



PELASTUSOPISTO

**PELASTUSLAITOKSEN KEHITTYVÄ ROOLI MAAKUNNALLISENA
TOIMIJANA**

Esko Kaukonen

Pelastusopiston julkaisu
B-sarja: Tutkimusraportit
4/2006

ISBN 13: 978-952-5515-24-4 (pdf)

ISBN 10: 952-5515-24-9 (pdf)

ISSN 1795-9160

PELASTUSOPISTO

Esko Kaukonen

Pelastuslaitoksen kehittyvä rooli maakunnallisena toimijana

Tutkimusraportti, 59 s.

Joulukuu 2006

TIIVISTELMÄ

Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin lakisääteisesti alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksellä Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen. Samalla 2000-luvulla uudistuneen pelastustoimen lainsäädännön nojalla pelastustoimen tehtäväksi on määritelty onnettomuuksien ennaltaehkäisy, joka ei ole käytännössä tehokkaasti hoidettavissa perinteisen sektorikohtaisen hallinnon keinoin..

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten pelastuslaitoksen tulisi verkottua ja millaisten toimijoiden kanssa pelastuslaitoksen tulisi tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä pelastustoimen tehtävien suorittamiseksi. Kiinnostuksen kohteena oli myös yhteistoimintasuhteiden luonne ja vaikuttamismahdollisuudet pelastustoimen tehtäväkentän eri alueilla pelastuslaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna.

Tutkimuksen päätehtävänä oli selvittää, millaiset olisivat tarkoituksenmukaiset pelastuslaitosten strategiset kumppanuussuhteet pelastustoimen tehtäväkentän kokonaisuudessa sekä eri alueilla ja miten pelastuslaitokset pystyvät niissä pelastustoimen hallinnan näkökulmasta vaikuttamaan.

Pelastuslaitoksen yhteistoiminnan tarpeita lähestyttiin uuteen hallinta-ajatteluun perustuvien kumppanuuden, institutionaalisen muutoksen ja verkottumisen käsittein. Menetelmällisesti kysymyksessä oli ohjaava tapaustutkimus, jossa tarkasteltavina ilmiönä olivat kumppanuuksjärjestelyt alueellisen pelastustoimen kentässä, kun tarkasteluajankohtana oli syksy 2006. Tutkimusyksiköinä oli 22 alueellistettua pelastuslaitosta. Aineiston keräämiseen käytettiin teemahaastattelua, jossa haastateltavina olivat pelastuslaitosten pelastusjohtajat.

Tulosten perusteella voidaan todeta, että alueellinen pelastuslaitos -organisaatio on huomattavasti vahvempi toimija pelastustoimen kentässä kuin aikaisempi kuntakohtaisiin pelastuslaitoksiin perustuva järjestelmä. Pelastuslaitoksilla on kaikilla pelastustoimen osa-alueilla yhteistyökumppaneita, jotka ovat enemmän tai vähemmän strategisia.

Haasteena on pystyä entistä laajemmin ja varhaisemmassa vaiheessa vaikuttamaan yhdyskuntasuunnittelun eri osa-alueilla. Tarvitaan verkostoelimien perustamista sekä maakunnallisten toimijoiden yhteistoiminnan edistämiseksi että paikallisella tasolla turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi.

Avainsanat: Alueellistaminen, uusi hallinta-ajattelu, kumppanuus, institutionaalinen muutos, verkottuminen

Esko Kaukonen

Rescue department's developing role as a provincial actor

Research report, 59 p

December 2006

ABSTRACT

From the beginning of the year 2004 rescue service duties were transferred from single municipalities to regional rescue departments. In a decision of the government Finland was divided into 22 rescue service regions. Besides, accident prevention, which in practice could not be carried out by the measures of traditional administration, was commissioned to rescue service by the renewed legislation of the 21st century.

The aim of this study was to find out what kind of strategic partnership networks the rescue service should have to carry out the rescue service duties. The partnerships' character was also of interest, as well as the influencing opportunities on the different fields of the rescue service.

The main problem was what kind of strategic partnerships the rescue department should have in the entire field of the rescue service and in different parts of it and also what are the rescue department's influencing opportunities in the partnerships from the point of view of governance.

The rescue department's co-operational needs were approached by the concepts of partnership, institutional change and networking. Methodically this was a case study, in which the rescue departments' partnership arrangements and partnership needs were in focus. The 22 regional rescue departments were objects of this study, and the data was collected by interviewing the chiefs of the departments.

In accordance with the results one can say that the regional rescue departments are actors with remarkably more influence in the field of the rescue service than were the single municipalities' rescue departments before. Nowadays the rescue departments have partners in all fields of rescue service and some of those partners are strategic.

The biggest challenge of the rescue departments is to be able to have influence on community planning with a wider scope and at an earlier stage than before. Different kind of network organs should be established to promote the cooperation of regional actors as well as to improve the safety culture on local level.

ABI/INFORM: regionalisation, governance, partnership, institutional change, networking

PELASTUSOPISTO

Esko Kaukonen

Räddningsverkets utvecklande roll som en landsortmässig aktör

Forskning, 59 s.

December 2006

ABSTRACT

Från början av år 2004 överfördes räddningsväsendets uppgifter från enskilda kommuner till regionala räddningsverk. Med statsrådets beslut har Finland indelats till 22 räddningsområden. Även förebyggandet av olyckor, vilket inte kunde utföras med medel av traditionell administration, beslöts i den på 2000-talet förnyade lagstiftning att ingå i räddningstjänstens uppdrag.

Målet med denna forskning är att klargöra hurudana strategiska nätverk av samarbetsparter de regionala räddningsverken borde ha, för att utföra sina uppdrag. Samarbetets karaktär och möjligheten att påverka har också varit i fokus.

Huvuduppgiften har varit att utreda hurudana strategiska partnerskap räddningsverket skulle ha på hela räddningstjänstens uppgiftsområde och i dess olika delområden, samt att utreda vilka räddningsverkets möjligheter är att påverka partnerskapet av behärsknings synvinkel.

Räddningsverkets samarbetsbehov betraktades med begrepp av partnerskap, institutionell förändring och bildandet av nätverk. Ur forskningsmetodens synvinkel det var fråga om en fallstudie, som fokuserade på räddningsverkens partnerskapsarrangemang och -behov. Som forskningsobjekt var de 22 regionala räddningsverken. Forskningsdata samlades in genom att intervjua räddningscheferna.

På basis av resultaten man kan säga, att de regionala räddningsverken är mycket mera inflytelserika aktörer inom räddningstjänst än vad de enskilda kommunernas räddningsverk var förut. Räddningsverken har mer eller mindre strategiska partner i alla räddningsväsendets delområden.

Räddningsväsendets största utmaning är att kunna påverka på samhällsplanering i bredare utvidgning och på tidigare skede än förut. Olika slag av organ för att bilda nätverk skulle behövas för att föra framåt samarbetet av regionala aktörer samt för att utveckla trygghetskultur på lokal nivå.

ABI/INFORM: regionalisering, god samhällsstyrning (governance), partnerskap, institutionell förändring, bildandet av nätverk

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	8
2	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	10
2.1	Alueellistettu pelastustoimi	10
2.2	Hallinnosta hallintaan pelastustoimessa	13
2.3	Kumppanuus uudessa hallinta-ajattelussa	16
2.4	Alueellistuminen institutionaalisenä muutoksena	18
2.5	Verkostonäkökulma	20
2.6	Aiempi tutkimus	22
3	TUTKIMUSTEHTÄVÄ	25
3.1	Pelastustoimen tehtäväkentän tarkasteluviitekehys	25
3.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat	27
4	TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN	30
4.1	Tutkimusmenetelmä	30
4.2	Aineiston keruu	31
4.3	Tutkimusaineiston laatu	36
5	TUTKIMUSTULOKSET	37
5.1	Pelastuslaitoksen strategiset kumppanuusjärjestelyt	37
5.1.1	Yhteistoiminta ja sen edellytykset pelastustoimen tehtäväkentässä	37
5.1.2	Yhteistoiminta onnettomuuksien ehkäisyssä ja suojoimissa	38
5.1.3	Yhteistoiminta pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa	41
5.1.4	Yhteistoiminta jälkivahinkojen torjunnassa ja jälkihoidossa	43
5.1.5	Tilastojen, tutkintatulosten ja kokemusten hyödyntäminen	44

5.2	Pelastuslaitoksen muu verkottuminen	45
5.2.1	Yhteistyö eräiden muiden yhteistyökumppaneiden kanssa	45
5.2.2	Kansainvälinen osallistuminen	46
5.3	Kumppanuusverkoston ylläpito ja kehittäminen	47
5.3.1	Kumppanuusverkostossa oppiminen ja verkoston kehittämistarve	47
5.3.2	Kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen kuormittavuus	49
5.4	Pelastustoimeen kuulumattomien tehtävien hoitaminen	49
6	POHDINTA	51
6.1	Tutkimuksen tavoite ja toteutus	51
6.2	Keskeiset tutkimustulokset	52
6.3	Johtopäätöksiä	53
6.4	Lopuksi	55
7	LÄHTEET	57

1 JOHDANTO

Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin lakisääteisesti alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksellä Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen. Samalla 2000-luvulla uudistuneen pelastustoimen lainsäädännön nojalla pelastustoimen tehtäväksi on määritelty onnettomuuksien ennaltaehkäisy, joka ei ole käytännössä tehokkaasti hoidettavissa perinteisen sektorikohtaisen hallinnon keinoin. Syynä on se, että erittäin monet toimijat yhteiskunnassa vaikuttavat onnettomuuksiin ja niiden ehkäisyyn yksityisiä kansalaisia myöten. Menestykselliseen työhön ei riitä pelkästään eri osapuolien tehtävien yhteensovittaminen, vaan on yhdessä kyettävä luomaan aivan uusia käytänteitä ja uutta turvallisuuskulttuuria. Yhteistyötä tarvitaan myös pelastustoimelle perinteisemmin kuuluvassa pelastustoiminnassa ennen kaikkea suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisessa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten pelastuslaitoksen tulisi verkottua ja millaisten toimijoiden kanssa pelastuslaitoksen tulisi tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä pelastustoimen tehtävien suorittamiseksi. Kiinnostuksen kohteena oli myös yhteistointasuhteiden luonne ja vaikuttamismahdollisuudet pelastustoimen tehtäväkentän eri alueilla pelastuslaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna.

Tutkimuksen päätehtävänä oli selvittää, millaiset olisivat tarkoituksenmukaiset pelastuslaitosten strategiset kumppanuussuhteet pelastustoimen tehtäväkentän kokonaisuudessa sekä eri alueilla ja miten pelastuslaitokset pystyvät niissä pelastustoimen hallinnan näkökulmasta vaikuttamaan.

Täydentävinä tutkimustehtävinä haluttiin selvittää pelastuslaitoksen merkittävyyttä sisäisen turvallisuuden kannalta strategisena toimijana, hiukan pelastuslaitoksen yhteistoimintakumppaneiden omaa verkottumista pelastustoimen tehtäviin liittyen, pelastuslaitoksen hankeyhteistyökumppaneita, pelastuslaitoksen kansainvälistä osallistumista sekä näkemyksiä kumppanuusverkostossa oppimisesta, verkoston kehittämistarpeesta sekä sen ylläpidon ja kehittämisen kuormittavuudesta. Lisäksi haluttiin tietoa pelastus-

laitoksen omaan tehtäväkenttään kuulumattomien tehtävien hoitamisesta ja siihen liittyvistä motiiveista.

Pelastuslaitoksen yhteistoiminnan tarpeita lähestyttiin uuteen hallinta-ajatteluun perustuvien kumppanuuden, institutionaalisen muutoksen ja verkottumisen käsittein. Menetelmällisesti kysymyksessä oli ohjaava tapaustutkimus, jossa tarkasteltavina ilmiönä olivat kumppanuusjärjestelyt alueellisen pelastustoimen kentässä, kun tarkasteluajan kohtana oli syksy 2006.

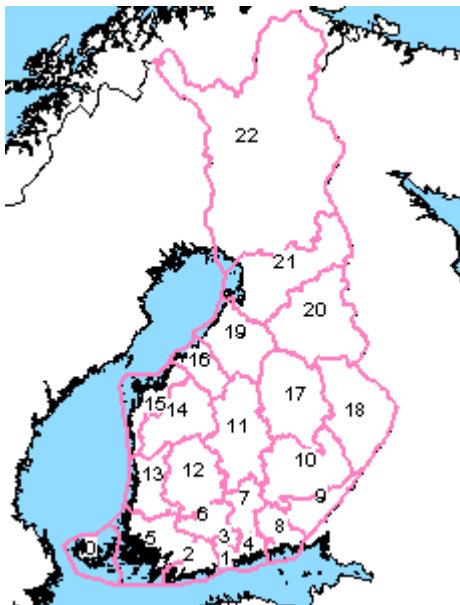
Tutkimusyksiköinä oli 22 alueellistettua pelastuslaitosta. Aineiston keräämiseen käytettiin teemahaastattelua, jossa haastateltavina olivat pelastuslaitosten pelastusjohtajat tai heidän osoittamansa henkilöt. Tiedonkeruu suoritettiin kahden kuukauden aikana syksyllä 2006. Haastattelijoina toimivat tutkijan lisäksi Pelastusopiston tutkimuspäällikkö Hannu Rantanen sekä erikoistutkija Esa Kokki. Tutkimuspäällikkö Rantanen osallistui tutkimusprosessiin muutenkin sen eri vaiheissa muun muassa antamalla asiantuntijaa lähtökohtien määrittelyssä, menetelmävalinnoissa sekä tulosten tarkastelussa.

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Alueellistettu pelastustoimi

Englannin kielen käsite ”regionalisation” suomennetaan joko alueellistamiseksi tai alueellistumiseksi. Kuitusen ja Oksasen (2002, 15–16) mukaan alueellistaminen tapahtuu ylhäältä alaspäin ja alueellistuminen alhaalta ylöspäin. Alueellistamisesta on kyse silloin, kun alueellisille toimijoille annetaan lainsäädännössä aiempaa enemmän valtuuksia päättää kehittämisen painopisteistä ja tavoitteista sekä keinoista, joiden avulla näiden päämääriin voidaan päästä. Alueellistumisessa puolestaan aluetason vallan ja painoarvon kasvu lähtee liikkeelle alueista itsestään. Molemmat prosessit lisäävät alueellisten organisaatioiden merkitystä strategisina toimijoina.

Pelastustoimen alueellistaminen lähti liikkeelle lähinnä ylhäältä alaspäin toteutettuna hallinnollisena reformina. Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin lakisääteisesti alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi (laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001, 6 §). Valtioneuvoston päätöksellä (7.3.2001) Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen. Lisäksi Ahvenanmaa muodostaa oman alueensa ja sillä on pelastustoimesta oma maakunnallinen lainsäädäntönsä. (Kuva 1.)



Pelastustoimen alueet

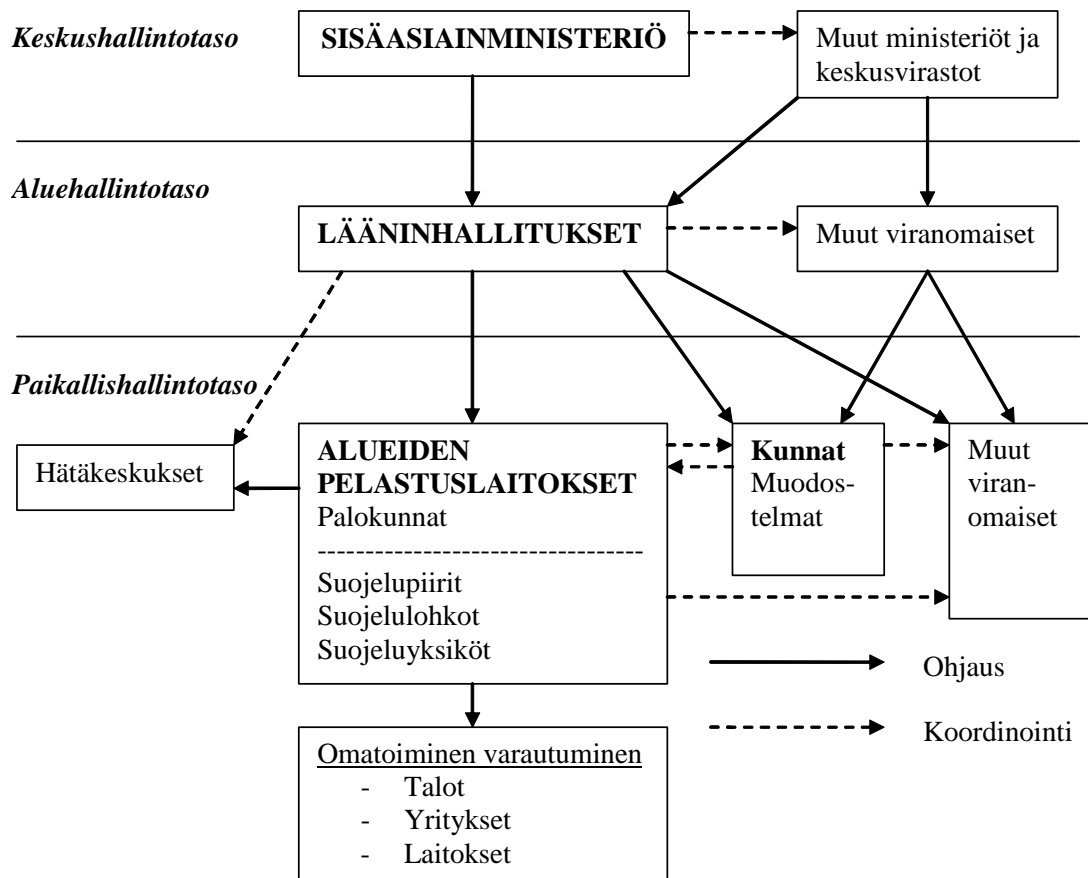
1	Helsinki	12	Pirkanmaa
2	Länsi-Uusimaa	13	Satakunta
3	Keski-Uusimaa	14	Etelä-Pohjanmaa
4	Itä-Uusimaa	15	Pohjanmaa
5	Varsinais-Suomi	16	Keski-Pohjanmaa
6	Kanta-Häme	17	Pohjois-Savo
7	Päijät-Häme	18	Pohjois-Karjala
8	Kymenlaakso	19	Jokilaaksot
9	Etelä-Karjala	20	Kainuu
10	Etelä-Savo	21	Oulu-Koillismaa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

KUVA 1. Pelastustoimen alueet

Alueellisten pelastuslaitosten organisaatiomallina on joko keskuskunnan nettoyksikkö, liikelaitos tai maakuntaliiton liikelaitos. Pelastustoimen alueellistamisen jälkeen kunnille jäi edelleen velvollisuus järjestää sammutusvesihuolto, yleisten väestönsuojien rakentaminen ja kunnan omien poikkeusolojen johtokeskusten rakentaminen ja ylläpito. Alueiden pelastuslaitosten tehtäviin puolestaan kuuluu muun muassa

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

Pelastustoimen hallinnollista rakennetta tarkastellaan laajemmin kuvassa 2.



KUVA 2. Pelastustoimen hallinnolliset johtamistasot

Kuvassa 2 esiintyvät termit ohjaus ja koordinointi. Ohjauksella tarkoitetaan toimintaa, johon liittyy määräysvalta. Keskushallintotasolla ohjauksesta vastaa sisäasiainministeriö ja aluehallintotasolla lääninhallitus. Kuvan tarkastelussa aluehallinto rajautuu läänitasolle. Pelastustoimen aluejaon perustana taas on lähinnä maakunta, ja siksi alueiden pelastuslaitokset esitetään paikallishallintotason organisaatioina. Pelastustoimeen ja virkaapuun osallistuvat myös muut viranomaiset ja eräät vapaaehtoisjärjestöt (Pelastuslaki 13.6.2003/468, 6 § ja valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003, 6 §). Eri hallintotasoilla toimivien pelastusviranomaisten tehtävänä on näiden muiden osallistujien koordinointi. Koordinoinnissa on kysymys lähinnä viranomaistehtävään ja asiantunteemukseen perustuvasta yhteistoiminnallisesta neuvonnasta ja opastamisesta. Lisäksi pelastuslaitokset vastaavat alueellaan talojen, yritysten ja laitosten omatoimisesta varautumisesta.

Alueen pelastuslaitoksen yhteyselimenä pelastustoimen alueen kuntiin on yleensä kuntien edustajista koostuva, poliittisin perustein muodostettu monijäseninen toimielin, jota alueesta riippuen kutsutaan neuvottelukunnaksi, johtokunnaksi tai lautakunnaksi. Tämä toimielin osallistuu esitysten tekemiseen, jotka koskevat talousarviota ja palvelutasoa. Se tekee myös osaltaan esityksiä kuntien pelastustoimen kehittämistä koskevista asioista.

Alueellistamisella on myös yleisesti sisällöllisempiä poliittisia tavoitteita kuin pelkkä vastuualuejaon uudelleen määrittely. Vaikka pelastustoimen alueellistaminen lähti liikkeelle hallinnollisena reformina, sen tarkoituksena oli samalla kehittää osaamista ja päätösvaltaa pelastustoimen alueen tasolla. Alueellistaminen toteutettiin osana laajempaa pelastustoimen kehittämistä, jossa muina tavoitteina olivat pelastustoimen tehtävänmuutokset, voimavarojen käytön tehostaminen sekä johtamisen kehittäminen (Myllyniemi ja Haiko 1999, 63).

Alueellistetun pelastustoimen haasteena on vakiinnuttaa asemansa kehittäkseen rooliin alueellisena toimijana. Kuten Virkkala (2002, 10) toteaa, alueellistuminen voidaan tulkita kehityksenä, jossa luodaan uutta monella tasolla. Se voi olla ylhäältä alaspäin ohjattua tietoista kehittämistä, jossa retoriset keinot ovat tärkeitä. Pelastustoimen alueista puhuttaessa ne ovat tällöin sosiaalisia konstruktioita, keinotekoisesti luotuja alueita ja kuviteltuja yhteisöjä, jotka elävät niin kauan kuin niihin uskotaan. Niillä ei välttämättä ole yhteyttä ihmisen arkielämään, vaan alueet elävät pelkästään juhlapuheissa ja strategioissa. Vasta vähitellen ne oman toimintansa kautta voivat muuttua joukoksi sosiaalisia, hallinnollisia ja toiminnallisia käytäntöjä. Silloin alueet puolestaan voivat itse vaikuttaa siihen, miten toimitaan ja miten tulkitaan alueita ja niiden rajoja. Alueellistumiseen liittyy kehitys, jota kuvaavat hallinnan, verkottumisen, kumppanuuden ja institutionaalisen muutoksen käsitteet.

2.2 Hallinnosta hallintaan pelastustoimessa

Hallinta (governance) on käsite, jota käytetään, kun halutaan korostaa sitä, että perinteinen hallinto ei enää hallitse uusia ongelmia ja haasteita tai pysty tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin yhteiskunnan monimutkaistuessa (Virkkala 2002, 10). Pelastuslaissa (468/2003, 3 §) pelastustoimen tehtäväksi todettu onnettomuuksien ennaltaehkäisy on tyypillisesti sellainen, joka ei ole käytännössä tehokkaasti hoidettavissa perinteisen sek-

torikohtaisen hallinnon keinoin. Syynä on se, että erittäin monet toimijat yhteiskunnassa vaikuttavat sekä onnettomuuksiin että niiden ehkäisyyn yksityisiä kansalaisia myöten. Menestykselliseen työhön ei riitä pelkästään eri osapuolien tehtävien yhteensovittaminen, vaan on yhdessä kyettävä luomaan aivan uusia käytänteitä ja uutta turvallisuuskulttuuria. Virkkalan (2002, 10) mukaan uusin hallinta koostuukin laajasta joukosta samansuuntaiseen tavoitteeseen tähtääviä julkisia, yksityisiä ja myös kansalaisyhteiskuntaa edustavia eri toimijoita.

Hallinnan käsite viittaa Virkkalan (2000, 10) mukaan erityisesti valtion ja yhteiskunnan muutokseen. Valtio ei enää voi kaikilta osin ohjata yhteiskuntaa ylhäältä alaspäin. Valtio voi reagoida kehitykseen esimerkiksi alueellistamisen yhteydessä desentralisoimalla ja delegoimalla vallankäyttöä. Sektorikohtaisten instituutioiden tilalle on alueellistumisessa muodostunut erilaisten toimijoiden verkostoja. Hallinta viittaa poliittisen ja taloudellisen vallan löyhään jakaantumiseen. Hallintaan kuuluu organisaatioiden monimutkainen verkottuminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden vuorovaikutus.

Anttiroiko ja Jokela (2002, 130) ovat koonneet eroavuuksia, joita uudenlainen hallinnan järjestys tuo perinteiseen institutionaaliseen hallintoon. Tällöin viitataan kehityssuuntiin ideaalityyppisen tarkastelun mukaan:

- uudessa hallinnassa siirrytään julkisen sääntely- ja pakkovallan käytöstä enemmän kehittämis- ja aloitevallan käyttöön
- siirrytään kollektiivisten päätösten toimeenpanotehtävistä enemmän kollektiivisten kehittämispyrkimysten toteuttamiseen
- siirrytään viranomaistehtävien korostumisesta enemmän kehittämistehtävien suuntaan
- siirrytään hierarkkisesta järjestyksestä enemmän verkostomaiseen järjestykseen
- julkisyhteisöt siirtyvät päätösten toteuttajan roolista enemmän koordinoijan rooliin
- hallinnon prosessit siirtyvät julkisen hallinnon sisäisistä prosesseista enemmän hallinnon ulkoisiin suhteisiin
- julkisen hallinto-organisaation omista voimavaroista siirrytään enemmän hyödyntämään koko yhteisön ja toimintaympäristön voimavaroja
- kansalaisten rooli kehittyä alamaisestä aktiivisen toimijan suuntaan

- julkisen hallinnon rooli yrityselämään muuttuu sääntelystä kumppanuuden suuntaan.

Uuden hallinta-ajattelun arvioidaan painottuvan vaakatason hallinnan voimistumiseen. Myös hallinnan ylhäältä alas tapahtuvan pystytason ulottuvuuden oletetaan kehittyvän entistä moninaisemmiksi, mutta samalla muuttuvan toimintatavaltaan. Siirryttäessä normipohjaisesta enemmän sopimus pohjaiseen hallintaan pystytason hallinnan hierarkisuus madaltuu. Muodollisten asemien sijasta verkostosuhteet kehittyvät toimijoiden kesken kaksisuuntaisesti, ja syntyy entistä sisällöllisempi toiminnan muoto. Toimijoita tulee mukaan aiempaa enemmän vaakatasossa verkottumalla. Verkostoja kehittyä tilanne- ja tapauskohtaisesti, kun riittäviä edellytyksiä on olemassa yhteisymmärryksenä ja yhteistyökapasiteettina. (Mustakangas ym. 2004, 37.)

Uusi hallinta-ajattelu on tähdännyt samoihin edellytyksiin, joita myös pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi tarvitaan: parempaan yhteiskunnan ongelmien ratkaisukykyyn, entistä laajempaan yhteistyöhön eri toimijoiden välillä sekä uuden kapasiteetin rakentamiseen ja kehittämiseen eri tasoilla. Vaikka hallintaa on pidetty tarpeellisena yhteiskunnan ongelmien monimutkaisuuden takia, hallinta itsessään ei Mustakankaan (49–50) mukaan vähennä monimutkaisuutta. Ongelmien monimutkaisuuden rinnalle tulee vielä hallinnan monimutkaisuutta. Tilannekohtaisesti voidaan joko saavuttaa entistä parempia tuloksia tai sitten ajautua uusiin ongelmiin. Hallinnan yleisiä ongelmakohtia ovat poliittinen ja oikeudellinen legitimitetti sekä vastuukysymykset. Näihin ei ole esitettävissä yleispäteviä ratkaisuja muulla tavoin, kuin perustamalla hallinnan uudet muodot legitiimien instituutioiden päättämiin valtuuksiin, joihin liitetään arviointimenettely ja vastuullisuus.

Uuteen hallintaan liittyy Lähdesmäen (2003, 59–84) mukaan käsite uusi julkinen johtaminen (New Public Management). Uusi julkinen johtaminen tarkoittaa ytimeltään kehittämisdoktriinia, jonka keskeisenä sisältönä ovat tehokkuuden periaatteet, julkinen yrittäjyys ja tulostavuu. Uuden julkisen johtamisen tehokkuuden periaatteet ovat sisältäneet ulkoistamista, yksityistämistä ja julkisten toimintojen tehostamista. Julkinen yrittäjyys on sisältänyt julkisen sektorin johtajien toimintavapauden lisäämistä sekä julkisten organisaatioiden kehittämistä yritysmäiseen suuntaan. Tulostavuu on sisältänyt tulosta-

voitteiden saavuttamisen johdon vastuuna, kannusteet ja sanktiot tulosten arvioinnissa sekä poliittisen ohjauksen vahvistamisen. Ulkoisissa suhteissaan julkinen sektori korostaa uuden julkisen johtamisen mukaan asiakkaiden ja palvelujen tuottajien suhteita. Uuden julkisen johtamisen näkökulmasta keskeisiä toimijoita ovat poliittiset päätöksentekijät ja laitosten entistä itsenäisemmät johtajat.

Pelastustoimi on perinteikäs julkinen toimiala, jossa muutokset aiemmin ovat tapahtuneet suhteellisen hitaasti. Pelastustoimen alueellistumisen yhteydessä myös johtamisessa ovat alkaneet näkyä uuden julkisen johtamisen piirteet tulosvastuineen ja tehokkuusvaatimuksineen. Pelastuslaitoksista puhutaan yleensä tulosityksiköinä. Osa pelastuslaitoksista on liikelaitoksia, mikä ilmentää kehitystä yritysmäiseen suuntaan.

2.3 Kumppanuus uudessa hallinta-ajattelussa

Kumppanuuden käsite liitetään usein uuteen hallintaan ja sen muotoon, kuten toimijoiden, organisaatioiden ja henkilöiden yhteistyöhön sekä uudenlaiseen toiminnan asetelmaan. Virkkalan (2002, 10) mukaan kumppanuuden käsitteellä on Suomessa viitattu muun muassa yksityisen ja julkisen sektorin väliseen yhteistyöhön, paikalliseen omaloitteisuuteen, kuntien ja alueiden väliseen yhteistyöhön.

Pelastustoimessa on perinteisesti tehty esimerkiksi pelastustoimintaan liittyen yhteistyötä, vaikka kumppanuus terminä ei ole tässä yhteydessä tunnettu. Kumppanuutta pidetään Virkkalan (2002, 10–11) mukaan erityisesti hyvän yhteistyön vertauskuvana. Engeström (2004) määrittelee kumppanuuden organisaatioiden väliseksi pitkäkestoiseksi liittoutumaksi, jonka avulla pyritään hallitsemaan kumppaniorganisaatioille tärkeä strateginen haaste. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta (23.9.2003, 75) edellytetään viranomaisilta kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä.

Kumppanuuden käsite kuvaa jotain olennaista uuteen hallinta-ajatteluun keskeisesti liittyvästä monitoimijaisesta kehittämisestä. Pelastustoimen tehtäväkenttä ja lainsäädäntö on kehittynyt siten, että tarvitaan kiinteämpää ja monipuolisempaa yhteistyötä yhä useampien osapuolten kesken. Tuloksellinen onnettomuuksien ehkäisy vaatii lisäksi uusien ratkaisujen kehittämistä yhteistoiminnassa eri toimijoiden kesken. Yhteistoimintaa tarvitaan myös pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa. Yhteistyöstä on mo-

lemminpuolista hyötyä, sillä vastuuta turvallisuudesta pelastuslaissa on määritelty entistä enemmän niin riskien aiheuttajille, riskikohteille kuin yksityisille kansalaisille. On selvää, että myös pelastustoimessa tarvitaan kumppanuuden tunnusmerkit täyttävää, kiinteää, monipuolista ja monitoimijaista yhteistyötä. Yhteistyössä on kuitenkin otettava huomioon pelastuslaitoksen viranomaistehtävään liittyvät erityistekijät.

Kumppanuudessa yhteisymmärryksen ajatellaan muodostuvan laajan osallistumisen ja keskustelujen kautta. Silloin ajatellaan, että suunnittelun prosessi eli keskustelu tavoitteista ja menettelyistä on vähintään yhtä tärkeää kuin suunnittelun tulokset ja vaikutukset. Uudessa hallinnassa kumppanuus voi sisältää ajatuksen myös kansalaisten laajasta osallistumisesta.

Virkkalan (2002, 15) tutkimuksessa tarkastellaan kumppanuuden muodostumista osana siirtymää hallinnosta hallintaan eli alueelliseen kehittämisen tapauksessa kohti monitoimijaista ja verkostomaista kehittämistä. Tutkimuksessa jäsennetään uutta hallintoa kumppanuuksien kolmesta näkökulmasta, jotka ovat myös pelastustoimen kumppanuustarkastelun kannalta mielenkiintoisia. Hiukan soveltaen muotoiluina näkökulmat ovat:

- kumppanuuden laajuus ja avoimuus
- yhteisen näkemyksen löytyminen kumppanuudessa
- vaikuttaminen ja vastuu kumppanuudessa.

Kumppanuuden laajuutta ja avoimuutta kuvaa toimijoiden ja toimijatyyppien, kuten julkisorganisaatiot, yritykset, kansalaisyhteiskunta, lukumäärä sekä tapa, jolla kumppanuuteen otetaan uusia toimijoita. Yhteisen näkemyksen löytymisellä kumppanuudessa tarkoitetaan yksimielisyyttä toimenpiteiden ja kehittämisen suunnasta ja kykyä hyödyntää yhteistä näkemystä resurssien käytössä. Vaikuttamisen ja vastuun tarkastelu puolestaan on tärkeää arvioitaessa kumppanuuksia, joissa osapuolten yhteiset intressit saattavat vaihdella riippuen päätöksenteon kohteesta. Intressit saattavat vaihdella myös kahden organisaation kumppanuudessa riippuen siitä, onko kysymyksessä tehtäväalueen johtavassa roolissa oleva ydinorganisaatio vai lähinnä konsultoivassa tai osallistuvassa roolissa oleva yhteistyöorganisaatio (ks. Ollus, Ranta ja Anttila 1999, 64).

Virkkalan (2002, 12) mukaan uudella hallinnalla ja kumppanuudella voi olla erilaisia konkreettisia ilmenemismuotoja. Voidaan esimerkiksi perustaa erilaisia yhteisiä elimiä. Tällaisia ovat esimerkiksi viime aikoina perustetut sisäisen turvallisuuden yhteistyöelimet. Näillä kumppanuuselimillä ei aina ole selkeää poliittista vastuuta eikä välitöntä suhdetta vaaleilla valittuihin elimiin, vaikka ne toimisivat paikallishallinnon yhteydessä ja usein sen valtuuttamina. Ne ovat paljolti puolijulkisia (semi-public) organisaatioita, mutta niillä on suurempi toimintavapaus kuin paikallishallintoon kiinteästi kuuluvilla elimillä.

2.4 Alueellistuminen institutionaalisenä muutoksena

Institutionaalinen hallinto ja uusi hallinta ovat toisiinsa kietoutuvia hallinnan muotoja, mutta analyttisesti voidaan tarkastella niiden ominaispiirteitä erikseen (Mustakangas ja muut 2004, 38). Tässä yhteydessä on tällöin kyse pelastuslaitos-instituutiosta ja sen kumppanuuksista toisten julkisen sektorin organisaatioiden taikka muiden organisaatioiden ja yhteisöjen kanssa.

Scottin (1995, 33–45) mukaan instituutiot ovat jokseenkin pysyviä rakenteita ja toimintoja, jotka tarjoavat vakautta ja merkitystä sosiaaliselle toiminnalle, siis ihmisten vuorovaikutukselle ja yhteistoiminnalle. Scott erottaa toisistaan instituutiot ja organisaatiot. Instituutioiden persoonattomuus rakenteina ja toimintamalleina tarkoittaa, että ne eivät itsessään ole toiminnan subjekteja, vaan toiminnan ympäristöjä. Instituutioiden ja toimijoiden välistä suhdetta on rinnastettu peliin ja pelaajiin. Peli sääntöineen ja käytäntöineen on ikään kuin instituutio ja pelaajat ovat toimijoita. Näin tarkasteltuna pelastuslaitos on organisaatio pelastustoimen institutionaalisisessa kentässä. Toisaalta voidaan puhua organisaatioiden institutionaalisisesta asemasta. Joillakin organisaatioilla, kuten valtioneuvostolla ja ministeriöillä valtionhallinnossa, on vahva institutionaalinen asema. Pelivertauksessa ne ovat institutionaalisisessa ympäristössään avainpelaajia. Julkisen sektorin piirissä on myös paljon institutionaalisiselta asemaltaan heikkoja toimijoita, kuten pienet yksiköt paikallisella tasolla.

Organisaatioiden voidaan Mustakankaan ja muiden (2004, 39–40) mukaan nähdä pyrkivän vahvistamaan institutionaalista asemaansa, koska se tarkoittaa ulkoisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä. Uudet, nousevat organisaatiot, kuten alueellistetut pe-

lastuslaitokset, pyrkivät kehittymään instituutioiksi ja vakiinnuttamaan itselleen institutionaalista asemaa. Organisaation oma institutionaalinen kapasiteetti viittaa sen asemaan omassa institutionaalisessa ympäristössään.

Uuden hallinta-ajattelun myötä julkisen sektorin tulosajattelu ja tulosohjauksen menettelyt ovat Mustakankaan ja muiden (2004, 41) mukaan korvanneet poliittista, säännös-, ja budjettiohjausta sekä moniportaisia prosesseja. Institutionaaliseen kulttuuriin on vastaavasti tullut toiminnan määrittelyä ”tulosten” näkökulmasta. Instituution normatiiviseen elementtiin on myös tullut lisää taloudellisia painotuksia: tulosneuvottelut ja -sopimukset sekä säännölliset arvioinnit ovat vahvistuneet käytäntöinä. Toiminnan sääntöihin on tullut tuloslaskennan ja -seurannan sekä tulospalkkioiden menettelytapoja. Institutionaalisen hallinnan keventämisen avulla on katsottu luotavan tilaa toiminnallisille innovaatioille, uusille toimintatavoille ja kehittämiselle. On kuitenkin ilmeistä, että tiukan resurssipolitiikan aikana kapasiteetti hyödyntää uusia mahdollisuuksia on vähäinen. Näin on ollut myös pelastuslaitosten osalta. Samalla ”perinteisen byrokratian” institutionaalinen jälki on pitkävaikutteinen. Suuri osa toimijoista on harjoitellut ja harjaantunut toimimaan toisenlaisilla säännöillä kuin 2000-luvun uusi hallinta-ajattelu viitoittaa.

Muutokset hallinnollisista instituutioista kohti uutta hallintaa eivät ole jyrkkiä ja totaalisia, vaan vähittäisiä ja täydentäviä. Kuten Mustakangas ja muut (2004, 35) toteavat, hallinnon institutionaalinen perusta säilyy muutosten yhteydessä, mutta toiminnan ja organisoinnin tavat muuttuvat. Samalla on välttämätöntä arvioida uuden hallinnan mahdollisuuksia ja rajoitteita. Uusi hallinta on tavoitteiltaan myönteinen pyrkimys tarttua innovatiivisella tavalla sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Se ei silti ole ihmeläke kaikkiin tilanteisiin. Kun uuden hallinnan myötä siirrytään normeihin perustuvasta päätösvallasta kohti sopimukseen perustuvaa päätösvaltaa, saattavat hallinnan hyväksyttävyyden, legitimitettiin ja vastuullisuuden hämärtyä. Tämä tilanne saattaa olla ongelma pelastustoimen viranomaistehtäviin liittyvissä asioissa. Ongelma syntyy viimeistään silloin, kun uudenlainen toimintatapa epäonnistuu ja aiheuttaa haitallisia vaikutuksia. Mahdollisia ongelmakohtia ovat tällöin sopimusvallan määrittely, hyväksyttävyyden turvaaminen ja vastuusuhteiden tunnistaminen.

Uudenlainen hallinnan tapa ei siis voi syrjäyttää muodollisen demokratian pohjalta rakentuvaa institutionaalista hallintoa, vaan on luonteeltaan täydentävä toimintamuoto. Kyse on uuden hallinnan mahdollisesta lisäarvosta vanhaan hallintoon nähden. Havainnana on, että uusi hallinta toimii toisinaan hyvin, toisinaan vähemmän hyvin. Kuten Mustakangas ja muut (2004, 32) toteavat, toiminnasta on erilaisia versioita, ja sitä käytetään hyvin erilaisiin tilanteisiin. On myös kysymys siitä, minkälaisella orientaatiolla, arvolähtökohdilla ja tyylillä uutta hallintaa kehitetään. Hallintaa voidaankin rinnastaa johtamiseen: Ei riitä, että uskotaan johtamisen olevan tärkeää, merkittävää on se, miten johdetaan.

Resurssien keskittymisen ja päätösvallan laajentumisen myötä pelastuslaitosten institutionaalinen asema sisäisen turvallisuuden kentässä on ilmeisesti vahvistunut niiden muuttuessa kuntakohtaisista pelastuslaitoksista maakunnallisiksi toimijoiksi. Alueiden pelastuslaitokset ovat kuitenkin varsin nuoria organisaatioita. Monella niistä ensimmäiset pari vuotta ovat oletettavasti kuluneet sisäisissä järjestelyissä, eikä ulkoiseen vaikutamiseen ole voitu täysipainoisesti keskittyä. Pelastuslaitosten on vakiinnutettava uusi rooli maakunnallisina toimijana kehittämistyönsä pohjaksi. Voidaan olettaa, että pelastuslaitokset eivät vielä ole saavuttaneet täyttä institutionaalista kapasiteettiaan, joka takaisi niille parhaat ulkoiset vaikutusmahdollisuudet niin institutionaalisisessa mielessä kuin myös uutta hallintaa ja siihen liittyviä kumppanuuksia ajatellen. Haasteena on myös oppia tunnistamaan, mitkä ovat ne tehtäväalueet, joilla uudella hallinnalla saataisiin lisäarvoa vanhaan hallintoon nähden. On määriteltävä uuden hallinnan kehittämiseksi pelastustoimeen parhaiten soveltuvat ja myös viranomaistehtävät huomioon ottavat arvolähtökohdat ja menettelytavat.

2.5 Verkostonäkökulma

Sosiaalisella verkostolla tarkoitetaan vuorovaikutusrakennetta usean toimijan kesken (Saarelainen 2003, 76–78). Verkostot on erotettu toisenlaiseksi sosiaalisiksi rakenteeksi kuin viralliset organisaatiot. Ne ovat löyhempiä ja joustavampia kuin virastot, laitokset, yritykset tai järjestöt. Erot organisaatioiden ja verkostojen välillä ovat kuitenkin liukuvia ja muuttuvia. Toimijat verkostoissa voidaan käsittää joko yksilöiksi tai organisaatioiksi.

Peters (2001, 8) toteaa, että verkostot ovat tulleet instituutioiden lomaan ja rinnalle hallinnan käytäntöinä, jotka kehittyvät neuvottelujen ja sopimusten kautta. Saarelaisen (2003, 60) mukaan verkostojen aseman vahvistuminen suhteellistaa ja osittain myös heikentää julkisyhteisöjen perinteistä asemaa seuraavasti:

- Kansallisella tasolla valtiokeskeisyys vähenee uudenlaisen monimuotoisemman hallinnan kehittyessä.
- Paikallisella tasolla kunnallisen hallinnon auktoriteettiasema heikkenee, kun suuntana on tasavertaisuuteen ja vuorovaikutukseen perustuva hallinta.

Esimerkiksi organisaatioiden väliset kumppanuudet ovat verkostoja. Voidaan puhua pelastuslaitoksen kumppanuusverkostosta. Joskus on tärkeää erottaa pysyväisluonteiset ja tilapäiset verkot ja tarkastella niitä erikseen. Syvennettäessä tätä erottelua tullaan myös kysymykseen verkoston tarkoituksesta. Pelkän vuorovaikutuksen lisäksi on syytä kiinnittää huomiota yhteistyön luonteeseen verkostossa. Verkosto voi perustua pitkäaikaisiin yhteisiin intresseihin tai kysymyksessä voi olla tilannekohtainen allianssi. Kuten Mustakangas ja muut (2004, 42) toteavat, tätä kautta havaitaan, että jotkut verkostot voivat olla luonteeltaan strategisia, jotkut taas operatiivisia. Esimerkiksi pelastustointa ajatelleen edellisessä on kyseessä pitkäjänteinen yhteistyö yhteisten pyrkimysten suunnassa, jälkimmäisessä pikemminkin hankeyhteistyö.

Verkostot ovat joustavampana hallinnan muotona kuin julkisen sektorin virastot ja laitokset. Verkostoilla tarkoitetaan tällöin usean organisaation välistä vuorovaikutuksen rakennetta yli sektorirajojen. Verkostoihin liittyy usein myös ongelmia, etenkin päätöksenteon menettelyissä ja koordinaation järjestämisessä (Niemi-Iilahti 2002, 60). Kun virastoissa ja laitoksissa on edelleen päätöksentekoon liittyvät säännöt, verkostoilla ei näitä alkuperäisesti ole. Verkostojen pohjana ovat sopimukset, joiden sitovuusaste on vähäisempi kuin säännösten. Verkostojen koordinaatiomenettely on pääasiassa neuvottelu. Sopimus pohjaiset verkostot eivät välttämättä kykene luomaan toimintaympäristönsä vakautta samalla tavalla kuin säädöspohjaiset instituutiot.

Koska päätöksenteon prosessit ja menettelytavat ovat verkostoissa heikommin määriteltäviä kuin virallisissa organisaatioissa, niissä voidaan helposti nähdä ongelmia demo-

kraattisuuden, legitimitietin ja läpinäkyvyyden kannalta (Saarelainen 2003, 37). Näitä ongelmia on tosin voitu vähentää tai poistaa määrittelemällä verkoston asemaa institutionaalisessa ympäristössään mandaatin ja valtuutuksen avulla. Tällöin esille nousee myös yleisempi kysymys siitä, miten etsitään uusia verkostokäytäntöjä ja tapoja edistää verkostoituvaa yhteistyötä (Saarelainen 2003, 43). Myös maakunnallinen pelastustoimi on tämän haasteen edessä.

Mustakankaan ja muiden (2004, 44.) mukaan verkostot yhdistävät toimijoita erilaisista organisaatioista ja näin ollen erilaisista institutionaalisista ympäristöistä. Tämän vuoksi prosessinäkökulma on tärkeä. Toimiva verkosto vaatii neuvotteluja ja oppimista siten, että käsitys verkostosta saa riittävästi yhteistä pohjaa. Julkisten organisaatioiden, kuten tässä pelastuslaitosten, kyky toimia katalysaattorina muodostuu tärkeäksi. On tarpeellista kehittää kapasiteettia yhteistoimintaan ympäristön organisaatioiden kanssa. Verkostot voivat vahvistaa pelastuslaitoksia ja antaa niille entistä laajempia vaikutus- ja toimintamahdollisuuksia. Vastaavasti pelastuslaitosten institutionaaliset yhteydet voivat vahvistaa verkostoja ja niiden yhteistoimintakapasiteettia. Uudenlainen hallintatapa julkisen sektorin piirissä painottaa sitä, että pelastuslaitokset pystyvät tuottamaan tuloksellista yhteistoimintaa verkostojen avulla.

Uuden hallinta-ajattelun näkökulmasta maakunnallisten pelastuslaitosten on pyrittävä kehittämään yhteistoimintaa, josta kaikki osapuolet voivat hyötyä, ja joka usein on ensisijainen keino ratkaista uudenlaisia koordinaation ongelmia. Kuten Mustakangas ja muut (2004, 37) toteavat, on kuitenkin liian idealistista olettaa, että uusi hallinta kykenee luomaan synergistä yhteistoimintaa kaikissa tilanteissa. Hallinta kohtaa myös kilpailu- ja konfliktitilanteita, jolloin hallinnan tehtävänä on ristiriitojen ja haitallisten kilpailutilanteiden sovittelu neuvottelusuhteiden avulla.

2.6 Aiempi tutkimus

Uutta hallinta-ajattelua käsittelevää tutkimusta on viime aikoina tehty melko paljon. Taustaa tähän antaa esimerkiksi Mustakankaan, Kiviniemen ja Vihisen (2004) tutkimus *Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä*. Tutkimuksessa tarkastellaan julkisen sektorin toimintatavan muutosta hallinnosta kohti hallintaa ja sen kanavoitumisen maaseudun kehittämiseen. Hallinnan avulla on etsitty uutta tehokkuutta

ja tuloksellisuutta sekä markkinavoimien, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistoimintaa demokratian vahvistamiseksi. Tutkimuksessa etsitään edellytyksiä vahvistaa maaseutupolitiikkaa kuntien kehittämispolitiikassa sekä mahdollisuuksia kohdentaa kunnan kehittämispolitiikkaa myös sen maaseutualueille. Tarkastelu kohdistuu kunnan omiin kehittämistoimiin, kunnan ja kylien yhteistyöhön sekä seutu- ja aluetason toimijoiden kanssa toteuttavaan maaseudun kehittämiseen.

Uuden hallinta-ajattelun historiallisen kehittymisen näkökulmasta kiinnostava on Lähdesmäen (2003) väitöstutkimus *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Lähdesmäki tarkastelee julkishallinnon tehokkuusperiaatteita, julkista yrittäjyyttä ja tulosvastuusta sekä niihin liittyviä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. Lähdesmäen mukaan käsite uusi julkinen johtaminen (New Public Management) tarkoittaa kehittämisdoktriinia, jonka keskeisenä sisältönä ovat tehokkuuden periaatteet, julkinen yrittäjyys ja tulosvastuu. Ulkoisissa suhteissaan julkinen sektori korostaa uuden julkisen johtamisen mukaan asiakkaiden ja palvelujen tuottajien suhteita. Uuden julkisen johtamisen näkökulmasta keskeisiä toimijoita ovat poliittiset päätöksentekijät ja laitosten entistä itsenäisemmät johtajat.

Verkostoihin liittyviä mahdollisuuksia ja rajoituksia tarkastellaan Saarelaisen (2003) tutkimuksessa *Managing local networks*. Saarelainen tutkii verkostojen mahdollisuuksia tuottaa paikallisia palveluita ja ratkaista ongelmia, joita liittyy verkostojen johtamiseen. Verkostot ovat osa paikallishallinnon ja elinkeinoelämän rakenteita, mutta eivät ole yhtä itseohjautuvia kuin usein toivotaan. Tosiasiassa toiminta verkostoissa voi olla vaikeaa ja aikaa vievää. Lopputuloksestakaan ei voi olla täyttä varmuutta. Sen takia verkostoissa tapahtuva prosessi on tuotava näkyvämmäksi, jos halutaan ymmärtää kuinka verkostojohdamisella luodaan hyvä paikallinen ympäristö. Tutkimuksessa tarkastellaan tätä haastetta paikallishallinnon johdolle. Toiseksi tutkimuksessa käsitellään verkostojohdamista uuden julkisen johtamisen päämääristä käsin. Viimeaikoina on ymmärretty sosiaalisen pääoman positiivinen merkitys organisaatioille. Henkinen pääoma, kansalaisten kyvyt, osaaminen, taidot, säännöt, normit sekä ryhmäidentiteetti yhteisössä on tällöin resurssi palveluiden tuottamiseen. Sosiaalinen pääoma on paikallinen resurssi. Kolmanneksi tutkimuksessa käsitellään kansalaisen osallisuutta palveluita tuottavien verkostojen johtamisessa. Tutkimus antaa käsitteellisen kehyksen verkostojen johtamiselle paikallisella tasolla. Samalla tutkimus antaa tietoa paikallisverkostojen toiminnasta teoreettisella

tasolla ja kuvaa verkostoja, jotka muodostavat rakenteen palvelutuotannolle tai antavat siihen mahdollisuuden.

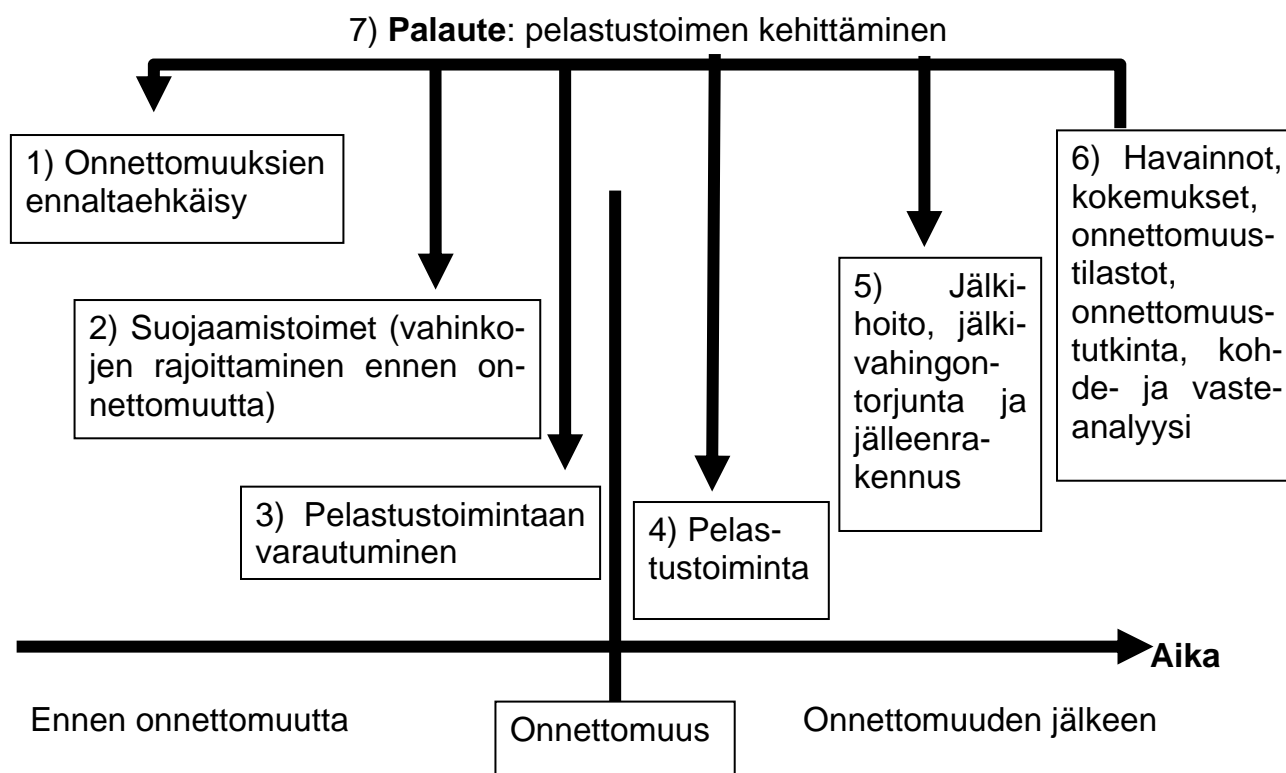
Kumppanuuden ja institutionaalisen muutoksen näkökulmasta on kiintoisa Virkkalan (2002) tutkimus *Kumppanuus alueellisen kehityksen hallintana – Suomi ja muut pohjoismaat*. Tutkimuksessa liikutaan maakuntatasolla ja keskitytään alueelliseen kehittämisen muotoon eli kumppanuuteen. Virkkala tarkastelee sitä, miten maakuntatasolla on päästy yhteisiin näkemyksiin yhteisistä strategioista ja ketkä ovat mukana strategisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen näkökulma perustuu pohjoismaisen vertailututkimuksen *Partnership response and institutional change* asetelmaan. Tutkimuksessa käsitellään strategisen kumppanuuden institutionaalisia edellytyksiä, kumppanuuden muodostusta ja kumppanuuspolitiikan vaikutuksia. Toiseksi tarkasteltiin kumppanuuspolitiikan vaikutuksia mahdollisiin aluehallinnon uudistuksiin, mikä edellytti kumppanuuden ja demokraattisten elinten välisten suhteiden kartoitusta. Lisäksi tarkastelun kohteena olivat kumppanuuden vastuukysymykset ja kumppanuuden suhde edustuksellisiin elimiin. Tutkimuksessa myös vertaillaan kumppanuuksien syntyä ja toimintaa eri pohjoismaissa, ja todetaan, että nämä prosessit Suomessa ovat eniten samankaltaisia Ruotsin vastaavien kanssa.

Verkostostrategioiden mahdollisuuksia käsitellään Majoisen, Mäen ja Tammen (2004) julkaisuksi toimittamassa tutkimuksessa *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Tutkimuksessa tarkastellaan seutujohtamista kunnallispoliittisesta, kunnallisoikeudellisesta sekä yleisen hallintotieteen näkökulmasta. Tavoitteena on etsiä ja analysoida hyviä seutujohtamisen ja seutudemokratian malleja, jäsentää seutujohtamisen kokonaisuutta ja tuottaa sovellettavaa tietoa kunnissa ja seuduilla tapahtuvan kehittämistyön pohjaksi. Oleellisesti ollaan kiinnostuneita siitä, voidaanko seutujohtamisessa edetä kuntalähtöisesti verkostomallin avulla vai tarvitaanko seudullisia, itsenäisen oikeusaseman omaavia päätöksenteon malleja. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta kiinnostavin on tutkimusosio, jossa tarkastellaan tulevaisuutta. Siinä tuodaan esille uudennlaisia lähestymistapoja julkisen hallinnon strategiatyöhön. Rationaalisista strategioista ollaan siirtymässä verkostostrategioihin, jolloin kyse on ennen kaikkea vaakataason toiminnan hyödyntämisestä ja yhteistoiminnan synnyttämisestä.

3 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

3.1 Pelastustoimen tehtäväkentän tarkasteluviitekehys

Tutkimuksella pyrittiin selvittämään, millaisten toimijoiden kanssa pelastuslaitoksen tulisi tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä pelastustoimen tehtävien suorittamiseksi. Kiinnostuksen kohteena oli myös yhteistoimintasuhteiden luonne ja vaikuttamismahdollisuudet eri pelastustoimen tehtäväkentän eri alueilla pelastuslaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna. Tarkastelun suorittamiseksi käytettiin viitekehystä, jossa pelastustoimen tehtäväkenttä oli jaettu kuvan 3 mukaisiin teoreettisiin osa-alueisiin.



KUVA 3. Pelastustoimen tehtäväkentän osa-alueet tutkimuksen viitekehysenä

Termit onnettomuuksien ennaltaehkäisy, varautuminen, suojaamistoimet, pelastustoiminta sekä pelastustoiminnan jälkeinen hoito, huolto, jälkivahinkojen torjunta, raivaus ja korjaustoiminta ovat määritellyt raportissa Myllyniemi ja Haiko (1999, 5 – 6). Kirjoittajat kutsuvat näistä toiminnoista koostuvaa kokonaisuutta turvallisuusketjiksi. Seuraavassa nojaututaan Myllyniemen ja Haikon esittämiin määritelmiin hiukan soveltaen.

- 1) *Onnettomuuksien ennaltaehkäisyllä* tarkoitetaan ennakoivaa turvallisuustyötä, jota tehdään jo yhdyskuntasuunnitteluvaiheessa. Se alkaa maankäytön suunnittelusta ja osallistumisesta rakennusten ja rakenteiden turvallisuussuunnitteluun sekä vaaraa aiheuttavien rakenteiden sijoitteluun. Onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn kuuluvat myös valistus ja muut toimenpiteet turvallisuuskulttuurin edistämiseksi. Pelastustoimen kannalta on keskeistä pyrkiä ennalta ehkäisemään onnettomuuksien syntyminen tai ainakin vähentämään niiden todennäköisyyttä (ks. myös valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta (23.9.2003 61).
- 2) *Suojaamistoimilla* tarkoitetaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien rajoittamiseen tähtäviä, ennen onnettomuuksia suoritettavia toimenpiteitä. Näitä suojaamistoimenpiteitä ovat rakenteelliset paloturvallisuustoimet, palovaroittimet ja muut palonilmaisulaitteet sekä automaattiset sammutuslaitteistot. Myös poikkeusolot huomioon ottaen suojaamistoimiin kuuluvat lisäksi toimenpiteet, joilla onnettomuus pyritään havaitsemaan ennakkoon sekä varoittamaan ja hälyttämään onnettomuuden kohteena olevat ihmiset ja tarvittaessa siirtämään heidät suojaan.
- 3) *Pelastustoimintaan varautumista* tarvitaan, koska kaikkien onnettomuuksien syntyä ei mahdollisesti voida estää. Pelastustoimintaan varautuminen käsittää suunnittelun, organisoinnin, henkilöstön kouluttamisen, väestön valistamisen, kaluston ja välineiden hankinnan, huollon ja kunnossapidon, viesti- valvonta- ja hälytysjärjestelmien aikaansaamisen sekä suojiin rakentamisen poikkeusolojen varalta.
- 4) *Pelastustoiminta* aloitetaan onnettomuuden tapahduttua. Pelastustoiminta käsittää perustoiminnot, joita ovat pelastaminen, sammuttaminen, etsintä ja lääkinellinen pelastustoiminta, sekä näitä perustoimintoja tukevat toiminnot.

- 5) *Jälkihoito- ja jälkivahingontorjunta- ja jälleenrakennustoimet* ovat pelastustoiminnan jälkeen pidemmällä aikavälillä suoritettavia toimenpiteitä.
- 6) *Havainnoilla ja kokemuksilla* tarkoitetaan eri tilanteista koottuja onnettomuus- ja resurssitilastoja, Onnettomuustutkintakeskuksen, sisäasiainministeriön, pelastuslaitoksen tai jonkin muun organisaation suorittamaa onnettomuustutkintaa, vaste- ja kohdeanalyysiä sekä eri tilanteista saatuja kokemuksia.
- 7) *Pelastustoimen kehittämisellä* tarkoitetaan onnettomuuksien ennalta ehkäisyyn, suojaamistoimien, pelastustoimintaan varautumisen, pelastustoiminnan, jälkihoito-, jälkivahingontorjunta ja jälleenrakennustoimien sekä itse tiedonkeruun kehittämistä havaintoihin, kokemuksiin ja tilastoihin perustuen.

Kuten Myllyniemi ja Haiko (1999, 5) toteavat, kaikki edellä kuvatut toimenpiteet eivät kuulu pelastustoimeen. Erityisesti pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat toipumis-, jälkivahingontorjunta- ja jälleenrakennustoimet kuuluvat yhteiskunnan yleisiin varautumistoimiin. Pelastustoimen tulee kuitenkin olla mukana turvallisuusketjun kaikissa vaiheissa. Yhteistoimintaa ajatellen pelastustoimen rooli vaihtelee itse asiassa kaikilla pelastustoimen tehtäväkentän osa-alueilla. Esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa ja maankäytön suunnittelussa, joissa onnettomuuksien ennalta ehkäisyssä vaikuttaminen aloitetaan, johtava rooli on ympäristötoimella ja teknisillä toimialoilla pelastustoimen roolin ollessa lähinnä turvallisuus- ja pelastusasioissa konsultoiva ja osallistuva. Pelastustoimintaan varautumisessa ja pelastustoiminnassa taas pelastustoimi on vastaavasti johtavassa roolissa.

3.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Keskeisenä tavoitteena tutkimuksessa oli kartoittaa toimialoja tai toimijoita, joiden kanssa pelastuslaitosten tulisi olla yhteistyössä pelastustoimen tehtäväkentän kokonaisuudessa sekä eri osa-alueilla pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi. Tässä rajauduttiin tarkastelemaan ensisijaisesti strategisia yhteistoimintasuhteita, joissa on kumppanien kesken pitkäjänteistä yhteistyötä yhteisten pyrkimysten suunnassa. Samalla kiinnostivat pelastuslaitoksen vaikutusmahdollisuudet sen toimiessa konsultoivassa ja osallistuvassa roolissa eräillä onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn osa-alueilla sekä muiden osallistujien

vastuunkantamishalukkuus pelastuslaitosten toimiessa johtavassa roolissa pelastustoimintaan varautumisen ja pelastustoiminnan alueilla.

Tutkimuksessa haluttiin selvittää myös pelastuslaitosten yhteistyökumppaneiden kesken tapahtuvaa pelastustoimeen liittyvää yhteistyötä. Lisäksi kiinnostuksen kohteena oli pelastuslaitosten mahdollinen hankeyhteistyö muutaman ei-perinteisen yhteistoimintaosapuolen kanssa. Näitä olivat vapaaehtoisjärjestöt, yritykset, tutkimusorganisaatiot sekä kansalaiset ja kansalaisjärjestöt. VPK-organisaatioiden ei katsottu kuuluvan vapaaehtoisjärjestöihin tässä tarkastelussa. Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen suhde pelastuslaitokseen kiinnosti uuteen laaja-alaiseen hallinta-ajattelun keskeisesti kuuluvan kansalaisyhteiskuntanäkökulman vuoksi.

Pelastuslaitosten kumppanuuksia ajateltiin yhteistoimintaverkostona, ja muina kiinnostuksen kohteina tutkimuksessa olivat havainnot kumppanuusverkostossa oppimisesta, näkemykset kumppanuusverkoston kehittämistarpeista, kokemukset kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen kuormittavuudesta sekä muiden kuin pelastustoimeen kuuluvien tehtävien hoitamisesta verkottumiseen liittyvien ja mahdollisesti muidenkin hyötynäkökohtien vuoksi. Kiinnostuksen kohteena oli myös pelastuslaitosten merkityksen kehittyminen yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden kannalta strategisina toimijoina siirryttäessä kuntakohtaisista pelastuslaitoksista suurempiin maakunnallisiin yksiköihin. Viimeksi mainitussa oletuksena oli, että pelastuslaitosten institutionaalisen kapasiteetti ja myös verkottumisedellytykset olisivat alueellistumisen myötä vahvistuneet. Lisäksi haluttiin selvittää pelastuslaitosten kansainvälisiä yhteistoimintasuhteita.

Tutkimusongelmat olivat seuraavat:

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

2) Täydentävinä ongelmina haluttiin selvittää

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

4 TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN

4.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusyksiköinä olivat 22 pelastuslaitosta, jotka oli lain 1214/2001 nojalla alueellistettu (laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001, 6 §). Ahvenanmaan pelastustoimi ei ollut mukana tutkimuksessa, koska Ahvenanmaalla on pelastustoimesta oma maakunnallinen lainsäädäntönsä. Tutkimustyyppinä tässä oli kysymyksessä lähinnä tapaustutkimus. Yleensä tapaustutkimus (case study) tarkoittaa vain yhden tapauksen tai yksilön kuvaamista. Esimerkiksi Routio (2006) kuitenkin toteaa, että metodologia voidaan käyttää myös useampien rinnakkaisten tapausten tai yksilöiden tutkimiseen, mikäli tutkija katsoo että nämä tapaukset ovat olennaisesti samanlaisia. Tapausten väliset eroavuudetkaan eivät tuota tutkimustyyppin määrittelyn kannalta ongelmaa, jos ne eivät ole tutkittavan ilmiön kannalta kiinnostavia. Tapaustutkimuksessa halutaan kuvata "tyypillistä" tapausta taikka kaikkien näiden tapausten yhteistä "olemusta".

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavina ilmiöinä olivat pelastuslaitoksen kumppanuusjärjestelyineen, kun tarkasteluajankohtana on syksy 2006. Suurin osa maakunnallisista pelastuslaitoksista oli silloin ollut toiminnassa vasta vajaan kolmen vuoden ajan. Eri pelastuslaitosten kumppanuusjärjestelyjä vertailtaessa on löydettävissä paljonkin eroavuuksia. Monet eroavuudet selittyvät kuitenkin historialla sekä maantieteellisillä seikoilla ja ovat tässä suhteessa ilman tutkimustakin paljon arvioitavissa. Tutkimuksellisesti olikin kiinnostavampaa selvittää, millaisilla kumppanuusjärjestelyillä voitaisiin mahdollisesti parhaiden edistää hallintaa pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi. Voidaan ajatella, että kaikkiaan 22 pelastuslaitoksen tarkastelu palautuisi näin itse asiassa yhden tapauksen tarkasteluun. Tarkasteltavana tapauksena on tällöin alueen pelastustoimi -organisaatio kumppanuusjärjestelyineen. Samalla tutkimusote lähestyy ohjaavaa tapaustutkimusta (ks. Routio 2006).

Ohjaavan tapaustutkimuksen tavoitteena ei ole vain kuvata kohdetta vaan myös parantaa kohteen tilaa tai kehittää muita vastaavia kohteita tulevaisuudessa. Ohjaavan tapaustutkimuksen lähtökohtauetuksena ei tarvitse olla, että tutkimuskohde olisi sen enempää kelvoton kuin erinomainenkaan. Tavallisempaa on, kuten tässäkin, että haluttaisiin parantaa olemassa olevaa kohdetta, tässä tapauksessa alueen pelastustoimi -organisaatiota,

mutta ei osata sanoa miten se tehtäisiin. Parantamisen suunnittelemiseksi tarvitaan tutkimus tuosta kohteesta, eli siis ohjaava tapaustutkimus. Tutkijan tehtävänä ei tässä ole poimia esiin muutamia valittuja kohteen piirteitä eikä yrittää muodostaa niistä yleispätevää mallia. Tutkimusraportin lukijan asiana on myöhemmin harkita, mitkä asiat raportoiduista tuloksista voisivat ehkä olla yleistettävissä tai rinnastettavissa hänelle läheisiin kohteisiin.

Pelastuslaitoksen kumppanuuksien yhteydessä puhutaan verkostosta. Sana ”verkosto” tuo helposti mieleen sähkö- tai tietoliikenneverkon kaltaisen fyysisen kokonaisuuden, jonka pelkistetty kuvaus koostuu tietyistä pisteistä ja niitä yhdistävistä viivoista. Verkoston pisteitä sanotaan yleisesti solmuiksi ja yhdistäviä viivoja linkeiksi tai kytkennöiksi (esim. Bronson 1982, 169). Kun kysymys on sosiaalisesta verkostosta, kuten tässä tutkimuksessa, solmut ovat toimijoita ja linkit tai kytkennät toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Tässä ei ole kysymys tyypillisestä verkostanalyysistä, jossa tavoitteena olisi esimerkiksi kartoittaa verkoston yksityiskohtaista rakennetta, vaan verkostokäsitteellä on abstraktimpi merkitys. Sitä käytetään, kuten Johanssonin, Mattilan ja Uusikylän (1975, 4) mukaan usein tehdään, lähinnä yleisenä sosiaaliin järjestelmien metaforana, jolle ei ole pyrittykään antamaan selkeästi määriteltyä sisältöä.

Verkostatutkimuksen käsitteitä käyttäen tässä on kysymyksessä kaikkein yksinkertaisin tarkastelutaso, nimittäin egosentrinen verkosto (ks. Knoke ja Kuklinski 1982, 16). Siinä jokainen tarkasteltava tapaus on solmu tai toimija, jonka kytkennät tai suhteet muihin toimijoihin ovat mielenkiinnon kohteena. Kun tässä tarkasteltavien tapausten määrä oli 22, myös toimijoita egosentrisellä tasolla tarkasteltuna oli 22 kappaletta. Toimijoiden yhteistyökumppaneiden keskinäisiä suhteita tarkastellaan egosentrisessä analyysissä ainoastaan toimijoiden käsityksinä tai mielipiteinä.

4.2 Aineiston keruu

Aineiston keräämiseen käytettiin teemahaastattelua. Se on paljon käytetty aineistonkeruumenetelmä sekä tapaustutkimuksissa yleensä että verkostoaineistoja kerätessä. Haastattelutilanteen etuna esimerkiksi kyselyyn verrattuna on, että tutkija voi neuvoa vastaajaa ongelmakohdissa, mikä usein parantaa aineiston validiteettia ja reliabiliteettia. Haastattelun yleisenä ongelmana on aineiston kokoamiseen ja käsittelyyn kuluva aika,

ja siksi haastateltavien määrä tutkimuksissa ei yleensä voi olla kovin suuri. Tässä kuitenkin haluttiin saada kaikki 22 pelastuslaitosta mukaan tutkimukseen.

Haastattelut pyrittiin tekemään pelastuslaitosten ylimmille virkamiehille, joiden virkanimike on yleisesti pelastusjohtaja, tai heidän osoittamilleen henkilöille. Tässä myös onnistuttiin, ja haastattelut saatiin tehdyksi 22.10.–21.12.2006 välisenä aikana. Tavoitteena oli kolmen haastattelijan toimesta tehdä kaikki haastattelut tapaamisyhteydessä pelastuslaitoksissa vierailien. Parin pelastuslaitoksen osalta jouduttiin kuitenkin aineistonkeruun loppuvaiheessa tyytymään puhelinhaastatteluun lähinnä joulun ja vuodenvaiheen läheisyyteen liittyvien aikatauluongelmien vuoksi. Haastattelujen tavallisin kesto oli 35–45 minuuttia, mutta neljässä tapauksessa haastattelu kesti lähes kaksi tuntia. Haastattelut tallennettiin sanelukoneella ja myöhemmin translitteroitiin.

Ennen haastatteluja haastateltaville lähetettiin sähköpostitse tutustuttavaksi asiakirja, jossa esiteltiin tutkimusaihe, tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset sekä viitekehyksessä esitetty kuvaus pelastustoimen tehtäväkentän osa-alueista, joita haastatteluissa tulnaisiin käsittelemään. Lisäksi etukäteen lähetetty asiakirja sisälsi seuraavan luettelon haastatteluteemoista:

- 1) Onko pelastuslaitos tällä hetkellä yhteiskunnan turvallisuuden kannalta strateginen toimija?
- 2) Kumppanuuksien rakenne ja merkitys
 - mistä aivan keskeisistä (strategisista) toimijoista pelastuslaitoksen kumppanuusverkosto koostuu pelastustoimen tehtäväkentän eri alueilla ja mikä merkitys näin muodostuvalla kumppanuusverkostolla on?
 - Pelastuslaitoksen ja keskeisten kumppaneiden rooli verkostossa tehtäväkentän eri alueilla: millä alueella pelastuslaitoksen rooli on johtava, millä konsultoiva, ja osallistuva. Mikä on käsitys kumppaneiden rooleista vastaavasti eri alueilla?
 - Vastuu ja vaikuttaminen: miten kumppanuudessa säilyy vastuullisuus? Onko kumppanuudessa mahdollisuus vaikuttaa myös osallistuvan roolin kautta?
 - Yhteistyön toimivuus eri alueilla: millaiseksi pelastuslaitoksessa koetaan yhteistyön toimivuus?

- 3) Mikä on käsitys keskeisten kumppaneiden keskinäisestä yhteistyöstä pelastustoimen eri tehtäväalueilla?
- 4) Millainen rooli ja merkitys pelastuslaitoksen yhteistoimintaverkostossa on
 - vapaaehtoisjärjestöillä?
 - tutkimusorganisaatioilla?
 - yrityksillä?
 - kansalaisilla tai kansalaisjärjestöillä?
- 5) Onko pelastuslaitoksen yhteistoimintaverkossa kansainvälistä osallistumista ja millainen on sen rooli?
- 6) Mitä kumppanuusverkostossa toimiessa opitaan? Mihin suuntaan kumppanuusverkostoa pitäisi kehittää?
- 7) Miten kuormittavaa on kumppanuusverkoston ylläpito ja kehittäminen? Keitä kaikkia se pelastuslaitoksessa kuormittaa?
- 8) Osallistuuko pelastuslaitos omaan tehtäväkenttään kokonaan kuulumattomien tehtävien hoitoon? Mikä on tästä tuleva hyöty pelastuslaitokselle?

Haastatteluteema 1 ei liittynyt pääongelmaan, mutta sen yhteydessä käyty keskustelu tarjosi sopivan johdannon aiheeseen. Yleisesti kiinnosti haastateltavien näkemys pelastuslaitoksen merkittävydestä sisäisen turvallisuuden kannalta strategisena toimijana. Tutkimusaiheen kannalta erityisen kiinnostuksen kohteena oli pelastuslaitoksen roolin kehittyminen ja yhteistoiminnallisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääntyminen, sen jälkeen, kun oli siirrytty kuntakohtaisesta maakunnalliseen pelastustoimeen.

Haastatteluteema 2 liittyi pääongelmaan. Sen yhteydessä käytiin keskustellen läpi pelastustoimen hallinnan kannalta keskeiset kumppanuustarpeet.

- Onnettomuuksien ehkäisyyn liittyen kiinnosti, miten aikaisessa yhdyskuntasuunnittelun vaiheessa pelastuslaitos pääsi vaikuttamaan turvallisuustekijöihin ja miten aikaisin olisi pitänyt päästä vaikuttamaan sekä toisaalta vaikuttamisesta rakennusvalvontaan liittyen. Lisäksi keskusteltiin kumppanuustarpeista, joissa oli kysymys ihmisten ja organisaatioiden turvallisuusasenteisiin ja -käyttäytymiseen vaikuttamisesta.

- Pelastustoimintaan varautumiseen ja pelastustoimintaan liittyen kiinnostuksen kohteena oli muiden organisaatioiden osallistuminen ja vastuun kantaminen suunnittelussa, koulutuksessa ja resursoinnissa. Lisäksi kiinnosti kuntien vastuun ottaminen niille kuuluvasta poikkeusoloihin varautumisesta alueellistamisen yhteydessä syntyneessä uudessa tilanteessa, jossa kuntien johdolla ei enää ollut palopäällikköä alaisuudessaan tästä tehtävästä huolehtimaan. Tähän liittyen tarkasteltiin samalla mahdollisesti tarvittavia kumppanuustoimenpiteitä. Näiden ohella keskusteltiin muun muassa omatoimiseen varautumiseen liittyvistä kumppanuusjärjestelyistä.
- Jälkihoitoon, jälkivahingon torjuntaan ja jälleenrakennukseen liittyen keskusteltiin jälkivahingon torjunnan huomioon ottamisen tarpeesta jo pelastustoiminnan aikana sekä pelastustoimelle varsinaisesti kuulumattomaan jälkivahingontorjuntaan liittyvistä kumppanuusjärjestelyistä. Lisäksi kiinnosti haastateltavien näkemys pelastustoimen vastuusta öljyntorjunnassa liittyen lakiin öljysuojarahastosta (30.12.2004/1406) sekä lakiin maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (30.12.2004/1407) tulleeseen muutokseen. Keskusteltiin myös kumppanuusjärjestelyistä öljyntorjunnassa.

Havaintoihin, kokemuksiin, onnettomuustilastoihin, onnettomuustutkintaan sekä kohde- ja vasteanalyysiin liittyen kiinnostuksen kohteena olivat haastateltavien näkemykset pelastustoimen kehittämiseen hyödyistä, joka mahdollisesti saadaan onnettomuustilastoista sekä Onnettomuustutkintakeskuksen ja sisäasiainministeriön toteuttamasta onnettomuustutkinnasta. Lisäksi keskusteltiin pelastuslaitoksen omasta mahdollisesta onnettomuustutkinnasta ja tähän liittyvästä riskikohde- ja vasteanalyysistä.

Haastatteluteemaan 3 liittyen kartoitettiin haastateltavien käsityksiä pelastuslaitoksen strategisten kumppaneiden välisestä keskinäisestä yhteistyöstä pelastustoimen tehtäväalueilla. Erityisesti oltiin kiinnostuneita mahdollisten verkostoforumien, kuten pelastuspalveluneuvottelukuntien tai vastaavien olemassaolosta.

Haastatteluteeman 4 yhteydessä keskusteltiin vapaaehtoisjärjestöjen, yritysten, tutkimusorganisaatioiden sekä kansalaisjärjestöjen ja yksityisten kansalaisten roolista ja merkityksestä pelastuslaitoksen kumppanuusverkostossa. VPK-organisaatioiden ei tässä yhteydessä katsottu kuuluvan edellä tarkoitettuihin vapaaehtoisjärjestöihin. Kiinnostuksen kohteena oli muun muassa vapaaehtoisjärjestöjen yhteistyön koordinoituminen pelastuslaitoksen kanssa. Yritysten, tutkimusorganisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen osalta kiinnosti myös yksittäisiin hankkeisiin perustuva yhteistyö. Kansalaisyhteiskuntaajatteluun liittyen keskusteltiin yksityisten kansalaisten yhteismahdollisuuksista ja vaikuttamisväylystä pelastustoimeen.

Haastatteluteemassa 5 käsiteltiin pelastuslaitoksen mahdollista kansainvälistä osallistumista ja sen roolia. Tämän aiheen katsottiin liittyvän yhä laajenevaan kansainvälistymiseen kaikilla toimialoilla.

Haastatteluteemaan 6 liittyen keskusteltiin siitä, mitä kumppanuusverkostossa toimiessa opitaan ja mihin suuntaan kumppanuusverkostoa pitäisi kehittää. Tässä yhteydessä kiinnosti erityisesti verkoston oppiminen, josta mahdollisesti saisi edellytyksiä kehittämistyölle. Toisaalta kiinnostuksen kohteena oli myös vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvä oppiminen sekä mahdollinen benchmarking-oppiminen kumppanuussuhteissa.

Haastatteluteemaan 7 liittyen keskusteltiin kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen kuormittavuudesta. Lisäksi tarkasteltiin sitä, miten kuormitus jakautui pelastuslaitoksessa henkilöstön kesken sekä sitä, miten kumppanuustyö oli organisoitu.

Haastatteluteema 8 osallistuuko pelastuslaitos omaan tehtäväkenttään kuulumattomien tehtävien hoitoon ja jos osallistuu, niin mikä on tästä tuleva hyöty pelastuslaitokselle. Tässä yhteydessä oli luonnollista olettaa sairaankuljetuksen aseman pelastustoimessa nousevan keskusteluun. Lisäksi kiinnostivat muut mahdolliset pelastustoimeen kuulumattomiin tehtäviin osallistumiset motiiveineen. Pyrittiin myös kartoittamaan pelastustoimeen kuulumattomia tehtäviä, joista oli luovuttu, tai oikeastaan ”päästy eroon” pelastustoimen alueellistumisen yhteydessä, koska tällaisen katsottiin osaltaan kuvastavan institutionaalisen aseman vahvistumista suhteessa kuntiin.

4.3 Tutkimusaineiston laatu

Tutkimusaineiston laadun osatekijät ovat reliabiliteetti ja validiteetti. Mitä tulee tämän tutkimuksen reliabiliteettiin, tapaamisyhteydessä tehty haastattelu on sen varmistamisen kannalta esimerkiksi kyselyä parempi aineistonkeruumenetelmä. Vuorovaikutustilanteissa on mahdollista täsmentää asioita ja esittää tarkentavia lisäkysymyksiä.

Validiteetin osalta sen sijaan on pohdittavana ainakin teoreettinen ongelma. Aineiston keruuta aloitettaessa tarkoituksena oli tehdä tapaustutkimus ilman ohjaavaa suuntautuneisuutta. Kun puolenkymmentä haastattelua oli tehty, voitiin todeta, että pelastuslaitosten kumppanuusjärjestelyissä oli melko huomattaviakin eroja. Tämä oli ymmärrettävää, sillä monien uusien, vasta vajaat kolme vuotta toiminnassa olleiden alueellisten pelastuslaitosten huomiosta sekä aika- ja henkilöresursseista suuri osa oli alkuajoina menneet laitosten sisäisen yhtenäisyyden kehittämiseen. Samalla ensimmäisten haastattelujen aikana oli mahdollisuus todeta, että pelastuslaitoksilla oli paljon näkemyksiä kumppanuusjärjestelyjen tarpeesta ja lisäksi sillä hetkellä toteutumattomia suunnitelmia niihin liittyen. Näiden havaintojen jälkeen aineistonkeruuta lähdettiin kehittämään ohjauvan tapaustutkimuksen suuntaan siten, että haastattelujen yhteydessä käsiteltiin entistä laajemmin myös suunnitteilla olevia hankkeita ja ideoita. Jälkikäteen aineistoja tarkasteltaessa havaitaan, että tästä suunnanmuutoksesta johtuva validiteettiongelma ei käytännössä ole merkittävä. Sitä paitsi kvalitatiivisella tutkimusotteella toteutetussa tapaustutkimuksessa itse tutkimustyypin luonteeseen kuuluu mahdollisuus suunnata tutkimusta uudelleen havaintojen perusteella.

5 TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Pelastuslaitoksen strategiset kumppanuusjärjestelyt

5.1.1 Yhteistoiminta ja sen edellytykset pelastustoimen tehtäväkentässä

Yleisesti todettiin, että pelastuslaitos on nyt maakunnallisena huomattavasti vahvempi toimija kuin mitä se oli aikaisemmassa kuntakohtaisessa järjestelmässä. Tämän todettiin perustuvan osittain siihen, että kuntakohtaisessa järjestelmässä laitosten koko oli usein varsin pieni, mutta myös keskitetyllä osaamisen ja muiden resurssien käytöllä todettiin olevan huomattava merkitys. Näkemysten pohjalta voidaan todeta, että pelastuslaitoksen institutionaalinen kapasiteetti on kasvanut alueellistumisen myötä. Tämän on havaittu vaikuttavan suotuisasti myös verkottumiseen ja yhteistoimintamahdollisuuksiin erilaisissa kumppanuussuhteissa. Todettiin kuitenkin, että pelastuslaitokset eivät läheskään ole saavuttaneet täyttä kapasiteettiaan maakunnallisina toimijoina. Suomalainen alueen pelastustoimi -organisaatio on kokonaisuutena ollut toiminnassa vasta vajaan kolmen vuoden ajan. Alkuvaiheessa suurin osa huomiosta on ollut sisäisissä asioissa ja muutoksen johtamisessa, eikä ulkoiseen verkottumiseen ole tätä aikaisemmin riittänyt aikaa eikä resursseja.

Varsin yleisesti pelastuslaitos nähtiin yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden kannalta strategiseksi toimijaksi. Pelastustoimen ja yleensäkin turvallisuusalojen merkityksen todettiin korostuneen viimeaikaisten terrorismiin ja luonnononnettomuuksiin liittyvien tapahtumien myötä. Nähtiin, että turvattomuuden kokeminen on saanut ihmiset arvostamaan enemmän turvallisuusorganisaatioita. Keskeinen merkitys koettiin olevan myös pelastuslaitoksen erityispiirteellä muiden turvallisuuspalvelujen tuottajien joukossa. Eräs haastateltava ilmaisi asia seuraavasti:

Pelastuslaitos on maakunnassa ainoa organisaatio, jolla on hyvä lähtövalmius ja joka palvelee laaja-alaisesti 24 tuntia vuorokaudessa.

Koko pelastustoimen tehtäväkenttää ajatellen tärkeimpinä yhteistyökumppaneina nähtiin sisäasiainministeriö, lääninhallitus, maakuntaliitto, pelastustoimen alueen kunnat sekä näiden taustalla Kuntaliitto. Pelastusopiston merkitystä painotettiin sekä henkilös-

töresurssien että pelastusalaan koskevan tiedon tuottajana. Myös pelastusalan järjestöjen merkitystä korostettiin laaja-alaisina yhteistyökumppaneina. Vapaaehtoisuuden pohjalta on myös virinnyt laaja-alaista pelastuslaitosten keskinäistä verkottumista ja yhteistyötä. Seuraavassa on tähän liittyvä haastatteluote:

Olemme vuoden 2004 alusta lähtien tehneet neljän pelastustoimen alueen kanssa merkittävää kumppanuusyhteistyötä. Ensin siinä lähdettiin liikkeelle yhteisistä kalustohankinnoista. Tänä vuonna yhteistyötä on laajennettu siten, että tehdään myös yhteiset varuste- ja laitehankinnat. Lisäksi tehdään yhdenmukaiset hälytyssuunnitelmat, yhdenmukaiset varautumisen valmiussuunnitelmat. Koemme saavamme lyhyessä ajassa pienellä työmäärällä suuren hyödyn.

Edellä mainittu itäsuomalaisen pelastuslaitosten kumppanuus ei ollut lajissaan ainoa, mutta mahdollisesti tällä hetkellä meneillään olevista näin monen pelastuslaitoksen keskeisistä yhteistyöjärjestelyistä koordinoituihin ja organisoiduihin. Yleisesti ottaen kaikilla pelastuslaitoksilla oli vapaaehtoista yhteistoimintaa vähintään omien naapureidensa kanssa. Esille tuli jopa yksi vireillä kahden pelastuslaitoksen yhdistymishanke. Tiedonkeruun yhteydessä todettiin, että pelastusjohtajatasolla keskustellaan vakavasti myös valtakunnallisesta nykyistä järjestelmällisemmästä yhteistoiminnasta. Näissä keskusteluissa painotetaan vapaaehtoisuuden ja omaehtoisuuden merkitystä. On tärkeää, että yhteistoiminta on sisäisesti motivoitua ja perustuu yhteiseen näkemykseen sen hyödyllisyydestä.

5.1.2 Yhteistoiminta onnettomuuksien ehkäisyssä ja suojaamisissa

Varhaisinta ja kustannusvaikutuksiltaan merkittävintä onnettomuuksien ennaltaehkäisyä on estää onnettomuusriskien syntyminen. Tämä tapahtuu vaikuttamalla maankäytön suunnitteluun. Maankäytön suunnittelulla ohjataan alueiden käyttöä ja rakentamista. Tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Maakuntakaava ja yleiskaava ovat yleispiirteisiä kaavoja, jotka ohjaavat yksityiskohtaisempien kaavojen laatimista. Ne voivat ohjata myös suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä.

Haastatteluissa osoittautui, että kaavoitukseen vaikuttamisen merkitys ymmärrettiin yleisesti. Kaikissa pelastuslaitoksissa ei kuitenkaan oltu tyytyväisiä siihen, miten pelastuslaitos pystyi vaikuttamaan kaavoitukseen maakuntakaava tai edes yleiskaavavaiheessa. vaikutelmaksi jäi, että vaikuttamismahdollisuudet olivat ainakin jossakin määrin yhteydessä asianomaisen pelastuslaitoksen perinteeseen kuntakohtaiselta ajalta. Jos pelastuslaitoksella on kuntakohtaisena toimijana ollut mukana kaavoitusprosessissa, se on sitä myös maakunnallisena ja entistä voimakkaammin. Seuraavassa on erään haastateltavan näkemys kaavoitukseen vaikuttamisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista:

Kaavoittamiseen voidaan selkeästi vaikuttaa. On päästy vaikuttamaan suuren polttoainealueen läheisyyteen tuleviin yrityksiin. Lisäksi olemme vaikuttaneet siihen, että asunalueiden lähelle ei tulisi teollisuutta, joka voi vaikuttaa ihmisiin. Lausuntomme ovat vaikuttaneet kaavoituspäätöksiin.

Esitetyssä tapauksessa nähtiin, että kaavoitukseen voidaan vaikuttaa myös riittävän aikaisessa vaiheessa. Kaikki haastateltavat eivät olleet aivan tyytyväisiä oman pelastuslaitoksensa vaikuttamismahdollisuuden ajankohtaan. Tämä ilmenee seuraavasta:

Lausuntomekanismi toimii kyllä, mutta kysymys on että onko kaava- tai rakennushanke lausunnon pyynnön hetkellä enää sellainen että merkittäviä muutoksia voidaan enää tehdä. Lausunnot pitäisi pyytää jo koko hankkeen ensimmäisten ajatusten synnyttyä eli tarpeeksi ajoissa pystyttäisiin pohtimaan eri vaihtoehtoja. Liian monta kertaa tänä päivänä käy niin, että huomattaessa ongelmia niistä tulee lisäkustannuksia, kun ei ole ajoissa kysytty lausuntoa. Tästä syntyy jo ongelma.

Haastateltavat eivät lähteneet syyttämään suunnittelijoita tai kaavoittajia myöhäisestä lausunnon pyytämisaikahoidista, vaan katsoivat, että pelastustoimen tulisi tehdä turvallisuusosaamisensa paremmin tunnetuksi näiden keskuudessa. Tämä ilmenee seuraavasta lainauksesta:

*Ei tule leimata suunnittelijoita tai kaavoittajia, vaan pitää myös miettiä, olemmeko me pelastusviranomaisina osanneet käyttää tätä koneistoa niin hyvin, että olisimme lähes-
tyneet ja olleet aktiivisia yhdyskuntasuunnitteluiden tai suurten kohteiden rakentamisen*

suhteen. Näin turvallisuus olisi kohteen ominaisuus eikä pelkkä lisäkustannus niin kuin monta kertaa tapahtuu.

Kaavoitusta seuraava vaihe fyysisessä suunnittelussa on onnettomuuksien ehkäisy yhteistyössä rakennusvalvonnan kanssa. Tällä kumppanuudella on pitkät perinteet jo kuntakohtaisen pelastustoimen ajalta. Haastateltavat olivat yleisesti sitä mieltä, että pelastustoimen asiantuntemusta tällä alueella arvostetaan. Nähtiin, että tämän hetken tehtävän on yhtenäistää normien tulkintaan pelastustoimen alueen sisällä ja myös valtakunnallisesti yhdessä muiden pelastustoimen alueiden kanssa. Uuden osaamishaasteen pelastuslaitoksille on tuonut toiminnallinen paloturvallisuussuunnittelu liittyen suuriin ja kompleksisiin rakennushankkeisiin.

Turvallisuusyhteistyötä suojaustoimenpiteiden alueella ei haastatteluissa nähty yhtä ongelmattomana. Suojaustoimenpiteiden toteutettavuudessa on merkitystä sillä, miten selkeästi asia on lainsäädännössä määritelty. Lainsäädännössä määrittelemättömiä suojaustoimenpiteitä nähtiin vaikeiksi toteuttaa, koska kysymys on rakentamisesta ja rahasta. Kuitenkin todettiin, että joitakin asioita on yhteistyössä rakennushankkeiden toteuttajien kanssa neuvotteluteitse onnistuttu toteuttamaan edellyttäen, että niihin liittyvät kustannukset ovat pysyneet kohtuullisella tasolla. Tässä myös vakuutusyhtiöt nähtiin tulevaisuudessa tärkeiksi yhteistoimintakumppaneiksi, koska ne voisivat hinnoittelupolitiikallaan tehdä suojaustoimenpiteisiin panostamisen kannattavaksi.

Haastatteluissa todettiin, että onnettomuuksien ennalta ehkäisyssä on riittämätöntä vaikuttaa ainoastaan fyysiseen suunnitteluun ja rakentamiseen. Suurin osa onnettomuuksista on ihmisten aiheuttamia, ja siksi on voitava vaikuttaa myös ihmisten turvallisuusasenteisiin ja käyttäytymiseen sekä laajemmin yhteisö- ja yhdyskuntatasolla turvallisuuskulttuuriin. Seuraavassa on eräs aiheeseen liittyvä lainaus:

Meidän laitoksellamme puhutaan turvallisuusviestinnästä ja turvallisuusopetuksesta. Se on ollut pelastuslaitoksille perinteistä toimintaa ja sen arvo on ymmärretty. Siihen panostetaan valtakunnallisessa ohjauksessa paikallistasolla yhä enemmän. Kysymys kuuluukin: miten tuota työtä pitäisi tehdä? Ei välttämättä ole mahdollista, että pelastuslaitoksen virkamies on suoraan asiakasrajapinnassa luennoimassa esimerkiksi koululaisille ja päiväkodeille. Pitää ehkä ennemminkin ymmärtää lähteä siitä,, että otamme jul-

kishallinnon, sosiaalitoimen, opetustoimen yhä vahvemmin kumppaneiksemme ja viemme heille sanomaamme. Eri organisaatioiden omat toimijat huolehtivat, että viesti menee edelleen suoritusportaalle sekä esimerkiksi koulutoimessa lapsille ja nuorille. Suuntaamme ennemminkin voimavarojamme organisaatioiden johtotasolle ja sinne organisaatioiden henkilölle, jotka sitten huolehtivat suurista massoista.

Haastattelussa ilmeni, että esimerkiksi Helsingin pelastuslaitos on jo toiminut edellä esitetyllä periaatteella verkottumalla opetusviraston kanssa. Pelastuslaitos on kouluttanut jokaiseen kouluun opettajista niin sanotun turvallisuusvastaavan. Lisäksi pelastuslaitoksen toimesta on tuotettu monella eri kielellä valmiit turvallisuuteen liittyvät opetusaineistot, jota opettajat voivat viedä eteenpäin.

Haastatteluissa todettiin pelastuslaitoksen tarkastustoiminnan tarjoavan mahdollisuuden yritysten ja laitosten turvallisuuskulttuurin edistämiseen. Todettiin, että suuret teollisuusyritykset ja toiminnanharjoittajat ymmärtävätkin tässä suhteessa vastuunsa, mutta että ongelmia on, syntynyt, kun suuri yritys- tai laitospompleksi on pirstoutunut joukoksi pienempiä yrityksiä. Alueella saattaa silloin olla useita pieniä toimijoita, joiden turvallisuuskoordinaatio on heikko. Todettiin myös, että aliurakoitsijoiden turvallisuuskulttuuriin ei yrityksissä ja laitoksissa osata aina kiinnittää riittävästi huomiota. Nähtiin myös tärkeäksi, että tarkastusnormeja tulkitaan yhdenmukaisesti koko alueella, jotta esimerkiksi palotarkastukset tai turvallisuusvalistustarjonta eivät toisi jollekin osapuolelle kilpailuetua.

Haastatteluissa nähtiin strategiseksi myös valtakunnallinen ohjaus turvallisuusvalistus, pelastusalan järjestöjen kanssa tehtävä valistusyhteistyö sekä liikenneturvallisuusyhteistyö.

5.1.3 Yhteistoiminta pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa

Haastatteluissa nähtiin yleisimmin strategisiksi yhteistoimintakumppaneiksi sisäasiainministeriö, lääninhallitus, poliisi, sosiaali- ja terveystoimikset, Puolustusvoimat sekä rajavartiosto- ja ympäristöviranomaiset. Myös VPK-organisaatiot todettiin strategisiksi yhteistyösopuoliksi, ja niiden merkityksen katsottiin vielä korostuvan harvaan asutuilla alueilla. Sisävesialueilla ja merenranta-alueilla pidettiin tärkeänä kumppanuutta järvi- ja

vastaavasti meripelastusyhdistysten kanssa. Useilla alueilla katsottiin tehtävän merkittävää yhteistyötä SPR:n ja muiden vapaaehtoisjärjestöjen kanssa sekä koulutukseen liittyen Pelastusopiston ja pelastusalan järjestöjen kanssa.

Osoittautui, että vain harvalla pelastustoimen alueella on perustettuna pelastus(palvelu)neuvottelukunta, maakunnan valmiustoimikunta tai vastaava pelastustoimintaan ja varautumiseen liittyvä verkottumiselin. Sen sijaan todettiin, että alueilla järjestetään yleisesti suuronnettomuusharjoituksia, joiden katsottiin verkottavan osallistujia tehokkaasti asianomaiseen suuronnettomuusteemaan liittyen.

Ilmeni, että pelastuslaitokset tekevät laajasti tehdään yhteistyötä kuntien kanssa kunnille kuuluvan väestönsuojelun ja varautumisen tukemiseksi ja ohjaamiseksi. Useissa tapauksissa kumppanuusjärjestely on sellainen, että jokaisessa kunnassa on pelastuslaitoksen kuntavastaava, jonka tehtävänä on tukea kunnan väestönsuojelu- ja valmiussuunnittelua.

Hätäkeskus todettiin luonnollisesti strategiseksi yhteistyökumppaniksi. Hätäkeskuslaitoksen ongelmat olivat tiedonkeruuvaiheessa julkisessa keskustelussa. Haastatteluissa todettiin tähän liittyvät yhteistyöongelmat, mutta aiheeseen ei laajemmin syvennytty. Eräillä pelastustoimen alueilla todettiin hätäkeskuksen kanssa tehtävän yhteistyötä pelastustoiminnan johtokeskusten perustamissuunnitteluun liittyen.

Yhä keskeisempinä yhteistyökumppaneina pidettiin asiantuntijoita liittyen vaarallisten aineiden onnettomuuksiin ja metsäpaloihin. Tällaisiksi nähtiin myös organisaatiot, jotka pystyvät laatimaan ennusteita erilaisissa luonnononnettomuuksissa, kuten alueelliset ympäristökeskukset tulvatilanteissa ja ilmatieteen laitos myrskytilanteissa sekä säteilyonnettomuustilanteissa Säteilyturvakeskus. Tärkeiksi nähtiin myös liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat organisaatiot tiedotus-, viranomaistiedotteiden antamisessa sekä evakuointitilanteissa.

Yritysten, laitosten ja taloyhtiöiden pelastussuunnittelu ja omatoiminen varautuminen nähtiin tärkeäksi, mutta katsottiin, että sillä alueella on yleisesti ottaen vielä tehtävää paljon työtä, jossa kumppaneina ovat ainakin vakuutusyhtiöt. Joillakin pelastustoimen alueilla todettiin kuitenkin tehtävän strategista yhteistyötä alueen suurteollisuuden kanssa koulutukseen ja varautumiseen liittyen.

5.1.4 Yhteistoiminta jälkivahinkojen torjunnassa ja jälkihoidossa

Haastatteluissa todettiin, että pelastuslaitosten osallistuminen jälkivahinkojen torjuntaan vaihtelee paitsi pelastustoimen alueiden kesken myös alueilla sisäisesti. Joissakin pelastuslaitoksissa suoritetaan jälkivahinkojen torjuntaa käytännöllisesti katsoen loppuun saakka, mutta useimmilla toimintaperiaatteena on luovuttaa vahinkokohde mahdollisimman pian pelastustoimelle varsinaisesti kuuluvien toimenpiteiden jälkeen joko kohteen omistajan tai jonkin muun toimijan vastuulle. Tässä yhteistyökumppaneina ovat nuo muut toimijat sekä vakuutusyhtiöt. Yleisesti kuitenkin nähtiin, että jo pelastustoiminnassa tulee valita menetelmät siten, että ympäristö- ja jälkivahinkoja tulee mahdollisimman vähän.

Helsingin pelastuskomentajan haastattelussa tuli esimerkki ihmisten psykososiaaliseen toipumiseen sekä myös turvallisuusasenteisiin ja käyttäytymiseen vaikuttavasta jälkivahingontorjunnasta:

Isommissa tilanteissa voimme harkinnan mukaan järjestää tapahtumanselvitystilaisuuksien onnettomuuskohteen asukkaille. Se toteutetaan esimerkiksi siten, että taloyhtiön asukkaat otetaan tilanteen jälkeen kokoon, ja heille kerrotaan, mitä on tapahtunut. Tämän hoitaa joko pelastustoimintaan osallistunut päällystöhenkilö tai turvallisuuskouluttaja. Tämän katsotaan palvelevan myös tulevaisuudessa ennaltaehkäisyä. On mahdollisuus antaa ohjeita ja niin edelleen.

Öljyntorjuntatehtävien osalta todettiin, että pelastuslaitosten kesken uudistetun öljyntorjuntalain alueen pelastustoimen vastuuta koskeva lain (laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta 30.12.2004/1407) tulkinta vaihtelee. Jotkut pelastuslaitokset katsovat, että pelastuslaitokselle kuuluu kiireellisten toimenpiteiden jälkeen maa-alueilla tapahtuvien öljyonnettomuuksien jälkihoidon hallinnointi loppuun asti. Yhteistoimintakumppaneina ovat varsinaisen työn tekevät urakoitsijat sekä ympäristötoimi asiantuntijana ja valvovana viranomaisena Toiset taas pyrkivät luovuttamaan kohteen kiireellisten toimenpiteiden jälkeen asianomaisen kunnan ympäristöviranomaiselle heti, kun katsovat sen mahdolliseksi.

5.1.5 Tilastojen, tutkintatulosten ja kokemusten hyödyntäminen

Haastatteluissa pantiin tyytyväisenä merkille pelastustoimen toimenpide- ja resurssirekisteri (PRONTO) ja sen kehitys sen jälkeen, kun järjestelmän ylläpito ja kehittäminen oli siirretty Pelastusopiston vastuulle. Nähtiin, että järjestelmä kehittyi valtakunnallisesti hyvää vauhtia. Yhteistyökumppaniksi tässä nähtiin Pelastusopisto.

Haastattelujen perusteella Onnettomuustutkintakeskusta pidetään yleisesti tärkeänä yhteistoimintakumppanina. Sen ja sisäasiainministeriön tekemää onnettomuustutkintaa arvostetaan. Tulosten hyödyntämisessä nähtiin kuitenkin kehittämisen varaa. Seuraavassa on melko tyypillinen haastattelukommentti:

Onnettomuustutkinnasta on ollut hyötyä, mutta en ole varma siitä, miten paljon. En välttämättä antaisi kovin korkeata arvosanaa. Tuloksia voisi hyödyntää enemmän, mutta se vaatisi uudentyyppistä käsittelytapaa. Aineistoa niistä kyllä löytyy. Vaikka ne käydään läpi, niin sieltä irrotetaan vain muutama asia, jotka eivät välttämättä ole oleellisia. Kokemukset tilanteista sen sijaan leviävät hyvin talon sisällä. Porukka tietää kohdullisen hyvin mitä on tapahtunut.

Havaittiin kuitenkin, että useilla pelastuslaitoksilla on pyrkimys tilastojen ja onnettomuustutkinnan järjestelmällisempään hyödyntämiseen. Eräät pelastuslaitokset ovat organisoineet omaa onnettomuustutkintaa, ja poliisin kanssa tehdään yleisesti palonsyyn-tutkintayhteistyötä. Erityisesti Tampereen aluepelastuslaitoksella tehdään sattuneiden onnettomuustilanteiden järjestelmällistä analysointia uusien onnettomuuksien ehkäisemiseksi, turvallisuuden parantamiseksi ja vasteiden kehittämiseksi. Työhön verkotetaan mukaan sellaisia yhteistoimintaosapuolia, joiden toimilla katsotaan olevan merkitystä onnettomuuksien ehkäisyssä taikka pelastustoiminnassa mahdollisten onnettomuuksien sattuessa.

5.2 Pelastuslaitoksen muu verkottuminen

5.2.1 Yhteistyö eräiden muiden yhteistyökumppaneiden kanssa

Vapaaehtoisorganisaatiot

Kuten edellä on todettu, VPK-organisaatiot nähtiin haastatteluissa yleisesti strategisiksi yhteistyökumppaneiksi ja osaksi pelastuslaitosta. Useat pelastustoimen alueet tekevät strategista yhteistyötä myös SPR:n, VAPEPA:n, sekä meri- ja järvipelastusyhdistysten kanssa. Eräillä pelastustoimen alueilla katsottiin vapaaehtoisjärjestöjen keskinäisen koordinaation puutteen haittaavan yhteistyön laajentamista. Toisaalta todettiin myös vapaaehtoisuuskentän olevan nykyisin niin laaja-alaisen ja monipuolisen, että sen koordinaatio saattaa olla vaikeaa.

Yritykset

Edellä on todettu eräillä pelastustoimen alueilla olevan strategista yhteistoimintaa alueella sijaitsevan suurteollisuuden kanssa koulutukseen, varautumiseen ja pelastustoimintaan liittyen. Lisäksi haastatteluissa ilmeni, että yritysten kanssa tehdään myös hankekohtaista yhteistoimintaa näiden turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi. Todettiin, että tarjonnan tulee tässäkin suhteessa olla tasapuolista samojen alojen eri yritysten kesken.

Tutkimusorganisaatiot

Osoittautui, että varsin useilla pelastustoimen alueilla on hankekohtaista verkottumista jonkun yliopiston, ammattikorkeakoulun, VTT:n tai muun tutkimusorganisaation kanssa. Tähän aiheeseen liittyen esitetään seuraavassa eräs tutkimusyhteistyön merkitystä korostava haastatteluote, joka sisältää myös ajatuksen rahoitusongelman ratkaisemiseksi:

Pelastustoimessa tutkimuksen merkitys muodostuu koko ajan tärkeämmäksi ja tärkeämmäksi. Tarvitsemme argumentteja vahvistaaksemme tutkituin perustein viestiä, jota yhteiskunnassa yritämme tuoda esille. Pelastuslaitosten yhteistyön kannalta merkittävä kysymys on, miten yhteisiä rahoituskanavia hakien pystymme vahvistamaan pelastustoimen tutkimusohjelmaa ja tutkimusresursointia. Me esitämme herkästi, että valtion-

hallinnon pitäisi huolehtia näistä asioista, koska monilla muilla aloilla on omia tutkimuslaitoksia... Valtakunnallisella tasolla tässäkin verkottumisen paikka voi olla sisäisen turvallisuuden tutkimuksen kokonaisuuteen liittyminen ja sitä kautta paremman synergian hakeminen puhuttaessa esimerkiksi rahoituskehyksistä. Pelastustoimen kenttätyöllä, pelastuslaitoksissa tästä on jo keskusteltu ja tiedän, että pelastusjohtajat ovat jo tässä koko ajan suhtautuneet myönteisemmin jokaiselta laitokselta kerättävään pieneen pottiin, jonka avulla voitaisiin esimerkiksi kehittää laitosten toimintaa.

Ajateltiin siis voitavan keskittää tutkimuksen edellyttämiä henkilöresursseja ja rahoitusta pelastuslaitosten kesken verkottumalla. Toisaalta todettiin, että tällöinkin tutkimus rajoittuisi lähinnä käytännön tarpeista lähteviin projekteihin. Tutkimustiedon systemaattisempi tuottaminen kuuluisi koko pelastustoimen tutkimusta muutenkin koordinoivalle Pelastusopistolle sekä eri tutkimuslaitoksille. Näitä asioita painotetaan myös Pelastustoimen tutkimusohjelmassa 2007–2011 (2006 9–10).

Kansalaisjärjestöt ja kansalaiset

Haastatteluissa ilmeni, että kansalaisjärjestöt, kylätoimintajärjestöt, eläkeläisjärjestöt ja kansalaiset osoittavat lisääntyvää halua tutustua pelastuslaitoksen toimintaan. Todettiin, että kansalaisjärjestöjen merkitys turvallisuuskasvatuksessa yhteistyössä viranomaisten kanssa voisikin olla nykyistä suurempi.

Yksityiset kansalaiset ovat yhteydessä pelastuslaitokseen kaikkein eniten päivystävä palotarkastaja -palvelun käyttäjinä. Yhteydenotot liittyvät lähinnä rakentamiseen. Lisäksi pelastuslaitokset vastaavat nettipalautteeseen.

5.2.2 Kansainvälinen osallistuminen

Haastatteluissa todettiin kansainvälisen osallistumisen keskittyvän lähinnä valtakunnan rajoilla sijaitseville pelastuslaitoksille eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Itäisellä valtakunnanrajalla sijaitsevilla pelastuslaitoksilla on sekä koulutuksellista että toiminnallista yhteistyötä Venäjän kanssa. Venäjän kanssa on myös neuvoteltu sopimus EU-kanasalaisten pelastamisesta raja-alueella sattuneissa onnettomuuksissa yhteistyössä Venäjän viranomaisten kanssa ja tuomisesta hoitoon Suomen puolelle. Lähialueyhteis-

työhön osallistutaan myös laajemmin. Skandinaavisella yhteistyöllä on pitkäaikaiset perinteet niillä pelastustoimen alueilla, joilla ruotsinkielisyydellä on vahva asema. Rannikolla sijaitsevat pelastustoimen alueet varautuvat öljyntorjuntaan yhteistyössä Viron ja Venäjän viranomaisten kanssa. Ainakin yhdellä pelastustoimen alueella on suurteollisuuden kanssa koulutusyhteistyötä, johon liittyy myös ulkomailla järjestetty vaarallisten aineiden torjuntakoulutus.

Lapin pelastustoimen alueella on rajanaapureina Ruotsi, Norja ja Venäjä. Sillä on yhteistoimintasopimuksia sekä yhteisiä investointeja erityisesti Ruotsin kuntien ja pelastustoimen alueiden kanssa. Norjan kanssa tehdään koulutuksellista yhteistyötä. Venäjän on samantapaista yhteistoimintaa kuin muilla itärajalla sijaitsevilla pelastustoimen alueilla. Lisäksi Venäjän kanssa tehdään yhteistyötä rakenteelliseen paloturvallisuuteen liittyen.

FRF-pelastuslaitoksilla on tähän toimintaan liittyviä kansainvälistä yhteyksiä, ja niitä hoitaa lähinnä Helsingin pelastuslaitos FRF-esikuntaorganisaationa. Helsingin pelastuslaitos on pääkaupungin pelastuslaitoksena yhteistyössä muiden pohjoismaiden pääkaupunkien kanssa liittyen pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun. Helsingin pelastuslaitos on lisäksi mukana Euroopan pääkaupunkien turvallisuusyhteistyössä. Myös monet kansainväliset vierailut kohdistuvat erityisesti Helsingin ja muiden pääkaupungin alueen pelastuslaitoksiin. Yksittäiset pelastuslaitokset ovat mukana CTIF-yhteistyössä sekä EU-projekteissa.

5.3 Kumppanuusverkoston ylläpito ja kehittäminen

5.3.1 Kumppanuusverkostossa oppiminen ja verkoston kehittämistarve

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

Eräänä keskeisenä verkoston kehittämistarpeena nähtiin pelastuslaitosten keskinäinen yhteistoiminnan kehittäminen. Tähän liittyen eräs haastatelluista pelastusjohtajista totesi seuraavaa:

Keskeistä olisi kehittää alueellisen pelastustoimen valtakunnallista verkostoa, siis pelastuslaitosten keskinäistä kumppanuusverkostoa. Päästäisiin eroon siitä, että tehdään samoja asioita 22 kertaa. Sen sijaan, että yritetään keksiä jokaisessa pelastuslaitoksessa maailman parasta pyörää ja autoa, riittäisi, että kerran keksitään Suomen paras ja monistettaisiin se kaikkiin laitoksiin. Se olisi keskeinen kehittämisen haaste, koska sillä olisi oikeasti käytännön merkitystä meidän työmme tuloksiin. Siinä meillä on tehostamisen varaa tässä toiminnassa vielä hyvinkin paljon.

Pelastuslaitosten roolia maakunnallisena toimijana katsottiin tarpeelliseksi vahvistaa perustamalla verkottumiselimiä, joissa maakunnalliset toimijat voisivat kohdata. Yhteistoimintaverkoston kehittämistarpeita nähtiin ennen kaikkea sosiaalitoimen suuntaan. Erityisesti pelastustoimen alueilla, joilla oli useita kymmeniä kuntia, nähtiin tarpeelliseksi kehittää verkottumiselimiä myös suhteessa kuntien johtoon. Myös kansainvälisen yhteistyön kehittämiseksi nähtiin olevan tarvetta.

Edelleen kehittämisen tarvetta nähtiin yhdyskuntasuunnitteluun liittyvässä laajalaisessa verkottumisessa. Seuraavassa on tähän liittyvä pitkäkö haastatteluote:

Pitäisi katsoa kaikki yhteiskunnan kokonaisuuteen liittyvät asiat: väestötekijät, sosio-ekonomiset rakenteet, kaikki sellaiset, jotka tiedetään ongelmallisiksi tämän hetkessä yhdyskuntarakenteessa pelastustoimen, poliisin tai muiden turvallisuusviranomaisten näkökulmasta. ...Pitäisi pohtia sitä, millä mekanismeilla tulevaisuuden yhdyskuntarakenne voitaisiin muokata sellaiseksi että jo suunnittelupöydällä voidaan turvallisuuden kannalta negatiivisen kehityksen mekanismeja sieltä poistaa niin että reagoivaa voimaa, jota poliisi tai pelastustoimi edustaa, tarvittaisiin mahdollisimman vähän. Periaatteessa tällaista yhteiskunnan riskien hallintaan liittyvää ajattelua tarvitaan nimenomaan silloin kun tehdään tulevaisuuden kunta- ja kaupunkisuunnittelua ja yhdyskuntarakenteiden suunnittelua...Nyt on ehkä ensimmäisen kerran voimavaroja kehittää sellaista osaamista, jossa pelastustoimella olisi annettavaa tämän tyyppisissä vuorovaikutusrakenteissa. Tämä edellyttää, että onnettomuuksia ehkäisevä päätoiminen henkilöstö pääl-

lystö, päälliköt ja laitosten johto pystyvät keskustelemaan yhdyskuntarakenteitten suunnittelijoiden, arkkitehtien, diplomi-insinöörien ja kaavoittajien kanssa puhuen suurin piirtein samaa kieltä. Pitää ymmärtää myös heidän maailmansa ja lainalaisuudet siinä asiassa ja päinvastoin.

Kansalaisjärjestöyhteistyöhön nähtiin tarvetta panostaa huomattavasti nykyistä enemmän. Kylätoimintajärjestöjen kautta päästäisiin yhteisön sisälle harvaan asutuilla alueilla. Kansalaisjärjestöjen kautta olisi saavutettavissa ne kansalaiset, joiden toimintakyky ei riitä turvalliseen toimintaan siinä ympäristössä, missä he ovat. Eläkeläis- ja potilasjärjestöjen kautta voitaisiin tavoittaa hyvin täsmällisesti ihmiset, joiden elämässä on erityisiä turvallisuusvajeita.

5.3.2 Kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen kuormittavuus

Kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen kuormittavaksi kokeminen haastattelutulosten mukaan riippuu siitä, miten koordinoitua ja suunnitelmallista kumppanuustyöskentely on. Erilaisten alueellistamiseen liittyvien valtakunnallisten työryhmien on koettu kuormittaneen henkilöstöä todella paljon. Näkemyksenä oli, että tässä on tehty ja tehdään osittain vieläkin paljon päällekkäistä työtä. Asian katsottiin toisaalta liittyvän lähinnä alueellisen pelastustoimen alkuvaiheeseen, jolloin on ollut itse vaikea arvioida osallistumisen tarpeellisuutta. Kuormitusta katsottiin voitavan vähentää myös kehittämällä työmuotoja, tapaamisia ja aikataulutusta.

5.4 Pelastustoimeen kuulumattomien tehtävien hoitaminen

Pelastustoimeen kuulumattomien tehtävien hoitamisesta keskusteltaessa haastatteluissa nousi selkeästi esille sairaankuljetus. Sairaankuljetus osoittautui myös jakavan mielipiteitä. Yhtäältä esitettiin, että *sairaankuljetus syö pelastustointia* ja toisaalta, että *pelastustoimi tarvitsee sairaankuljetuksen*. Esitettiin myös perusteluja sille, että sairaankuljetuksen pitäminen pelastustoimen yhteydessä on yhteiskunnallisesti hyödyllistä. Ensimmäkin todettiin tämän tehostavan lääkinnällisen pelastustoiminnan osalta varautumista suuronnettomuustilanteiden varalle. Toiseksi todettiin, että pelastustoimella on ensihoitoon ja sairaankuljetukseen valmius, jota kokonaisedun kannalta on järkevää käyttää, koska yhteiskunnalla muualla ei ole vastaavaa valmiutta. Nähtiin tarpeelliseksi saattaa

sairaankuljetus ja erityisesti ensivastetoiminta korvausperusteiseen lainsäädännön piiriin. Tähän liittyy seuraava haastatteluote:

Pelastuslaitoksilla on valtakunnassa merkittävä ensivasteverkko. Ensivastetoiminnan merkitystä tuskin halutaan kyseenalaistaa, vaikka se ei mitenkään kuulu lainsäädännön piiriin. Ensivastetoiminta tulisikin kustannuksineen ensi tilassa saattaa pelastuslaitoksen lakisääteiseksi toiminnaksi. Ensivastetoiminnassa pelastuslaitoksilla on todella hyvä tuote. Toiminta on alkanut vähitellen, mutta siitä on kehitetty todella laadukas palvelu.

Todettiin, että pelastuslaitoksissa ylläpidetään yleisesti neuvontapalveluja, jotka on tarkoitettu rakentajille. Näitä palveluja ei lakisääteisesti edellytetä. Esimerkiksi Helsingin pelastuslaitoksessa on tässä työssä useampi henkilö. Tätä työtä tehdään kaupungin rakentamisen hyväksi. Myös siitä keskustellaan, tekevätkö pelastuslaitokset nykyisin rakennusvalvonnan työtehtäviä sekä siitä, käyttävätkö suunnittelijat pelastuslaitoksen työpanosta liikaa hyväkseen omassa liiketoiminnassaan. Edellä todettu työ kuntien väestönsuojelu- ja varautumissuunnittelun hyväksi ei lainsäädännön mukaan kuulu pelastustoimelle.

Nähtiin, että pelastuslaitoksen tunnettuus ympärivuorokautisena toimijana houkuttelee muidenkin viranomaisten tehtävien säilyttämistä pelastustoimen hoidettaviksi. Tämä houkuttelee myös hälyttämään pelastuslaitoksen sellaisiinkin tehtäviin, jotka eivät tunnu kuuluvan oikein kenellekään. Myönnettiin samalla, että pelastuslaitoksen tulee säilyttää periaate siitä, että *pelastuslaitos auttaa, kun apua tarvitaan*. On palveltava joustavasti ja tilannekohtaisesti harkittava, voidaanko samanaikaisesti hoitaa jonkun toisenkin osapuolen tehtävää, jos se onnistuu luontevasti.

Kaikki edellä mainittu palvelee uuden hallinta-ajattelun hengen mukaista verkottumista. Toisaalta nähtiin, että pelastustoimeen kuulumattomien tehtävien hoitaminen voi haitata toisten osapuolten omien valmiuksien kehittämistä, jos menettelyt vakiintuvat käytännöksi.

6 POHDINTA

6.1 Tutkimuksen tavoite ja toteutus

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, miten pelastuslaitoksen tulisi verkottua ja mil-laisten toimijoiden kanssa pelastuslaitoksen tulisi tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä pelas-tustoimen tehtävien suorittamiseksi. Kiinnostuksen kohteena oli myös yhteistoimin-tasuhteiden luonne ja vaikuttamismahdollisuudet eri pelastustoimen tehtäväkentän eri alueilla pelastuslaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna.

Tutkimuksen päätehtävänä oli selvittää, millaiset ovat tarkoituksenmukaiset pelastuslai-tosten strategiset kumppanuussuhteet pelastustoimen tehtäväkentän kokonaisuudessa sekä eri alueilla ja miten pelastuslaitokset pystyvät niissä pelastustoimen hallinnan nä-kökulmasta vaikuttamaan.

Täydentävinä tehtävinä haluttiin selvittää pelastuslaitoksen merkittävyyttä sisäisen tur-vallisuuden kannalta strategisena toimijana sekä käsityksiä pelastuslaitoksen yhteistoi-mintakumppaneiden omasta verkottumisesta pelastustoimen tehtäviin liittyen. Lisäksi tarkasteltiin pelastuslaitoksen hankeyhteistyökumppaneita sekä pelastuslaitoksen kan-sainvälistä osallistumista. Kiinnostuksen kohteena olivat myös haastateltavien näke-mykset kumppanuusverkostossa oppimisesta, verkoston kehittämistarpeesta sekä ver-koston ylläpidon ja kehittämisen kuormittavuudesta. Lisäksi haluttiin tietoa pelastuslai-toksen omaan tehtäväkenttään kuulumattomien tehtävien hoitamisesta ja tähän liittyvis-tä motiiveista.

Pelastuslaitoksen yhteistoiminnan tarpeita lähestyttiin uuteen hallinta-ajatteluun perus-tuvien kumppanuuden, institutionaalisen muutoksen ja verkottumisen käsittein. Mene-telmällisesti kysymyksessä oli ohjaava tapaustutkimus, jossa tarkasteltava olivat kump-panuusjärjestelyt alueellisen pelastustoimen kentässä, kun tarkasteluajankohtana oli syksy 2006. Tutkimusyksiköinä olivat 22 lain 1214/2001 nojalla alueellistettua pelastus-laitosta. Aineiston keräämiseen käytettiin teemahaastattelua. Haastateltavina olivat pe-lastuslaitosten pelastusjohtajat tai heidän osoittamansa henkilöt.

6.2 Keskeiset tutkimustulokset

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

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

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

Kumppanuusverkoston ylläpidon ja kehittämisen eteen katsottiin tehtävän paljon työtä. Erityisen kuormittavaksi toiminta nähtiin koetun vain silloin, kun kumppanuustyöskentely on ollut huonosti koordinoitua. Alueellistamiseen liittyvien, osittain päällekkäisten

valtakunnallisten työryhmien katsottiin kuormittaneen henkilöstöä todella paljon. Asian katsottiin toisaalta liittyvän lähinnä alueellisen pelastustoimen alkuvaiheeseen, jolloin on itse ollut vaikea arvioida osallistumisen tarpeellisuutta.

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

6.3 Johtopäätöksiä

Alueellinen pelastuslaitos -organisaatio on tutkimusajankohtana toiminut vasta vajaan kolmen vuoden ajan. Se vielä ei ole saavuttanut täyttä institutionaalista kapasiteettiaan. Haasteena on pystyä entistä laajemmin ja varhaisemmassa vaiheessa vaikuttamaan yhdyskuntasuunnittelun eri osa-alueilla. On tunnistettava muut maakunnallisen tason toimijat ja verkotuttava yhteistyöhön niiden kanssa sekä onnettomuuksien ehkäisyssä että vahinkojen rajoittamisessa. Hallinnollisten instituutioiden rinnalle tarvitaan verkostoelimiä sekä neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeiksi että vakiinnuttamaan sopimus pohjaiseen toimintaan liittyviä käytäntöjä ja valtuutuksia. Verkostoelimiä tarvittaisiin myös suuronnettomuuksien varalta tapahtuvaa suunnittelua ajatellen (ks. esim. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2003, 45).

Tärkeä voimavara koko pelastustoimen kenttää koskevaan kehitystyöhön on löydettyissä pelastuslaitosten entistä laajemmasta keskinäisestä verkottumisesta sekä tähän liittyvästä osaamisen ja resurssien keskittämisestä. Pelastustoimen alueista itsestä lähtevä yhteistyö voi olla enemmän yksityiskohtiin menevää sellaisten alueiden kesken, joilla ovat samanlaiset elinkeino-, liikenne- ja väestörakenteet, mutta myös valtakunnalli-

sesta yhtenäisyydestä saataisiin tehokkuushyötyjä. Tähän yhteistyöhön on mielekästä sitoa myös kunnat pelastustoimen omistajina ja ylläpitäjinä. Tähän suuntaan näytetäänkin nyt olevan menossa Kuntaliiton toimiessa valtakunnallisena koordinaattorina kuntien osalta.

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

Erityisen haasteen pelastustoimelle muodostavat onnettomuudet, joiden ehkäisy ei kuulu yhdenkään toimijan vastuulle. Ne ovat sektorikohtaisesti hallinnoitussa yhteiskunnassa merkittävä ongelma, joka vielä korostuu harvaan asutuilla alueilla. Tarvitaan uuden hallinta-ajattelun mukaisia poikkihallinnollisia rakenteita ja toimialojen rajat ylittävää yhteistoimintaa paikallisella tasolla (ks. myös Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut 2006, 37–51). Monien onnettomuusriskien tunnistamisen ja ennaltaehkäisemisen kannalta tärkeää on yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen organisaatioiden sekä kansalaisjärjestöjen kanssa. Varsin usein näiden alojen työntekijöillä ja toimihenkilöillä verkostoineen on mahdollisuus havaita tilanteet, joissa tapaturma- ja onnettomuusuhkiin voidaan parhaiten puuttua.

Olisi tärkeää, että pelastuslaitokset olisivat entistä kiinteämmin mukana onnettomuustutkinnassa sekä tutkinnan suorittajina että sen tulosten hyödyntäjinä. Silloin onnetto-

muuksien ennalta ehkäisy sekä onnettomuustilanteissa vahinkojen rajoittaminen ja haittavaikutusten lieventäminen olisivat samanaikaisen arvioinnin kohteena. Vähitellen muodostuisi merkittävä tietopohja pelastustoimen koko järjestelmän kehittämiseksi.

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

Edellä todettujen johtopäätösten lisäksi tutkimus tuloksineen avaa näkökulmia useisiin mielenkiintoisiin jatkotutkimusaiheisiin. Ensinnäkin, tällaisen laaja-alaisen koko pelastustoimen tehtäväkenttää koskevan tarkastelun sijasta olisi kiinnostavaa tehdä syvällisempi analyysi lähes miltä tahansa pelastustoimen tehtäväkentän osa-alueelta. Toiseksi, jo tässä koottu tutkimusaineisto tarjoaisi useita mahdollisuuksia tarkastella aihetta erilaisilla tutkimusotteilla ja varsin erilaisista näkökulmista. Kolmanneksi, olisi mielenkiintoista ottaa tutkimuskohteina tarkasteluun myös pelastuslaitosten yhteistyökumppanit. Olisi tärkeää tietää, millaiseksi nämä kokevat yhteistoimintasuhteen ja siitä niille itselleen saatavan hyödyn. On myös tiedostettava, että käsillä olevan tutkimuksen tulokset liittyvät oleellisesti tiedonkeruujankokseen. Pelastuslaitokset ovat aktiivisia toimijoita kehittyvässä toimintaympäristössä, ja tilanne muuttuu jatkuvasti. Kiinnostava tutkimusaihe olisi seurata tässä tarkasteltujen asioiden kehitystä.

6.4 Lopuksi

Pelastustoimen alueellistaminen toteutettiin hallinnollisena reformina siirtämällä vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät lakisääteisesti 22 alueellisen pelastustoimen hoidettavaksi. Alueellistaminen toteutettiin osana laajempaa pelastustoimen kehittämistä, jossa muina tavoitteina olivat pelastustoimen tehtävänmuutokset, voimavarojen käytön tehostaminen sekä johtamisen kehittäminen.

täminen. Voidaan olettaa, että reformin toteuttaminen pelastuslaitosten sisäisenä muutoksena on ollut vaativa suoritus erityisesti ajatellen toimialaa, jossa aiempina vuosina on ollut vain vähäisiä muutoksia. Tämän tutkimuksen tiedonkeruun yhteydessä on voitu todeta, että monet uudistukseen liittyvistä sisäisistä ongelmista on saatu ratkaistua. Pelastuslaitokset ovat alkaneet suuntautua ulospäin ja ne ovat nyt selkeyttämässä rooliaan maakunnallisina toimijoina. Verkottumisen, kumppanuuksien ja yhteistoiminnan merkitys ymmärretään varsin hyvin, vaikka uuden hallinta-ajattelun käsite ei alan piirissä ole yleisesti tunnettu. Mahdollisesti *pelastuslaitos auttaa, kun apua tarvitaan* - palokuntaperinne antaa valmiuksia myös uudenlaiseen toimialojen hallinnolliset rajat ylittävään yhteistoimintaan.

7 LÄHTEET

Anttiroiko, A.-V. ja Jokela, T. (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryynänen, A. (toim.). Kuntien yhteys itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, 129 – 151.

Bronson, R. (1982). Theory and problems of operations research. Schaum's Outline Series. New York: McCraw Hill, Inc.

Burt, R. S. (1978). Cohesion versus structural equivalence as a basis for network subgroups. *Sociological Methods & Research* 7, 189–212. In D. Knoke & J. H. Kuklinski (1982). *Network analysis*. London: Sage Publications Ltd, 21.

Engeström, Y. (1984) Muistio TEROKA-hanketta varten 29.08.2004. Helsinki: Helsingin yliopisto, Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö.

Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut (2006). Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2006.

Johansson, J.-E., Mattila, M. ja Uusikylä, P. (1975). Johdatus verkostanalyysiin. Kulltijatutkimuskeskus, Menetelmäraportteja ja käsikirjoja 3/1995.

Knoke, D. & Kuklinski, J. H. (1982). *Network analysis*. London: Sage Publications Ltd.

Kohonen, H. ja Tiala, K. (toim.) (2002). Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö

Kuitunen, S. ja Oksanen, J. (2002). Mikä rooli EU:n rakennerahastoilla on alueiden innovaatiotoiminnassa ja innovaatiopolitiikassa? Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja: 10/2002

Laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta 30.12.2004/1407.

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001.

Laki öljysuojarahastosta 30.12.2004/1406.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun*. Hallintotiede 7. 275 (Väitöskirja.)

Majoinen, K., Mäki, J. ja Tammi, T. (toim.) (2004). *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Suomen Kuntaliitto.

Mustakangas, E., Kiviniemi, M. ja Vihinen, H. (2004). *Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Maa- ja elintarviketalous 57*. Helsinki: MTT taloustutkimus.

Myllyniemi, P. ja Haiko, M. (1999). *Onnettomuusriskit hallintaan – Loppuraportti. Sisäasiainministeriön pelastusosaston julkaisu 1/2000*.

Niemi-Iilahti, A. (2002). *Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. Hallinnon tutkimus 3/2002, 209 – 220*.

Ollus, M., Ranta, J. ja Ylä-Anttila, P. (1999). *Yritysverkostot – kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella*. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.

Pelastuslaki 468/2003.

Pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) 2007–2011 (2006). Kuopio: Pelastusopisto

Peters, P. G. (2000). *The future of governing. Second revised edition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Routio, P. (2006). *Tapaustutkimus. Internetsivulla <http://www2.uiah.fi/projects/metodi/071.htm#expmon>*

Ryynänen, A. (2002). Kunnallinen päätöksenteko muutoksessa – sopeutuminen kansainvälisiin haasteisiin ja kansalliseen kehitykseen. Teoksessa Kohonen, H. ja Tiala, K. (toim.). Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 19 – 22.

Saarelainen, T. (2003). Managing local networks. Acta Universitatis Lapponiensis 54.

Scott, M (2002). Delivering integrated rural development: insights from Northern Ireland. European Planning Studies 10 (8) 1013 – 1025.

Tiihonen, S. (1998). Komission hallinnon uudistaminen. Tutkimukset ja selvitykset 10/98. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003.

Virkkala, S. (2002). Kumppanuus alueellisen kehityksen hallintana. Suomi ja muut pohjoismaat. Jyväskylän yliopisto. Selosteita ja katsauksia Nro 42. Kokkola: Chydenius-Instituutti.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (2003). Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003.