pelastustoimen hallinnan näkökulmasta vaikuttamaan.
- 2) Täydentävinä ongelmina haluttiin selvittää

- onko pelastuslaitoksen institutionaalinen kapasiteetti kasvanut alueellistamisen myötä ja nähdäänkö pelastuslaitos yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden kannalta strategisena toimijana
- mikä on käsitys pelastuslaitosten keskeisten kumppaneiden keskinäisestä yhteistyöstä pelastustoimen eri tehtäväalueilla
- millainen rooli ja merkitys pelastuslaitoksen yhteistoimintaverkostossa on vapaaehtoisjärjestöillä, tutkimusorganisaatioilla, yrityksillä sekä kansalaisjärjestöillä tai yksityisillä kansalaisilla
- mikä osuus pelastuslaitoksen yhteistoimintaverkossa on kansainvälistä osallistumista ja millainen on sen rooli?
- mitä kumppanuusverkostossa toimiessa opitaan ja mihin suuntaan kumppanuusverkostoa pitäisi kehittää
- miten kuormittavaa on kumppanuusverkoston ylläpito ja kehittäminen sekä keitä kaikkia se pelastuslaitoksessa kuormittaa
- osallistuuko pelastuslaitos omaan tehtäväkenttään kuulumattomien tehtävien hoitoon ja jos osallistuu, niin mikä on tästä tuleva hyöty pelastuslaitokselle.

TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN

Tutkimusmenetelmä

Tutkimusyksiköinä olivat 22 pelastuslaitosta, jotka oli lain nojalla alueellistettu [1, 6 §]. Ahvenanmaan pelastustoimi ei ollut mukana tutkimuksessa, koska Ahvenanmaalla on pelastustoimista oma maakunnallinen lainsäädäntönsä. Tutkimuksellisesti haluttiin selvittää, millaisilla kumppanuusjärjestelyillä voitaisiin mahdollisesti parhaiden edistää hallintaa pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi. Tarkasteltavana tapauksena on alueen pelastustoimi -organisaatio kumppanuusjärjestelyineen. Samalla tutkimusote lähestyy ohjaavaa tapaustutkimusta [ks.10].

Ohjaavan tapaustutkimuksen tavoitteena ei ole vain kuvata kohdetta vaan myös parantaa kohteen tilaa tai kehittää muita vastaavia kohteita tulevaisuudessa. Lähtökohtaoletuksena ei tarvitse olla, että tutkimuskohde olisi sen enempää kelpoton kuin erinomainenkaan. Tavallisempaa on, kuten tässäkin, että haluttaisiin parantaa olemassa olevaa kohdetta, tässä tapauksessa alueen pelastustoimi -organisaatiota, mutta ei osata sanoa miten se tehtäisiin. Parantamisen suunnittelemiseksi tarvitaan tutkimus tuosta kohteesta, eli siis ohjaava tapaustutkimus.

Aineiston keruu

Aineiston keräämiseen käytettiin teemahaastattelua. Haastattelutilanteen etuna esimerkiksi kyselyyn verrattuna on, että tutkija voi neuvoa vastaajaa ongelmakohtissa, mikä usein parantaa aineiston validiteettia ja reliabiliteettia. Yleisenä ongelmana on aineiston kokoamiseen ja käsittelyyn kuluva aika, ja siksi haastateltavien määrä tutkimuksissa ei yleensä voi olla kovin suuri. Tässä kuitenkin haluttiin saada kaikki 22 pelastuslaitosta mukaan tutkimukseen.

Haastattelut pyrittiin tekemään pelastuslaitosten ylimmille virkamiehille, joiden virkanimike on yleisesti pelastusjohtaja, tai heidän osoittamilleen henkilöille. Tässä yleensä myös onnistuttiin, ja haastattelut saatiin tehdyksi 22.10.–21.12.2006 välisenä aikana. Haastattelut tallennettiin sanelukoneella ja myöhemmin translitteroitiin.

TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Keskeiset tutkimustulokset

Havaintojen perusteella alueellinen pelastuslaitos -organisaatio on huomattavasti vahvempi toimija pelastustoimen kentässä kuin aikaisempi kuntakohtaisiin pelastuslaitoksiin perustuva järjestelmä. Pelastuslaitoksilla on kaikilla pelastustoimen osa-alueilla yhteistyökumppaneita, jotka ovat enemmän tai vähemmän strategisia. Useat pelastuslaitokset ovat mukana kaavoitusprosessissa ehkäisemässä onnettomuusriskien syntymistä ja kaikki pelastuslaitokset tekevät vastaavaa työtä yhteistoiminnassa rakennusvalvonnan kanssa. Pelastuslaitoksilla on strategisia yhteistyökumppaneita pelastustoiminnassa ja varautumisessa. Pelastuslaitokset pyrkivät pelastustoiminnassaan ja yhteistoiminnassa vakuutusyhtiöiden ja asianomaisten yritysten kanssa minimoimaan jälkivahinkoja. Pelastuslaitokset ovat mukana onnettomuustilastoinnissa ja yhteistyötä tehdään onnettomuustutkintaa suorittavien organisaatioiden kanssa. Muutamalla pelastuslaitoksella on omaa onnettomuustutkintaa pelastustoimen kehittämiseksi. Kaikilla pelastuslaitoksilla on myös keskinäistä yhteistyötä, ja osa tästä yhteistyöstä on varsin järjestelmällistä.

Kumppanuusverkostossa katsottiin opittavan yhteistyössä toimimista. Opitaan hyviä käytäntöjä ja kaluston kehittämistä. Tapahtuu benchmarking-oppimista sekä muilta pelastuslaitoksilta että muilta viranomaisilta. Opitaan asioiden laaja-alaisuutta. Opitaan arvostamaan toisenlaisia näkökulmia. Opitaan näkemään, että yhteistyön pitää hyödyttää kaikkia osallistujia.

Kehittämisen tarvetta nähtiin yhdyskuntasuunnitteluun liittyvässä laaja-alaisessa verkottumisessa. Pelastuslaitosten roolia maakunnallisena toimijana katsottiin tarpeelliseksi vahvistaa perustamalla verkottumiselimiä, joissa maakunnalliset toimijat voisivat kohdata. Yhteistoimintaverkoston kehittämistarpeita arvioitiin olevan ennen kaikkea sosiaalitoimen suuntaan. Kansalaisjärjestöyhteistyöhön nähtiin tarvetta panostaa nykyistä enemmän. Erityisesti pelastustoimen alueilla, joilla oli useita kymmeniä kuntia, nähtiin tarpeelliseksi kehittää verkottumiselimiä myös suhteessa kuntien johtoon. Myös kansainvälisen yhteistyön kehittämiseksi nähtiin olevan tarvetta.

Kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen eteen katsottiin tehtävän paljon työtä. Erityisen kuormittavaksi toiminta nähtiin koetun vain silloin, kun kumppanuustyöskentely on ollut huonosti koordinoitua. Alueellistamiseen liittyvien, osittain päällekkäisten valtakunnallisten työryhmien katsottiin kuormittaneen henkilöstöä todella paljon. Asian katsottiin toisaalta liittyvän lähinnä alueellisen pelastustoimen alkuvaiheeseen, jolloin on itse ollut vaikea arvioida osallistumisen tarpeellisuutta.

Pelastustoimelle lainsäädännöllisesti kuulumattomista tehtävistä puhutti eniten sairaankuljetus. Aihe jakoi hieman mielipiteitä, mutta yleisesti nähtiin tarpeelliseksi saattaa sairaankuljetus ja erityisesti ensivastetoiminta korvauserusteineen pelastustoimen tehtävänä lainsäädännön piiriin. Toinen tällainen tehtävä on pelastuslaitoksissa ylläpidettävä, rakentajille tarkoitettu neuvontapalvelu, josta myös suunnittelijat hyötyvät. Pelastuslaitokset tekevät myös paljon niille varsinaisesti kuulumatonta työtä kuntien väestönsuojelu- ja varautumissuunnittelun hyväksi. Vaikutelmana on, että pelastuslaitoksissa nähdään ylimääräisten tehtävien hoitaminen niiden kuormittavuudesta huolimatta yhteiskunnallisesti hyödylliseksi. Niihin suhtaudutaan joustavasti, mutta keskustellaan myös siitä, että näiden tehtävien hoitaminen voi haitata toisten osapuolten omien valmiuksien kehittämistä, jos menettelyt vakiintuvat käytännöksi.

Johtopäätökset

Alueellinen pelastuslaitos -organisaatio on tutkimusajankohtana toiminut vasta vajaan kolmen vuoden ajan. Se vielä ei ole saavuttanut täyttä institutionaalista kapasiteettiaan. Haasteena on pystyä entistä laajemmin ja varhaisemmassa vaiheessa vaikuttamaan yhdyskuntasuunnittelun eri osa-alueilla. On tunnistettava muut maakunnallisen tason toimijat ja verkotuttava yhteistyöhön niiden kanssa sekä onnettomuuksien ehkäisyssä että vahinkojen rajoittamisessa. Hallinnollisten instituutioiden rinnalle tarvitaan verkostoelimiä sekä neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeiksi että vakiinnuttamaan sopimus pohjaiseen toimintaan liittyviä käytäntöjä ja valtuutuksia. Verkostoelimiä tarvittaisiin myös suuronnettomuuksien varalta tapahtuvaa suunnittelua ajatellen (ks. esim. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia [11, s. 45]).

Tärkeä voimavara koko pelastustoimen kenttää koskevaan kehitystyöhön on löydettävissä pelastuslaitosten entistä laajemmasta keskinäisestä verkottumisesta sekä tähän liittyvästä osaamisen ja resurssien keskittämisestä. Pelastustoimen alueista itsestä lähtevä yhteistyö voi olla enemmän yksityiskohtiin menevää sellaisten alueiden kesken, joilla ovat samanlaiset elinkeino-, liikenne- ja väestörakenteet, mutta myös valtakunnallisesta yhtenäisyydestä saataisiin tehokkuushyötyjä. Tähän yhteistyöhön on mielekästä sitoa myös kunnat pelastustoimen omistajina ja ylläpitäjinä.

Yhteiskunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että alueellinen pelastustoimi saavuttaa tunnustetun ja arvostetun aseman turvallisuuden kannalta keskeisenä toimijana. Jo ensisijaisesti pelastustoimen vastuulle kuuluvien tehtävien, kuten palokuolemien ja tuhopolttojen ennalta ehkäisy, edellyttää kiinteää yhteistoimintaa muiden organisaatioiden kanssa. Vastaavasti pelastuslaitos voi auttaa yhteistyökumppaneitaan havaitsemaan toimintaansa ja vastuualueeseensa liittyvät turvallisuustekijät ajoissa. Pelastuslaitosten onkin osattava tarkastella onnettomuusriskejä entistä kokonaisvaltaisemmin. Perinteisesti turvallisuustyö on nähty teknisten puutteiden korjaamisena. Tällöin kiinnitetään huomiota laitteiden, laitteistojen ja laitoksen tekniseen turvallisuuteen ja yksittäisten käyttäjien toimintaan. Tämä on edelleen tärkeää, mutta yhä tärkeämmäksi on tullut järjestelmällinen riskien tunnistaminen eri organisaatitasoilla. Vaaralliset olosuhteet ja toimintatavat syntyvät usein organisaation johdon päätöksistä. Syntyy pienen virheitä, jotka aiheuttavat ensin vaaratilanteita ja ennen pitkää myös onnettomuuksia.

Eriyisen haasteen pelastustoimelle muodostavat onnettomuudet, joiden ehkäisy ei kuulu yhdenkään toimijan vastuulle. Ne ovat sektorikohtaisesti hallinnoidussa yhteiskunnassa merkittävä ongelma, joka vielä korostuu harvaan asutuilla alueilla. Tarvitaan uuden hallinta-ajattelun mukaisia poikkihallinnollisia rakenteita ja toimialojen rajat ylittävää yhteistoimintaa paikallisella tasolla [ks. 12, s. 37–51]. Monien onnettomuusriskien tunnistamisen ja ennaltaehkäisemisen kannalta tärkeää on yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen organisaatioiden sekä kansalaisjärjestöjen kanssa. Varsin usein näiden alojen työntekijöillä ja toimihenkilöillä verkostoineen on mahdollisuus havaita tilanteet, joissa tapaturma- ja onnettomuusuhkiin voidaan parhaiten puuttua.

Olisi tärkeää, että pelastuslaitokset olisivat entistä kiinteämmin mukana onnettomuustutkinnassa sekä tutkinnan suorittajina että sen tulosten hyödyntäjinä. Silloin onnettomuuksien ennalta ehkäisy sekä onnettomuustilanteissa vahinkojen rajoittaminen ja haittavaikutusten lieventäminen olisivat samanaikaisen arvioinnin kohteena. Vähitellen muodostuisi merkittävä tietopohja pelastustoimen koko järjestelmän kehittämiseksi.

Pelastuslaitos tarvitsee tutkimustietoa paitsi oman toimintansa kehittämiseen, myös yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen toimintaedellytystensä kehittämiseksi. Juuri tämän hetken eräänä keskeisenä asiana olisi kyettävä vaikuttamaan sairaankuljetuksen ja ensivasteen asemaan pelastustoimen tehtäväkentässä. Erityisesti ensivasteesta on pelastuslaitosten yhteydessä kuin itsestään kehittynyt merkittävä palvelutuote, jonka yhteiskunnallista merkitystä ei varmaankaan haluta kyseenalaistaa. Olisi tärkeää, että sairaankuljetuksen ja ensivasteen asema pelastustoimessa selvitettäisiin ja että toiminta saatettaisiin lainsäädännön piiriin.

KIITOKSET

Tiedonkeruuseen liittyen haastateltujen henkilöiden työpanos ja ajankäyttö oli tutkimuksen kannalta merkittävä. Tutkimuksen rahoitti Pelastusopisto.

LÄHDELUETTELO

1. Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001
2. Myllyniemi, P. ja Haiko, M. 1999. Onnettomuusriskit hallintaan – Loppuraportti. Sisäasiainministeriön pelastusosaston julkaisu 1/2000.
3. Virkkala, S. 2002. Kumppanuus alueellisen kehityksen hallintana. Suomi ja muut pohjoismaat. Jyväskylän yliopisto. Selosteita ja katsauksia Nro 42. Kokkola: Chydenius-Instituutti.
4. Pelastuslaki 468/2003.
5. Engeström, Y. 1984 Muistio TEROKA-hanketta varten 29.08.2004. Helsinki: Helsingin yliopisto, Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö.
6. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004.
7. Scott, M. 2002. Delivering integrated rural development: insights from Northern Ireland. European Planning Studies 10 (8) 1013 – 1025.
8. Saarelainen, T. 2003. Managing local networks. Acta Universitatis Lapponiensis 54.
9. Peters, P. G. 2000. The future of governing. Second revised edition. Lawrence: University Press of Kansas.
10. Routio, P. 2006. Tapaustutkimus. Internetsivulla <http://www2.uiah.fi/projects/metodi/071.htm#expmon>
11. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, 2003. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003.
12. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut, 2006. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2006.