

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

PELASTUSLAITOSTEN JA PELASTUSTOIMEN JOHTAMINEN, HALLINTA JA ORGANISAATIOT

Antti Kinnunen

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro Gradu -tutkielma

Toukokuu 2015

SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	3
1 Johdanto	4
2 Tutkimuksen toteuttamistapa ja menetelmät	6
2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	6
2.2 Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	6
2.3 Rakenne	9
3 Suomalainen pelastustoimi ja sen tehtävät	10
3.1 Pelastuslaitosten toimintaympäristö.....	12
3.2 Pelastustoimen hallinnollinen järjestelmä	16
4 Pelastusalan koulutus Suomessa.....	21
4.1 Pelastusalan ammatillinen koulutusjärjestelmä Suomessa nykypäivänä	22
4.2 Sopimuspalokuntien henkilöstön koulutus	24
5 Tutkimuksen pelastuslaitosten organisaatiot	26
5.1 Pelastuslaitokset ovat erilaisia	26
5.2 Oulu - Koillismaan pelastuslaitos.....	27
5.3 Jokilaaksojen pelastuslaitos.....	29
5.4 Pirkanmaan pelastuslaitos.....	32
5.5 Huomioita tutkimuksen pelastuslaitoksista	34
6 Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaation muutos alueellisen pelastuslaitoksen aikana	36
6.1 Pelastuslaitoksen organisaation muutos.....	36
6.2 Operatiivisen johtamisjärjestelmän kehitys Pirkanmaalla vuosien 2003–2015 aikana	40
6.3 Yhteenveto Pirkanmaan pelastuslaitoksen muutoksesta	43
7 Johtajahaastatteluiden tulokset.....	45
7.1 Tutkimuksen tiedonantajien taustatiedot.....	45
7.2 Johtamisessa tarvittavat taidot ja päätöksenteko.....	46
7.3 Pelastuslaitosten johtaminen käytännössä	50
7.4 Pelastuslaitosten uudistaminen ja kehitystyö	51
7.5 Palvelutasopäätösjärjestelmä ja sidosryhmäyhteistyö	53
8 Analyysi.....	57
8.1 Minkälaista on pelastuslaitosten johtaminen?	57
8.2 Johtamisen haasteet.....	61
8.3 Hallintojärjestelmän ristiriitaisuus.....	64
9 Pohdinta	70
9.1 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arviointi	70

9.2	Mahdollisia jatkotutkimusaiheita	71
	Lähteet.....	73
	LIITE 1. Haastattelupyyntö.....	83
	LIITE 2. Haastattelurunko	84

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kinnunen, Antti: Pelastuslaitosten ja pelastustoimen johtaminen, hallinta ja organisaatiot

Kunta- ja aluejohtamisen Pro Gradu - tutkielma, 72 sivua, 2 liitesivua

Toukokuu 2015

Tässä kvalitatiivisessa tutkimuksessa tarkastellaan pelastuslaitosten ja pelastustoimen johtamista sekä hallintojärjestelmää. Lisäksi tutkimuksen tarkasteltiin pelastuslaitosten toimintaympäristöä, koulutusjärjestelmää sekä haastatteluihin osallistuneiden pelastuslaitosten organisaatioita. Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaatorakenteiden kehitystä vuoden 2003 alueellisen pelastuslaitoksen luomisen jälkeen kuvailtiin tarkemmin.

Pelastuslaitosten johtamista tutkittiin laitosten ylimmän johdon näkökulmasta. Tutkimuksen empiirinen osio toteutettiin haastattelemalla Oulu-Koillismaan, Jokilaaksojen sekä Pirkanmaan pelastuslaitoksista pelastusjohtaja ja pelastuspäällikkö. Haastatteluja tehtiin kuusi kappaletta. Tutkimusmateriaalina hyödynnettiin haastatteluaineiston lisäksi myös aiempia pelastusala koskevia tutkimuksia, opinnäytetöitä, dokumentteja sekä lainsäädäntöä.

Tutkielmassa käytettiin teoriasidonnaista eli abduktiivista tutkimusotetta. Aineistosta tehdyille löydöksille siis etsittiin teorioista selityksiä tai vahvistusta. Osittain tutkimuksessa hyödynnettiin myös passiivista osallistuvaa havainnointia, jonka avulla pyrittiin parempaan tutkimusaineiston ymmärtämiseen ja syvällisempien tulkintojen luomiseen.

Tutkimus oli osittain aineistolähtöinen ja tutkimusprosessin aikana tutkimuskysymykset tiivistyivät kahteen kysymykseen:

- Minkälaista pelastuslaitosten johtaminen on?
- Mikä on koettu vaikeaksi tai haastavaksi johtamisessa?

Pelastuslaitosten johtaminen on ulkoisten ja sisäisten asioiden koordinoitua. Monesti asiat ovat sellaisia, että niitä ei voida yksin ratkaista ja tällöin voidaan hyödyntää hallinta-ajatuksen mukaista eri toimijoiden yhteistyötä. Asioista neuvotellaan monien tahojen kanssa ja johtamistyöskentelyssä tarvitaan verkostomaista yhteistyösuhteiden hoitamista eri suuntiin.

Johtamisen vaikeudet liittyivät henkilöstöjohtamisen kysymyksiin, muutosjohtamiseen ja kehittämistyön ongelmiin.

Lisäksi haastatteluaineistosta nousi esiin jonkinlainen jännite tai ristiriita kunnallisesti omistettujen pelastuslaitosten sekä valtiovallan puolelta toimintaa ohjaavien aluehallintovirastojen sekä sisäministeriön kanssa.

Avainsanat: pelastuslaitos, pelastustoimi, johtaminen, hallinto, hallinta, polkuriippuvuus

1 JOHDANTO

Pelastustoimen organisaatiot ovat olleet muutoksen kohteena lähes koko 2000-luvun ajan. Suurimpana muutoksiin vaikuttaneena seikkana voidaan pitää vuosina 2003–2004 tapahtunutta kunnallisten pelastuslaitosten uudelleenorganisointia alueellisiksi pelastuslaitoksiksi. Tämän lisäksi pelastuslaitoksiin ovat vaikuttaneet toimintaa ohjaavien lakien ja asetusten sekä toimintaympäristön muutokset.

Suoraan pelastustoimen rakenteisiin vaikutti vuosina 2003–2004 tapahtunut alueellistaminen. Tämän voimakkaasti keskusjohtoisen operaation seurauksena luotiin uudet alueelliset pelastuslaitokset. Tällainen useiden, aikaisemmin itsenäisesti toimineiden, kunnallisten pelastuslaitosten yhdistäminen suuremmiksi alueellisiksi toimijoiksi oli käytännössä fuusio. Kunnallisten pelastuslaitosten aikaan hallinnolliset toimintatavat ja käytännöt poikkesivat osittain toisistaan. Yhdistymisen jälkeen on luontevaa ajatella, että nämä uudet pelastuslaitokset muokkasivat toimintatapojaan ja organisaatioitaan vastaamaan uutta toimintaympäristöä. Muutosten tekeminen organisaatioon, johtamisrakenteisiin ja toimintamalleihin voi kuitenkin olla hidasta ja hankalaa. Ei ole itsestään selvää, mikä on kullekin pelastuslaitokselle paras organisaatio- tai toimintamalli, koska siihen vaikuttavat monet seikat, kuten toiminta-alueen ominaisuudet tai käytettävissä oleva henkilöstö. Valtakunnan tasolla epäselvää on, missä laajuudessa ja millä tasolla pelastuslaitokset ovat muuttaneet organisaatioitaan ja toimintatapojaan. Asiaa tarkastellessa syntyy kuitenkin vaikutelma, että pelastuslaitoksissa viimeisten kymmenen vuoden aikana tehdyissä organisaatiomuutoksissa on isoja eroja. Yhtä yhtenäistä pelastuslaitoksen organisaatiomallia ei Suomeen ole kehittynyt. Pelastuslaitokset toimivat erilaisilla alueilla ja tuntuu järkevältä ajatella, että erilaiset toimintaympäristöt vaativat erilaisia organisaatiomalleja ja toimintatapoja. Toisaalta saattaa olla niinkin, että aikaisemmin käytössä olleet organisoitumismallit ja toimintatavat ovat osittain rajoittaneet organisaatioiden muutosmahdollisuuksia.

Kiinnostukseni aiheeseen heräsi työelämässä vastaan tulleiden tapahtumien kautta. Olen suorittanut pelastajatutkinnon vuonna 2007 ja työskennellyt sen jälkeen Oulu-Koillismaan sekä Pirkanmaan pelastuslaitoksissa palomies-sairaankuljettajan tehtävissä. Pelastuslaitoksissa kohtaamani johtamiskäytännöt, hallinnon- ja organisaation muutokset sekä toimintamallit ovat välillä hämmentäneet itseäni. Vuodesta 2009 lähtien olen töiden ohella opiskellut hallintotieteitä

Tampereen yliopistossa. Olen mahdollisuuksien mukaan pyrkinyt käsittelemään yliopisto-opiskeluun liittyvissä opintotehtävissä pelastusalaa, koska aihe on käytännönläheinen ja mielenkiintoinen. Lisäksi sen piiristä on ollut helppo keksiä mahdollisia tutkimusaiheita. Pelastusala on säilyttänyt kiinnostavuutensa, joten lisäpätevyyttä ja tietämystä hankkiakseni aloitin syksyllä 2014 opinnot palopäälystön koulutusohjelmassa. Opintojeni aikana olen käynyt laajasti läpi suomalaista pelastusalaa koskevia tutkimuksia ja muita julkaisuja. Suomalainen pelastusalan tutkimus on mielestäni kuitenkin kärsinyt jonkinlaisesta syvemmän analyysin puutteesta, ja aihetta on käsitelty enemmän tai vähemmän kuvailevalla tasolla. Tutkimukset ovat usein keskittyneet varsin käytännönläheisiin, usein teknisiin aiheisiin. Pelastusalan johtamiseen ja hallintoon liittyvien tutkimusten määrä on jäänyt valitettavan vähäiseksi. Toiveenani on, että pystyn tämän pro gradu -tutkielman avulla edistämään pelastusalaa koskevan hallinnon- ja johtamistutkimuksen kehitystä Suomessa.

2 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMISTAPA JA MENETELMÄT

2.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on tutkia, minkälaista alueellisten pelastuslaitosten johtaminen Suomessa on. Tutkielma keskittyy tarkastelemaan pelastuslaitosten organisaatioita, hallintoa, johtamista ja erilaisia johtamiskäytäntöjä. Tavoitteena on löytää asioita, jotka on koettu johtamisessa ja uudelleenorganisoimisessa vaikeiksi tai ongelmallisiksi. Pelastustehtävien operatiivinen kenttäjohtaminen ei varsinaisesti ole tutkimuksen kohteena, mutta osana rakenteiden tarkastelua sitäkin sivutaan. Ovathan pelastuslaitokset alun perin rakentuneet juuri kiireellisten sammutus- ja pelastustehtävien hoitamista varten, joten tämä seikka vaikuttaa myös niiden organisaatio- ja johtamisrakenteisiin. Toinen pelastuslaitosten ydintehtäväksi aikojen saatossa muodostunut toiminto on ennaltaehkäisevä toiminta, joka sisältää esimerkiksi palotarkastusten tekemistä, lausuntojen antamista erilaisiin rakennushankkeisiin, yhteistyötä kunnan rakennusvalvonnan kanssa sekä turvallisuuskoulutusta eri tahoille.

Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

- Minkälaista pelastuslaitosten johtaminen on?
- Mikä on koettu vaikeaksi tai haastavaksi johtamisessa?

Vastauksia edellä esitettyihin kysymyksiin pyritään saamaan yhdistämällä haastatteluaineistoa, omia havaintoja, pelastusalan tutkimus- ja kirjallisuusaineistoa sekä hallintotieteellisessä kirjallisuudessa esitettyjä teorioita. Tavoitteena on teorioiden avulla tunnistaa erilaisia johtamiseen liittyviä malleja, joiden avulla voidaan selittää ilmiöitä, joita alueellisissa puitteissa toimivissa organisaatioissa esiintyy.

2.2 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

Tutkimus on laadullinen ja sen empiirinen osio toteutettiin haastattelemalla eri pelastuslaitosten johtajia. Pelastusjohtajat sekä pelastuspäälliköt toimivat tutkimuksessa tiedonantajina, jotka kertovat omia käsityksiään pelastuslaitosten toiminnasta ja johtamisesta. Laadullisissa tutkimuksissa on yleisesti tavoitteena tehdä sellainen määrä haastatteluja, että tiedon keruussa saavutetaan saturaatiotaso, jossa teemahaastatteluissa ei enää nouse esiin uusia asioita. Tässä tutkimuksessa haastateltiin kolmen pelastuslaitoksen pelastusjohtajaa ja pelastuspäällikköä, eli haastatteluja tehtiin yhteensä kuusi. Haastateltavina olivat siis pelastuslaitoksen hierarkiassa

ylimmäksi sijoittuva pelastusjohtaja sekä seuraavan tason johtaja eli pelastuspäällikkö. Haastattelut tehtiin vuoden 2014 touko- ja kesäkuun aikana. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin, jotta haastatteluissa käydyt keskustelut saatiin luotettavasti dokumentoitua. Litterointimateriaalia prosessoitiin eteenpäin niin, että kysymyskohtaiset vastaukset koottiin yhteen tiivistetyssä muodossa. Samanaikaisesti tämän prosessin kanssa merkitsin ylös havaintoja, huomioita ja ajatuksia, joita työn yhteydessä muodostui. Haastattelujen avulla pyrittiin saamaan esiin johtajien näkemyksiä pelastuslaitosten johtamisesta ja toiminnasta osana suomalaista julkista hallintoa.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kohteen mahdollisimman kokonaisvaltaiseen tutkimiseen (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2004, 152). Tämän vuoksi tutkielman aineistona käytetään myös aiempia suomalaista pelastusalaa koskevia tutkimus- ja kehittämishankkeiden materiaaleja, opinnäytetöitä, lainsäädäntöä, asiakirjoja sekä muita alaa koskevia julkaisuja. Tällaista usean aineiston yhdistämistä ja samanaikaista hyödyntämistä kutsutaan aineistotriangulaatioksi (Eskola & Suoranta 2014, 69).

Lähestyn pelastuslaitosten johtamista osittain aineistolähtöisesti, jolloin teemahaastatteluissa esiin nousevista asioista muotoutuu näkökulmia aineiston analyysivaiheessa. Teemahaastattelun teemat on kuitenkin luotu käyttäen apuna aikaisempia tutkimuksia sekä johtamiseen liittyviä teoksia. Aineistolähtöistä tutkimustapaa kuvataan induktiiviseksi tutkimustavaksi, jolloin tavoitteena on rakentaa aineiston pohjalta väitteitä tai teorioita (Eskola & Suoranta 2014, 83). Puhtaasti induktiivinen tutkimustapa on kuitenkin ongelmallinen, koska se perustuu ajatukseen, että havainnot muodostuvat ilman esikäsitystä tutkittavasta aiheesta. Yleisesti ajatellaankin, että havainnot itsessään ovat jo teoriapitoisia. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96) Tässä tutkielmassa käytetään teoriasidonnaista eli abduktiivista tutkimusotetta. Tutkimusote perustuu ajatukseen, että aineiston analyysi ei perustu suoraan teoriaan, mutta yhteyksiä siihen on kuitenkin olemassa. Aineistosta tehdyille löydöksille etsitään teoriasta selityksiä tai vahvistusta. (Eskola 2001 Saaranen-Kauppinen ym. mukaan) Abduktiivista analyysia kuvataan teoriainduktiiviseksi (Tuomi & Sarajärvi 2011, 98–99). Tutkimuksen aikana esiin tulleet asiat, teoreettiset näkökulmat sekä käytännön havainnot muokkaavat tulkintakehikkoa. (Dubois & Gadde 2002)

Olen työskennellyt eri pelastuslaitoksissa miehistötehtävissä vuodesta 2007 lähtien ja työuran aikana kertyneitä havaintoja voidaan myös hyödyntää osana tutkimusta. Tällaista itse

organisaatioiden sisällä tehtyä tarkkailua voidaan kutsua passiiviseksi osallistuvaksi havainnoinniksi. Passiivinen osallistuva havainnointi on tiedonhankintamenetelmä, jossa tutkija osallistuu tutkittavan kohteen toimintaan, mutta ei itse vaikuta siihen (Anttila 1996, Saaranen-Kauppinen & Puusniekan 2006 mukaan). Havainnoinnin eräs ongelma on se, että se on hyvin subjektiivista toimintaa. Huomiot siis riippuvat osittain tutkijan aikaisemmista kokemuksista, ennakko-odotuksista, mielialasta ynnä muista henkilökohtaisista seikoista. Relevantteja huomioita saattaa siis jäädä havaitsematta ja joku toinen voi tehdä eri huomioita samasta tilanteesta. (Eskola & Suoranta 1998, 102–103) Ongelmana tässä tutkimusmetodissa on myös se, että pelastuslaitoksissa työskennellessäni en tiennyt tulevani tekemään tutkielmaa näistä, joten tekemäni havainnot perustuvat jälkikäteiseen, muistinvaraiseen havainnointiin. Tämä lisää virhemahdollisuutta havainnoissa ja tulkinnoissa. Tämän takia en ole käyttänyt passiivista havainnointia osana ensisijaisen tutkimusmateriaalin tuottamisesta vaan täydentävässä roolissa, jolloin havaintojen avulla olen pystynyt saavuttamaan paremman ymmärryksen tutkittavasta ilmiöstä. Voidaan myös sanoa, että vuosien varrella kertynyt työkokemus on helpottanut tulkintojen tekemisessä liittyen asioihin ja ilmiöihin, joista informantit puhuivat haastattelujen yhteydessä. Tutkimuksen kohteena olevista pelastuslaitoksista olen työskennellyt Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksella vuosina 2007–2009 sekä vuodesta 2009 lähtien Pirkanmaan pelastuslaitoksella.

2.3 RAKENNE

Tutkielma on rakenteeltaan sellainen, että luvuissa 1. ja 2. johdatellen lukijaa kohti aihetta ja esittelen tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelman, tutkimuksen lähestymistavat sekä rakenteen. Luvussa 3. esittelen pelastuslaitosten perustehtäviä sekä hallintorakennetta. Luvussa 4. esittelen pelastusalan koulutusta ja sen kehitystä Suomessa. Luvussa 5. käydään läpi tutkimuksen kohteena olevien pelastuslaitosten erityispiirteitä ja organisaatioita. Luvussa 6. kuvataan tarkemmin Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaation muutoksia vuoden 2003 jälkeen. Luvussa 7. käsittelen tutkimuksen empiirisestä osuudesta eli haastatteluista yhteen kootun aineiston tiivistetyssä raporttimuodossa. Tällaiseen ehkä hieman erikoiseen rakenteelliseen ratkaisuun päädyin, koska haastatteluista muodostui hyvin pitkälle strukturoitu, jopa kyselytyylinen, haastatteluaineisto. Lisäksi haastatteluissa kysyttiin paikoitellen hyvin yksityiskohtaisia asioista ja, koska näihin kysymyksiin saadut vastaukset saattavat kiinnostaa joitakin tahoja, esittelen ne erikseen tutkielman tässä osassa. Luvussa 8. käsittelen pelastuslaitosten johtamista nostaen esiin joitakin keskeisiä teemoja. Yhdistän tulkintaan hallintotieteellisiä teorioita, joiden avulla syvennetään johtamistoimintojen yleistä ymmärtämistä ja pyritään selittämään osaa havaituista ilmiöistä. Luvussa 9. tarkastelen tutkimuksen luotettavuutta, eettisyyttä, arvioin tutkimuksen onnistumista ja tuon esiin heränneitä kysymyksiä sekä jatkotutkimusaiheita.

3 SUOMALAINEN PELASTUSTOIMI JA SEN TEHTÄVÄT

Suomessa pelastustoimen järjestämisestä vastaavat kunnat. Käytännössä pelastustoimen järjestäminen on organisoitu niin, että meillä on 22 ylikunnallisesti toimivaa pelastuslaitosta, jotka vastaavat pelastuspalveluiden tuottamisesta alueellaan. Pelastuslaitokset voivat käyttää pelastustoiminnassa apunaan sopimuspalokuntia, joita ovat vapaaehtoiset palokunnat, laitospalokunnat, teollisuuspalokunnat ja sotilaspalokunnat. Näiden lisäksi apuna voidaan käyttää myös muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä siten kun siitä on sovittu. (Pelastustoimi 2014)

Ympäri vuorokautisesti miehitettyjä vakituisia paloasemia, joissa on välitön lähtövalmius, on noin 90. Muita paloasemia on noin 730. Pelastustoimintaan osallistuvia päätoimisia henkilöitä on noin 4000 ja sopimuspalokuntalaisia noin 14 600. (Sisäministeriö 2015)

Pelastuslaitosten ylikunnallinen toimintamalli otettiin käyttöön pääsääntöisesti vuoden 2004 aikana. Tampereen aluepelastuslaitos sekä Satakunnan pelastuslaitos ottivat alueellisen mallin käyttöön muita aikaisemmin vuonna 2003. Aiemmin jokainen kunta vastasi itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa pelastuspalveluiden tuottamisesta. (Katajamäki 2006, 38) Ahvenanmaan pelastustoimi toimii oman maakunnallisen lainsäädäntönsä pohjalta (Pelastustoimi 2014).

Pelastuslaitokset vastaavat kiireellisten pelastustehtävien hoitamisesta, onnettomuuksia ennaltaehkäisevästä turvallisuuskoulutuksesta, pelastustoimen valvontatehtävistä, väestönvaroitamisjärjestelmästä sekä nuohouspalveluiden järjestämisestä. Pelastuslaitokset voivat myös järjestää ensihoitopalveluita sairaanhoitopiirin kanssa tehdyn sopimuksen mukaan, tukea alueensa kuntaa valmiussuunnittelussa mikäli niin sovittu, osallistua öljyntorjuntatehtäviin sekä muihin tehtäviin, jotka on muussa kuin pelastuslaissa määritelty pelastuslaitosten tehtäviksi. (Pelastuslaki 379/2011) Kemikaaliturvallisuuslaissa (2005/390) pelastusviranomaiselle on määrätty valvontatehtävä liittyen teollisuudessa vähäisessä määrässä käytettävien tai varastoitavien vaarallisten kemikaalien osalta.

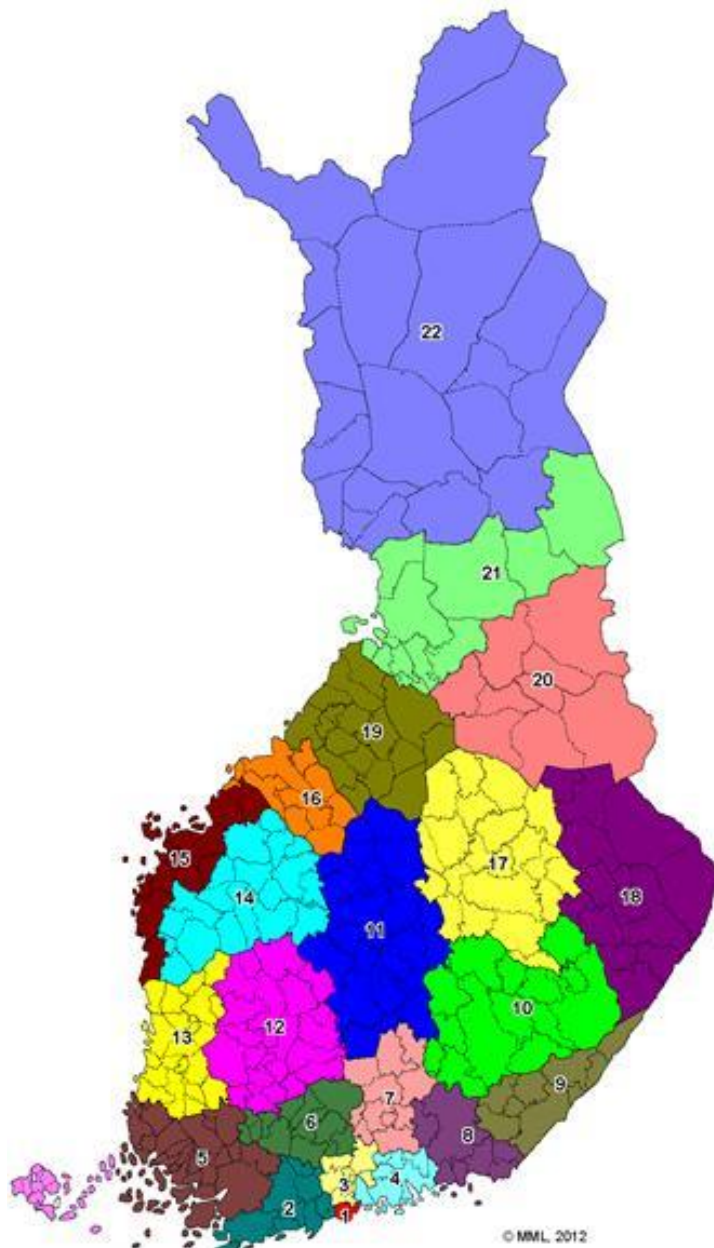
Käytännössä kaikista selkeimmin kansalaisille näkyvät tehtävät ovat akuutti pelastustoiminta, turvallisuuskoulutukset, erilaiset palotarkastukset sekä ensihoitotehtävät. Pelastuslaitosten henkilökunta hoitaa pelastus-, valvonta- ja valistustehtäviä sekä huolehtii muista lakisääteisistä tehtävistä. Huomionarvoista on, että moni pelastuslaitos on merkittävä ambulanssipalveluiden tuottaja alueellaan. Tärkeä tehtävä on myös pelastuslaitosten tuottama ensihoitojärjestelmää tukeva ensivastetoiminta. Ensivastetoiminta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kiireellisissä

ensihoitotilanteissa pelastuslaitoksen yksikkö voidaan hälyttää auttamaan potilasta, mikäli se on lähempänä kuin ambulanssi.

Useissa pelastuslaitoksissa ensihoitopalveluiden tuottaminen on lisääntynyt viime vuosien aikana (ks. esim. Mikkonen 2014). Ensihoitojärjestelmä on viime vuosien aikana ollut murroksessa johtuen vuonna 2010 säädetyistä terveydenhuoltolaista. Lain mukaan ensihoitopalveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnilta sairaanhoitopiireille viimeistään vuoden 2013 alussa. Vaikuttaakin siltä, että ensihoitopalveluiden tuottaminen on tällä hetkellä paikoitellen siirtymässä yhä enemmän julkisten palveluntuottajien eli sairaanhoitopiirien tai pelastuslaitosten tuottamaksi palveluksi.

Pelastuslaitokset

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



KUVA 1. Pelastuslaitokset (Pelastustoimi 2014)

3.1 PELASTUSLAITOSTEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Pelastuslaitokset ovat toiminta-alueiltaan hyvin erilaisia. Alueiden pinta-aloissa, asukasmäärissä, asukastiheydessä ja muissa ominaisuuksissa on isoja eroja. Pinta-alaltaan suurin on Lapin pelastuslaitos, joka on lähes 99 000 km², ja pienin Helsingin pelastuslaitos, joka on pinta-alaltaan 686 km². Helsingin pelastuslaitoksen alueella asuu yli 600 000 asukasta, kun Kainuun pelastuslaitoksen alueella asuu noin 80 000 asukasta. (Mankkinen & Vänskä 2013, 24)

Pelastuslaitosten alueilla asumiskeskittymien määrissä on suuria eroja. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto (2014) on kerännyt eri pelastuslaitosten perustietoja taulukkoon ja jaotellut eri pelastuslaitokset erilaisiin verrokkiryhmiin. Tätä taulukkoa voidaan käyttää hyväksi eri pelastuslaitoksia vertaillessa. (ks. kuva 2.)

Isojen kaupunkien ympäristössä vakituiset palokunnat hoitavat ison osan pelastustehtävistä. Harvemmin asutuilla alueilla sopimuspalokuntien ja sopimuspalokuntalaisten rooli on merkittävä. Eri pelastuslaitosten välillä on isoja eroja siinä ketkä tehtäviä ovat olleet hoitamassa. Helsingin alueella vakituinen palokunta hoiti vuonna 2010 itsenäisesti 90 % tehtävistä kun taas Jokilaaksojen alueella vakituinen henkilöstö hoiti yksin vain 10 % tehtävistä. Harvaan asutulla alueella toiminta perustuukin vakituisen henkilöstön ja sopimuspalokuntien yhteistoimintaan. (Salli 2013, 51)

PELASTUSLAITOSTEN VERROKKIRYHMITTELY (vuoden 2012 tiedoilla)

Asukaslukutieto 31.12.2012 (Tilastokeskus)					Pelastustoimi				Kuntien maksuosuus
					Kaikki hälytykset		Poistettu ensivasteet		
4 ryhmää					Hälytykset ka 2010 - 2012	Häl/1000 as	Hälytykset ka 2010 - 2012	Häl/1000 as	euroa/asukas (pl. vuokrat)
Suuri asukasluku ja väestö kasvaa	asukasluku	maapinta- ala (km ²)	asukkaita/ km ²	väestökehitys (5 v jaksolla)					
Helsinki	603 968	214	2 825,6	+++	8 988	14,9	8 017	13,3	56,2
Keski- Uusimaa	429 311	1 938	221,5	+++	7 229	16,8	5 719	13,3	45,7
Länsi- Uusimaa	438 414	4 243	103,3	+++	7 162	16,3	5 926	13,5	53,9
Varsinais- Suomi	468 936	10 661	44,0	+	9 076	19,4	7 255	15,5	53,2
Pirkanmaa	496 568	12 446	39,9	++	11 212	22,6	7 705	15,5	57,8
									ka 53,7
Asukastiheys n. 30 as./km²									
Kymenlaakso	181 421	5 148	35,2	-	4 140	22,8	2 882	15,9	67,2
Itä-Uusimaa	95 142	2 702	35,2	+	2 065	21,7	1 398	14,7	81,8
Päijät-Häme	202 548	5 125	39,5	+	4 375	21,6	4 375	15,8	63,4
Kanta-Häme	175 472	5 200	33,7	+	3 851	21,9	2 748	15,7	47,8
Satakunta	224 934	7 957	28,3	-	5 657	25,2	4 021	17,9	71
									ka 65,0
Asukastiheys 10–20/km²									
Pohjanmaa	148 351	6 807	21,8	+	2 946	19,9	2 144	14,5	63,1
Etelä-Karjala	132 355	5 613	23,6	-	2 990	22,6	2 028	15,3	59,2
Keski- Pohjanmaa	99 922	5 962	16,8	-	2 454	24,6	1 699	17,0	65,6
Keski-Suomi	275 161	16 704	16,5	+	5 802	21,1	3 984	14,5	59
Etelä- Pohjanmaa	194 058	13 444	14,4	+	5 437	28,0	3 421	17,6	66,8
Pohjois-Savo	248 233	16 768	14,8	-	5 216	21,0	4 022	16,2	56,1
Oulu- Koillismaa	276 892	21 745	12,7	++	4 154	15,0	3 266	11,8	50,4
									ka 58,8
Asukastiheys alle 10 as./km² ja väestö vähenee									
Jokilaaksot	123 778	13 762	9,0	+	2 719	22,0	1 881	15,2	76,6
Pohjois- Karjala	165 754	17 763	9,3	-	4 024	24,3	2 750	16,6	58,9
Etelä-Savo	153 426	13 977	11,0	-	3 859	25,2	2 759	18,0	67,7
Kainuu	80 685	21 501	3,8	-	1 455	18,0	1 255	15,6	75,1
Lappi	182 844	92 662	2,0	-	4 263	23,3	3 512	19,2	67,5
									ka 68,0

KUVA 2. Pelastuslaitosten verrokkiryhmittely

(Muokattu pelastuslaitosten kumppanuusverkoston taulukosta, 2014)

Pelastuslaitokset käyttävät riskikohteiden ja alueiden määrittämisessä apuna sisäministeriön ohjetta toimintavalmiuden suunnittelemisesta. Ohjeen mukaan alueet on jaettu 1km x 1km riskiruutuihin, joiden riskitaso määritellään hyväksikäyttäen laskennallista regressiomallia. (Sisäasianministeriö 2012a, 7-9) Ruudun riskiluokkaan vaikuttavat keskeiset muuttujat ovat asukasluku, kerrosala sekä niiden yhteisvaikutus. Regressiomalli on kehitetty rakennuspalojen perusteella. (Tillander, Matala, Hostikka, Tiittanen, Kokki, Taskinen 2010) Lisäksi pelastuslaitos arvio riskiruudut tarkastelemalla niissä tapahtuneita vakavia onnettomuuksia. Mikäli riskiruudussa tapahtuu paljon onnettomuuksia, voi pelastuslaitos korottaa ruudun riskiluokkaa ohjeen mukaisesti. Riskienarviointimallin tarkoitus on siis ohjata toimintaa niin, että alueet, joissa onnettomuuksia todennäköisimmin tapahtuu, otetaan pelastuslaitosten toiminnan suunnittelussa huomioon. Riskiruutumalli käyttää neliportaista asteikkoa, jossa pelastuslaitokselle asetetaan kaikista tiukin toimintavalmiusvaatimus I-luokan riskiruutuihin. I-luokan riskiruudussa tapahtuva kiireelliseen hälytystehtävään ensimmäisen yksikön tavoiteaika on 6 minuuttia. II-luokan riskiruudussa tavoiteaika on 10 minuuttia, III-luokan 20 minuuttia, IV-luokan ruudussa tavoittamiselle ei ole määritelty tarkkaa aikatavoitetta. Vähimmäistavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun tavoiteajan vähintään 50 prosentissa tehtävistä. (Sisäasianministeriö 2012a) Pelastuslaitosten toiminta-alueet ovat erilaisia. Tätä erilaisuutta havainnollistaa hyvin kuva 3., jossa esitetään eri riskiruutujen määrä pelastuslaitosten alueella. Pelastuslaitosten toiminta-alueilla saattaa olla erityisriskikohteita, jotka pitää huomioida palvelutasoa määriteltäessä. Tällaisia erityisriskikohteita ovat esimerkiksi teollisuuslaitokset, lentokentät, kemikaalien varastointialueet sekä kuljetusväylät, satamat tai muut kohteet, jotka vaativat pelastustoimien yhteydessä erityiskalustoa tai muita erityisjärjestelyjä. Tämän vuoksi alueita ja niiden ominaisuuksia pitää arvioida pelastusalan erityiskriteerien mukaan.

PELASTUSTOIMEN ALUEIDEN VÄKILUKU JA PINTA-ALA
VUONNA 2014

	Väkiluku*	Pinta-ala (km ²)	Riskiruudut luokittain				Maa-ala (km ²)
			I	II	III	IV	
Helsinki	613 114	716	119	56	21	526	213
Länsi-Uusimaa	443 207	7 855	45	240	152	7 508	4 242
Keski-Uusimaa	434 199	1 986	66	240	100	1 579	1 940
Itä-Uusimaa	95 712	5 537	3	38	78	5 429	2 736
Varsinais-Suomi	471 157	20 539	33	236	280	20 088	10 663
Kanta-Häme	175 600	5 706	13	99	127	5 464	5 200
Päijät-Häme	202 487	6 256	16	144	87	6 041	5 124
Kymenlaakso	180 900	7 417	11	125	126	7 254	5 113
Etelä-Karjala	132 313	7 236	3	90	107	7 164	5 615
Etelä-Savo	152 584	18 768	7	93	94	18 537	13 984
Keski-Suomi	275 394	19 952	13	152	210	19 576	16 706
Pirkanmaa	500 307	14 471	29	259	261	13 906	12 444
Satakunta	224 600	11 636	10	168	179	11 338	7 957
Etelä-Pohjanmaa	194 061	14 001	3	127	158	13 711	13 445
Pohjanmaa	149 054	17 411	8	65	160	16 128	6 804
Keski-Pohjanmaa	100 039	9 116	6	56	66	8 387	6 215
Pohjois-Savo	248 538	20 368	17	115	142	20 070	16 771
Pohjois-Karjala	165 471	21 584	5	104	106	21 550	17 764
Jokilaaksot	123 334	17 259	2	69	108	17 792	13 499
Kainuu	80 029	24 453	2	51	61	24 488	21 503
Oulu-Koillismaa	280 042	26 180	14	145	156	25 957	21 739
Lappi	182 555	100 368	5	100	169	101 126	92 663
Yhteensä	5 424 697	361 404	430	2 772	2 948	373 619	302 340

*Väkiluku 31.12.2013.

KUVA 3. Riskiruudut pelastuslaitoksittain. (Ketola & Kokki 2015)

3.2 PELASTUSTOIMEN HALLINNOLLINEN JÄRJESTELMÄ

Pelastustoiminnan järjestämisestä Suomessa vastaavat kunnat. Pelastuslaitokset toimivat kuitenkin ylikunnallisesti, alueellisten pelastuslaitosten avulla. Pelastuslaitosten hallinto on Suomessa järjestetty 20 pelastuslaitoksella isäntäkuntamallilla ja kaksi pelastuslaitosta, Lappi ja Päijät-Häme, toimivat maakuntaliittojen yhteydessä (Mankkinen & Vänskä 2013, 24). Osa pelastuslaitoksista toimii liikelaitosmallilla. Vuonna 2007 ilmestyneen tutkimuksen mukaan 11 pelastuslaitosta toimi isäntäkuntamallilla ja kahdeksan pelastuslaitosta oli kunnallisia liikelaitoksia. Tuon tutkimuksen mukaan suurta eroa kunnallisen liikelaitosmallin ja isäntäkuntamallin välillä ei toiminnallisesti kuitenkaan nähty, koska kunnallinen liikelaitoskin toimii isäntäkunnan hallinnon alaisena. (Heinilä 2007, 39) Kuntien välille on tehty yhteistoimintasopimus, jossa sovitaan pelastuslaitoksen hallintojärjestelmän rakenteesta, eri kuntien edustustavasta sekä kustannusten jaosta. Pelastuslaitoksissa kuntien edustus on järjestetty eri tavoin eri pelastuslaitoksissa. Pelastuslaitoksessa saattaa olla johtokunta ja sen lisäksi vielä neuvottelukunta, joka voi ottaa kantaa osaan asioista. Usein kuitenkin isäntäkunnan kaupungin- tai kunnanvaltuustolla on suurin valta vaikuttaa pelastuslaitoksen toimintaan.

Keskeisin pelastusala koskeva laki on Pelastuslaki (379/2011). Pelastuslaissa määritellään pelastuslaitosten lakisääteiset tehtävät. Pelastuslaissa määritellään, että alueen pelastustoimen palvelutason tulee perustua alueen paikallisiin tarpeisiin ja uhkiin. Palvelutasossa on otettava huomioon toiminta myös poikkeusoloissa. Pelastuslaitoksen pitää tehdä määräaikainen palvelutasopäätös, jossa kuvataan nämä uhat ja riskit sekä määritellään voimavarat, palvelut ja niiden taso. Lisäksi palvelutasopäätökseen tulee sisältyä myös suunnitelma palvelutason kehittämisestä. Palvelutasosta päätetään alueen kuntien kuulemisen jälkeen. Aluehallintovirasto voi palauttaa palvelutasopäätöksen täydennettäväksi, mikäli se katsoo, että asiakirja on puutteellinen. Palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta voidaan antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä.

Valtiovalta ohjaa pelastustoimea normiohjauksen kautta eli lähinnä lainsäädännöllä ja asetuksilla. Pelastusala koskevat säädökset ovat Pelastuslaki (29.4.2011/379) ja valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (5.5.2011/407) eli Pelastusasetus. Toimintaa ohjataan myös sisäministeriön ohjeiden avulla. Tällaisia ohjeita ovat esimerkiksi pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (Sisäasiainministeriö 2012a) ja ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (Sisäasiainministeriö 2013).

Pelastusalan keskeiset valtionhallinnon toimijat ovat sisäministeriö ja sen pelastusosasto sekä aluehallintovirastot. Pelastuslain 23§ säätelee sisäasiainministeriön ja aluehallintoviraston tehtävistä seuraavasti:

Sisäasiainministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustoimintaa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäasiainministeriölle tässä laissa säädettyistä tehtävistä.

Aluehallintovirasto valvoo pelastustoimintaa sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirasto tukee lisäksi sisäasiainministeriötä 1 momentissa säädettyissä tehtävissä sekä huolehtii muista aluehallintovirastolle tässä laissa säädettyistä tehtävistä.

Sisäasiainministeriön ja aluehallintoviraston tehtävistä pelastustoimessa voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. (Pelastuslaki 379/2011 29§)

Edellisten tehtävien lisäksi aluehallintovirasto (AVI) osallistuu suuronnettomuusharjoitusten suunnitteluun ja järjestämiseen. Pelastuslaitosten on laadittava ulkoinen pelastussuunnitelma yhdessä toiminnanharjoittajan kanssa erityiskohteisiin, joita ovat:

- *ydinlaitos*
- *vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä käsittelevä tuotantolaitos*
- *kaivannaisjätteen jätealue*
- *järjestelyratapiha vaarallisten aineiden kuljetukseen*
- *satama-alue vaarallisten aineiden kuljetukseen ja säilytykseen*

AVI arvioi kuntien ja alueiden pelastustoimen palvelutasoa seuraavilla osa-alueilla:

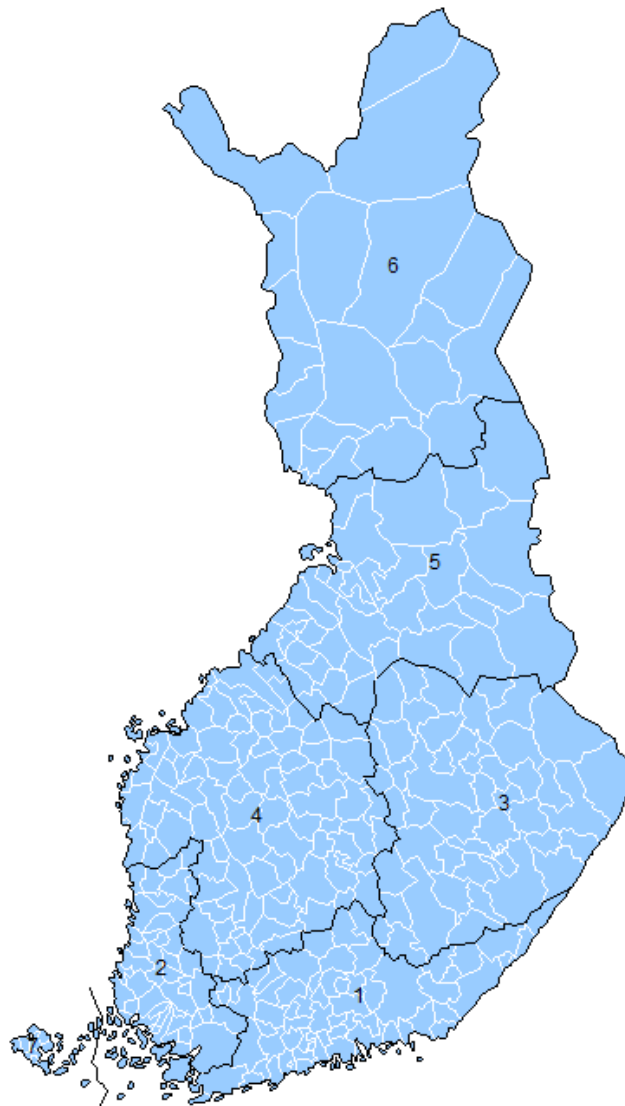
- *Onnettomuuksien ehkäisy ja onnettomuuksien seurausten rajoittaminen: turvallisuusviestintä ja valvontatehtävät*
- *Pelastustoiminnan valmiuteen liittyvät asiat: toimintavalmiusaika, pelastustoiminnan henkilöstön valmiudet sekä kaluston taso. Tärkeinä yksittäisinä asioina ovat esimerkiksi työturvallinen savusukelluskyky, vahvuuksien vastaavuus suhteessa riskeihin hälytyksissä sekä pätevän johtamistoiminnan ja päällystöpäivästyksen järjestäminen.*

- *Pelastustoimen valmiuteen kuuluva suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautuminen*

(Aluehallintovirasto 2015)

Mikäli pelastustoimen palvelutasossa on huomattavia epäkohtia, eikä niitä korjata aluehallintoviraston asettamassa määräajassa, aluehallintovirasto voi velvoittaa saattamaan palvelut laissa vaaditulle tasolle. Pohjois-Suomen AVI hallinnoi ja ohjaa metsäpalojen lentotähystystä. (Aluehallintovirasto 2015)

- 1 Etelä-Suomen AVI
- 2 Lounais-Suomen AVI
- 3 Itä-Suomen AVI
- 4 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
- 5 Pohjois-Suomen AVI
- 6 Lapin AVI
- 7 Ahvenanmaan valtionvirasto



Kuva 4. Aluehallintovirastot (Tilastokeskus 2015)

Pelastuslaitosten toimintaa on pyritty sisäministeriön puolelta kehittämään pelastustoimen yhteisen strategiatyöskentelyn ja hankkeiden avulla. Tämä näkyy valtakunnallisten strategioiden luomisessa, joita ovat esimerkiksi vuonna 2012 laadittu pelastustoimen strategia 2025. Parhailaan käynnissä on uusi pelastustoimen strategiahanke, jolla korvataan tuo aiemmin tehty strategia. (Sisäasiainministeriö 2012b, Sisäministeriö 2014a, 2014b) Sisäministeriö on ollut myös mukana erilaisissa hankkeissa ja projekteissa, joista esimerkkinä voidaan mainita pelastuslaitosten valtakunnallinen työhyvinvointikysely. (Sisäministeriö 2014d)

Valtiovallan kyky johtaa ja ohjata pelastustoimea suoraan on siis rajallinen. Esimerkkinä suorasta ohjausyrityksestä voidaan esiin nostaa vuonna 2013 tehty hallituksen päätös, jonka mukaan pelastuslaitoksien määrä aiottiin supistaa 22:sta 11:ta. Hanketta perusteltiin sillä saavutettavilla säästöillä. (Sisäasiainministeriö 2013) Lausuntokierroksen jälkeen hanke jätettiin toteuttamatta. Sen sijaan pelastuslaitoksille asetettiin 7,5 miljoonan euron vuotuinen säästövelvoite ja rajoitettiin johtokeskusten määrä yhteentoista. (Sisäministeriö. 2014c)

Lausuntokierroksen aikana esiin tuli käsitys, että säästöjen sijaan äkillinen rakenneuudistus aiheuttaisikin lisämenoja. (Kuntaliitto 2014) Vuoden 2011 pelastuslakiin on kirjattu selkeästi valtioneuvoston mahdollisuus muokata pelastuslaitosten alueita kuntia kuultuaan tai omasta päätöksestä. On kuitenkin jossakin määrin yllättävää, että valtiovalta voi asettaa kuntaomisteisille pelastuslaitoksille suoria säästövelvoitteita tai muita rakenteellisia ehtoja. Säästövelvoite vaikuttaakin poliittiselta kompromissilta, johon suostuttiin sitoutumaan, jotta pelastuslaitosten rakennetta ei muokattaisi esitetyn mallin mukaan.

Periaatteessa pelastuslaitokset ovat siis kuntien hallinnassa. Pelastustoiminnan palvelutason määrittelyssä käytettävä ohjeistus taas ohjaa toimintaa sillä ajatuksella, että palvelutasoa määriteltessä käytetään hyväksi yhtenäistä valtakunnallista riskienarviointimallia. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (Sisäasiainministeriö 2012a) antaa raamit minimipalvelutasolle, jossa keskeisenä arvioitavana seikkana on riskiruutujen saavuttamisaika sekä tehokkaan pelastustoiminnan alkamisaika. Riskiruudun riskitaso voi nousta asutuksen tai kerrosalan lisääntyessä sen alueella. Pelastuslaitokselle tämä voi aiheuttaa tarvetta parantaa palvelutasoa alueella, mikäli se ei kykene tavoittamaan aluetta toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisessa ajassa. Kuntien päätöksenteossa ja kaavoituksessa tulisikin huomioida kyseinen asia asuinalueita kehitettäessä sekä paloasemien sijaintiasioita mietittäessä.

Aluehallintovirasto on eräissä tapauksissa velvoittanut pelastuslaitosta parantamaan palvelutasoaan, koska jonkin alueen saavuttamisaika on ollut liian suuri tai henkilöstön määrä liian vähäinen. Pelastuslain (2011/379) 85§ mukaan aluehallintovirasto voi määrätä pelastuslaitoksen parantamaan palvelutasoaan, mikäli siinä on huomattavia epäkohtia. Lainsäädäntö siis ilmeisesti jättää aluehallintovirastoille suuren tulkintavaran määrittää alueiden palvelutasoa. Hieman ristiriitaista lainsäädännössä on se, että pelastuslain 29 §:ssä mainitaan, että sisäministeriö voi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätöksen sisällöstä. Kuitenkaan tällaista asetusta ei ole tehty, vaan pelastuslaitokset käyttävät palvelutasopäätöksen tekemisessä tukena kahta ohjetasoista sisäministeriön opasta, joita ovat *Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje* vuodelta 2012 sekä *Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta* vuodelta 2013.

Pelastustoimen johtamisjärjestelmän tarkastelun yhteydessä on kuitenkin kysytty, pystyvätkö kunnat tai valtio ohjaamaan pelastuslaitosten toimintaa, vai toimivatko pelastuslaitokset todellisuudessa autonomisesti (Toivonen 2014, 69). Toisaalta syntyy myös vaikutelma, että pelastuslaitokset toimivat kuntien ja valtiovallan osittain ristiriitaisessa ohjauksessa.

4 PELASTUSALAN KOULUTUS SUOMESSA

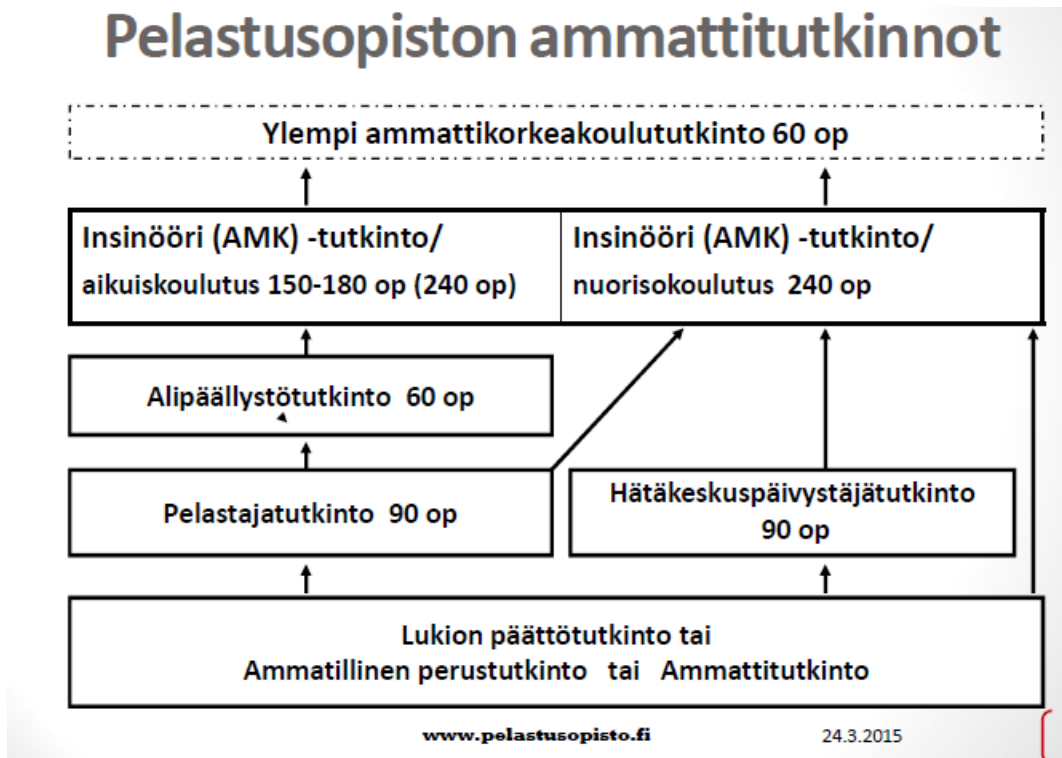
Pelastusalan koulutusjärjestelmällä on iso merkitys osana pelastusalan kehitystä. Tämän vuoksi on aiheellista käydä hieman läpi miten koulutus on kehittynyt ja minkälaista se nykyään on.

Pelastusalan koulutus Suomessa on vuosien saatossa muuttanut muotoaan. Järjestelmällisen koulutuksen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1935, jolloin Helsinkiin perustettiin Palopäällystökoulu. Palokuntajärjestöt vastasivat ensivaiheessa koulutuksesta. Vuonna 1958 alan opetus siirtyi valtion vastuulle, jolloin Valtion palokoulu aloitti toimintansa Espoossa. Alan koulutus oli kuitenkin pitkään vain muutamia viikkoja kestäviä kursseja ja keskittyi päällystökoulutukseen. Palomiesten koulutus käynnistyi vuonna 1969. Ensimmäinen paloiesimiesluokka valmistui vuonna 1972. (Pelastusopisto 2015b) Palomiesten koulutus oli Suomessa kuitenkin pitkään varsin epäyhtenäistä. Käytännössä vuoteen 1986 asti palomiehen työhön vaadittava ammattitaito saatiin pääasiallisesti työskentelemällä palokunnissa. Palomiehet olivat taustaltaan usein jonkin kädentaitoja edellyttäneen alan ammattilaisia tai urheilutaustan omaavia henkilöitä. (Juuti 1993, 90) 1980-luvulla osa palokunnista järjesti omia palomieskurssejaan. Esimerkiksi Tampereella pidettiin 4.1 - 14.5 1982 Valtion palo-opiston alueellinen palomieskurssi. Opettajina kurssilla oli palokunnan henkilöstöä sekä vierailevia luennoitsijoita. Palomieskursseja pidettiin Tampereella lähes vuosittain, kunnes pelastusopiston perustamisen myötä 1990-luvulla tarvetta alueellisille kursseille ei enää ollut. (Kaarninen 1998, 140) Vuonna 1986 annettiin asetus, jonka mukaan palokuntien päätoimisella miehistöllä, alipäällystöllä ja päällystöllä piti olla sisäministeriön hyväksymässä koulutuspaikassa suoritettu alan tutkinto. Palomies, joka oli ennen vuotta 1988 työskennellyt palomiehen tehtävissä vähintään kaksi vuotta, täytti kelpoisuusehdot kyseiseen tehtävään. (Asetus palo- ja pelastustoimessa annetun asetuksen muuttamisesta 569/1986) Nykymuotoinen 1,5 vuotta kestävä palomiesten koulutus alkoi vuonna 1992, kun alan koulutusta alettiin keskittää Kuopioon siirrettyyn valtion pelastuskouluun.

Pelastusopisto aloitti toimintansa vuonna 1995, kun miehistön ja alipäällystön koulutuksesta vastannut valtion pelastuskoulu ja päällystö- ja poikkeusolojen koulutuksesta vastannut valtion pelastusopisto yhdistettiin. (Pelastusopisto 2015b) Palopäällystötutkinto muuttui ammattikorkeakoulutasoiseksi vuonna 2000 (Sisäasiainministeriö 2012c).

4.1 PELASTUSALAN AMMATILLINEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ SUOMESSA NYKYPÄIVÄNÄ

Pelastusalan ammatillista koulutusta annetaan Kuopiossa pelastusopistossa sekä Helsingissä pelastuskoulussa. Pelastusopisto on sisäministeriön alainen oppilaitos ja siellä voi suorittaa pelastusalan miehistö-, alipäällystö- ja päällystötason sekä hätäkeskuspäivystäjän tutkinnon. Pelastajatutkinnon pituus pelastusopistossa on 90 op, alipäällystötutkinnon 60 op ja päällystön tutkinto 240 op. (Pelastusopisto 2015b)



Kuva 5. Pelastusalan ammatillinen koulutusjärjestelmä (Pelastusopisto 2015a)

Pelastajatutkinnon suorittaminen kestää pelastusopistolla kolme lukukautta.

Pohjakoulutusvaatimuksena pelastajakurssille on lukion päättötutkinto tai ammatillinen koulutus.

Tutkinto antaa kelpoisuuden pelastuslaitosten palomiehen tai palomies-sairaankuljettajan virkoihin. Opinnot sisältävät paljon käytännönläheistä opetusta, jonka tavoitteena on kouluttaa monitaitopelastajia pelastuslaitosten miehistötehtäviin. Opintojen keskeisiä sisältöjä ovat pelastustoiminta, ensihoito ja sairaankuljetus, onnettomuuksien ehkäisy ja turvallisuuskoulutus. (Pelastusopisto 2015b)

Alipäällystötutkinnon suorittaminen kestää pelastusopistossa kaksi lukukautta. Pohjakoulutusvaatimuksena koulutusohjelmaan on pelastajakurssi. Tutkinto antaa kelpoisuuden pelastus-

laitoksen alipäälystövirkoihin. Lisäksi tutkinnon suorittamisen jälkeen on mahdollista hakea opiskelemaan palopäälystön koulutusohjelman (insinööri AMK) mukaiselle aikuiskoulutuslinjalle. Alipäälystööpinoissa keskitytään pelastustoiminnan johtamiseen, onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn, väestönsuojeluun. Lopputyönä tehdään pelastusalaan liittyvä kehittämishanke, joka on laajuudeltaan 4 opintopistettä. (Pelastusopisto 2014b) Alipäälystökurssin toteutus on viime vuosien aikana muuttanut muotoaan niin, että entistä suurempi osa opinnoista suoritetaan monimuoto-opiskeluna. Tämä tarkoittaa sitä, että osa opinnoista suoritetaan nykyään etäopiskeluna ja lähiopiskelu pelastusopistolla on vähentynyt entisestä. Pelastuslaitoksissa alipäälystötutkinnon suorittaneet toimivat pääsääntöisesti esimiehinä paloasemilla ja ryhmänjohtajina pelastustehtävien yhteydessä. Ryhmänjohtaja toimii siis pelastusyksikön tai useamman yksikön johtajana. Pelastusryhmän koko on yleensä johtaja ja kolme pelastajaa.

Palopäälystön tutkinto-ohjelma antaa kelpoisuuden toimia kaikissa pelastuslaitosten päälystöviroissa. Palopäälystön koulutusohjelma järjestetään yhteistyössä Savonia-ammattikorkeakoulun kanssa. Käytännössä lähes kaikki opetus myös palopäälystön koulutusohjelmassa tapahtuu pelastusopistolla. Palopäälystön koulutuksen pituus on 240 op eli n. 3,5 vuotta, josta viisi lukukautta on lähiopiskelua ja loput ns. monimuoto-opiskelua, joka ei vaadi jatkuvaa asumista Kuopiossa. Päälystön koulutusohjelmasta valmistutaan AMK-insinööriksi. Päälystötutkinnon tavoitteena on kouluttaa pelastustoimen tarpeisiin laaja-alaisesti toimivia asiantuntijoita. (Pelastusopisto 2015b) Valtioneuvoston asetuksen (407/2011) mukaan päälystötutkinto päteväittää toimimaan alipäälystö- tai päälystötehtävissä pelastustehtävien yhteydessä. Koulutus on muuttanut muotoaan vuosien saatossa niin, että vuodesta 2004 lähtien opinto-ohjelmaan on voinut hakeutua ilman aikaisempaa pelastusalan koulutusta. Muutoksen yhteydessä lähiopintojen pituus kasvoi vaiheittain aikaisemmasta 1,5 vuodesta 2,5 vuoteen.

Koulutus pelastusopistolla on hyvin pitkälle sisäoppilaitosmaista, ja opiskelijat viettävät paljon aikaa yhdessä. Opintoihin kuuluu normaalin koulutuksen lisäksi koulupäivän jälkeen tapahtuvaa huoltoryhmätoimintaa. Huoltoryhmän (1+6) päällikkönä toimii alipäälystö- tai päälystööpiskelija ja jäsenenä miehistökoulutuksessa olevia opiskelijoita. Käytännössä huoltoryhmä tekee esimerkiksi ajoneuvojen kuukausitarkastuksia, kaluston huoltoa ja pitää pelastusopiston kirjastoa auki iltaisin. Pelastusopiston opintoetuihin kuuluu tutkinto-opiskelijoille ilmainen ruokailu sekä majoitus pelastusopiston asuntolassa.

Pelastusalan ammatillista koulutusta annetaan myös Helsingissä. Helsingin pelastuslaitoksen verkkosivuilla Helsingin pelastuskoulun toimintaa esitellään seuraavasti:

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

(Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2015a)

Pelastuskoulun pelastajakoulutus eroaa pelastusopiston koulutusohjelmasta niin, että peruskoulutus kestää neljä lukukautta. Opiskeluun kuuluu lisäksi molempina kesinä palkallinen työharjoittelu Helsingin pelastuslaitoksella. Pelastajakurssin jälkeen Helsingin pelastuslaitos jatkaa henkilöstön koulutusta oppisopimusmuotoisesti niin, että koulutuksen avulla saavutetaan sosiaali- ja terveysministeriön ensihoitopalveluista antaman asetuksen (340/2011) 8§ mukainen pätevyys ensihoitotehtävissä toimimiseen. Oppisopimuskoulutuksen kesto on kaksi lukukautta. (Helsingin pelastuslaitos 2015b)

4.2 SOPIMUSPALOKUNTIEN HENKILÖSTÖN KOULUTUS

Pelastuslaitoksen tulee huolehtia, että sivutoimisella sekä sopimuspalokunnan henkilöstöllä on riittävä koulutus pelastustoimintaan (Pelastuslaki 379/2011). Koulutuksissa on käytetty Suomen pelastusalan keskusjärjestön (SPEK) tuottamamaa oppimateriaalia, jonka pelastusopisto on vahvistanut. Koulutusten toteutuksesta vastaavat pääosin SPEK tai alueelliset pelastusliitot. Liittojen sivutoimisina kouluttajina toimii usein pelastuslaitoksen henkilöstöä. Pelastuslaitokset ovat käytännössä voineet tilata kurssit koulutusta tarjoavilta tahoilta tai toteuttaa ne oman henkilöstön voimin. (Sisäasiainministeriö 2012c, 34)

Pelastustoimintaan osallistuvan vapaaehtois- ja sopimushenkilöstön koulutusjärjestelmä

Sopimuspalokunnan päällikön peruskoulutus			
Palokunnan päällikkö	Sopimuspalokunnan päällikkökurssi (4 op)	Sivutoimisen teollisuus-	palopäällikön peruskurssi
Teollisuuspalopäällikkö			
Alipäällystön ja muun päällystön peruskoulutus		Alipäällystön täydennyskoulutus	
Yksikönjohtaja	Yksikönjohtajakurssi (87 h + 100 h)	Palokunnan toiminta poikkeusoloissa (15 h)	Toimi oikein paloilmottimella (12h)
		Yksikönjohtajan täydennyskurssi (30 h)	
Miehistön peruskoulutus		Miehistön täydennyskoulutus	
Vanhempi sammutusmies	Palokuntien turvallisuusviestintäkurssi (20 h)	Viestiliikennekurssi (12 h)	Eläinten pelastamisen kurssi (21 h)
	Palokuntien ensivastekurssi (32 h)	Vanhemman sammutusmiehen täydennyskurssi (16 h)	Jälkivahinkojen torjuntakurssi (8 h)
	Pintapelastuskurssi (16 h)	Palokuntien liikuntakoulutus ja kuntotestaus (15 h)	Sisäpalosimulaattorikurssi (18 h)
	Vaarallisten aineiden kurssi (20 h)	Palontutkintakurssi (14 h)	Metsäpalontorjuntakurssi (16 h)
	Öljyvahingon torjuntakurssi (20 h)	Psyykinen ensiapu (13 h)	Konemleskurssi (11 h)
	Pelastustyökurssi (20 h)	Ajoneuvon käsittelykurssi (17 h)	CBRN-kurssi (16 h) (ent. Suojelutoiminta poikkeusoloissa)
	Palokuntien ensiapukurssi (32 h)		
Sammutusmies	Savusukelluskurssi (30 h)	Henkilön nostot ja laskut (19 h)	Laskeutumisen ja kattotyöskentelyn kurssi (20 h)
	Asetuksen (VnA 407/2011) edellyttämä pohjakoulutus		
Nuorempi sammutusmies	Sammutustyökurssi (60 h)	Vauriotuhopuiden raivaus (13 h)	Vaarallisten aineiden tukitoiminnot (12 h)
Toteutus palokunnissa			
Sammutusmiesharjoittelija	Perehdyttäminen I, II ja III		

Kuva 6. Pelastustoimintaan osallistuvan vapaaehtois- ja sopimushenkilöstön koulutusjärjestelmä (SPEK)

5 TUTKIMUKSEN PELASTUSLAITOSTEN ORGANISAATIOT

5.1 PELASTUSLAITOKSET OVAT ERILAISIA

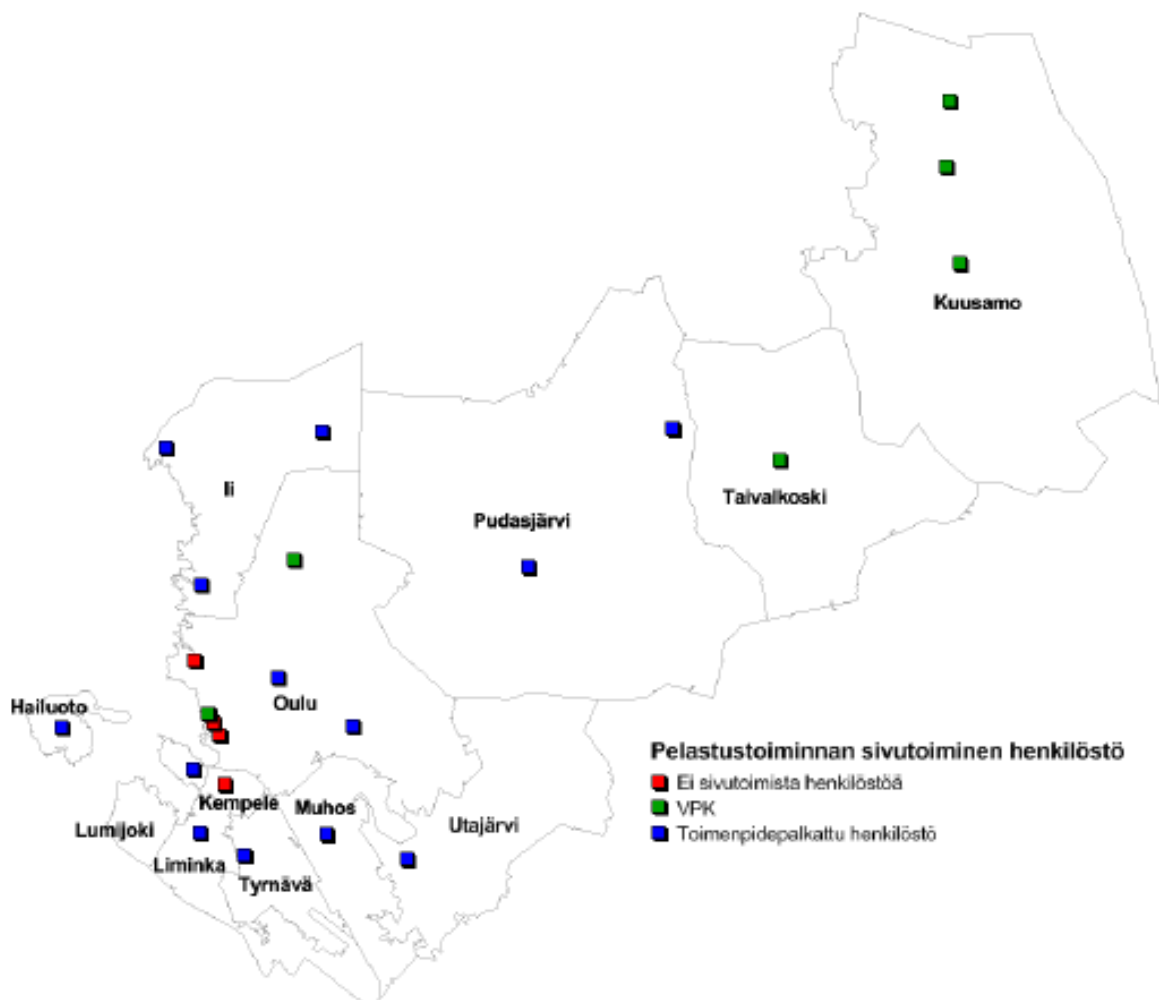
Pelastuslaitosten hallintomallit, organisaatorakenteet sekä johtamis- ja toimintakäytännöt ovat erilaisia (Mensala 2013, 11). Pelastuslaitosten vertailua ja esittelyä hankaloittaa se, että yhtenäistä tapaa esitellä organisaatioita ei ole maahamme muodostunut. Organisaatiokaavioiden esittämistavoissa ja tarkkuudessa on eroja, karttapohjalla esiteltyjen tietojen taso on eriävää, henkilöstötietojen taso vaihtelee, eikä edes pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto-järjestelmästä (PRONTO) ole aina saatavilla tarkkaa tietoa esimerkiksi pelastuslaitosten eri tason (päällystö, alipäällystö, miehistö, ensihoito, hallinto) henkilöstön määrästä. Toisaalta pelastuslaitosten henkilöstön tehtävät vaihtelevat pelastuslaitoksittain, joten pelkkä tehtävänimike ei kerro, mitä kaikkea jokin henkilö työkseen tekee. Pelastuslaitosten ulkopuolelta tehtävä, julkisiin aineistoihin perustuva tarkastelu on siis vaikeaa.

Pelastuslaitoksia koskevat tiedot olen koonnut pelastuslaitosten palvelutasopäätöksistä, vuosikertomuksista, verkkosivuilta sekä isäntäkuntien tilinpäätöksistä. Ongelmana tällaisessa aineistossa on se, että se ei todellisuudessa kuvaa nykyhetkeä vaan menneisyyttä, ja esimerkiksi tämän opinnäytetyön yhteydessä osa aineistosta on työn viimeistelyn aikaan reilusti yli vuoden ikäistä. Pelastuslaitosten organisaatorakenteiden ajantasaista esittelyä haittaa myös se, että organisaatiot ovat osittaisessa muutoksessa. Esimerkiksi Pirkanmaan pelastuslaitoksella tehtiin syksyllä 2014 organisaatorakenteen uudistus, jota esitteleviä organisaatorakennekaavioita vielä hienosäädettiin vuoden 2014 lopulla. Jokilaaksojen pelastuslaitoksen Facebook-sivujen mukaan myös sen organisaatio on uudistumassa (Jokilaaksojen pelastuslaitos 2014b). Tällaisten organisaatiomuutosten yhteydessä käy usein niin, että tieto muutoksista päivitetään pelastuslaitoksen intranettiin tai verkkosivuille viiveellä. Mikäli haluttaisiin täysin ajantasaista ja paikkansa pitävää tietoa, pitäisi se tuottaa yhteistyössä kyseisen pelastuslaitoksen kanssa.

Osa tiedoista on poimittu myös sanomalehdistä ja eri tahojen internetissä esittämästä aineistosta. Koska opinnäytetyön varsinainen tarkoitus ei ole vertailla organisaatioita, uskon että tällä aineistolla pystytään saamaan riittävän tarkka kuvailutaso eri pelastuslaitoksista. Ainakin se tuo esiin sen, että pelastuslaitokset eroavat monin tavoin toisistaan.

5.2 OULU - KOILLISMAAN PELASTUSLAITOS

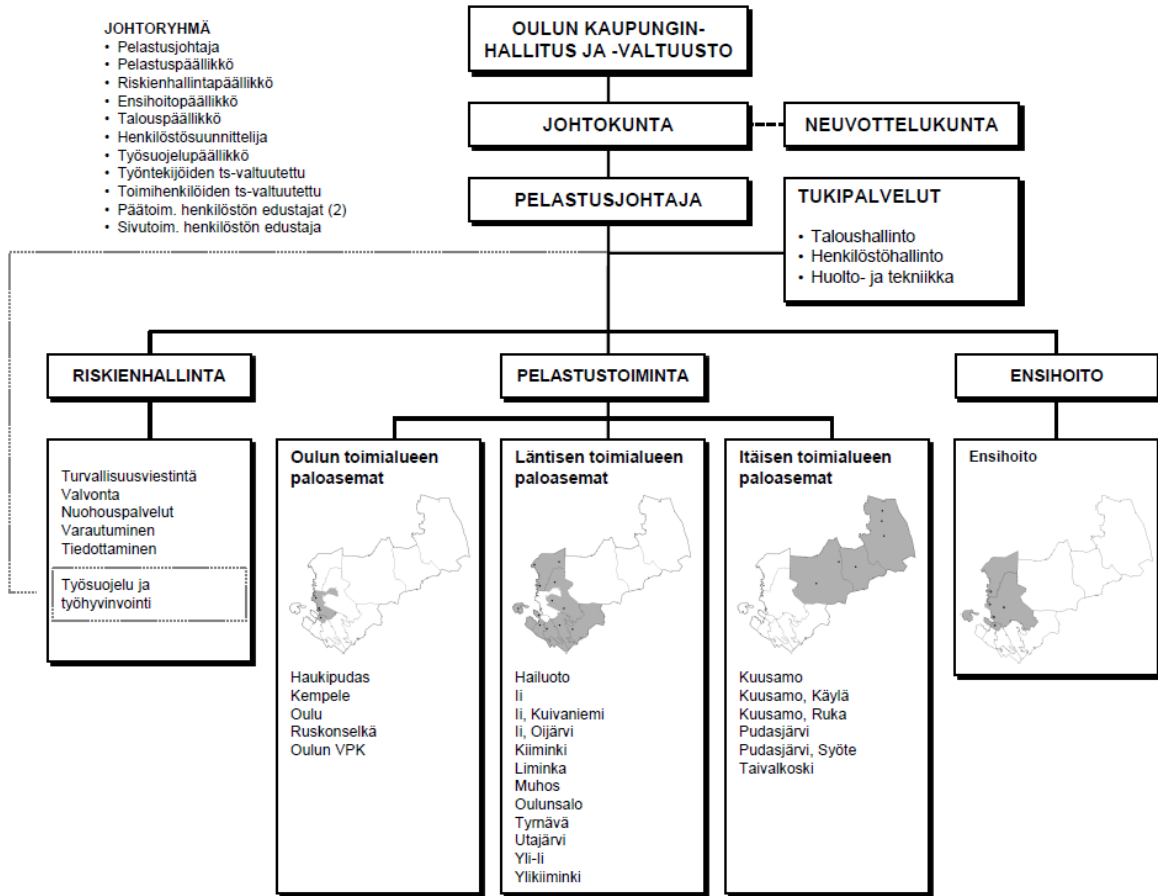
Pelastustoimialueen pinta-ala on noin 26 180 km² ja asukasmäärä alueella oli vuoden 2013 lopussa noin 280 000 (Ketola & Kokki 2015). Pelastuslaitos toimii 12 kunnan alueella, ja tämä voittoa tavoittelemattoman liikelaitos on osa Oulun kaupungin organisaatiota. Pelastustehtäviä hoidetaan 23 paloasemalta, joista viisi on ympärivuorokautisesti miehitettyjä. Pelastuslaitos hoitaa ensihoitopalveluita osassa alueen kunnista. Pelastuslaitoksella on kahdeksan ambulanssia välittömässä lähtövalmiudessa ympärivuorokautisesti sekä yksi ambulanssi lähtövalmiudessa päivittäin klo 7:30–19:30. Ambulanssit on sijoitettu Haukiputaan, Iin, Kempeleen, Kiimingin, Oulun ja Ruskonselän paloasemille. (Oulu-Koillismaan pelastuslaitos, 2014)



KUVA 7. Paloasemat Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen alueella (Oulu-Koillismaan pelastuslaitos 2012)

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella oli vuoden 2013 lopussa 312 työntekijää joista 241 oli vakinaista ja 71 määräaikaista tai sijaisena toimivia. Pelastustoimen työntekijöitä henkilöistä oli 212 ja ensihoitotehtävissä työskenteleviä 100. Lisäksi pelastuslaitoksella oli 284 sivutoimista työntekijää, joista 228 oli vakinaista ja 56 tilapäistä sivutoimisia. Sivutoimiset vakinaiset ja tilapäiset työntekijät ovat toimenpidepalkkaisia työntekijöitä, jotka ovat työsuhteessa pelastuslaitokseen, mutta tulevat töihin tarvittaessa. Tarvittaessa töihin tulee lisäksi vapaapalokuntalaisia (n.170 henkilöä), jotka eivät ole työsuhteessa pelastuslaitokseen, mutta joille pelastustoimi toimii palkkioiden sijaismaksajana. (Oulun kaupunki, 2014, 333–334) Pelastuslaitoksen ensihoito henkilöstön määrä on kasvanut vuoden 2013 jälkeen, koska Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on tehnyt ensihoitopalveluiden tuottamisesta yhteistoimintasopimuksen vuodelle 2014 sekä vuosille 2015–2017 (PPSHP 2014). Vuonna 2013 pelastuslaitoksen liikevaihto oli noin 25,4 miljoonaa euroa. Pelastuslaitoksen henkilöstökulut olivat noin 16,9 miljoonaa euroa josta pelastustoimen henkilöstön osuus oli noin 69 prosenttia ja ensihoitohenkilöstön 31 prosenttia. (Oulun kaupunki 2014, 333–335)

Pelastuslaitoksen edustuksellinen hallintojärjestelmä on järjestetty niin, että pelastuslaitoksen johtokunta toimii alueen ylimpänä monijäsenisenä pelastusviranomaisena. Johtokunta hyväksyy liikelaitoksen toimintasuunnitelman kaupunkistrategian ja omistajapoliittisen ohjelman mukaisesti. Johtokuntaan kuuluu seitsemän kaupungin hallituksen nimeämää jäsentä sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä. Käytössä on myös neuvottelukunta, joka toimii neuvoa antavassa roolissa pelastuslaitoksen toiminnan suunnittelussa, talousarvion laatimisessa, investointien valmistelussa ja palvelutason määrittelyn yhteydessä. Jäsenten valinta näihin toimielimiin suoritetaan noudattaen kuntien välistä yhteistoimintasopimusta. (Oulun kaupunki 2012)



KUVA 8. Organisaatiokaavio 2013 (Oulu-Koillismaan pelastuslaitos)

5.3 JOKILAAKSOJEN PELASTUSLAITOS

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen toimialue on 17 259 km² ja asukkaita alueella oli vuoden 2013 lopussa noin 123 000 (Ketola & Kokki 2015). Pelastuslaitos toimii 17 kunnan alueella ja Ylivieskan kaupunki toimii sille isäntäkuntana. Pelastustehtäviä hoidetaan 25:lta paloasemalta. Raahen paloasema on minuutin lähtövalmiudella toimiva, päätoimisen henkilöstön miehittävä, ympärivuorokautisesti toimiva asema. Loput 24 paloasemaa ovat sopimuspalokuntaperiaatteella toimivia asemia joista lähtöaika hälytykselle on sopimuksen mukaan viisi minuuttia. Näistä asemista kahdeksalla on yleensä virka-aikana miehitys, jolla hälytykseen voidaan lähteä minuutin kuluessa hälytyksestä. (Jokilaaksojen pelastuslaitos 2013, 28)

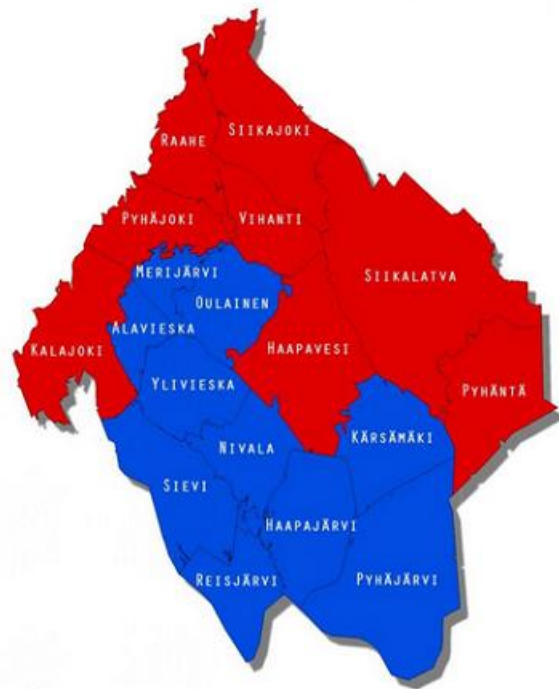
Pelastuslaitos tuottaa 10 ambulanssin voimin ensihoitopalvelut Raahessa, Ylivieskassa, Nivalassa, Haapajärvellä, Pyhäjärvellä ja Kärsämäellä. Vuoden 2015 alusta pelastuslaitos vastaa kiireellisestä ensihoidosta koko pelastuslaitoksen alueella. (Jokilaaksojen pelastuslaitos 2014)

Pohjoinen toimialue

Haapavesi
Kalajoki
Pyhäjoki
Pyhäntä
Raahе
Siikajoki
Siikalatva

Eteläinen toimialue

Alavieska
Haapajärvi
Kärsämäki
Merijärvi
Nivala
Oulainen
Pyhäjärvi
Reisjärvi
Sievi
Ylivieska



KUVA 9. Jokilaaksojen pelastuslaitoksen toimialuejako (Jokilaaksojen pelastuslaitos 2015)

Jokilaaksojen pelastuslaitoksella oli vuoden 2013 lopussa 177 työntekijää, joista 117 oli vakinaisia ja 60 kokoaikaisia määräaikaisia tai sijaisena toimivia. Lisäksi pelastuslaitoksella oli 292 sivutoimista työntekijää, jotka ovat ns. puolivakinaisia, joille maksettiin palkkaa sivutoimesta.

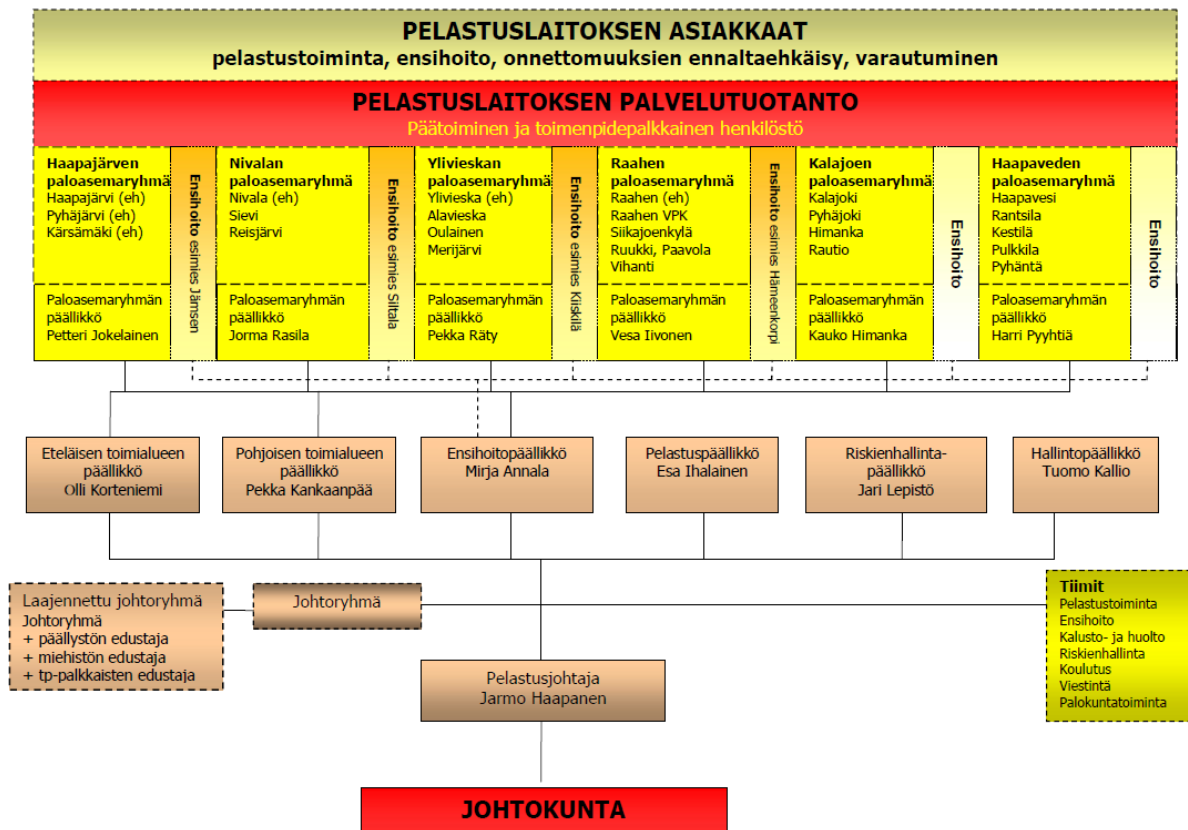
Lisäksi VPK-sopimuspalomiehiä oli n. 360 henkilöä. (Ylivieskan kaupunki 2014, 11)

Pelastuslaitoksen henkilöstömäärä on voimakkaassa kasvussa vuoteen 2013 verrattuna, koska Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (PPSHP) on tehnyt yhteistoimintasopimuksen ensihoitopalveluiden tuottamisesta Jokilaaksojen pelastuslaitoksen kanssa vuodelle 2014 sekä vuosille 2015–2017(PPSHP 2014). Jokilaaksojen pelastuslaitoksen liikevaihto vuonna 2013 oli noin 17,4 miljoonaa euroa ja henkilöstökulut noin 11,9 miljoonaa euroa (Ylivieskan kaupunki 2014, 160).

Jokilaaksojen pelastuslaitos toimii osana Ylivieskan kaupungin organisaatiota. Pelastuslaitoksella on johtokunta, jossa on jäseniä jokaisesta alueen kunnasta ja jossa on 18 jäsentä. Yli 20 000 asukkaan kunnilla on kaksi jäsentä johtokunnassa. Johtokunta toimii Ylivieskan kaupungin-hallituksen alaisena. Johtosäännön mukaan Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunnalla on suhteellisen paljon eri tehtäviä. Johtosäännössä näitä tehtäviä on listattu 12 kappaletta, joista

tärkeimpiä palvelutasosta päättäminen sekä toimintasuunnitelman ja talousarvion esittäminen, toimintakertomuksen hyväksyminen ja tilinpäätösesityksen tekeminen, virkojen perustamiset ja lakkauttamiset sekä erilaisten sopimusten tekeminen. (Ylivieskan kaupunki 2012)

ORGANISAATIO 2014



KUVA 10. Jokilaaksojen pelastuslaitoksen organisaatiokaavio (Jokilaaksojen pelastuslaitos 2014)

5.4 PIRKANMAAN PELASTUSLAITOS

Pirkanmaan pelastuslaitoksen toimialue on 14 471 km² ja asukkaita alueella oli vuoden 2013 lopussa noin 500 000 (Ketola & Kokki 2015). Pelastuslaitos toimii 22 kunnan alueella.

Pelastustehtäviä hoidetaan 65 paloasemalta. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2014b) Neljällätoista paloasemalla on välitön lähtövalmius ympärivuorokauden ja kolmella asemalla virka-aikaan.

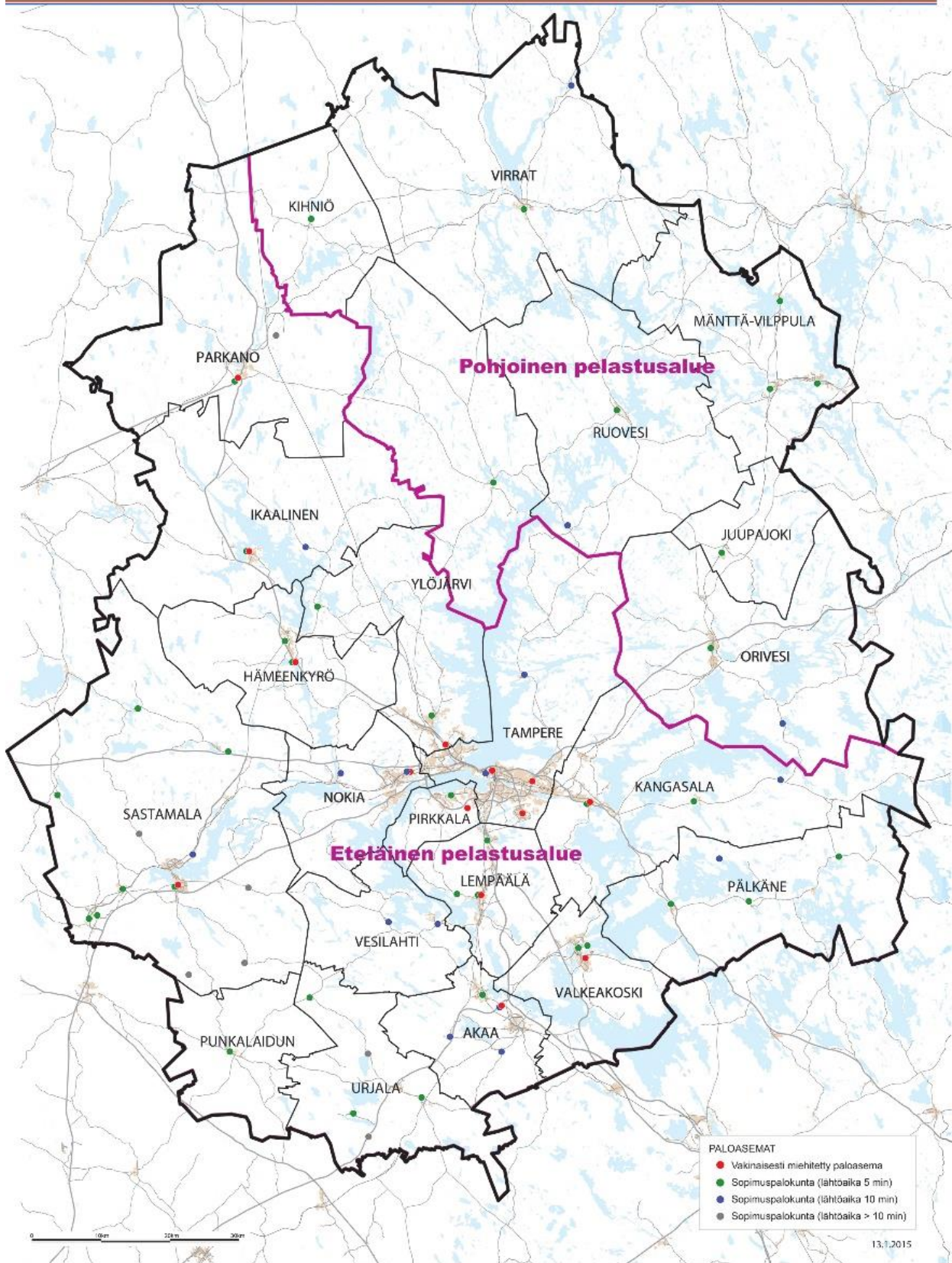
Pelastuslaitoksella on sopimus 51 sopimuspalokunnan kanssa. Vapaaehtoisia yhdistyspohjaisia palokuntia niistä oli 47. Ensivastetoimintaan osallistui 27 sopimuspalokuntaa. Sopimuspalokuntien hälytysosastojen henkilömäärä oli vuoden 2013 lopussa 774. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2015, 20)

Pirkanmaan pelastuslaitoksella työskenteli vuoden 2013 lopussa 588 henkilöä. Pelastustoiminnan työntekijöitä henkilöstöstä oli 418, ensihoidon 142 ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn 28 henkilöä. (Tampereen kaupunki 2014, 220) Pirkanmaan pelastuslaitoksen asemilla, joissa on ambulanssitoimintaa, osa palomiehistä tekee työvuoroja ensihoitotehtävissä. Pelastuslaitos onkin merkittävä ensihoitopalveluiden tuottaja alueellaan.

Pirkanmaan pelastuslaitoksella on yhteistoimintasopimus Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin (PSHP) kanssa ambulanssipalveluiden toteuttamisesta Tampereen, Nokian, Valkeakosken, Pirkkalan kuntien alueella. Vuoden 2013 lopussa pelastuslaitos aloitti ambulanssitoiminnan myös Lempäälän kunnassa. Pelastuslaitoksella on myös sopimus Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin kanssa ensivastetoiminnasta Pirkanmaan kuntien alueella. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2013, 25)

Pelastuslaitoksen liikevaihto vuonna 2013 oli noin 41,7 miljoonaa euroa. Toimintakulut olivat 40,5 miljoonaa euroa, joista pelastustoiminnan kuluja oli noin 80 % ja 20 % ensihoidon kuluja.

Henkilöstökulut olivat vuonna 2013 noin 29,8 miljoonaa euroa. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2014a, 8-9)



KUVA 11. Pirkanmaan pelastuslaitoksen toimialue 2015 (Pirkanmaan pelastuslaitos)

Pirkanmaan pelastuslaitos on Tampereen kaupunginhallituksen alainen taseyksikkö. Pelastuslaitoksen monijäsenisenä toimielimenä toimii Tampereen kaupunginhallitus. Tampereen kaupunginhallitus hyväksyy pelastustoimen palvelutasopäätöksen kuntien kuulemisen jälkeen. Pelastustoimen neuvottelukunta toimii alueen kuntien yhteiselimenä. Neuvottelukunta tekee ehdotuksen talousarviosta, palvelutasopäätöksestä sekä muita ehdotuksia toiminnan kehittämisestä. (Pirkanmaan pelastuslaitoksen johtosääntö 2012)



KUVA 12. Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio (Pirkanmaan pelastuslaitos 2015)

5.5 HUOMIOITA TUTKIMUKSEN PELASTUSLAITOKSISTA

Kuvauksen avulla voidaan havaita, että pelastuslaitokset ovat organisaatorakenteiltaan ja toimintatavoiltaan erilaisia. Pelastuslaitoksen mielletään usein varsin selkeiksi linjaorganisaatioiksi. Olettamus johtuu ehkä siitä, että operatiivisen pelastustoiminnan yhteydessä käytössä on selkeä linjaorganisaatiomalli. Käytännössä pelastuslaitosten rakenteissa on havaittavissa jonkinlaisia hybridimaisia rakenneratkaisuja, joissa selkeään linjaorganisaatioon on sekoittuneena matriisi-, alue- ja toimintopohjaisia rakenteita. Tutkimuksen pelastuslaitosten eräs erityispiirre on se, että ne kaikki ovat merkittäviä ensihoitopalveluiden tuottajia alueillaan. Tampereen aluepelastuslaitos oli keskeinen ensihoitopalveluiden tuottaja Pirkanmaalla jo ennen alueellistamista. Pohjois-

Pohjanmaan sairaanhoitopiirin alueella toimivien Oulu-Koillismaan ja Jokilaaksojen pelastuslaitoksissa ensihoitopalveluiden järjestäminen taas on kasvanut huomattavasti muutaman viime vuoden aikana. Tämä on hyvä huomioida esimerkiksi tilinpäätöstietoja vertailtaessa, koska ensihoito saattaa aiheuttaa ison osan liikevaihdosta. Käytännössä ensihoidon ja pelastustoiminnan kulut olisikin hyvä erotella tilinpäätöksissä selkeästi, jotta pelastuslaitosten kulujen vertailtavuus on mahdollista. Pelastuslaitosten asema osana kuntien edustuksellista hallintojärjestelmää vaihtelee riippuen alueesta.

Taulukko 1. Tietoja tutkimuksen pelastuslaitoksista

Pelastuslaitos	liikevaihto 2013 (milj. €)	Vakituinen henkilöstö lkm (2013)	henkilöstökulut 2013 (milj. €)	24/7 asemat (2013)
Jokilaaksojen pelastuslaitos	17,4	177	11,9	1
Oulu-Koillismaan pelastuslaitos	25,4	312	16,9	5
Pirkanmaan pelastuslaitos	41,7	588	29,8	14

Taulukko 2. Perustietoja tutkimuksen pelastuslaitoksista

Pelastuslaitos	kuntien lkm	pinta-ala¹	asukasmäärä (2013)¹	kuntien maksuosuudet pelastustoimesta (2014)*²
Jokilaaksojen pelastuslaitos	17	17 259 km²	123 000	78 €/asukas
Oulu-Koillismaan pelastuslaitos	12	26180 km²	280 000	51 €/asukas
Pirkanmaan pelastuslaitos	22	14 417 km²	500 000	76 €/asukas

(1 Ketola & Kokki 2015)

(* pl. kiinteistöjen ja väestönsuojien vuokrat ja poistot, ei sisällä ensihoidon osuutta, 2 Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto)

Kulujen osalta tiedot eivät ole täysin yhteneviä, koska laitosten kirjauskäytännöt poikkeavat osittain toisistaan. Suuntaa antavina niitä kuitenkin voidaan pitää. Vuonna 2014 Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen henkilöstökulut tulevat kasvamaan huomattavasti, koska niiden ensihoitopalveluiden tarjonta kasvaa voimakkaasti. Tilinpäätöstiedoissa henkilöstökulut

ilmoitetaan usein vain kokonaislukuna, joten esimerkiksi ensihoitohenkilöstön kulut eivät tule kaikissa tilinpäätöksissä erikseen esiin.

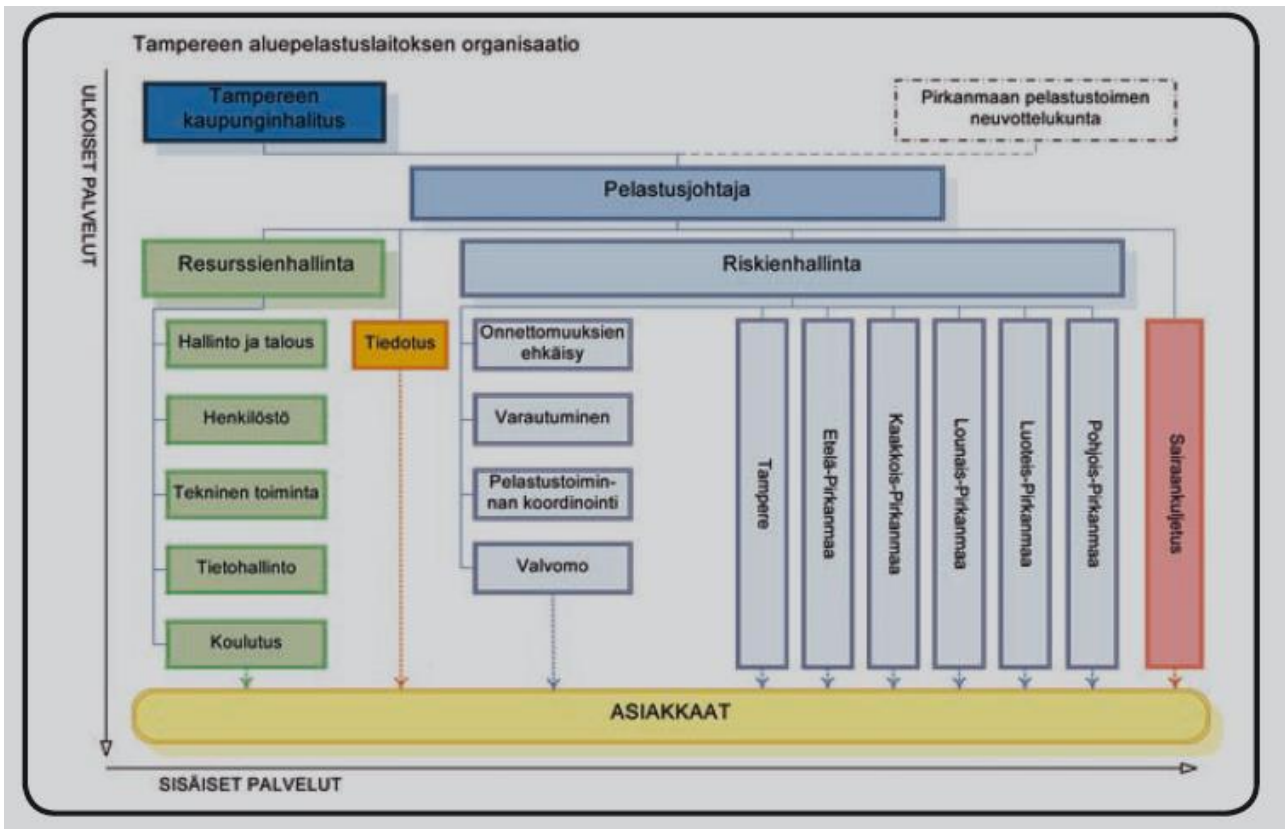
6 PIRKANMAAN PELASTUSLAITOKSEN ORGANISAATION MUUTOS ALUEELLISEN PELASTUSLAITOKSEN AIKANA

Tässä luvussa esitellään tarkemmin entisen Tampereen aluepelastuslaitoksen eli nykyisen Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaation muutosta alueellistamisen jälkeen. Pirkanmaan pelastuslaitoksen kehitystä kuvataan tarkemmin, koska halusin esittää esimerkin yhdestä mahdollisesta organisaation kehityskulusta. Pelastuslaitosten toimintaympäristö vaikuttaa siihen, minkälaisia toimintaratkaisuja pelastuslaitoksilla on mahdollista ottaa käyttöön. Toimintaympäristö on kovin erilainen isojen kaupunkien läheisyydessä kuin harvaan asutulla maaseudulla. Kuntakohtaisten pelastuslaitosten aikaiset ratkaisut sekä aiemmin voimassa ollut lainsäädäntö sekä muu valtionhallinnon ohjaus ovat osaltaan vaikuttaneet, siihen minkälaisista lähtökohdista alueellisia pelastuslaitoksia ryhdyttiin kehittämään vuosina 2003-4.

6.1 PELASTUSLAITOKSEN ORGANISAATION MUUTOS

Ennen nykymuotoista Pirkanmaan pelastuslaitosta on se historiansa aikana käynyt monia muutoksia. Merkittävin muutoksista lienee vuonna 2003 tehty koko Pirkanmaan laajuisen Tampereen aluepelastuslaitoksen muodostaminen. Tampereen seudulla pelastuslaitosten yhteistyötä oli selvitetty jo 1990-luvulla. Selvitystyössä oli mukana alun perin kuusi kuntaa, mutta vain osa niistä yhdisti tuolloin toimintansa. Selvitysten lopputuloksena Kangasalan, Pirkkalan ja Tampereen pelastuslaitokset yhdistettiin vuonna 1994. (Katajamäki 2008, 77) Nokian pelastuslaitos liittyi vuonna 2001 osaksi tätä alueellista pelastuslaitosta. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2013, 4) Vuonna 2003 yhdistettiin Pirkanmaalla 33 kunnan alueella toimineet pelastuslaitokset yhteiseksi alueelliseksi pelastuslaitokseksi. Tässä alueellisessa pelastuslaitoksessa Tampereen kaupunki toimi isäntäkuntana ja sopijakuntien edustus hoidettiin neuvottelukunnan avulla. Neuvottelukunnan rooli oli osallistua esitysten tekemiseen talousarviota ja palvelutasoa koskevissa asioissa. Se pystyi myös tekemään esityksiä pelastustoimen kehittämiseksi kunnissa. (Kallio, 2003, 140 - 141) Vuosien varrella toimialue on muuttunut yleisen kehityksen mukana. Vuonna 2003 toiminta-alueella oli 33 kuntaa, mutta vuonna 2015 kuntia oli kuntaliitosten jälkeen jäljellä enää 22. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2014d)

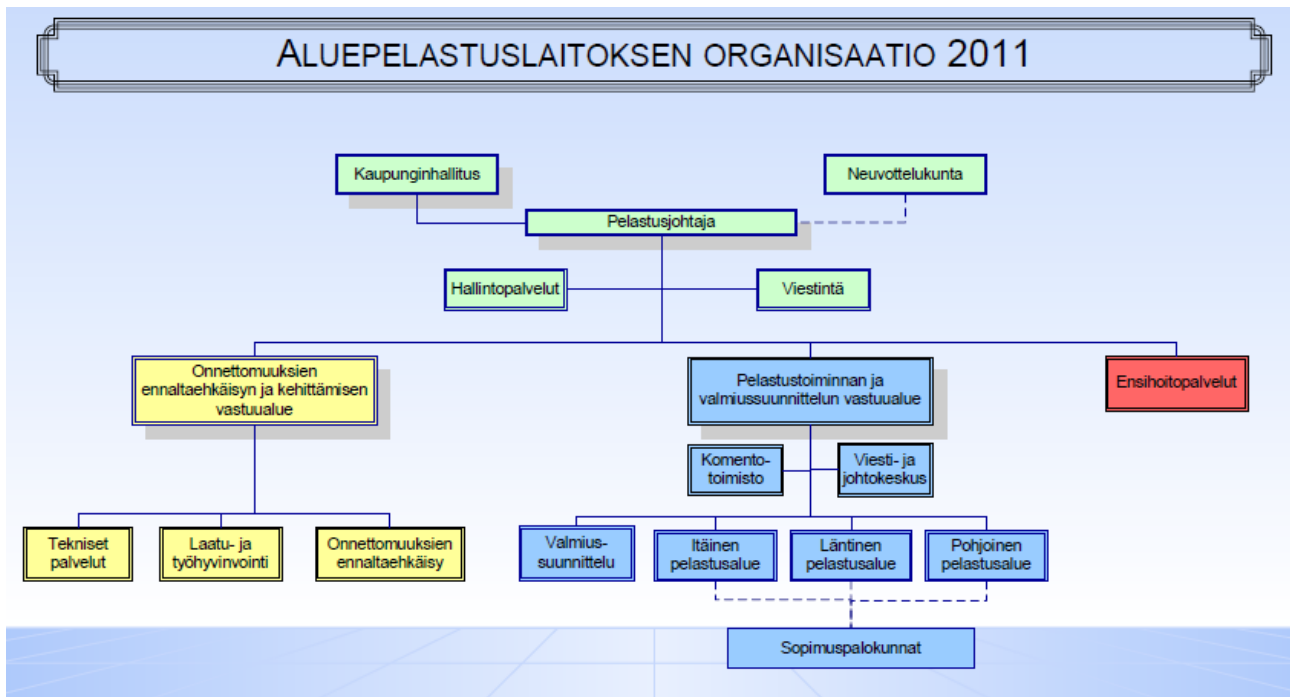
Vuonna 2003 Tampereen aluepelastuslaitos aloitti siis toimintansa maakunnan laajuisena. Pelastuslaitoksen alkuvuosina toiminta aloitettiin kuuden toiminta-alueen jaolla. Tämä aluejako perustui kuntien aikaisempaan yhteistyömalliin, seutukuntajakoon. Näitä alueita olivat Pohjois-Pirkanmaa, Kaakkois-Pirkanmaa, Tampereen toimialue, Etelä-Pirkanmaa, Lounais-Pirkanmaa ja Luoteis-Pirkanmaa. Näiden alueiden päätoimipaikat olivat Hämeenkyrö, Orivesi, Pälkäne, Tampere, Valkeakoski ja Vammala (Ojanen, 2010, 5) (ks. kuva 17.)



KUVA 13. Tampereen aluepelastuslaitoksen organisaatio 2003–2010 (Tampereen aluepelastuslaitos 2011a)

Kuuden toimialueen jaolla pelastuslaitos toimi vuoden 2010 loppuun asti. Vuoden 2011 alussa käyttöön otetun organisaatiouudistuksen myötä siirryttiin kolmen pelastusalueen malliin. Samalla päällystöpäivystäjäjärjestelmä muokattiin toimimaan kolmella päivystysalueella. Operatiivisen henkilöstön henkilöstöasioiden hoitamista keskitettiin uudistuksen yhteydessä perustettuun komentotoimistoon. (Tampereen aluepelastuslaitos 2012) Toimintaa organisoitiin uuteen malliin myös siten, että aikaisemmassa organisaatiossa olleista resurssienhallinnasta, riskienhallinnasta ja sairaankuljetuksesta muokattiin uuteen organisaatioon hieman eri sisällöillä toimivat rakenteet,

jotka olivat onnettomuuksien ennaltaehkäisyn ja kehittämisen vastuualue, pelastustoiminnan ja valmiussuunnittelun vastuualue sekä ensihoitopalvelut. (Honkala 2011, 22–25)



KUVA 14. Pelastuslaitoksen organisaatiokaavio 2011 (Pirkanmaan pelastuslaitos)

Komentotoimisto oli uusi osa organisaatiota ja sen pääasialliseksi tehtäväksi määriteltiin henkilöstöasioiden hoitaminen koko pelastuslaitoksen alueella samojen periaatteiden mukaisesti.

Tampereen aluepelastuslaitoksen johtosäännössä komentotoimisto kuvataan seuraavasti:

”Komentotoimisto on pelastustoiminnan keskitetty palveluyksikkö. Komentotoimiston ensisijainen tehtävä on vastata pelastusalueiden riittävästä henkilöressussista, johon kuuluvat mm. työvuorosuunnittelu, rekrytointitarpeen määrittäminen ja sijaisten hankinta sekä pelastustoiminnan kehittäminen ja ohjaus yhteistyössä pelastusalueiden palopäälliköiden kanssa. Komentotoimiston päällikkönä toimii palopäällikkö.” (Tampereen aluepelastuslaitos 2011b)

Tämän lisäksi vuonna 2011 organisaation uudeksi toiminnoksi perustettiin laatu- ja työhyvinvointiyksikkö. Yksikön toimintaa kuvataan johtosäännössä seuraavasti:

”Laatu- ja työhyvinvointipalveluihin kuuluvat tutkimus- ja kehitystyö sekä työhyvinvoinnin pirkanmaalainen johtaminen ja kehittäminen. Tutkimus- ja kehitystyöhön kuuluvat mm. laadun arviointi, korkeakoulu yhteistyö sekä pelastusalan tutkimusten seuranta. Työhyvinvoinnin johtamiseen ja kehittämiseen kuuluvat mm. työsuojelu, työterveyshuollon suunnittelu ja

ohjaaminen, sisäinen koulutus, työturvallisuusriskien arviointi ja testaussuunnittelu. Laatu- ja työhyvinvointipalveluista vastaa yksikön päällikkö.” (Tampereen aluepelastuslaitos 2011b)

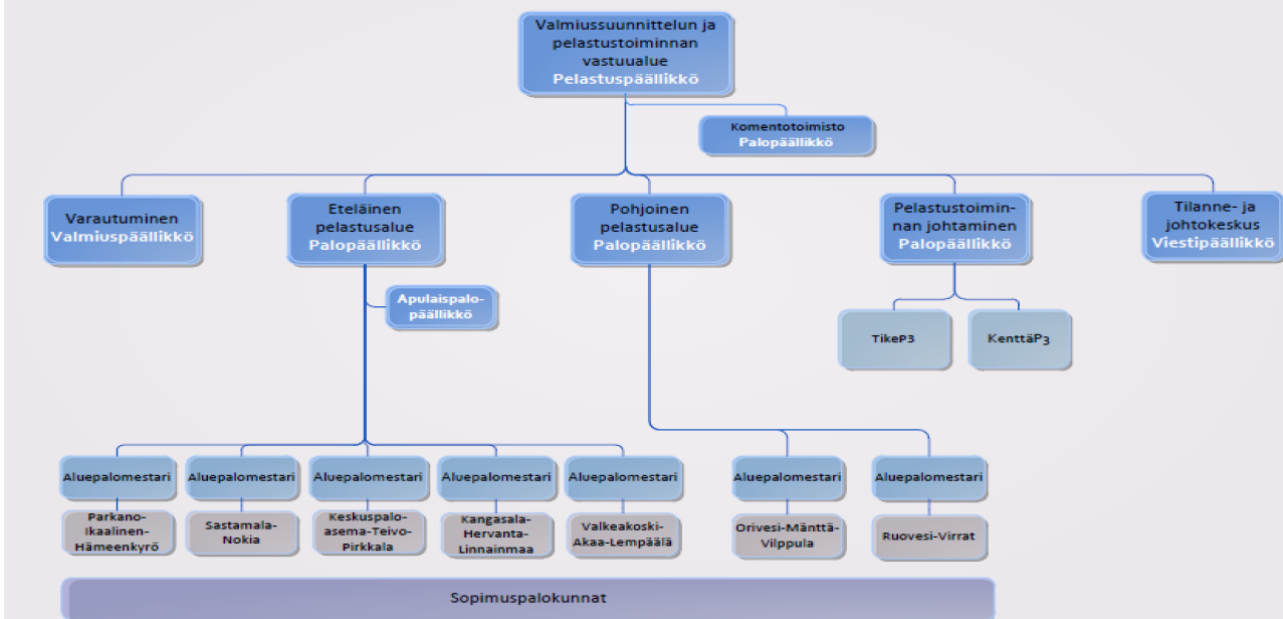
Laatu- ja työhyvinvointiyksikkö aloitti kuitenkin varsinaisesti toimintansa vasta vuoden 2012 alussa, jolloin sen johtoon valittiin kehittämispäällikkö. On kuitenkin hyvä huomata, että työhyvinvointi ja toiminnan laadun kehittäminen on tunnustettu tärkeiksi asioiksi. Se, kuinka hyvin tällaisen erillisen yksikön toiminta onnistutaan integroimaan osaksi kaikkea päivittäistä toimintaa, jää nähtäväksi.

Vuonna 2014 pelastustoiminnan vastuualue siirtyi toimimaan kahdella toimialueella, joita ovat eteläinen ja pohjoinen pelastusalue. Samalla myös palomestaripäivystysjärjestelmää uudistettiin. (ks. Kuva 19.) (Pirkanmaan pelastuslaitos 2014e) Onnettomuuksien ennaltaehkäisyn yksikkö jatkoi vanhalla kolmen toimialueen jaolla.



Kuva 15. Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio 2015 (Pirkanmaan pelastuslaitos 2015)

Organisaatiomuutoksessa otettiin käyttöön myös aluepalomestari malli, jossa jokaiselle paloasemaryhmälle tuli oma vastuupalomestari (Pirkanmaan pelastuslaitos 2014f). (ks. kuva 16.)



Kuva 16. Pelastustoiminnan organisaatio 2014- (Kautto 2015)

6.2 OPERATIIVISEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN KEHITYS PIRKANMAALLA VUOSIEN 2003–2015 AIKANA

Alueellisen pelastuslaitoksen aloittaessa vuonna 2003 muodostettiin 8 päällystöpäivystysaluetta. Päivystysaluejaon avulla pyrittiin varmistamaan, että joukkuelähdön kokoiisiin pelastustehtäviin saatiin johtajaksi mukaan päätoiminen päällystöviranhaltija. Joukkuelähdön tasoiseen tehtävään lähtee johtajan lisäksi kahdesta viiteen pelastusyksikköä (Pelastusopisto 2005, 18).

Päivystysalueiden päällystöpäivystäjät olivat normaalissa päivätyössä sekä vuorollaan virka-ajan ulkopuolella vapaamuotoisessa varallaolossa. Ainoastaan Tampereella oli neljä palomestaria vuorotyössä. (Tampereen aluepelastuslaitos 2005, 72) Vuosien saatossa päivystysalueiden määrä väheni kuuteen ja tämä malli oli voimassa vuoden 2010 loppuun asti (Tampereen aluepelastuslaitos 2009, 76).



Kuva 17. Tampereen aluepelastuslaitoksen toimialueet vuonna 2010 (Tampereen aluepelastuslaitos 2011a)

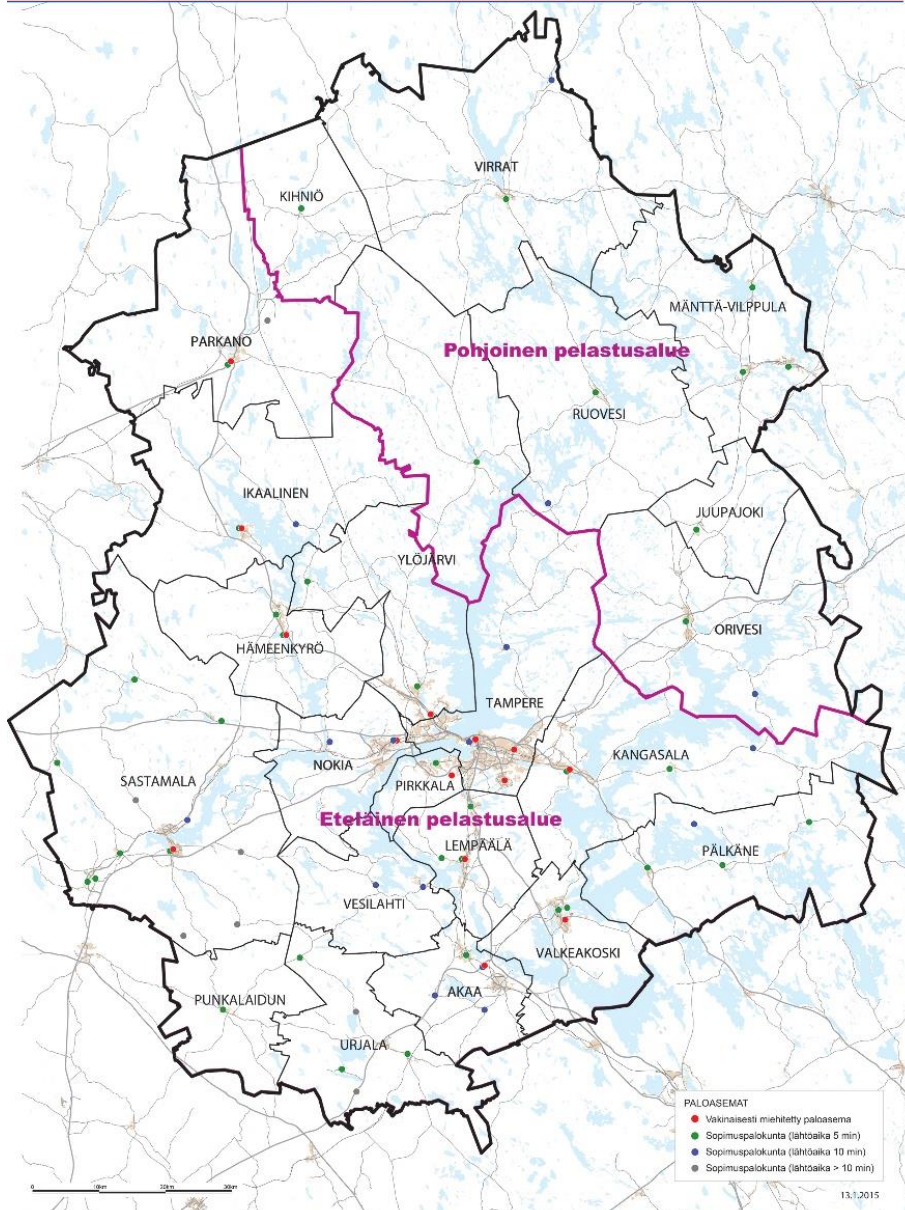
Vuonna 2011 operatiivisessa johtamisjärjestelmässä siirryttiin organisaatiomuutoksen myötä toimimaan kolmella toimialueella. Jokaisella toimialueella oli kasarmoidussa päivystyksessä 24 tunnin työvuoroja tekevä palomestari, P3. Päivystyspisteitä olivat Tampereen Hervannan paloasema, Nokian paloasema ja Ruoveden paloasema. (ks. kuva 18.) Muutoksen yhteydessä jokainen päivystävä palomestari sai myös johtoautoon oman kuljettajan, joka teki kohteeseen siirtymisen aikaisempaa turvallisemmaksi ja mahdollisti tehokkaamman johtamisen. Tämän lisäksi suurten tehtävien tai ruuhkatilanteiden varalta varallaolopäivystyksessä toimi P30, joka on eräänlainen palomestareiden takapäivystäjä. Varallaolopäivystyksessä toimi myös päivystävä päällikkö, P2. (Honkala 2011, 22 – 25) Käytännössä tämän muutoksen yhteydessä P3- tehtävissä toimivan palopäällystön työaika muuttui huomattavasti. Aiemmin P3-päivystykset oli hoidettu varallaolona normaalin virka-ajan ulkopuolella ja ainoastaan Tampereella oli ollut neljä

palomestaria vuorotyössä. Uudessa mallissa P3-päivystykseen osallistuvat henkilöt tekivät 24 tunnin päivystysvuoron lisäksi myös 8 tunnin virkapäiviä omilla paloasemillaan.



KUVA 18. Pelastusalueet 2011–2014 (Pirkanmaan pelastuslaitos)

Vuoden 2014 organisaatiouudistuksen yhteydessä pelastustoiminnan johtamisjärjestelmää muutettiin jälleen. Tällöin siirryttiin malliin, jossa Pirkanmaalla on kaksi kentällä operoivaa palomestaria (Kenttä-P3) välittömässä ympärivuorokautisessa valmiudessa. Tilanne- ja johtokeskuksessa päivystää ympärivuorokautisessa valmiudessa tike-P3. Näiden lisäksi vapaamuotoisessa varallaolossa on P30, joka toimii ruuhkatilanteissa tarpeen mukaan johtamistukena tai johtajana tilanne- ja johtokeskuksessa tai toimialueella. (Pirkanmaan pelastuslaitos 2014f, 12–13)



KUVA 19. Pirkanmaan pelastuslaitoksen pelastusalueet vuodesta 2014 (Pirkanmaan pelastuslaitos)

6.3 YHTEENVETO PIRKANMAAN PELASTUSLAITOKSEN MUUTOKSESTA

Pirkanmaan pelastuslaitoksella alueellistamisen jälkeen tehtyjä muutoksia tarkasteltaessa voidaan mielestäni havaita pyrkimys yhtenäistää organisaation toimintaa koko alueella samanlaisiksi.

Pelastuslaitoksen palomestarina toimivien P3-päällystöpäivystäjien toimialueiden koko on vuosien varrella kasvanut huomattavasti. Alkuvuosien kahdeksasta alueesta on siirrytty kahteen pelastustoiminnan alueeseen, joiden lisäksi on otettu käyttöön tilanne- ja johtokeskus.

Vapaamuotoisessa päivystyksessä näiden kahden kenttä P3:sen rinnalla toimii P30, joka

mahdollistaa samanaikaisten isompien tilanteiden sattuessa myös kolmannen palomestarin liittymisen johtoketjuun.

Pelastuslaitoksen päällystöhenkilöstö on erikoistunut entistä enemmän johonkin ydintehtävään. Pelastuslaitos on organisaatiomallissaan jakautunut kolmeen toiminnalliseen vastuualueeseen, joita ovat onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja teknisten palveluiden alue, pelastustoiminnan ja valmiussuunnittelun alue sekä ensihoitopalveluiden vastuualue. Näiden lisäksi erilliseksi vastuualueeksi voidaan nimetä pelastuslaitoksen hallinto. (ks. organisaatiokaavio 2015, kuva 15.) Henkilöstöasioiden hoitoa on keskitetty komentotoimistoon ja niiden hoitoon on luotu koko aluetta kattava toimintamalli. Näiden havaintojen perusteella voidaan päätellä, että Pirkanmaan pelastuslaitoksella on siirrytty aluepohjaisesta toimintamallista enemmän kohti prosessikohtaista toimintamallia.

7 JOHTAJAHAASTATTELUIDEN TULOKSET

7.1 TUTKIMUKSEN TIEDONANTAJIEN TAUSTATIEDOT

Tutkimukseen haastateltiin kolmen eri pelastuslaitoksen pelastusjohtajaa, joka on ylin viranhaltija pelastuslaitoksissa. Samoista pelastuslaitoksista haastateltiin myös seuraavan tason johtajaa eli pelastuspäällikköä. Osassa pelastuslaitoksista pelastuspäälliköitä on useampia ja haastatteluun valikoituivat sellaiset pelastuspäälliköt, joiden aikatauluun haastattelu saatiin parhaiten sopimaan.

Haastatellut johtajat olivat työskennelleet urallaan pääsääntöisesti pelastuslaitoksissa.

Poikkeuksena voidaan mainita yksi johtaja, jonka aikaisempi työura ei ollut kertynyt kunnallisella pelastusalalla vaan valtion palveluksessa. Tämäkin johtaja oli kuitenkin työskennellyt pelastusalaan liittyvissä työtehtävissä ensin opettajana pelastusopistolla ja myöhemmin hätäkeskuksen johtotehtävissä. Tolppi (2006, 37) on todennut pelastustoimen virkamieseliittiä koskeneessa tutkimuksessaan, että alan johtotehtävissä toimii nykyään lähinnä pelastustoimen piirissä työuransa tehneitä henkilöitä. Nuorin haastatelluista oli 42-vuotias kun taas vanhimmat lähenivät jo eläkeikää.

Informanttien koulutustausta vaihteli hieman, mutta suurin osa oli suorittanut pelastusalan päällystötutkinnon. Pelastusalan päällystötutkinnosta on hyvä tietää se, että sen laajuus on vuosien varrella kasvanut huomattavasti. Aiemmin osa päällystökoulutuksesta oli varsin lyhyttä ja esimerkiksi vuosina 1986–93 oli käytössä lukukauden (26 viikkoa) kestänyt alempi päällystötutkinto, joka antoi palopäällikön kelpoisuuden alle 15 000 asukkaan kuntiin. Vuosina 1980–2001 palomestarikurssi taas kesti 1 ½ vuotta (57 viikkoa). (Tolppi 2001, 116–119) Vuodesta 2001 lähtien palopäällystökoulutus on ollut noin 4 vuotta kestävä 240 opintopisteen AMK-tutkinto (Tolppi 2001, 116, Pelastusopisto 2014).

Suurin osa haastatelluista oli suorittanut joko ylemmän korkeakoulututkinnon tai ylemmän AMK-tutkinnon, joka vastaa teknisesti tasoltaan ylempää korkeakoulututkintoa. Tutkintomuotoisten koulutusten lisäksi johtajat olivat käyneet erilaisia kursseja ja koulutuksia, jotka liittyivät joko pelastusalaan tai johtamiseen. Esimerkiksi johtamisen erikoisammattitutkinnon mainitsi suorittaneensa kaksi haastatelluista.

Työn perussisältö vaihteli pelastuslaitoksittain jonkin verran, mihin oli syynä todennäköisesti pelastuslaitosten erilaiset organisaatoratkaisut, henkilöstömäärä ja toiminta-alueiden

eroavaisuudet. Isommissa organisaatioissa on mahdollista, että henkilöt erikoistuvat joihinkin tehtäviin. Toisaalta isoissa organisaatioissa voi olla enemmän hallintohenkilökuntaa, joka hoitaa osan hallinnollisista tehtävistä. Pienemmässä organisaatiossa ei tällainen erikoistuminen välttämättä ole mahdollista. Organisaatiomalleja tarkastelemalla voidaan myös havaita, että esimerkiksi Pirkanmaan pelastuslaitoksella on käytössä funktionaalisesti eli toimintojen mukaisesti muotoiltu organisaatio, jossa pelastuspäälliköt (3 kpl) johtavat jotakin toimialaa. Samaan aikaan pelastuslaitoksessa on käytössä myös alueellisia rakenteita, kuten pelastustoimialueet pohjoinen ja etelä. Jokilaaksojen pelastuslaitoksella alue on jaettu maantieteellisiin osiin, joita pelastuspäälliköt johtavat. Pelastuspäälliköillä oli siis vastuullaan jokin tietty alue, toiminta tai toimintoja. Pelastuslaitokset ovat osa julkista hallintoa ja toimintaperiaatteiltaan niitä voi kuvailla päällikkövirastoiksi.

7.2 JOHTAMISESSA TARVITTAVAT TAIDOT JA PÄÄTÖKSENTEKO

Haastatellut määrittivät johtamistyössä erityisesti tarvittavia tietoja ja taitoja hieman eri tavalla. He kertoivat erityisen tarpeelliseksi hallintoon ja päätöstentekoon liittyvän lainsäädännön tuntemuksen (hallintolaki, työehtosopimukset, kaavoitus ym.). Myös taloudellinen osaaminen oli tärkeää. Toisaalta myös substanssiosaaminen eli pelastusalan tuntemus nähtiin tärkeäksi. Henkilöt, joiden vastuulla oli jokin tietty osa-alue, kuten esimerkiksi uusien paloasemien rakentaminen, korostivat juuri sen toiminnan prosessinhallinnan ymmärrystä. Myös henkilökohtaisia johtamisominaisuuksia, johtamiskokemusta ja henkilöstöjohtamistaitoja korostettiin. Vuorovaikutus- ja neuvottelutaidot koettiin tärkeiksi, koska eri asioista neuvotellaan monien tahojen kanssa. Yksi haastatelluista toi esiin huomion, että alan syvä tuntemus on hyvä, mutta saattaa toisaalta johtaa lukkiutuneisiin ajatusmalleihin. Pelastusopiston entisen rehtorin Reijo Tolpin (2006, 35–36) tutkimuksessa pelastusalan johtohenkilöt nostivat tärkeimmiksi työssä tarvittaviksi tiedoiksi ja taidoiksi yhteistyökyvyn, alaisten motivointikyvyn, johtamistaidon ja esiintymistaidon. Tärkeinä tuossa tutkimuksessa oli pidetty myös tasapuolisuutta, määrätietoisuutta, kirjallista ilmaisutaitoa, hallinnon ja juridiikan tuntemusta sekä ryhmätyötaitoa. Haastattelujen perusteella syntyi vaikutelma, että pelastusjohtajien virka on hallintopainotteinen toimi, jossa pelastusalan substanssituntemuksesta on hyötyä. Pelastuspäälliköiden työssä pelastusalan substanssiosaaminen sekä jonkin erikoisosaamisen taitaminen nousi merkittävämpään asemaan.

Pelastuslaitoksissa, kuten missä tahansa organisaatiossa, tehdään paljon päätöksiä. Päätökset voivat olla kuitenkin kooltaan hyvin erilaisia ja vaihdella pienistä päivittäisistä päätöksistä isoihin strategisen tason päätöksiin, joissa päätetään esimerkiksi organisaatiomuutoksesta. Pienet asiat voidaan päättää kevyellä valmistelulla, mutta isompien päätösten yhteydessä käytetään päätösten valmisteluun huomattavasti enemmän henkilökuntaa ja laajempaa tarkastelua. Pääsääntöisesti isompien organisaatioiden päätöstenteon valmistelu kuvattiin prosessiksi, johon osallistui useita eri asiantuntijoita. Valmistelun aikana jokin ryhmä selvittää asiaan liittyvät lainsäädännölliset seikat ja taloudelliset vaikutukset, minkä jälkeen pyritään muokkaamaan yksiselitteinen virallinen päätös asiasta.

Haastattelujen perusteella erilaisten päätösten valmistelu vaikuttaa keskittyneen organisaatioiden omille asiantuntijoille ja organisaation ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö saattaa olla varsin vähäistä. Päätöksentekokulttuurissa saattaa kuitenkin olla eroja laitosten välillä. Tätä kuvattiin lähinnä niin, että isommissa pelastuslaitoksissa päätösten tekeminen tapahtuu kauempana suorittavan tason työntekijöistä. Päätösten valmistelu voi tällöin tapahtua varsin mekaanisesti ilman keskijohdon tai työntekijöiden edustusta niin, että tehty päätös vain ilmoitetaan siinä vaiheessa, kun sitä ryhdytään toteuttamaan. Tämä on ymmärrettävää, jos organisaatiossa mielletään, että kaikki tarvittava tieto sijaitsee organisaation ylärakenteissa. Tällöin vaarana on kuitenkin se, että päätöstä edeltävät olosuhteet tulkitaan liian yksioikoisesti ilman kosketusta kokemuserusteiseen tietoon. Tällaista tietoa organisaation työntekijöille kertyy organisaation suorittavilla tasoilla ja asiakasrajapinnoilla. Myös liian suppea tarkastelu jotakin päätöstä valmisteltaessa voi johtaa huonoihin lopputuloksiin. Toisaalta samaan aikaan haastatellut toivat esiin huolen siitä, että vastavoimat ja muutosvastarinta alkavat vaikuttaa, mikäli tieto päätösaikomuksista tulee julkisuuteen liian aikaisessa vaiheessa.

Päätöksentekoa edeltävää ajatteluprosessia johtajat eivät kuitenkaan keskusteluissa avanneet tarkemmin, vaan sitä kuvattiin lähinnä toiminnollisena, jopa mekaanisena tapahtumana. Osittain päätöksenteko saattaa olla reaktiivista, jolloin pyritään ratkaisemaan jokin havaittu ongelma. Päätöksentekona kuvattiin myös rutiinipäätöksiä ja toimintaohjeiden luomista keskijohdolle ja muille työntekijöille.

Pelastuslaitosten aseman osana kunnallista järjestelmää koettiin vaikuttavan päätöksiin niin, että isäntäkuntamallissa toimivilla pelastuslaitoksilla vahvimaksi päätöksiin vaikuttavaksi ohjaajaksi mainitaan juuri tämä isäntäkunta. Johtoryhmään tai neuvottelukuntaan asioita viedään

esiteltäväksi, mutta syntyy vaikutelma, että usein juuri keskuskunnan kanssa asioista neuvotellaan syvällisemmin. Eräässä pelastuslaitoksessa johtokunnan aiemmat jäsenet olivat olleet kunnanjohtajia ja tällöin siellä oltiin kiinnostuneita lähinnä toiminnan kuluista. Tämän johtokunnan miehitys vaihtui myöhemmin poliittisista luottamushenkilöistä koostuvaksi, jonka jälkeen siellä oltiin kiinnostuneempia pelastuslaitoksen palvelutasosta ja toiminnasta. Hallintomalli saattaa vaikuttaa siihen, minkälaista informaatiota pelastuslaitos johtokuntiin tai neuvottelukuntiin erityisesti tuottaa. Kunnallinen edunvalvonta saattaa välillä hankaloittaa päätösten tekoa, ja kun pelastuslaitoksissa näyttää olevan varsin vahva ammatillinen näkemys siitä miten asiat pitää hoitaa, ei ohjausta kuntien puolelta edes kaivata. Johtosäännön asettamissa rajoissa pelastusjohtajalla saattaa kuitenkin olla varsin iso valta tehdä päätöksiä.

Pelastuslaitosten näkökulmasta tarpeellisiksi koettuja päätöksiä rajoittavaksi asiaksi koettiin lähinnä kapea taloudellinen liikkumavara. Nykyisen taloustilanteen vuoksi pelastuslaitoksiin kohdistuu kuntien puolelta taloudellisia paineita. Toisaalta myös kunnallisen päätöksenteon hitaus vaikeuttaa monia prosesseja. Aikaa vievät varsinkin asiat, joissa vaaditaan monien toimijoiden ja toimien yhteensovittamista. Yksittäiset kunnat saattavat myös puolustaa omasta näkökulmastaan paikallisia resursseja, jolloin paloasemahankkeet tai paloasemien miehitysasioihin liittyvien päätösten teko voi olla hankalaa. Varsinaisesti johtajat eivät kuitenkaan koe, että päätöksentekoa rajoittaisi voimakkaasti mikään asia. Sisäisesti joitakin päätöksiä rajoittaa se, että alalla ei olla kovinkaan muutosherkkiä. Aikojen saatossa muodostuneiden toimintatapojen muuttaminen vaatii paljon selvityksiä, perustelua ja asenteisiin vaikuttamista.

Päätöksistä tiedottaminen on tärkeä osa organisaatioiden johtamista. Tutkituissa pelastuslaitoksissa eri päätöksistä tiedotettiin eri tavoin niiden luonteesta riippuen. Viranhaltijapäätökset kirjataan organisaatioiden käytössä oleviin päätösrekistereihin. Tällaisten päätösten etsiminen onnistuu, mikäli työntekijä osaa käyttää organisaatiossa käytössä olevia tietoteknisiä järjestelmiä. Esimerkiksi Pirkanmaan pelastuslaitos käyttää Tampereen kaupungin Loora-järjestelmää, joka toimii kaupungin intranetissä. Tällöin päätösten löytäminen edellyttää tosin jonkinlaista käsitystä siitä, kuka päätöksen on tehnyt. Lisäksi liitetiedostoja tallennetaan järjestelmään heikosti, jolloin on vaikea todellisuudessa saada tietoa päätöksen yksityiskohdista. Päätöksistä tiedotetaan normaalin menettelyn mukaan asianomaisille ja sisäisesti henkilöille, joiden katsotaan tarvitsevan tietoa päätöksestä. Pelastuslaitosten johtokuntien ja muiden toimielimien kokouspöytäkirjoja voi laitoksen käytännöistä riippuen löytää vaihtelevasti

pelastuslaitosten verkkosivuilta. Julkisen hallinnon periaatteiden mukaan varsin iso osa erilaisista päätöksistä ja kokouspöytäkirjoista on julkisia, mutta vaatii kuntalaiselta varsin syvällistä julkisen hallinnon periaatteiden sekä järjestelmien tuntemusta, että osaa hakea jotakin asiakirjaa suoraan pelastuslaitoksen tai kaupungin hallinnon toimipisteestä.

Pelastuslaitosten sisäinen tiedottaminen perustuu varsin pitkälle sähköpostin käyttöön. Erilaisten kokousten yhteydessä valmistelussa olevista asioista keskustellaan ja kerrotaan, mutta tällöin tiedon eteneminen riippuu siitä, kertovatko nämä henkilöt asioista linjassa eteenpäin. Tiedon eteenpäin siirtyminen onkin osittain sattumanvaraista ja saattaa perustua epävirallisiin verkostoihin ja kahvipöytäkeskusteluihin, jolloin myös tiedon taso saattaa muodostua tulkinnanvaraiseksi. Kaikissa haastateltujen edustamissa pelastuslaitoksissa oli käytössä myös henkilöstölehti, jonka avulla eri asioista voidaan informoida laajemmin koko työyhteisöä ja muita yhteistyötahoja. Henkilöstölehteä ei kuitenkaan maininnut kukaan haastatelluista, joten sitä ei kenties mielletä kovinkaan tärkeäksi johtamisvälineeksi. Toisaalta päivittäisjohtamisen ja tiedottamisen yhteydessä muutamia kertoja vuodessa ilmestyvä henkilöstölehti on liian hidas tiedottamisväline. Pelastuslaitoksissa on otettu jonkin verran käyttöön videoneuvottelujärjestelmiä, mutta niitä käytetään pääsääntöisesti kouluttamiseen ja erilaisten kokousten pitämiseen. Videoneuvottelujärjestelmien käyttöä myös tiedotustilanteissa ja muun päivittäisjohtamisen yhteydessä voisi olla hyvä lisätä. Eri asioihin liittyvää tietoa on siis paljon tarjolla, mutta ongelmana saattaa olla tiedon hajautuminen eri järjestelmiin sekä tiedottamisstrategian selkiytymättömyys. Päätösten ja eri tietojen eteenpäin toimittamiseen suhtaudutaan pääsääntöisesti yksisuuntaisena tiedottamisena, jolloin vuorovaikutusta eri tahojen välille ei synny. Mensalan (2013, 114) mukaan pelastuslaitosten henkilöstö on kuitenkin laajalaisesti kiinnostunut myös hallinnollisten asioiden valmistelu-, käsittely- ja päätöksentekoprosesseista. Hän tuo myös esiin ajatuksen, jonka mukaan parempi avoimuus hallintotyöskentelyssä ja tiedottamisessa voisi parantaa pelastuslaitosten yhteishenkeä sekä lähentää, usein etäiseksi jäänyttä, hallintotasoa työntekijätason kanssa. Saattaakin olla, että pelastuslaitosten organisaatiokulttuuri on sellainen, että kovin avointa päätösten valmistelua tai perustelua ei koeta tarpeelliseksi. Entistä avoimemmalla ja vuorovaikutteisemmalla tiedottamisella voitaisiin keskinäistä luottamusta ja työilmapiiriä parantaa.

7.3 PELASTUSLAITOSTEN JOHTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

Johtajat kertovat, että erityisesti heidän johtamistapaansa on vaikuttanut ennen muuta oma persoona sekä henkilökohtaiset ominaisuudet. Johtamistapoihin ovat myös vaikuttaneet työuran aikana saadut mallit sekä kertynyt elämäkokemus. Eri aikakausina pelastuslaitoksia on johdettu erilailla. Perinteisen autoritääris-hierarkisen mallin lisäksi osa johtajista kokee käyttävänsä ihmisläheisempää, keskustelevaa johtamismallia. Koulutuksen koetaan antaneen pohjaa erilaisten päätösten ja ratkaisujen tekemiseen sekä niiden perustelemiseen. Kokemuksen avulla taas opitaan ymmärtämään ihmisten käyttäytymistä ja tietämään, miten eri asioiden kanssa kannattaa edetä, jotta asianomaiset eivät hermostu. Hankalimpina asioina johtamisessa on koettu vaikeiden henkilöstöasioiden kuten irtisanomisten hoitaminen. Kiinnostava huomio on, että organisaatiouudistusten tekemistä ei mainittu hankalana asiana. Kuitenkin esimerkiksi Pirkanmaan pelastuslaitoksen vuoden 2011 organisaatiouudistus synnytti voimakkaan vastarinnan, suurta tyytymättömyyttä sekä epätietoisuutta toimintatavoista, kun uudistusta vietiin läpi. Kenties voimakkaimmin tällaisten uudistusten yhteydessä rasittuvat muutosta läpi vievät johtajat sekä väliportaan esimiehet.

Johtajat kuvailevat omia johtamistyylejään niukasti. Johtamistyyli vaikuttaa olevan riippuvainen persoonasta ja se vaihtelee henkilöstä riippuen. Kuitenkaan haastatellut eivät lähde pohtimaan oman tyylinsä heikkouksia tai vahvuuksia.

Tavallisesti ajatellaan, että yksilöt muokkaavat organisaatioita. Kuitenkin myös organisaatio ja sen kulttuuri muokkaavat yksilöitä. (Juuti 2010,17) Osa haastatelluista arvioikin, että oma johtamistyyli on kehittynyt jonkinlaiseksi tai johonkin suuntaan osittain lähiesimiehen vaikutuksesta. Tällöin johtaja saattaa pyrkiä johtamaan tavalla, joka sopii odotettuun rooliin. Sama vaikutus voi olla organisaatiokulttuurilla, jolloin jokin tietty johtamistapa voi olla odotettua tai perinteisen mallin mukainen.

Pelastuslaitosten johtamisen katsotaan muuttuneen entistä avoimempaan suuntaan.

Pelastuslaitosten erikoisuutena johtamisen yhteydessä voidaan pitää tavallaan kaksijakoista johtamistapaa. Pelastustehtävien yhteydessä johtaminen perustuu suoraan käskyjohtamiseen. Tällainen käskyjohtaminen ei yhtä hyvin sovellu työyhteisön normaalitilanteessa tapahtuvaan johtamiseen. Tällaisen tilannekohtaisesti vaihdettavan kaksoisroolin omaksumisen johtamisen

yhteydessä ajateltiin olevan monille johtajille vaikeaa. Organisaatio ei toimikaan käskettynä kuin kone, vaan ihmisten johtaminen on monisyisempää ja vaikeampaa. Huomionarvoista on se, että johtotehtäviin on yleensä edetty käymällä läpi pelastusalan omia koulutuksia, joissa on perinteisesti keskitytty operatiivisen toiminnan eli käytännön pelastustehtävien johtamiseen. Johtajan vaihdoksien todetaan vaikuttaneen johtamistapaan pelastuslaitoksissa ja sen muuttumiseen toisenlaiseksi. Alueellisten pelastuslaitosten alkuaikoina johtamisessa täytyi keskittyä voimakkaasti yhtenäisten menettelytapojen rakentamiseen. Nykyään voimavaroja on voitu kohdentaa enemmän toiminnan kehittämiseen. Yhteiskunta pelastuslaitosten ympärillä on muuttunut ja johtamisen todetaan muuttuneen vähemmän sotilaalliseen suuntaan.

Haastatellut toivat esiin varsin erilaisia johtamista hankaloittavia tekijöitä, eikä mitään yhtenäistä asiakokonaisuutta noussut esiin. Pelastuslaitosten koon kasvaessa on johtamisen koettu vaikeutuneen siinä mielessä, että se perustuu entistä enemmän sähköpostin avulla tapahtuvaan johtamiseen. Sähköpostitse asioita hoidettaessa, tulee helposti väärinkäsityksiä ja muita ongelmia. Puhelimella ja videoneuvottelujärjestelmillä voidaan hoitaa osa johtamistyöskentelystä ja neuvotteluista, mutta nekään eivät kuitenkaan pysty korvaamaan ihmisten kohtaamista ja aitoa vuorovaikutusta. Johtamisen yhteydessä mainitaan olevan jotakin ongelmia, joiden ajatellaan kenties johtuvan osittain esimiestyön heikkouksista tai johtamisroolien epäselvyyksistä.

Vanhojen toimintamallien muuttaminen koetaan varsin hankalaksi. Muutoksista kertominen varhaisessa vaiheessa johtaa helposti voimakkaaseen vastarintaan, jolloin muutosten tekeminen on vaikeaa. Toisaalta suljetussa piirissä valmistellut muutokset saattavat herättää epäluottamusta. Asioita voi kyllä muuttaa, jos on tarpeeksi perusteita muutoksen tueksi. Muutosprosessit voivat kuitenkin vaatia useamman vuoden aikaa, ennen kuin ne saadaan läpi vietyä.

7.4 PELASTUSLAITOSTEN UUDISTAMINEN JA KEHITYSTYÖ

Organisaation toiminnan kehittämistä puhuttaessa osa johtajista alkoi puhua käytännöistä ja kehittämiskäytännöistä, joita pelastuslaitoksiin oli luotu jonkin käytännön toiminnan tai työmenetelmien kehittämiseksi. Osassa pelastuslaitoksista käyttöön oli otettu kehittämistiimit, joihin työntekijät saattoivat hakeutua omasta halustaan. Yhdessä pelastuslaitoksessa organisaation mukautumiskykyä sisäisiin ja ulkoisiin tarpeisiin oli pyritty parantamaan mallilla, jossa varsin laajalla vastuuhenkilöjoukolla oli määräaikainen toimenkuva, jota tarkasteltiin 4-5 vuoden välein. Tämä oli pelastuslaitoksen johdossa koettu onnistuneeksi ratkaisuksi. Pirkanmaan

pelastuslaitoksessa oli perustettu erillinen laatu- ja työhyvinvointiyksikkö, joka pyrki toimillaan parantamaan toiminnan laatua sekä työhyvinvointia. Lisäksi Pirkanmaan pelastuslaitoksella on käytössä aloitejärjestelmä, johon jätetty aloite käsitellään erillisessä työryhmässä. Mikäli aloite on toteuttamiskelpoinen, sen valmistelua jatkaa sopiva työryhmä tai henkilö.

Kaikissa kolmessa pelastuslaitoksessa oli tehty alueellistamisen jälkeen organisaatiomuutoksia. Muutosten taso vaihteli pienistä hienosäädöistä laajoihin, toimialueita, toimintatapoja ja henkilöstön työtehtäviä muuttaneisiin isoihin muutoksiin.

Muutosten yhteydessä on esiintynyt joitakin ongelmia, sillä muutokset ovat saattaneet vaikuttaa toiminnassa laajemmalle, kuin muutosta suunniteltaessa ymmärrettiinkään. Toisaalta ne ovat saattaneet nostaa esiin uusia ongelmia, joita on usein ollut hankala ennakoita.

Vanhojen perinteiden ja toimintatapojen mainitaan rajoittavan uudistumista. Toimintaa olisi mahdollista kehittää eri suuntaan, jos siihen nähdään tarve. Muutosvastarinta muutosten yhteydessä saattaa kuitenkin olla kovaa. Lisäksi kunnalliseen hallintoon kuuluvat valitus- ja oikaisuvaatimukset saattavat myös joskus vaikeuttaa muutoksia. Ulkoisista seikoista muutoksia rajoittaviksi mainitaan talousraamit. Esimerkiksi säädösperustaa ei koeta kovinkaan paljon rajoittavaksi tekijäksi, vaan pikemminkin syntyy vaikutelma, että alan konservatiivisuus on suurin uudistumispyrkimyksiä hankaloittava asia.

Organisaatiokulttuurin käsittely jäi haastatteluissa vähäiseksi ja pintapuoliseksi. Siitä kysyttiin, koska ajatuksena oli, että se vaikuttaa siihen miten organisaatio toimii. Organisaatiokulttuurista puhuttaessa on hyvä huomata, että puhe on vaikeasta ja monimutkaisesta käsitteestä, joka voi eri ihmisille tarkoittaa eri asiaa.

Termillä organisaatiokulttuuri tarkoitetaan työyhteisön pintakuoren alla piilevää vaikeasti havaittavaa ja hitaasti muuttuvaa kulttuurista tasoa. Organisaatiokulttuurista voidaan käyttää myös nimitystä työyhteisökulttuuri. Organisaatiokulttuuri siis tarkoittaa niitä hallitsevia ajattelu- ja toimintatapoja, joiden mukaan organisaatiossa todellisuudessa toimitaan. Työyhteisössä vallitseva kulttuuri ei välttämättä muutu vaikka organisaation rakenteita muutetaan. (Nikkilä & Paasivaara 2007, 33 -35, ks. myös Schein 1987)

Organisaatiokulttuuria kuvattiin muun muassa perinteiseksi palokuntakulttuuriksi. Jaakkola (2008a, 62–63) on tutkinut pelastuslaitosten organisaatiokulttuuria ja havainnut sen olevan tiedostetuilta ja tiedostamattomilta tasoiltaan ristiriitainen. Kulttuurissa olivat pääpiirteinä vahva

oman ryhmän korostaminen, hierarkkisuus, ulkoinen riippumattomuus sekä pyrkimys yksinkertaisiin tulkintoihin eri asioissa. Jaakkolan mukaan kulttuurin erityispiirteet saattavat selittää monia pelastustoimen ongelmia ja vaikuttaa osaltaan myös työhyvinvointiin. Myös Nikkilä & Paasivaara (2007, 33–35) tuovat esiin, että organisaatiokulttuurin kielteiset mekanismit saattavat aiheuttaa työyhteisössä pahoinvointia kuten persoonattomuutta, alistuneisuutta, konservatiivisuutta ja eristäytymistä.

Erään johtajan huomio on, että ennaltaehkäisevää työtä ei oikein pelastuslaitoksissa arvosteta. Tällä hän tarkoittaa sitä, että kokee operatiivisen henkilöstön vierastavan ennaltaehkäiseviä työtehtäviä kuten valistusta, turvallisuuskoulutusta ja palotarkastuksia. Pelastusalan koulutus keskittyy paljolti käytännön operatiivisten pelastustehtävien hoitamiseen. Pelastusopistossa annetaan kuitenkin palotarkastus- ja turvallisuuskoulutuskoulutusta myös pelastaja- ja alipäällystötutkintojen yhteydessä. Haastateltu kokee kuitenkin, että pelastusopisto keskittyy markkinoimaan alaa liian toimintapainotteisena, jolloin ennaltaehkäisevää työtä ei niinkään opita arvostamaan. Voidaan mielestäni arvioida, että myös pelastuslaitoksien työyhteisöt ja työporukat saattavat muokata uusia tulokkaita osaksi tällaista kulttuuria. Toisaalta oman kokemukseni mukaan esimerkiksi pelastuslaitoksissa käytetty turvallisuuskoulutusmateriaali on välillä ollut vanhentunutta, epäkäytännöllistä ja huonosti suunniteltua. Tällaiset asiat saattavat heikentää motivaatiota tehdä ennaltaehkäisevää työtä. Esimerkiksi Pirkanmaan pelastuslaitoksella koulutusmateriaali on viime vuosina parantunut, eikä sitä enää nolota esittää koululaisille ja muille koulutettaville. Lisäksi turvallisuuskoulutuksen pitämiseen annettu koulutus on usein ollut pelastuslaitoksissa puutteellista. Turvallisuuskoulutuksen työtehtäviin liittyvät kielteiset asenteet ovat yhden haastatellun mielestä kuitenkin muuttumassa hyväksyvämpään suuntaan, ja myös onnettomuuksia ennaltaehkäisevän työn merkitys ymmärretään paremmin.

7.5 PALVELUTASOPÄÄTÖSJÄRJESTELMÄ JA SIDOSRYHMÄYHTEISTYÖ

Palvelutasopäätösjärjestelmää pidettiin pääosin toimivana. Ongelmaksi koettiin osittain se, että suunnitelmaan sisällytettävät toiminnan kehittämistä koskevia asioita ei saada läpivietyä, koska kustannuksia lisäävinä ne usein karsiutuvat kunnallisen päätöksentekoprosessin aikana.

Haastattelussa kysyttiin sidosryhmistä, jotta saataisiin selville, mitkä olisivat johtajien mielestä tärkeimpiä yhteistyötahoja. Sidosryhmäyhteistyön tahot riippuivat haastatellusta henkilöstä.

Pelastusjohtajat mainitsivat tärkeimmiksi yhteistyötahoiksi pelastuslaitosten johtajaverkoston, kaupunkien keskushallinnon, läheiset pelastuslaitokset, kuntapäätäjät ja poliisin sekä sairaanhoitopiirin. Pelastuspäälliköiden tärkeimmät yhteistyötahot keskittyivät vahvemmin pelastuslaitosten oman toiminnan ympärille ja siten paikallisen tason toimijoihin. Osittain yhteistyötahojen ja yhteistyöhenkilöstöverkoston arvioitiin kehittyneen aikaisempien yhteisten projektien aikana ja niiden nähtiin siten olevan henkilötasoisia. Mikäli tietoa tai näkemyksiä johonkin asiaan tarvittiin oman organisaation ulkopuoliselta taholta, oli tällöin mahdollista hyödyntää omia tuttuja yhteistyökumppaneita eri organisaatioista. Pelastuslaitoksissa eri yhteistyötahojen kanssa toimimista oli määritelty eri henkilöiden vastuulle.

Haastattelussa kysyttiin erikseen yhteistyösuhteista aluehallintoviraston (AVI), sisäministeriön (SM) ja sopimuspalokuntien kanssa. Aluehallintovirastojen pelastusosastojen kanssa yhteistyö sujui vaihtelevasti. Osittain aluehallintoviraston pelastusosastoja pidettiin jopa tarpeettomana toimijana. Niiden myös koettiin välillä puuttuvan väärin asioihin. Pelastuslaitoksissa nähtiin, että pelastusosastojen kuului valvoa palvelutasopäätöksen toteutumista ja palvelujen saatavuutta, ei niinkään sitä miten tuloksiin päästään. Ongelmaksi koettiin myös se, että Suomen kuuden AVI:n pelastustoimen toimintaa valvovat osastot saattoivat tulkita samankaltaisia asioita eri lailla eri puolella maata. Eri alueiden päätöksiä ei voida tämän takia käyttää tulkintaohjeena johonkin asiaan. Esitettiin myös näkemyksiä, että aluehallintovirastojen pelastusosastojen toiminta pitäisi joko keskittää yhteen paikkaan tai siirtää kokonaan sisäministeriön yhteyteen. Tällaisen ratkaisun arvioitiin yhdenmukaistavan menettely- ja tulkintatapoja koko maassa samanlaisiksi.

”Se mikä tässä on muuttunut paremmaksi, mikä aikaisemmin teki tätä asiaa kömpelömmäksi, on tuo aluehallintoviraston toiminta. Meillä oli aikaisemmin, nyt se on vähentynyt, mutta AVI on ollut, vanhat lääninhallitukset, sellainen toimi tässä pelastustoimen kansallisessa kentässä jotka ei ole silloin, eikä oikein nytkään löytäneet paikkaansa.”

”AVI:n rooli on vähentynyt siitä mitä se on ollut lääninhallitusten aikana siinä suhteessa, että nyt heillä ei ole tämmöistä pelastustoimeen liittyvää johtamisvelvoitetta. He rakentavat yhteistyötä sitten valtionhallinnon tasolla ja me ollaan tietyissä asioissa siellä mukana.”

Sisäministeriön pelastusosaston kanssa yhteistyön nähtiin kehittyneen parempaan suuntaan ja sinnepäin kerrottiin oltavan yhteydessä pelastusjohtajien verkoston kautta. Uuden pelastusylijohtajan kerrottiin ottaneen aiempaa aktiivisemmän roolin yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa, mikä on nähty hyvänä asiana. Tosin pelastuslaitosten rakenneuudistushanke, joka käynnistettiin vuoden 2013 lopussa, aiheutti ihmetystä, koska se käynnistettiin hyvin pikaisesti ilman etukäteisneuvotteluja pelastuslaitosten kanssa.

”Nythän tää viimetalvinen episodi oli aika surullinen siinä mielessä, että lähdettiin yhtäkkiä vaan ajatus kärkenä, että yhdistetään laitoksia, edes kustannuksia laskematta. Onneksi se kipattiin, että päästiin takaisin.”

”Pelotti, että huonosti valmisteltu yhdistymisprosessi olisi käynnistetty. Tai käynnistettiinkin jo, mutta se onneksi peruuntui.”

”SM:n pitäisi nähdä se, että pelastuslaitokset ovat kunnallisen itsehallinnon piirissä olevia, kunnallisen yhteistoiminnan muotoja. Se on yksi tärkeä tekijä. Toinen mikä SM:n pitäisi nähdä, että pelastuslaitokset ovat nimenomaan yhteistyökumppaneita. Jos jotakin kehittämistoimenpiteitä, uudistamisia ynnä muita ryhdytään valmistelemaan, joilla voi olla vaikutusta pelastuslaitosten toimintaan niin kyllä SM: n pitää silloin ottaa pelastuslaitokset vahvasti siihen valmisteluun heti alkuaskelista mukaan. Jolloin saadaan pelastuslaitokset omien organisaatioidensa, omien kunnallispoliittisten päätöksentekoelementeittensä kautta paremmin sitoutumaan siihen mitä ylhäältä halutaan ohjata.”

Vapaapalokunnilla ja sopimuspalokunnilla on iso rooli pelastustehtävien hoitamisessa. Pelastuslaitoksilla on erilaisia sopimuksia vapaapalokuntien kanssa laitoksen maksamista korvauksista ja muista toiminnan järjestelyistä. Esimerkiksi Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksella suurin osa toimenpidepalkkaisista sivutoimisista sopimuspalomiehistä on suoraan työsuhteessa pelastuslaitokseen. Joskus sopimukset on taas tehty yhdistysten kanssa, jolloin ne itse voivat määrittää tehtävistä ja harjoittelusta tulevien korvausten kohdentamisen. Sopimuksia on jouduttu yhtenäistämään alueellisten pelastuslaitosten muututtua sopimusosapuoleksi, koska eri kunnissa oli ennen uudistamista hyvin erilaisia sopimuksia korvauksista. Haastateltujen mukaan yhteistyö vapaaehtoispuolen kanssa sujuu, mutta keskinäisen luottamuksen tasossa on vaihtelua pelastuslaitoksesta riippuen. Lähinnä tämä ilmenee niin, että joissakin pelastuslaitoksissa yhteistyön kuvataan toimivan erinomaisesti, kun taas toisissa sopimuspalokunnat suhtautuvat epäilevästi pelastuslaitoksen toimintaan. Tämä näkyy esimerkiksi niin, että keskinäisiä sopimuksia

tutkitaan tarkkaan ja syntyy vaikutelma, että pelastuslaitosten pelätään heikentävän sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiä tai luistavan sovituista asioista. Sopimuspalokuntien edustus ja vaikutusmahdollisuudet niitä koskevissa asioissa vaihtelevatkin pelastuslaitoksittain.

Edellä mainittujen lisäksi eräänä yhteistyötahona mainittiin pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Sen toimintaa esitellään yhdistyksen sivulla seuraavasti:

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on Suomen kaikkien 22 pelastuslaitoksen vapaaehtoinen yhteenliittymä. Kumppanuusverkoston tavoitteena on kehittää pelastuslaitosten toimintaa siten, että tuotetut palvelut kansalaisille ovat laadukkaita, tehokkaita, taloudellisia ja perustuvat yhdenmukaiseen tulkintaan voimassa olevista säädöksistä ja määräyksistä. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, 2014)

Pelastuslaitosten verkosto valmistelee myös yhteisiä kannanottoja, tiedotteita ja ohjeita eri pelastuslaitosten toimintaa koskevista asioista (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2014). Haastatteluissa tuotiin esiin tällainen alun perin pelastusjohtajien muodostama yhteistyöelin. Näin syntyi vaikutelma, että se on saanut luotua itselleen keskeisen roolin osana pelastuslaitosten keskinäistä yhteistoimintaa.

8 ANALYYSI

Tutkimuksessa tutkittiin pelastuslaitosten johtamista. Pyrkimyksenä oli lisätä ymmärrystä siitä, minkälaista pelastuslaitosten johtaminen on. Alun perin ideana oli saada tarpeeksi tarkka kuva johtamisesta pelkästään haastatteluaineiston avulla, ja tarkastella pelastuslaitosten toimintaa ja johtamista nimenomaan niiden ylimmän johdon näkökulmasta. Tämä lähestymistapa osoittautui kuitenkin turhan kapeaksi. Jotta organisaatioiden johtamista ja hallintaa pystyi edes jollain tasolla ymmärtämään, oli tarpeen tutkia myös niiden organisaatioita, toimintaympäristöä sekä historiaa. Aiheeseen johdattelevana osuutena tarkasteltiin pelastuslaitosten tehtäviä sekä tehtiin katsaus alan organisaatiota koskevaan keskeiseen lainsäädäntöön. Samalla tarkasteltiin myös pelastuslaitosten hallinnollista asemaa osana suomalaista julkista hallintoa. Johtajia haastateltiin kolmesta pelastuslaitoksesta ja näiden pelastuslaitosten organisaatiota ja toimintaa kuvattiin osana tutkimusta. Pelastuslaitosten organisaatioiden ja toimintatapojen yhtenäisen esittämistavan rakentaminen oli vaikea tehtävä. Tieto piti koota monesta eri lähteestä ja se, miten organisaatiot todellisuudessa toimivat, jäi osittain epäselväksi. Jonkinlaisen yleisluonteisen kuvauksen organisaatioista onnistuin kuitenkin rakentamaan.

Lähdin tekemään tutkimusta aineistolähtöisellä tutkimusotteella. Koska tutkimusasetelma oli aineistosta riippuvainen, muuttivat keskeiset tutkimuskysymykset hieman muotoaan tutkimuksen edetessä ja tiivistyivät lopulta seuraaviksi:

- Minkälaista pelastuslaitosten johtaminen on?
- Mikä on koettu vaikeaksi tai haastavaksi johtamisessa?

Haastatteluiden avulla aikaan saatu aineisto esitettiin pääpiirteittäin edellisessä luvussa. Tässä luvussa pyritään hyödyntämään itse tuotetun aineiston lisäksi myös muiden tuottamaa materiaalia osana analyysia.

8.1 MINKÄLAISTA ON PELASTUSLAITOSTEN JOHTAMINEN?

Pelastuslaitosten johtamista kuvattiin haastatteluissa hallintotehtäviin painottuvaksi työksi, jossa tärkeä merkitys oli pelastusalan, hallinnon ja työelämän lainsäädännön tuntemuksella. Eri pelastuslaitoksissa johtajien työtehtävät osittain vaihtelivat. Käytännössä pelastusjohtaja hoiti yleensä yhteydenpidon organisaatiosta ulospäin sekä tärkeimpien hallinnollisten päätösten tekemisen. Pelastuspäälliköiden vastuulla oli tavallisesti pelastuslaitoksen sisäisten asioiden

johtamista ja koordinoitua. Tällaisia sisäisiä asioita saattoivat olla jonkin toiminnon johtamisvastuu. Näitä toimintoja saattoivat olla esimerkiksi pelastustoiminta, onnettomuuksien ennaltaehkäisy, ensihoito, jokin erityisosaamisala tai jonkin alueen päällikkönä toimiminen. Suhteessa pelastuslaitosten sisäiseen johtamiseen on pelastusjohtaja useimmiten pääasiallinen päätöksentekijä. Pelastuslaitokset ovatkin eräänlaisia päällikkövirastoja, joissa ylin johtaja tekee käytännössä kaikki merkittävät sisäiset päätökset.

Kapeasti tulkiten pelastuslaitoksen johtamisen hoitaa siis pelastusjohtaja. Käytännössä pelastuslaitosten johtaminen on kuitenkin osittain verkostomaista, virallisten ja epävirallisten yhteistyösuhteiden hoitamista eri suuntiin. Asioista neuvotellaan monien eri tahojen kuten kuntien, poliitikkojen, sopimuspalokuntien, muiden viranomaisten, kollegoiden ja monien muiden yhteistyötahojen kanssa. Johtajat toimivat monilla eri rajapinnoilla ja suuri osa työstä koostuu tästä toiminnasta. Osana uudenlaista verkostoyhteistyötä voidaan nähdä esimerkiksi pelastuslaitosten kumppanuusverkosto.

Tällaista johtamistyöskentelyä voi mielestäni tulkita hallinta-ajattelun mukaiseksi toiminnaksi. Hallinta-käsitteellä viitataan yleisesti johtamiseen tilanteessa, jossa kukaan yksittäinen toimija ei pysty yksin ratkaisemaan esiintyviä ongelmia tai haasteita. Tällöin ongelmia pyritään ratkaisemaan verkostossa toimivien sidosryhmien yhteistyön avulla. (Majoinen, Harjula, Kirvellä, Myllyntaus, Salenius, Majava, Pauni. 2008, 60–62). Verkostojen johtaminen on tällöin yksittäisen toimijan näkökulmasta varsin monimutkaista, koska toimijat eivät välttämättä toimi missään selkeässä käskysuhteessa toisiinsa nähden. Eri asioita eteenpäin vietäessä niitä pitää sovittelua niin, että kaikkia jossain määrin tyydyttävä lopputulos saavutetaan. Jos osapuolten välillä ei ole luottamusta, on toiminta erittäin vaikeaa.

Suomessa pelastustoiminta perustuu laajoilla alueilla yhteistyöhön sopimuspalokuntien tai sopimuspalomiesten kanssa. Toimintaa voidaan tässäkin yhteydessä kuvata verkostomaiseksi. Johtaminen ja yhteistyö perustuvat tällöin periaatteessa sopimukseen. Kyseessä on kuitenkin myös keskinäinen kumppanuussuhde. Joskus voidaan kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa sopimuspalokunta ei hyväksykään ehdotettua sopimusta tai se kieltäytyy jostain toiminnasta, jota pelastuslaitos haluaisi sen tekevän. Pelastuslaitoksen neuvotteluvara on esimerkiksi korvaustasoja määriteltäessä rajattu, koska pelastuslaitos toimii yhteistyössä monien sopimuspalokuntien

kanssa, ja sen kannalta loogisinta ja tasapuolisinta olisi, että sillä on kaikkien sopimuspalokuntien kanssa samanlainen sopimus.

Alueellisten pelastuslaitosten muodostamista voidaan tarkastella fuusiona. Niiden muodostamista voidaan verrata myös kuntayhtymän muodostamiseen, vaikkakin niiden hallintamallit eroavat toisistaan. Kummassakin tapauksessa aiemmin itsenäisesti toimineiden yksiköiden toimintaa yhdistetään yhteisen johdon alle. Airaksinen (2012) on nostanut kuntayhtymien luomisen yhteydessä esiin havainnon, että kun niiden hallintoa ja johtamistoimintoja kootaan yhteen, tulkitaan se usein turhana byrokratian kasvamisena. Yhdistymisen yhteydessä muodostettava organisaatio koetaan monesti turhan moniportaiseksi ja hankalaksi, vaikka organisaation muokkaamisen tavoitteena on juuri koordinaatiokyvyn säilyttäminen.

Alueellisten pelastuslaitosten organisaatioiden toimintatavat saattavat johtua osittain myös polkuriippuvuudesta. Polkuriippuvuusteorian perusidea on se, että erityisesti strategisten valintojen yhteydessä organisaatiot sitovat itsensä näihin linjauksiin. Nämä ratkaisut mahdollistavat tai rajoittavat organisaatioiden myöhempää kehitystä. Organisaatioiden toimintaa on mahdollista analysoida vain ymmärtämällä aiemmin tehtyjen ratkaisuja ja niiden vaikutusta tulevien ratkaisujen kehityspolkuun. Aiemmin tehdyt valinnat saattavat selittää osan organisaatioiden toimintatavoista ja sen ajoittaisesta epärationaalisuudesta. Organisaation polkuriippuvuutta vahvistavat erityisen voimakkaasti esimerkiksi organisaatiokulttuuri, lainsäädäntö ja käyttöön omaksuttu teknologia. (Rycroft & Kash 1999, 161 Harisalon mukaan) Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa määrättiin, että jokaisessa kunnassa tulee olla päätoiminen palopäällikkö. Laki asetti myös entistä tiukempia kelpoisuusvaatimuksia eri palokunnan tehtäviin. (Palo- ja pelastustoimilaki 559/1975) Vuosien 2003–2004 aikana muodostettiin alueelliset pelastuslaitokset, joihin yhdistettiin alueen kuntien pelastuslaitokset. Esimerkiksi Pirkanmaalla uuteen alueelliseen pelastuslaitokseen yhdistettiin 33 kunnan alueella toimineet pelastuslaitokset. Palopäällystää uuteen pelastuslaitokseen tuli siis todennäköisesti riittävästi. Päällystön määrä on voinut vaikuttaa siihen miten eri työtehtävät pelastuslaitoksessa on organisoitu.

Pelastusalan koulutus vaikuttaa myös siihen miten pelastuslaitokset toimivat. Pelastusalan koulutusjärjestelmä on järjestetty kolmeen eri linjaan: miehistö, alipäällystö, päällystö. Tämä koulutusmalli sekä pelastuslaitoksiin muodostuneet eri tehtävien sisäiset kelpoisuusvaatimukset

saattavat kankeuttaa organisaatioiden kehittämistä. Organisaatiokulttuuri ja totut toimintatavat saattavat myös määrittää sitä, mitä pidetään viran työnsisältönä. Yritykset lisätä tehtäviä jollekin tehtävätasolle saattavat kohdata vastarintaa, varsinkin mikäli palkkaa ei tarkisteta samassa yhteydessä.

Alueellisissa pelastuslaitoksissa tapahtuneita organisaatiomuutoksia voidaan tarkastella pyrkimyksenä toisaalta tehostaa toimintaa erikoistumisen avulla ja toisaalta yrityksenä parantaa organisaation johtamis- ja koordinoitukykyä erilaisten rakennemuutosten sekä johtamistasojen luomisen avulla.

”Silloin kun aluelaitoksen alkuaikoina oli oikeasti kiire, piti asioita oikeasti yrittää tehdä niin, tämmöinen keskustelu jäi kyllä valitettavan vähälle ja se on kyllä ollut aika suoraviivaista toimintaa, että päätöksiä päätettiin ja hommaa vietiin vähän niin kuin väkisinkin eteenpäin.”

”Silloin kun rakennettiin tätä alueellista pelastuslaitosta niin silloinhan fokus johtamisessa, kehittämisessä oli se, että ruvettiin luomaan yhteisiä käytäntöjä, yhteisiä menettelytapoja, joiden kautta saatiin pikkuhiljaa organisaatiokulttuuria muuttumaan yhtenäisemmäksi.”

”Tehdään oikeasti siitä alueellinen järjestelmä, tehdään yksi laitos ja yhdenmukaiset käytännöt niin pitkälle kuin on mahdollista. Niin se on kyllä minun mielestä tuonut mukanaan sen, että tää alueellisen pelastuslaitoksen muodostaminen on kyllä ollut erittäin onnistunut ratkaisu kaiken kaikkiaan sillä lailla, että siinä on saatu paljon semmoista hyvää ja yhtenäisyyttä aikaiseksi. Käytäntöjä yhtenäistettyä myös ulospäin, että ihmisten silmissä ei tavallaan tilanne muutu kun mennään kuntarajan ylitse.”

Prosessien standardointia ja yhtenäistä dokumentointia pidetään helposti ongelmana, koska aikaisemmissa pienissä organisaatioissa asioita voitiin monesti hoitaa epävirallisemmin, päivittäisen kanssakäymisen yhteydessä (Airaksinen 2012, 26). Mikäli päivittäisten asioiden hoitaminen muuttuu erilaisten lomakkeiden täyttämiseksi sekä sähköisten järjestelmien käyttämiseksi, koetaan se helposti turhauttavaksi ja työlääksi byrokratiaksi.

Pelastuslaitosten alueellistamisen myötä niiden koko ja henkilöstömäärä kasvoivat verrattuna entiseen. Eri työtehtäviä myös organisoitiin uudelleen. Nyt pelastusjohtaja vastaa ennen muuta koordinoinnista. Monet johtamiseen liittyvät tehtävät, kuten budjetointi, tehdään yhteistyössä tehtäväkohtaisten erikoisosaajien kanssa. Myös henkilöstöasioiden hoitaminen on saatettu keskittää jonkin toimijan tai henkilön vastuulle.

Pelastuslaitosten uudelleenorganisoimisen tasossa on suuria eroja pelastuslaitosten välillä. Vaikuttaa siltä, että ainakin osassa suurista pelastuslaitoksista on erikoistuttu entistä enemmän. Tavoitteena erikoistumisessa on yleensä laadun nostaminen eri toiminnoissa. Tällainen erikoistuminen, toimintatapojen sekä organisaation muuttaminen on rationaalista. Rationaalista on myös se, että tällaisten avaintoimintojen hoitaminen keskitetään lähelle pelastuslaitosten ylintä johtoa, jotta tiedonsaanti toimii mahdollisimman vaivattomasti.

Äärimmilleen keskittynyt toimintarakenne voi kuitenkin aiheuttaa sen, että yhteys pelastuslaitoksen alueen eri toimijoihin katkeaa tai vaikeutuu. Kirjallisia raportointitapoja joudutaan luomaan, jotta tietoa organisaation eri tasojen toiminnasta saadaan ylimmälle johtotasolle. Toiminta voi muuttua kankeaksi, ja tietokatkoksia eri tasojen välillä saattaa esiintyä.

Kaikissa kolmessa tarkastellussa pelastuslaitoksessa oli tehty viime vuosien aikana jonkintasoisia organisaatiomuutoksia. Muutokset kuitenkin onnistuvat harvoin ilman ongelmia. Muutosten yhteydessä saatetaan huomata, että uusi organisaatiomalli ei toimikaan niin kuin alun perin ajateltiin. Nyholmin (2008, 56) mukaan Czarniawska & Joerges (1996) ovat havainneet, että organisaation muutos on lähes aina kokonaisvaltainen. Yksittäisen toiminnon muuttaminen voi vaikuttaa ajan myötä koko organisaatioon. Muutos käynnistää useasti eräänlaisen ketjureaktion, jossa yksinkertaiseksi suunniteltu muutos todellisuudessa aiheuttaa toivottujen vaikutusten lisäksi myös ei-toivottuja tai odottamattomia asioita.

8.2 JOHTAMISEN HAASTEET

Pelastuslaitosten johtamisen yhteydessä ilmenneet vaikeudet ja haasteet liittyivät moniin osa-alueisiin, kuten henkilöstöjohtamiseen, muutosjohtamiseen tai kehittämistyön vaikeuksiin.

Alueelliset pelastuslaitokset saivat työntekijänsä vanhoista kuntapelastuslaitoksista.

Organisaatioissa saatettiin huomata, että kaikki työntekijät eivät sovellu työtehtäviin, joihin heidät uudessa organisaatioissa oli sijoitettu. Organisaatioissa on aina työtehtäviä, joiden hoitaminen

onnistuu vain joiltakin ihmisiltä (Harisalo 2010, 25). Toisaalta myös uusien työroolien omaksuminen ei ole onnistunut kaikilla ongelmitta.

”Siinä on tietysti paljon sitä kun meillä on edelleen aika pitkälti se henkilöstö tässä remmissä ja päällystössä, joka on aikanaan ollut päällikköinä pikkukunnissa, niin niitten tavallaan se aseman sisäistäminen ei kaikilla tietysti suju niin selkeästi. Kun ennen on saanut tavallaan tehdä mitä tykkää ja nyt siellä yläpuolella saattaa olla kaksi, kolme esimiestä omassa organisaatiossa niin sillain se on muuttunut.”

Pelastuslaitoksissa erilaisten muutosten tekeminen on välillä koettu hankalaksi. Osittain muutoksien tekemisen vaikeuden on koettu johtuvan ulkoisista syistä kuten alan koulutuksesta. Toisaalta pelastuslaitosten omat sisäiset koulutusmallitkaan eivät välttämättä ole helpottaneet erilaisten muutosten tekemistä. Pelastuslaitoksissa koetaan myös, että ala ei ole kovin muutosherkkä, joten erilaisten muutosten tekeminen vaatii paljon työtä ja vaivannäköä. Pelastuslaitosten henkilöstö tulee edelleen varsin suljetun koulutusjärjestelmän kautta ja johtotehtäviin on erikoistuttu työskentelemällä nimenomaan pelastuslaitosten palveluksessa. Jos pelastuslaitosten työntekijöillä olisi enemmän kokemusta alan ulkopuolisesta koulutuksesta tai työelämästä, saattaisi se tuoda pelastuslaitoksiin uudenlaista kehittämisajattelua.

”Se on muuttumassa, hitaasti ja täytyy sanoa, että tää meidän ala on niin tietyllä tavalla koulutettu ja rakennettu, että se koulutus ja perimä hidastaa muuttumista. Tää muuttuu oikeastaan ihmisten mukana sitten, että kun toiset lähtee pois ja uudet tulee tilalle.”

Pelastuslaitokset ovat osittain riippuvaisia muiden toimijoiden ratkaisuksista ja ohjeistuksista. Esimerkiksi palomiesten eläkeikä nousi yleisen eläkeiän mukaiseksi jo parikymmentä vuotta sitten, mutta edelleen pelastuslaitoksissa yritetään ratkaista, miten pelastuslaitosten työtehtäviä voitaisiin kehittää niin, ettei kaikkien vanhenevien työntekijöiden tarvitse poistua eläkkeelle työkyvyttömyyseläkejärjestelyjen kautta. Julkisen talouden säästötavoitteet luovat myös pelastuslaitoksille painetta toimia entistä edullisemmin. Pelastuslaitosten sisäisiä toimintamalleja on vaikea muuttaa nopeasti ja toiminta tuntuukin pohjautuvan paljolti vanhoihin perinteisiin.

”Elikkä tämä meidän järjestelmä ei ole kovin, perinteisesti ei ole kovin, herkkä uudistuksille.{ - -} Sitten jos on tämmöisiä pitkien perinteiden tuomia toimintatapoja

niin niistä tavallaan eteenpäin meneminen on se haaste, että se ei kuinka haluaa ja millä perusteilla haluaa ravistella organisaatiota niin siihen täytyy monesti tehdä paljon työtä, kerätä perusteita, muokata asenteita, monen ihmisen asenteita, ja silti se ei ole taattua, että saadaan tehtyä päätös.”

Mielenkiintoista mielestäni oli, että esimerkiksi pelastusalan työaika- tai palkkausjärjestelmien ei juurikaan kuvattu hankaloittaneen organisaatioiden muuttamista tai uudistamista. Olisin myös olettanut, että isäntäkuntien puolelta annettujen tiukkojen velvoitteiden tai toimintamallien olisi koettu hankaloittavan johtamista. Tutkimuksessa haastateltiin johtajia vain kolmesta pelastuslaitoksesta, joten saattaa olla, että laajemmalla haastattelumäärällä olisi saatu esiin enemmän erilaisia ongelmia tai hankaluuksia.

Johtamistutkimuksen yhteydessä johtamista on yleisesti jaoteltu leadership-johtamiseen ja management-johtamiseen. Suomeksi leadership-johtamista on kutsuttu myös ihmisten johtamiseksi. Leadership-johtamisen perusajatus on, että johtamisessa pyritään muutokseen. Tällöin pyritään sitouttamaan työyhteisö toteuttamaan jotakin ajatusta, jonka avulla toimintaa pyritään kehittämään. Management-johtamisen on sen sijaan kuvattu tarkoittavan asijahtamista jossa pyritään jatkuvuuteen, sovitun järjestyksen ylläpitoon sekä sen valvontaan. (Virtanen 2014, 293–294) Pelastuslaitosten johtaminen painottuu oman kokemukseni mukaan pitkälti asijahtamiseen ja ihmisten johtamiseen, strateginen henkilöstöhallinta sekä henkilöstön kehittäminen on toistaiseksi jäänyt vähäisempään rooliin.

Pelastuslaitosten toimintaympäristöön vaikuttavat voimakkaimmin niiden isäntäkunnat. Monet pelastuslaitokset ovat rakentuneet yhden suuremman kaupungin ympärille ja usein juuri tämä kaupunki toimii myös isäntäkuntana. Kuntien välinen kustannustenjakko perustuu usein pääasiallisesti asukaslukuun. Usein suurin kaupunki on kunnista vaikutusvaltaisim, koska se maksaa myös suurimman osan menoista.

”Mehän ollaan niin selkeästi tuon [] kaupungin alla sillä lailla jos katsotaan meidän alueen asukaslukua, ja meillä esimerkiksi kuntien maksuosuudet perustuu kuntien asukaslukuun, niin [] kaupunki on ylivoimaisesti suurin maksaja ja käytännössä se sanelee miten pelastuslaitos toimii, että ei tässä noilla muilla kunnilla ole juurikaan sanomista. Se on ihan toimiva systeemi.”

”Vaikuttaahan se [isäntäkunta]ilman muuta. Onhan se nyt huomattavan notkeata ja sanotaan tämmöistä kun on niin kuin suoraan kontakti. Tuosta ei tarvitse kävellä kuin [vähän matkaa] niin päättäjät on siinä.

Pelastuslaitosten rakenteet ja toimintatavat saattavat johtua toisaalta aikaisemmasta lainsäädännöstä, mutta myös siitä, että kuntapohjaiseen aikaan luodut ratkaisut vaikuttavat vieläkin pelastuslaitosten henkilöstörakenteeseen. Tämän seurauksena pelastuslaitosten organisaatorakenteista on saattanut muodostua turhan hierarkkinen ja korkea.

Toisaalta myöskään pelastusalan koulutus ei ole välttämättä sopeutunut kunnolla tapahtuneisiin muutoksiin, vaan sekin elää osittain vanhaa aikaa. Pelastuslaitosten henkilöstön koulutustarpeet saattavat olla eri laitoksissa erilaisia, mutta pelastusopisto kouluttaa edelleen henkilöstöä, jossain määrin vanhoihin tarpeisiin perustuvasti. Harisalon (2010, 25) mukaan eräs tapa mataloittaa erikoistumisesta johtuvaa hierarkkisuutta on nostaa henkilöstön koulutustasoa.

8.3 HALLINTOJÄRJESTELMÄN RISTIRIITAISSUUS

Haastatteluissa nousi esiin myös jonkinlainen ristiriitainen asetelma, joka vallitsee pelastustoimen valtiollisten toimijoiden ja kunnallisten pelastuslaitosten välillä. Esimerkiksi pelastustoimen rakenteiden muutosajatukset tai pelastuslaitosten valtiollistaminen tuntuvat nousevan esiin muutaman vuoden välein. Tämä jatkuva muutospuhe saattaa häiritä pelastuslaitosten käytännön kehittämistyötä.

Pelastuslaitosten suhde valtiollisiin toimijoihin on ristiriitainen. Pelastuslaitosten johdossa esimerkiksi AVI:n koetaan puuttuvan asioihin, joihin niiden ei pitäisi puuttua. Aikaisempi lainsäädäntö antoi käsittääkseni AVI:en pelastusosastoille, ja erityisesti niitä edeltäneiden lääninhallitusten pelastusosastoille, suuremman mahdollisuuden puuttua pelastuslaitosten asioihin. Nykyisessä lainsäädännössä puuttumisoikeus on esitetty varsin epämääräisesti. Voikin olla, että osa puuttumisesta tapahtuu tavallaan vanhan toimintatavan perusteella. Uudistunutta lainsäädäntöä ei välttämättä ole täysin sisäistetty kaikilla tasoilla. Toisaalta juuri lainsäädännön epämääräisyys mahdollistaa ristiriitojen syntymisen. Pelastuslaitosten toimintaa ohjaillaan ohjetasoisilla asiakirjoilla, jotka eivät ole lainsäädännön normihierarkiassa kovinkaan korkealla.

Syntyy vaikutelma, että ohjeet on käytännössä luotu aluehallintovirastojen valvontatehtävää tukemaan, jolloin pelastuslaitosten pitää noudattaa niitä tämän kytköksen takia.

Valtionhallinnon oikeus antaa pelastuslaitoksille erilaisia määräyksiä on ongelmallinen siinä mielessä, että se ei suoraan osallistu määräyksistä seuraavien kustannusten kattamiseen. Valtio osallistuu kuntien eri toimintojen rahoitukseen yleisen valtionosuuden kautta. Myllyniemi (2000, 19) piti tätä valtion toiminnassaan soveltamaa ohjausta ongelmallisena, koska se on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Pelastusalalla ja kuntakentällä valtion suora puuttuminen oli hyvinvointivaltion rakentamisen aikana hyväksyttävämpää, koska valtio maksoi perustettavista tehtävistä ison osuuden suoraan valtionosuuksien kautta. Valtionosuusjärjestelmä toimi porrastetusti niin, että osa kunnista sai valtionosuutta jopa 75 prosenttia pelastustoimen käyttökustannuksista. Ylemmän kantokyluokan kunnat saivat valtionosuutta palo- ja pelastustoimeen vain lyhyen ajan ennen kuin järjestelmää muutettiin. Vuonna 1989 palo- ja pelastustoimen valtionosuusjärjestelmä muuttui ja siirryttiin kunnille maksettaviin yleisiin valtionosuuksiin. Samalla heikentyi valtion mahdollisuus suoraan ohjata kunnallisten pelastuslaitosten toimia. (Haikko 2014, 208)

”Me ollaan kunnallisia toimijoita, niin väistämättä siinä on olemassa tällainen juttu, että kun valtion organisaatioissa kun se on se suora virasto-ohjaus, jopa poliittinen ohjaus käytettävissä. Niin, ehkä ei aina osata ottaa joissakin asioissa huomioon tätä, että tämä on enemmänkin yhteistyösuhde kuin, että se on suora käskyvaltasuhde.”

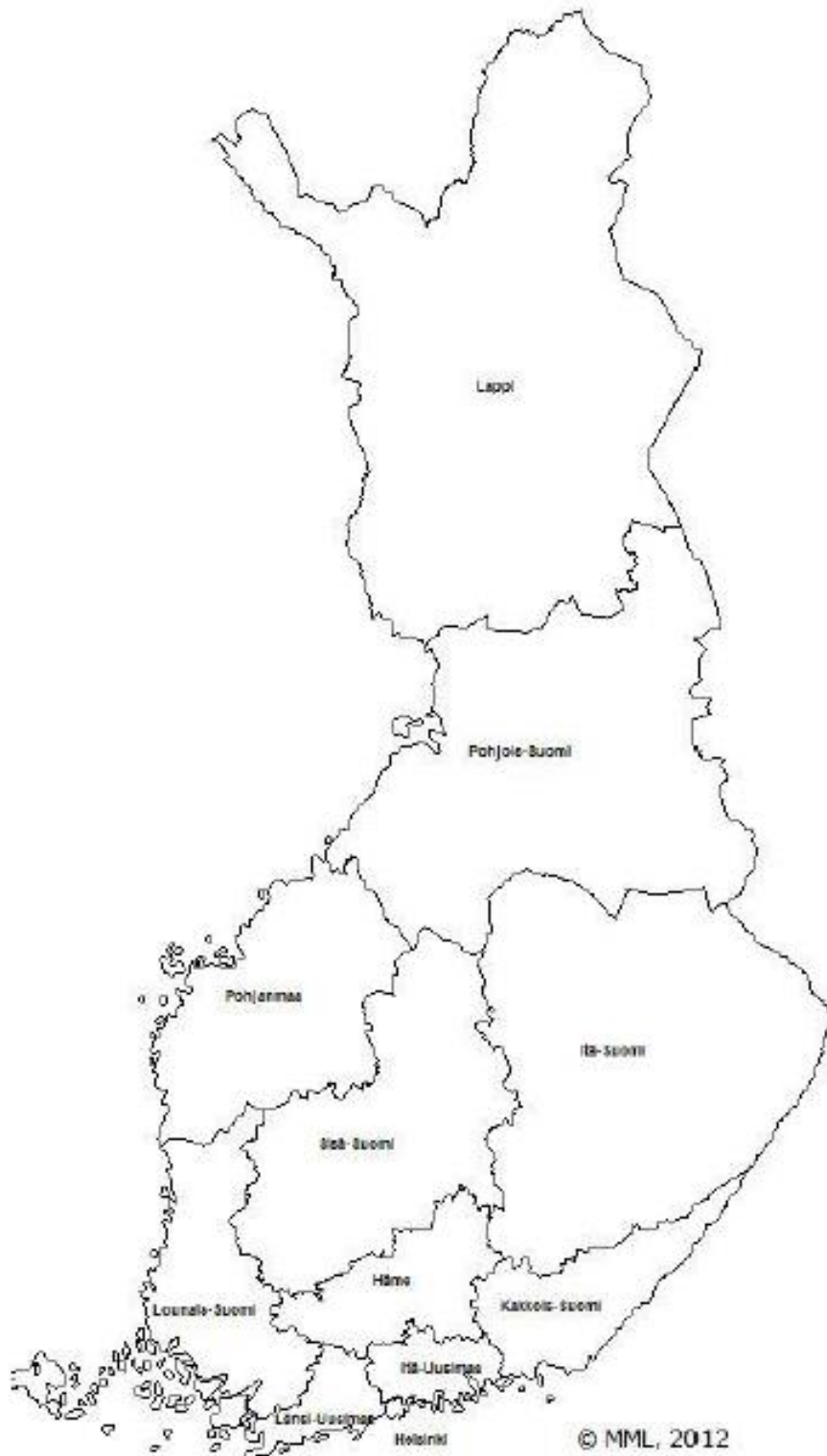
Pelastustoimen hallinnollisessa järjestelmässä esiintyvät ristiriitaisuudet ja aikaisempi kuntapohjainen rakenne ovat todennäköisesti aiheuttaneet osittain sen, että pelastustoimen järjestämistapaa on tutkittu useaan otteeseen vuosien varrella. Haikon (2014, 115) mukaan valtiollistamiskeskustelua ylläpiti 90-luvulla erityisesti Kuntaliitto. Kunnissa oltiin kyllästyneitä valtion tarkkaan ohjaukseen pelastustoimen asioissa. Eräät palopäälliköt käyttivät myös järjestelmää hyväkseen niin, että kun valtio pyrki ohjaamaan toimintaa, vedottiin kunnalliseen itsehallintoon ja kuntiin päin vaikutettaessa taas valtion ohjaukseen.

Pelastuslaitosten hallinnollista johtojärjestelmää voidaan kuvata mielestäni kolmen isännän malliksi, jossa kunnat, valtio ja pelastuslaitokset kaikki yrittävät johtaa toimintaa yhtä aikaa.

Pelastuslaitosten alueellistaminen on muuttanut pelastustoimen toimintakenttää merkittävästi. Valtionhallinnon pelastustoimen toimijat voivat nykyään tehdä yhteistyötä 22 pelastuslaitoksen kanssa. Jos tilannetta vertaa esimerkiksi vuoteen 2000, jolloin Suomessa oli 452 kuntaa, joista isolla osalla oli oma pelastuslaitos, on ero ilmeinen (Kuntaliitto 2015b).

Pelastuslaitokset ovat kuntien omistamia organisaatioita, vaikka niiden toiminta varsin itsenäiseltä monesti vaikuttaakin. Pelastuslaitokset eivät siis ole yhden keskusjohdon alaisia organisaatioita, kuten esimerkiksi poliisi nykyään on. Pelastuslaitosten johtaminen on siis kuntien ja pelastuslaitosten johdon vastuulla. Tämä tarkoittaa kenties myös sitä, että nykyisistä rakenteista ei kuntakentällä ole haluttu irtaantua. Isot kaupungit eivät halua laajempia pelastuslaitoksia, koska ne pelkäävät joutuvansa palveluntuotannon maksajiksi. Pienemmät kaupungit tai kunnat taas epäilevät menettävänsä vaikutusvaltaansa isoille isäntäkunnille.

Vuoden 2013 pelastuslaitosten rakenneuudistusyritys voidaan sijoittaa osaksi valtiojohtoista pelastuslaitosajatusta. Yritettiin siinä muuttaa kunnallisten pelastuslaitosten rakenteita suoraan poliisien aluerakenteen mukaiseen aluejakoon. (ks. kuva 20.) Päätösehdotusta ei tuolloin vuoden 2013 lopulla kovinkaan selkeästi perusteltu. Lopulta kuntien ja pelastuslaitosten lausuntojen jälkeen rakenteiden pakkosaneltu muokkaaminen peruuntui keväällä 2014.



Kuva 20. Pelastuslaitosten aluerakenteen uudistusehdotus 2013 (Sisäministeriö 2013)

Osaltan rakenteiden uudistamisen tarve voidaan liittää osaksi jo vuosia kestäneeseen julkisten toimijoiden eri rakenneuudistuksiin liittyvään keskusteluun. Uudistusyrityksissä on pyritty

korjaamaan kuntien nykyistä palvelurakennetta, jota on pidetty sellaisena, että se ei voi tulevaisuudessa toimia. Tämän on katsottu johtuvan esimerkiksi siitä, että osa kunnista on asukasmäärältään niin pieniä, etteivät ne yksinään pysty suoriutumaan kaikista kunnan velvoitteista. Toisaalta väestö Suomessa on yhä enemmän keskittymässä kaupunkiseuduille, jolloin harmaantuvisa, laskevan väestömäärän, kunnissa joudutaan ongelmiin kustannusten kanssa. Tämän vuoksi on Suomessa jo useampien hallituskausien ajan yritetty toteuttaa erilaisia kunta- ja palvelurakenteen uudistuksia.

Herääkin kysymys mitä ovat ne nykyjärjestelmän ongelmat, joihin pelastuslaitosten rakenteita muuttamalla voitaisiin saada parannusta. Onko käynyt niin, että organisaatiot eivät ole pystyneet mukautumaan uuteen toimintaympäristöön, vaan elävät toimintatapojensa puolesta vielä vanhaa aikaa? Mikäli toiminnan perustarpeet pystytään nykyisillä toimintamalleilla saavuttamaan ilman suuria häirtatekijöitä, nykyisten toimintatapojen muutos ei ole välttämätöntä. Pelastuslaitoksiin kohdistuu nykyisen taloustilanteen aikana paineita kustannussäästöihin, joita vanhojen organisaatio- ja toimintarakenteiden avulla voi olla hankala saavuttaa.

Omituista kuitenkin on, että voimakkaimmin näihin toimintamenosäästöihin on painostettu juuri valtionhallinnon puolelta, eikä kuntaomistajien toimesta. Syntyy vaikutelma, että valtion taholla on käsitys, että pelastuspalvelut pystyttäisiin tuottamaan halvemmalla vähentämällä pelastuslaitosten määrää. Hallituksen esityksen mukaiset alueet olisivat mukailleet poliisin hallintorakenteen maantieteellisiä rajoja. Erikoista ajattelussa on, että pelastuslaitosten toiminta on kunnallista toimintaa, joten osa tarvittavasta tiedosta rakennemuutoksien rationaaliseen läpiviemiseen on pelastuslaitosten ja kuntien hallussa. Joka tapauksessa mikäli jonkinlaista pelastuslaitosten aluerakennemuutosta halutaan tehdä, pitäisi sillä kenties pyrkiä alueiden yhdistelystä saataviin toiminnallisiin etuihin.

Pelastuslaitosten toiminnan ulkopuolinen tarkkailu on haasteellista, koska pelastuslaitoksissa samoilla virkanimikkeillä työskentelevät ihmiset saattavat todellisuudessa työskennellä varsin erilaisissa tehtävissä. Toisaalta erilaisilla alueilla saatetaan tarvita erilaista henkilöstörakennetta. Esimerkiksi pelastuslaitoksissa, joiden toiminta pohjautuu voimakkaasti sopimuspalokuntien käyttöön, voidaan tarvita henkilöitä, jotka toimivat yhteistyössä sopimushenkilöstön kanssa ja samalla voivat hoitaa muita pelastuslaitosten lakisääteisiä tehtäviä.

Pelastuslaitosten määrän vähentäminen nykyisestä 22 laitoksesta esimerkiksi esitettyyn yhteentoista voi saada helposti aikaan uusia ongelmia. Osa alueista kasvaa pinta-alaltaan niin suuriksi, että se voi aiheuttaa ongelmia laitosten sisäisessä johtamisessa. Osittain näitä ongelmia voidaan ratkoa hyödyntämällä nykyaikaista tietotekniikkaa neuvotteluissa ja päivittäisessä johtamisessa. Mikäli laitosten yhdistäminen tehdään niin, että pelastuslaitokset säilyvät kuntien omistuksessa, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa pelastuslaitosten alueella on useita isoja kaupunkeja. Jos näiden kaupunkien välinen yhteistyö ei toimi, voi siitä syntyä helposti konfliktitilanne toimijoiden välille. Toisaalta laitoksiin saattaa syntyä myös sisäisiä ristiriitoja, koska yhdistettävien alueiden toiminnalliset rakenteet saattavat rakentua toisistaan poikkeaville toiminta-ajatuksille.

9 POHDINTA

Pelastuslaitosten organisaatioiden ja toiminnan tutkiminen on vaikeaa, koska organisaatiot tuntuvat jossain mielessä sulkeutuneilta. Tämä näkyy mielestäni esimerkiksi niin, että palvelutasopäätöksissä ja muissa asiakirjoissa pelastuslaitosten toiminta-ajatusta sekä käytännön toimintapoja kuvataan usein varsin suurpiirteisesti. Näiden asiakirjojen perusteella organisaatioanalyysia tekevälle ulkopuoliselle tarkastelijalle moni asia jää epäselväksi. Käytännössä pelastuslaitosten henkilöstön työnjako ja työtehtävät vaihtelevat suuresti pelastuslaitoksittain.

9.1 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN JA EETTISYYDEN ARVIOINTI

Metodikirjallisuudessa tutkimuksen luotettavuutta käsitellään yleisesti arvioiden tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia. Tällöin pyritään siis arvioimaan, onko tutkimuksessa tutkittu sitä mitä on luvattu, sekä onko tutkimus toistettavissa. Tällainen arviointitapa pohjaa kuitenkin määrälliseen tutkimusperinteeseen, joten niiden käyttöä laadullisten tutkimusten yhteydessä on kritisoitu. Kvantitatiivisten tutkimusten yhteydessä usein ajatellaan, että tutkimuksen avulla on mahdollista saavuttaa objektiivista totuutta ja tietoa. Laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtainen ajatus on, että ei ole olemassa yhtä ainutta objektiivista todellisuutta, vaan tulkinnat todellisuudesta ovat sosiaalisesti rakentuneita. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 136) Laadullisen tutkimuksen yhteydessä luotettavuuden arvioinnissa keskeistä onkin tutkimusprosessin arviointi (Eskola & Suoranta 2014, 211). Tutkimuksen kulku ja toimitavat on pyritty kertomaan riittäväällä tarkkuudella tutkimuksen toteuttamisesta kertovassa osuudessa. Pyrkimyksenä on pidetty tutkimusaineiston mahdollisimman objektiivista tarkastelua ja analyysia. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija on kuitenkin aina osa tutkimusprosessia ja sen lopputulosta, joten joku muu tutkija olisi voinut päätyä erilaisiin tulkintoihin ja lopputuloksiin hyödyntäen samaa aineistoa.

Tutkimustavaltaan tutkimus lähti kehittymään perinteisen teemahaastattelumallin mukaisesti. Haastattelututkimuksissa pyritään saavuttamaan haastatteluissa saturaatiotaso, jonka jälkeen haastatteluissa ei enää nouse esiin uusia asioita. Saattaa olla, että täyttä saturaatiotasoa ei tässä opinnäytetyössä tehtyjen kuuden haastattelun avulla saavutettu. Haastatteluja olisikin ollut hyvä tehdä muutama enemmän. Haastattelujen vähäistä määrää pyrittiin kompensoimaan aineistotriangulaatiolla eli muiden pelastusalaan koskevien aineistojen hyödyntämisellä osana tutkimusta. Useamman aineiston samanaikaisella hyödyntämisellä on pyritty parantamaan tutkimuksen luotettavuutta sekä se on mahdollistanut syvällisempien tulkintojen tekemisen.

Passiivisen osallistuvan havainnoinnin käyttäminen osana tutkimusta osoittautui ongelmalliseksi, koska suuri osa havainnoista perustuu tällöin yksittäisen tutkijan subjektiiviseen havainnointiin. Lisäksi tätä havainnointia ei ole tehty systemaattisesti pelastuslaitoksilla työskentelyn aikana. Tästä johtuen passiivisen osallistuvan havainnoinnin tuloksia ei ole raportoitu millään eriteltävissä olevalla tavalla.

Tällaiseen työtapaan liittyy myös eettinen ongelma. Tutkimuksen kohteelle on hyvän tutkimuskäytännön mukaan kerrottava sitä koskevan tutkimuksen tekemisestä. Eräs lisäongelma tällaisessa tutkimustavassa on se, että tulkinnat ja havainnot, joita tutkimuksessa tehdään, saattavat olla turhan paljon nykyistä työpaikkaani koskevia. Käytännössä voidaan sanoa, että pelastusalan työkokemusta olen pyrkinyt hyödyntämään kontekstin ja tulkintojen muodostamisessa. Pelastusalaa koskevia opinnäytetöitä yliopistoissa tai ylempissä ammattikorkeakouluohjelmissa tehneet ihmiset ovat käytännössä lähes kaikki olleet pelastuslaitosten työntekijöitä tai muuten alaan liittyviä henkilöitä. Silti näiden töiden yhteydessä tämä yhteys on tuotu esiin usein hyvin vaatimattomasti. Mielestäni tällainen yhteys kuitenkin saattaa vaikuttaa asioiden tulkintaan, joten se on hyvä tuoda esiin erityisen selkeästi.

Tutkimuksessa on esitetty suoria lainauksia haastatteluaineistosta ja sen avulla on pyritty tuomaan esiin tulkintojen yhteyttä alkuperäiseen aineistoon. Haastatteluihin osallistuneiden ihmisten lausunnot pyrittiin esittämään tutkimuksessa niin, että heidän anonymiteettinsä säilyisi. Tämä tarkoitti sitä, että suoria lainauksia muokattiin hieman. Murreperäiset ilmaisut ja muut puhetyylin erikoisuudet kuten toistuvat täytesanat muutettiin yleiskielisiksi ilmaisuiksi. Lisäksi suoraan pelastuslaitoksen toimialueeseen viittaavat kohdat, kuten kaupunkien nimet jätettiin kertomatta. Nämä muutokset tehtiin kuitenkin niin, että lauseen sisältö ei merkitykseltään muuttunut.

9.2 MAHDOLLISIA JATKOTUTKIMUSAIHEITA

Pelastusalalta löytyy mielenkiintoista tutkittavaa hallinnon tutkijoille. Opinnäytetyötä kirjoittaessani olen huomannut, että pelastuslaitosten itsestään tuottama esittelymateriaali jättää varsin paljon asioita epäselväksi. Mikäli pelastuslaitosten toimintaa tai organisaatioita halutaan kehittää tutkittuun tietoon perustuen, tarjoavat pelastuslaitosten eriävät toiminta-alueet ja organisaatiot hyvää tutkimuskenttää tällaiseen tarkoitukseen. Tällöin on kuitenkin tärkeä tutkia käytössä olevia organisoitumisratkaisuja ennakkoluulottomasti ja tarpeeksi syvällisesti. Käytössä

olevat ratkaisut saattavat johtua pelastuslaitosten aluekohtaisista erikoisuuksista, henkilöresursseista ja muista ratkaisuista, joten samanlaiset toimintatavat eivät todennäköisesti ole toimivia jokaisessa pelastuslaitoksessa. Lisäksi esimerkiksi johdon haastattelu voi antaa vinoutuneen kuvan organisaatorakenteiden toiminnasta, koska saattaa olla, että tieto mahdollisista ongelmista ei tavoita johtotasoa tai ongelmia ei haluta tuoda esiin.

Käytännössä hyödyllistä ja näkökulmia avartavaa tutkimustoimintaa voisi olla sellainen, jossa tutkimusryhmästä löytyisi eri hallinnon osa-alueiden osaajia. Mikäli ryhmästä löytyisi pelastusalan, oikeustieteellisen, taloudellisen ja hallinnollisen tutkimuksen osaajia, voitaisiin tutkimuksissa päästä syvällisempiin tulkintoihin. Toinen mielenkiintoinen mahdollisuus voisi olla pelastusalan tutkiminen hyödyntäen yhteiskuntatieteellisiä tutkimusperinteitä. Välillä tulee nimittäin tunne, että eri organisaatiota tutkitaan turhan yksipuolisesti, kun tarkastelu keskittyy organisaatioiden rakenteisiin, hallintoon ja päätöksentekoon. Tällöin saatetaan laiminlyödä organisaatioissa työskentelevien ihmisten vaikutus siihen, miten organisaatiot todellisuudessa toimivat. Ihmistieteellinen tai sosiologinen tarkastelu voisikin avata uusia näkökulmia organisaatioiden toiminnan ymmärtämiseen.

LÄHTEET

Airaksinen J. 2009. Hankala hallintouudistus. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Tampere

Airaksinen Jenni. 2012. *Millainen ohjaustunne kunnilla on kuntayhtymiin?* teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa ,toim. Antti Mykkänen, 2012. Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2012

Aluehallintovirasto. 2015. <https://www.avi.fi/web/avi/pelastustoimi> (viitattu 3.5.2015)

Anttila P. 1996 Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Akatiimi. Helsinki

Czarniawska & Joerges.1996 Travels of Ideas

Dubois Anna & Gadde Lars-Erik 2002. Systematic combining: an abductive approach to case research. Journal of Business Research. 55/2002. pp. 553–560

Eskola, J. & Suoranta, J. 2014. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 10. painos Vastapaino. Tampere. Tallinna Raamatutrükikoda. Tallinna

Harisalo Risto. 2010. Organisaatioteoriat. Tampereen Yliopistopaino OY – Juvenes Print. Tampere

Heinilä Mari. 2007. Palo- ja pelastustoimen johtaminen, organisointi ja kehittyminen – Haastattelu laitosten johdolle syksyllä 2007. Julkaisusarja A – Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö. Nro22/2007

Helsingin kaupungin pelastuslaitos. 2015a. Pelastuskoulu.

<http://www.hel.fi/hki/Pela/fi/Pelastuskoulu> (viitattu 27.4.2015)

Helsingin kaupungin pelastuslaitos. 2015b. Opiskelu pelastuskoulussa.

<http://www.hel.fi/hki/Pela/fi/Pelastuskoulu/Opiskelu+Pelastuskoulussa> (viitattu 27.4.2015)

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko ja Sajavaara Paula. 2004. Tutki ja kirjoita. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Honkala Martti. 2011. Pelastuslaitoksen uudistunut organisaatio. Pirkanmaan pelastuslaitoksen henkilöstölehti *Letku & Laastari 1/2011*. <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122>

- Jaakkola Lauri. 2008a. Organisaatiokulttuurin tunnistamisesta apua pelastustoimen ongelmiin? Pelastustieto 5/2008. Palo- ja pelastustieto ry, Helsinki.
- Jaakkola, Lauri. 2008. Pelastustoimen organisaatiokulttuuri–mallia Jukolan veljeksiltä. Pro gradu–tutkielma. Turku: Turun yliopisto. Kasvatustieteiden laitos.
http://www.pelastusopisto.fi/download/35599_Pelastustoimen_organisaatiokulttuuri.pdf (viitattu 26.4.2015)
- Jokilaaksojen pelastuslaitos. 2013. Palvelutasopäätös 2014–2017.
- Jokilaaksojen pelastuslaitos. 2014. <http://www.jokipelastus.fi> (viitattu 17.12.2014)
- Jokilaaksojen pelastuslaitos. 2014b.
<https://www.facebook.com/jokilaaksojenpelastuslaitos/photos/a.384089515017098.93072.236655316427186/761745270584852/?type=1&theater> (viitattu 4.1.2015)
- Juuti Petri. 1993. Suomen palotoimen historia. Yliopistopaino. Helsinki.
- Juuti Pauli. 2010. Mitä tarkoitetaan keskustelevalle johtamisella? Teoksessa Juuti Pauli ja Rovio Esa (toim.) Keskusteleva johtaminen. 2. painos. Helsinki: Otava
- Kaarninen Pekka. 1998. ”Ja sitten lähdettiin” Tampereen kaupungin vakinaisen palokunnan 100 toiminnan vuotta. Tampereen kaupunki.
- Kallio Olavi. 2003. Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa, Seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print
- Katajamäki Juhani. 2006. Pakkopalokunnista aluepelastuslaitoksiin. Helsinki : Suomen pelastusalan keskusjärjestö, 2006 (Tampere : Tammer-Paino)
- Katajamäki J. 2008. Kepalo - Tampereen keskuspaloasema 100-vuotias. Tampereen aluepelastuslaitos. Tampere.
- Kautto Esko. 2015. Esitys palopäällystöpäivillä 21.3.2015. *Pirkanmaan pelastuslaitos ja sopimuspalokunnat*. http://www.sppl.fi/files/2723/Kautto_-_Pirkanmaan_pelastuslaitos_ja_sopimuspalokunnat.pdf (viitattu 1.4.2015)
- Ketola Johannes & Kokki Esa. 2015. Pelastustoimen taskutilasto 2010–2014. Pelastusopiston julkaisu. D-sarja 2/2015. http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D3_2015.pdf

Kuntaliitto. 2014. Kuntaliiton lausunto sisäministeriölle pelastustoimen aluejaosta, 26.2.2014.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2014/Sivut/2014-dnro5060-90-2014.aspx>

Kuntaliitto. 2015b. Kuntien ja kaupunkien lukumäärä 1900-2013.

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Documents/Kuntien_ja_kaupunkien_lkm_1900-2013.xls

Mankkinen, Teija & Vänskä Pekka 2013. Pelastustoimen järjestelmän kuvaus. Teoksessa Pelastustoimen tilinpäätös. Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta. Kustantaja: Suomen pelastusalan keskusjärjestö, 2013 (Tampere : Tammerprint)

Majoinen Kaija, Harjula Heikki, Kirvelä Torsti, Myllyntaus, Oiva, Salenius Maria, Majava Jarkko, Pauni Markus. 2008 Toimiva kunta. Star-Offset Oy, Helsinki.

Mensala Ville. 2013. Pelastuslaitosten johtaminen - Vertaileva tutkimus neljän pelastuslaitoksen hallinnosta ja johtamiskäytännöistä. Hallintotieteen Pro gradu. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-23863> (viitattu 30.11.2014)

Mikkonen Eija. Kaleva 22.9.2014. *Yli 90 ensihoitajan paikkaa auki Oulussa, myös Jokilaaksoissa rekrytointi käynnissä*

Myllyniemi Pekka & Haiko Markku. 2000. Onnettomuusriskit hallintaan – loppuraportti. Sisäasiainministeriön pelastusosaston julkaisu 1/2000. Helsinki 2000

Nyholm Ilona. 2008. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana - Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto, Kuntaliitto.

Ojanen Olli-Pekka. 2010. Tampereen aluepelastuslaitoksen henkilöstölehti *Letku & Laastari 4/2010*

<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122>

Oulun kaupunki. 2012. Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen johtosääntö 2013.

http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=5a318ec6-4d69-421f-b145-4e07fe505982&groupId=52058

Oulun kaupunki. 2014. Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2013.

http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=38f4bf59-c10f-49b2-8f0d-421b319563c7&groupId=52058 (viitattu 15.12.2014)

Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. 2012. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen palvelutasopäätös 2013–2016. <http://pelastuslaitos.ouka.fi/tiedotteet/Palvelutasopaatos%202013%20-%202016.pdf> (viitattu 15.12.2014)

Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. 2012. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen palvelutasopäätös 2013–2016, Perustelumuistio. <http://pelastuslaitos.ouka.fi/tiedotteet/Palvelutasopaatos%202013%20-%202016,%20Osa%202,%20Perustelumuistio.pdf> (viitattu 15.12.2014)

Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. 2014. <http://pelastuslaitos.ouka.fi/> (viitattu 12.12.2014)

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. 2014. <http://www.pelastuslaitokset.fi>. viitattu 25.11.2014

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. 2014. Pelastuslaitosten verrokkiryhmät. <http://www.pelastuslaitokset.fi/index.php?p=Pelastuslaitostenverrokkiryhma> (viitattu 15.12.2014)

Pelastusopisto. 2005. Pelastustoiminnan johtaminen. http://www.pelastusopisto.fi/download/35544_Johtamisopas.pdf? (viitattu 22.4.2015)

Pelastusopisto. 2014. http://www.pelastusopisto.fi/fi/tule_opiskelemaan/tutkintoon_johtava_koulutus/insinööri_amk viitattu 27.1.2015

Pelastusopisto. 2014b. Opetussuunnitelma alipäällystökurssi 37 ja 38. http://www.pelastusopisto.fi/download/54244_AP_37-38_OPS_hyvaksytty.pdf?1c7d9622443fd288 (viitattu 27.4.2015)

Pelastusopisto. 2015a. Pelastusopiston esittelykalvot. http://www.pelastusopisto.fi/download/59260_PeO_esittelykalvot_24.3.2015_Fi.pdf?e7f3706f1a35d288 (viitattu 27.4.2015)

Pelastusopisto. 2015. Pelastusopiston verkkosivut. www.pelastusopisto.fi (viitattu 27.4.2015)

Pelastustoimi. <http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/pelastuslaitokset> (viitattu 5.12.2014)

Pirkanmaan pelastuslaitos. 2013. Henkilöstölehti *Letku & Laastari 2/2013*

- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2014a. Pirkanmaan pelastuslaitos vuosikertomus 2013.
<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122> (viitattu 17.12.2014)
- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2014b. <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/> (viitattu 17.12.2014)
- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2014c. Palvelutasopäätös 2014–2017
<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-121>
- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2014d. <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi> (viitattu 2.2.2015)
- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2014e. Henkilöstölehti *Letku & Laastari 3/2014*
- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2014f. Henkilöstölehti *Letku & Laastari 4/2014*
- Pirkanmaan pelastuslaitos. 2015. Vuosikertomus 2014.
<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122>
- Pohjois - Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ,PPSHP. 2014. Tiedote 13.11.2014 *Markkinaoikeus jätti ensihoitovalitukset tutkimatta.*
https://www.ppsHP.fi/tietoa_toiminnasta/prime101/prime107.aspx (viitattu 16.12.2014)
- Rycroft, Robert & Kash Don. 1999. The complexity challenge: Technological innovation for the 21st century. Burns & Oates. New York.
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. Viitattu 13.2.2014
- Salli Jukka. 2013. Pelastustoimen toimintatilastot vuosina 2010–2011. Teoksessa: Pelastustoimen tilinpäätös. Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta. Kustantaja: Suomen pelastusalan keskusjärjestö, 2013 (Tampere : Tammerprint)
- Schein Edgar. 1987. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen; suom. Ritva Liljamo, Asko Miettinen. Weilin+Göös. Espoo
- Sisäasiainministeriö. 2012a. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje.
Sisäasiainministeriön julkaisut 21/2012. <http://www.intermin.fi/julkaisu/212012> (viitattu 16.3.2015)
- Sisäasiainministeriö. 2012b. Pelastustoimen strategia 2025, 8/2012.
http://julkaisut.pelastustoimi.net/strategia2025/pubData/source/Pelastustoimen_strategia_2025.pdf (viitattu 18.12.2014)

Sisäasiainministeriö 2012c. Pelastusalan koulutuksen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan järjestämismahdollisuuksia julkaisu 5/2012. www.intermin.fi/julkaisu/052012?docID=32941 (viitattu 27.4.2015)

Sisäasiainministeriö. 2013. Ohje palvelutasopäätöksen rakenteesta ja sisällöstä.

Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2013. <http://www.intermin.fi/julkaisu/172013> (viitattu 7.1.2015)

Sisäasiainministeriö 2013. Sisäministeriö perustelumuistio 20.12.2013

https://www.intermin.fi/download/49625_pelastustoimen_aluejako_muistio_20122013.pdf?2d03466ae49ad188

Sisäministeriö. 2014 a. Verkkouutinen 15.12.2014 *Pelastustoimen strategiatyössä kuullaan sidosryhmien edustajia laajasti.*

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/pelastustoimen_strategiatyossa_kuullaan_sidosryhmien_edustajia_laajasti_57211 (viitattu 18.12.2014)

Sisäministeriö. 2014 b. Pelastustoimen strategian asettamispäätös.

http://www.intermin.fi/download/57123_pelastustoimen_strategia_asettamispaatos_05122014.pdf?07b1816721e4d188 (viitattu 18.12.2014)

Sisäministeriö. 2014c. Pelastustoimen rakenneuudistus.

http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/pelastustoimen_rakenneuudistus (viitattu 18.12.2014)

Sisäministeriö 2014d. Verkkouutinen 14.2.2014 *Pelastuslaitosten valtakunnallinen työhyvinvointikysely valmistui*

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/pelastuslaitosten_valtakunnallinen_tyohyvinvointikysely_valmistui_50689 (viitattu 18.12.2014)

Sisäministeriö. 2015. <http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/pelastustoiminta> (viitattu 4.5.2015)

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. 2015.

<http://www.spek.fi/Suomeksi/Koulutus/Pelastushenkiloston-koulutus/Nykyinen-opetussuunnitelma> (viitattu 27.4.2015)

Tampereen aluepelastuslaitos. 2005. Pirkanmaan pelastustoimen palvelutaso 2005–2009.

Tampereen COLOR-OFFSET 2005. Tampere.

Tampereen aluepelastuslaitos. 2009. Pirkanmaan pelastustoimen palvelutaso 2010–2013.

Tampereen aluepelastuslaitos. 2011. Toimintasäntö 2011

Tampereen aluepelastuslaitos. 2011a. Toimintakertomus 2010.

<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122>

Tampereen aluepelastuslaitos. 2011b. *Tampereen aluepelastuslaitoksen johtosäntö*

Tampereen aluepelastuslaitos. 2012. Tampereen aluepelastuslaitos, toimintakertomus 2011

<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122> (viitattu 3.2.2015)

Tampereen kaupunki. 2014. Tampereen kaupungin tilinpäätös 2013.

<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/talous/tilinpaatos.html> (viitattu 17.12.2014)

Tillander Kati, Matala Anna, Hostikka Simo, Tiittanen Pekka, Kokki Esa, Taskinen Olli. 2010.

Pelastustoimen riskianalysimallien kehittäminen. VTT:n julkaisu.

<http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2010/T2530.pdf>

Toivonen Teemu-Taavetti. 2014. Ylikunnallisen organisaation johtamisen monet tulkinnat "Tää on kokonaan erilainen maailma kun aikanaan se kuntakohtainen järjestelmä". Pro gradu-tutkielma.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201412102388> (viitattu 8.1.2015)

Tolppi Reijo. 2001. Nokiherroista palopäälliköiksi. Tutkimus palopäälliköiden ammattikunnan kehityksestä ja erityisesti nykytilasta professioteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenesprint. Tampere.

Tolppi Reijo (2006) *Pelastustoimen virkamieseliitti*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 34.

vuosikerta. 1/2006 Kunnallistieteellinen yhdistys.

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli. 2011. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

Hansaprint Vantaa

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi

Ylivieskan kaupunki. 2012. Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtosäntö.

http://www.ylivieska.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/ylivieska/embeds/ylivieskawwwstructure/17078_28299-Jokilaaksojen_pelastustoimen_johtosaanto_2012.pdf

Ylivieskan kaupunki. 2014. Tasekirja 2013.

http://www.ylivieska.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/ylivieska/embeds/ylivieskawwwstructure/18586_Tasekirja_2013_koonta.pdf (viitattu 16.12.2014)

Virtanen Turo. 2014. Johtaminen korkeakouluissa. Teoksessa Korkeakouluhallinto. Johtaminen, talous ja politiikka (toim. Pekkola Elias, Kivistö Jussi & Kohtamäki Vuokko) Gaudeamus, HYY Yhtymä. Tallinna Raamattutrukikoja OU, Tallinna.

LAINSÄÄDÄNTÖ

569/1986 Asetus palo- ja pelastustoimessa annetun asetuksen muuttamisesta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1986/19860569> (viitattu 29.4.2015)

Kemikaaliturvallisuuslaki. 2005/390. Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta. www.finlex.fi

Pelastuslaki 29.4.2011/379

<http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379> (viitattu 14.12.2014)

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (5.5.2011/407) eli Pelastusasetus.

<http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110407>

HAASTATTELUT

26.5.2014 Jokilaaksojen pelastuslaitos, pelastusjohtaja Jarmo Haapala

26.5.2014 Jokilaaksojen pelastuslaitos, eteläisen toimialueen päällikkö Olli Korteniemi

6.6.2014 Oulu-Koillismaan pelastuslaitos, pelastusjohtaja Petteri Helisten

6.6.2014 Oulu-Koillismaan pelastuslaitos, pelastuspäällikkö Mika Haverinen

11.6.2014 Pirkanmaan pelastuslaitos, pelastuspäällikkö Seppo Männikkö

12.6.2014 Pirkanmaan pelastuslaitos, pelastusjohtaja Olli-Pekka Ojanen

TAULUKOT

Taulukko 1. Tietoja tutkimuksen pelastuslaitoksista

Taulukko 2. Perustietoja tutkimuksen pelastuslaitoksista

KUVAT

Kuva 1. Pelastuslaitokset. Pelastustoimi 2014.

<http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/pelastuslaitokset> (viitattu 5.12.2014)

Kuva 2. Pelastuslaitosten verrokkiryhmittely. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. 2014.

<http://www.pelastuslaitokset.fi/index.php?p=Pelastuslaitostenverrokkiryhma> (viitattu 15.12.2014)

Kuva 3. Riskiruudut pelastuslaitoksittain. Ketola Johannes & Kokki Esa. 2015. Pelastustoimen taskutilasto 2010–2014. Pelastusopiston julkaisu. D-sarja 2/2015.

http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D3_2015.pdf

Kuva 4. Aluehallintovirastot 2015. Tilastokeskus 2015.

<http://www.stat.fi/meta/luokitukset/avi/001-2015/index.html>

Kuva 5. Pelastusalan ammatillinen koulutusjärjestelmä. Pelastusopisto. 2015a. Pelastusopiston esittelykalvot.

http://www.pelastusopisto.fi/download/59260_PeO_esittelykalvot_24.3.2015_Fi.pdf?e7f3706f1a35d288 (viitattu 27.4.2015)

Kuva 6. Pelastustoimintaan osallistuvan vapaaehtoisen- ja sopimushenkilöstön koulutusjärjestelmä. Suomen pelastusalan keskusjärjestö. 2015.

<http://www.spek.fi/Suomeksi/Koulutus/Pelastushenkiloston-koulutus/Nykyinen-opetussuunnitelma> (viitattu 27.4.2015)

Kuva 7. Paloasemat Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen alueella. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. 2012. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen palvelutasopäätös 2013–2016.

<http://pelastuslaitos.ouka.fi/tiedotteet/Palvelutasopaatos%202013%20-%202016.pdf> (viitattu 15.12.2014)

Kuva 8. Organisaatiokaavio 2013. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. 2014.

<http://pelastuslaitos.ouka.fi/> (viitattu 12.12.2014)

Kuva 9. Jokilaaksojen pelastuslaitoksen toimialuejako. Jokilaaksojen pelastuslaitos. 2014.

<http://www.jokipelastus.fi> (viitattu 17.12.2014)

Kuva 10. Jokilaaksojen pelastuslaitoksen organisaatiokaavio. Jokilaaksojen pelastuslaitos 2014.

<http://www.jokipelastus.fi> (viitattu 17.12.2014)

Kuva 11. Pirkanmaan pelastuslaitoksen toimialue 2015. Pirkanmaan pelastuslaitos. 2015.

Kuva 12. Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio. Pirkanmaan pelastuslaitos. 2015.

Kuva 13. Tampereen aluepelastuslaitoksen organisaatio 2003–2010. Tampereen aluepelastuslaitos 2011a. Toimintakertomus 2010. <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122>

Kuva 14. Pelastuslaitoksen organisaatiokaavio 2011. Pirkanmaan pelastuslaitos.

Kuva 15. Pirkanmaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio 2015. Pirkanmaan pelastuslaitos. 2015.

Kuva 16. Pelastustoiminnan organisaatio 2014- . Kautto Esko. 2015. Esitys palopäällystöpäivillä 21.3.2015. *Pirkanmaan pelastuslaitos ja sopimuspalokunnat.*

<http://www.sppl.fi/files/2723/Kautto - Pirkanmaan pelastuslaitos ja sopimuspalokunnat.pdf>
(viitattu 1.4.2015)

Kuva 17. Tampereen aluepelastuslaitoksen toimialueet vuonna 2010. Tampereen aluepelastuslaitos. 2011a. Toimintakertomus 2010.

<http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-122>

Kuva 18. Pelastusalueet 2011–2014. Pirkanmaan pelastuslaitos.

Kuva 19. Pirkanmaan pelastuslaitoksen pelastusalueet vuodesta 2014. Pirkanmaan pelastuslaitos 2015.

Kuva 20. Pelastuslaitosten aluerakenteen uudistusehdotus 2013. Sisäministeriö 2013.

Pelastustoimen aluejako, muistio 20.12.2013

http://www.intermin.fi/download/49625_pelastustoimen_aluejako_muistio_20122013.pdf?2d03466ae49ad188

LIITE 1. HAASTATELUPYYNTÖ

HAASTATELUPYYNTÖ

Hyvä vastaanottaja,

Opiskelen Tampereen yliopistossa kunta- ja aluejohtamista ja teen pro gradu – työtäni pelastuslaitosten johtamisesta. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda lisäymmärrystä siitä, minkälaista on alueellisten pelastuslaitosten johtaminen. Tutkimus keskittyy lähinnä hallintotason työskentelyyn.

Teemahaastattelun avulla pyrin tuottamaan tutkielmaan aineistoa, jonka avulla voidaan kuvata pelastuslaitosten johtamisen onnistumisia, haasteita tai ongelmia. Haastatteluaineisto kootaan haastattelemalla eri pelastuslaitosten johtajia. Tarkoituksena on haastatella samasta pelastuslaitoksesta sekä pelastusjohtaja että pelastuspäällikkö. Toivon, että te voisitte olla yksi haastateltavista. Tutkimuksessa esitellään peruspiirteittäin haastatellut pelastuslaitokset. Haastattelumateriaalia käsitellään tutkimuksessa niin, että eri vastaajien vastaukset eivät ole tunnistettavissa. Haastattelun johtajia kolmella eri pelastuslaitoksella. Haastattelun pääteemoja ovat: taustatiedot, johtaminen, uudistuminen ja kehitystyö, johtamistaidot ja päätöksenteko sekä yhteistyö ja verkostojohtaminen.

Tutkielman ohjaajana toimii Tampereen yliopistosta aluetieteen professori Ilari Karppi.

Ystävällisin terveisin,

Antti Kinnunen

kunta- ja aluejohtamisen opiskelija, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

LIITE 2. HAASTATELURUNKO

PUOLISTRUKTUROITU TEEMAHAASTATELURUNKO PELASTUSJOHTAJILLE JA PELASTUSPÄÄLLIKÖILLE

Taustatiedot

Kuvaile työsi perussisältö

Kokemus pelastusjohtajan/pelastuspäällikön tehtävistä, muu johtamiskokemus

Koulutustausta, johtamiskoulutus

Ikä

Johtamistaidot ja päätöksenteko

Mitä tietoja ja taitoja pelastuslaitosten johtamisessa mielestäsi erityisesti tarvitaan?

Tuotetaanko päätösten tueksi jotenkin systemaattisesti materiaalia?(johtoryhmä/erityisasiantuntijat ym.)

Miten pelastuslaitosten asema suomalaisessa hallintomallissa vaikuttaa päätöksentekoon?

Rajoittaako tai haittaako jokin asia sellaisten päätösten tekoa, jotka mielestäsi pitäisi tehdä?

Miten eri päätöksistä tiedotetaan?

Johtaminen

Mitä näet pelastuslaitosten onnistuneen johtamisen perusedellytyksenä?

Mitkä asiat ovat vaikuttaneet johtamistapaasi?

Minkälaisella tyyllillä itse koet johtavasi? -> sen vahvuudet, heikkoudet?

Onko johtaminen muuttunut vuosien myötä jotenkin?

Mitkä asiat pelastuslaitoksissa/alalla mielestäsi hankaloittavat tai rajoittavat johtamista?

Uudistuminen ja kehitystyö

Miten organisaation toimintaa pyritään kehittämään?

Onko tehty organisaatiomuutoksia, muita muutoksia -> miten ne sujuneet?

Onko jokin seikka rajoittanut muuttumista tai uudistamispyrkimyksiä?

Minkälainen organisaatiokulttuuri pelastuslaitoksissa mielestäsi on?

Kuinka keräätte tietoa suunnittelun ja toiminnan tueksi?

Yhteistyö ja verkostojohtaminen

Miten yhteistyö sujuu eri sidosryhmien kanssa? (sm, avi, vpk, kunnat, neuvottelukunta)

Onko palvelutasopäätösjärjestelmä mielestäsi toimiva?

Toimiiko tiedonvaihto eri sidosryhmien kanssa?

Muuta

Muuta pelastuslaitoksiin tai johtamiseen liittyvää mistä haluaisit puhua?

- havaintoja, huomiota, erikoisuuksia, missä onnistuttu ja missä epäonnistuttu tms.?