

Petteri Suominen

## VAPAAEHTOISPALOKUNTIEN YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS

### 1. Johdanto

Marraskuussa 2002 julkistetussa tutkimuksessa ”Arvon mekin ansaitsemme” analysoitiin vapaaehtoispalokuntien taloudellista, yhteiskuntapoliittista ja sosio-kulttuurista vaikuttavuutta ja merkittävyyttä. Tutkimuksen tavoitteena oli siis selvittää minkälainen merkittävyys sopimuspalokunnilla arvioidaan olleen ja yhä olevan yhteiskunnalle ja sen jäsenille poliittisen, taloudellisen ja kulttuurisen vaikuttavuuden näkökulmasta Vapaaehtoispalokunniksi lasketaan kuuluviksi vapaapalokunnat (VPK), toimenpidepalkkaiset eli puolivakinaiset palokunnat sekä tehdas- ja laitospalokunnat.

Tutkimuksessa selvitettiin teemahaastattelujen ja kyselyjen sekä kirjallisen aineiston pohjalta sopimuspalokuntien yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja merkittävyyttä. Vaikka tutkimus oli luonteeltaan pääosin laadullinen, sisälsi se myös kvantitatiivisia osatarkasteluja, jotka perustuivat kahteen strukturoituun postikyselyyn ja yhteen ulkopuolisella teetettyyn puhelinkyselyyn. Kvantitatiivisen analyysin tuloksia käytettiin tutkimuksen kokonaisanalyysin apuna.

Tutkimuksessa käytettiin siis sekä laadullista että kvantitatiivista metodologiaa. Vaikka em. metodit perustuvatkin erilaisiin tietojenkeruumenetelmiin, voidaan niitä tutkimuksissa yhdistää. Laadullisen ja kvantitatiivisen metodien yhdistämisellä on mahdollista lisätä tutkimuksen validiteettia, ja saada erilaisia näkökulmia samasta aiheesta. (1, 32.)

### 2. Vaikuttavuuden arvioinnista

Tutkimuksen lähtökohtana vaikuttavuuden arvioimisessa oli yhteiskunnallinen kannattavuus ja tasapainotettuun kokonaisarvioon perustuva tuloksellisuusketju. Yhteiskunnallisen kannattavuuden erottaa liiketaloudellisesta kannattavuudesta pääpiirteissään se, että tarkoituksena ei ole saada toiminnasta taloudellista voittoa. Yhteiskunnallisessa kannattavuudessa keskeistä on se, että toiminnasta saadaan aikaiseksi sellaista hyötyä, joka lisää tai ylläpitää yhteiskunnallista hyvinvointia. (2, 18-27)

Kuviossa 1 on sovellettu vaikuttavuuden arvioinnin tuloksellisuusketjua palo- ja pelastustoimeen. Tässä vaikuttavuuden arviointimittarissa (tuloksellisuusketju) on käytetty nimenomaan henkilöstönäkökulmaa, joka on perusta toiminnalle. Toisena mittarina on toiminnan prosessuaalinen toimivuus ja toiminnan taloudellisuuden arviointi. Kolmantena on asiakasnäkökulma, jossa keskeistä on asiakkaiden eli tässä tapauksessa kansalaisten kokemukset vapaaehtoispalokuntien toiminnasta sekä vertaisarviointi palvelujen sujuvuudesta ja ammatillisesta sisällöstä. Viimeisenä on toiminnan vaikuttavuuden ja riittävyysarviointi. Mikään näistä näkökulmista ei toista tärkeämpi, vaan näiden eri osioiden toimivuus kokonaisuudessa muodostaa kriteeripohjan, jolla voidaan arvioida pelastustoimen vapaaehtoistoiminnan kokonaisvaikuttavuutta. Ollakseen vaikuttavaa on toiminnan oltava laadukasta kaikkien osioiden osalta. (3, 14-31)

## **Vaikuttavuus ja riittävyys**

- Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien myönteinen aleneva kehitys
- Asukkaiden kokemus turvallisuus
- Pelastustoimen palvelujen riittävyys ja oikea kohdentuvuus

## **Asiakaspalaute ja hyväksyttävyyys**

- Asukkaiden myönteiset kokemukset sopimuspalokuntien toiminnasta
- asiakas- ja sidosryhmäpalautteet hälytys- ja muun toiminnan toimivuudesta
- Vapaaehtoispalokuntatoiminnan kokeminen merkittäväksi ja hyväksyttäväksi

## **Toiminnan prosessuaalinen sujuvuus ja taloudellisuus**

- Ennalta ehkäisevän työn määrä/resurssit
- Hälytyksiin reagointiajat
- Onnettomuuksien rajoittaminen/resurssit
- Toiminnan kustannustehokkuus
- Yhteistyö eri sidosryhmien kanssa

## **Henkilöstön aikaansaannoskyky**

- Riittävä henkilökunta
- Osaaminen ja koulutus kohdallaan
- Innovatiivisuus näky toiminnassa
- Työmotivaatio ja työtyytyväisyys hyvä
- Työn hallittu kuormitus ja työkyky
- Vaihtuvuusalttius vähäistä

Lähde: Lumijärvi 1999, 36-38 pohjalta tekijän (PS) mukailema malli

## **3. Vapaaehtoispalokuntien taloudellinen vaikuttavuus**

Vapaaehtoispalokuntien *taloudellisuus* tuli esiin jo 1800-luvun loppupuolella, kun Kaupunkien yleinen palovakuutusyhdistys alkoi levittää vapaapalokunta-aatetta ympäri Suomea 1800-luvun lopulla. *Perusteena pidettiin vapaaehtoispalokuntatoiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta.* Yleinen sammuusvelvollisuus katsottiin tehottomaksi ja vakituinen ammattipalokunta liian kalliiksi. Lisätäkseen vapaaehtoispalokuntatoiminnan tehokkuutta, tuki vakuutusala taloudellisesti vastaperustettujen palokuntien kalustohankintoja. Tarkoituksena oli vähentää tulipaloja ja niistä maksettavia vakuutuskorvauksia.

Vapaaehtoispalokuntien taloudellista vaikutusta osoittaa myös se, ettei 1900-luvulla tulipalot tuhonneet läheskään niin paljon omaisuutta kuin vielä 1800-luvulla. Kun

aiemmin tulipalot saattoivat tuhota useita satoja taloja tai peräti koko kaupungin, niin 1900-luvulla tulipalot tuhosivat enimmillään alle 10 taloa. Tämä on myös samalla lisännyt asukkaiden turvallisuutta. (4) *Voidaan perustellusti todeta, että vapaaehtoispalokuntien toiminta on osaltaan lisännyt kansalaisten hyvinvointia parantamalla paloturvallisuutta.*

Vapaaehtoispalokuntien taloudellista vaikuttavuutta osoittaa lisäksi se, että yhteiskunta säästää huomattavasti rahaa käyttämällä vapaaehtoispalokuntia pelastustoimen operatiivisissa tehtävissä. Jos niihin n. 400 kuntaan, joissa ei ole vakinaista palokuntaa, perustettaisiin 12 viran käsittävä palokunta, nousisivat pelastustoimen kustannukset Suomessa n. 160 miljoonalla eurolla eli n. 950 miljoonalla markalla. Verrattuna nykyisiin pelastustoimen menoihin (320 miljoonaa euroa eli 1,9 miljardia mk.) nousisivat pelastustoimen menot 50 %. Jos em. kuntiin perustettaisiin 25 virkaa käsittävä ammattipalokunta, nousisivat pelastustoimen kokonaiskustannukset n. 340 miljoonalla eurolla eli n. 2 miljardilla markalla. Yhteensä pelastustoimen kustannukset nousisivat yli 650 miljoonaan euroon eli n. 3,9 miljardiin markkaan. Tällöin kustannusten nousu nykyisiin verrattuna olisi 103 %. Lisäksi on huomattava, että vapaaehtoispalokuntia tarvittaisiin silti varallaolojärjestelyissä ja etenkin suuronnettomuustilanteissa.

Kuntien pelastustoimen kustannukset Suomessa muodostavat keskimäärin 1,4 % kuntien kokonaismenoista. Suurimmissa kaupungeissa, joissa toimii siis ympärivuorokautisesti päivystävä vakituinen ammattipalokunta, pelastustoimen menot jäävät alle kahden prosentin. Pienimmissä kunnissa pelastustoimen suhteelliset menot voivat olla tätä selvästi suuremmat. Tämä johtuu mm. kuntien erilaisesta palvelutarjonnasta ja kustannusrakenteesta sekä infrastruktuurista. Lisäksi kustannusten prosentuaaliseen suuruuteen vaikuttavat myös kunnan veropohja. Vaikka ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen ammattipalomiehillä nostaisi kustannukset keskimäärin hiukan yli kaksinkertaiseksi valtakunnallisesti, niin pienemmissä kunnissa kustannukset voisivat nousta jopa kuusinkertaisiksi. Kyseessä olisivat juuri sellaiset kunnat, jotka jo nyt painiskelevat talousvaikeuksien kanssa. *Vapaaehtoispalokunnat ovat siis käytännössä ainoa palokuntamuoto, jolla pienimmät ja köyhimmät kunnat voivat selvitä lakisääteisestä pelastustoimen velvoitteesta.*

Taloudelliseen vaikuttavuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös se, kuinka paljon omaisuutta ja ihmishenkiä pelastetaan palokuntien toimesta. Tutkimuksessa arvioitiin vapaaehtoispalokuntien pelastavan omaisuutta vuosittain vähintäänkin 1,85 miljardin euron arvosta (11 miljardia mk). Pelastetun omaisuuden todellista arvoa on lähes mahdotonta mitata tarkasti. *Edellä todetun perusteella selvää on kuitenkin se, että vuositasaalla pelastetun omaisuuden arvo on suurempi kuin pelastustoimeen sijoitetut kustannukset.* Lisäksi palokunnat pelastavat ihmishenkiä vuodessa kymmenittäin, minkä rahallista arvoa on mahdotonta mitata. Tiedot perustuvat sisäasiainministeriön ylläpitämään PRONTO-tietokantaan, johon on koottu valtakunnallisesti tiedot mm. eri onnettomuustilanteissa pelastetun omaisuuden arvosta ja pelastettujen ihmishenkien lukumäärästä. *Kun vapaaehtoispalokunnat suorittavat vuosittain noin puolet kaikista hälytyksistä, niin niiden osuus omaisuuden ja ihmishenkien pelastamistyössä on hyvin merkittävä.*

#### 4. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Vapaaehtoispalokuntien *yhteiskuntapoliittista merkittävyyttä* osoittaa se, että vapaapalokunnat olivat ensimmäisiä yhdistyksiä, joissa otettiin käyttöön yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, millä oli tärkeä yhteiskunnallis-poliittinen vaikutus myöhemminkin. Valtakunnan tasolla poliittinen päätöksenteko demokratisoitui vasta vuoden 1906 eduskuntauudistuksen jälkeen, jolloin otettiin käyttöön yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. (5, 31-32) *Vapaaapalokunnat olivat siis demokraattisen päätöksenteon airuita Suomessa.*

Vapaaehtoispalokuntien yhteiskuntapoliittiseen vaikuttavuuteen liittyy se, että ne ovat olleet merkittäviä kunnallispoliittisia toimijoita. Vapaaehtoispalokunnat eivät ole kuitenkaan sitoutuneet puoluepoliittisesti mihinkään suuntaukseen. Pikemmin on niin, että palokunnissa on jäseninä eri puoluesuuntia kannattavia ihmisiä, jotka yhdessä pystyvät palokuntaan liittyvissä asioissa vaikuttamaan merkittävästi kunnan päättäjiin. Vaikka vapaaehtoispalokunnat ovat vieläkin varsinkin pienissä kunnissa merkittävä kunnallispoliittinen toimija, *on niiden yhteiskuntapoliittinen vaikuttavuus vähentynyt 1900-luvun alusta vuosisadan loppuun tultaessa.* Osasyynä tähän kehitykseen on vapaaehtoispalokuntien jäsenpohjan kaventuminen ts. eri yhteiskuntaryhmät eivät enää ole edustettuina yhtä vahvasti kuin esim. 1900-luvun alussa. Toinen merkittävä aspekti on se, että erilaisten painostusryhmien määrä on selvästi lisääntynyt 1900-luvulla tapahtuneen voimakkaan yhteiskunnallisen muutoksen myötä.

#### 5. Sosio-kulttuurinen vaikuttavuus

Palokuntien *sosio-kulttuurista vaikuttavuutta* voidaan pitää merkittävänä. Erityisesti 1800- ja 1900-luvun alkupuoliskolla vapaapalokunnat järjestivät lukuisia huvi- ja kulttuuritilaisuuksia. Monissa kaupungeissa suurin osa porvarien ja keskisäädyn hankkeista ja tapahtumista toteutettiin VPK-taloilla. Palokuntien yhteydessä toimi mm. soittokuntia, kuoroja ja näytelmäkerhoja. Monet urheiluseurat ovat saaneet alkunsa VPK-toiminnasta. Kulttuurista vaikuttavuutta osoittaa lisäksi se, että vapaapalokuntien ylläpitämät lainakirjastot ja lehtilukusalit olivat yleisten kirjastojen edelläkävijöitä. (5) Nykyisinkin etenkin pienemmällä paikkakunnilla vapaapalokunnat järjestävät erilaisia tapahtumia, vaikkakin *vapaaehtoispalokuntien sosio-kulttuurinen vaikuttavuus on selvästi vähentynyt aikojen kuluessa.* Syynä tähän on voimakas yhteiskunnallinen muutos; ihmisten vapaa-aika on lisääntynyt samalla kun erilaisten harrastusmahdollisuuksien ja kulttuuritapahtumien määrä on lisääntynyt hyvin voimakkaasti. Toinen aspekti on se, että vapaaehtoispalokuntien jäsenpohja on kaventunut. Nykyisin suurin osa vapaaehtoispalokuntalaisista on melko vähän kouluja käyneitä, ja he ovat usein kiinnostuneita vain palokunnan operatiivisesta toiminnasta, jolloin muu yhdistystoiminta jää vähemmälle.

Nykyistä sosio-kulttuurista vaikuttavuutta osoittaa kuitenkin se, että joka kymmenes suomalainen on toiminut jossain elämänsä vaiheessa vapaaehtoispalokunnassa. Väkilukuun suhteutettuna tämä merkitsee, että vapaaehtoispalokunnat ovat tarjonneet noin puolelle miljoonalle suomalaiselle kanavan harrastustoiminnalle. Vuosittain toiminnan parissa on lähes 30.000 henkeä. Lisäksi vapaaehtoispalokunnissa toimii n. 10.000 lasta ja nuorta vuosittain. *Vapaaehtoispalokunnat tekevät siis arvokasta ja merkittävää nuorisotyötä.*

## 6. Lopuksi

Pelastustointia ja vapaaehtoispalokuntia arvioitaessa tuloksellisuusketjun pohjalta voidaan tämän tutkimuksen valossa todeta henkilöstön aikaansaannoskyvyn olevan hyvä. Erityisesti työmotivaatio näyttäisi olevan pääsääntöisesti hyvää, mistä osoituksena on se, että vaihtuvuushalukkuus on hyvin vähäistä. Kuitenkin tutkimuksessa tuli esiin se, että kyselyyn vastanneet toivovat koulutuksen määrällistä ja laadullista kehittämistä. Alueellisen pelastustoimen on hyvä kiinnittää huomiota koulutukseen, innovatiivisuuden kehittämiseen ja erityisesti työmotivaation ylläpitämiseen. Viimeksi mainitussa seikassa huomiota olisi kiinnitettävä palkitsemisjärjestelmän kehittämiseen.

Tuloksellisuusketjun seuraavassa osiossa (prosessuaalinen sujuvuus ja taloudellisuus) ainoana miinuspuolena näyttäisi olevan ennaltaehkäisevän työn määrä resursseihin nähden. Vapaaehtoispalokuntien jäsenpohjaa laajentamalla voitaisiin saada mukaan toimintaan henkilöitä, jotka olisivat kiinnostuneita valistuksesta. Tästä syystä myös yhteistyötä koulutoimen ja opettajien kanssa olisi syytä lisätä. Palokuntalaiset ovat kyselytulosten mukaan valmiita yhteistyöhön koulutoimen kanssa. Vapaaehtoistoiminnan kehittämisessä kannattaakin harkita opettajien rekrytoimista toimintaan mukaan. Erityisesti tässä osiossa korostuu toiminnan kustannustehokkuus. Vapaaehtoispalokuntien taloudellinen merkitys on Suomen pelastustoimelle erittäin suuri, sillä vapaaehtoispalokunnille suoritetut korvaukset ovat huomattavasti vähemmän kuin ammattipalomiehen palkkakustannukset. Yhteiskunnallisen kannattavuuden jonkinlaisena ideaalitulana voitaneen pitää sitä, että saadaan mahdollisimman suuri hyöty mahdollisimman pienin kustannuksin. Yhteiskunnallisen kannattavuuden näkökulmasta vapaaehtoispalokuntien toiminta on siis erittäin kannattavaa. Pelastustoimeen sijoitettu euro tuo lisäarvoa. Jos pelastetun omaisuuden arvon oletetaan vuosittain olevan n. 1,85 miljardia euroa (11 miljardia mk), niin eurolla säästetään viisi euroa. Lisäksi ihmishenkiä pelastetaan vuosittain kymmenittäin. Eri palokuntamuotojen vertailu tämän asian suhteen on hyvin vaikeaa, sillä suuremmissa onnettomuustilanteissa paikalla on sekä vakinaisia ammattipalomiehiä että vapaaehtoisia. Vapaaehtoispalokuntien rooli on kuitenkin hyvin merkittävä sekä hälytysten määrissä että operatiivisessa pelastustyössä.

Asiakaspalautteen ja hyväksyttävyyden näkökulmasta vapaaehtoispalokuntien toiminta näyttäytyy hyvin vaikuttavana. Kun julkispalvelujen vaikuttavuuden määrittämisessä keskeistä on asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste suhteessa kansalaisten tarpeen tyydyttämisen asteeseen, niin tässä suhteessa tavoitteet on saavutettu hyvin. Aluepelastuksen suunnittelijoiden ja johdon olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota merkittävyyden ja hyväksyttävyyden kokemiseen. Vaikka kansalaiset ja kuntien päättäjät arvostavat vapaaehtoispalokuntia, eivät palokuntalaiset itse tähän oikein luota. Arvostuksen puutteen kokeminen – oli se sitten oikeutettua tai ei – voi johtaa työmotivaation ja –tyytyväisyyden alenemiseen. Palkitsemiseen olisikin tästä syystä kiinnitettävä huomiota, minkä tulisi näkyä myös vapaaehtoispalokuntien toimintaedellytyksissä ts. resurssien riittävydessä. Myös alueellisen pelastustoimen kehittämisessä olisi syytä sitouttaa vapaaehtoispalokuntia ottamalla heidät mukaan suunnitteluyöhön.

Vaikuttavuuden ja riittävyyden näkökulmasta vapaaehtoispalokuntien toiminta näyttäytyy hyvänä. Vaikuttavuutta osoittaa erinomaisesti erittäin hyvä asiakaspalaute. Ainoa miinuspuoli tässä osiossa on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien alenevan

kehityksen puuttuminen. Tulipalot ja niiden tuhovoima ovat selvästi vähentyneet viimeisen sadan vuoden kuluessa. Viimeisen kuuden vuoden aikana tulipalojen määrä on vakiintunut n. 10.000 tulipalon vuositasolle. Muut pelastustehtävät ovat lisääntyneet voimakkaasti viimeisen viiden vuoden aikana. Toki tähän kehitykseen vaikuttaa yhteiskunnan nopea teknistyminen ja yhteiskunnallinen muutos. Jälkimmäisestä yhtenä osoituksena on tahallaan sytytettyjen tulipalojen suuri osuus. Toinen syy on ennaltaehkäisevän työn vähyys, mihin tulisi kiinnittää huomiota, jotta onnettomuuksien myönteinen aleneva kehitys olisi tosiasia.

## VIITTEET

1. Hirsjärvi & Hurme. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino Helsinki 2001
2. Meklin Pentti. Päämääräongelma valtion liikelaitoksissa. Tutkimus liiketaloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kannattavuudesta operatiivisen ja poliittisen johdon päämääränä, muotoutumisesimerkkinä Suomen Valtionrautatiet. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 233. Tampereen yliopisto 1987
3. Lumijärvi Ismo. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Edita Helsinki 1999
4. Nuoreva Vilho. Suomen palontorjunnan historia. Kotimaankirja Oy Helsinki 1980
5. Alapuro Risto & Stenius Henrik. Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Teoksessa Alapuro, Liikanen, Smeds & Stenius. Kansa liikkeessä. Kirjayhtymä Oy Vaasa 1987