

PELASTUSTOIMEN ALUEUUDISTUS KUNTIEN NÄKÖKULMASTA

Olavi Kallio
Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos
33 014 Tampereen yliopisto

Tiivistelmä

Pelastustoimen uudistusta koskevassa seurantatutkimuksessa on yhtenä osiona selvitetty kuntien suhtautumista vuonna 2004 toteutuvaan pelastustoimen alueuudistukseen. Lokakuussa 2002 suoritetun postikyselyn mukaan odotukset ovat suhteellisen varovaisia ja osin varauksellisia. Yleistäen voidaan kyselyn tuloksista todeta, että

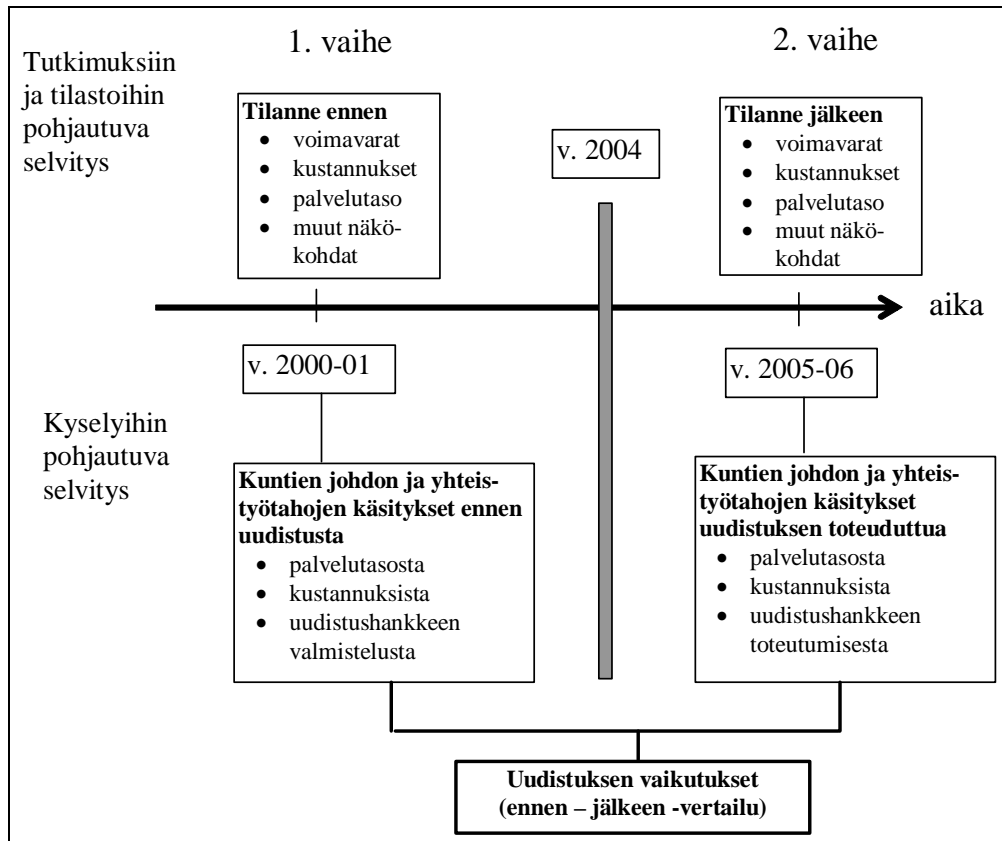
- vuoden 2002 palvelutasoon oltiin hyvin tyytyväisiä; vuoden 2004 jälkeen pelastustoimen ydintehtävien osalta (tulipalojen sammutus, liikenneonnettomuuksien hoito ja kiireellisen sairaankuljetus) palvelutason odotetaan hieman heikkenevän ja muiden tehtävien osalta paranevan
- uhkina pidetään kustannustason nousua, päätösvalan etäännyttämistä ja vapaapalokuntien merkityksen ja aktiivisuuden vähentymistä
- hyödyksi nähdään henkilöstön erikoistumismahdollisuuksien lisääntyminen, koulutuksen tehostuminen ja kaluston yhteiskäytön tehostuminen
- kuntien vaikutusmahdollisuuksien odotetaan heikkenevän alueellistamisen seurauksena suuresti.

ALUEELLISTAMISTA KOSKEVA SEURANTATUTKIMUS

Pelastustoimen alueellistaminen merkitsee kunnille suurta muutosta: vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyy yksittäiseltä kunnalta kuntien yhteistoimintaan perustuville alueille. Kunnallistieteiden laitos Tampereen yliopistosta on tehnyt tutkimuksen, jossa seurataan pelastustoimen alueellistamisuudistusta neljään pelastusalueeseen kuuluvien kuntien kannalta:

miten uudistus vaikuttaa pelastustoimen palvelutasoon, kustannuksiin, kuntien ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin?

Seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti (tilanne ennen uudistusta) on valmistunut maaliskuussa 2003. Tilastotietojen lisäksi tutkimuksessa on hankittu kyselyjen avulla tietoa kunnan johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautumisesta.



Kuvio 1. Pelastustoimen alueellistamista koskevan seurantatutkimuksen asetelma

Analyysi perustuu neljän pelastustoimialueen – Kainuun, Keski-Suomen, Länsi-Uudenmaan ja Pirkanmaan – kuntiin lokakuussa 2002 tehtyyn kyselyyn. Lomakkeita lähetettiin 88 kuntaan yhteensä 440 viranhaltijalle ja luottamushenkilölle (kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat, pelastustoimen tehtäviä hoitavan lautakunnan puheenjohtajat, kunnan-/kaupunginjohtajat ja palopäälliköt). Vastauksia palautettiin 234 kappaletta, jolloin vastausprosentiksi tuli 53 %.

Alueittain palautusprosentit vaihtelivat huomattavasti. Länsi-Uudeltamaalta vastauksia tuli kaikkein vähiten ja Kainuusta taas eniten. Tässä yhteydessä on huomattava, että vastausprosentit olivat korkeammat niillä alueilla, joissa on suhtauduttu pelastustoimen alueellistamisuudistukseen keskimääräistä kriittisemmin. Tällä on saattanut olla jonkinlaista vaikutusta kyselytutkimuksen tuloksiin. Kuntien määrät ja vastausprosentit pelastustoimialueittain on esitetty seuraavassa taulukossa.

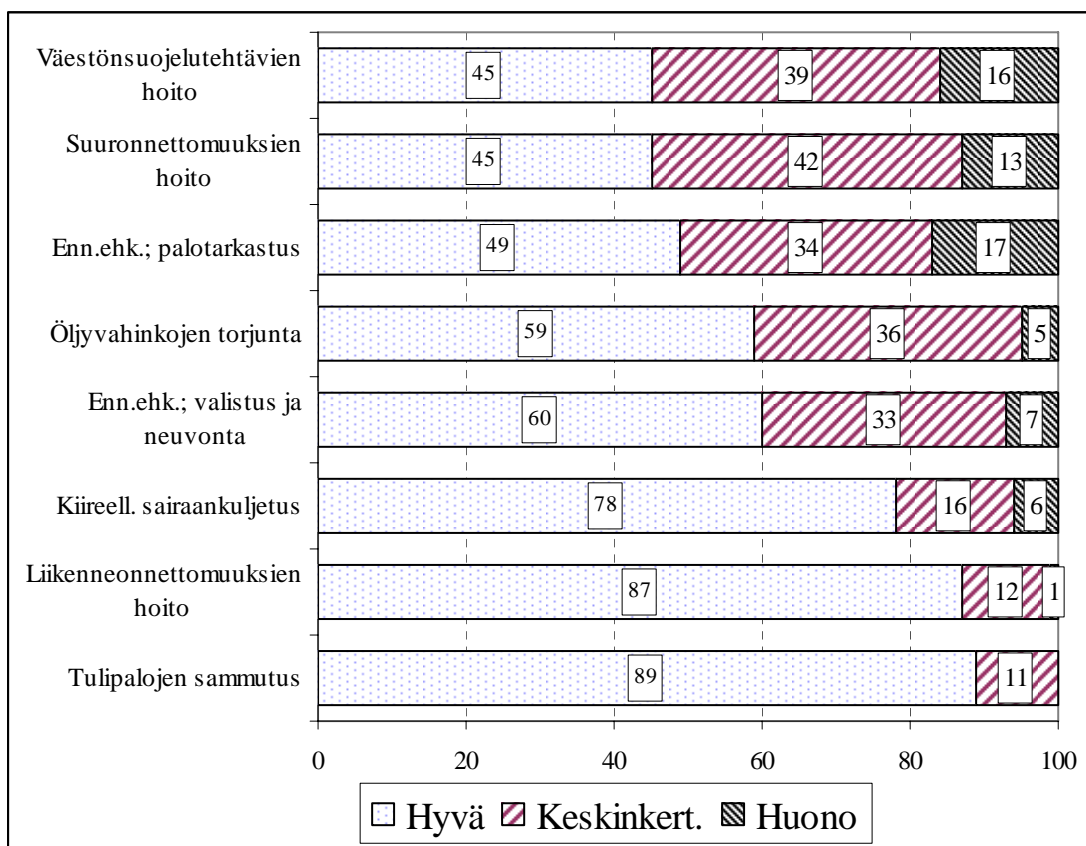
Taulukko1. Kuntien määrä ja vastausprosentit pelastustoimialueittain

Alue	Kuntia	Palautettuja lomakkeita	Vastausprosentti
Länsi-Uusimaa	15	27	36
Pirkanmaa	33	77	51
Keski-Suomi	30	97	59
Kainuu	10	33	66

PALVELUTASO ENNEN UUDISTUSTA

Palvelutasa koskeva kysymys oli seuraava: ”Millainen on pelastustoimen nykyinen palvelutasa kunnassa?” Vastajaan tuli merkitä rasti oikean vaihtoehdon kohdalle asteikolla 1 – 5. Kuviossa asteikko on ty pistetty kolmeen luokkaan (1-2 = huono, 3 = keskinkertainen, 4-5 = hyvä). Liitteenä ovat kysymykset, joiden tuloksia tässä esityksessä tarkastellaan.

Kunnissa ollaan nykyisen pelastustoimen palvelutasaan varsin tyytyväisiä. Kyselyyn vastanneista 47 % ilmoitti nykyisen palvelutason kokonaisuutena olevan melko hyvän ja 17 % erittäin hyvän eli noin kaksi kolmasosaa vastauksista sijoittui näihin kahteen luokkaan. Keskin kertaiseksi palvelutason katsoi 28 % vastaajista ja melko tai erittäin huonoksi yhteensä 8 %. Tämä antaa viitteen siitä, että pelastustoimi on suoriutunut tehtävistään mallikkaasti.

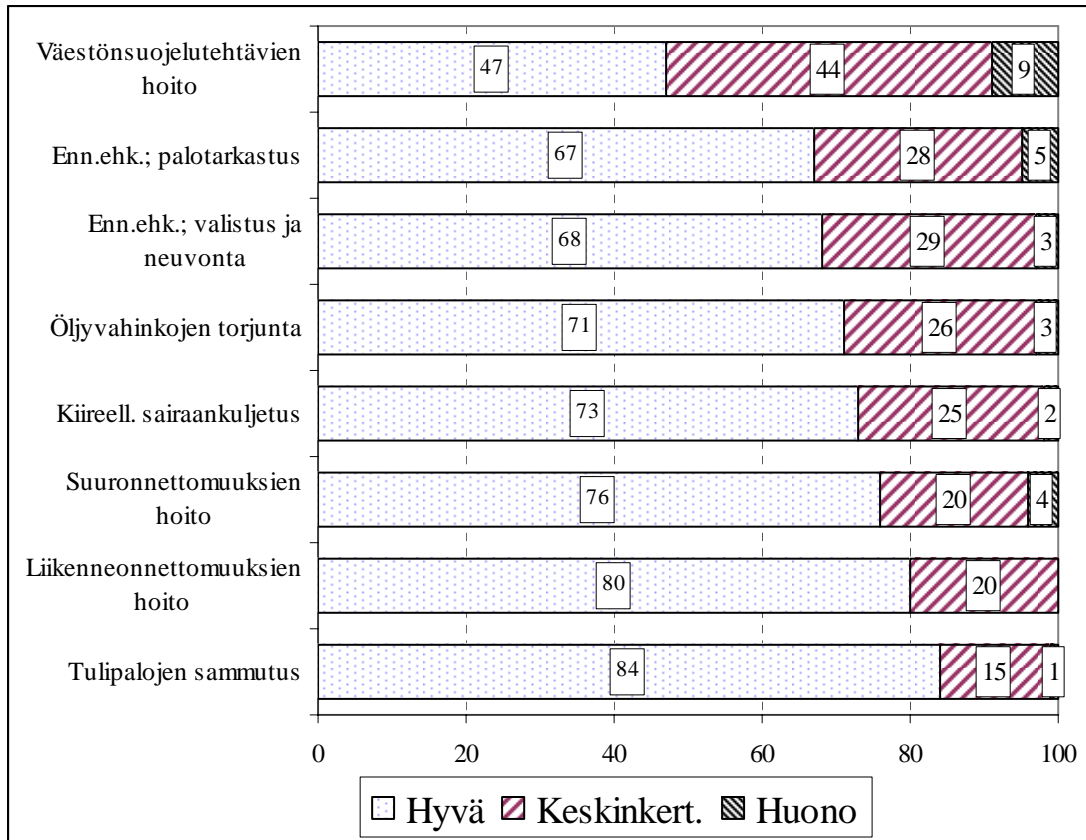


Kuvio 2. Pelastustoimen palvelutasa tehtävittäin vuonna 2002 (kaikki vastaajat)

Vastaajat olivat tyytyväisiä pelastustoimen ydintehtäviin; tulipalojen sammutukseen ja liikenneonnettomuuksien hoitoon. Näiden tehtävien palvelutason vastaajat arvioivat hyväksi. Sen sijaan väestönsuojeluun, suuronnettomuuksien hoitoon ja palotarkastuksiin vastaajat eivät olleet yhtä tyytyväisiä. Näistä tehtävistä nykyinen, ts. vuoden 2002 pelastustoimen organisaatio oli vastaajien mielestä suoriutunut keskinkertaisesti.

ENNAKKO-ODOTUKSIA PELASTUSTOIMEN PALVELUTASOSTA UUDISTUKSEN JÄLKEEN

Palvelutasossa ei odoteta tapahtuvan kovin merkittävää muutosta. Tehtävittäin tarkasteltuna suurin parannus tulee tapahtumaan suuronnettomuuksien hoidossa. Sen sijaan tulipalojen sammutuksen ja liikenneonnettomuuksien hoidon, jotka nyt arvioitiin parhaiten hoidetuiksi pelastustoimen osa-alueiksi, arvioidaan heikkenevän jonkin verran. Alueellisen pelastustoimen tulevan palvelutason arvioivat parhaaksi kunnanjohtajat ja huonoimmaksi pelastustoitesta vastaavan lautakunnan puheenjohtajat.



Kuvio 3. Arvioita pelastustoimen palvelutasosta tehtävittäin vv. 2005 - 2006 (kaikki vastaajat)

Kunnan asukkaiden halukkuuden osallistua vapaaehtoiseen palokuntatyöhön arvioidaan hieman laskevan pelastustoimen alueellistamisen seurauksena. Vapaapalokuntien tehtävissä ei vastaajien mielestä tulisi tapahtumaan kovin merkittävää muutosta. Neuvonta- ja valistustehtävien sekä koulutustehtävien uskotaan hieman lisääntyvän; suurimman lisäyksen arvioitiin tulevan koulutustehtäviin.

ALUEELLISTAMISEN UHKAT JA HYÖDYT

Kuntien edustajille esitettiin avoin kysymys alueellisen pelastustoimen uhkista ja hyödyistä: ”Mitkä ovat alueelliseen pelastustoimeen siirtymisen suurimmat uhkat ja suurimmat hyödyt kuntanne näkökulmasta?” Vastaajia pyydettiin mainitsemaan kolme tärkeintä uhkaa ja hyötyä.

Suurimpina uhkina vastaajat pitivät kustannusten nousua ja päätösvallan etääntymistä. Jälkimmäinen uhka tulee toteutumaan keskitetyn hallintomallin seurauksena, mutta kustannusten nousu jäänee nähtäväksi. Uhkiksi nähtiin myös byrokratian lisääntyminen ja paikallistuntemuksen heikkeneminen, minkä arvioidaan jopa vaarantavan pelastustehtävien hoitoa tietyissä tilanteissa. Myös vapaapalokuntien tulevaisuus aiheutti vastaajissa huolta. Vapaapalokuntalaisten motivaation ja kiinnostuksen pelättiin heikkenevän, kun pelastustoimi ei enää ole ”oma” asia. Nuorten innostuksen arvioitiin vähenevän ja VPK toiminnan hiipuvan ajan myötä olemattomiin. Vastaajat olivat huolestuneita myös siitä, että keskuskuntien vakinaiset viranhaltijat eivät aina arvosta vapaapalokuntatoimintaa vaan väheksyvät näitä ”harrastelijoita”, mikä vie vapaaehtoistoiminnalta motivaatiota. Samalla oltiin huolestuneita pelastustoiminnasta vastaavan henkilöstön paikallistuntemuksen häviämisestä, millä varsinkin maaseudulla on avunsaannin nopeuden kannalta suuri merkitys.

”Vapaaehtoistyön hiipuminen.” (Kunnanjohtaja)

”Keskushallintojohtoisuus (alue kuin alue) aiheuttaa yleisen kiinnostuksen laskua - asioita ei koeta enää ns. omina.” (Kunnanvaltuuston puheenjohtaja)

”Henkilöstön paikallistuntemus voi vähentyä.” (Kunnanvaltuuston puheenjohtaja)

Mahdollisena alueellistamisen hyötynä nähtiin henkilöstön kohdalla erikoistumismahdollisuuksien lisääntyminen ja koulutuksen tehostuminen. Suuremmat alueet mahdollistavat myös henkilöstön yhteiskäytön, mikä tuo lisää resursseja ja mahdollistaa päällystöpäivystyksen järjestämisen. Nykyinen päällystöpäivystys ja -varallaolojärjestelmä on vastaajien mukaan puutteellinen ja lisäksi päällystön kannalta raskas ja sitova. Seuraavat kommentit puhuvat puolestaan siitä, mitä etuja uudistuksen arvioidaan tuovan tullessaan:

”Päällekkäisiä toimintoja ja kustannuksia voidaan karsia. Resurssien käyttöä voidaan parantaa. Mahdollisuus panostaa toiminnan kehittämiseen.” (Kunnanvaltuuston puheenjohtaja)

”Koko alueen tietotaito kaikkien käytössä.” (Lautakunnan puheenjohtaja)

”Ammatillista pätevyyttä pystytään enemmän käyttämään tarpeen mukaan.” (Kunnanjohtaja)

”Mahdollisuus vaihtaa henkilöstöä tarpeen ja sopivuuden mukaan. Pelastusteknisen osaamisen lisääntyminen koulutuksen ja koko aluepelastuslaitoksen henkilöstön yhteiskäytön myötä.” (Kunnanjohtaja)

”Pelastustoimen hoitaminen, varsinkin suuronnettomuuksissa, ei onnistu yksittäiseltä kunnalta. Liikkuminen yli kuntarajojen tuo tarkoituksenmukaisuutta ja voimaa.” (Palopäällikkö)

”Työajat muuttuvat päällystön osalta inhimillisemmiksi ja työteho paranee.” (Palopäällikkö)

Kaluston käytön tehostuminen nähtiin eräänä uudistuksen mahdollisesti mukanaan tuomana hyötynä. Lisäksi etuna pidettiin sitä, että erikoiskalusto, jota ei pienillä kunnilla yleensä ole, on tarvittaessa kaikkien käytössä.

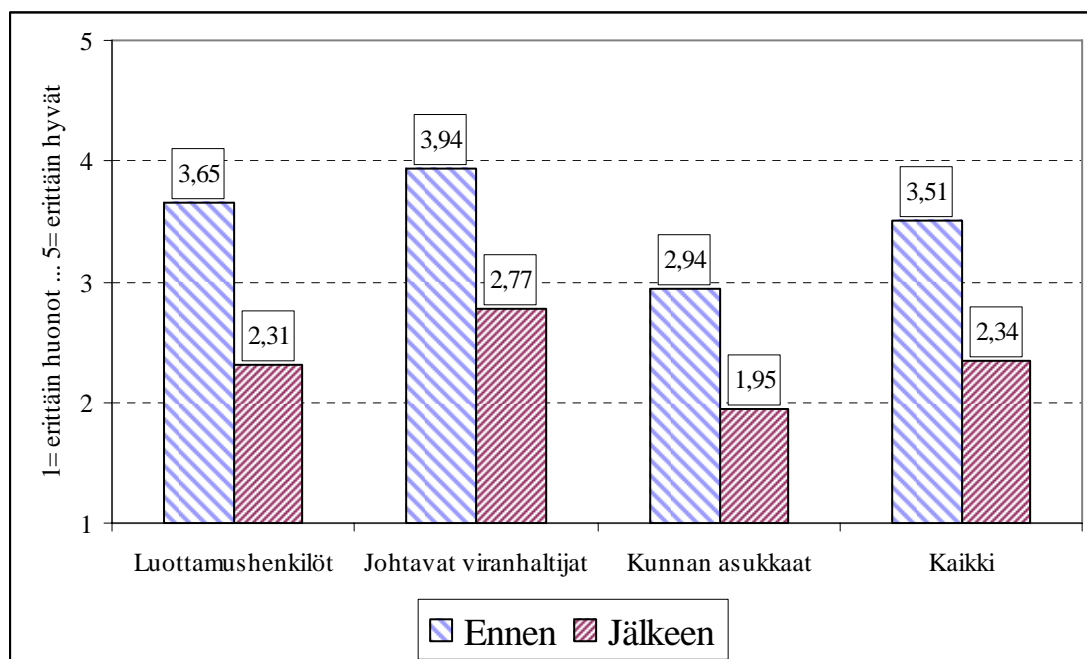
Pelastustoimen talouden kohdalla mielipiteet jakautuivat voimakkaasti. Osa vastaajista arvioi tehokkuuden paranevan, mikä laskee kuntien kustannuksia. Mutta toinen puoli vastaajista oli täysin eri mieltä ja pelkäsi merkittävää kustannusten nousua. Lopullinen kunnittainen kustannustaso selviää monilla alueilla vasta usean vuoden siirtymäajan jälkeen.

KUNTIEN VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET

Vaikuttamismahdollisuuksia koskeva kysymys esitettiin seuraavasti: ”Millaiset ovat kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vaikutusmahdollisuudet pelastustointa koskevissa asioissa?” Kokonaisuutena vastaajien näkemykset kunnan vaikutusmahdollisuuksista pelastustoimeen alueellistamisen tapahduttua olivat varsin pessimistiset.

”Yksittäisen kunnan ...edustajan vaikutusmahdollisuus päätöksiin melko olematon.” (Palopäällikkö)

Vaikuttamismahdollisuuksien arvioidaan uudistuksen jälkeen olevan oleellisesti nykyistä heikommat. Tulos on ymmärrettävä, koska pelastustoimen järjestäminen siirtyy kunnilta keskitetyille organisaatiolle.



Kuvio 4. Vastaajien arviot kuntien vaikuttamismahdollisuuksista ennen alueellistamista ja sen jälkeen ryhmäkeskiarvoina

Kun kunnan nykyiset vaikuttamismahdollisuudet arvioidaan melko hyviksi, ovat ne alueelliseen pelastustoimeen siirtymisen jälkeen melko huonot. Parhaiten alueelliseen pelastustoimeen pystyvät vastaajien mielestä vaikuttamaan johtavat viranhaltijat. Kunnan luottamushen-

kilöiden vaikuttamismahdollisuudet arvioidaan jo selvästi heikommiksi. Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet putoavat alueellisessa pelastustoimessa melko huonon ja erittäin huonon välille, kun niitä nyt pidetään keskinkertaisina.

ALUEUUDISTUKSEN ONNISTUMINEN

Viimeisenä asiana kuntien edustajilta kysyttiin alueuudistuksen onnistumista: ”Miten pelastustoimen alueellistaminen tulee tämän hetken tietojen valossa onnistumaan edustamasi kunnan kannalta a) pelastustoimen osa-aluejaon, b) pelastustoimen palvelutason ja c) kustannusten osalta?”

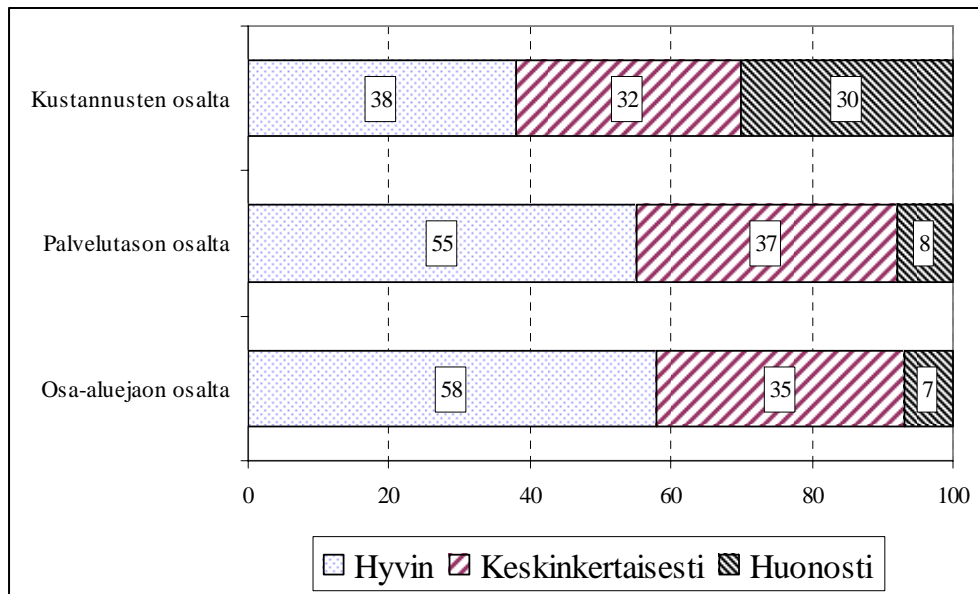
Pelastustoimen alueellistaminen tulee lokakuussa 2002 tehtyyn kyselyyn vastanneiden mielestä onnistumaan kohtuullisesti. Vastausten keskiarvo oli kokonaisuutena – siis osa-aluejaon, palvelutason ja kustannustenjaon osalta – 3,4 asteikolla erittäin huonosti (1) – erittäin hyvin (5). Vastaajista joka kymmenes arvioi alueellistamisen onnistuvan erittäin hyvin ja neljä kymmenestä melko hyvin. Kolmasosa vastaajista arvioi alueellistamisen onnistuvan keskinkertaisesti. Alueellistamishankkeen saamasta runsaasta negatiivisesta julkisuudesta ja kriitistä johtuen on hieman yllättävää, että vain 15 % vastaajista arvioi alueellistamisen onnistuvan melko tai erittäin huonosti. Jälkimmäiseen ”erittäin huonosti” luokkaan vastauksista sijoittui vain 5 %. Seuraavassa on muutamia uudistukseen liittyviä ääripään kommentteja:

”Perustamisvaiheessa luvataan kaikkea hyvää. Ei iso ole aina hyvä eikä kaunis, eli kyllä nyt mennään ojasta allikkoon.” (Palopäällikkö)

”Tällaista roskaa syntyy kun asioita ruvetaan pähkäilemään ministeriölähtöisesti ja vain heidän näkökulmastaan.” (Kunnanjohtaja)

”Vaikka prosessi on hankala, uskon että lopputulos on kuitenkin plussan puolella.” (Kunnanjohtaja)

”Alueellinen pelastustoimi on hyvä ratkaisu. Ehkä alueet olisivat voineet olla pienempiäkin. Uskon, että tämä on hyvä muutos. Tehostaa pelastustointia.” (Palopäällikkö)



Kuvio 5. Vastaajien arviot pelastustoimen alueellistamisen onnistumisesta

Parhaiten uudistus onnistuu vastaajien näkemysten mukaan osa-aluejaon kohdalla; vastausten keskiarvo oli 3,6. Vain 7 % vastaajista uskoi alueellistamisen onnistuvan osa-aluejaon osalta joko melko huonosti tai erittäin huonosti.

Palvelutason osalta pelastustoimen alueellistamisen arvioidaan onnistuvan lähes yhtä hyvin kuin osa-aluejaonkin osalta. Vastausten keskiarvo on 3,5 ja yli puolet vastaajista (55 %) arvioi alueellistamisen onnistuvan palvelutason osalta melko hyvin tai erittäin hyvin. Vastaajista 8 % arvioi uudistuksen onnistuvan palvelutason osalta melko huonosti tai erittäin huonosti.

Kustannusten jaon osalta uudistuksen arvioidaan onnistuvan selvästi huonommin. Vastaajasta 30 % oli sitä mieltä, että uudistus onnistuu tältä osin melko huonosti tai erittäin huonosti. Keskinkertaisesti uudistuksen arvioi onnistuvan 32 % vastaajista ja melko tai erittäin hyvin 38 % vastaajista. Vastausten keskiarvo kustannusten jaon onnistumisen osalta oli 3,1. Ilmeisesti kaikissa kunnissa ei olla tyytyväisiä kustannusten jaon perusteita käytyihin neuvotteluihin ja tämän vuoksi on havaittavissa suhteellisen paljon pelkoa maksumiehen osaan joutumisesta.

Positiivisimmat odotukset uudistuksen suhteen olivat kunnanjohtajilla. Kriittisin näkemys oli pelastustoimesta vastaavan lautakunnan puheenjohtajilla. Heidän varsin kriittisen asenteensa syynä saattaa osaltaan olla se, että pelastustoimesta vastaavat lautakunnat lakkautetaan ja puheenjohtajat menettävät luottamushenkilöasemansa. Syynä lautakunnan puheenjohtajien negatiiviseen näkemykseen voi olla myös virkamiesvetoinen alueellistamisprosessi. Pelastustoimesta vastaavan lautakunnan jäsenillä ei ole ollut juuri minkäänlaista roolia alueellistamisen valmistelussa.

KIITOKSET

Seurantatutkimusta on rahoittanut Palosuojelurahasto – parhaimmat kiitokset tästä. Samalla haluan kiittää sisäasiainministeriön pelastusosaston edustajia erittäin hyvin sujuneesta yhteistyöstä.

Pelastustoimen alueellistamista koskevan seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti on julkaistu Tampereen yliopiston kunnallistutkimuksia -sarjassa: ”PELASTUSTOIMEN ALUEELLISTAMINEN LÄHTÖKUOPISSA”. Kirjaa voi tilata seuraavasta osoitteesta: Tiedekirjakauppa Taju, puh. (03) 215 6055 tai email: taju@uta.fi.

Liite: Kysymykset, joiden vastauksia esityksessä tarkastellaan

B1. Millainen on pelastustoimen nykyinen palvelutaso kunnassa seuraavien tekijöiden osalta? Vastaa merkitsemällä rasti oikean vaihtoehdon kohdalle:

	Erittäin hyvä 5	Melko hyvä 4	Keskinkertainen 3	Melko huono 2	Erittäin huono 1
1a. Onnettomuuksien ennaltaehkäisy; valistus ja neuvonta					
1b. Onnettomuuksien ennaltaehkäisy; palotarkastus					
2. Tulipalojen sammutus (asunnot, tehtaot, ym.)					
3. Liikenneonnettomuuksien hoito					
4. Suuronnettomuuksien hoito					
5. Väestönsuojelutehtävien hoito					
6. Kiireellinen sairaankuljetus					
7. Öljyvahinkojen torjunta					

C1. Millaiseksi arvioitte pelastustoimen palvelutason alueuudistuksen jälkeen (v. 2005 – 2006) seuraavien tekijöiden osalta? Palvelutaso tulee olemaan...

	Erittäin hyvä 5	Melko hyvä 4	Keskinkertainen 3	Melko huono 2	Erittäin huono 1
1a. Onnettomuuksien ennaltaehkäisy; valistus ja neuvonta					
1b. Onnettomuuksien ennaltaehkäisy; palotarkastus					
2. Tulipalojen sammutus					
3. Liikenneonnettomuuksien hoito					
4. Suuronnettomuuksien hoito					
5. Väestönsuojelutehtävien hoito					
6. Kiireellinen sairaankuljetus					
7. Öljyvahinkojen torjunta					

B2. Miten arvioit alueellistamisen vaikuttavan VPK -toimintaan vuoden 2004 jälkeen?

Vuoden 2004 jälkeen	Lisääntyy paljon 5	Lisääntyy hieman 4	Pysyy ennallaan 3	Vähenee hieman 2	Vähenee paljon 1
Lisääntyykö vai väheneekö kunnan asukkaiden halukkuus osallistua VPK -toimintaan?					

Perustelut:

B6. Mitkä ovat alueelliseen pelastustoimeen siirtymisen suurimmat **uhkat ja hyödyt** kuntane näkökulmasta? Mainitse kummastakin kolme tärkeintä!

Perustelut:

B3. Millaiset ovat kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vaikutusmahdollisuudet pelastustointia koskevissa asioissa tällä hetkellä (vuonna 2002)?

	Erittäin hyvät 5	Melko hyvät 4	Keskin- kertai- set 3	Melko huonot 2	Erittäin huonot 1
Luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuudet					
Kunnan johtavien viranhaltijoiden vaikuttamismahdollisuudet					
Kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet					

Perustelut:

C2. Millaisiksi arvioitte kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet pelastustoimen kehittämistä koskevissa asioissa uudistuksen toteuduttua (v. 2005 – 2006)? Vaikutusmahdollisuudet tulevat olemaan...

	Erittäin hyvät 5	Melko hyvät 4	Keskin- kertai- set 3	Melko huonot 2	Erittäin huonot 1
Luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuudet					
Kunnan johtavien viranhaltijoiden vaikuttamismahdollisuudet					
Kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet					

Perustelut:

D6. Miten pelastustoimen alueellistaminen **tulee** tämän hetken tietojen valossa **onnistumaan** edustamasi kunnan kannalta?

	Erittäin hyvin 5	Melko hyvin 4	Keskin- kertai- sesti 3	Melko huo- nosti 2	Erittäin huo- nosti 1
Pelastustoimen osa-aluejaon osalta					
Pelastustoimen palvelutason osalta					
Kustannusten osalta					

Perustelut: