

Palomiesten vaihtoehtoiset urapolut

Loppuraportti

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 42/2009

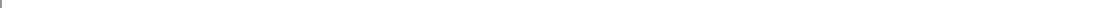
SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Palomiesten vaihtoehtoiset urapolut

Loppuraportti

Helsinki 2010



Painoyhtymä Oy, Porvoo
2010

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-545-8 (nid.)
ISBN 978-952-491-546-5 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvityshenkilö Pekka Myllyniemi		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 17.7.2009, SM053:00/2009	
Julkaisun nimi Palomiesten vaihtoehtoiset urapolut			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 17.7.2009 Pekka Myllyniemen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on vuoden 2009 loppuun mennessä valmistella vuorovaikutuksessa alan toimijoiden kanssa esityksiä siitä, millä tavalla palomiesten vaihtoehtoisia urapolkuja voitaisiin kehittää ja mitä tämä eri osapuolilta edellyttää.</p> <p>Selvityshenkilön toimikausi on 1.8. – 31.12.2009.</p> <p>Urapolkujen kehittämiseksi on välttämätöntä, että palomiehen kokonaistehtävä määritetään selkeästi koskemaan pelastustoimen koko tehtäväkenttää pelastuslaitoksessa.</p> <p>Pelastustoimen strategia 2015 on kattava ja ohjaa hyvin pelastustoimen kehittämistä yleisellä tasolla ja asetettujen hankkeiden kautta.</p> <p>Koska tavoitteena on työura vanhuuseläkeikään 63 – 68 asti, on selvittävä toiminnallinen kokonaismalli, jolla tämä tavoite on mahdollista saavuttaa. Tämän mallin kehittämiseksi syntyy strateginen suunnitelma. Peruslähtökohdan tulee olla, että henkilöstöllä on perusosaaminen pelastustoimintaa tukeviin ja ennaltaehkäisyyn liittyviin tehtäviin. Tietty osa henkilöstöstä kykenee raskaisiin pelastustehtäviin. Tarkoituksenmukaista on, että mahdollisimman suuri osa henkilöstöstä kykenee osallistumaan muihin hälytysyksikön tehtäviin.</p> <p>1) Tämän periaatteen mukaisesti, ottaen huomioon henkilöstön toiminnallinen kokonaistehtävä sekä fyysinen ja henkinen toimintakyky, henkilöstö sijoitetaan pelastuslaitoksen tehtäviin.</p> <p>2) Vaihtoehtoisten urapolkujen kehittämiseksi mahdollisimman laaja-alaisesti on tarkoituksenmukaista laajentamaa pelastustoimen sisältöä pelastuslain tarkoittamasta yleisen turvallisuustoimen suuntaan.</p> <p>Pelastuslaitosten organisaatio tarkistetaan siten, että se tukee henkilöstön kokonaistehtävän suorittamista. Kehitetään johtamista pelastuslaitoksissa, avataan laitokset yhteiskuntaan ja uudistetaan täten pelastuslaitosten organisaatiokulttuuria. Keskeisinä kohteina johtamisen kehittämiseen kuuluvat urapolkusuunnittelun käyttöönotto koko henkilöstöä koskien. Toimintakykyhankkeen esitysten mukaisesti huolehditaan henkilöstön fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta työkyvystä. Tarkistetaan pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmiä toimintakykyhankkeen esitysten mukaisesti.</p> <p>Tarkistetaan pelastuslaitosten työvuoro- ja työaikajärjestelyt joustaviksi vastaamaan laitosten toimintaympäristöä, alueen riskejä sekä laitoksen organisaatiota. Tarkistetaan henkilöstön kelpoisuusehdot vastaamaan uudistettuja organisaatioita ja tehtäviä sekä selvitetään palkkausjärjestelmät vastaamaan uudistuksia. Varmistetaan sopimuspalokuntien toimivuus ja niiden toiminnan turvaaminen tulevaisuudessa toimintakykyhankkeessa esitetyllä tavalla. Uudistetaan koulutusjärjestelmää vastaamaan henkilöstöä, johtamista ja organisaatioita koskevia uudistuksia. Kehitetään tutkimustoimintaa toimintakykyhankkeen loppuraportissa esitetyllä tavalla. Tärkeintä on voimavarojen lisääminen siten, että Pelastusopistoon kyetään muodostamaan alan tutkimusta varten kehittämisskeskus.</p>			
Avainsanat (asiasanat) palomiesten urapolut, toimintakyky, ennaltaehkäisy, pelastustoiminta, hälytysyksikkö			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-546-5 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 42/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-545-8
Kokonaissivumäärä 79	Kieli suomi	Hinta 15 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Pekka Myllyniemi, utredningsperson	Typ av publikation Rapport		
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet och finansministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 17.7.2009, SM053:00/2009		
Publikation (även den finska titeln) Karriärval för brandmän – slutrapport (Palomiesten vaihtoehtoiset urapolut – loppuraportti)			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Inrikesministeriet och finansministeriet utnämnde Pekka Myllyniemi som utredningsperson den 17 juli 2009 med uppgift att inom 2009 och i samråd med branschen ta fram förslag på hur de olika karriäralternativen för brandmän kan utvecklas och vad som krävs från de berörda parterna.</p> <p>Utredningspersonens mandatperiod började den 1 augusti och slutade den 31 december 2009.</p> <p>För att utveckla karriäralternativen måste uppdraget som brandman vid räddningsverket definieras så att det klart och tydligt omfattar räddningsväsendets hela uppgiftsområde.</p> <p>Räddningsväsendet har en mycket omfattande strategi för 2015 som styr utvecklingen av räddningsväsendet i rätt riktning, både på allmän nivå och via specifika projekt.</p> <p>Med tanke på att målet är att arbetsskärningarna ska fortsätta fram till pensionsåldern, dvs. 63–68 år, är det viktigt med en övergripande operativ handlingsplan genom vilken detta mål kan uppnås. Genom framtagningen av denna operativa plan får man en strategisk plan. Den grundläggande utgångspunkten bör vara att personalen ska ha grundkunskaper om de uppgifter som stöder räddningsarbetet och de som anknyter till det förebyggande arbetet. Vissa anställda ska klara av tunga räddningsuppdrag. En så stor del av personalen som möjligt ska kunna delta i larmenheternas övriga uppgifter.</p> <p>1) Anställda vid räddningsverket tilldelas uppgifter enligt denna princip, med beaktande av personalens övergripande operativa uppdrag och med hänsyn till den individuella fysiska och psykiska funktionsförmågan.</p> <p>2) För att det ska finnas så mångsidigt och brett med karriäralternativ som möjligt är det vettiga att räddningsväsendet utvidgas från det som avses i räddningslagen till ett mer övergripande koncept.</p> <p>Räddningsverkens organisationer ska ses över så att de stöder personalens övergripande uppdrag. Ledningen vid räddningsverken ska utvecklas, verken ska bli öppnare och mer tillgängliga för samhället och organisationskulturen ska förnyas. Ett av de centrala målen för arbetet med att utveckla ledningen är att man inför karriärplanering för samtliga anställda. Personalens fysiska, psykiska och sociala arbetsförmåga ska uppmärksammas i enlighet med förslagen i projektet för arbetshälsa (Pelastuslaitosten toimintakykyhanke). Räddningsenheternas arbetsmetoder och tillvägagångssätt ska ses över i enlighet med förslagen i projektet för arbetshälsa.</p> <p>Räddningsverkens arbetsscheman och arbetstider ska ses över och göras tillräckligt flexibla så att de är i samklang med omvärlden, riskerna i området och verkets organisation. Behörighetskraven för anställda ska ses över så att de är i samklang med de nya organisationerna och arbetsuppgifterna, och lönesystemen ska ses över så att de stämmer överens med den nya situationen. Man ska säkerställa att avtalsbrandkårerna fungerar och att de har förutsättningar att fortsätta, på det sätt som beskrivs i projektet för arbetshälsa. Utbildningssystemet ska ses över så att det är i samklang med reformerna inom personal, ledning och organisationerna. Forskarverksamheten ska utvecklas i enlighet med det som framförs i slutrapporten för projektet för arbetshälsa. Det viktigaste målet är att skaffa fler resurser så att det blir möjligt att inrätta ett utvecklingscentrum vid Räddningsinstitutet för forskning inom sektorn.</p>			
Nyckelord karriärer för brandmän, funktionsförmåga, förebygga, räddningsverksamhet, larmenhet			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-546-5 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 42/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-545-8
Sidoantal 79	Språk finska	Pris 15 € + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Palomiesten vaihtoehtoiset urapolut - Loppuraportti

Sisäasiainministeriölle ja valtiovarainministeriölle

Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 17.7.2009 Pekka Myllyniemen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on vuoden 2009 loppuun mennessä valmistella vuorovaikutuksessa alan toimijoiden kanssa esityksiä siitä, millä tavalla palomiesten vaihtoehtoisia urapolkuja voitaisiin kehittää ja mitä tämä eri osapuolilta edellyttää.

Selvityshenkilön toimikausi on 1.8. – 31.12.2009.

Hallitus käsitteli iltakoulussaan 10.6.2009 palomiesten eläkeikäkysymystä. Kun yleisen eläkepolitiikan tavoitteena on pidentää työuria, olisi paluu palomiesten osalta vanhaan ammatilliseen eläkeikään ristiriidassa tämän kanssa. Siksi hallitus linjasi, että palomiesten eläkeikä jää nykyisten järjestelyjen mukaiseksi eikä sitä lasketa. Pelastustoimen toimintakyvyn ylläpitämiseksi on valmisteilla useita toimia.

Selvityksen teko

Koko selvitystyön lähtökohtana on toimeksiannossa mainittu toteamus ja tavoite, että palomiesten työ on vaativaa ja edellyttää hyvää fyysistä ja psyykkistä toimintakykyä koko työuran ajan.

Selvitystyötä aloitettaessa ja ensimmäisten keskustelujen yhteydessä kävi ilmeiseksi, että vallitsee hyvin erilaisia käsityksiä siitä, mikä on palomiehen kokonaistehtävä. Näin ollen ei ollut tarkoituksenmukaista lähteä suin päin etsimään vastauksia yksityiskohtiin eikä luetteloimaan vaihtoehtoisia urapolkuja. Tiedetään vaihtoehtoisia urapolkuja olevan, mutta niiden käyttönotolle on esteitä. On ymmärrettävä, mistä ongelmat johtuvat.

Julkisuudessa yleensä esitetään, että palomiehen tehtävä muodostuu ensi sijassa niistä toimista, joissa edellytetään savusukelluskelpoisuutta ja niistä toimista, joissa vaaditaan kykyä raskaisiin pelastustehtäviin. Tästä perimmältään johtuu vaatimus alennettuun eläkeikään. Kun savusukelluskelpoisuus heikkenee usein jo noin 40 vuoden iässä ja vain harvoin jatkuu yli 55 vuoden, on ymmärrettävää tavoitella yritystä palata vanhaan eläkeikään. Koska tavoitteena on työura vanhuuseläkeikään 63 – 68 asti, on selvitettävä toiminnallinen kokonaismalli, jolla tämä tavoite on mahdollista saavuttaa. Tämän mallin kehittämisestä syntyy strateginen suunnitelma.

Selvitystyö tehtiin vuorovaikutteisesti ja avoimesti keskustelemalla eri toimijoiden kanssa, tutustumalla pelastuslaitoksiin, keskustelemalla mm. selvityksen

asiantuntijaryhmässä kolmessa kokouksessa, pelastustoimen johdon foorumissa, pelastustoimen omistajafoorumissa, pelastusalan työnantajataustaryhmässä, ammattijärjestöjen edustajien kanssa, osallistumalla seminaareihin ja tilaisuuksiin, antamalla haastatteluja. Työn kuluessa selvitysmies kävi keskusteluja runsaan 50 yhteisön kanssa. Mukana oli 12 aluepelastuslaitosta, joista muutamassa käytiin kaksi kertaa. Keskustelut aluepelastuslaitoksissa käytiin yleensä johdon kanssa. Neljässä keskustelussa läsnä olivat myös henkilöstön edustajat.

Selvitysmiehen keskeiset esitykset

On luotava **toiminnallinen kokonaismalli**, jonka avulla olisi mahdollista toteuttaa selvityksen tehtävä, palomiesten vaihtoehtoisten urapolkujen täysimittainen kehittäminen tavoitteena työura vanhuuseläkeikään 63 - 68 asti. Tämän mallin kehittämisestä syntyy **strateginen suunnitelma**. Suunnitelma laaditaan siten, että toteuttaminen voidaan aloittaa perustuen voimassa oleviin säännöksiin. Seuraavassa vaiheessa aloitetaan ne toimet, jotka edellyttävä säännösten muuttamista tai laajaa suunnittelutyötä ja muuta valmistelua.

Suunnitelman aloitusvaiheen sisältö käsittää:

- palomiehen kokonaistehtävän määrittämisen, henkilöstön sijoittamisen pelastuslaitosten tehtäviin fyysisen ja henkisen toimintakyvyn sekä perus- ja erikoisosaamisen mukaisesti
- pelastuslaitosten sisällä tehtävät toimet: organisaation, johtamisen ja organisaatiokulttuurin uudistaminen; pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmien kehittäminen, urapolkusuunnittelun käyttöönotto pelastuslaitoksissa, työvuoro- ja työaikajärjestelmien tarkistaminen sekä turvallisuusjohtaminen käyttöön ottamalla fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen työkyvyn kehittäminen
- palkkausjärjestelmän kehittämisen vastaamaan henkilöstön uudistettuja toimenkuvia
- koulutusjärjestelmän uudistamisen
- tutkimustoiminnan vahvistamisen
- omistajapolitiikan voimistamisen pelastustoimen alueilla

Suunnitelman seuraavassa vaiheessa pelastustoimi kehitetään laajaksi pelastustoimeksi ja suunnataan entistä enemmän yleiseksi turvallisuuden suuntaan.

Pelastustoimen strategia 2015 on kattava ja ohjaa hyvin pelastustoimen kehittämistä yleisellä tasolla ja asetettujen hankkeiden kautta. Sen ongelmana on kuitenkin se, että ohjausvaikutus pelastuslaitoksiin on ohut kumppanuushanketta lukuun ottamatta. Pelastuslaitoksia näyttävät enemmänkin ohjaavan isäntäkaupunkien kaupunkistrategiat.

Henkilöstöllä tulee olla perusosaaminen

- ennaltaehkäisyyn liittyviin tehtäviin ja pelastustoimintaa tukeviin tehtäviin;
- tietyllä osalla henkilöstöstä kyky raskaisiin pelastustehtäviin;
- mahdollisimman suurella osalla henkilöstöstä kyky osallistua muihin hälytysyksikön tehtäviin.

Erikoisosaamista on kehitettävä kaikissa tässä mainituissa tehtäväkokonaisuuksissa. Erityisesti tämä tulee kyseeseen silloin, kun joudutaan urapolkusuunnittelussa ratkaisemaan henkilön suuntautuminen uuteen tehtäväkokonaisuuteen.

1) Tämän periaatteen mukaisesti, ottaen huomioon henkilöstön toiminnallinen kokonaistehtävä sekä fyysinen ja henkinen toimintakyky, henkilöstö sijoitetaan pelastuslaitoksen tehtäviin.

2) Vaihtoehtoisten urapolkujen kehittämiseksi mahdollisimman laaja-alaisesti on tarkoituksenmukaista sisältöä laajentaa pelastustoimen pelastuslain tarkoittamasta yleisen turvallisuustoimen suuntaan mm. ottamalla suurempaa vastuuta yleisestä onnettomuuksien ehkäisystä ja varautumisesta alalle sopivalla tavalla turvallisuustilanteisiin – päivittäisiin onnettomuuksiin, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Selvitysmies esittää, että

1) edellä esitetyt keskeiset tavoitteet hyväksytään suunnittelun lähtökohdaksi.

2) luvussa 6 esitetyllä tavalla kehitetään pelastuslaitosten organisaatiota, johtamista ja organisaatiokulttuuria, pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmiä, toteutetaan pelastuslaitoksissa urapolkusuunnittelu, kehitetään fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista työkykyä sekä työvuoro- ja työaikajärjestelyjä.

Käytännössä näitä toimia voidaan tehdä kumppanuusverkoston ohjauksessa ja puitteissa verkoston oheisen verkoston mallin mukaisesti.

Pelastuslaitosten sisällä tehtävien toimien osalta merkittävä vastuu on kuntatyönantajalla erityisesti työvuoro- ja työaikajärjestelyjä kehitettäessä.

Kuntien eläkevakuutuksen vastuu nousee esiin kuntoutuksen ja uudelleen koulutuksen tukemisessa.

Selvitysmies esittää, että pelastustoimen koulutusjärjestelmää kehitetään niin ikään luvussa 6 esitetyllä tavalla.

Osa toimista kuuluu pelastuslaitoksille ja ne voidaan tehdä kumppanuusverkoston ohjauksessa, mutta kuntatyönantajalla on myös selkeä vastuu.

Keskeinen vastuu on myös Pelastusopistolla ja sitä koskevissa tehtävissä tarvitaan sisäasiainministeriön pelastusosaston ohjausta.

Järjestöillä on oma tehtävänsä koulutuksessa. Keskitetyssä erikoistumiskoulutuksessa voidaan hyödyntää pelastusalan ammatillisen osaamisen kehittämishankkeessa saatuja kokemuksia.

Selvitysmies esittää, että pelastustoimen palkkausjärjestelmää kehitetään ottamalla huomioon luvussa 6 esitetyt periaatteet.

Palkkausjärjestelmän kehittäminen tapahtuu Kuntatyönantajan ja työntekijäjärjestöjen neuvotteluissa.

Selvitysmies esittää, että

1) tutkimustoiminnan kehittäminen tapahtuu lähinnä Pelastustoimen tutkimusohjelman (PETU) 2009 – 2013 mukaisesti sisäasiainministeriön pelastusosaston ohjauksessa ja käytännössä Pelastusopiston tutkimusyksikön johdolla toimivassa verkostossa vahvistamalla verkostoa niin, että tutkimusyksiköstä muodostuu pelastustoimen tutkimus- ja kehittämiskeskus.

2) sopimuspalokuntien toiminnan turvaamiseksi toteutetaan sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitetyt toimet.

3) omistajapolitiikkaa pelastustoimessa vahvennetaan Suomen Kuntaliiton johtoryhmän hyväksymässä asiakirjassa ”Omistajapolitiikka pelastustoimessa” esitetyllä tavalla.

4) pelastuslaitoksia kehitetään turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi ja vastaavasti uudistetaan koulutusjärjestelmää vastaamaan tätä periaatetta.

Monet esitetyistä uudistuksista ja varsinkin pelastustoimen linjan muuttaminen yleisen turvallisuuden suuntaan ovat siinä määrin laajoja, että ne edellyttävät poliittisen johdon kannanottoa. Linjauspäätös olisi ehkä tarkoituksenmukaista tehdä jo kevään 2010 aikana. Sen jälkeen, jos periaatteet hyväksytään, tarpeelliset kannanotot valmisteltaisiin seuraavan hallituksen ohjelmaan keväällä 2011.

Kiitokset

Selvitystyö on tehty itsenäisesti hyvässä yhteistyössä sisäasiainministeriön johdon kanssa. Erittäin tärkeän panoksen työlle on saatu Pelastuslaitosten ja -henkilöstön toimintakykyhankkeesta ja keskusteluista hankkeen projektipäälliköiden kanssa. Kumppanuushankkeesta olen saanut hyvän käsityksen siitä, miten pelastuslaitosten verkosto on saanut konkreettisia tuloksia laitosten toiminnan kehittämisessä. Pelastusopistossa minulla oli mahdollisuus tutustua sekä opiston toimintaan, että siellä käynnissä olleisiin toimintakykyhankkeen toimintoihin. Ne 12 pelastuslaitosta, joissa minulla oli tilaisuus aika huomioon ottaen käydä keskusteluja, antoivat käytännön tietoa ongelmista, joita vaihtoehtoisin urapolkuihin liittyy sekä myös ratkaisumahdollisuuksista. Pelastusalan ammatillisen osaamisen kehittämishanke on antanut käsityksen siitä, miten luodaan oppimisalusta koulutuskokonaisuudelle. Pelastustoimen johdon foorumissa, pelastustoimen omistajafoorumissa, pelastusalan työnantajatausryhmässä ja ammattijärjestöjen edustajien kanssa käydyt keskustelut ovat syventäneet käsitystäni ongelmista ja niiden ratkaisumahdollisuuksista. Sisäasiainministeriön asettaman asiantuntijaryhmän kokouksissa käydyt keskustelut ovat ohjanneet työtä oikeille urille.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2010

Pekka Myllyniemi
Selvitysmies

Sisällys

1 Johdanto.....	8
1.1 Toimeksianto	8
1.2 Hallitusohjelma.....	9
1.3 Sisäisen turvallisuuden ohjelma.....	10
1.4 Aikaisemmat selvitykset.....	11
2 Selvityksen teko	13
2.1 Strateginen suunnitelma	13
2.2 Vireillä olevat kehittämishankkeet	15
2.3 Selvityksen työtapaa	15
3 Pelastustoimen kehittyminen	16
3.1 Pelastustoimen järjestelmän toiminnalliset osat	16
3.2 Pelastustoimen sisällön kehittyminen	17
3.3 Vastuun jakaantuminen pelastustoimessa	19
3.4 Pelastustoimen alueellistaminen	20
3.5 Yhteiskunnan yleinen vastuu.....	21
4 Pelastustoimen nykytila.....	22
4.1 Pelastuslain järjestelmää koskevat yleiset määräykset	22
4.2 Pelastustoimen alueet	24
4.3 Ennaltaehkäisy	25
4.4 Pelastustoimen toimintaympäristö hälytystoiminnan kannalta	27
4.4.1 Koko maata kattava tarkastelu	27
4.4.2 Tarkastelu pelastustoimialueittain	28
4.5 Pelastustoiminnan mitoitus ja valmius	31
5 Vaihtoehtoisten urapolkujen mahdollisuuksien tarkastelu.....	36
5.1 Ennaltaehkäisy pelastustoiminnan varjossa	36
5.2 Pelastuslaitosten sisäinen kulttuuri	37
5.3 Käytännön ongelmia urakehityksen ratkaisemiseksi	39
5.4 Uudistusta tarvitaan pelastuslaitoksiin	41
5.5 Uudistetun pelastuslaitoksen sisäinen kulttuuri.....	42
6 Keskeiset kehittämiskohteet ja tarvittavat muutokset nykytilaan.....	43
6.1 Ohjeena pelastustoimen strategia.....	43
6.2 Strateginen suunnitelma	47
6.3 Suunnitelman aloitusvaiheen sisältö	50
6.3.1 Yleiset kehittämistavoitteet toimintakykyhankkeen esitysten mukaan	50
6.3.2 Toimet pelastuslaitosten sisällä	51

6.3.3 Koulutusjärjestelmä.....	58
6.3.4 Palkkaus.....	63
6.3.5 Tutkimustoiminta	64
6.3.6 Sopimuspalokunnat	67
6.3.7 Omistajapolitiikka.....	67
6.4 Suunnitelman seuraava vaihe – pelastuslaitokset turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi	70
6.4.1 Strateginen lähtökohta.....	70
6.4.2 Paikallinen turvallisuussuunnittelu sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan	71
7 Yhteenveto ja keskeiset esitykset	72
7.1 Keskeiset tavoitteet	72
7.2 Toimet pelastuslaitosten sisällä	74
7.3 Koulutusjärjestelmän kehittäminen.....	75
7.4 Palkkausjärjestelmä.....	75
7.5 Tutkimustoiminta	75
7.6 Sopimuspalokunnat	76
7.7 Omistajapolitiikka.....	76
7.8 Pelastuslaitokset turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi	76
7.9 Yhteenveto.....	76

Liitteet

Liite 1: Lähdeluettelo	77
------------------------------	----

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto

Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 17.7.2009 selvityshenkilön, jonka tehtävänä oli vuoden 2009 loppuun mennessä valmistella vuorovaikutuksessa alan toimijoiden kanssa esityksiä siitä, millä tavalla palomiesten vaihtoehtoisia urapolkuja voitaisiin kehittää ja mitä tämä eri osapuolilta edellyttää. Selvityshenkilön toimikausi oli 1.8. – 31.12.2009.

Hallitus käsitteli iltakoulussaan 10.6.2009 palomiesten eläkeikäkysymystä. Kun yleisen eläkepolitiikan tavoitteena on pidentää työuria, olisi paluu palomiesten osalta vanhaan ammatilliseen eläkeikään ristiriidassa tämän kanssa. Siksi hallitus linjasi, että palomiesten eläkeikä jää nykyisten järjestelyjen mukaiseksi eikä sitä lasketa. Pelastustoimen toimintakyvyn ylläpitämiseksi on valmisteilla useita toimia.

Kunnallisen eläkejärjestelmän ammatillisesta eläkeiästä on luovuttu vuonna 1989. Tuolloin palveluksessa olleet ovat säilyttäneet osaksi alemman ammatillisen eläkeiän. Ennen muutosta alempiin eläkeikäryhmiin kuului yhteensä 103 virka- tai ammattinimikettä. Palomiesten eläkeikä oli 55 vuotta. Tämän jälkeen minkään aiemmin alennetun eläkeiän piiriin kuuluneen ammattiryhmän osalta ei ole tehty erityisjärjestelyjä.

Palomiesten eläkeiän alentaminen olisi aiheuttanut paineita eläkeiän alentamiseen muissakin ammatillisen eläkeiän piirissä olleissa ryhmissä. Tällaista henkilöstöä on kunnissa noin 358 000 henkilöä eli noin 70 % kunnallisen eläkelain piiriin kuuluvasta henkilöstöstä. Palomiesten eläkeiän alentaminen antaisi signaalin siitä, että raskaissa töissä työelämään liittyvät ongelmat olisivat korjattavissa eläkeikää alentamalla. Koska tavoitteena on kaikkien työntekijöiden jatkaminen työelämässä mahdollisimman pitkään, minkään ryhmän eläkeikää ei voida alentaa.

Palomiesten työ on vaativaa ja edellyttää hyvää fyysistä ja psyykkistä toimintakykyä koko työuran ajan. Hallitus asetti selvityshenkilön, jonka tehtävänä oli vuoden 2009 loppuun mennessä valmistella vuorovaikutuksessa alan toimijoiden kanssa esityksiä siitä, millä tavalla palomiesten vaihtoehtoisia urapolkuja voitaisiin kehittää ja mitä tämä eri osapuolilta edellyttää. Sisäasiainministeriö selvittää palomiesten koulutusjärjestelmän uudistamista tavalla, joka alentaa ammattiin valmistuvien palomiesten ikää ja siten pidentää palomiesten työuria alkupäästä. Ministeriö selvittää myös mahdollisuudet antaa palomiehille muuntokoulutusta, joka mahdollistaisi palomiesten rekrytoinnin hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin.

Sisäasiainministeriön asettama laajapohjainen pelastuslaitosten toimintakykyhanke tulee antamaan eri osapuolille suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia. Niiden tavoitteena on

muun muassa ohjata voimavarojen kohdentamista, henkilöstön ikääntymisen huomioon ottamista urakehityksessä ja koulutusjärjestelmässä sekä henkilöstöä vähemmän kuormittavien työmenetelmien käyttöönottoa.

Hallituksen linjausten mukaan pelastuslaitosten sekä pelastustoimen työnantajina toimivien kuntien ja kuntayhtymien tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota työaikamuotojen tarkoituksenmukaiseen valintaan ja työn kuormittavuuden joustavaan tasaamiseen sekä työhyvinvointiin. Työterveyshuollon toimivuutta ja ammatillista kuntoutusta sekä työsuojelua tulisi myös tehostaa ja kehittää henkilöstön vaihtoehtoisia urapolkuja.

Selvityshenkilön tehtävänä oli vuoden 2009 loppuun mennessä valmistella vuorovaikutuksessa alan toimijoiden kanssa esityksiä siitä, millä tavalla palomiesten vaihtoehtoisia urapolkuja voitaisiin kehittää ja mitä tämä eri osapuolilta edellyttää. Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö kutsuivat selvityshenkilöksi Pekka Myllyniemen. Sisäasiainministeriön pelastusosasto osoitti selvityshenkilön avuksi tarvittavan sihteerityövoiman.

Selvityshenkilön tueksi asetettiin asiantuntijaryhmä, jossa olivat edustettuina Kunnallinen työmarkkinalaitos, Suomen Kuntaliitto, pelastusalan työntekijäjärjestöt, pelastuslaitokset ja Pelastusopisto.

1.2 Hallitusohjelma

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman luvussa 4: ”Oikeuspolitiikka ja sisäinen turvallisuus” esitetään pelastustoimen tavoitteet:

- Turvataan pelastuslaitosten toiminta- ja palvelukyky pelastushenkilöstön epäedulliseksi muuttuneen ikärakenteen vaikutuksien varalta mm. tarkistamalla pelastushenkilöstön mitoituksen ja rakenteen perusteet sekä yksiköiden tehtäviin liittyvät suorituskykyvaatimukset. Hallitus ratkaisee pelastushenkilöstön eläkeikäkysymyksen.
- Tarkistetaan pelastuslaki tavoitteena erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn ja asumisturvallisuuden parantaminen. Arvioidaan nykyisten väestönsuojelumääräysten tarkoituksenmukaisuus. Palotarkastukset ja muut turvallisuutta edistämistä toimet kohdistetaan nykyistä paremmin riskikohteisiin. Turvallisuutta parantavan tekniikan käyttöä lisätään.
- Häätäkeskuslaitosten toimintavarmuus ja – nopeus varmistetaan. Häätäkeskustoiminta ja tietojärjestelmät uudistetaan siten, että keskuksat verkotetaan niin, että ne voivat tukea toisiaan ruuhkatilanteissa ja poikkeusoloissa.

1.3 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Valtioneuvosto hyväksyi 8.5.2008 Sisäisen turvallisuuden ohjelman hallituksen periaatepäätökseksi, jossa määritetään poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden kehittämisen painopisteet, tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelman tavoitteet on asetettu vuodelle 2015. Tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maata vuonna 2015.

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnallista tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.

Hyvä sisäinen turvallisuus syntyy monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Turvallisuutta edistävät turvallinen koti-, asuin- ja työympäristö, toimivat peruspalvelut, hyvin suunniteltu liikenneympäristö, avun saanti silloin, kun sitä tarvitaan ja varmuus siitä, että rikoksiin syyllistyneet joutuvat edesvastuuseen teoistaan. Osa sisäistä turvallisuutta on myös varautuminen suuronnettomuuksiin ja normaaliajan häiriötilanteisiin.

Pelastustoimen kannalta sisäisessä turvallisuudessa huomioon otettavia ovat tulipalot; tapaturmat; suuronnettomuudet ja systeemin riskit. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ei tulipaloja kuitenkaan erikseen käsitellä. Ohjelma ei näin ollen anna parhaalla mahdollisella tavalla tukea pelastustoimen kehittämiselle. Toimenpiteinä paloturvallisuutta käsitellään esimerkiksi sopimuspalokuntien toimintaedellytysten parantamisessa paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittämisessä.

Onnettomuuksien määrä muodostaa keskeisen haasteen. Tapaturmat ovat suomalaisten neljänneksi yleisin kuolinsyy. Vuonna 2006 tapaturmiin kuoli 3084 ihmistä, suurin osa eli 2710 tapaturmaisesti kotona ja vapaa-ajalla, mikä asukaslukuun suhteutettuna on korkeampaa kuin muualla läntisessä Euroopassa. Väestöhaastattelujen mukaan koti- ja vapaa-ajan tapaturmakuolleisuus on kaksinkertaistunut viimeisen kahden vuosikymmenen kuluessa. Alkoholi on usein keskeinen syy tapaturmien taustalla. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmista aiheutuu inhimillisten kärsimysten lisäksi kunnille merkittäviä taloudellisia kustannuksia, joiden kokonaismääräksi on arvioitu vuosittain noin 4 miljardia euroa.

Palokuolemista menehtyy vuosittain noin 100 ihmistä, joka on kansainvälisesti vertaillen väkilukuun suhteutettuna korkea määrä. Päihtyneiden osuus oli 70 % kaikista tulipaloissa kuolleista. Alkoholin vaikutuksen alaisena palotapaturmassa kuolleiden osuus on kasvanut, mitä selittää erityisesti naisten lisääntynyt alkoholinkulutus. Alentunut toimintakyky on keskeinen taustatekijä tulipalojen syttymisessä ja erityisesti henkilövahingoissa.

Keskeisiksi kehittämiskohteiksi sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitetään asumisen paloturvallisuuden kokonaisvaltainen kehittäminen sekä koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrän vähentäminen ennalta ehkäisevää työtä vahvistamalla ja vakiinnuttamalla.

Suuronnettomuuksiin liittyvät riskit ovat aikaisempaa suurempia. Erityisen merkittäviä suuronnettomuusriskejä ovat yhteiskunnallisesti laajat mittasuhteet saavat merellinen suuronnettomuus, sään ja ääri-ilmiöiden aiheuttamat laajat myrskytuhot. nopeasti kehittyvä, laaja vaarallisten aineiden onnettomuus asutuskeskuksissa sekä laaja energiahuollon katkos.

Yhteiskunnan haavoittuvuutta lisää merkittävästi systeemin riskit, joilla tarkoitetaan laajalle levinneitä teknisten järjestelmien riskejä. Systeemin riskit kohdistuvat järjestelmiin, joista yhteiskunta on riippuvainen. Näitä järjestelmiä ovat esimerkiksi terveydenhuolto, kuljetukset, sähkön- ja lämmöntuotanto, vesi- ja viemärijärjestelmät ja telekommunikaatio.

1.4 Aikaisemmat selvitykset

Palo- ja pelastushenkilöstön työoloja, työn erityistä luonnetta ja eläketurvaa selvittävä työryhmä, Suomen Kuntaliitto, raportti 20.10.1998

Työryhmän tehtävänä oli selvittää palo- ja pelastushenkilöstön työolojen, työkykyä ylläpitävän työsuojelun sekä uudelleen- ja uudelleensijoitustoiminnan kehittämistyötä sekä sitä, miten palo- ja pelastushenkilöstön työolosuhteet ja työn erityinen luonne tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi kunnallisessa eläketurvassa.

Työryhmä korosti erityisesti työnantajan vastuuta viranhaltijoistaan ja työntekijöistään. Työryhmä esitti, että kuntien henkilöstöhallinnossa tulisi jo miehistöä operatiivisiin tehtäviin rekrytoitaessa ottaa esille koko työuran kattava suunnitelma työtehtävien muuttamisesta tai virasta tai tehtävästä toiseen siirtämisestä ottaen huomioon asianomaisen toimintakyky ja kelpoisuus, koska miehistön toimintakyvyn voitaneen arvioida huononevan operatiivisissa tehtävissä ikääntymisen myötä. Samalla tulisi kiinnittää huomiota myös työkykyä ylläpitävään toimintaan sekä uudelleensijoitus- ja koulutusmahdollisuuksiin kunnan organisaatiossa.

Eläkejärjestelmän osalta työryhmä totesi työnsä liittyvän Kuntien eläkevakuutuksen lisäeläketyöryhmän työhön. Yhtyen mainitun työryhmän vuoden vaihteessa 1997 antaman muistion lopputulemaan työryhmä katsoi, että kuntien tulisi tehostaa kuntien työkykyä ylläpitävää toimintaa, uudelleensijoitusta ja -koulutusta sekä urasuunnittelua muihin tehtäviin sijoittamiseksi. Työryhmä katsoi, että kuntien eläkevakuutuksen tulee ratkaisutoiminnassaan erityisesti selvittää ikääntyvän palo- ja pelastushenkilöstön kuntoutusmahdollisuudet.

Työryhmän esitykset jäivät monilta osin toteutumatta. Taustalla oli sekä työntekijäjärjestöjen odotukset eläkeiän alentamiseen että kuntatyönantajan liian vähäinen sitoutuminen ehdotusten toteuttamiseen.

Onnettomuusriskit hallintaan: pelastustoimen optimaalinen malli, valtioneuvoston määräämä palo- ja pelastustoimen (kokonais-)selvitys, väliraportti 8.12.1999 SM, loppuraportti 29.2.2000 SM 1/2000

Selvitysmies esitti, että pelastustoimen perustehtäväksi määritettäisiin onnettomuusriskien hallinta sekä että keskeiset kehittämiskohteet silloiseen nykytilaan verrattuna olivat:

- ennaltaehkäisyn toteuttaminen perustehtävän mukaisesti
- voimavarojen hyväksikäytön tehostaminen
- alueiden muodostaminen pelastustoimen järjestämisen perustaksi yksittäisten kuntien sijasta
- kiireellisen sairaankuljetuksen liittäminen keskeiseksi osaksi pelastustointia sekä johtamisjärjestelmän uudistaminen.

Erityisesti lainsäädännössä ja pelastustoimen strategiassa ja ohjeistuksessa ennaltaehkäisy onkin kehittynyt ehdotuksen mukaisesti, mutta organisaation sisällä siihen sitoutumisessa on paljon puutteita.

Vuonna 2004 toteutetun alueellistamisen myötä käytössä olevien voimavarojen tehostaminen on pitkälti toteutunut samoin hallinnolliset ja hälytystilanteiden johtamiskäytännöt, mutta henkilöstöjohtamisessa näyttää olevan edelleen kehittämistarpeita.

Kiireellistä sairaankuljetusta ei esitetyllä tavalla ole yleisesti liitetty osaksi pelastustointia, mutta pelastustoimessa kehitetty ensivastetoiminta on parantanut huomattavasti valmiutta onnettomuustilanteissa.

Pelastushenkilöstön työssä jaksaminen, 11.1.2006 SM 1/2006, SM:n asettama työryhmä tehtävänä selvittää pelastushenkilöstön ikärakennetta, henkilöstön työhön liittyviä vaatimuksia, pelastushenkilöstön työkykyä, työkykyä kehittävää henkilöstöpolitiikkaa sekä henkilöstön siirtymistä kunnallisen eläkejärjestelmän mukaiselle eläkkeelle

Markku Haikon johdolla toiminut laajapohjainen työryhmä teki perusteellisen selvityksen. Pelastushenkilöstön eläkeikään ryhmällä ei kuitenkaan ollut edellytyksiä ottaa yhteistä kantaa ryhmässä vallinneiden voimakkaasti vastakkaisten näkemysten johdosta.

Työryhmän ehdotukset koskivat:

- henkilöstömitoitukseen ja tehtävien määrittelyyn liittyvien sisäasiainministeriön ohjeiden kehittämistä ja täsmentämistä sekä pelastuslaitosten palvelutasopäätösten tarkentamista,
- henkilöstön horisontaalisen työuran kehittämistä ja henkilökohtaiseen oppimiseen kannustamista,
- henkilöstön fyysisestä ja henkisestä toimintakyvystä huolehtimista sekä henkilöstöjohtamisen ja henkilöstösuunnittelun kehittämistä sekä
- eri osapuolien yhteistoiminnan edistämistä.

Työryhmä korosti, että ohjeiden kehittämisessä täytäntöönpanovastuu on sisäasiainministeriöllä, työuran kehittäminen ja jatkuvaan henkilökohtaiseen oppimiseen kannustaminen vaatii työmarkkinaosapuolten vastuuntuntoa ja pelastuslaitoksilla on vastuu oman henkilöstönsä fyysisen ja henkisen toimintakyvyn ylläpidosta ja parantamisesta sekä henkilöstöjohtamisen kehittämisestä.

Työryhmä ehdotti myös, että sisäasiainministeriö ryhtyy selvittämään mahdollisuuksia perustaa laitosten tueksi yhteistyöviranomaisten ja -järjestöjen myötävaikutuksella pysyvä valtakunnallinen kehittämissyöksikkö-tyyppinen toimielin.

Työryhmä ehdotti lisäksi tutkimuksen tekemistä sen selvittämiseksi, kuinka paljon henkilöstöä todellisuudessa tarvitaan savusukellukseen tai muihin raskaisiin pelastustehtäviin.

Työryhmän esityksillä ei ollut edellytyksiä johtaa odotettuihin toimiin, koska tarpeellista yhteishenkeä erityisesti työntekijäjärjestöjen kanssa ei syntynyt.

Monia yhteistoimintahankkeita on kuitenkin syntynyt, joista keskeisin on pelastuslaitosten keskinäinen kumppanuushanke. Sisäasiainministeriön vuonna 2007 aloittama pelastuslaitosten ja -henkilöstön toimintakykyhanke jatkaa Markku Haikon työryhmän ehdotusten selvittämistä.

2 Selvityksen teko

2.1 Strateginen suunnitelma

Koko selvitystyön lähtökohtana on toimeksiannossa mainittu toteamus ja tavoite, että Palomiesten työ on vaativaa ja edellyttää hyvää fyysistä ja psyykkistä toimintakykyä koko työuran ajan.

Selvitystyötä aloitettaessa ja ensimmäisten keskustelujen yhteydessä kävi ilmeiseksi, että vallitsee hyvin erilaisia käsityksiä siitä, mikä on palomiehen kokonaistehtävä.

Näin ollen ei ollut tarkoituksenmukaista lähteä suin päin etsimään vastauksia yksityiskohtiin eikä luetteloimaan vaihtoehtoisia urapolkuja.

Tiedetään vaihtoehtoisia urapolkuja olevan, mutta niiden käyttöönotolle on esteitä. On ymmärrettävä, mistä ongelmat johtuvat. On tarpeen analysoida, mikä on ja mikä voisi olla pelastustoimen yhteiskunnallinen tehtävä. Onko se vain sitä, mitä pelastustoimen lainsäädännössä on määritelty.

Julkisuudessa yleensä esitetään, että palomiehen tehtävä muodostuu ensi sijassa niistä toimista, joissa edellytetään savusukelluskelpoisuutta. Laajalti ollaan sitä mieltä, että palomiehen tehtävä muodostuu niistä toimista, joissa vaaditaan kykyä raskaisiin pelastustehtäviin. Tästä perimmältään johtuu vaatimus alennettuun eläkeikään.

Kun savusukelluskelpoisuus heikkenee usein jo noin 40 vuoden iässä ja vain harvoin jatkuu yli 55 vuoden, on ymmärrettävää tavoitella yritys palata vanhaan eläkeikään.

Koska tavoitteena on työura vanhuuseläkeikään 63 – 68 asti, on selvitettävä **toiminnallinen kokonaismalli**, jolla tämä tavoite on mahdollista saavuttaa. Tämän mallin kehittämisestä syntyy **strateginen suunnitelma**.

Selvitystyössä on etsittävä ne ongelmat pelastustoimessa, jotka ovat esteenä työssäpysymistavoitteen saavuttamiselle ja ongelmista johdettavat kehittämiskohteet. Tavoitteena selvitystyössä tulee olla sellaisten mallien kehittäminen, joiden avulla pelastustoimen yhteiskunnallinen vaikuttavuus säilyy vähintään nykyisellä tasolla henkilöstön vanhenemisesta huolimatta.

On osoittautunut, että vaihtoehtoisten urapolkujen kehittäminen ei ole mahdollista ilman, että tarkastellaan pelastustoimea kokonaisuutena ja myös pelastustoimea nykyistä laajempina yhteiskunnallisena tehtävänä.

Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu sen määrittäminen, mitä varten pelastustoimi on organisoitu. Tämän mukaisesti määritty pelastustoimen kokonaistehtävä ja sen mukaan pelastuslaitoksen ja sen henkilöstön tehtävät.

Pelastustoimen toimialan kehittymistä käsitellään tämän selvitystyön luvussa 2 Pelastustoimen kehittyminen.

Selvitystyön alusta alkaen työssä otettiin tarkasteltaviksi seuraavat näkökohdat:

- 1) vaihtoehtoisten urapolkujen kehittäminen erityisesti pelastustoimen sisällä,
- 2) yhdessä toimimisen kehittäminen koko pelastustoimen organisaatiossa,
- 3) työnantajan/pelastuslaitoksen ylläpitäjän vastuun korostaminen työntekijöistään ja hyvästä työnantajapolitiikasta,
- 4) muutosta vastustavien asenteiden avaaminen?

2.2 Vireillä olevat kehittämishankkeet

Käytännön lähtökohtana selvitystyölle oli saman aikaan vireillä olleet hankkeet:

Pelastuslain uudistamishanke

Pelastuslaitosten ja -henkilöstön toimintakykyhanke

- 1) Pelastushenkilöstön mitoituksen perusteet ja suorituskykyvaatimukset
- 2) Pelastushenkilöstön urakehityksen linjaukset ja koulutusjärjestelmän tuki
- 3) Tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistäminen sekä tulosten hyödyntäminen
- 4) Työterveyttä ja -turvallisuutta ylläpitävän ja edistävän toiminnan tehostaminen

Pelastuslaitosten kumppanuushanke

Johtamisen kehittämishanke

Pelastusalan ammatillisen osaamisen kehittämishanke

2.3 Selvityksen työtapa

Selvitystyö tehtiin vuorovaikutteisesti ja avoimesti keskustelemalla eri toimijoiden kanssa, tutustumalla pelastuslaitoksiin, keskustelemalla mm. selvityksen asiantuntijaryhmässä kolmessa kokouksessa, pelastustoimen johdon foorumissa, pelastustoimen omistajafoorumissa, pelastusalan työnantajataustaryhmässä, ammattijärjestöjen edustajien kanssa, osallistumalla seminaareihin ja tilaisuuksiin, antamalla haastatteluja. Työn kuluessa selvitysmies kävi keskusteluja runsaan 50 yhteisön kanssa. Mukana oli 12 aluepelastuslaitosta, joista muutamassa käytiin kaksi kertaa. Keskustelut aluepelastuslaitoksissa käytiin yleensä johdon kanssa. Neljässä keskustelussa läsnä olivat myös henkilöstön edustajat.

Selvitystyö eteni prosessina pääpiirtein seuraavasti:

- a. Tietojen hankinta pääosin 31.10. mennessä
- b. Selvityksen mallin ja suunnitelman valmistelu 30.9. mennessä
- c. Alustavien linjausten muotoilu 31.10. mennessä
- d. Lopullisten ehdotusten valmistelu pääosin 30.11. mennessä
- e. Loppuraportin valmistelu joulukuussa ja viimeistely 11.1.2010 mennessä

3 Pelastustoimen kehittyminen

3.1 Pelastustoimen järjestelmän toiminnalliset osat

Uhkien, vaarojen ja onnettomuuksien varalta yhteiskunnassa suoritettavat toimet on Onnettomuusriskit hallintaan selvitystyössä 1999 - 2000 kuvattu seuraavasti turvallisuusketjuna:

- a. Yhteiskunnassa on tarpeen tehdä ennakoivaa turvallisuustyötä jo toiminnan suunnitteluvaiheessa, joka alkaa maankäytön suunnittelusta ja osallistumisesta rakennusten ja rakenteiden turvallisuussuunnitteluun ja vaaraa aiheuttavien laitosten sijoitteluun. Keskeistä on pyrkiä ennalta ehkäisemään onnettomuuksien syntyminen tai ainakin vähentämään niiden syntymisen todennäköisyyttä.
- b. Koska ehkäisevillä toimilla ei kaikkien onnettomuuksien syntyä voida estää, on lainsäädännöllä, suunnittelulla, organisoimalla, henkilöstöä kouluttamalla, väestöä valistamalla, kaluston ja välineistön hankinnalla, huollolla ja kunnossapidolla, viesti-, valvonta- ja hälytysjärjestelmät aikaan saamalla sekä poikkeusolojen varalta suojia rakentamalla varauduttava onnettomuuksiin.
- c. Kohteessa tehtävillä suojaamistoimilla rajoitetaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien seurauksia. Näitä suojaamistoimia ovat rakenteelliset paloturvallisuustoimet, palovaroittimet ja muut palonilmaisulaitteet sekä automaattiset sammutuslaitteistot (sprinklerilaitteistot). Laajemmin ajateltuna ja myös poikkeusolot huomioon ottaen suojaamistoimiin kuuluvat myös toimet, joilla onnettomuus pyritään mikäli mahdollista havaitsemaan ennakkoon, varoittamaan ja hälyttämään onnettomuuden kohteena olevat ihmiset ja tarvittaessa siirtämään heidät suojaan.
- d. Onnettomuuden tapahduttua aloitetaan pelastustoiminta. Pelastustoiminta muodostuu perustoiminnoista, joita ovat sammuttaminen, pelastaminen, etsintä ja lääkinällinen pelastustoimi sekä näitä tukevista toiminnoista.
- e. Pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat toimet ovat hoitoa ja huoltoa ja pidemmällä aikavälillä toipumis- ja jälleenrakennustoimia.
- f. Kaikissa näissä toimissa tarvitaan keskitettyä johtamista. Normaalioloissa johtaminen on luonteeltaan hallinnollista. Pelastustoiminnan johtaminen on tilanteen mukaista ja vaatii nopeaa päätöksentekoa. Hoito- ja huoltovaiheessa palataan vähitellen hallinnollistyylliseen johtamiseen. Kaikissa vaiheissa tarvitaan hyviä viestiyhteyksiä johtamista, valvontaa ja hälyttämistä varten. Samoin tarvitaan tiedotus-, valistus- ja neuvontatoimintaa sekä valmisteluvaiheessa että tilanteen aikana.

Turvallisuusketjun toimet ja niiden tarkoitus uhkien, vaarojen ja onnettomuuksien varalta voidaan kuvata seuraavalla yksinkertaistetulla kaaviokuvalla.

TOIMENPITEET	TARKOITUS
Ennaltaehkäisy	Onnettomuuksien syntymisen ehkäisy tai ainakin niiden syntymisen todennäköisyyden vähentäminen
Suojaamistoimet	Tuhon rajoittaminen
Pelastustoiminta	Ihmisten ja omaisuuden pelastaminen ja ympäristön suojaaminen
Pelastustoiminnan jälkeinen toiminta	Onnettomuuden kohteena olleiden ja loukkaantuneiden hoito ja huolto, jälkivahinkojen torjunta, raivaus ja korjaus

Edellä kuvatuista toimista kaikki eivät kuulu pelastustoimeen. Erityisesti pelastustoiminnan jälkeen pidemmällä aikavälillä suoritettavat hoito-, huolto-, toipumis- ja jälleenrakennustoimet kuuluvat yhteiskunnan yleisiin varautumistoiimiin. Kaikkiaan on kuitenkin kyse siitä, että pelastustoimen tulee olla mukana turvallisuusketjun kaikissa vaiheissa.

Vastuu yllä kuvatuissa toimissa jakaantuu yhteiskunnassa julkisen vallan eli valtion ja kuntien sekä yksityisten eli fyysisten ja juridisten henkilöiden kesken.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään pelastustoimen kehittymistä sekä sisällön että vastuun kannalta. Painopiste on tulen vaaraan liittyvissä toimissa, joihin pelastustoimen historiallinen lähtökohta liittyy. Erityisesti kannattaa kiinnittää huomiota kahteen kehityskaareen:

- 1) ennaltaehkäisevien toimien toissijaisuuteen pelastustoiminnan rinnalla aina nykyhetkeen asti sekä
- 2) vastuun selkiytymättömyyteen yleensä onnettomuuksien yhteydessä.

3.2 Pelastustoimen sisällön kehittyminen

Pelastustoimen lähtökohtana on historiallisesti palontorjunta. Ruotsi-Suomessa oli jo 1300-luvun puolivälistä lähtien määräyksiä tulenvaaran torjumiseksi. Useimpiin kaupunkeihin samoin maaseutukyliin hankittiin ajan myötä palojärjestykset tai ainakin rakennusjärjestykset, jotka sääntelivät ehkäisevää palontorjuntaa. Suomen palolainsäädännön isä Leo Pesonen korostaa kirjassaan Tulenvaara ja sen torjuminen,

että ainakin ”ennaltaehkäisevässä muodossa palotoimi on yhtä vanha kuin inhimillinen yhteiskunta” (1920).

Kuitenkin vasta itsenäisen Suomen vuonna 1933 annettu palolaki järjesti tulipalojen vaaraan liittyvän turvallisuustoimen lakisääteiselle kannalle ja vakiinnutti käsitteen palotoimi, joka jakaantui sammutustoimeen ja palonehkäisyyn. Mainitut käsitteet kuvaavat myös palokuntien tehtäviä. Vuoden 1960 palolaki vakiinnutti palotoimen sisällön entisellään, vaikka pelastustoiminta myös muissa kuin tulipaloissa oli käytännössä jo tullut palokuntien erääksi tehtäväksi.

Vuoden 1975 laki palo- ja pelastustoimesta laajensi toimialan käytännön kokemusten mukaisesti koko maassa käsittämään myös pelastustoimen, joten toimialan kokonaisuus muodostui palotoimesta sekä pelastustoimesta laissa määritellyissä tilanteissa.

Toimialaan oli 1960-luvulta lähtien liittynyt pelastuspalvelu, jonka järjestelyistä valtioneuvosto teki vuonna 1973 päätöksen. Pelastuspalvelulla tarkoitetaan kaikkia viranomaisten, vapaaehtoisten järjestöjen ja muiden yhteisöjen onnettomuus- ja tuhotilanteissa suorittamia toimia.

Väestön suojaamiseksi sodan vaaroilta oli Suomessa alettu varautua jo 1920-luvun loppupuolelta alkaen. Sotien jälkeen vuonna 1958 säädetyssä väestönsuojelulain mukaan väestönsuojelun tarkoituksena on väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta sekä niiden vahinkojen rajoittaminen ja niiden seurausten lieventäminen.

Toimiala liittyy myös yleiseen yhteiskunnan varautumiseen erilaisiin kriiseihin. Tätä tarkoittava valmiuslaki säädettiin vuonna 1991.

Syyskuun alussa 1999 voimaan tulleen pelastustoimilain mukaan pelastustoimeen kuului:

1. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy
2. Pelastustoiminta, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa ja uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä.
3. Väestönsuojelu, jolla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten toiminnan turvaamista ja 2 kohdassa mainittujen tehtävien hoitamista valmiuslain (1080/1991) 2§:ssä ja puolustustilain (1083/1991) 1§:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautumista.

Pelastustoimiasetuksen nojalla kunnan pelastustoimen tehtävät ulottuvat varsinaisen pelastustoimen lisäksi öljyvahinkojen torjuntaan, vaarallisten aineiden valvontaan,

meripelastuspalveluun osallistumiseen sekä pelastustoimintaan vesialueilla. Kunta voi myös tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja sekä huolehtia muistakin toimialalle soveltuvista tehtävistä.

Seuraavassa on kehittymisen vaiheet yhteenvetona:

Säännökset Ruotsi - Suomen ja Suuriruhtinaskunnan aikana	Palontorjunta ja ehkäisevä palontorjunta
Vuoden 1933 palolaki	Palotoimi: tulipalon sammutus ja palonehkäisy
Vuoden 1960 palolaki	Palotoimi: tulipalon sammutus ja palonehkäisy (Myös pelastustoiminta muissa kuin tulipaloissa oli tullut palokuntien erääksi tehtäväksi)
Vuoden 1975 laki palo- ja pelastustoimesta	Tulipalojen ennaltaehkäisy ja sammutus sekä pelastustoimi
Vuoden 1958 väestönsuojelulaki	Väestönsuojelu, erillinen organisaatio sodan ajan tilanteita varten
Vuoden 1991 valmiuslaki	Yhteiskunnan varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin
Vuoden 1999 pelastustoimilaki	Pelastustoimi: tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu (sekä muussa lainsäädännössä säädetty tehtävät)
Vuoden 2003 pelastuslaki	Pelastustoimi: tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta (sekä muussa lainsäädännössä säädetty tehtävät)

3.3 Vastuun jakaantuminen pelastustoimessa

Pelastustoimen järjestelyissä painopiste on historiallisesti ollut paikallisessa toiminnassa. Toiminta oli akuksi tulipalojen torjuntaan keskittynyttä ja paikallisesti järjestettyä, joka oli ”saanut kehittyä oman onnensa nojassa ilman mainittavaa tukea ja ohjausta valtion taholta”, kuten Suomen palolainsäädännön isä asian kuvasi (Leo Pesonen 1920).

Pelastustoimen paikalliset järjestelyt ovat perustuneet historiansa alusta lukien kunnalliseen jaotukseen, mutta jo 1800-luvun loppupuolelta lukien havaittiin, että pelkästään paikalliset järjestelyt eivät riitä. Kaivattu yhtenäisyys tapahtui aluksi yleisissä palokuntalaiskokouksissa ja sittemmin perustettujen järjestöjen toimesta. Suomen itsenäistyessä havaittiin paitsi yhtenäisen lainsäädännön myös valtion ohjauksen tarve.

Vuoden 1933 palolaissa valtion ohjaustehtäviä olivat palotoimen valvonta, koko valtakunta koskevat palohallinnon tehtävät sekä tehtävät, jotka ovat kunnan rajoista riippumattomia.

Vuonna 1999 voimaan tuleen pelastustoimilain mukaan pelastustoimi järjestettiin ohjattuna kunnallisena toimintana, jossa kunnat ovat vastuussa lainsäädännössä määrättyllä tavalla pelastustoimen järjestämisestä omalla alueellaan ja pelastustoimesta vastaavalla ministeriöllä sekä lääninhallituksella on oikeus ohjata kuntien toimintaa omilla määräyksillään.

Ohjatussa kunnallisessa toiminnassa sekä pelastustoimessa yleisestikin oli kuitenkin puutteita, joiksi Onnettomuusriskit hallintaan loppuraportissa vuonna 2000 selvitysmies esitti erityisesti:

- ennaltaehkäisevän työn laiminlyönnit,
- keskitetyn ja yksityiskohtiin puuttuvan kuntien ohjauksen ristiriidat kunnallisen itsehallinnon kanssa,
- heterogeenisen kunnallisen jaotuksen, jossa valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä pelastustoimen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta sekä
- puutteet kuntien välisessä yhteistoiminnassa, vaikka operatiivisella tasolla olikin edistytty, mutta laajempi yhteistyö oli takkuista.

Selvitysmies esitti, että pelastustoimen järjestelmän tehostamiseksi järjestämisen perusjaoksi muodostetaan noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointia.

3.4 Pelastustoimen alueellistaminen

Pelastustoimen alueellistaminen toteutettiin vuoden 2004 alusta vuonna 2001 pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain ja vuonna 2003 annetun pelastuslain nojalla. Hätäkeskuslain muutoksella saatettiin pelastustoimi, poliisitoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi yhteisen hätäkeskusjärjestelmän piiriin.

Pelastuslain nojalla **kunnat vastaavat** pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueelle (alueen pelastustoimi), siten kuin siitä säädetään alueiden muodostamisesta annetun lain 4 §:ssä.

Alueellinen pelastustoimen järjestelmä siirsi yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävien järjestämisen lakisääteisesti alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksellä Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnat yhdessä ovat vastuussa pelastustoimen järjestämisestä koko alueella. Kuntien on huolehdittava siitä, että pelastustoimen palvelut toimivat koko alueella sen kaikissa kunnissa yhtenäisillä perusteilla. Pelastuslaissa tehtävät on määritelty pelastustoimen alueelle, ei yksittäiselle kunnalle.

Olavi Kallio ja Reijo Tolppi korostavat tutkimuksessaan Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004 (Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto, 2008) alueuudistuksen merkittävyyttä totuttujen toimintatapojen, organisaatiokulttuurin ja johtamisen näkökulmasta. Kuntien näkökulmasta uudistus on merkinnyt päätösvallan ja vaikutusmahdollisuuksien vähentymistä. Asioista päätetään yhdessä muiden kuntien kanssa, mutta muutoksia tarkastellaan oman kunnan näkökulmasta: millainen palvelutaso on omassa kunnassa ja paljonko kunta maksaa pelastustehtävien hoitamisesta. Pelastusjohtajien näkökulma sen sijaan on selvästi laaja-alaisempi - alueellinen. Palvelutasoa ja sen kehittämistä tulee tarkastella riskianalyyseihin ja siinä esille tulleiden tarpeiden perusteella.

Kuntien päättäjien ja pelastusjohtajien erilaiset näkökulmat ovat selkeä haaste pelastuslaitosten toiminnan kehittämiseksi. Kuntien päättäjien näkökulma on perua aikaisemmasta peruskuntiin perustuneesta palokuntajärjestelmästä.

Kallio ja Tolppi kiinnittävät huomiota myös kuntien toimintaympäristössä tulevaisuudessa tapahtuviin muutoksiin kuten väestön ikääntymiseen ja taloudellisen toiminnan keskittymiseen. Heidän esityksensä mukaan erityisesti supistuvien alueiden palvelutason turvaamiseen olisi löydettävä uudenlaisia eri viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja. Heidän tutkimuksensa antaa viitteitä siihen, että parhaiten näihin haasteisiin kyetään vastaamaan kohtuullisen isoilla ja monipuolisilla alueilla, joilla on paljon asukkaita, kuntia ja myös kehittyviä kaupunkikeskuksia. Joissakin tapauksissa Kallion ja Tolpin esityksen mukaan saattaisi olla tarkoituksenmukaista yhdistää pieniä pelastusalueita isommiksi kokonaisuuksiksi, niin, että niissä olisi sekä kasvavia kuntakeskuksia että supistuvia alueita ja kuntia.

3.5 Yhteiskunnan yleinen vastuu

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS 2006) korostetaan, että yhteiskunnan on kyettävä turvaamaan elintärkeät toiminnot kaikissa tilanteissa. Turvallisuustilanteita ovat:

- normaaliolot,
- häiriötilanteet ja
- poikkeusolot.

Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi ja Jari Stenvall ovat tutkimuksessaan Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa (2009) määritelleet kuntien varautumisen kannalta turvallisuustilanteet seuraavasti:

- **Normaaliolot** on jokapäiväinen tila, jossa esiintyvät uhkat voidaan ehkäistä ennalta, torjua ja niiden vaikutuksista voidaan toipua voimassa olevilla säädöksillä ja voimavaroilla. Normaaliolojen järjestelyt luovat perustan toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

- **Häiriötila** on normaalioloissa tapahtuva poikkeava, odottamaton tai äkillinen turvallisuustilan muutos, joka aiheuttaa uhkaa yhteiskunnan toimivuudelle ja väestön turvallisuudelle. Häiriötilanteilla tarkoitetaan erityisesti kriittisten järjestelmien, kuten voimahuollon ja sähköisten järjestelmien vakavia toimintahäiriöitä. Tilanne voi vaatia myös valtionjohdon ja viranomaisten erityisiä toimia. Normaaliolojen uhka- ja häiriötilanteissa voidaan toipua normaaliolojen säädöksillä ja voimavaroilla, vaikkakin se voi vaatia myös säädösten tarkastamista jälkepäin.
- **Poikkeusoloja** ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Poikkeusolot aiheutuivat tyypillisesti perinteisistä turvallisuuspoliittisista uhista, joihin kansainvälinen terrorismi on tuonut uuden uhkatyyppin.

Varautumisella tarkoitetaan suunnittelua ja muita etukäteisvalmisteluja erilaisia häiriötilanteita, kriisejä ja poikkeusoloja varten. Varautumisen tarkoituksena on pyrkiä ehkäisemään häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset näiden tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi.

Varautuminen on haaste pelastuslaitoksille, joiden kehittymisen alkuvaihe on heikentänyt kuntien valmiutta varautumiseen ja myös onnettomuuksien ehkäisyyn.

4 Pelastustoimen nykytila

4.1 Pelastuslain järjestelmää koskevat yleiset määräykset

Pelastustoimen tarkoituksena pelastuslain nojalla on

- 1) tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, jollei muussa laissa tai asetuksessa toisin säädetä;
- 2) pelastustoiminta, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä; ja
- 3) väestönsuojelu, jolla tarkoitetaan tässä laissa ihmisten ja omaisuuden suojaamista ja 2 kohdassa mainittujen tehtävien hoitamista valmiuslain 2 §:ssä ja puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista.

Pelastustoimeen kuuluu lisäksi, mitä on säädetty aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi annetussa laissa, maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen

torjumisesta annetussa laissa, meripelastuslaissa, merilaissa, ilmailulaissa tai muussa laissa pelastustoimen tehtävistä.

Pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa.

Sisäasiainministeriö johtaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteen sovittaa eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa.

Läänin alueella näistä tehtävistä huolehtii aluehallintovirasto vuoden 2010 alusta.

Pelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa varten sisäasiainministeriön apuna on pelastustoimen neuvottelukunta.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi).

Alueen pelastustoimen tehtävänä on:

- 1) ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää
- 2) huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa
- 3) huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista
- 4) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- 5) huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta
- 6) yhteen sovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa
- 7) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Pelastustoimen alueella tulee olla pää- ja tarvittaessa myös sivutoimisesta henkilöstöstä koostuva **pelastuslaitos**. Lisäksi alueen pelastustoimen järjestelmään voi kuulua vapaaehtoisia palokuntia, laitospalokuntia ja tehdaspalokuntia sen mukaan kuin alueen pelastustoimi on niiden kanssa sopinut.

Pelastustoimen **palvelutason** tulee vastata onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määrättäessä 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.

Valtio huolehtii pelastustoimen ammatillisesta koulutuksesta ja muustakin pelastustoimeen liittyvästä koulutuksesta siten kuin Pelastusopistosta annetussa laissa säädetään.

Sisäasiainministeriö voi valtuuttaa myös muun kuin Pelastusopiston antamaan pelastusalan ammatillista koulutusta.

Alueen pelastustoimen tulee huolehtia siitä, että sopimusalokunnan henkilöstöllä ja palokunnan sivutoimisella henkilöstöllä on riittävä koulutus.

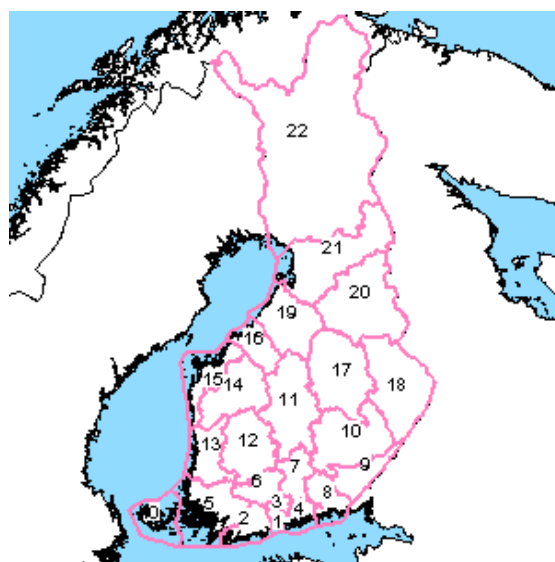
Pelastustoimen alueen pelastustoimintaan osallistuvalla päätoimiselta miehistöltä ja alipäällystöltä vaaditaan virkaa tai tehtävää vastaava pelastusalan tutkinto.

Pelastustoimintaan osallistuvalla sivutoimiselta ja vapaaehtoiselta henkilöstöltä vaaditaan riittävä koulutus. Koulutusvaatimuksiin kuuluvien kurssien opetussuunnitelmat vahvistaa Pelastusopisto.

Sisäasiainministeriö voi erityisistä syistä antaa erivapauden tässä laissa tai valtioneuvoston asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista alueen pelastustoimen virkaan tai tehtävään, jos pelastustoimen asianmukainen järjestäminen tätä välttämättä edellyttää.

4.2 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 |



Alueen pelastustoimi päättää pelastustoimen palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi.

Sisäasiainministeriön asetuksella säädetään tarvittaessa palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta.

4.3 Ennaltaehkäisy

Onnettomuuksien ehkäisyyn luetaan onnettomuuksien yleinen ehkäisy ja siihen liittyvä viranomaisten yhteistyö, rakennusten turvallinen käyttö, viranomaisvalvonta, valistus ja neuvonta, tulen sekä palovaarallisten aineiden ja laitteiden huolellinen käsittely.

Vahinkojen rajoittamiseen luetaan tekniset ja muut etukäteisjärjestelyt, joiden avulla tulipalo voidaan havaita sekä rajoittaa tai sammuttaa.

Pelastusviranomaisten tulee seurata onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehitystä ja siitä tehtävien johtopäätösten perusteella ryhtyä osaltaan toimenpiteisiin onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja tarvittaessa tehdä esityksiä muille viranomaisille.

Pelastusviranomaisten tehtävänä olevan valistuksen ja neuvonnan tavoitteena on, että ihmiset tunnistavat erilaiset vaaran aiheuttajat, osaavat ehkäistä onnettomuuksia ja toimia onnettomuustilanteissa sekä tietävät, miten varautua poikkeusoloihin.

Onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi pelastusviranomaisten tulee toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa.

Rakennuksen omistaja ja haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät.

Erikseen pelastuslaissa määrätyille alueille alueen pelastustoimen on laadittava yhteistyössä asianomaisten toiminnanharjoittajan kanssa pelastussuunnitelma ao. laitoksessa sattuvan onnettomuuden varalta. Vastaavasti pelastussuunnitelma on

laadittava valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin määriteltävään rakennukseen tai muuhun kohteeseen, jossa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat.

Rakennus, rakennelma ja sen ympäristö on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa siten, että tulipalon syttymisen tai leviämisen vaara on vähäinen ja että pelastustoiminta on onnettomuuden sattua mahdollista.

Huoneiston haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että asunto varustetaan palovaroittimella tai muulla laitteella, joka mahdollisimman aikaisin havaitsee alkavan tulipalon ja hälyttää asunnossa olevat. Majoitustiloissa ja hoitolaitoksissa vastaava velvollisuus on toiminnanharjoittajalla.

Alueen pelastusviranomaisen voi määrätä erityisiä turvallisuusvaatimuksia kohteeseen, jossa harjoitettu toiminta tai olosuhteet aiheuttavat palo- tai henkilöturvallisuudelle tai ympäristölle tavanomaista suuremman vaaran.

Palotarkastuksen tarkoituksena on ehkäistä ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle tulipaloista tai muista onnettomuuksista aiheutuvaa vaaraa. Palotarkastuksessa annetaan tarvittaessa tulipalojen ja muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa. Palotarkastuksen saa suorittaa alueen pelastusviranomaisen.

Alueen pelastustoimi päättää nuohouspalvelujen järjestämisestä alueellaan. Onnettomuuksien ehkäisyä palvelutason kannalta on koko maan kannalta tarkasteltu viime aikoina hyvin vähän verrattuna hälytystoiminnan palvelutasoon. Pelastustoimen taskutilastossa on tiedot valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen sekä palotarkastusten ja muiden tarkastusten osalta.

Valistus, neuvonta ja koulutus on tilaston mukaan kohdistunut vuonna 2005 10 %:iin, 2006 13 %:iin, 2007 15 %:iin ja 2008 20 %:iin väestöstä. Tavoitteita ei tilastossa ole esitetty.

Vuosittain tarkastettavista laitoksista ja tiloista on sairaaloista, ym. hoitolaitoksista, majoitustiloista ja -alueista sekä palovaarallisten kemikaalien käsittelykohteista tarkastettu eri vuosina 92 - 98 %, muista tiloista 80 - 94 %. Asuinrakennuksista on tarkastettu eri vuosina 56 - 63 %.

4.4 Pelastustoimen toimintaympäristö hälytystoiminnan kannalta (Lähde Toimintakykyhankkeen loppuraportti)

4.4.1 Koko maata kattava tarkastelu

Pelastustoimintaan kuuluu hätäilmoitusten vastaanotto, pelastusyksiköiden ja muun avun hälyttäminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja muiden vahinkojen torjuminen ja rajoittaminen, jälkiraivaus ja -vartiointi sekä näihin liittyvät johtamis-, tiedotus-, huolto- ja muut tukitoimet.

Pelastustoimen toimintaympäristö voimavarojen ja hälytystoiminnan kannalta muodostuu päätoimisesta ja muusta henkilöstöstä, joka viimeainittu on pääasiassa sopimuspalokuntalaisia.

Ympäri vuorokauden päivystäviä **päätoimisia paloasemia** on koko maassa 90 ja osan aikaa päivystäviä päätoimisia asemia 47. Mainituilla 90 päätoimisella asemalla on hälytysvalmiudessa vähintään yksi 1+3 vahvuinen pelastussukelluskykyinen yksikkö. **Osa-aikaisesti** päivystävien asemien vahvuudet vaihtelevat 0+1 ja 1+3 välillä. **Muilla kuin päätoimisesti miehitetyillä paloasemilla**, joita on 880, ei ole lainkaan päivystystä.

Muiden palokuntien lähtöaikavaatimukset vaihtelevat. Sopimuspalokunnat ovat pelastuslaitoksen kanssa tekemässään sopimuksessa määritelleet lähtöajan ja -vahvuuden. Niillä paikkakunnilla, joissa ei ole lainkaan päätoimista henkilöstöä, on tavallisesti 5 minuutin lähtöaikavaatimus ja vahvuus on useimmiten määritelty 1+2 tai 1+3 vahvuudeksi.

Pelastustoimintaan osallistuvaa päätoimista päällystää, alipäällystää ja miehistöä on yhteensä 3 992 henkilöä. Sopimuspalokunnissa on runsaat 14 000 hälytysosastoihin kuuluvaa palokuntalaista.

Pelastustoimen tehtävät muodostuvat pelastus-, ensivaste- ja ensihoitotehtävistä. Paloasemat, joissa on päätoiminen miehitys, tekevät yleensä myös ensihoitotehtäviä eli niissä on ambulanssivalmius. Sen sijaan sopimuspalokuntien henkilöstö toimii pelastus- ja ensivastetehtävissä, mutta ei tee ensihoitotehtäviä.

Pelastuslaitosten **hälytystehtävät** jakautuvat nykyisellään:

- ensihoitoon ja sairaankuljetukseen 1 412 135 tehtävää
- pelastustehtäviin 284 743 tehtävää
- ensivastetehtäviin 100 063 tehtävää

Ensihoito- ja ensivastetehtävät, jotka ovat sosiaali- ja terveystoimelle kuuluvia tehtäviä ja joita pelastuslaitokset hoitavat sopimuksen perusteella, muodostavat n. 84 % kokonaistehtävämäärästä. Pelastuslain mukaiset pelastustehtävät muodostavat siis n. 16 % kaikista tehtävistä.

Pelastustehtävien määrä on lisääntynyt 44 000:sta vuonna 1966 noin 76 000 tehtävään vuonna 2007 eli ne ovat kasvaneet 1,7-kertaisiksi. Tarkistus- ja varmistustehtävien määrä on lähes kaksinkertaistunut mainittuna aikana ja tehtävien määrä liikenneonnettomuuksissa on lähes kolminkertaistunut.

Pelastustehtävistä epäsuorasti tulipaloihin liittyvät lähes kaikki tarkastus- ja varmistustehtävät, jotka muodostavat 41,6 % pelastustehtävistä sekä suoraan eri tulipalotyypit (rakennus-, liikenneväline- ja maastopalot sekä muut tulipalot), jotka muodostavat 21,2 % pelastustehtävistä. Yhteensä siis tulipalot suoraan tai epäsuorasti muodostavat n. 63 % palokuntien pelastustehtävistä. Liikenneonnettomuudet muodostavat n. 12 % pelastustehtävistä.

4.4.2 Tarkastelu pelastustoimialueittain

Pelastustoimen alueet poikkeavat toisistaan huomattavasti paitsi kokonsa myös pelastustoimen järjestelyjen osalta. Pelastustoimen kumppanuushankkeen tukipalvelujen palvelualueen puitteissa on tehty pelastustoimen alueiden verrokkiluokittelu osoittaa havainnollisesti alueiden eroavaisuudet. Seuraavassa on aluksi esitetty ryhmäjako, sen jälkeen tiedot alueiden koosta ja lopuksi alueittain organisointi ja hälytystehtävät sekä päätoimisten paloasemien että muiden paloasemien osalta.

1) Suuri asukasluku, väestö kasvaa	Väestökehitys
a. Helsinki	+
b. Keski-Uusimaa	+
c. Länsi-Uusimaa	+
d. Varsinais-Suomi	+
e. Tampereen aluepelastuslaitos	+
2) Aukastiheys noin 30 asukasta neliökilometrillä	
a. Kymenlaakso	-
b. Itä-Uusimaa	+
c. Päijät-Häme	+
d. Kanta-Häme	+
e. Satakunta	-

3) Asukastiheys noin 10 - 20 asukasta neliökilometrillä

- a. Pohjanmaa +
- b. Etelä-Karjala -
- c. Keski-Pohjanmaa +
- d. Keski-Suomi +
- e. Etelä-Pohjanmaa +
- f. Pohjois-Savo -
- g. Oulu-Koillismaa +

4) Asukastiheys alle 10 asukasta neliökilometrillä ja väestö vähenee

- a. Jokilaaksot -
- b. Pohjois-Karjala -
- c. Etelä-Savo -
- d. Kainuu -
- e. Lappi -

Seuraavassa verrokkiryhmittelyssä on esitetty pelastustoimen alueiden asukkaat, pinta-ala ja hälytykset v. 2008

Asukaslukutieto 31.12.2007 (Tilastokeskus)					Pelastustoimi Kaikki hälytykset		Pelastustoimi Poistettu ensivastehälytykset		Kuntien maksuosuudet
4 ryhmää									
1)Suuri asukasluku ja väestö kasvaa	asukasluku (1000 as.)	pinta-ala (km ²)	asukkaita/km ²	väestö- kehitys	Hälytykset 2007	Häl/1000 as	Hälytykset 2007	Häl/1000 as	euroa/asukas (pl. vuokrat)
Helsinki	569	686	829	+	8568	15	7723	14	62
Keski-Uusimaa	401	1 986	202	+	7351	18	5497	14	46
Länsi-Uusimaa	408	4 199	97	+	7709	19	6178	15	61
Varsinais-Suomi	459	10 855	42	+	8546	19	7108	16	61
Tampereen alueluonnetuslaitos	477	14 469	33	+	9330	20	6716	14	55

2)Asukastiheys
noin 30 as/km2

Kymenlaakso	184	5 106	36	-	3921	21	2812	15	60
Itä-Uusimaa	95	2761	34	+	2265	24	1484	16	76
Päijät-Häme	200	6 257	32	+	3852	19	2713	14	60
Kanta-Häme	171	5 706	30	+	3212	19	2318	14	55
Satakunta	228	8 269	28	-	4871	21	3520	15	66

3)Asukastiheys
10-20 as/km2

Pohjanmaa	143	7 849	18	+	2886	20	2080	15	56
Etelä-Karjala	135	7 720	17	-	2698	20	17380	13	60
Keski-Pohjanmaa	101	6 225	16	+	2221	22	1581	16	58
Keski-Suomi	271	19 386	14	+	5495	20	3938	15	54
Etelä-Pohjanmaa	194	13 997	14	+	4405	23	3043	16	60
Pohjois-Savo	249	20 367	12	-	4891	20	3586	14	51
Oulu - Koillismaa	260	23 400	11	+	3647	14	2733	11	46

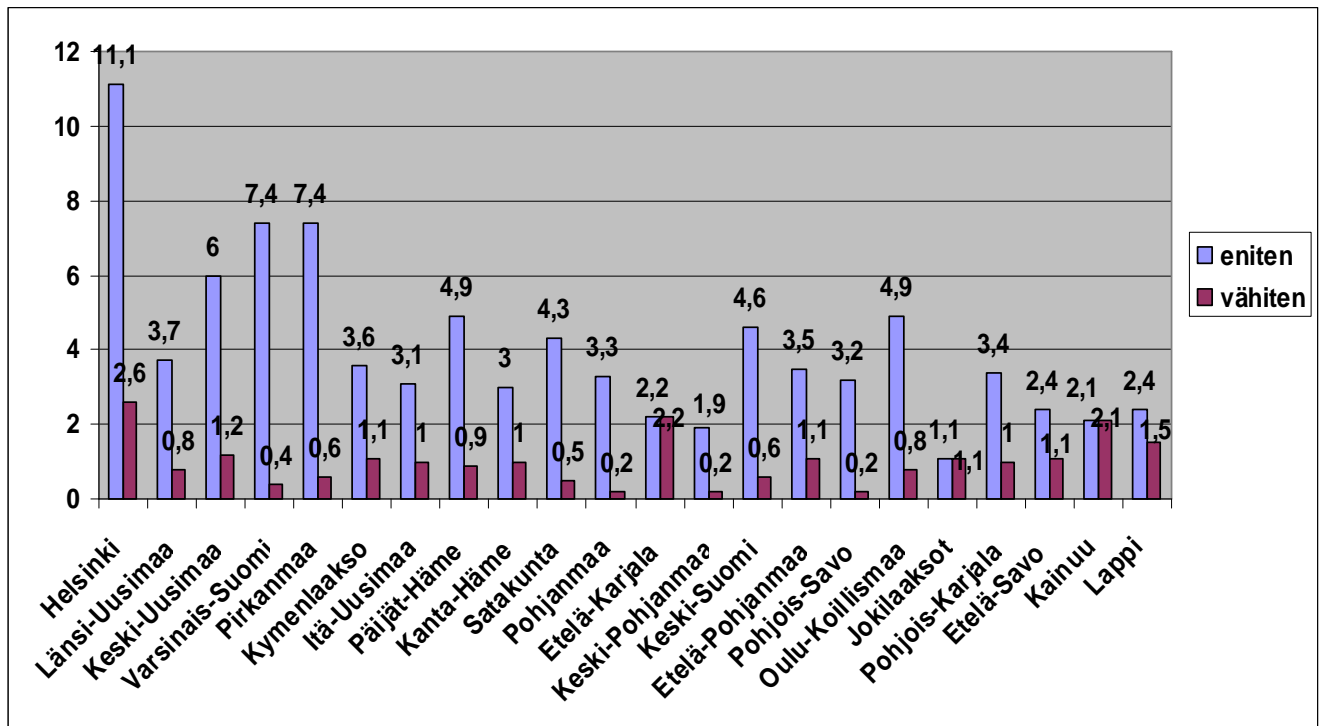
**4)Asukastiheys
10 as/km2 ja
väestö vähenee**

Jokilaaksot	122	13 895	9	-	2638	22	1574	13	73
Pohjois-Karjala	167	21 585	8	-	3538	21	2453	15	56
Etelä-Savo	158	19 181	8	-	3698	23	2550	16	58
Kainuu	84	24 452	3	-	1692	20	1104	13	61
Lappi	184	98 946	2	-	4049	22	3455	19	66

Päätoimiset paloasemat, muut paloasemat, hälytykset päätoimisilta ja muilta paloasemilta pelastusalueyrittäin

Ryhmä 1	Päätoimiset paloasemat	Muut paloasemat	Hälytykset päätoimisilta paloasemilta	Hälytykset muilta paloasemilta
Helsinki	7	15	12 520	329
Keski-Uusimaa	9	29	10 740	1 483
Länsi-Uusimaa	12	49	9 933	2 903
Varsinais-Suomi	11	88	10 690	4 553
Tampereen aluepelastuslaitos	14	63	12 253	4 548
Ryhmä 2				
Kymenlaakso	4	51	2 806	4 085
Itä-Uusimaa	3	57	1 948	1 950
Päijät-Häme	5	27	3 575	1 380
Kanta-Häme	7	43	2 964	1 781
Satakunta	12	62	4 002	4 065
Ryhmä 3				
Pohjanmaa	13	33	3 295	1 214
Etelä-Karjala	2	31	1 626	1 890
Keski-Pohjanmaa	4	25	1 297	1 302
Keski-Suomi	7	54	4 402	3 865
Etelä-Pohjanmaa	2	30	1 655	4 518
Pohjois-Savo	9	27	3 245	2 828
Oulu – Koillismaa	5	22	3 255	1 970
Ryhmä 4				
Jokilaaksot	1	27	383	2 767
Pohjois-Karjala	2	34	1 595	3 250
Etelä-Savo	4	40	1 818	3 501
Kainuu	1	14	759	1 341
Lappi	3	59	2 008	3 766

Hälytysten määrä (pelastus- ja ensivastetehtävät) päätoimisilla asemilla vaihtelee runsaasti. Oheisesta kuvasta näkyy vaihtelu hälytysmäärissä vuorokaudessa vuonna 2008.

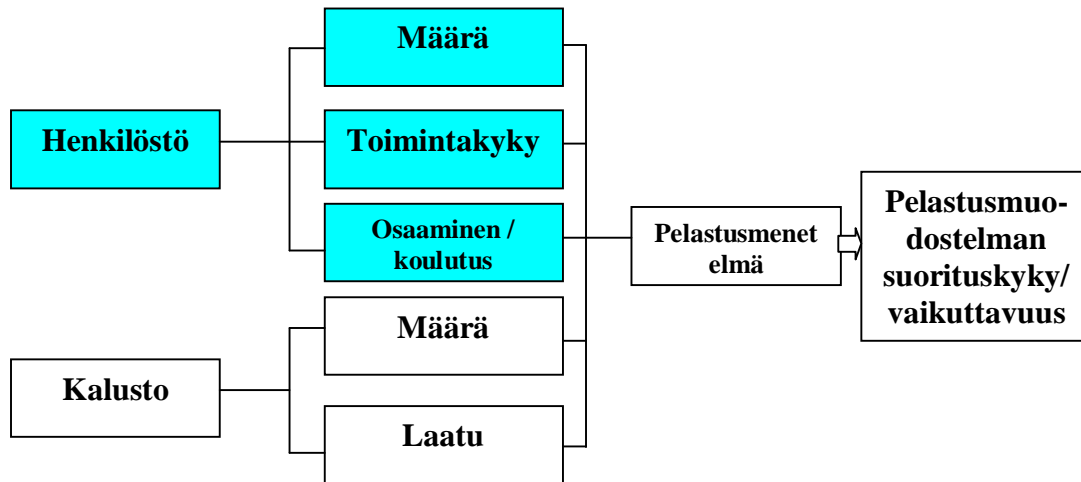


4.5 Pelastustoiminnan mitoitus ja valmius

Pelastustoimen järjestelmän mitoitus perustuu *toimintavalmiusohjeeseen*.

Toimintavalmiusohjeen mukaisesti pelastusyksikkö muodostuu esimiehestä ja kolmesta palomiehestä eli 1+3-vahvuisesta yksiköstä. Samoin valtaosa pelastuslaitosten ja sopimuspalokuntien palokuntasopimuksista perustuu 1+3-vahvuisen pelastusyksikön liikkeelle saamiseen.

Pelastusmuodostelman suorituskykyyn vaikuttavat tekijät ovat oheisen kuvan mukaiset.



Päätoimisten paloasemien vuorovahvuudet ovat vakiosuuruisia lukuun ottamatta päivittäisiä muutoksia esim. sairauslomista aiheutuen. Pääsääntöisesti vuorovahvuudet ovat samansuuruisia joka päivä. Ensihoitopuolella on jonkin verran ns. päiväambulansseja eli ambulanssit päivystävät virka-aikana.

Pelastustoimessa on omaksuttu näkökulma, että pelastusyksikkö on aina vähintään 1+3-vahvuinen ja että kaikki pelastusyksikön jäsenet ovat pelastussukelluskelpoisia.

Vuorokaudenajan aikainen vaihtelu sekä pelastus- ja ensivastetehtävät että ensihoitotehtävät jakautuvat vuorokaudenajan mukaan samankaltaisesti. Tehtävämäärä alkaa lisääntyä aamulla klo 7.00–8.00 aikoihin saavuttaen huippunsa n. klo 14–15 ja sen jälkeen jälleen vähenee. Vähiten tehtäviä on aamuyöllä. Vilkkaimpaan aikaan tehtäviä on n. 3,5-kertaa enemmän kuin hiljaisimpaan aikaan.

Pelastusyksikkö saattaa joutua tekemään pelastussukellusta tai korkealla työskentelyä rakennuspaloissa, muissa tulipaloissa, vaarallisten aineiden aiheuttamissa onnettomuuksissa, räjähdyksissä/räjähdysvaaratilanteissa, ihmisen pelastamistehtävissä ja muissa pelastustehtävissä. Näiden tehtävien osuus kaikista pelastus- ja ensivastetehtävistä on vuodesta 1996 lähtien vaihdellut 17,1 %:sta vuonna 1996 11,3 %:iin vuonna 2007 (keskiarvo 13,1 %).

Pelastussukellusta tai korkealla työskentelyä ei kuitenkaan tehdä kaikissa näissä tehtävissä ja pelastustoimintamenetelmän mukaan esim. pelastussukellusta tai pintapelastusta on tehty vuonna 1996 4 %:ssa tehtävistä määrän laskiessa alle 2 %:iin vuodesta 2005.

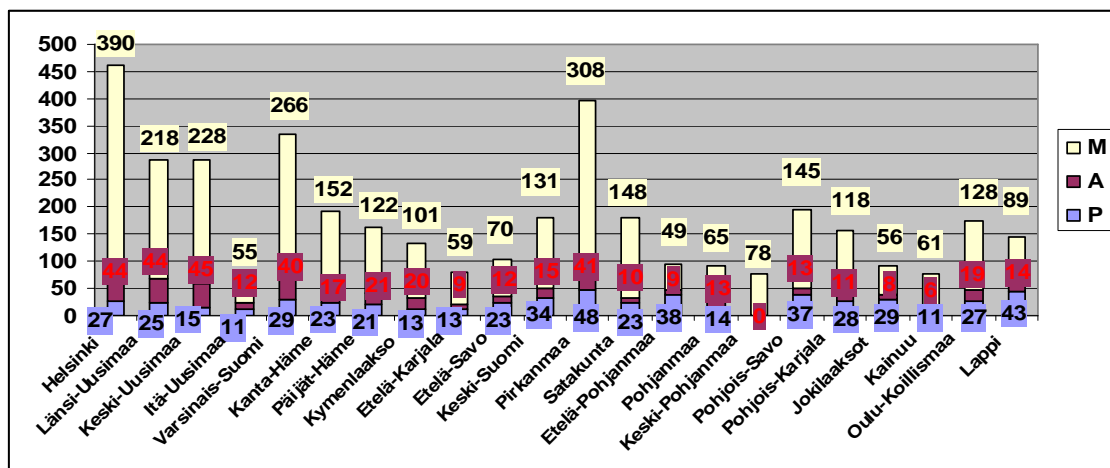
Maastopaloissa, liikennevälinepaloissa, liikenneonnettomuuksissa, luonnononnettomuuksissa, öljyvahingoissa, tarkastus- ja varmistustehtävissä, vahingontorjuntatehtävissä, avunantotehtävissä ja ensivastetehtävissä ei tehdä pelastussukellusta tai kiireellistä korkeata työskentelyä.

Ensimmäisen paikalle tuleva yksikkö, pelastusyksikkö hoitaa 90 % pelastustehtävistä.

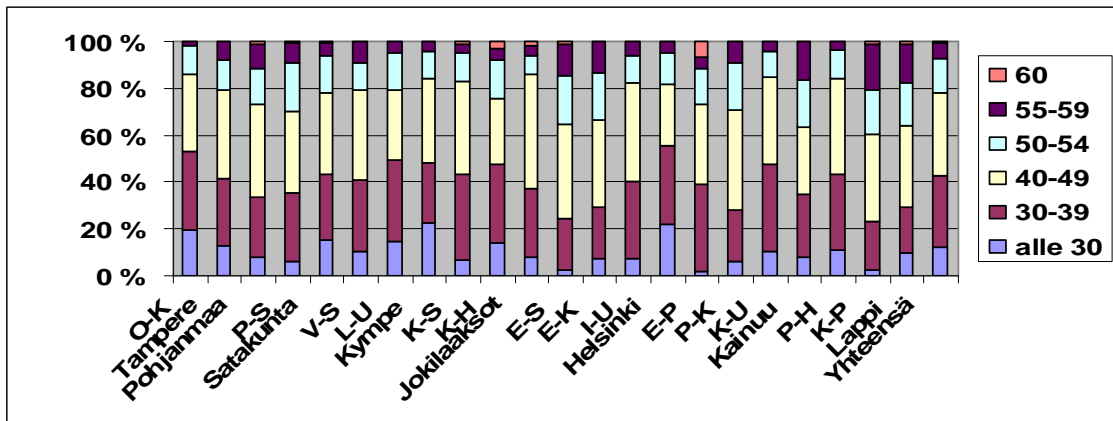
Pelastustoiminnan johtajan arvon mukaan voimavarat ovat olleet sopivat valtaosassa tehtävistä. Riittämättömät ne olivat vain 1,3 % tehtävistä. Nykyisin voimavaroja voidaan siten pitää yleisesti riittävinä.

Periaatteena on, että jokaisella paloasemalla on vähintään päivittäisiin onnettomuuksiin kykenevä pelastusmuodostelma eli pelastusyksikkö. Suuremmissa onnettomuuksissa voimavaroja hälytetään useammalta paloasemalta, jolloin saadaan muodostettua pelastusjoukkueita tai pelastuskomppanioita. Näiden muodostelmien kokoamisaika riippuu siis paloasemaverkostosta. Olennaista on, että pelastusjoukkueet ja -komppaniat muodostuvat paloasemakohtaisten voimavarojen yhdistelmän tuloksena.

Päätoimisen päällystön, alipäällystön ja miehistön määrä pelastusalueilla on seuraavan kuvion mukainen. Keski-Pohjanmaan osalta kuvassa on vain miehistön lukumäärä.

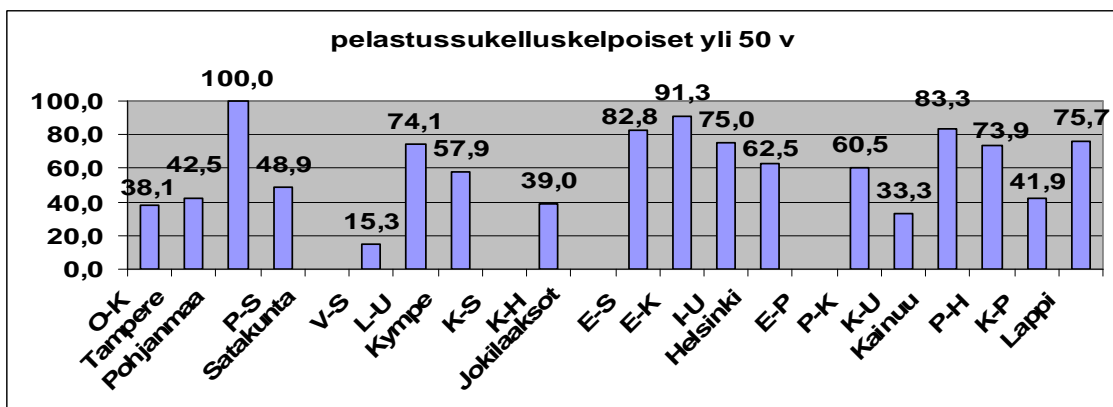


Henkilöstön ikärakenne alipäällystön ja miehistön osalta vaihtelee pelastustoimen alueittain seuraavassa kuvassa esitetyllä tavalla. 15:llä pelastustoimen alueella on yli 50-vuotiaiden osuus yli 20 %.



Päätoimisen alipäällystön ja miehistön osalta pelastuslaitosten antamien tietojen mukaan 3420 päätoimisesta pelastussukelluskelpoisia oli 2997 eli 87,6 %. Yli 50-vuotiaita pelastustoimintaan osallistuvasta alipäällystöstä ja miehistöstä oli 753, joista 330 oli pelastussukelluskelpoisia eli 43,8 %. Tällöin oletuksena on käytetty sitä, että kaikki ne, jotka eivät ole pelastussukelluskelpoisia, ovat yli 50-vuotiaita.

Pelastustoimen alueittain yli 50-vuotiaiden pelastussukelluskelpoisuus vaihtelee selkeästi. Seuraavassa kuvassa on esitetty sellaisen yli 50-vuotiaan päätoimisen alipäällystön ja miehistön osuus, jotka ovat pelastussukelluskelpoisia.



Hälytysosastoihin kuuluvista 14 072 sopimuspalokuntalaisesta oli pelastussukelluskelpoisia 4927. Sopimuspalokuntalaisista siis n. 35 % on pelastussukelluskelpoisia.

Sopimuspalokuntalaiset ovat nuorempia kuin päätoiminen henkilöstö. Alle 30-vuotiaiden sopimuspalokuntalaisten osuus lähentelee useimmilla alueilla 40 % ja yli 50-vuotiaiden osuus on ainoastaan Satakunnassa ja Itä-Uudellamaalla yli 20 % ja muilla alueilla alle 20 %.

Toimintakykyhankkeen tietojen mukaan päätoimisesti päivystävien yksiköiden määrä tällä hetkellä, 10 vuoden kuluttua ja vastaavasti 20 vuoden kuluttua on seuraavan kuvan mukainen.

Pelastustoimen alue	Päätoimisesti yksiköt	päivystävät määrä nyt	määrä 10 v kuluttua	määrä 20 v kuluttua
Helsinki	9	9	9	9
Länsi-Uusimaa	12	12	11,1	11,0,1 tai 10,2,0
Keski-Uusimaa	9	9	9	9
Varsinais-Suomi	11	11	11	11
Pirkanmaa	7, 8 rajallisesti pel. suk (24h), 4 rajallisesti pel. suk (8h)	7,8,4	7,8,4	7,8,4
Kymenlaakso	3, 1 rajallisesti pel. suk (24h)	3,1	3,1	3,1
Itä-Uusimaa	3	3	2,1	2,1
Päijät-Häme	6	6	6	6
Kanta-Häme	3, 1 rajallisesti pel. suk.	3,1	3,1	3,1
Satakunta	3, 3 rajallisesti pel. suk.	3,3	3,3	3,3
Pohjanmaa	1, 2 klo 8-16 pel. suk., 3 klo 8-16 rajallisesti pel. suk.	1,2,3	1,2,3	1,2,3
Etelä-Karjala	2	2	2	2
Keski-Pohjanmaa	2,1 rajallisesti pel. suk klo 8-16	2,1	2,1	2,1
Keski-Suomi	3,4 klo 8-16 pel. suk	3,4	3,4	3,4
Etelä-Pohjanmaa	1,1 rajallisesti pel. suk.	1,1	1,1	1,1
Pohjois-Savo	4,1 rajallisesti pel. suk., 1 rajallisesti pel. suk. Klo 8-16	4,1,1	4,1,1	4,1,1
Oulu-Koillismaa	4,1 rajallisesti pel. suk	4,1	4,1	4,1
Jokilaaksot	1	1	1	1
Pohjois-Karjala	2	2	2	2
Etelä-Savo	3	3	3	3
Kainuu	1	1	1	1
Lappi	3	3	3	3

Keskeisinä johtopäätöksinä pelastustoimen mitoituksesta ja suorituskyvystä toimintakykyhankkeesta saatujen arvioiden mukaan esitetään:

- Pelastustoimen nykyinen mitoitus on oikeasuuntainen
- Nykyinen suorituskyky nykyisillä pelastusmenetelmillä kyetään pitämään yllä myös tulevaisuudessa, jos henkilöstö sijoitetaan toimintakyvyn edellyttämällä tavalla
- Uusilla toimintamenetelmillä olisi joissakin tapauksissa mahdollista hajauttaa voimavaroja ja aloittaa pelastustoiminta nopeammin kuin nykyisin, jolloin pystyttäisiin jopa parantamaan palvelutasoa nykyisillä voimavaroilla
- Paloasemien tehtävätaajuudet ja vaatavuudet vaihtelevat huomattavasti
- Pelastus, ensivaste- ja ensihoitotehtävät vaihtelevat vuorokaudenajan mukaan merkittävästi
- Pelastussukelluskelpoisuus ei ole tarkoituksenmukainen vähimmäisvaatimus pelastustoimintaan osallistuvalla, jos halutaan pitää yllä organisaation toimintakykyä.

5 Vaihtoehtoisten urapolkujen mahdollisuuksien tarkastelu

5.1 Ennaltaehkäisy pelastustoiminnan varjossa

Selvitystyössä Onnettomuusriskit hallintaan selvitysmies osoitti, että **syvät ennaltaehkäisyn jäämisessä operatiivisen valmiuden varjoon ovat syvällä perinteessä**. Ennaltaehkäisy ja operatiivinen valmius eivät olleet lainsäädännössäkään kohdanneet toisiaan, vaikka ennaltaehkäisyn merkitystä olikin korostettu.

Palonehkäisystä oli säädetty erillään palokuntien toiminnasta. Vielä vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa kunnallisen palokunnan valmiusvaatimuksena käsitellään vain operatiivista valmiutta. Palonehkäisyä pidetään erillisenä tehtävänä.

Vuoden 1999 pelastustoimilaki liitti tarkoituksenaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyn pelastustoiminnan ohella yhteenkuuluvaksi osaksi pelastustointia. Silti siinä oli jäänteitä vanhasta ajattelusta. Keskeinen kysymys kunnan pelastustoimen palvelutaso määriteltiin operatiivisen valmiuden kautta ja vasta toissijaisesti ”palvelutasoon kuuluu myös suunnittelu, ennaltaehkäisy, väestönsuojelu sekä pelastustoiminnassa tarvittavat tukitoiminnot”. Selvityksessä arvioitiin, ettei ennaltaehkäisyä oltu selkeästi nähty ensisijaisesti onnettomuuksien syntymisen todennäköisyyden vähentämisenä.

Selvityksessä osoitettiin myös palkatun henkilöstön käytön työajan ongelmat. Pienemmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä oli usein vain palopäällikkö ja hänen

ajastaan puolet kului hallintotehtävien hoitoon. Suurempien kuntien vakinaisesta henkilöstöstä 90 % oli vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistunut ennaltaehkäisevään työhön. Tämän henkilöstön työaikaa ei hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla ja virka- ja työehtosopimusten mahdollistamia erilaisia työvuorojärjestelyjä käytettiin vain osittain hyväksi.

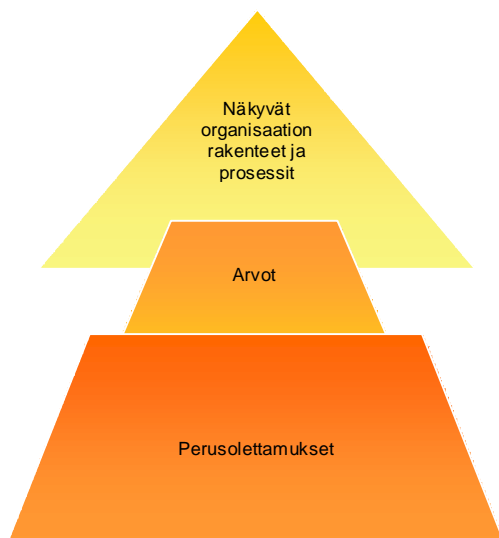
Osoittautui myös, että päätoimisesti palkatun ja vapaaehtoisen henkilöstön keskinäisten suhteiden ongelmat vaikeuttivat ratkaisevasti eri henkilöstöryhmien kiinteää yhteistoimintaa.

Keskeinen kehityslinja on ennaltaehkäisyn mukanaolo säännösten alusta alkaen, mutta se on jäänyt siitä huolimatta toissijaiseksi pelastustoiminnan rinnalla.

5.2 Pelastuslaitosten sisäinen kulttuuri

Vaihtoehtoisten urapolkujen mahdollisuuksien puutteiden taustalla näyttävät olevan palokunnille määritellyt ensisijaisesti hälytystehtävät eli kysymyksen tarkastelun on lähdettävä palokuntien ja palolaitosten historiasta ja pelastustoimen organisaatiokulttuurista.

Jo Onnettomuusriskit hallintaan selvityksessä tarkasteltiin kysymystä pelastustoimen arvoista käyttäen lähtökohtana tunnetun organisaatiotutkijan Edgar Scheinin organisaatiokulttuurin tasoja. Sitten ovat mm. Ulla-Maija Leppäkoski hallintotieteen pro gradu tutkielmassa Pelastajan urapolut ja niihin vaikuttavat tekijät (Ulla-Maija Leppäkoski, 2009 Tampereen yliopisto, 2009; Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos) ja Lauri Jaakkola pro gradu – tutkielmassa Pelastustoimen organisaatiokulttuuri – mallia Jukolan veljeksiltä (Turun yliopisto, Kasvatustieteen laitos, 2008) käyttäneet Scheininin mallia. Kulttuuria pitää hänen mallinsa mukaan mukaa usealla tasolla ja hallita myös tiedostamattomia, syvällä olevia tasoja:



- Taso 1 - Näkyvät organisaation rakenteet ja prosessit
- Taso 2 - Ilmaistut arvot, päämäärät ja strategiat
- Taso 3 - Perusolettamukset, jotka ovat tiedostamattomia, itsestään selviä uskomuksia, käsityksiä, ajatuksia ja tunteita

Näiden tasojen mukaan Ulla-Maija Leppäkoski on kuvannut pelastuslaitosten vanhaa/vanhaan sitoutuvaa kulttuuria, joka voisi olla haittana kehittämistyölle. Tällaisessa organisaatiossa:

- **organisaation rakenteet** ja prosessit näkyisivät seuraavasti:
 1. Pelastuslaitosten toiminnan todellinen painotus on hälytystehtävissä eikä ennaltaehkäisyssä, valistuksessa tai neuvonnassa.
 2. Pelastajien kokemuksen ja tietotaidon hyödyntäminen organisaatiossa on vähäistä.
 3. Ikääntyvät ja toimintakykyrajoitteiset syrjäytyvät ryhmästä, työtehtävät kapenevat, uuden oppiminen päättyy, henkilöstö leipääntyy ja odottaa eläkkeelle pääsyä.
 4. Vaikutusmahdollisuudet omaan uraan ovat heikot. Vaihtoehtoisia urapolkuja pelastajille ei käytännössä ole. Kunniallista lähteä eläkkeelle varhain, jotta ei olisi nuorten harmina organisaatiossa.
- **arvoina** korostuisivat hälytystoiminta, nuoruus ja fyysisyys sekä ikääntyvien vetäytyminen.
- **perusolettamuksina** korostuisivat hälytystehtävät muita töitä tärkeämpinä sekä nuoruus ja fyysisyys. Yli 50-vuotiaita pidettäisiin vanhoina ja vanheneminen merkitsisi samalla heikentymisenä.

On paikallaan huomauttaa, että edellä esitetystä ei osoiteta sormella yhteenkään nykyiseen pelastuslaitokseen, mutta lukuisissa keskusteluissa tämänkin selvitystyö yhteydessä on ilmennyt, että aiemmin palokunnissa ja sittemmin pelastuslaitoksissa on esitettyjä piirteitä.

Lauri Jaakkola löysi pro gradu- tutkielmassaan (Pelastustoimen organisaatiokulttuuri – Mallia Jukolan veljeksiltä?) ”riippumattomuuteen ja yksinkertaistukseen pyrkivän ulkoisesti eristäytyneen, sisäisesti varsin hierarkkisen ja jokseenkin ristiriitaisen organisaatiokulttuurin, jonka voidaan epäillä vaikeuttavan työhyvinvointia, työssä jaksamista sekä organisaation pääsyä ilmoittamiinsa tavoitteisiin.”

Palokunnat ja paloasemat ovat historiallisesti olleet **suljettuja yhteisöjä**, esimerkiksi Helsingissä paloasemalla asuttiin, johon ei päästetty ulkopuolisia. Vaikka paloasemat nykyään rakenteellisesti ovatkin nykyaikaisia, sama sulkeutuneisuus on niille edelleen tyypillistä.

Vakinaisiin palokuntiin tultiin kesämiehiksi ja työhönnotossa korostettiin yleisesti urheilullisuutta. Tutkintoja ei ollut. Uralla eteneminen tapahtui kokemuksen kautta. Miehistön varsinainen ammattikoulutus alkoi vasta vuonna 1969 Valtion palo-opistossa palomiesluokka - nimisenä kurssina. Tätä ennen palotoimen koulutuksella on tarkoitettu

lähinnä palopäällystön kouluttamista. valmistui vuonna 1969, mikä oli alku miehistön ammattikoulutukselle.

Tyypillinen vuorokautinen työrytmi jakaantui varallaoloon ja asemapalveluun. Varallaolo yksikössä vaihteli hälytysyksikön ja ambulanssin välillä. Työn fokus oli yhteisöllistä, yhdessä myös urheiltiin. Lentopallo oli tyypillinen urheilumuoto, myöhemmin sähly/salibandy. Asemapalvelus oli siivoamista, urheilupaikkojen kunnostamista, autojen pesua, korjaamopalvelua.

Historiallisena lähtökohtana oli palomies sankarina. Työtä tarkasteltiin palomiehen näkökulmasta. Keikkoja arvioitiin niiden sopivuudesta palomiehelle. Myöhemmin sankarinäkökulman haastajaksi alkoi rakentua palvelu. (Lähde: Teija Mankkinen, Sankarista selviytyjäksi, pelastajien urasuunnittelu – hankkeen loppuraportti, 2002)

5.3 Käytännön ongelmia urakehityksen ratkaisemiseksi

I Johtopäätökset toimintakykyhankkeen toisesta osahankkeesta olivat seuraavat:

- Pelastajille, joiden toimintakyky heikkenee, ei ole olemassa realistisia työuravaihtoehtoja nykyisten reunaehtojen vallitessa.
- Eri alueiden tai eri laitosten erilaisia tarpeita ei huomioida pelastajien toimintakykyvaatimuksissa.
- Monitaitopelastajamalli ei mahdollista erikoistumista.
- Vaihtoehtoisia sammutus- ja pelastusmenetelmiä ei käytetä eikä niitä kehitetä riittävästi.
- Urakehityshankkeessa kipupisteiksi nousivat:
 - o työaika
 - o eläkeikä
 - o palkkausjärjestelmä
 - o työntekijät eivät tunnista omaa vastuutaan työkykynsä säilyttämisestä
 - o sankarimyytti - voimavara vai painolasti.

Käytännön ongelmia on pelastuslaitoksissa tarkasteltu tiiviisti ja huolellisesti.

II Seuraava tarkastelu perustuu Satakunnan pelastuslaitoksen pelastusjohtajalta Pekka Tähtiseltä saatuun aineistoon.

Lähtökohtana hänellä on se, että ainakaan kaikki ikääntyvät palomiehet eivät kykene palomiespelastajan tehtäviin eläkkeelle siirtymiseensä saakka. Hän korostaa myös sitä, että kuntaorganisaatiot eivät merkittävässä määrin kykene pelastuslaitoksia auttamaan, eivät, vaikka kaikki alueen kunnat osallistuisivat. Laajemmasta kuntakentästä on tietysti apua ja jokainen uudelleensijoituspaikka helpottaa kokonaistilannetta. Kuntien muilla organisaatioilla on sama ongelma, jonka kuntakonserni saattaisi niukasti pystyä sulattamaan, ilman palomiehiä.

Kun ei enää kyennyt palomiespelastajan tehtäviin, oli tarjolla:

- ”säiliöauton” kuljettajan paikka
- hälytyskeskustehtäviä
- palotarkastusmies
- kalustonhuoltaja

Vaihtoehdot saattoivat kilpistyä siihen, että palomies ei kelvannut tehtäviin, hän oli kenties juro, tuppisuu, ei-teoriaorientoitunut, ei teknistä kätevyyttä, eikä oma-aloitteisuutta. Toisaalta palomies ei kelpuuttanut mitään tarjotuista vaihtoehdoista.

Johtopäätöksenä olikin se, että pelastuslaitosten on hoidettava asia itse. Ikääntyvien ongelma voi jopa merkittävästi kasvaa - naispuoliset ensihoitajat, jotka eivät kykene ensihoidon kenttätöihin läheskään koko työuraansa.

Keskeisesti esiin tuleva ongelma muodostuu palomiesten työaika-ansiotasosta, koska palomiesten ansiotaso on varsin hyvä suhteellisen alhaisella koulutustasolla. Ansiotaso on seurausta työaikakorvauksista, jotka mielletään palkaksi. Tätä on hyvin vaikea toisissa työtehtävissä kompensoida.

Palomiesten työaika on antanut mahdollisuudet ”muuhun elämään” eli sivutoimiin ja harrastusmahdollisuuksiin. Vaihtoehtoiset urapolut kilpistyvät siten nykyiseen ansiotasoon ja työaikaan.

III Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa pelastusjohtaja Pekka Vänskä kiinnittää niin ikään huomiota sijoitettavan rajoittuneeseen työkykyyn ja asenteeseen. Taustalla ovat palvelussuhteen ehdot ja haittalisien korvaamisen ongelmat. Esteenä on myös mahdollisen uuden työntekijän asenne. Sijoitettavalla on tuki- ja liikuntaelinsairauksia ja muita sairauksia.

Toisaalta vaikeuksia aiheuttaa luovuttavan yksikön vakanssitilanne ja sen rahoitus. Kysymys on siitä, leikataanko luovuttajan vakansseja ja taloudellisia resursseja? Varhaiseläkkeiden ns. varhemaksut saattavat helpottaa tilannetta.

IV Varsinais-Suomen pelastuslaitoksessa on vastaavasti kiinnitetty huomio seuraaviin urakehitykseen vaikuttaviin tekijöihin:

1. Palkkaus ja työaikajärjestelmä
 - korvaukset haitallisesta työajasta
 - ”edullinen” työaika (poikkeusluvan alainen työaika)
2. Isäntäkuntajärjestelmä
 - päätöksenteko
 - isännättömyys
3. Perinteet ja arvostukset
 - palomiehen ammatti arvostetumpi suhteessa esim. palotarkastajan työhön
 - jos ei kykene palomiehen tehtäviin - ”puisto-osastolle

4. Eri toimintojen vähäinen tuntemus alan sisällä

- mitä ”valistaja” tai palotarkastaja tekee

5. Koulutusjärjestelmä

- tuottaa pääasiassa koulutettuja ”sankareita”

5.4 Uudistusta tarvitaan pelastuslaitoksiin

Pekka Tähtinen toteaa, että nykymuodossa on kovin vähän vaihtoehtoja ikääntyvien palomiesten hyödyntämiseksi ja mielekkäiden työtehtävien tarjoamiseksi. Hänen johtopäätöksensä on, että ”Pitää kasvattaa kysyntää!”. Nykyistä laaja-alaisemmalla ”pelastuslaitoskonsernilla” olisi ilmeisimmin enemmän mahdollisuuksia.

Esimerkkejä palomiestason tehtävistä Pekka Tähtisen esittämässä uudessa pelastuslaitoksessa ovat:

1. Palomiespelastaja
2. Palomies - ensihoitaja
3. Ensihoitaja
4. ”Kotisairaanhoido, kotipalvelu”. Pelastuslaitos myisi palveluita terveys- ja sosiaalitoimelle, käynnistymässä Etelä-Savossa.
5. Paaritaksin, invataksien kuljettaja. Voisi olla isokin kokonaisuus, joka tuottaisi palveluita kaikille maakunnan hoitolaitoksille.
6. Palotarkastusmies
7. Turvallisuuskouluttaja
8. Kalustonhoitaja. Sis. tukiyksikön kuljettaja/käyttäjä; hengityssuojainhuolto, sammutinhuolto, letkuhuolto, varushuolto, ajoneuvohuolto.
9. Kiinteistöhoitaja; seutukunnan paloasemien kiertävä hoitaja
10. Harjoitusalueen hoitaja
11. Laitosturvallisuushenkilö
12. Nuohooja
13. Pelastussuunnittelun neuvoja/tukihenkilö, väestönsuojan tarkastaja
14. Palokuntakouluttaja
15. Fyysisen kunnon testaaja
16. Valvomohenkilö, turvapuhelinpäivystys
17. Hallintohenkilö
18. Häätäkeskuspäivystäjä; Edellyttäisi uudelleen koulutusta

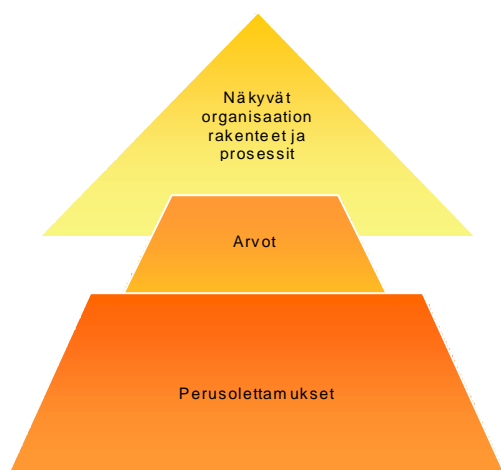
Vaihtoehtojen myötä asetelma on muuttunut. Uusi tilanne voi houkuttaa palomiestä, sillä vuorotyö/vapaapäivät ja vuorotyöpalkat säilyisivät. Aiemmin, kun ei ollut vaihtoehtoja, oli eläke ”ainoa” mahdollisuus. Jatkossa on useita toisistaan poikkeavia vaihtoehtoja. Soveltuvat erilaisille henkilöille ja sallivat erilaisia rajoituksia. Tarjoavat kohtalaisia motivoitumis- ja urapolkuvaihtoehtoja.

Muita esimerkkejä työuran vaihtoehtoista on Reijo Hounin ja Markku Laurosen opinnäytetyöissä; Pelastushenkilöstön urakehitys pelastustoimessa:

- kalustonhuolto
- kuljettajana toimiminen
- operatiivisessa esikuntatyöskentelyssä avustaminen
- paineilmalaittehuolto
- palotarkastus
- paloilmoitinlaitetarkastaja
- palontutkinta
- palopäällystön koulutus
- sammutinhuolto
- turvallisuuskoulutus
- valistaminen
- valvomotyöskentely
- viestivälinehuolto
- muuntokoulutus hätäkeskuspäivystäjäksi
- tulityökorttikoulutus
- ensiapukouluttaja

5.5 Uudistetun pelastuslaitoksen sisäinen kulttuuri

Uudistetun pelastuslaitoksen sisäistä kulttuuria voi kuvata Ulla-Maija Leppäkosken Pelastetun pelastuslaitoksen mallilla.



1. Pelastuslaitoksen toiminnan painotus on ennen kaikkea ennaltaehkäisyssä, valistuksessa ja neuvonnassa. Kaikki tehtävät ovat arvokkaita.
2. Henkilöstön kokemuksen ja tietotaidon hyödyntäminen organisaatiossa on välttämätöntä
3. Jokaisen työntekijän on saatava mahdollisuus oppia uutta koko työuransa ajan. Organisaatio menestyy vain pystymällä hyödyntämään sekä nuorten uutta tietoa että vanhojen kokemukseen perustuvaa tietoa
4. Vaikutusmahdollisuudet omaan uraan ovat hyvät. Vaihtoehtoisia urapolkuja on useita. Kunniallista on mahdollisimman pitkään saada toimia alalla ja tuntea olevansa organisaation täysivaltainen jäsen

1. Neuvonnan ja valistuksen arvo pelastustoiminnan arvo rinnalla
2. Kokemuksen ja pätevyyden arvo
3. Jokaisen työpanoksen arvo
4. Jatkuvan oppimisen arvo

1. Ennaltaehkäisy pelastustoiminnan rinnalla painopisteenä
2. Osaamisen ja tietotaidon korostaminen
3. Kaikkia työntekijät arvokkaita
4. Jokaisella omat heikkoudet ja vahvuudet

6 Keskeiset kehittämiskohteet ja tarvittavat muutokset nykytilaan

On luotava **toiminnallinen kokonaismalli**, jonka avulla olisi mahdollista toteuttaa selvityksen tehtävä, palomiesten vaihtoehtoisten urapolkujen täysimittainen kehittäminen tavoitteena työura vanhuuseläkeikään 63 – 68 asti. Tämän mallin kehittämisestä syntyy **strateginen suunnitelma**. Suunnitelma laaditaan siten, että toteuttaminen voidaan aloittaa perustuen voimassa oleviin säännöksiin. Seuraavassa vaiheessa aloitetaan ne toimet, jotka edellyttävä säännösten muuttamista tai laajaa suunnittelutyötä ja muuta valmistelua.

Suunnitelman aloitus vaiheen sisältö käsittää:

- **palomiehen kokonaistehtävän määrittämisen**, henkilöstön sijoittamisen pelastuslaitosten tehtäviin fyysisen ja henkisen toimintakyvyn sekä perus- ja erikoisosaamisen mukaisesti
- **pelastuslaitosten sisällä tehtävät toimet**: organisaation, johtamisen ja organisaatiokulttuurin uudistaminen; pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmien kehittäminen, urapolkusuunnittelun käyttöönotto pelastuslaitoksissa, työvuoro- ja työaikajärjestelmien tarkistaminen sekä turvallisuusjohtaminen käyttöön ottamalla fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen työkyvyn kehittäminen
- **palkkausjärjestelmän** kehittämisen vastaamaan henkilöstön uudistettuja toimenkuvia
- **koulutusjärjestelmän** uudistamisen
- **tutkimustoiminnan** vahvistamisen
- **omistajapolitiikan** voimistamisen pelastustoimen alueilla

Suunnitelman seuraavassa vaiheessa pelastustoimi kehitetään laajaksi pelastustoimeksi ja suunnataan entistä enemmän yleiseksi turvallisuuden suuntaan.

6.1 Ohjeena pelastustoimen strategia

Edellä luvussa neljä on osoitettu, että tulipalojen ennaltaehkäisy on säännösten alusta alkaen kuulunut olennaisena osana pelastustoimeen, mutta jäänyt toissijaiseksi pelastustoiminnan rinnalla ja ikään kuin erilliseksi toiminnaksi. Pelastustoimen henkilöstö ei ole pitänyt ennaltaehkäisyä ja siihen liittyviä valistus ja neuvontatehtäviä tärkeinä tehtävinä henkilöstölle eikä siten vartenotettavina vaihtoehtoina ikääntyville palomiehille.

Samoin on osoitettu, että vaihtoehtoisten urapolkujen kehittäminen on erittäin hankalaa pelkästään pelastuslain tarkoittaman pelastustoimen ja sen mukaisesti pelastuslaitosten nykyisten tehtävien puitteissa.

Pelastustoimen strategia 2015 vuodelta 2007, antaa hyvät perusteet pelastustoimen kehittämiseksi esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Strategiassa pelastustoimen **visioksi** määritetään:

Suomessa on hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi.

Visiolla tarkoitetaan

- yhteiskuntaa, jossa jokainen ottaa vastuuta turvallisuudesta ja jossa onnettomuuksia ehkäistään tehokkaasti ennakolta
- motivoitunutta ja osaavaa henkilöstöä
- uhkia ja asiakkaiden tarpeita vastaavia sekä taloudellisesti tuotettuja palveluja
- hyvää kumppanuusverkostoa.

Pelastustoimen strategia muodostuu neljästä kokonaisuudesta, joille kullekin on määriteltty omat kriittiset menestystekijänsä:

1. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky

- 1.1 Onnettomuuksien ja vahinkojen määrä laskee
- 1.2 Palvelutaso vastaa koko maassa riskejä ja palvelujen kysyntää
- 1.3 Ihmisillä ja yhteisöillä on hyvät valmiudet estää onnettomuuksia ja toimia vaaratilanteissa

2. Prosessit ja rakenteet

- 2.1 Tehokkaat ja sujuvat ydinprosessit
 - Onnettomuuksien ehkäisy
 - Pelastustoiminta
 - Väestön suojaaminen
- 2.2 Tehokkaat tekniset tukijärjestelmät
- 2.3 Tarkoituksenmukainen organisaatorakenne ja tehtäväjako (ml. yhteistyö muiden tahojen kanssa)
- 2.4 Tuloksekas tutkimus ja kehittämistoiminta

3. Resurssit ja talous

- 3.1 Tehokas ja strategian mukainen resurssien käyttö
- 3.2 Resurssit vastaavat tehtäviä määrällisesti
- 3.3 Vapaaehtoisen henkilöstön riittävyys
- 3.4 Yhteistyötahojen resurssien hyödyntäminen

4. Henkilöstön uudistuminen ja työkyky

4.1 Hyvä kilpailukyky työnantajana

4.2 Henkilöstö on osaava, motivoitunut ja halukas kehittämään itseään

4.3 Henkilöstön työkyky vastaa tehtäviä

4.4 Työhyvinvointi on korkealla tasolla

Pelastustoimen strategiassa määritellään ensimmäiseksi toiminnan painopisteeksi **onnettomuuksien ehkäisy**, jossa se toimii prosessina yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Pelastustoimen mahdollisuudet lisätä yhteiskunnallista vaikuttavuutta liittyvät pääasiassa onnettomuuksien ehkäisyyn. Pelastustoimessa on jo kauan korostettu tarvetta kehittää onnettomuuksien ehkäisyä ja kohdentaa siihen voimavaroja, onnettomuuksien ja palokuolemien määrässä ei ole tapahtunut tavoiteltua vähenemistä.

Henkilöstön suorituskyky on toinen painopiste. Henkilöstö on pelastustoimen keskeinen voimavara. Toimintaympäristön kehitys asettaa uusia vaatimuksia osaamiselle.

Varautuminen suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin on kolmas painopiste. Pelastustoimen toimintakyky päivittäisissä pienehköissä onnettomuustilanteissa on verraten hyvä. Suuronnettomuudet ja poikkeusolot vaativat osin sellaisia valmiuksia ja järjestelyjä, joita ei tarvita päivittäisissä onnettomuustilanteissa.

Tutkimus- ja kehittämistoiminta on neljäs painopiste. Pelastustoimessa se on ollut hajanaista ja riittämätöntä.

Strategian toteuttamiseen kuuluvat ohjelmat onnettomuuksien ehkäisemiseksi liittyvät sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, palotarkastusten kohdentamiseen ja sisällön kehittämiseen, valitustoiminnan kehittämiseen ja asumisen turvallisuuteen.

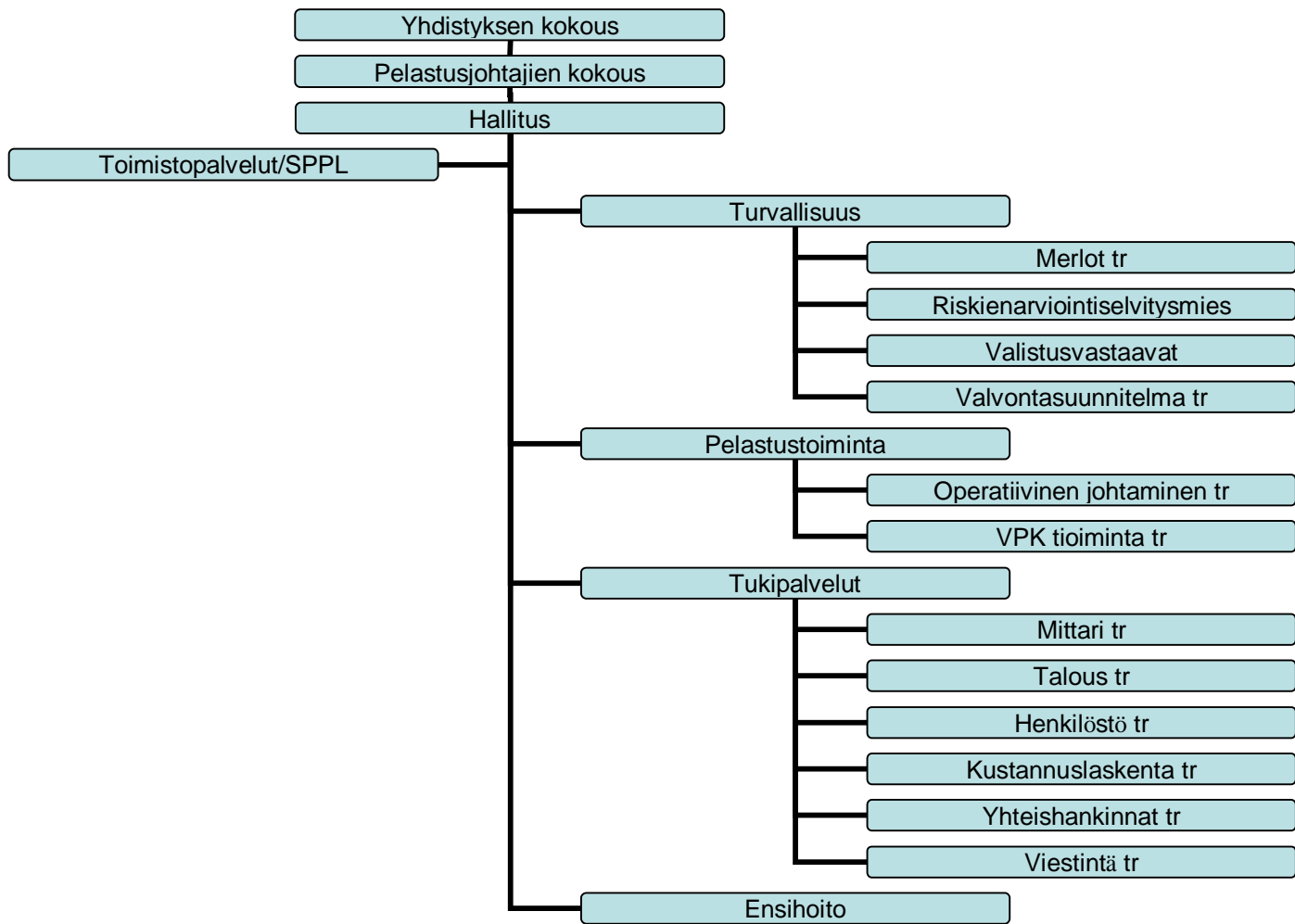
Henkilöstön suorituskykyyn liittyen SM on käynnistänyt laajan, neljä osahanketta käsittävän kokonaisuuden, jotka osahankkeet ovat henkilöstön määrä, rakenne ja suorituskykyvaatimukset (1); henkilöstön urakehitys ja sen edellyttämä koulutus (2); toimintamenetelmät ja välineet (3) sekä fyysistä ja henkistä työkykyä ylläpitävän toiminnan tehostaminen ja seuranta (4). Näistä 2 osahankkeeseen liittyy pelastustoiminnan tutkimusohjelman toimeenpano.

Kumppanuusverkosto

Pelastuslaitosten yhteistyötä varten on muodostettu kumppanuusverkosto Suomen Kuntaliiton hallinnoimana yhteistyöhankkeena yhdessä pelastuslaitosten kanssa.

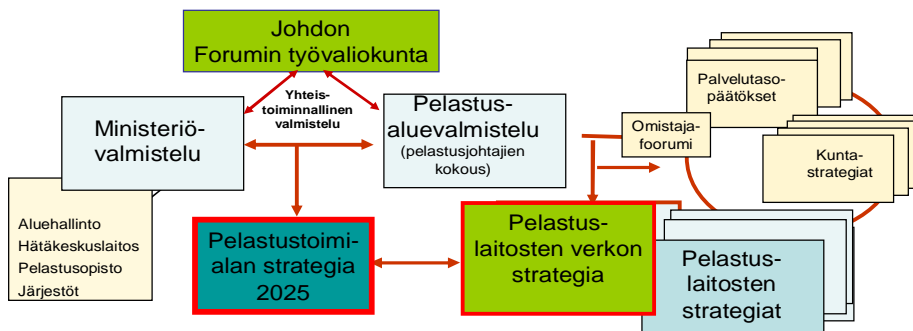
Asiantuntijaverkostoja kumppanuushankkeessa on neljä ja kutakin vetää oman toimensa ohella pelastusjohtaja, joka kuuluu myös hallitukseen. Asiantuntijaverkostojen sisälle on tarpeen mukaan perustettu työryhmiä tai nimetty selvitysmiehiä.

Kumppanuusverkoston organisointia kuvaa seuraava kaavio



Pelastustoimen kehittämisen strategista kenttää kuvaa seuraava kumppanuushankkeen piirissä esitetty kaavio

Strateginen kenttä



Lähde: Kumppanuushanke

Muita hankkeita strategian toteuttamista tukevia hankkeita ovat pelastusalan ammatillisen osaamisen kehittämishanke ja johtamisen kehittämishanke.

6.2 Strateginen suunnitelma

Pelastustoimen strategia 2015 on kattava ja ohjaa hyvin pelastustoimen kehittämistä yleisellä tasolla ja asetettujen hankkeiden kautta. Sen ongelmana on kuitenkin se, että ohjausvaikutus pelastuslaitoksiin on ohut kumppanuushanketta lukuun ottamatta. Pelastuslaitoksia näyttävät enemmänkin ohjaavan isäntäkaupunkien kaupunkistrategiat.

Koska tavoitteena on työura vanhuuseläkeikään 63 – 68 asti, on selvitettävä **toiminnallinen kokonaisuusmalli**, jolla tämä tavoite on mahdollista saavuttaa. Tämän mallin kehittämisestä syntyy **strateginen suunnitelma**.

Suunnitelman tulee olla joustava siten, että toteuttaminen voidaan aloittaa perustuen voimassaoleviin säännöksiin, myös käsittelyssä olevaan uudistettavaan pelastuslakiin ja strategiaan 2015.

Urapolkujen kehittämiseksi on välttämätöntä, että palomiehen kokonaistehtävä määritetään selkeästi koskemaan pelastustoimen koko tehtäväkenttää pelastuslaitoksessa

Palomiehen kokonaistehtävän perustana on pelastuslain nojalla määräytyvä alueen pelastustoimen tehtävä:

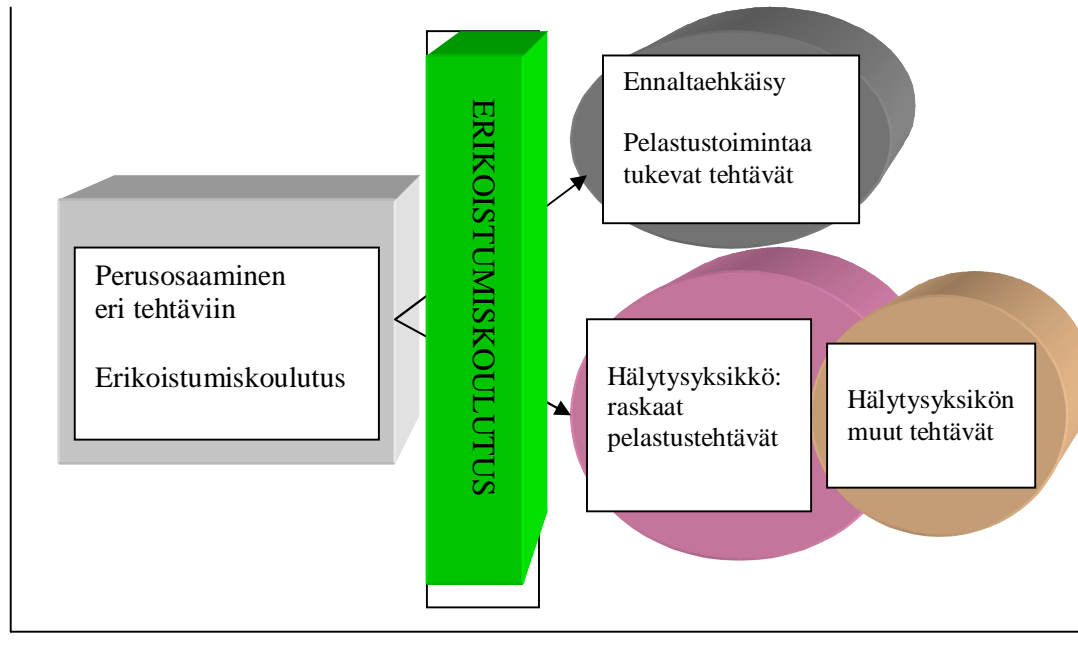
- 1) ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää
- 2) huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa
- 3) huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista
- 4) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- 5) huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta
- 6) yhteen sovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa
- 7) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Henkilöstöllä tulee olla **perusosaaminen**

- ennaltaehkäisyyn liittyviin tehtäviin ja pelastustoimintaa tukeviin tehtäviin;
- tietyllä osalla henkilöstöstä kyky raskaisiin pelastustehtäviin;
- mahdollisimman suurella osa henkilöstöstä kyky osallistua muihin hälytysyksikön tehtäviin.

Erikoisosaamista on kehitettävä kaikissa tässä mainituissa tehtäväkokonaisuuksissa. Erityisesti tämä tulee kyseeseen silloin, kun joudutaan urapolkusuunnittelussa ratkaisemaan henkilön suuntautuminen uuteen tehtäväkokonaisuuteen.

Tässä kuvattua prosessia voidaan havainnollistaa seuraavalla kaaviolla:



1) Tämän periaatteen mukaisesti, ottaen huomioon henkilöstön toiminnallinen kokonaistehtävä sekä fyysinen ja henkinen toimintakyky, henkilöstö sijoitetaan pelastuslaitoksen tehtäviin.

Joka tapauksessa on olennaista pelastustoimen kulttuurin kannalta, **että kaikki tehtävät ovat merkittäviä** – eivät vain pelastustoimintaan kuuluvat.

Eriarvoistumiseen vaikuttaa suuresti se, että alalla puhutaan rajoitetusta toimintakyvystä niiden henkilöiden kohdalla, jotka eivät kykene raskaisiin pelastustöihin. Tällainen käsitteiden käyttö johtaa sellaisenaan ajatukseen, että muut työt eivät ole yhtä merkittäviä. Sen tähden työrajoittuneisuudesta puhuminen tässä yhteydessä ei ole pelastustoimen kannalta tarkoituksenmukaista.

2) Vaihtoehtoisten urapolkujen kehittämiseksi mahdollisimman laaja-alaisesti on tarkoituksenmukaista laajentaa pelastustoimen sisältöä pelastuslain tarkoittamasta yleisen turvallisuustoimen suuntaan mm. ottamalla suurempaa vastuuta yleisestä onnettomuuksien ehkäisystä ja varautumisesta alalle sopivalla tavalla turvallisuustilanteisiin – päivittäisiin onnettomuuksiin, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Ellei pelastuslaitoksissa huolimatta laitoksen toimialan laajentumisesta ole mahdollista järjestää henkilöstölle muita tehtäviä, työntekijä on velvollinen selvittämään työuran jatkamista muissa kunnallisissa organisaatioissa.

Lisäksi on otettava huomioon henkilöstön mahdollisuus sijoittua hätäkeskusten päivystäjien tehtäviin.

6.3 Suunnitelman aloitusvaiheen sisältö

6.3.1 Yleiset kehittämistavoitteet toimintakykyhankkeen esitysten mukaan

Sisäasiainministeriön toimintavalmiusohjeen mukaan riskialueet määritellään kerrosalan ja asukastiheyden perusteella. Riskialueiden määrittely ei ota riittävästi huomioon muuttuvia tekijöitä. Hankkeen yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella voidaan osoittaa, että pelastus-, ensivaste- ja ensihoitotehtävät vaihtelevat selkeästi vuorokaudenajan mukaan. Toimintavalmiusohjeen mukaan määritellyillä samankaltaisilla riskialueilla tehtävämäärät voivat olla huomattavankin erilaiset.

Sisäasiainministeriön vahvistamassa toimintavalmiusohjeessa on painotettu liikaa muodostelmien suunnittelua päätoimisten paloasemien ehdoilla eikä siinä ole riittävästi otettu huomioon sellaisia asemia, joissa toimitaan sopimuspalokuntien voimin. Toimintavalmiusohje ei myöskään ohjaa pelastustoiminnan mahdollisimman nopeaan aloittamiseen.

Toimintavalmiusohjeen uudistaminen

Toimintavalmiusohjeen riskialueiden määrittelyä tulee tarkentaa siten, että se aikaisempaa tarkemmin ottaa huomioon asukasrakenteesta, liikenteestä ja muista vastaavista seikoista johtuvia muuttuvia tekijöitä. Tätä koskeva tutkimustyö on käynnissä ja sen tulokset tulee ottaa huomioon uudistettaessa toimintavalmiusohjetta.

Toimintavalmiusohjetta uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että se mahdollistaisi pelastustoiminnan aloittamisen vielä nykyistä nopeammin ja toimintayksiköiden organisoiminnin nykyistä joustavammin.

Yksiköiden muodostamisen tulee perustua pelastustoimen alueen riskien määrittelyyn ja siitä tulisi päättää alueen palvelutasopäätöksessä tarvittavilta osin.

Onnettomuuspaikalle saapuvat yksiköt voivat koostua usealta eri asemalta saapuvista voimavaroista, jos sillä ei hidasteta pelastustoiminnan aloittamista.

Pelastusopiston pelastustoiminnan opetuksessa tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon paikkakuntakohtaiset erot ja opetetaan toimintamallit erivahvaisilla yksiköillä.

Pelastustoimen alueilla henkilöstö on edelleenkin useassa tapauksessa nimitetty paloasemakohtaisesti. Paloasemien välillä on kuitenkin suuria eroja tehtävämäärien ja niistä yksittäiselle palomiehelle aiheutuvan kuormituksen suhteen. Työvuorot ja yksiköt muodostuvat kiinteiksi eikä niiden suunnittelussa oteta riittävästi huomioon henkilöstön sijoittamista työkyvyn perusteella.

Henkilöstö tulee vastaisuudessa nimittää työskentelemään pelastustoimen alueelle. Henkilöstö tulee sijoittaa eri asemille onnettomuusuhkien ja tehtävämäärien perusteella sekä yksiköihin niiltä edellytettävän suorituskykyvaatimuksen perusteella. Palokuntien työvuorojen suunnittelussa tulee ottaa huomioon yksiköiden suorituskykyvaatimukset.

6.3.2 Toimet pelastuslaitosten sisällä

a) Pelastuslaitosten organisaatio, johtaminen ja organisaatiokulttuuri

I Toimintakykyhankkeen toisen osahankkeen selvityksen perusteella pelastuslaitosten organisaatioksi on mahdollista neljä erilaista mallia. Mallit on seuraavassa esitetty Ulla-Maija Leppäkosken tutkimuksen ”Pelastajien urapolut ja niihin vaikuttavat tekijät pelastuslaitoksilla” mukaisina.

1. **Eriytynyt malli**, jossa toiminnat eriytyisivät täysin toisistaan. Eri toimintalohkoja tai yksiköitä voisivat olla mm. sairaankuljetus, paineilmaitehuolto, sammutinhuolto, valistus, tarkastustoiminta. Eri toimintoja ei kuitenkaan tarvitse ulkoistaa pelastuslaitokselta, mutta niistä tulisi tehdä omia loogisia kokonaisuuksia pelastuslaitosten sisälle.
2. **Sairaan kuljetuksen eriytynyt malli**, jossa sairaankuljetus ja pelastustoimi eriytyvät toisistaan. Muut toiminnot jatkavat pelastuslaitoksen sisällä.
3. **Eriytymätön malli** ilman kiireetöntä sairaankuljetusta, jossa kaikki muut nykyiset toiminnot jäävät pelastuslaitoksille paitsi siirtokuljetukset. Siirtokuljetusten ei katsota kuuluvan pelastajan työnkuvaan ja ne sitovat muutenkin vähäisiä resursseja. Kiireetöntä sairaankuljetusta pidetään laitoksilla vain sen vuoksi, että sen katsotaan tuottavan hyvin.
4. **Täysin eriytymätön malli**, jossa kaikki nykyiset toiminnot jäisivät pelastuslaitoksille. Mallin hyötynä nähdään työkuvan monipuolisuus, laajempi ymmärrys kokonaisuudesta sekä laitettietous. Osataan myös paremmin toimia onnettomuuspaikoilla, kun on harjoiteltu yhdessä. Mikäli jotain ulkoistetaan, siirtyy asiantuntemus muualle.

II Toimintakykyhankkeen johtopäätösten mukaan koko organisaation toimintatapoja tulisi muuttaa ja pelastuslaitosten perusorientaatiota suunnata toimintaa onnettomuuksien ehkäisemiseen.

Tarvitaan henkilöstöjohtamisen kehittämistä ja siinä:

- o kehityskeskusteluja
- o työnohjausta
- o alueiden koulutusstrategian kehittämistä
- o koulutusvastaavien muuttamista koulutuspäälliköksi.

Päällystön toimenkuvaa tulee selkeyttää ja heidän tehtäviään priorisoida.

III Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta varsinkin vakinaisesti miehitetyt paloasemat ovat käytännössä suljettuja yksiköitä. Paikallisen turvallisuussuunnittelun yhteydessä pelastuslaitosten/palokuntien vastuuhenkilöt sitoutetaan tähän suunnitteluun ja sen myötä turvallisuuskoulutukseen. Sekä vakinaisesti miehitetyt että muut paloasemat turvallisuuskeskuksina voivat täten olla antamassa paikalliselle väestölle alkusammutus-, tulityö- ja muuta sisäiseen turvallisuuteen liittyvää koulutusta ja neuvontaa.

IV Satakunnan pelastuslaitoksen henkilöstötoimen peruseriaatteet sopivat tässä yhteydessä esimerkiksi henkilöstöjohtamisen kehittämisessä:

1. Tehtäväkiertoa tulee kehittää siten, että henkilöille on riittävästi mahdollisuuksia oman ammatillisen osaamisensa kehittämiseen ja syventämiseen. Toisaalta pelastuslaitoksella tulisi olla mahdollisuus hyödyntää eri henkilöiden resursseja erilaisten hankkeiden ja tehtävien toteutuksessa.
2. Ikäjohtamisen mahdollisuuksien ja hyvien käytäntöjen hyödyntäminen on pelastuslaitoksessa erittäin merkitsevää, sillä tarve on suuri. Ikäjohtamisen merkitystä lisää pelastustoimen kasvava työvoimapula.
3. Osaamisen kehittäminen on pelastustoimen merkittävimpiä haasteita. Osaaminen on menestyvien organisaatioiden keskeinen peruspilari. Valitettavasti pelastustoimen koulutusjärjestelmä on perinteisesti ollut varsin vaatimaton.
4. Pelastuslaitos suhtautuu ostopalveluihin ja ulkoistamiseen varauksella. Viranomaistoimintojen luonne ei sovellu ulkoistettavaksi liiketaloudellisesti toimivaan yhtiöön. Pelastuslaitoksen tulee saattaa oman toimintansa eri osatekijät kilpailukykyisiksi.
5. Palkkarakenteen eri osioiden tulee olla tasapainossa. Eri tehtävien palkka tulee olla tasapainossa tehtävän vaativuuden kanssa.
6. Työhyvinvointia ylläpitäviä ja kehittäviä toimenpiteitä tulee mahdollisuuksien mukaan toteuttaa. Näillä on palkkaakin suurempi vaikutus työtuloksiin ja -viihtyvyyteen. (Satakunnan pelastustoimi 2007)

V Pelastuslaitoksissa tulisi kehittää kokonaisvaltaista turvallisuusjohtamista (työterveys- ja työturvallisuustoiminta) osana muuta johtamista, sisältäen seuraavat alakohdat (toimintakykyhankkeen esitykset):

1. Otetaan käyttöön kokonaisvaltainen työterveys- ja työturvallisuustoiminnan organisoinnin malli.
2. Pelastuslaitoksissa kehitetään työterveyshuoltopalvelujen hankintaprosessia.
3. Työterveyshuollon toimintasuunnitelman laadintaprosessia tehostetaan pelastuslaitoksen ja työterveyshuollon yhteisenä toimintamuotona.
4. Varhaisen välittämisen malleja kehitetään osana henkilöstöhallintoa ja työterveyshuoltotoimintaa.
5. Työturvallisuus ja työympäristötoimintaa kehitetään tehostamalla yhteistyössä (työturvallisuus- ja työterveyshuoltohenkilöstö, pelastushenkilöstö) tehtävää riskinarviointia. (Lähde: Toimintakykyhankkeen osahanke 4)

b) Pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmät

Toimintakykyhankkeen esitysten mukaisesti pelastustoiminnan kehittämisen tavoitteena on, että pelastustehtävistä suoriudutaan turvallisesti, nykyistä vähäisemmällä fyysisellä ja psyykkisellä kuormittumisella sekä nykyistä tehokkaammin. Tätä tavoitetta tulisi tarkastella pelastustoimen alueen, yksittäisen paloaseman ja työntekijän näkökulmasta.

Tällöin kehittämisen kohteeksi nousevat pelastustoimen alueen voimavarojen joustava ja ristikkäinen käyttö, henkilöiden sijoittaminen yksiköihin yksilöllisen työkyvyn perusteella sekä työvuorojärjestelmä. Edelleen tarkastelun kohteena tulisi olla pelastustoiminnan menetelmien ja työskentelytapojen jatkuva tutkiminen ja kehittäminen.

Vaihtoehtoisten sammutusmenetelmien avulla voidaan parantaa erityisesti sammuttajien työturvallisuutta rajattujen tilojen paloissa. Pelastussukellusta tukevien uusien apuvälineiden kehittäminen on myös edelleen tärkeää.

Savusukellusta suorittavalla henkilöstöllä tulee aina, kun mahdollista, olla käytettävissään lämpökamera. Lämpökamera tehostaa sammutus- ja pelastustyötä. Lämpökamera puolittaa alkupalon ja uhrin etsintään kuluvan ajan ja lisää pelastushenkilöstön työturvallisuutta.

Pelastusopistolla suoritettujen kokeiden perusteella voidaan todeta, että kumpikin menetelmä sammutinleikkuri ja heittosammutin rajoittivat palon kehittymistä huoneistopalossa tehokkaasti. Mainitut sammutusmenetelmät ovat kumpikin rajatun tilan sammutukseen tarkoitettuja ja täydentävät pelastustoiminnan johtajan keinovalikoimaa.

Uhrien pelastamiseksi ja palopesäkkeiden raivaamiseksi on edelleen tarpeen olla savusukellukseen kykeneviä yksiköitä.

c) Pelastushenkilöstön työuran vaihtoehdot - urapolkusuunnittelu

Seuraavassa on Satakunnan pelastuslaitoksessa Ulla-Maija Leppäkosken tarkastelu pelastajan työuran vaihtoehdoista. Tarkastelusta on suorat viittaukset Satakunnan pelastuslaitoksessa tehtyyn tutkimukseen muutettu yleisempään muotoon.

Pelastajilla on useissa pelastuslaitoksissa mahdollisuus keskittyä joko sairaankuljetukseen tai pelastustoimintaan. Pelastustoiminnassa he voivat erikoistua mm. puomitikasauton kuljettajiksi, vesisukeltajiksi, vaarallisiin aineisiin tai liikennepelastamiseen käymällä lyhytkursseja. Pelastajilla on myös mahdollisuus kursseja käymällä erikoistua paineilmalaittehuoltajiksi tai sammutinhuoltajiksi. Eräs uralla etenemisen tapa on saavuttaa omalla esimerkillä ja asenteella ylipalomiehen pätevyys.

Pelastajat, jotka eivät kykene raskaisiin pelastustehtäviin voivat erikoistua joko ennaltaehkäiseviin tehtäviin palotarkastukseen, valistukseen, neuvontaan tai erikoistehtäviin hälytysyksikössä hälytysajoneuvon kuljettajaksi tai nostolava-autoon. Pelastuslaitoksissa, jotka hoitavat ensihoidon ja sairaankuljetustehtäviä voi erikoista näihin ja opiskella vaikka sairaanhoitajaksi saakka. Myös veneen kuljettajaksi on mahdollista erikoistua. Monille on tärkeää, että voivat olla omassa työvuorossa.

Pelastustoimen ja alan henkilöstön kannalta on tärkeää, että vaihtoehdot työt järjestyvät pelastuslaitoksesta. Tämä mahdollistaa kunniallisen eläkkeelle siirtymisen. Toiselle alalle siirtäminen koetaan loukkauksena henkilöä kohtaan sekä merkinä siitä, ettei työtä ole arvostettu. Vaikka päivävuoroa ei koeta hyvänä vaihtoehtona, on se kuitenkin huomattavasti parempi vaihtoehto kuin siirto täysin muulle alalle.

Pelastustoimen henkilöstöltä edellytetään fyysisestä kunnosta huolen pitämistä. Koska alalla suoritetaan savusukelluskelpoisuuden osoittavat kuntotestaukset kerran vuodessa, tulee kuntoa pitää yllä koko ajan. Pelastustoimessa on jokaiselle pelastajalle annettu työvuorossa mahdollisuus fyysisen kunnan ylläpitoon työpalveluun kuuluvalla liikuntatunnilla. Sen lisäksi pitkät vapaat mahdollistavat fyysiseen kuntoon panostamisen. Terveys on erittäin tärkeää.

Pelastajalla on suuret mahdollisuudet vaikuttaa omaan uraansa ja omaan kehittämiseensä erikoistumiskoulutuksen kautta. Kaikki riippuu kiinnostuksen kohteista ja innostuksesta itsensä kehittämiseen on. Alan koulutus ja kurssitus on todella laadukasta ja jatkomahdollisuuksia on useita. Pelastusopiston järjestämiä kursseja pystyy uran aikana suorittamaan useita.

Koska koulutus on avainkysymys, tulee työnantajalla olla halua panostaa työntekijöiden koulutautumiseen. Vaikka aina tarvitaan henkilön omaa halukkuutta ja motivoituneisuutta koulutukseen, tulee organisaationkin kannustaa ja ohjata lisäkoulutukseen.

On tärkeää, että pelastuslaitos tunnistaa työntekijöiden erityisosaamista ja -piirteitä sekä käyttää niitä hyväkseen. Olisi poimittava verbaalisesti lahjakkaita pelastajia olisi tunnistettava ja kannustettava heitä valistus- ja neuvontatehtäviin. Näin voidaan tukea pelastajien työmotivaatiota.

Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa mm. Tampereen, Etelä-Savon ja Lapin aluepelastuslaitoksissa on noussut esiin tarve kouluttaa palomiehistä tarkoituksenmukaisella koulutuksella (muunto-/oppisopimus-/täydennyskoulutuksella) pienten paloasemien vastuuhenkilöiksi. Tällaisia vastuuhenkilöitä tarvitaan ja näin muodostuisi mahdollisuus sijoittaa ikääntyneitä ja kokeneita palomiehiä näihin tehtäviin.

Kuntatyönantajan vastuu

Palo- ja pelastushenkilöstön työoloja, työn erityistä luonnetta ja eläketurvaa selvittäneen työryhmän raportissa korostettiin kuntatyönantajan vastuuta viranhaltijoistaan ja työntekijöistään ja esitettiin koko työuran kattavaa urasuunnittelua.

Kuitenkin toimintakykyhankkeen toisen osahankkeen toimesta tehdyn kyselyn perusteella pelastajan urapolkua tai alueen täydennyskoulutusstrategiaa tai -visioita ei ole käytössä millään alueella. Vastausprosentti kyselyyn oli tosin alhainen.

Kuitenkin ilman järjestelmällistä urapolkusuunnittelua tulevaisuuteen suuntautuvaa henkilöstösuunnittelua on vaikea toteuttaa.

d) Fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen työkyky (toimintakykyhankkeen toimenpide-ehdotukset)

Laitosten tulisi kiinnittää erityistä huomiota työhyvinvointiin, työturvallisuuteen sekä työterveyshuollon toimivuuteen. Pelastusalan ammatin luonteen takia on välttämätöntä kiinnittää erityistä huomiota työntekijöiden työkykyyn. Tarvitaankin välineitä ja menettelytapoja työkyvyn fyysisten, psyykkisten ja sosiaalisten edellytysten arviointiin sekä mahdollisten ongelmien ennaltaehkäisemiseen, varhaiseen havaitsemiseen ja korjaamiseen.

Turvallisuusjohtaminen on irrallaan muusta johtamisesta ja esimiestyöstä eikä sitä nykyisellään toteuteta riittävän systemaattisesti ottaen huomioon eri toimintaympäristöt (vakituinen/sopimuspalokuntaan kuuluva henkilöstö) eikä siinä huomioida riittävästi psyykkisiä, sosiaalisia ja työyhteisöllisiä näkökulmia. Työhyvinvoinnin ja -ilmapiirin kehittymistä on vaikea seurata pelastustoimessa, koska laitoksissa on käytössä erilaiset työilmapiirin mittaustavat.

Turvallisuusjohtamisen (sisältäen työturvallisuus- ja työterveyshuoltotoiminnan sekä henkilöstöhallinnon) toimintamalleja otetaan käyttöön ja edelleen kehitetään pelastuslaitoksissa, sisältäen:

- hyvän työterveyshuoltokäytännön
- varhaisen välittämisen toimintatapoja erityisesti psyykkiseltä ja sosiaaliselta kannalta sisältäen muun muassa:
 - o valtakunnallisen työhyvinvointikyselyn
 - o henkilöstön kehittämisohjelman
 - o säännölliset työilmapiirikyselyt
 - o kehityskeskustelut
 - o työnohjauksen
- pelastustehtävien riskinarvioinnin ja -hallinnan kehittämisen

Nykyinen fyysisen toimintakyvyn arviointimenetelmä kertoo vain arvion siitä, onko henkilö pelastussukelluskelpoinen vai ei. Nykyisen menetelmän perusteella ei pystytä antamaan harjoitusohjeita testattavalle henkilölle.

Fyysinen toimintakyky on tarpeellista määritellä nykyistä laadukkaammalla menetelmällä ja siten, että se mittaa useita fyysisen toimintakyvyn osa-alueita sekä mahdollistaa seurannan ja palautteenannon.

FireFit-järjestelmä otetaan valtakunnalliseen käyttöön 2012 mennessä ja sille luodaan koulutusjärjestelmä sisältäen sekä vakituisen että sopimuspalokuntien henkilöstön.

Fyysinen toimintakyky tulee määritellä sekä pelastussukellukseen osallistuvien että muuhun pelastustoimintaan osallistuvien osalta.

Vallitsevan asenneilmaston tulee kannustaa työntekijöitä huolehtimaan fyysisestä toimintakyvystään omaehtoisesti. Tätä tavoitetta voitaisiin edistää esimerkiksi koulutuksella, ohjeilla ja erilaisilla kampanjoilla. Tätä tavoitetta tukee myös se, että FireFit-järjestelmällä saadaan työntekijälle henkilökohtaista palautetta ja ohjeita fyysisen toimintakyvyn ylläpitämiseksi tai edistämiseksi.

Sopijajärjestöjen tulee pyrkiä myötävaikuttamaan toimintakyvyn ylläpitämistä kannustavien ratkaisujen löytämiseen.

Esimerkiksi Helsingin, Länsi-Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Tampereen aluepelastuslaitoksissa on järjestelmällinen fyysisen työkyvyn ylläpitojärjestelmä.

Kuntien eläkevakuutuksen kuntoutus ja uudelleen koulutus

Työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi Kuntien eläkevakuutus voi antaa kunta-alan työntekijöille ammatillista kuntoutusta.

Työeläkekuntoutus on ammatillista ja lisäksi harkinnanvaraista. Kuntoutussuunnitelman tavoitteena on ansiokyvyn säilyminen ja heikentyneen työ- ja ansiokyvyn paraneminen, jotta henkilö voi jatkaa pitempään ansiotyössä.

Ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on jokin sairaus, vika tai vamma, jonka johdosta hänen työkykynsä on alentunut ja ilman kuntoutusta häntä uhkaa työkyvyn menettäminen.

Kuntoutussuunnitelmat syntyvät useimmiten kuntoutujan ja työnantajan edustajien yhteistyönä. Pyrkimyksenä on kunnallisen palvelussuhteen jatkuminen.

Ammatillinen kuntoutus on yksilöllistä, kuntoutujan omista toiveista ja hänen kokonaistilanteestaan lähtevää toimintaa. Se voi olla uuden tehtävän harjoittelua omalla työpaikalla tai kokonaan uuden ammattitaidon hankkimista kurssien ja koulutuksen avulla. Uuteen työhön tai ammattiin sijoittuminen voi edellyttää kurssimuotoista opiskelua, oppisopimuskoulutusta tai varsinaista ammatillista koulutusta, joita Kuntien eläkevakuutus voi myös tukea.

e) Pelastuslaitoksen työvuoro- ja työaikajärjestelyt

Kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen mukainen säännöllinen työaika on sopimuksen liitteen 2 mukaan

- a) yleistyöaika (KVTES III luku 7 §),
- b) keskeytymätön kolmivuorotyö (liite 5)
- c) keskeytyvä kolmivuorotyö (liite 6) tai
- d) keskimäärin 40 tuntia viikossa enintään vuoden pituisena ajanjaksona siten, että säännölliset palveluvuorot jaetaan päivä- ja yövuoroihin ja päivävuoron pituus on 8 tai 9 taikka 12 tuntia ja yövuoron 16 tai 15 taikka 12 tuntia.

Pelastustoimen johto-, ohjaus- ja palotarkastustehtävissä toimivan viranhaltijan säännöllinen työaika voi edellä 1 momentissa mainittujen vaihtoehtojen lisäksi olla toimistotyöaika (KVTES III luku 8 §), jos kunta tai kuntayhtymä katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi ja hän ei yleensä ole velvollinen osallistumaan sammutus- ja pelastustoimintaan eikä varallaoloon.

Miehistön lukumäärällä mitaten yleisin käytössä oleva työaika on työaikalain nojalla annetun poikkeusluvan mukaisesti järjestetty. Pääsääntöisesti tämä järjestelmä on käytössä sen henkilöstön osalta, jonka palveluspaikka on pelastuslaitosten suurimmilla paloasemilla.

Pelastushenkilöstön työajan järjestämiseen on, kuten edellä olevasta ilmenee, useita vaihtoehtoja. Parhaan mahdollisen työaikavaihtoehdon löytäminen edellyttää

pelastuslaitos- ja paloasemakohtaista selvittämistä, jolloin riskinarviointi ja paloasemakohtainen hälytysten määrä ovat ratkaisevia tekijöitä.

Tämän selvitystyön yhteydessä ei ole mahdollista määrittää erityisiä työajan valintamalleja. Olennaista on, että pelastuslaitoksissa löydetään joustavasti parhaat mahdolliset vaihtoehdot eri henkilöstöryhmille.

6.3.3 Koulutusjärjestelmä

Ennen paloalan oppilaitosten perustamista hankittiin peruskoulutus alalle toimimalla muissa ammateissa. Vielä 70-luvun alussa esimerkiksi ylioppilasta pidettiin liian koulutettuna palomieheksi, koska ”työssä ei tarvita teoreettisia tietoja”

Ensimmäinen palomiesluokka -niminen kurssi valmistui vuonna 1969, mikä oli alku miehistön ammattikoulutukselle. Palomieskoulutus aloitettiin ensimmäisenä Helsingissä vuonna 1973 ja muille kuin helsinkiläisille kaksi vuotta myöhemmin Valtion palo-opistossa. Tätä ennen palotoimen koulutuksella on tarkoitettu lähinnä palopäällystön kouluttamista. Sairaankuljetusosuus liitettiin tutkintoihin 80-luvun alussa ja 90-luvun lopussa koulutukseen lisättiin pedagogiikkaa. Käytännössä tutkinto tuli pakolliseksi vasta vuonna 1988.

Pelastusopiston tehtävät ovat tällä hetkellä

- Tutkintoon johtava ammatillinen koulutus
- Ammatillinen täydennyskoulutus
- Väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutus
- Varautumiskoulutus
- Siviilikriisinhallintakoulutus
- Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Tutkintoon johtavaan ammatilliseen koulutukseen kuuluvat:

- Pelastajatutkinto
- Hätäkeskuspäivystäjätutkinto
- Alipäällystötutkinto
- Insinööri (AMK): 1. tutkinto/aikuiskoulutus ja 2. tutkinto/nuorisokoulutus

Pelastajatutkinnon tärkeimmät opiskelualueet ovat valistus- ja turvallisuuskoulutus, sammutus- ja pelastustekniikka sekä ensihoito ja sairaankuljetus.

Alipäällystötutkinnon keskeisimmät opintokokonaisuudet ovat onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan johtaminen, väestönsuojelu sekä opinnäytetyöt.

Palopäällystön ammattikorkeakoulututkinto antaa edellytykset toimia kaikissa pelastuslaitosten päällystätehtävissä. Tutkinnon tavoitteena on valmistaa pelastustoimen

tarpeisiin laaja-alaisesti toimivia ja ajattelevia, pitkälle koulutettuja ja omaan ammatilliseen kehitykseensä sitoutuneita pelastustoimen asiantuntijoita, jotka ovat sisäistäneet roolinsa yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitäjinä ja kehittäjinä.

Insinööri (AMK)-tutkintoon johtava palopäällystön koulutusohjelma toteutetaan yhteistyössä Savonia-ammattikorkeakoulun kanssa.

Hätäkeskuspäivystäjätutkinnon opetuksen tavoitteena on valmistaa opiskelija hätäilmoitusten kokonaisvaltaiseen käsittelyyn hätäpuhelukojen vastaanotosta asiakkaiden ohjaamiseen ja neuvontaan.

Täydennyskoulutusta Pelastusopisto tuottaa eri muodoissa:

- seminaarit ja lyhyet täydennyskurssit,
- työyhteisöjen omista kehittämistarpeista rakennettu täydennyskoulutus,
- oppisopimuskoulutus (yhteistyössä alueellisten oppisopimuskeskusten kanssa).

Varautumiskoulutukseen osallistuvat pääsääntöisesti paikallis-, alue- ja keskushallinnon viran- ja toimenhaltijat. Pelastuslain 53 §:n mukainen väestönsuojelukoulutus annetaan varautumiskoulutuksen ns. pakollisena koulutuksena. Hallinnonalakohtainen lainsäädäntö ja valmiuslaki ovat perustana koulutuksen suunnittelulle ja toteutukselle.

Helsingin pelastuskoulu

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksella on oma Pelastuskoulu, joka on kouluttanut vuodesta 1972 alkaen palomies-sairaankuljettajia ja paloiesimiehiä pelastuslaitoksen palvelukseen. Palomiesten operatiivinen kouluttaminen alkaa työtaitojen opettelulla ja päättyy todellisen onnettomuustilanteen mukaisten taitojen harjoitteluun. Pelastuskoulu järjestää virkatutkinto-opetuksen lisäksi jatkokoulutusta pelastuslaitoksen henkilökunnalle sekä kursseja eri kohderyhmille.

Pelastajan ammattitaito (Seuraava tarkastelu perustuu Ulla-Maija Leppäkosken tutkimukseen ”Pelastajan urapolut ja niihin vaikuttavat tekijät pelastuslaitoksilla. Tarkastelu on monelta osin suoraa lainausta.)

Pelastajan tulee pystyä toimimaan itsenäisesti erilaisissa kriisitilanteissa. On hallittava sammutustyö, liikenneonnettomuudet ja sairaskuljetukset. Pelastajien on oltava rauhallisia ja hyväkuntoisia, käsistään käteviä monitaitoisia ammattimiehiä. Heidän kuuluu osata toimia myös asemapalveluksessa. (Satakunnan pelastuslaitoksen esimiesten mielestä pelastusopisto antaa hyvän pohjakoulutuksen ja yleisesti pelastajien ammattitaito on hyvä.

Pelastusopiston jälkeen uuden pelastajan voi heti laittaa sammutusauton takapenkille savusukeltajaksi, koska savusukellusta on koulutuksessa harjoiteltu paljon. He ovat valmiita tekemään pelastajan työtä ja ovat päteviä moneen eri työtehtävään, sillä työn

perusteet on opetettu hyvin. Todellisiksi ammattilaisiksi pelastajat kehittyvät kuitenkin vasta käytännön työtä tekemällä ja tilanteista oppimalla. Tärkeintä on, että uudella pelastajalla on oikea asenne, jalat maassa ja maalaisjärkeä.

Yhteiskunnan ja ympäristön muutokset ovat tuoneet pelastajan työhön muutoksia. Autojen uudet turvalaitteet voivat olla pelastajille vaaraksi liikenneonnettomuuksissa. Autojen korimateriaalien koventuminen aiheuttaa sen, ettei vanhoja työkaluja voi enää käyttää. Perusmenetelmät ovat kuitenkin pysyneet ennallaan. Joskus työvuorojen vahvuudet olivat suurempia ja harjoitteluun oli mahdollista käyttää enemmän aikaa. Tällä hetkellä vahvuudet ovat suhteellisen pieniä ja tehtävät ovat lisääntyneet, joten tämä aiheuttaa välillä ilmapiirin kireyttä.

Aikaisemmin pelastusopistoon valittiin vain jonkun toisen alan ammattilaisia. Tällä hetkellä opistoon on mahdollista päästä suoraan lukion jälkeen. Lähes kaikki haastatellut esimiehet kertoivat tämän olevan haastavaa, sillä aikaisempi työkokemus olisi välttämätöntä ennen palokuntaan tuloa. Silloin olisi jo valmiiksi omaksuttuna työelämän perussäännöt sekä joku työtaito. Suoraan lukiosta alalle pelastusopistoon tulleet pärjäävät teoriatasolla hyvin, mutta käytännön työtehtävissä voi olla suuria vaikeuksia.

Tärkeänä pelastajan ammattitaidon osa-alueena pidettiin käden taitoja. Niiden todettiin heikentyneen selvästi aikaisempaan verrattuna. Tilanteissa se korostuu teknisten laitteiden osaamattomuutena. Kuitenkin käden taitoja tarvitaan ja arvostetaan paljon vielä nykyäänkin. Ratkaisuna voisi olla pääsyvaatimusten uudistus, jossa pelastajilta vaadittaisiin tekninen pohjakoulutus ja lukiosta suoraan voisi hakea vain alipäällystötai päällystökoulutukseen.

Pelastajan työ koostuu ylivoimaisesti eniten tarkistus- ja varmistustehtävistä, sen jälkeen tulevat liikenneonnettomuudet ja ensivastetehtävät. Varsinaisen savusukelluksen osuus on erittäin pieni ja vielä pienempi on vaativan savusukelluksen osuus. Ihmisten pelastukset savusukelluksen avulla ovat äärimmäisen harvinaisia. Kuitenkin esimiehet kokevat, että savusukellus on ylikorostunut toisten mielissä.

Kehittämisehdotuksia

1. Pelastusopisto voisi kiinnittää enemmän huomiota sosiaalisiin taitoihin ja ihmissuhdetaitoihin. Niitä tarvitaan sekä yhteisön sisällä että tilanteissa. Tällä hetkellä peruskoulutuksen läpi voi päästä uusia pelastajia, joilla ei niitä ole. Vaikka pystyisi tekemään työnsä hyvin, mutta ei pysty toimimaan yhdessä toisten kanssa, on pelastuslaitos väärä työympäristö. Työn painopistealueen siirtyminen kohti valistusta ja neuvontaa sekä sairaankuljetuksen painottuminen vaatii pelastajalta kykyä kohdata toinen ihminen.

2. Pelastusopistolla tulisi painottaa, että valistus kuuluu pelastajien työnkuvaan ja sitä tekevät kaikki. Voisi myös kasvattaa uutta pelastajaa ajatukseen, että vanhempana todennäköisesti valistusta ja neuvontaa tullaan tekemään vielä enemmän. Jatkuvan koulutuksen ja kurssituksen sekä erikoistumisen tärkeys tulisi myös välittyä uusille pelastajille. Kaikkia pelastajakokelaita ei saisi automaattisesti päästää peruskurssilta pelastajina pois, vaan karsintaa olisi tehtävä myös koulutuksen aikana.

Pelastajan erikoistuminen

(Satakunnan pelastuslaitoksen) esimiesten mielestä pelastajien ei ole syytä erikoistua perusopintojen aikana, vaan Pelastusopiston on annettava samanlainen laaja pohjakoulutus kaikille valmistuville uusille pelastajille. Näin kaikki pääsevät aloittamaan samalta viivalta, ovat monitaitoisia ja pystyvät uran aikana erikoistumaan siihen, mikä todella alkaa kiinnostaa tai minkälaista lisäkoulutusta tarvitsee. Mikäli erikoistumisopintoja tuotaisiin jo perusopetukseen, olisi vaarana, että erittäin hyväksi havaittu perusrunko saattaisi kärsiä. Myös koulutuksen pituus saattaisi kasvaa, eikä se olisi hyvä, sillä maahan valmistuu tällä hetkellä liian vähän pelastajia.

Erikoistuminen uran aikana on erittäin tärkeää ja käytännössä monet tulevat erikoistumaan. Lyhytkurssit ovat paras tapa erikoistua. Pelastusopiston perustutkinnon aikana täytyisikin tehdä selväksi uusille pelastajille, että hetken työssäolon jälkeen tullaan erikoistumaan johonkin. Tätä erikoistumista tulisi markkinoida enemmän. Aikaisemmin oli henkilön omasta kiinnostuksesta kiinni erikoistuminen, mutta tällä hetkellä pelastuslaitokset haluavat vaikuttaa koulutuksiin hakeutumisiin. Voi olla, että jatkossa laitoksilta määrätään erikoistumiskoulutuksiin, mikäli päteviä henkilöitä tiettyjä erikoisaloja hoitamaan ei laitoksella ole.

Koulutus uran aikana - pelastuslaitosten sisäinen koulutus

Työvuorojen koulutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Niissä annettavan koulutuksen pääasiallisena tarkoituksena on ammattitaidon ylläpito ja SM:n ohjeiden mukaisten, pakollisten koulutusten ja harjoitusten antaminen. Myös uuden kaluston, uusien asioiden koulutus ja jalkautus tapahtuu työvuoroissa. Muihin koulutuksiin ei koeta jäävän aikaa.

Kehittämisehdotuksia

1. Sisäistä koulutusta varten tulee pelastuslaitoksessa tehdä vuosisuunnitelma. Siihen voi sisällyttää myös erikoistumiskoulusta. Koulutukseen on annettava resursseja ja luotava kunnolliset puitteet. Satakunnan pelastustoimessa on tänä vuonna aloittanut koulutusmestari, joka vastaa koko alueen koulutuksesta. Työvuoroissa annettavaa koulutusta voisi kehittää antamalla koulutusvastuuta jokaiselle pelastajalle eli jokainen pelastaja vuorollaan kouluttaisi koko työvuoroa. Nuoret pelastajat voisivat tuoda uutta, pelastusopistolta opittua tietoa ja vanhat jakaa kokemukseen perustuvaa tietoa.

2. Alueellisesti voi järjestää mm. konttikoulutusta, kuumakoulutusta, savusukellusta, korkealla työskentelyä, kattotyöskentelyä ja alkusammutusta. Sisäisessä koulutuksessa voi kouluttaa myös esim. nostolavaa, palotarkastusta, paineilmalaitteiden huoltoa, tieliikenneonnettomuuksia tai turvapuuhelinkoulutusta, mikäli tämä toiminta yleistyy. Voidaan hyödyntää talon sisällä olevia osaajia tai ottaa kouluttaja pelastusopistolta tai lähellä olevista muista laitoksista.

3. Alueellisen koulutuksen etuna on saada useampi pelastaja kouluttautumaan, sillä kynnys koulutukseen osallistumiseen on matalampi kuin osallistuminen Pelastusopiston kursseille. Sisäisellä koulutuksella on myös mahdollista harjoitella oman ryhmän kanssa. Tämä voi tehdä harjoittelun ilmapiirin rennoksi. Lisäksi oman ryhmän sisäinen koulutus on hyvä tositilanteita ajatellen. Tärkeää olisi saada alueellinen harjoitusalue. Sisäistä koulutusta voi kehittää helposti, sillä sen tehostaminen on lähinnä tahtokysymys.

Koulutus uran aikana - Pelastusopiston koulutus

Kehittämisehdotuksia

1. Pelastajien peruskoulutuksessa on tarpeen kiinnittää enemmän huomiota käden taitoihin. Toinen vaihtoehto on yrittää selvittää niitä jo pääsykokeessa. Koulutuksessa täytyy myös kiinnittää huomiota käytännön taitojen kouluttamiseen ja oma-aloitteellisuuteen sekä omatoimisuuteen kannustamiseen. Opiston aikana on paljon tilanteen mukaista toimintaa, tulipaloja, liikenneonnettomuuksia yms. Perustutkintoa suorittavat pitäisi saada ymmärtämään, ettei todellisuus useinkaan ole yhtä täynnä hälytystehtäviä tai sankaritöitä, vaan työn luonteeseen kuuluu muutakin.

2. Pelastusopiston järjestämästä lisä- ja täydennyskoulutuksesta on pelkästään hyviä kokemuksia. Kaikki koulutus ja kurssit on koettu laadukkaiksi. Pelastusopiston puitteita on kehuttu hyviksi ja siellä olevia laitteita joskus jopa liian hyviksi, sillä pelastuslaitosten käyttämät laitteet eivät yllä samalle tasolle. Ainoa selkeästi koettu heikkous on opiston sijainti. Pitkä välimatka häiritsee kursseille osallistumista ja nostaa koulutuskyynnystä

3. Koulutustilaisuuksiin osallistumisen kynnystä voisi madaltaa suunnittelemalla täydennyskoulutusta, josta osa suoritettaisiin omalla laitoksella, osa etäopiskeluna ja osa Pelastusopistolla. Tämän tyyppisistä koulutustilaisuuksista on erittäin hyviä kokemuksia. Toinen kehitysehdotus on järjestää pelastusopistolla kursseja, jotka on tarkoitettu ainoastaan kauan alalla olleille henkilöille. Tällaisia voisivat olla esim. vanhempien pelastajien kertauskurssit, joilla päivitetäisiin tietoja ja taitoja. Näille kursseille voisi olla vaikka alaikärajana 40 vuotta. Lisähyötynä saataisiin itsevarmuutta ja lisää työmotivaatiota ikääntyneille pelastajille.

4. Alalle täytyisi suunnitella sopivia kursseja, jotka tähtäisivät kuljettajakirjojen saamiseen pelastuslaitosten perusaluksiin. Tällä hetkellä ongelmana on lupaan tarvittava meripalvelus laivurikirjassa, joihin pelastuslaitosten on mahdotonta kouluttaa väkeä. Kuopion lisäksi pelastusopisto voisi järjestää jotain kursseja myös Etelä-Suomessa. Asialla on kuitenkin toinenkin puoli, eli voidaan ajatella, ettei henkilö ole tarpeeksi kiinnostunut alasta tai aiheesta, mikäli ei halua lähteä koulutukseen Kuopioon. Ilmeistä on kuitenkin, että mikäli koulutuskynnystä saadaan madaltumaan, vaikuttaa se työuralla etenemiseen ja sillä pysymiseen. Tämä vaatii halukkuutta ja resursseja pelastajien lisäksi myös työnantajapuolelta.

6.3.4 Palkkaus

Kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen mukaan palkan osat ovat:

1 Tehtäväkohtainen palkan osa	- tehtäväkohtainen palkka - luontoissuoritus
2 Henkilökohtainen palkan osa	- henkilökohtainen lisä - ammattialalisä
3 Palkan tulososa	- tulospalkkio
4 Palkan muu osa	- syrjäseutulisiä - kokouspalkkio - luentopalkkio - erillislisiä - työaikakorvaukset

Käytännön vaikeutena uusille urapoluille on se, että olennainen osa palomiesten ansioista muodostuu työaikakorvauksista, mikä asettaa kynnyksen palkkauksen alentamiselle vähemmän vaativia tehtäviä tarjottaessa tehtäviä vuorotyössä olevan hälytysyksikön ulkopuolelta.

Palkkausjärjestelmä TS 2007 - 2009 (Kunnallinen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus) kyllä mahdollistaa palkkauksen uudistamisen, kun määritetään uudet työtehtävät erikoistumiskoulutuksineen ja lisääntyvine vastuineen tässä selvityksessä esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty kokonaispalkkaa, jossa kaikki vuorokaudet ovat keskenään samanarvoisia eikä haitoista korvata erikseen. Tätä kokonaispalkkamallia ei ollut mahdollista varsinaisesti käsitellä tämän selvitystyön yhteydessä.

Satakunnan pelastuslaitoksessa tehdyn tutkimuksen yhteydessä korostetaan, että palkkauksessa kuitenkin aina maksaa pätevydestä. Monitaitoisuudesta tulisi maksaa

henkilökohtaisten lisien muodossa. Järjestelmä on jo olemassa, mutta sitä ei vielä osata hyödyntää riittävän hyvin. Palkkauksen tulisi motivoida ja kannustaa itsensä kehittämiseen, kouluttautumiseen, tietotaidon hankkimiseen, erikoistumiseen ja työtehtävien laajentamiseen. Myös eri vastuualueista tulisi palkita. Pelastajien erittäin hyvästä fyysistä kunnosta sekä yli 55-vuotiaiden savusukelluskelpoisuudesta tulisi palkita bonuksella.

Palkkauksessa voi olla myös suoriteperusteita, esim. valistuksen tai palotarkastusten tilastot. Järjestelmä voi koostua sekä yksilön työpanokseen ja osaamiseen että koko organisaation tulokseen perustuvista osa-alueista. Mittarit olisi mietittävä erittäin tarkkaan.

Palkkarakenteen eri osioiden tulee olla tasapainossa. Eri tehtävien palkan on oltava tasapainossa tehtävän vaativuuden kanssa.

6.3.5 Tutkimustoiminta

Pelastustoimen tutkimustoiminnan yleinen ohjaus perustuu sisäasiainministeriön tutkimusstrategiaan. Tutkimuksen painopisteinä ovat onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminnan organisoituminen muuttuvassa yhteiskunnassa. Pelastusopisto vastaa pelastustoimen tutkimustoiminnan koordinoinnista. Tutkimustoiminta perustuu oman tutkimuksen ohella verkostoitumiseen ja yhteistyöhön yliopistojen, muiden tutkimuslaitosten ja tilaajaosapuolten kanssa

Lisäksi pelastustoimen tilastotuotannon ja siihen liittyvän toimenpiderekisterin tietojärjestelmän (PRONTO) ylläpitovastuu on opiston tutkimusyksikössä.

Pelastustoimen tutkimuksessa palotutkimus on ollut johtavana ja sitä koordinoimassa on Palotutkimusraati. Pelastusopisto toimii asiamiehenä. Palotutkimuksen pääpaino on selkeästi ollut ennaltaehkäisyssä.

Koska pelastustoimen tutkimuksen ongelmaksi on havaittu systemaattisen ohjelmallisuuden puute, jonka takia luotiin **Pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) 2009 - 2013**.

Pelastustoimen kehittäminen edellyttää varsin poikkitieteellistä tutkimusta eri tieteenaloilta. Parhaiten pystytään hyödyntämään juuri palotutkimuksen piirissä tuotettua tietoa. Tämänkin hyödyntämisen tasoa ja tehokkuutta tulee edelleen kehittää ja laajentaa. Uutena haasteena on tutkimuksen laajentaminen pelastustoimen kannalta relevantin tutkimustiedon keräämiseen hallinto-, yhteiskunta- ja käyttäytymistieteiden alalta.

Pelastustoimen tutkimusohjelma PETU sisältää kuusi pelastustoimen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeää tutkimusteemaa:

1) turvallisuuskulttuurin ja omaehtoisen riskinhallinnan edistäminen onnettomuuksien ehkäisyssä, 2) tulevaisuuden kehitystrendit: pelastustoimen toimintaympäristön muutokset ja onnettomuusprofiilin muutokset, 3) pelastustoimen menestystekijät: uusien välineiden ja menetelmien hyödyntäminen, 4) yhteiskunnan varautuminen: pelastustoimen rooli, 5) pelastustoimen järjestelmän toiminta organisaation osana yhteiskuntaa, 6) pelastustoimen eri toimijoiden ja yhteistoiminnan vaikuttavuuden arviointi.

Korkeampaa akateemista tutkimusta pelastustoimessa edustavat KL Esko Kaukosen väitöstutkimus 1998: ”Palomiesten ammatilliset arvostukset, peruskouluttamattomien ja peruskoulutettujen palomiesten arvostusten vertailu” (Helsingin yliopisto) ja HL Reijo Tolpin väitöstutkimus 2001: ”Nokiherroista palopäälliköiksi” (Tampereen yliopisto). Tolpin tutkimuksessa tarkasteltiin, miten palopäälliköiden ammattikunta on syntynyt ja erityisesti, millaiseksi se on professioteoreettisesta näkökulmasta katsoen muodostunut. (Lähde: Jaakko Niskala, ”Pelastustoimi uudistuksen arviointi hallinnon toimijoiden näkökulmasta”, hallintotieteen pro gradu- tutkielma, 2003, Lapin yliopisto).

Niskala mainitsee lisäksi seuraavat tutkimukset:

- ”Pelastustoimen ennaltaehkäisyn vaikuttavuus” (Jukka-Pekka Laaksonen, sisäasiainministeriö, pelastusosasto, 2002)
- VTT:n useat tutkimukset lähinnä rakenteellisen palotekniikan alalta
- ”Pelastustoimen alueellistamishanke organisaation yhteistyön näkökulmasta” (Tuomo Karjalainen, EMBA -työ, Vaasan yliopisto 2001)
- ”Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa” , I osa (HTT Olavi Kallio, Kunnallistieteen laitos, Tampereen yliopisto, 2003); II osa: ”Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004” (Olavi Kallio ja Reijo Tolppi, Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto, ”2008)

Tätä selvitystyötä tehdessä hyödyllisiä tutkimuksia ovat olleet:

- Jaakkola, Lauri: ”Pelastustoimen organisaatiokulttuuri - Mallia Jukolan veljeksiltä?”, pro gradu-tutkielma, Kasvatustieteiden laitos, Turun yliopisto, 2008
- Leppäkoski, Ulla-Maija: ”Palomiehestä pelastajaksi: Monimuotoisuuden johtaminen ja ikäjohtaminen avaimina pelastustoimen toimintakulttuurin muutokseen”, pro gradu- tutkielma, Kasvatustieteen laitos, Tampereen yliopisto, 2008
- Leppäkoski, Ulla-Maija: ”Pelastajan urapolut ja niihin vaikuttavat tekijät pelastuslaitoksilla”, pro gradu- tutkielma, Johtamistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, 2009
- Mankkinen, Teija: ”Sankarista selviytyjäksi”, pelastajan urasuunnittelu-hankkeen loppuraportti, 2002
- Carlson, Juhani: ”Kunnan varautumisen tukeminen pelastustoimen näkökulmasta”, Palopäällystön koulutusohjelma, opinnäytetyö, Savonia – ammattikorkeakoulu-tekniikka, Kuopio, 2007

- Hakala, Taisto: ”Pelastustoimen strategiaprosessi”, Palopäällystön koulutusohjelma, Johtamisen suuntautumisvaihtoehto, opinnäytetyö, Savonia – ammattikorkeakoulu-tekniikka, Kuopio, 2007
- Houni, Reijo, Launonen, Markku: ”Pelastushenkilöstön urakehitys pelastustoimessa”, Palopäällystön koulutusohjelma, opinnäytetyö, Savonia – ammattikorkeakoulu-tekniikka, Kuopio, 2009

Tutkimuksen kehittämistarpeet

I Pelastustoimen henkilöstön fyysiseen toimintakykyyn liittyvää tutkimusta on tehty paljon ja alalta löytyy suuri määrä tutkimustietoa. Tutkimustoimintaa, joka kohdistuu työturvallisuuteen, työn kuormittavuuteen ja tehokkuuteen on vähän ja se on sattumanvaraista. Toimintakykyhankkeen osahankkeen neljä johtopäätöksissä on seikkaperäinen esitys tutkimus ja kehitystyön jatkamiseksi.

II Pelastustoimen toimintamenetelmiä on tutkittu vähän. Niitä on lähinnä kokeiltu yksittäisissä pelastuslaitoksissa. Tuloksia ei ole julkaistu muiden käyttöön eikä uusien toimintamenetelmien käyttöönottoa ole organisoitu koko toimialalla systemaattisesti. Kokeiluista saatujen tuloksien julkaisemiseksi ja hyödyntämiseksi laajemmin pelastuslaitoksilla ei ollut olemassa kanavaa tai sovittua menettelytapaa.

III Johtamis- ja organisaatioteoriapohjaista tutkimusta on viimeisten vuosien aikana tehty eri yliopistoissa, mutta tutkimustulosten hyödyntäminen pelastustoimen kehittämiseen on ollut sattumanvaraista.

IV Pelastustoimen tutkimustoimintaan ei ole voitu osoittaa riittävästi voimavaroja. Sen vuoksi tutkimustoiminta ei vielääkään ole riittävän koordinoitua ja yhteistyö eri toimijoiden välillä on osittain sattumanvaraista. Kansainvälisten tutkimusten hyödyntäminen ei ole riittävän systemaattista. Tällä hetkellä pelastusopiston tutkimus- ja kehittämissyksikössä on käytössään 13 henkilötyövuotta, josta n. kaksi kolmasosaa muodostuu määräaikaista erillisellä rahoituksella toimivista tutkijoista.

Kehittämisehdotus

Pelastustoimen tutkimusvoimavaroja tulee lisätä huomattavasti nykyisestä. Pelastusopiston tutkimus- ja kehittämissyksikköä on tarpeen vahvistaa, jotta se pystyy huolehtimaan nykyistä paremmin tutkimuksen koordinoinnista, yhteistyöstä tutkimuslaitosten, sisäasiainministeriön, pelastuslaitosten ja alan järjestöjen kesken.

Tarkoituksenmukaista olisi kehittää Pelastusopiston tutkimusyksiköstä tutkimus- ja kehittämiskeskus, jonka toiminta muodostuisi sisäasiainministeriön, Pelastusopiston, pelastuslaitosten, Suomen Kuntaliiton ja strategisten kumppaneiden muodostamasta verkostosta.

Palosuojelurahaston ja muiden rahoituslähteiden tukea tulee suunnata tutkimustulosten käytännön hyödyntämiseen pelastuslaitoksissa sekä pelastuslaitoksissa tehtävään tutkimus- ja kehittämistyöhön.

6.3.6 Sopimuspalokunnat

Sopimuspalokuntalaisten määrä on laskenut viime vuosina ja uusien sopimuspalokuntalaisten rekrytointi on vaikeutunut. Sopimuspalokuntien toiminnan turvaaminen tulevaisuudessa on elintärkeää koko pelastustoimen kannalta.

1. Sopimuspalokuntien toimintakentän laajentamisen selvittäminen aloitetaan yhteistyössä eri toimijoiden välillä huomioiden erityisesti harvaanasutut alueet.
2. Sopimuspalokuntalaisten koulutusjärjestelmän uusiminen aloitetaan välittömästi.
3. Fyysisen toimintakyvyn arvioiminen aloitetaan niin, että se mahdollistetaan kaikille. Jos sopimuspalokuntalainen osallistuu pelastussukelluskelpoisuutta edellyttäviin tehtäviin, hänelle tehdään fyysisen toimintakyvyn arvio.

6.3.7 Omistajapolitiikka (Teksti perustuu Suomen Kuntaliiton johtoryhmän 5.11.2007 hyväksymään asiakirjaan "Omistajapolitiikka pelastustoimessa")

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 kehittämiseen.

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 alueella ja kahdella alueella se on järjestetty maakuntaliiton (kuntayhtymän) yhteyteen.

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.

Yhteisen toimielimen hallintoa ja päätöksentekoa järjestettäessä on tavoitteena oltava kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien mahdollisimman tasavertainen asema toiminnan sisällöstä, tavoitteista ja kehittämisestä päätettäessä.

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, perussopimuksella. Perussopimuksessa määritellään kuntayhtymän tehtävät eli se mitä tehtäviä kuntayhtymä hoitaa kuntien puolesta.

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.

Paikallistasolla palokuntayhdistyksillä, VPK:t, on 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.

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.

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.

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

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.

Palvelutasopäätöksessä määritellään nykyinen palvelutaso ja kehittämissuunnitelmaan määritellään tavoitetaso. Kehittämissuunnitelmassa esitetään toimenpiteet, joilla tavoitetaso saavutetaan päätöksen voimassaoloaikana. Nykyinen taso ja tavoitetaso ovat kuitenkin selvästi eroteltava toisistaan. Omistajaohjauksen kannalta merkityksellistä on, että palvelutasopäätös määrittelee pelastustoiminnan sisällön ja toimintaan sitoutuvat resurssit.

Budjettipäätöksessä omistaja asettaa palveluntuottajalle ne taloudelliset puitteet, joissa sen on selvittävä lainsäädännön ja palvelutasopäätöksessä asetetuista tavoitteista.

Tehokkuusvaatimuksen käyttö edellyttää omistajalta hyvää perehtyneisyyttä laitoksen toimintaan. Tämä voidaan saavuttaa toimivalla ja luottamuksellisella yhteistyöllä palvelun tuottajan kanssa.

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

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.

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. Vastaavankaltainen ryhmä on myös Kymenlaakson pelastustoimen alueella. Siellä olevassa kunnanjohtajien valmiusryhmässä ovat mukana kaikki kunnanjohtajat.

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.

6.4 Suunnitelman seuraava vaihe – pelastuslaitokset turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi

6.4.1 Strateginen lähtökohta

Pelastustoimen visio 2015 Suomessa on hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi johtaa ajatukset kehittää pelastustoimi nykyistä laajemmaksi – laajaksi pelastustoimeksi mm. ottamalla vastuuta yleisestä onnettomuuksien ehkäisystä. Tämän ajatuksen mukaisesti kehitetään pelastuslaitoksia turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi – mm. kuntien tukeminen turvallisuusalan suunnittelussa ja johtamisen avustaminen häiriötilanteissa.

Teija Mankkinen on tutkimuksessaan Sankarista selviytyjäksi, pelastajan urasuunnittelu (Loppuraportti 2002) etsinyt ja löytänyt pelastustoimen visiosta käytännön työkaluja, joiden avulla laajaa pelastustointa voi alkaa kehittää yhteisesti määritellyn tavoitetilan pohjalta. Hänen tarkastelunsa kohde on pelastustoimen visio 2010, mutta peruste on silti edelleen hyödyllinen tätä selvitystyötä varten, koska visiota ei ole muutettu.

Mankkinen kiinnittää huomiota siihen, että visio koostuu kahdesta erillisestä (vaikkakin myös päällekkäisestä) osasta (turvallisuuskulttuuri ja tehokkain pelastustoimi).

Turvallisuuskulttuuri käsitettä Teija Mankkinen piti toimiva välineenä käytännön tasoisessa tarkastelussa. Käsitteeseen hän haki sisältöjä tarkastelemalla sitä asiakkaiden, talouden, sisäisten toimintojen ja kehittymisen näkökulmista. Tällöin turvallisuuskulttuuri saa seuraavia ulottuvuuksia:

- **asiakkaiden näkökulma:** palo- ja onnettomuusturvallisempi ympäristö; palolaitos ennen kaikkea ennaltaehkäisevänä turvallisuusviranomaisena, joka neuvoo, opastaa ja ehkäisee ja toisaalta viranomaisena, joka auttaa hädässä
- **taloudellinen näkökulma:** omaehtoinen varautuminen ja turvallisuusosaaminen lisääntyy → kustannustehokkuus; tehokas, monipuolinen ja ystävällinen palolaitos
- **sisäinen näkökulma:** ydinprosessien nimeäminen turvallisuuskulttuurin näkökulmasta, mikä tarkoittaisi uudenlaisten paikalliseen toimintaympäristöön perustuvien työkokonaisuuksien luomista ja voisi sitä kautta olla ratkaisu nykyisille tai kehittymässä oleville ongelmille
- **kehittymisen näkökulma:** turvallisuuskulttuuri-ajattelun jatkuva parantaminen oman toiminnan systemaattisella analysoimisella ja häiriötilanteiden kartoittamisella; ydinkompetenssien määrittely ja kehittäminen; oppimista suosivan asenneilmapiirin luominen

Turvallisuuskulttuuriajattelun vahvuus olisi siinä, että se suuntaa ajattelua kohti laajempaa kokonaisuutta yksittäisten tekojen sijaan. Käsitteen heikkous on puolestaan sen yleisyydessä ja abstraktiudessa. Turvallisuuskulttuuri voi yhtä lailla merkitä väkivallattomuutta, paloturvallisuutta tai henkilökohtaista turvallisuuden tunnetta. Heikkous muuttuu uhkaksi siinä vaiheessa, jos sitä ei jäsennetä paikallisesti.

Teija Mankkinen korostaa, että pelastustoimen visioon ja strategiatyöhön perehtyminen auttoi häntä pelastustoimen tulevaisuuden painopistealueita. Varsinkin strategiassa otetaan vahvasti kantaa henkilöstön uusiutumisen ja hyvinvoinnin puolesta, mikä on urasuunnitteluprojektin kannalta tärkeää tulevaisuudessa.

6.4.2 Paikallinen turvallisuussuunnittelu sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteena on parantaa turvallisuutta vähentämällä onnettomuuksien, tapaturmien, rikosten ja häiriöiden määrää ja lisätä turvallisuuden tunnetta. Turvallisuussuunnittelua johtavat kunnan johto yhdessä poliisitoimen ja alueellisen pelastustoimen johdon kanssa. Yhteistyöhön osallistuvat viranomaisten lisäksi järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajat. Työ käynnistetään laatimalla paikallinen turvallisuustilanteen analyysi, joka julkistetaan ja johon paikalliset asukkaat ja yritykset voivat esittää kommentteja.

Tämän jälkeen tehdään turvallisuussuunnitelma, joka sisältää tavoitteet paikallisen turvallisuuden parantamiseksi, käytännön toimenpiteet ja vastuutahot.

Turvallisuussuunnitelma käsitellään valtuustossa, joka myös seuraa säännöllisesti sen toimeenpanoa. Turvallisuussuunnitelma toimeenpannaan yhteistyöryhmissä. Turvallisuussuunnitelman toteutumista seurataan ja siitä tiedotetaan paikallisissa tiedotusvälineissä. Turvallisuussuunnitelma tarkistetaan valtuustokausittain niin, että uusi työnsä aloittava valtuusto hyväksyy kautensa alussa tarkistetun suunnitelman.

Tavoitteena on ollut, että vuoden 2009 alussa työnsä aloittaneet valtuustot olisivat käsitelleet turvallisuussuunnitelmat, jotka on laadittu työryhmäraportissa 19/2006 esitettyjen linjausten mukaisesti. Tavoitteena on, että kaikissa kunnissa on joko kuntakohtainen tai laajemman alueen kattava uudenmuotoinen turvallisuussuunnitelma vuoden 2009 loppuun mennessä.

Kuitenkin mm. Etelä-Suomen lääninhallituksen sisäisen turvallisuuden työryhmä toteaa raportissaan, ettei turvallisuussuunnittelu ole edennyt toivotulla tavalla ja että suunnitelmien taso on kirjava. 20 Etelä-Suomen läänin kunnassa suunnittelu oli aloittamatta. Vain viidessä kunnassa suunnitelma oli toimeenpanovaiheessa.

7 Yhteenveto ja keskeiset esitykset

7.1 Keskeiset tavoitteet

On luotava **toiminnallinen kokonaismalli**, jonka avulla olisi mahdollista toteuttaa selvityksen tehtävä, palomiesten vaihtoehtoisten urapolkujen täysimittainen kehittäminen tavoitteena työura vanhuuseläkeikään 63 – 68 asti. Tämän mallin kehittämisestä syntyy **strateginen suunnitelma**. Suunnitelma laaditaan siten, että toteuttaminen voidaan aloittaa perustuen voimassa oleviin säännöksiin. Seuraavassa vaiheessa aloitetaan ne toimet, jotka edellyttävä säännösten muuttamista tai laajaa suunnittelutyötä ja muuta valmistelua.

Suunnitelman aloitusvaiheen sisältö käsittää:

- **palomiehen kokonaistehtävän määrittämisen**, henkilöstön sijoittamisen pelastuslaitosten tehtäviin fyysisen ja henkisen toimintakyvyn sekä perus- ja erikoisosaamisen mukaisesti
- **pelastuslaitosten sisällä tehtävät toimet**: organisaation, johtamisen ja organisaatiokulttuurin uudistaminen; pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmien kehittäminen, urapolkusuunnittelun käyttöönotto pelastuslaitoksissa, työvuoro- ja työaikajärjestelmien tarkistaminen sekä turvallisuusjohtaminen käyttöön ottamalla fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen työkyvyn kehittäminen
- **palkkausjärjestelmän** kehittämisen vastaamaan henkilöstön uudistettuja toimenkuvia
- **koulutusjärjestelmän** uudistamisen

- **tutkimustoiminnan** vahvistamisen
- **omistajapolitiikan** voimistamisen pelastustoimen alueilla

Suunnitelman seuraavassa vaiheessa pelastustoimi kehitetään laajaksi pelastustoimeksi ja suunnataan entistä enemmän yleiseksi turvallisuuden suuntaan.

Pelastustoimen strategia 2015 on kattava ja ohjaa hyvin pelastustoimen kehittämistä yleisellä tasolla ja asetettujen hankkeiden kautta. Sen ongelmana on kuitenkin se, että ohjausvaikutus pelastuslaitoksiin on ohut kumppanuushanketta lukuun ottamatta. Pelastuslaitoksia näyttävät enemmänkin ohjaavan isäntäkaupunkien kaupunkistrategiat.

Henkilöstöllä tulee olla **perusosaaminen**

- ennaltaehkäisyyn liittyviin tehtäviin ja pelastustoimintaa tukeviin tehtäviin;
- tietyllä osalla henkilöstöstä kyky raskaisiin pelastustehtäviin;
- mahdollisimman suurella osalla henkilöstöstä kyky osallistua muihin hälytysyksikön tehtäviin.

Erikoisosaamista on kehitettävä kaikissa tässä mainituissa tehtäväkokonaisuuksissa. Erityisesti tämä tulee kyseeseen silloin, kun joudutaan urapolkusuunnittelussa ratkaisemaan henkilön suuntautuminen uuteen tehtäväkokonaisuuteen.

1) Tämän periaatteen mukaisesti, ottaen huomioon henkilöstön toiminnallinen kokonaistehtävä sekä fyysinen ja henkinen toimintakyky, henkilöstö sijoitetaan pelastuslaitoksen tehtäviin.

Joka tapauksessa on olennaista pelastustoimen kulttuurin kannalta, **että kaikki tehtävät ovat merkittäviä** – eivät vain pelastustoimintaan kuuluvat.

2) Vaihtoehtoisten urapolkujen kehittämiseksi mahdollisimman laaja-alaisesti on tarkoituksenmukaista laajentaa pelastustoimen sisältöä pelastuslain tarkoittamasta yleisen turvallisuustoimen suuntaan mm. ottamalla suurempaa vastuuta yleisestä onnettomuuksien ehkäisystä ja varautumisesta alalle sopivalla tavalla turvallisuustilanteisiin – päivittäisiin onnettomuuksiin, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Selvitysmies esittää, että

1) edellä kohdassa 7.1 esitetyt keskeiset tavoitteet hyväksytään suunnittelun lähtökohdaksi ja

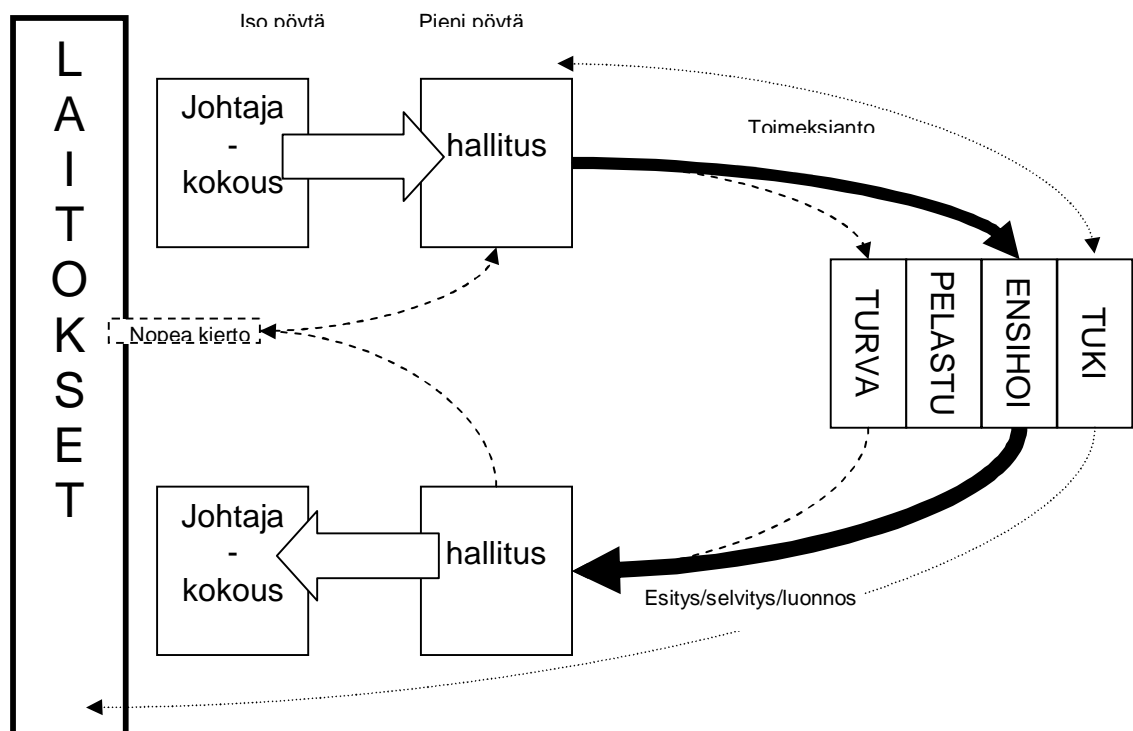
2) toimintavalmiusohje uudistetaan kohdassa 6.3.1 esitetyllä tavalla.

7.2 Toimet pelastuslaitosten sisällä

Selvitysmies esittää, että

kohdan 6.3.2 esitetyllä tavalla kehitetään pelastuslaitosten organisaatiota, johtamista ja organisaatiokulttuuria, pelastusyksiköiden työ- ja toimintamenetelmiä, toteutetaan pelastuslaitoksissa urapolkusuunnittelu, kehitetään fyysisistä, psyykkistä ja sosiaalista työkykyä sekä työvuoro- ja työaikajärjestelyjä.

Käytännössä näitä toimia voidaan tehdä kumppanuusverkoston ohjauksessa ja puitteissa verkoston oheisen verkoston mallin mukaisesti.



Pelastuslaitosten sisällä tehtävien toimien osalta merkittävä vastuu on kuntatyönantajalla erityisesti työvuoro- ja työaikajärjestelyjä kehitettäessä.

Kuntien eläkevakuutuksen vastuu nousee esiin kuntoutuksen ja uudelleen koulutuksen tukemisessa.

7.3 Koulutusjärjestelmän kehittäminen

Selvitysmies esittää, että

pelastustoimen koulutusjärjestelmää kehitetään kohdassa 6.3.3 esitetyllä tavalla.

Osa toimista kuuluu pelastuslaitoksille ja ne voidaan tehdä kumppanuusverkoston ohjauksessa, mutta kuntatyönantajalla on myös selkeä vastuu.

Keskeinen vastuu on myös Pelastusopistolla ja sitä koskevissa tehtävissä tarvitaan Sisäasiainministeriön pelastusosaston ohjausta.

Järjestöillä on oma tehtävänsä koulutuksessa. Keskitetyssä erikoistumiskoulutuksessa voidaan hyödyntää pelastusalan ammatillisen osaamisen kehittämishankkeessa saatuja kokemuksia.

7.4 Palkkausjärjestelmä

Selvitysmies esittää, että

pelastustoimen palkkausjärjestelmää kehitetään ottamalla huomioon kohdassa 6.3.4 esitetyt periaatteet.

Palkkausjärjestelmän kehittäminen tapahtuu Kuntatyönantajan ja työntekijäjärjestöjen neuvotteluissa.

7.5 Tutkimustoiminta

Selvitysmies esittää, että

tutkimustoiminnan kehittäminen tapahtuu lähinnä Pelastustoimen tutkimusohjelman (PETU) 2009 – 2013 mukaisesti sisäasiainministeriön pelastusosaston ohjauksessa ja käytännössä Pelastusopiston tutkimusyksikön johdolla toimivassa verkostossa vahvistamalla verkostoa niin, että tutkimusyksiköstä muodostuu pelastustoimen tutkimus- ja kehittämiskeskus.

7.6 Sopimuspalokunnat

Selvitysmies esittää, että

sopimuspalokuntien toiminnan turvaamiseksi toteutetaan sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitetyt toimet.

7.7 Omistajapolitiikka

Selvitysmies esittää, että

omistajapolitiikkaa pelastustoimessa vahvennetaan Suomen Kuntaliiton johtoryhmä hyväksymässä asiakirjassa ”Omistajapolitiikka pelastustoimessa” esitetyllä tavalla.

7.8 Pelastuslaitokset turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi

Selvitysmies esittää, että

pelastuslaitoksia kehitetään kohdassa 6.4 esitetyillä periaatteilla turvallisuusalan palvelukeskuksiksi/tavarataloiksi ja vastaavasti uudistetaan koulutusjärjestelmää vastaamaan tätä periaatetta.

Esimerkkiä on ehkä mahdollista saada myös Ruotsissa toteutetuista uudistuksista keskushallinnossa ja koulutuksessa.

7.9 Yhteenveto

Monet esitetyistä uudistuksista ja varsinkin pelastustoimen linjan muuttaminen yleisen turvallisuuden suuntaan ovat siinä määrin laajoja, että ne edellyttävät poliittisen johdon kannanottoa. Linjauspäätös olisi ehkä tarkoituksenmukaista tehdä jo kevään 2010 aikana. Sen jälkeen, jos periaatteet hyväksytään, tarpeelliset kannanotot valmisteltaisiin seuraavan hallituksen ohjelmaan keväällä 2011.

Liite 1: Lähdeluettelo

Lainsäädäntö

Hätäkeskuslaki (157/2000)
Laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003)
Laki pelastusopistosta (607/2006)
Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001)
Laki pelastustoimen laitteista (10/2007)
Palosuojelurahastolaki (306/2003)
Pelastuslaki (468/2003)
Valtioneuvoston asetus palosuojelurahastosta (625/2003)
Valtioneuvoston asetus Pelastusopistosta (658/2006)
Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi

Valtioneuvoston ohjelmat

Hallitusohjelma (2007)
Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008)
Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS 2006)
Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategia (2009)

Pelastustoimen strategiat ja ohjelmat

Pelastustoimen strategia 2015 (2007)
Toimintavalmiusohje (2002)
Alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevat päätökset (2004)
Pelastustoimen valistuksen strategia (2005)
Pelastussukellusohje (2006)
Väestön suojaamisen strategia (2007)
Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa (2007)
Ohje alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (2008)
Ulkoisen pelastussuunnitelman laatiminen (2009)
Pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) 2009 – 2013

Pelastuslaitosten ja -henkilöstön toimintakykyhankkeen raportit 2009):

Loppuraportti
Osaraportit

Niiltä pelastuslaitoksilta (12) saadut aineistot, joiden edustajien kanssa selvityshenkilö kävi keskustelut

Helsinki
Keski-Uusimaa
Länsi-Uusimaa
Varsinais-Suomi
Tampereen aluepelastuslaitos
Kymenlaakso
Satakunta
Pohjanmaa
Etelä-Karjala
Oulu-Koillismaa
Jokilaaksot
Etelä-Savo
Lappi

Aikaisempia selvityksiä

Palo- ja pelastushenkilöstön työoloja, työn erityistä luonnetta ja eläketurvaa selvittävä työryhmä, Suomen Kuntaliitto, raportti 20.10.1998

Onnettomuusriskit hallintaan: pelastustoimen optimaalinen malli, valtioneuvoston määräämä palo- ja pelastustoimen (kokonais)selvitys, väliraportti 8.12.1999 SM, loppuraportti 29.2.2000 SM 1/2000

Pelastushenkilöstön työssä jaksaminen, 11.1.2006 SM 1/2006, SM:n asettama työryhmä tehtävänä selvittää pelastushenkilöstön ikärakennetta, henkilöstön työhön liittyviä vaatimuksia, pelastushenkilöstön työkykyä, työkykyä kehittävää henkilöstöpolitiikkaa sekä henkilöstön siirtymistä kunnallisen eläkejärjestelmän mukaiselle eläkkeelle

Tutkimuksia

Esko Kaukonen: ”Palomiesten ammatilliset arvostukset, peruskouluttamattomien ja peruskoulutettujen palomiesten arvostusten vertailu”, väitöstutkimus 1998 Helsingin yliopisto

Reijo Tolppi: ”Nokiherroista palopäälliköiksi”, väitöstutkimus 2001, Tampereen yliopisto

Jaakko Niskala: ”Pelastustoimi uudistuksen arviointi hallinnon toimijoiden näkökulmasta”, hallintotieteen pro gradu- tutkielma, 2003, Lapin yliopisto

Jukka-Pekka Laaksonen: ”Pelastustoimen ennaltaehkäisyn vaikuttavuus” (sisäasiainministeriö, pelastusosasto, 2002)

VTT:n useat tutkimukset lähinnä rakenteellisen palotekniikan alalta

Tuomo Karjalainen: ”Pelastustoimen alueellistamishanke organisaation yhteistyön näkökulmasta”, EMBA - työ, Vaasan yliopisto 2001

Olavi Kallio: ”Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa”, I osa, Kunnallistieteen laitos, Tampereen yliopisto, 2003;

Olavi Kallio ja Reijo Tolppi: ”Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004”, II osa Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto, 2008

Lauri Jaakkola: ”Pelastustoimen organisaatiokulttuuri–mallia Jukolan veljeksiltä?”, pro gradu- tutkielma, Kasvatustieteiden laitos, Turun yliopisto, 2008

Ulla-Maija Leppäkoski: ”Palomiehestä pelastajaksi: Monimuotoisuuden johtaminen ja ikäjohtaminen avaimina pelastustoimen toimintakulttuurin muutokseen”, pro gradu- tutkielma, Kasvatustieteen laitos, Tampereen yliopisto, 2008

Ulla-Maija Leppäkoski: ”Pelastajan urapolut ja niihin vaikuttavat tekijät pelastuslaitoksilla”, pro gradu- tutkielma, Johtamistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, 2009

Teija Mankkinen: ”Sankarista selviytyjäksi”, pelastajan urasuunnittelu-hankkeen loppuraportti, 2002

Juhani Carlson: ”Kunnan varautumisen tukeminen pelastustoimen näkökulmasta”, Palopäällystön koulutusohjelma, opinnäytetyö, Savonia – ammattikorkeakoulu – tekniikka, Kuopio, 2007

Taisto Hakala: ”Pelastustoimen strategiaprosessi”, Palopäällystön koulutusohjelma, Johtamisen suuntautumisvaihtoehto, opinnäytetyö, Savonia – ammattikorkeakoulu – tekniikka, Kuopio, 2007

Reijo Houni, Markku Lauronen: ”Pelastushenkilöstön urakehitys pelastustoimessa”, Palopäällystön koulutusohjelma, opinnäytetyö, Savonia – ammattikorkeakoulu – tekniikka, Kuopio, 2009