

Piia Vähäsalo

Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana ja kehittämishjelma 2010–2015

Pelastuslaitosten kumppanuushanke

TEKIJÄ
Piia Vähäsalo

1. painos
ISBN 978-952-213-548-3 (nid.)
ISBN 978-952-213-549-0 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2009

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana

Pelastuslaitosten verkon
kehittämisohjelma 2010–2015

s. 27

Sisältö

1	Yhteenveto	5
2	Toimintaympäristö	6
2.1	Tausta, historia, esivaiheet	6
2.2	Perustiedot laitoksista	6
2.3	Toimintaympäristö ja sen kehitysnäkymät	7
2.4	Toimialan visio	8
3	Pelastuslaitosten verkon nykytilanne	10
3.1	Verkostokartta, laitosten nykyiset keskinäiset ja ulkoiset yhteydet	10
3.2	Pelastuslaitosten yhteensopivuudet ja eroavaisuudet	12
3.3	Pelastuslaitosten verkon SWOT-analyysi	13
4	Pelastuslaitosten yhteistyöverkon toiminta	15
4.1	Verkostoidea, yhteistoiminnan tarkoitus	15
4.2	Visio	16
4.3	Arvot	16
4.4	Painopistealueet	16
4.5	Toimintamalli	16
4.6	Toiminnan arviointi	17
5	Kehittämistoimenpiteet	18
5.1	Ehdotus etenemismalliksi	18
5.2	Yhdistys	19
5.2.1	Toiminnan rahoitus, kustannustenjakoa	19
5.2.2	Toiminnan organisointi	19
5.2.3	Johtamisjärjestelmät	20
5.2.4	Toiminnan suunnittelu ja seuranta	21
5.2.5	Tiedonkulku ja informaatiojärjestelmät	21
5.2.6	Kehitystoiminta	22
5.2.7	Liittyminen ja eroaminen	22
5.2.8	Yhteiset toimintaperiaatteet	22
6	Ehdotus toimintasuunnitelmaksi vuodelle 2010	23
6.1	Yleistä	23
6.2	Strategiset painopisteet	23
6.2.1	Toiminnan vakiinnuttaminen	23
6.2.2	Asiantuntijaverkostot	23
6.2.3	Kumppanuudet	24
6.2.4	Viestintä	24
6.2.5	Talous	24
	Lähteet	25

1 Yhteenveto

Yhteinen tehtäväkenttä yhdistää. Pelastuslaitoksilla on yhteinen lakisäätöinen tehtäväkenttänsä koko valtakunnassa. Yhteisiä ovat myös monet arjen haasteet kuten ikäänntyvä henkilöstö tai heikon kuntatalouden ja kasvavien tehtävämäärien yhteensovittaminen.

Pelastuslaitokset päättivät käynnistää kesällä 2007 Pelastuslaitosten kumppanuushankkeen, jonka yhtenä päätavoitteena oli kehittää pelastuslaitosten yhteistyötä. Hankkeen alussa kartoitettiin pelastuslaitosten tarpeet ja odotukset yhteistyölle ja päädyttiin rakentamaan pelastuslaitosten kumppanuusverkko yhteistyön alustaksi.

Verkostoituminen on ilmiönä moniulotteinen ja monitasoinen. Tässä asiakirjassa käytetään tietoisesti pelastuslaitosten verkostoitumisesta termejä verkosto ja verkko. Tällä halutaan erottaa löyhempi verkosto tiiviimmästä verkosta ja kuvata siten pelastuslaitosten yhteistyön kehittymistä verkostosta verkoksi. Verkosto on organisaatioiden välisten suhteiden muodostama, toimialat ylittävä verkostokudos, joka on periaatteessa rajaton. Verkostosta voi syntyä verkko. Verkko on tietyn organisaatiojoukon muodostama verkko-organisaatio, joka rakennetaan tietoisesti ja tavoitehakuisesti. Verkolla on päämäärä, joka ohjaa sen kehittämistä ja toimintaa. (mukaillen Valkokari & al. 13).

Pelastuslaitosten valtakunnallinen yhteistyö on käynnistynyt jo alueellista järjestelmää valmisteltaessa vuonna 2002 ja kehitys verkoksi on nimenomaan tapahtunut verkoston kautta. Pelastusjohtajat muodostivat vuonna 2003 oman verkoston. Toinen valtakunnallinen verkosto, joka muodostettiin valmistelua varten, oli sektoritoiminta, jonka sisäasiainministeriö käynnisti informaatio-ohjausta varten. Toimintaa jatkettiin alueellisten laitosten käynnistettyä toimintansa ja tästä toiminnasta saadut myönteiset kokemukset antoivat pohjaa yhteistyön kehittämiseksi.

Pelastuslaitokset halusivat lähteä kehittämään yhteistyötä tavoitteellisempaan ja systemaattisempaan suuntaan. Muitakin vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityssuuntia on keskusteltu tunnistettavissa. Yhtenä vaihtoehtona oli jatkaa yhteistyötä hyvin väljänä tiedonvaihtoon perustuvina tapaamisina. Toinen kehityssuunta olisi erilaiset pienemmät pelastuslaitosten väliset yhteistyöryhmittymät, jossa eri asioita varten kootaan erilaisia ryhmiä, jotka tekevät tiettyyn asiaan perustuvaa yhteistyötä, kuten hankintayhteistyö. Kolmantena vaihtoehtona voi nähdä keskitettyyn ohjausjärjestelmään siirtymisen. Pelastuslaitokset päättivät lähteä kehittämään yhteistyötä vapaaehtoisuuteen perustuvaksi kumppanuudeksi monenkeskisessä verkostossa, jossa yhteistyötä tehdään yhteisellä alustalla ja strategialla. Kumppanuushankkeen aikana syntyi toimintatapa ja yhteistyömalli, jota kutsutaan tässä Pelastuslaitosten verkoksi.

Toisessa luvussa kuvataan pelastuslaitosten toimintaympäristöä ja historiaa. Kolmannen luvun tehtävänä on kuvata pelastuslaitosten yhteistyön nykytilannetta ja verkostosuhteita. Neljäs luku sisältää kuvauksen suunnitellusta verkosta, kuten verkon tarkoituksen, vision ja toimintamallin. Viides luku sisältää ehdotuksen etenemismalliksi eli miten kumppanuutta kehitetään jatkossa. Kuudennessa luvussa on ehdotus verkon toimintasuunnitelmaksi vuodelle 2010. Pelastusjohtajat hyväksyivät kokouksessaan 19.11.2009 yksimielisesti tämän asiakirjan pohjapaperiksi ja pelastuslaitosten yhteistyömalliksi, jolla yhteistyötä jatketaan.

2 Toimintaympäristö

2.1 Tausta, historia, esivaiheet

Pelastustoimen järjestelmä on muuttunut voimakkaasti 2000-luvun aikana. Vuosituhannen vaihtuessa pelastustoiminnan hälytystehtävämäärät lähtivät voimakkaaseen kasvuun ja lainsäädännön muutoksen myötä toimialan painopistettä siirrettiin voimakkaasti onnettomuuksia ennaltaehkäisevään työhön. Vuoden 2004 alusta käynnistyi alueellinen pelastustoimen järjestelmä ja yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin lakisääteisesti alueellisten pelastuslaitosten hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksellä Suomi jaettiin 22 pelastustoimen alueeseen.

Pelastustoimen alueita muodostettaessa monen pelastuslaitoksen organisaatiot synnytettiin hiukan väkipakolla. Useimmiten alueellinen organisaatio muodostettiin lisäämällä organisaatioon 1-2 tasoa, joiden tehtävänä on ollut sitoa vanhat kuntakohtaiset yksiköt (palolaitokset) yhteen uudeksi alueelliseksi pelastuslaitokseksi. Kuntien palvelurakennemuutuksen yhteydessä tehdyn linjauksen mukaisesti pelastustointa hoidetaan tulevaisuudessa nykymuotoisena kuntien yhteistoimintana. Alueellisen järjestelmän ensimmäiset vuodet ovat osoittaneet, että uuden järjestelmän avulla pelastustoimen palvelut on tuotettu tehokkaammin kuin kuntakohtaisessa järjestelmässä. Kuntatalouden yhä kiristyessä on tärkeää jatkaa kehitystyötä alueellisesta yhteistyöstä valtakunnalliseen myös talouden ja toiminnan tehostamisen paineista johtuen.

Organisaatioiden yhdistäminen ja uusien organisaatioiden rakentaminen on aina haaste. Pelastuslaitoksia rakennettaessa on ollut samalla myös perusteltua ja erityisen tarpeellistakin kehittää uuden pelastuslaitoksen palveluita ja niitä rakenteita, prosesseja ja resursseja, joiden varaan laadukas ja tehokas palvelutuotanto nojaa. Tehokkaan alueellisen palvelutuotannon tueksi tarvitaan kuitenkin tulevaisuudessa myös valtakunnallista palvelutuotantoa.

Pelastuslaitokset ovat tehneet valtakunnallista yhteistyötä lähinnä sektorivastaavien yhteistyön ja pelastusjohtajien yhteisten neuvotteluiden kautta. Tarve tiiviimmälle ja tavoitteellisemmälle yhteistyölle on noussut esille juuri tämän hetkessä yhteistyössä käydyissä toimijoiden välisissä keskusteluissa.

2.2 Perustiedot laitoksista

Pelastuslaitoksia on Suomessa 22. Pelastuslaitosten tehtävät on määritelty Pelastuslaissa ja -asetuksessa. Pelastuslaitokset ovat olemassa tuottaakseen lakiin kirjattuja palveluita sekä mahdollisia muita toimialalle soveltuvia sopimukseen perustuvia tehtäviä. Tehtävät yhdistävät pelastuslaitoksia ja ovat hyvä lähtökohta valtakunnalliselle yhteistyölle. Pelastuslaitokset eivät kilpaile keskenään ja jokainen toimii ensisijaisesti omalla toiminta-alueellaan.

Tällä hetkellä voimassa olevan Pelastuslain mukaan alueen pelastustoimen tehtäviin kuuluu:

- ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää
- huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia

- asiantuntijana pelastustointia koskeissa asioissa
- huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista
- huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta
- yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa
- huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Pelastuslaki on uudistumassa ja uusi laki astunee voimaan 2011 alussa. Käytännössä lakiehdotus ei muuttaisi alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen vastuita ja tehtäviä. Ehdotettu sääntely kuitenkin selkeyttäisi pelastustoimen tehtävistä vastaavan kunnan tai kuntayhtymän (alueen pelastustoimen) ja sen pelastuslaitoksen välisiä vastuita ja työnjakoa. (HE pelastuslaiksi, 50).

Pelastuslaitokset ovat kuitenkin kovin erilaisia keskenään vaikka pelastuslaitosten perustehtävät ovat samat kaikkialla Suomessa. Pelastuslaitosten hallinnosta säädetään Kuntalaissa. Osa pelastuslaitoksista toimii isäntäkunnan hallinnossa, joista kaksi pelastuslaitosta toimii maakunnan liiton alaisena toimielimenä. Osa laitoksista toimii kunnallisina liikelaitoksina.

Pelastuslaitosten organisaatiot eroavat toisistaan organisaatiosyvyydeltään ja -malliltaan. Vuonna 2007 yhdellä pelastuslaitoksella oli käytössä prosessiorganisaatio, kymmenellä matriisiorganisaatio ja yhdellätoista linjaorganisaatio (Heinilä 2007, 39).

Pelastuslaitoksilla on käynnissä hyvin paljon erilaisia kehittämissuunnitelmia, jotka liittyvät esimerkiksi johtamisen kehittämiseen, koulutukseen, organisaatioon, valmiussuunnitteluun, laatuajatteluihin sekä henkilöstöön ja työkyvyn ylläpitämiseen. Kehittämistoiminnan katsottiin yleisesti olevan toimivaa ja tuloksia tuottavaa. (Heinilä 2007, 42). Kehittämissuunnitelmien toteuttaminen valtakunnallisesti hyödyttäisi kaikkia laitoksia ja tehostaisi kehittämissuunnitelmien käyttöä. Kumppanuushankkeissa kehitetty hankerekisteri helpottaa kehittämiseen liittyvää tiedonvaihtoa.

Tulevaisuuden haasteina pelastuslaitoksilla koettiin henkilöstöresurssien ja taloudellisten resurssien riittävyys. Henkilöstöresurssien riittävydestä oli erityinen huoli sellaisten paikkakuntien osalta, joiden väkiluku vähenee, väki ikääntyy ja nuoret muuttavat suurempiin kaupunkeihin työn ja opiskelujen perässä. Johtamiselle tulevaisuuden haasteita pelastuslaitoksilla aiheuttavat työkyvyn ylläpitäminen, organisaatiomuutokset, muutosjohtaminen, pelastustoimen järjestäminen kustannustehokkaasti sekä toiminnan yhtenäistäminen. (Heinilä 2007, 42–43).

Tulevaisuudessa pelastustoimi on järjestettävä entistä kustannustehokkaammin, sillä tehtävämäärät lisääntyvät ja pelastustoimelle saattaa tulla lisää veloitteita lainsäädännön puolelta. Hälytystehtävien määrä on kasvanut vuodesta 2004 (82 730 kpl) vuoteen 2008 (101 483 kpl) 22,6 %:a (Taskutilasto, 8). Uusien toimintatapojen puolesta puhuu myös se seikka, että resurssien ei uskottu lisääntyvän. Myös yhteistyön lisääminen ja uusien työntekijöiden etsiminen ulkomailta voivat olla apuna resurssipulaan. Vähäiset resurssit vaikuttavat myös kehittämistoimintaan ja siihen toivottiinkin lisäresursseja. Aina ei pieneltä laitokselta löydy asiantuntijoita joka alueelle tai kehittämistyöhön ei jää tarpeeksi aikaa, sillä päivittäiset rutiinit pitää pystyä myös hoitamaan. (Heinilä 2007, 43–44).

2.3 Toimintaympäristö ja sen kehitysnäkymät

Toimintaympäristöä ja sen kehitysnäkymiä on käsitelty Pelastustoimen tulevaisuusluotausradin laatimassa julkaisussa (Kaukonen 2008). Julkaisussa käsitellään yhteiskunnan kehitystä ja siihen liittyvää ennakkointitarvetta pelastustoimen näkökulmasta. Raportissa pelas-

tustoimen tulevaisuusvision sekä siihen liittyvien strategisten päämäärien todetaan olevan kiinteästi yhteydessä muuhun yhteiskunnan kehitykseen. Ennakoinnilla on tässä yhteydessä tarkoitettu ajattelutapaa ja tahtotilaa, joka sitoo yhteen strategisen johtamisen, verkottumisen ja tulevaisuusluotauksen.

Julkisilta organisaatioilta, kuten pelastustoimelta, edellytetään tulevaisuudessa yhä enemmän tuottavuutta, joustavuutta, asiakasräätälöintiä ja monipuolisia palveluita. Tämä edellyttää pelastustoimelta verkottumista ja yhä laaja-alaisempaa näkökulmaa turvallisuuskysymyksissä. (Kaukonen 2008, 54).

Yhteiskunnan kaikkiin sektoreihin jollakin tavalla vaikuttava suuntaus on taloudellinen globalisaatio. Tämä saattaa lisätä onnettomuusriskejä. Esimerkiksi yritykset ovat yhä useammin kansainvälisessä omistuksessa, mikä saattaa vähentää omistajien mielenkiintoa suomalaisen yhteiskunnan turvallisuudesta. Samalla monesta syystä on perusteltua olettaa, että yhteiskunnan panostukset pelastustoimeen pysyvät tulevaisuudessakin enintään nykyisellä tasolla. Pelastustoimelle saattaa avautua talouden kansainvälistymisen seurauksena myös esimerkiksi turvallisuustiedon vientiin liittyviä mahdollisuuksia. (Kaukonen 2008, 54).

Yritysten kansainvälistyminen on näkynyt kentällä myös yksittäisten yritysten turvallisuustason nousuna. Kansainväliset vaatimukset ja laatu järjestelmät ovat nostaneet myös Suomessa toimivien yritysten turvallisuustasoa.

Ennusteiden mukaan Suomen demografista kehitystä leimaa väestön ikääntyminen ja keskittyminen kaupunkeihin. Tästä seuraava yksinasuvien vanhusten määrän lisääntyminen lisää palo- ja muita onnettomuusriskejä ja ongelma korostuu etenkin syrjäseuduilla. Hyvinvointivaltiokehityksen mahdollinen epäonnistuminen aiheuttaisi syrjäytymistä. Se puolestaan voisi toimia kasvualustana yhteiskuntavastaisuudelle ja tahalliseksi vahingon teolle, mikä osaltaan lisäisi pelastustoimen haasteita. Yhteiskunnan lisääntyvä riippuvuus laajoista ja monimutkaisista teknisistä järjestelmistä lisää koko infrastruktuurin haavoittuvuutta. Myös teknologian väärinkäytöstä aiheutuu turvallisuusriskejä. Toisaalta teknologiaa hyödyntämällä voidaan myös lisätä turvallisuutta monella tavalla. Pelastustoimen haasteena onkin havaita teknologiseen kehitykseen liittyvät mahdollisuudet ja luoda edellytykset tuon kehityksen hyödyntämiseksi. (Kaukonen 2008, 54).

Ilmastossa tapahtuvat muutokset lisäävät äärimmäisten sääilmiöiden ja niistä aiheutuvien luonnononnettomuuksien riskejä. Suuret luonnonkatastrofit voivat johtaa vakaviin humanitaarisiin kriiseihin, joiden vaikutukset ulottuvat Suomeen pakolaisuutena ja kriisialueille toimitettavan avun tarpeena. Koventunut valtioiden välinen kilpailu energian ja muiden niukentuvien luonnonvarojen omistuksesta lisää ympäristökatastrofien todennäköisyyttä. Pelastustoimen haasteena on ilmastoon, ympäristöön ja kasvun rajallisuuteen liittyvien laajojen riskitekijöiden ennakointi ja varautuminen. (Kaukonen 2008, 54–55).

Pelastustoimen sisällä ei kilpailla asiakkaista. Nykyiset ja tulevat tehtävät ja haasteet sekä toimintaympäristön muutokset ovat hyvin pitkälle yhteisiä kaikille laitoksille. Pelastustoimen suuri muutos tapahtui vuonna 2004 kun siirryttiin 450 kunnallisesta palolaitoksesta 22 alueelliseen pelastuslaitokseen. Pelastuslaitosten vahvuutena voidaan pitää alueelliseen järjestelmään siirtymistä, joka on mahdollistanut toimintatapojen ja palveluiden kehittämisen alueellisella tasolla. Alueellisessa järjestelmässä mm. pelastustoimen asiantuntemus on parantunut ja kalusto kehittynyt. Pelastustoimella on alueellisena toimijana aikaisempaa paremmat edellytykset vastata edellä kuvattuihin toimintaympäristön muutoksiin.

2.4 Toimialan visio

Sisäasiainministeriön laatimassa Pelastustoimen strategiassa 2015 (2007, 7) muotoillaan pelastustoimen visio 2015 seuraavasti:

Suomessa on hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi. Strategiassa tämän todetaan tarkoittavan

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

Lisäksi pelastustoimen strategiassa (2007, 8–9) asetetaan toimialalle strategiset päämäärät, joiden mukaan

- Onnettomuuksien ehkäisy toimii prosessina hyvin yhteistyössä muiden tahojen kanssa vähentäen onnettomuuksien ja vahinkojen määrää tavoitteiden mukaisesti.
- Palkatun sekä vapaaehtoisen henkilöstön määrä, osaaminen ja työkyky mahdollistavat pelastustoimen palvelujen tuottamisen tehokkaasti ja taloudellisesti.
- Väestö kyetään suojaamaan uhkien edellyttämällä tavalla sekä organisaatiot, toimilat ja tekniset järjestelmät mahdollistavat pelastustoimen tehokkaan toiminnan kaikissa tilanteissa.
- Toimialan tutkimus- ja kehittämistoiminta tukee tehokkaasti päätöksentekoa sekä toiminnan, tekniikan ja henkilöstön kehittämistä luonnollisena osana jokaisen organisaatioyksikön toimintaa.

Päämäärien ja vision toteutuminen sekä pelastustoimen vaikuttavuuden edelleen kehittäminen edellyttää innovatiivisia, tulevaisuuteen suuntautuneita ratkaisuja. Vaikka kysymyksessä on pelastustoimen visio, voidaan todeta, että sen saavuttaminen ei ole mahdollista ilman yleistä hyvinvointia ja vakautta tukevaa yhteiskuntakehitystä, johon turvallisuus kuuluu tärkeänä osana.

Pelastuslain mukaisten tehtävien tehokas hoitaminen edellyttää tavoitteellista ja suunnitelmallista toimintaa kaikilta alan toimijoilta. Toimialan yhteinen strategia on hyvä lähtökohta tavoitteiden asettamiselle ja toimivan työnjaon suunnittelulle. Jatkossa olisi varmistettava, että strategia laaditaan yhdessä keskeisten toimijoiden kanssa. Tavoitteena voisi olla konsernistategian luonteisen strategian laatiminen. Vision saavuttaminen ja strategian toteuttaminen edellyttää kaikkien toimijoiden sitoutumista, tehokasta ja toimivaa työnjakoa, tiivistä yhteistyötä sekä rakentavaa ja jatkuvaa strategiaprosessia.

Koko toimialaa koskeva tuloksellinen yhteistyö edellyttää pelastuslaitoksilta valtakunnallisesti toimivaa keskinäistä yhteistyötä. Jotta toimialaa koskeva strategia voidaan luoda uskottavasti ja jalkauttaa tuloksellisesti tarvitaan valmisteluvaiheessa pelastuslaitosten kesken toimiva mekanismi, jonka avulla tuotetaan kentän yhteinen tahtotila. Pelastuslaitosten verkon keskeinen tehtävä on toimia tänä mekanismina.

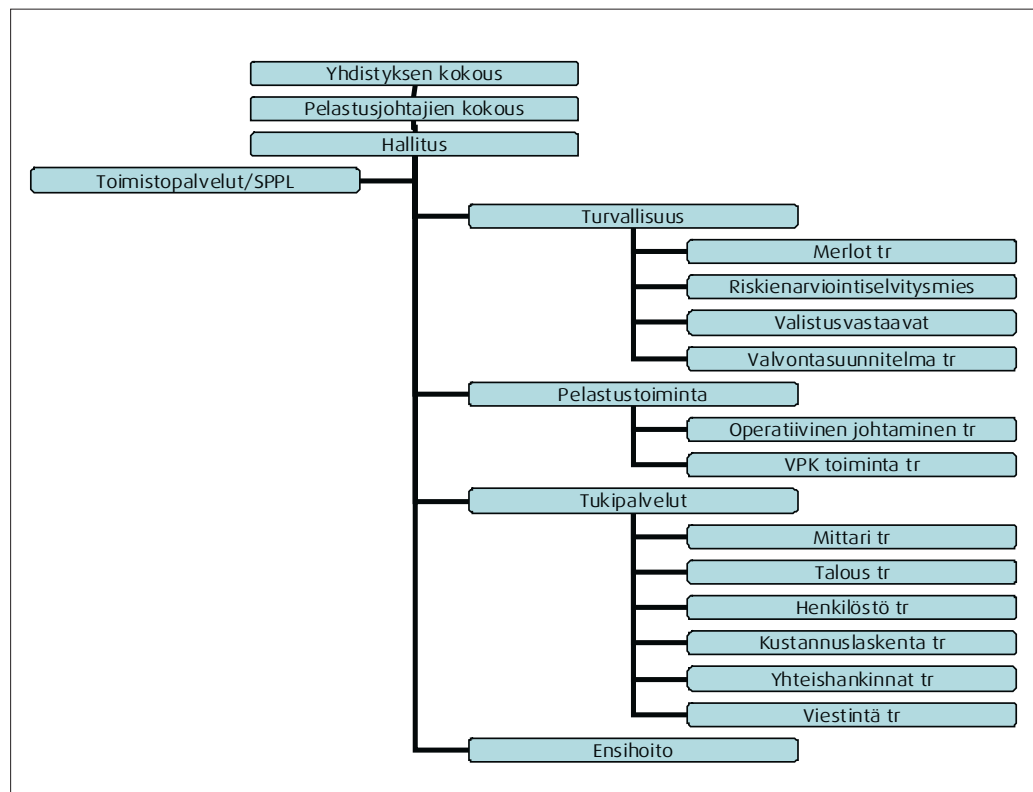
3 Pelastuslaitosten verkon nykytilanne

3.1 Verkstokartta, laitosten nykyiset keskinäiset ja ulkoiset yhteydet

Ensimmäiseen kuvaan (kuva 1) on kuvattu pelastuslaitosten verkon rakenne tällä hetkellä. Nykyinen rakenne luotiin Kumppanuushankkeessa ja asiantuntijaverkostot aloittivat toimintansa toukokuussa 2008. Hankeorganisaatiota ei ole piirretty. Hankkeessa on työskennellyt yksi henkilö ja lisäksi on ostettu hankkeen hallintopalvelut Kuntaliitolta. Pelastuslaitosten verkon toimistopalvelut on ostettu Suomen Palopäällystöliitolta.

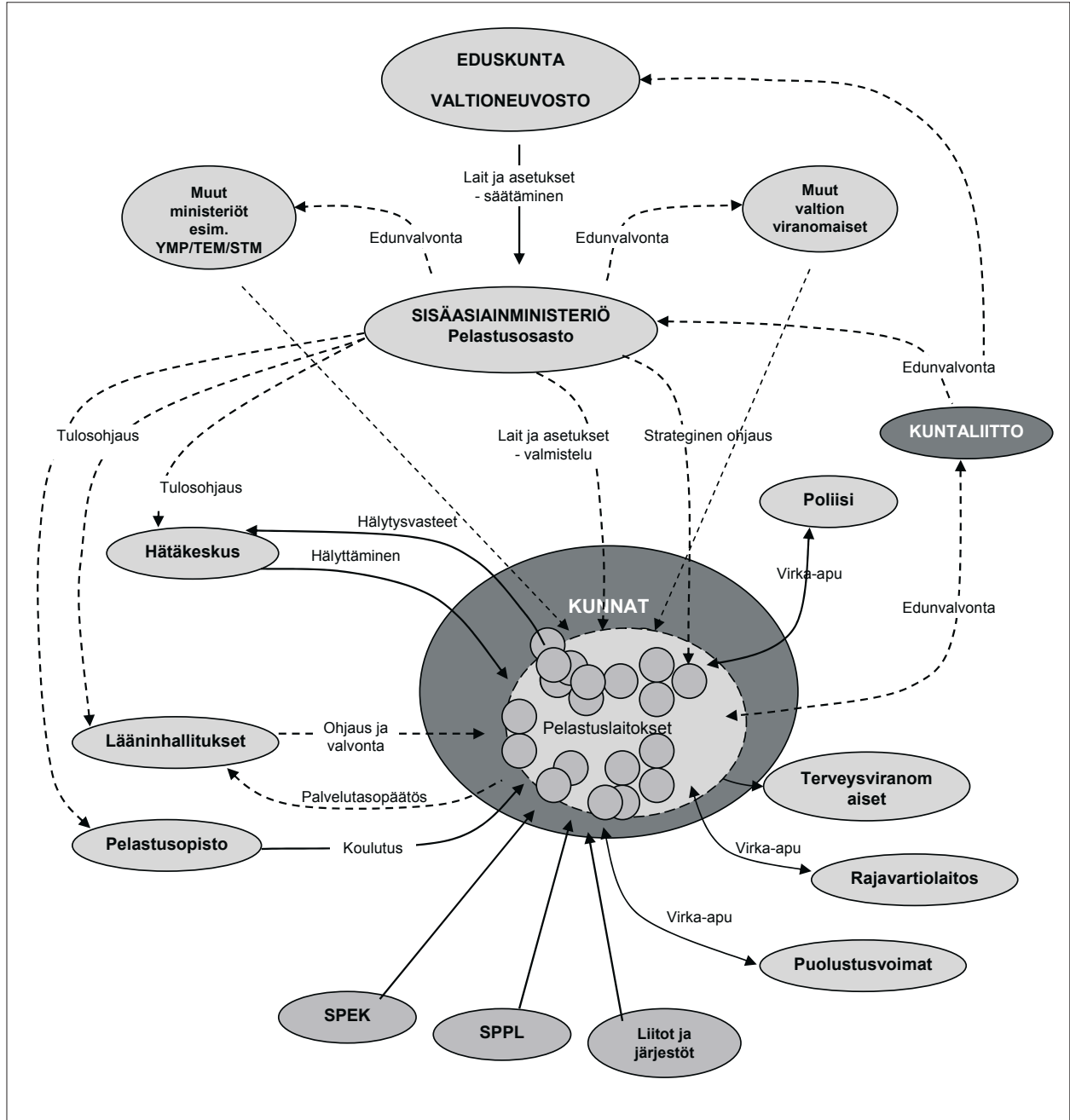
Tällä hetkellä verkkoa hallinnoi Pelastusjohtajien yhdistys, joka käyttää sääntöjen mukaisesti ylintä päätösvaltaa. Yhdistyksen kokous on nimennyt hallituksen, joka vastaa mm. asiantuntijaverkostojen toiminnasta ja asioiden valmistelusta pelastusjohtajien kokoukselle. Yhdistyksen nykyiset säännöt eivät vastaa tilannetta ja ne vaativat vähintäänkin päivityksen, mikäli uutta yhdistystä ei päätetä perustaa ja verkon hallinnoijana jatkaa edelleen Pelastusjohtajien yhdistys.

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

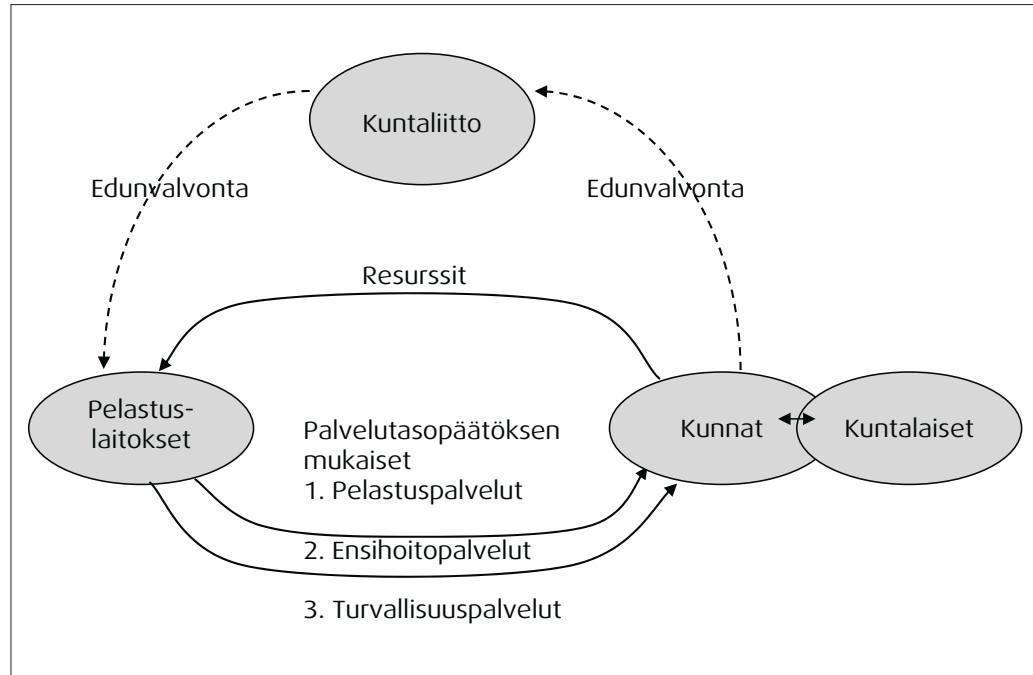


Kuva 1. Pelastuslaitosten verkoston rakenne nykytilanteessa.

Verkostokarttaan (kuva 2.) on kuvattu pelastustoimen valtakunnallisen verkoston nykytilanne pelastuslaitosten näkökulmasta. Nykytilanteen tekee haasteelliseksi se, että käytännössä useimmat suhteet valtakunnallisiin toimijoihin on jokaisen laitoksen ja toimijoiden välisiä. Eli jokainen laitos keskustelee hätäkeskuksen kanssa hälytysvasteista ja hälyttämisestä tai poliisiin kanssa virka-avusta. Useimmat nuolet pitäisi siis käytännössä piirtää kuvaan 22 kertaa, mikä kuvaisi paremmin nykyisten yhteistyösuhteiden määrää ja hallittavuutta.



Kuva 2. Valtakunnalliset verkostosuhteen pelastuslaitosten näkökulmasta.



Kuva 3. Nykyiset viralliset yhteistyösuhteet pelastuslaitosten, Kuntaliiton ja kuntien kesken.

Verkostokartoissa on kuvattu eri toimijoiden välisiä suhteita. Nykyisin sisäasiainministeriön keskeinen vaikuttamistapa normiohjauksen lisäksi on Johdon foorumi/työvaliokunta-järjestelmä ja sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS). Lisäksi ministeriö järjestää vuosittain Pelastusalan ajankohtaispäivät. Sisäasiainministeriöllä on lisäksi useita työryhmiä, joihin myös muut toimijat lähettävät edustajiaan pelastuslaitosten lisäksi.

Pelastusalan järjestöillä on merkittäviä sekä alueellisia että valtakunnallisia tehtäviä nykyisessä järjestelmässä. Pelastusalan liitot toimivat alueellisesti ja heidän suhteensa alueellisiin pelastuslaitoksiin vaihtelee alueittain. Suomen Pelastusalan keskusjärjestöllä on monia valtakunnallisia tehtäviä liittyen mm. palokuntakoulutukseen, tiedotukseen ja valistamiseen. Suomen Palopäälystöliitolla on myös valtakunnallisia tehtäviä mm. liittyen päätoimisen henkilöstön kouluttamiseen. Molemmilla valtakunnallisilla järjestöillä on myös useita kehittämishankkeita vastuullaan. Järjestöjen ulkopuolisena rahoittajana toimii Palosuojelurahasto, joka rahoittaa mm. hankkeita sekä järjestöjen perustoimintaa.

Sekä pelastuslaitosten että valtakunnallisten järjestöjen rooli toimialan strategian ja toiminta- ja taloussuunnitelman laatimisessa on nykyisin vaatimaton. Suunnittelujärjestelmä vaatisi kehittämistä ja kaikkien toimijoiden sitoutumista. Palosuojelurahaston rahoitus voisi jatkossa perustua selkeämmin toimialan suunnitelmiin.

Pelastuslaitoksilla on kumppanuusverkoston lisäksi monenlaisia muita yhteistoiminnan muotoja. On mm. useamman laitoksen muodostama yhteishankintarenkaita ja eri kokoonpanoilla järjestettäviä erilaisia epävirallisia tapaamisyhteyksiä.

3.2 Pelastuslaitosten yhteensopivuudet ja eroavaisuudet

Mitä homogeenisempi ryhmä on, sitä suurempi on luottamus ja sitä helpompi on ylläpitää verkostotyyppisiä järjestelyitä (Hakanen al. 2007, 30). Pelastuslaitosten yhteensopivuutta kumppaneina arvioidaan tässä yhteydessä tavoitteiden, arvojen ja strategioiden näkökulmasta.

Toimialalla tuotetaan lakisäätteisiä palveluita ja toimialan tavoitteet ja strategia ovat valtakunnalliset. Jokaisella pelastuslaitoksella on kuitenkin oma strategiansa ja toimintasuun-

nitelmansa, jotka eivät välttämättä ole täysin linjassa toimialan vastaavien asiakirjojen kanssa. Sisäasiainministeriön laatima pelastustoimialan strategia ei ole suoranaisesti kunnallisia pelastuslaitoksia sitova tai ohjaava asiakirja vaan sillä on tällä hetkellä lähinnä suuntaa-antava merkitys.

Valtio-kunta-ohjaussuhde on koettu toimialalla jossain määrin haastavana asetelmana. Heinilän mukaan pelastuslaitosten strategisessa suunnittelussa haastavana pidettiin monien eri tahojen strategioiden yhteensovittamista (Heinilä 2007, 41). Kuntien harjoittama omistajaohjaus vaihtelee pelastuslaitoksittain ja isäntäkunnan strategia ohjaa myös pelastuslaitoksen suunnittelua. Jäsenkuntien strategiat ja maakunnalliset strategiat vaikuttavat myös pelastuslaitosten strategiseen suunnitteluun. Sitova ja Pelastuslakiin kirjattu, tällä hetkellä pelastuslaitosten keskeisin suunnitteluasiakirja, on pelastuslaitoksittain määrääjain tehtävä palvelutasopäätös. Palvelutasopäätöksessä määritellään, miten ja minkä tasoisine lakisääteiset palvelut ko. pelastustoimialueella tuotetaan.

Pelastustoimialalle on määritelty yhteiset arvot pelastusalan toimijoiden yhteisesti toteuttamassa hankkeessa. Hankkeessa määriteltiin pelastustoimen arvoiksi: Inhimillisesti, ammatillisesti ja luotettavasti.

Ensimmäisellä arvolla Inhimillisesti tarkoitetaan, että toimimme kaikissa tilanteissa ihmisarvoa kunnioittavasti, periaatteella ”Kaveria ei jätetä.”. Olemme tasapuolisia sekä toisiamme kohtaan että pelastustehtävissä. Arvostamme moniarvoisuutta, erilaisia yksilöitä ja kulttuureita. Otamme vastuun ympäristöstä. (Timonen, 11).

Toisella arvolla Ammatillisesti tarkoitetaan, että meillä on kaikessa työssämme ammatillinen ote ja noudatamme korkeaa ammattimoraalia. ”Homma hoidetaan – ei sählätä.” Uudistamme ja päivitämme jatkuvasti sekä osaamistamme että teknistä välineistöämme. Osoitamme arvostusta omalle ja toisten osaamiselle. Käytämme resurssejamme tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. (Timonen, 12).

Kolmannella arvolla Luotettavasti tarkoitetaan, että meihin voi aina luottaa ihmisinä ja organisaationa. Täytämme tehtävämme luotettavasti ja varmasti. ”Luottamusta ei petetä.” Teemme yhteistyötä keskenämme ja sidosryhmiemme kanssa. Sitoudumme vapaaehtoiseen kurinalaisuuteen. Olemme jatkuvasti valmiit. (Timonen, 13).

Pelastuslaitoksilla on hyvin paljon yhteistä. Erilaisuuttakin löytyy mm. toimintaympäristön muutoksessa: toisaalla väestö keskittyy yhä suurempiin taajamiin ja toisaalla väestö vähenee. Myös palveluiden tuottamistavoissa on eroja. Harvaanasutussa osassa Suomea pelastustoiminnan palvelut tuotetaan hyvin pitkälti vapaaehtoispalokuntiin/toimenpidepalkkaisuun tukeutuen. Eroavaisuuksia on toimintatavoissa, organisaatioissa ja toimintaympäristössä. Erilaisuus on sekä haaste että myös toimialan rikkaus ja mahdollisuus. Eroavaisuudet eivät estä yhteistyötä vaan rikastavat sitä. Yhteistyö erilaisten laitosten kesken mahdollistaa toisilta oppimisen ja tiedon/kokemuksen vaihdon. Valtakunnallinen yhteistyö mahdollistaa laitosten erikoistumisen ja toisaalta erilaisuuden laajan hyödyntämisen. Yhteistyö edistää niin yksittäisen laitoksen kehittymistä kuin koko toimialan kehittymistä.

Pelastuslaitosten hallintomallit, organisaatiot, tehtävämäärät, henkilöstömäärät ja kustannukset vaihtelevat. Vaikka tuotettavat palvelut ovat samat eri puolella Suomea, on toimintaympäristössä, vastuualueen pinta-alassa ja asukasluvussa suuria eroja. Esimerkiksi Helsingin pelastuslaitoksen alueella asuu 568 500 asukasta kun taas Kainuun pelastuslaitoksen vastuualueella asuu vain 83 800 asukasta. Lapissa on 18,7 hälytystä 1000 asukasta kohden kun taas Oulu-Koillismaalla on 12,9 hälytystä 1000 asukasta kohden.

3.3 Pelastuslaitosten verkon SWOT-analyysi

Pelastuslaitosten nykymuotoisen yhteistyöjärjestelmän arviointi on koottu nelikenttään. Arviointia on tehty Kumppanuushankkeen aikana ja viimeisin päivitys tehtiin syyskuussa 2009. Arviointiin ovat osallistuneet pelastusjohtajien hallituksen ja pelastusjohtajien kokouksen osanottajat.

<p>Heikkoudet Epätasainen sitoutuminen yhteistyöhön Erilaiset odotukset/näkemykset yhteistyöstä Ei ole päätöksenteko-organisaatio Resurssit Verkostoyhteistyö tai -organisaatio-osaamisen vaje Pelastuslaitosten erilainen hallintorakenne – omistajien erilainen tahto/odotukset Keskustelu laitosten kesken Viestinnän puuttuminen laitosten sisälle</p>	<p>Vahvuudet Edustaa koko Suomen pelastustoimea Kattava palveluverkko koko maassa 24/7 Yhteinen tehtävä ja toiminta-ajatus Erilaiset laitokset – oppiminen toisilta Yhteistyöstä kokemusta Asiantuntijuuden jakaminen Kokemusten jakaminen</p>
<p>Uhat Erilaistuminen Kunta-valtio-ohjauksen epäselvyys Taloudellinen tilanne Keskinäinen epäterve kilpailu Heikko verkoston sisäinen viestintä Heikko verkoston ulkoinen viestintä Palvelualueiden epätahtisuus Muut mahdolliset verkon sisäiset jännitteet Heikko yhteys valtakunnalliseen kehittämistyöhön</p>	<p>Mahdollisuudet Laitosten erilaisuuden oikea hyödyntäminen Yhteinen strategia ja visio – painoarvoa laitoksille Turvallisuuden painoarvon kasvaminen yhteiskunnassa Sidosryhmäsuhdeverkosto Hyvä imago Yhteiset resurssit Vahvempi neuvotteluasema kaikille pelastuslaitoksille Toimiva yhteys valtakunnalliseen kehittämistyöhön</p>

4 Pelastuslaitosten yhteistyöverkon toiminta

Tässä luvussa esitellään pelastuslaitosten yhteistyöverkon verkostoidea, visio, arvot, painopistealueet, toimintamalli ja arviointimalli. Nämä asiat on valmisteltu Kumppanuushankkeen aikana ja niitä on työstetty pelastusjohtajien hallituksen kokouksissa sekä pelastusjohtajien kokouksissa. Ne kuvaavat mm. pelastuslaitosten valtakunnallisen yhteistyön tarkoitusta, tavoitteita ja keinoja.

4.1 Verkostoidea, yhteistoiminnan tarkoitus

”Pelastuslaitosten verkko toimii valtakunnallisen yhteistyön alustana. Yhteistyöllä pyritään kehittämään eri keinoin pelastuslaitosten tuottavuutta ja palveluita sekä lisäämään pelastuslaitosten valtakunnallisia vaikuttamismahdollisuuksia.

Verkko pyrkii vahvistamaan pelastuslaitosten roolia ja asemaa yhteiskunnassa. Tavoitteena on, että pelastuslaitoksilla on tulevaisuudessakin riittävät toimintaedellytykset vastata yksilön ja yhteiskunnan turvallisuustarpeisiin ja –tavoitteisiin. Kansalaisten saamat pelastustoimialan palvelut ovat laadukkaita, tehokkaita ja perustuvat yhdenmukaiseen tulkintaan olemassa olevasta lainsäädännöstä.”

Verkostoideaa tarkasteltaessa käy ilmi, että pelastuslaitosten verkon tehtävät liittyvät verkon sisäisten palveluiden ja toimintatapojen kehittämiseen ja toisaalta tehtävänä on pyrkiä muodostamaan kokonaisnäkemys, jonka avulla voidaan vaikuttaa alan kehittämiseen valtakunnallisesti. Näitä kahta päätehtävää varten Kumppanuushankkeessa on luotu mekanismi joka mahdollistaa parhaan asiantuntemuksen hyödyntämisen kaikkien laitosten kesken kehittämistyössä ja toisaalta varmistaa keskusteluprosessin, jossa yhteisiä näkemyksiä jalostetaan ja linjataan.

Verkostoidea kertoo toiminnan tarkoituksen, mitä hyötyjä verkostosuhde tuottaa asiakkaille ja mitä verkoston jäsenille. Verkon tarkoitus, verkostoidea, rakentuu yritysten verkon kautta tavoittelemien hyötyjen varaan. Kaikki yritykset hakevat verkostosuhteista hyötyjä, jokainen omalla tavallaan ja tahollaan. Verkko syntyy ja menestyy vain, jos osapuolten tavoittelemat ja saamat hyödyt ovat toisaalta yhdensuuntaisia, toisaalta oikeudenmukaisia. (Hakanen & al 2007, 198).

Monenkeskinen verkko on yhteistyön muoto, jossa yhdelläkään toimijalla ei ole selkeää asemaa perustuvaa vaikutusvaltaa muihin nähden. Yhteisen strategiayön merkitys on ehkä kaikkein suurin juuri monenkeskisessä verkossa. Monenkeskisessä verkossa tarvitaan jokin vahva yhteinen yhdistävä tekijä, joka korvaa kärkiyrityksen roolia ja merkitystä. Yhdistävä tekijä pitää verkon koossa ja suuntaa sen toiminnan tehokkaasti yhteiseen suuntaan ja hyödyntää verkon sisäiset voimavarat. Yhdistävä tekijä voi olla esimerkiksi voimakas innostava yhteinen visio, jokin uusi innostava tuote tai palvelu, yhteinen vihollinen, yhteiseksi koettu merkittävä muutos, uhka tai yksittäinen innostava ja verkkoon voimakkaasti panostava henkilö tai henkilöryhmä.

Kumppanuushankkeen käynnistyessä yhteistyölle asetettiin tavoitteita, jotka liittyivät yhteisen strategian luomiseen, yhteisten mallien luomiseen ja yhteisten palveluiden tuot-

tamiseen. Yhteisen strategian luomisella tavoiteltiin pelastuslaitoksille yhteistä visiota ja tahtotilaa ja haluttiin parantaa laitosten toimintaedellytyksiä. Yhteisten mallien luomisella tarkoitettiin yhtenäisten toimintamenetelmien kehittämistä pelastuslaitoksille ja laitosten välisen vertailtavuuden kehittämistä. Yhteisten palveluiden tuottamisella tarkoitettiin mm. joissakin asioissa yhteen käytäntöön siirtymistä, yhteisten ohjelmistojen kehittämistä ja käyttämistä ja jopa yhteisiä viranhaltijoita etenkin pienempien laitosten kesken.

4.2 Visio

”Yhdessä enemmän! Pelastuslaitokset alueellisina turvallisuuspalveluiden tuottajina vaikuttavat yhdessä pelastustoimialan kehitykseen. Valtakunnallinen pelastuslaitosten verkko toimii yhteistyön alustana ja verkkoa hyödynnetään laajasti alueellisten palveluiden kehittämisessä ja tuottavuuden parantamisessa.”

Visio on tulevaisuuden tahtotila. Visio on tila, johon yhteisesti on sovittu pyrittäväksi.

Verkon tarkoitus antaa perustan verkon visiolle. Sitä kautta verkon tarkoitus muodostaa pohjan myös verkon strategian määrittelylle. (Hakanen & al 2007, 198).

4.3 Arvot

Verkon arvoja on kaksi: *Luotettavuus* ja *uudistuminen*. Menestyksellisen yhteistyön edellytys on luotettavuus. Toiminnan voimavara on yhteistyö ja yhteistyön avulla uudistumme. Toiminnassamme korostuvat asiakkuuslähtöisyys ja vuorovaikutteisuus.

4.4 Painopistealueet

Tavoitteiden ja suunnitelmien avulla visio pyritään käytännössä saavuttamaan. Verkolle on määritelty kaksi painopistealuetta: asiantuntijaverkostot ja kumppanuudet. Ensimmäisenä toimintavuotena on lisäksi erityisenä painopistealueena toiminnan vakiinnuttaminen.

1. Toiminnan vakiinnuttaminen

Tehdään tarvittavat päätökset ja sopimukset toiminnan jatkamiseksi. Perustetaan yhdistys ja järjestetään hallintopalvelut ostopalveluna.

2. Asiantuntijaverkostot

Pelastuslaitosten verkon keskeisenä voimavarana toimii noin 100 henkilön muodostamat asiantuntijaverkostot. Asiantuntijaverkostot vastaavat käytännön kehittämistyöstä ja niiden tehtävänä on tuottaa hyviä käytäntöjä, toimintamalleja ja välineitä, joiden avulla pelastuslaitosten tuottavuus ja palveluiden laatu paranee.

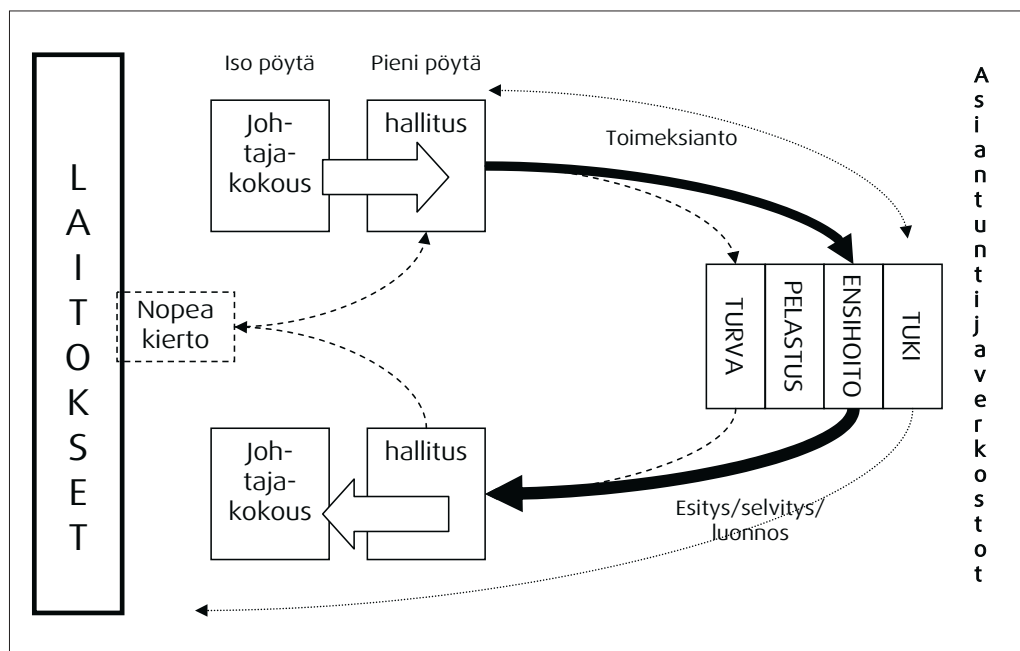
3. Kumppanuudet

Kumppaneina toimivat valtionhallinnon eri viranomaiset, Kuntaliitto ja valtakunnalliset järjestöt. Yhteys sisäministeriön pelastusosastolle ja muihin toimialan keskeisiin viranomaistahoihin ovat keskeisellä sijalla. Kumppanuuksien kautta pyritään viestimään kentän näkemyksiä ja vaikuttamaan valmisteilla oleviin asioihin.

4.5 Toimintamalli

Kumppanuushankkeessa rakennettu pelastuslaitosten verkon toimintamalli rakentuu pelastusjohtajien kokouksen, pelastusjohtajien hallituksen ja neljän asiantuntijaverkoston (pelastustoiminta-, turvallisuus-, ensihoito- ja tukipalveluiden asiantuntijaverkosto) yhteistoi-

minnasta. Asiantuntijaverkostojen kokoamisessa on hyödynnetty sisäasiainministeriön vetämien sektoriryhmien toiminnasta saatuja kokemuksia. Sektoriryhmiä oli noin kymmenen ja uudessa mallissa asiakokonaisuuksia yhdistettiin neljäksi laajemmaksi kokonaisuudeksi. Asiantuntijaverkostojen toiminnan käynnistyttyä toiminta siirtyi pelastuslaitosten vetovastuulle ja sektoritoiminta päättyi. Kuvassa 4. on esitetty perustoimintamalli asioiden etenemisestä verkon sisällä.



Kuva 4. Asioiden eteneminen pelastuslaitosten verkon sisällä.

4.6 Toiminnan arviointi

Verkon toimivuutta on syytä arvioida. Arviointia varten tarvitaan mittareita, joilla seurataan kumppanuussuhteen kehittymistä. Mittarit perustuvat painopistealueisiin ja ne asetetaan toimintasuunnitelmassa ja niiden toteutumista arvioidaan puolivuositain ja tilinpäätöksen yhteydessä.

Verkostosuhteen arviointi, mittareina esimerkiksi:

Suorituskyky	Tulos	Tavoite	Ero %
Tapaamiset kpl/v * eri toimijat			
Ratkaistut ongelmat kpl/v			
Toteutetut kärkihankkeet kpl/v			
Annetut lausunnot kpl/v			
Näkyvyys julkisuudessa kpl/v			
Edustukset kpl/tavoitteen mukaiset			
Tyytyväisyysindeksi sisäinen			

5 Kehittämistoimenpiteet

Kehittämistoimenpiteillä pyritään vakiinnuttamaan Kumppanuushankkeessa rakennettu yhteistyömalli. Luvussa 5.1 kuvataan etenemistä vaiheittain siten, että ensi vaiheessa tehdään yhteistoimintasopimus Kuntaliiton kanssa verkon ylläpitämisestä ja jatketaan yhdistyksen perustamisen valmistelua. Seuraavassa vaiheessa perustetaan yhteistyöverkon ylläpitämistä varten yhdistys. Yhdistyksen perustamisesta päätetään erikseen. Kohdassa 5.2 on kuvattu mahdollisen pelastuslaitosten yhdistyksen organisaatiota ja toimintaa.

5.1 Ehdotus etenemismalliksi

Verkon nykyinen toiminta perustuu lähinnä asiantuntijuuden ja tiedon vaihtoon. Tämä toiminnan taso on saavutettu vähitellen vuodesta 2003 lähtien yhteistyötä käytännössä tekemällä. Nyt tavoitteena on, että muodostetun organisaation ja sovittujen pelisääntöjen avulla päästään seuraavalle tasolle, jossa tiedonvaihdon lisäksi päästään tekemään linjauksia yhdessä. Tulevaisuudessa verkko voi niin haluttaessa toimia myös päätöksentekotasolla.

Taulukko 5. Toiminnan tasot

Nykyisen toiminnan taso	Tiedonvaihto
Tavoitetaso	Linjaustaso
Tulevaisuuden taso	Päätöstaso

Verkon toiminta pyritään järjestämään pysyväksi toiminnaksi esimerkiksi pelastuslaitosten perustaman yhdistyksen osana. Kumppanuushankkeen kuluessa on kuitenkin osoittautunut, että pysyvän yhteistyöelimen muodostamista ei saada aikaan hankkeen aikana. Jotta laitosten yhteistoiminnan kehittäminen voisi jatkua saumattomasti hankkeen päättymisen jälkeen, tarvitaan verkon ylläpitämiseksi yhteistoimintajärjestelyt jonkin olemassa olevan organisaation kanssa ja jatketaan yhteistyöelimen eli yhdistyksen valmistelua.

1. Tehdään yhteistoimintasopimus olemassa olevan organisaation kanssa

Yhteistoimintajärjestelyt ulkopuolisen organisaation kanssa edellyttävät, että laitokset sitoutuvat toiminnan rahoittamiseen. Laitosten yhteistoimintaelimenä olisi pelastusjohtajien kokous ja käytännön toimintaa hoitaisi pelastusjohtajien yhdistyksen hallitus. Yhteistoimintaa varten tarvitaan rahoitus, toimintasuunnitelma ja yhteiset pelisäännöt. Yhteistoimintasopimuksen tekee kukin laitos suoraan palveluntuottajan kanssa.

Ulkopuolisen yhteistoimintaorganisaation tehtävänä olisivat:

- Asioiden valmisteluun liittyvät tehtävät, kuten:
 - laitosten yhteistoimintaelimen päätöksenteon valmistelu
 - asiakirjaliikenteen hoitaminen
 - asioiden dokumentointi
 - laitosten yhteisten kannanottojen valmistelu
 - sisällön tuottaminen laitoksen nettisivuille

- Tukipalvelut, kuten
 - kokousjärjestelyjä
 - matkajärjestelyjä
 - taloushallintoa

- Laitosten yhteisten nettisivujen tekninen ylläpito
 - käyttöoikeuksien hallinta
 - sisällöntuottajille teknisenä tukena toimiminen
 - sivurakenteen ylläpitäjänä toimiminen
 - materiaali- ja tiedostopankin ylläpito
 - yhteyshenkilönä toimiminen tietojärjestelmän toimittajaan päin
 - sivuston kehittäminen
 - koulutus

2. Perustetaan yhdistys

Seuraavassa vaiheessa pelastuslaitokset/pelastusjohtajat päättävät perustaa yhdistyksen ylläpitämään pelastuslaitosten verkkoa. Yhdistys tarvitsee toimintaansa varten säännöt, toimintasuunnitelman ja riittävät resurssit.

5.2 Yhdistys

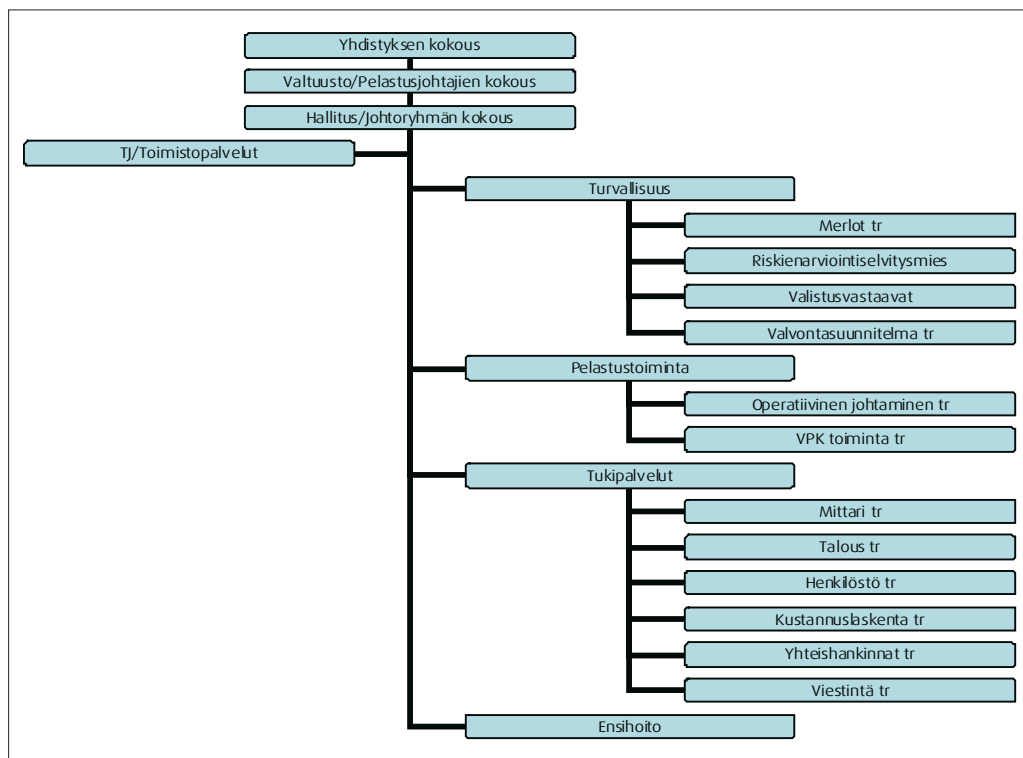
5.2.1 Toiminnan rahoitus, kustannustenjako

Vuosimaksulla katetaan verkon ylläpidosta aiheutuvat kustannukset (toimistopalveluiden kiinteä osuus, tietojärjestelmät). Vuosimaksu voisi olla esimerkiksi joko 3-4 portainen tai asukaslukuun perustuva. Kokouskustannukset ja muut muuttuvat kulut laskutetaan osallistujilta.

5.2.2 Toiminnan organisointi

Hallintorakenteet, johtoelimet

- yhdistyksen kokous
- pelastusjohtajien kokous/valtuusto
- johtoryhmä/hallitus
- asiantuntijaverkostot



Kuva 6. Verkon organisaatio vuonna 2010.

5.2.3 Johtamisjärjestelmät

Monenkeskinen yhteistyö on vaikeasti hallittavaa, ellei selvää johtajuutta ole. Määrätietoista johtajuutta tarvitaan, koska toiminta perustuu kumppanuuteen ja päätökset edellyttävät konsensusta. Yhteistyö vaikeutuu, jos johtajuutta ei hyväksytä ja niin kutsuttua veturia karastetaan. Määrätietoinen eteneminen ilman ainakin henkistä veturia on kuitenkin käytännössä mahdotonta. (Hakanen al. 2007, 10).

Verkon hallinnon keskeinen toimija on johtoryhmä/hallitus, joka vastaa kumppanuuden kehittämisestä ja ohjaa asiantuntijaverkostojen toimintaa. Yhdistyksen kokous on verkon ylin päättävä elin. Kukin pelastuslaitos lähettää edustajansa kokoukseen. Yhdistyksen kokouksen tehtävänä on käsitellä säännöissä määrätyt asiat kuten tilinpäätöksen vahvistaminen, ylijäämän/tappion käsittely, vastuuvapaus, hallituksen sekä tilintarkastajien valinta ja palkkiot. Ylimääräinen yhdistyksen kokous voidaan kutsua tarvittaessa koolle.

Pelastusjohtajien kokous/valtuusto edustaa laajaa jäsenkuntaa ja toimii yhteisen tahdonmuodostuksen foorumina keskeisimpien strategisten kysymysten osalta. Tehtävänä on toimia suurten linjojen ratkaisijana sekä jäsenten edun valvojina. Pelastusjohtajien kokous vahvistaa hallituksen esityksestä kaikki keskeiset strategiset linjaukset. Kokous päättää verkon yhteistoimintaperiaatteista ja pitkän tähtäyksen suunnitelmista.

Pelastusjohtajien kokous valitsee sääntöjen mukaan hallituksen jäsenet. Hallitus edustaa verkkoa ja huolehtii toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallituksen erityisenä tehtävänä on strategisten päätösten valmistelu pelastusjohtajien kokoukselle sekä toimintasuunnitelmasta päättäminen.

Keskeisessä roolissa verkon toiminnassa ovat asiantuntijaverkostot, joihin jokainen pelastuslaitos voi nimetä jäsenensä. Asiantuntijaverkostojen tehtävänä on kehittää pelastuslaitosten palveluita ja toimintatapoja yhdessä toimien. Asiantuntijaverkostot valmistelevat hallitukselle/pelastusjohtajien kokoukselle päätösehdotuksia ja selvityksiä.

Taulukko 7. Roolit, tehtävät ja vastualueet

Yhdistyksen kokous	Sääntömääräiset asiat
Pelastusjohtajien kokous/ Valtuusto	Strategia Kärkihankkeet Suuret linjaukset
Johtoryhmä/Hallitus	Edustukset Kannanotot, lausunnot Käytännön toiminnan ylläpito ja kehittäminen
Puheenjohtaja	Nopeat linjaukset, tehtävienjako Asioiden valmistelu Edustaminen, vaikuttaminen
Asiantuntijaverkostojenvetäjät	Kärkihankkeiden toteuttaminen Linjausten valmistelu Käytännön kehittämistyö
Asiantuntijaverkostot	Asioiden hoitaminen ja valmistelu Tiedottaminen ja tiedonhallinta Hankkeiden johtaminen ja valmistelu Yhteydenpito
Toimistopalvelut	Asioiden valmistelutyö Kokousjärjestelyt Tiedottaminen Netti ja tietojärjestelmä Tiedonhallinta Hankkeiden hallinnointi

5.2.4 Toiminnan suunnittelu ja seuranta

Hallitus vastaa toiminnan suunnittelusta ja seurannasta. Hallitus vahvistaa vuosittain verkon toimintasuunnitelman ja talousarvion. Toimistopalvelut, kirjanpito ja tilintarkastus ostetaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Toiminnan järjestämisen asianmukaisuutta valvoo yhdistyksen kokous.

5.2.5 Tiedonkulku ja informaatiojärjestelmät

Sisäistä tiedonkulkua varten on jäsenistön käytössä nettisivut ja extranet-sivusto, josta löytyy asiantuntijaverkoston ja pelastusjohtajien työpöydät. Työpöydille tallennetaan kaikkien kokousten/palaverien esityslistat, muistiot ja esittelyaineistot. Verkostot käyttävät lisäksi työpöytiä asioiden valmistelun välineenä. Sivustolla olevaan materiaalipankkiin jäsenet voivat tallentaa vapaasti muiden käyttöön annettavaa aineistoa, kuten koulutus- ja valistusmateriaalia.

Ulkoisen tiedonvälityksen keskeisenä kanavana ovat erilaiset kannanotot, puheenvuorot ja lausunnot. Verkon edustajat osallistuvat erilaisten työryhmien ja verkoston tapaamisiin, jotka ovat osa tiedonkulkua. Nettisivuilla kerrotaan verkon toiminnasta ja sivuilla on luettavissa kannanotot, puheenvuorot ja lausunnot. Sivuilta löytää myös tiedot käynnissä olevista hankkeista sekä verkon edustajista erilaisissa työryhmissä.

Keskustelua ja tiedonvaihtoa tarvitaan verkon sisällä, mutta paljon myös laitosten sisällä, jotta tieto verkon toiminnasta siirtyy myös alan henkilöstölle ja päätöksentekijöille.

Verkon nimen käyttöoikeus on pelastusjohtajien kokouksella, puheenjohtajalla, hallituksella, toiminnanjohtajalla ja asiantuntijaverkostojen vetäjillä.

5.2.6 Kehitystoiminta

Asiantuntijaverkostot vastaavat valmistelusta ja kehittämistyöstä. Verkostojen toimintatapoja voivat olla mm. työpajat ja koulutustilaisuudet. Yhteiset tilaisuudet voivat tuottaa arvokasta keskustelua, tietämyksen kehittymistä sekä luottamusta osapuolten välille. Asiantuntijaverkostojen alaisuudessa voi toimia mm. työryhmiä tai selvitysmiehiä. Työryhmien ja selvitysmiesten nimeämisestä päättää hallitus.

Asiantuntijaverkostot sopivat itse omista sisäisistä pelisäännöistään. Hallituksessa päätehtään kaikkia verkostoja koskevista pelisäännöistä ja verkostojen välisestä työnjaosta. Hallitus vahvistaa kehitysprojektien toteutusperiaatteet, mikäli projekti edellyttää omaa rahoitusta. Kehitysprojektien hyödyntämisestä ja tekijänoikeuksista päättää hallitus.

Pelastuslaitosten verkko voi toimia myös valtakunnallisten, pelastuslaitoksia kehittävien hankkeiden kotipesänä ja hyödyntää hanketoiminnassa myös kansainvälistä rahoitusta. Verkon avulla voidaan saada lisäresurssia kehittämistyöhön ja levittää kehittämistyön tuloksia tehokkaasti kaikkien laitoksien käyttöön.

Kehittämistyöllä niin asiantuntijaverkostoissa kuin erillisissä projekteissa/hankkeissa voidaan luoda alalle rakenteita, jotka mahdollistavat työnkierron, työnrikastamisen ja asiantuntijuuden kehittämisen.

5.2.7 Liittyminen ja eroaminen

Pelastuslaitosten verkon jäsenet valitaan yhdistyksen kokouksessa hallituksen esityksestä. Uuden jäsenen tulee edistää myös omassa toiminnassaan yhdistyksen tavoitteita. Yhdistyksen jäsenyydestä myönnetään ero hakemuksesta yhdistyksen kokouksessa. Eroamisen yhteydessä ei palauteta liittymismaksua eikä muita mahdollisia taloudellisia sitoumuksia.

5.2.8 Yhteiset toimintaperiaatteet

Yhdistyksen jäsenet sitoutuvat jäseneksi hakeutuessaan yhdistyksen tavoitteisiin. Tavoitteiden toteutuminen edellyttää kaikilta jäseniltä aktiivista osallistumista verkon toimintaan. Toimiva tiedonvaihto ja eri toimielimissä käytävä keskustelu varmistaa jäsenten edunmukaisen toiminnan ja yhdistyksen tarkoituksen toteutumisen.

6 Ehdotus toimintasuunnitelmaksi vuodelle 2010

Kuudes luku sisältää Kumppanuushankkeen ehdotuksen toimintasuunnitelmaksi vuodelle 2010. Toimintasuunnitelma käsitellään yhdistyksen kokouksessa.

6.1 Yleistä

Tehtävän kuvaus
Hallituksen jäsenet

6.2 Strategiset painopisteet

Toimintasuunnitelma 2010 perustuu strategisille painopistealueille.

6.2.1 Toiminnan vakiinnuttaminen

Ensimmäisen toimintavuoden aikana tehdään tarvittavat päätökset ja sopimukset toiminnan jatkamiseksi kuten yhdistyksen perustaminen ja hallintopalveluiden järjestäminen ostopalveluna.

6.2.2 Asiantuntijaverkostot

Pelastuslaitosten verkon keskeisenä voimavarana toimii noin 100 henkilön muodostama asiantuntijaverkostot. Asiantuntijaverkostot vastaavat käytännön kehittämistyöstä ja niiden tehtävänä on tuottaa hyviä käytäntöjä, toimintamalleja ja välineitä, joiden avulla pelastuslaitosten tuottavuus ja palveluiden laatu paranee.

Toiminnassa on

- Turvallisuusverkosto, vetäjänä NN
- Ensihoitoverkosto, vetäjänä NN
- Pelastustoimintaverkosto, vetäjänä NN
- Tukipalveluverkosto, vetäjänä NN

Hallitus voi tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan perustaa uusia verkostoja vuoden 2010 aikana. Verkostot kokoontuvat pääsääntöisesti 2-4 kertaa vuodessa. Verkostojen käytössä on www-verkossa toimivat sähköiset työpöydät. Verkostot ovat kehittäneet omia pelisääntöjä ja toiminnassa noudatetaan Pelastuslaitosten verkon yhteisiä pelisääntöjä.

Tavoitteena on

- Asiantuntijaverkoston toiminnan kehittäminen ja hyödyntäminen Pelastuslaitosten verkon osana.
- Hyvien käytäntöjen, toimintamallien ja välineiden kehittäminen ja informointi

verkon jäsenille.

6.2.3 Kumppanuudet

Kumppaneina toimivat valtionhallinnon eri viranomaiset, Kuntaliitto ja valtakunnalliset järjestöt. Yhteydet sisäasiainministeriön pelastusosastolle ja muihin toimialan keskeisiin viranomaistahoihin ovat keskeisellä sijalla. Kumppanuuksien kautta pyritään viestimään kentän näkemyksiä valmisteilla oleviin asioihin.

Keskeisenä tavoitteena vuoden 2010 asioissa ovat Pelastuslain uudistukseen, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen uudistukseen, hallitusohjelman valmisteluun ja valtion talousarviopäätöksiin vaikuttaminen.

Tavoitteena on

- rakentaa toimivat yhteydet sisäasiainministeriön pelastusosastolle ja TEM/STM.
- vahvistaa käytännön yhteistyötä lausunto- ja kannanottoprosesseissa sekä työryhmytyöskentelyssä.
- vahvistaa pelastuslaitosten roolia toimialan strategian ja muiden keskeisten suunnitelmien valmistelussa.

6.2.4 Viestintä

Viestinnän lähtökohtana on verkon toiminta-ajatus ja strategia. Viestinnän avulla pyritään ylläpitämään avoimuutta ja lisäämään luottamusta verkkoa kohtaan. Viestinnän avulla lisätään verkon tunnettuutta ja pelastusalan arvostusta.

Viestinnällä tehdään verkko, sen toiminta ja viralliset mielipiteet tutuiksi sidosryhmille ja yhteistyökumppaneille. Sisäisen viestinnän kohderyhmänä ovat pelastuslaitokset, pelastusjohtajat, hallitus ja alan henkilöstö. Ulkoisen viestinnän kohderyhmänä ovat yhteistyö- ja sidosryhmäkumppanit.

Viestinnän tehtävänä on tiedottaa jäsenistölle verkon tavoitteista, toiminnasta, palveluista ja tapahtumista.

Viestinnän tärkeimmät tehtävät vuonna 2010:

- Parannetaan verkon tunnettuutta.
- Tuodaan toimialaa näkyvämmäksi.

6.2.5 Talous

Talous perustuu vuosittain vahvistettavaan talousarvioon. Jäsenmaksu peritään erillisen päätöksen mukaan. Talousarvio on erillisenä liitteenä.

Lähteet

Hakanen, Matti; Heinonen, Upi; Sipilä, Petri (2007). Verkostojen strategiat – menesty yhteistyössä. Edita publishing Oy.

Hallituksen esitys pelastuslaiksi, luonnos 6.10.2009, lausuntoversio.

Heinilä, Mari (2007). Palo- ja pelastustoimen johtaminen, organisointi ja kehittyminen – haastattelututkimus laitosten johdolle syksyllä 2007. Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö.

Kaukonen, Esko (2008). Pelastustoimen tulevaisuuden ennakointi: Pelastustoimen tulevaisuusluotausraadin osaraportti. Pelastusopiston julkaisu. B-sarja: Tutkimusraportit, ISSN 1795-9160; 2/2008.

Pelastustoimen strategia 2015. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2007. WSOYpro, Helsinki.

Pelastustoimen taskutilasto 2004–2008 (2009). Pelastusopiston julkaisu D-sarja: Muut 2/2009.

Timonen, Tomi (2008). Pelastustoimen arvot, luentomateriaali. Www-dokumentti osoitteessa: http://www.sppl.fi/files/568/Pelastustoimen_arvot_Timonen.pdf (tarkistettu 23.11.2009).

Valkokari, Katri; Hyötyläinen, Raimo; Kulmala, Harri I; Malinen, Pekka; Möller, Kristian; Vesalainen, Jukka (2009). Verkotot liiketoiminnan kehittämisessä. WSOYpro, Helsinki.

Pelastuslaitosten verkon
kehittämishjelma
2010–2015

Sisältö

Johdanto	_____	29
Tavoitteet	_____	30
1	Pelastustoimialan valtakunnallisen yhteistyön malli _____	31
2	Moniviranomaisuus _____	34
3	Arviointijärjestelmä _____	35
4	Erikoistuminen _____	36
5	Viestintä _____	37
6	Henkilöstötutkimus _____	38
7	Sähköisen viestinnän hyödyntäminen _____	39

Johdanto

Pelastuslaitosten kumppanuushankkeessa on kehitetty pelastuslaitosten valtakunnallista yhteistyötä luomalla ja ottamalla käyttöön yhteistyöverkko. Verkko on toimintamalli, jonka avulla pelastuslaitokset pyrkivät tekemään entistä suunnitelmallisempaa ja tavoitteellisempaa yhteistyötä palveluiden kehittämisessä ja toimialalla vaikuttamisessa. Kumppanuushankkeessa on myös luotu työkaluja laitosten käyttöön, kuten pelastuslaitosten yhteiset nettisivut, hankerekisteri, kehityskeskustelu-malli sekä tehty hankintayhteistyöstä esiselvitys.

Kumppanuushankkeen aikana on käyty laajaa keskustelua niin pelastuslaitosten kesken kuin koko toimialan sisällä toimialan kehittämisestä. Kumppanuushankkeen ohjausryhmä päätti koota muutamia keskeisimmät kehittämis ehdotukset yhteen ja kirjata ne Pelastuslaitosten verkon kehittämisohjelma-asiakirjaksi. Kehittämisohjelman toivotaan herättävän keskustelua ja johtavan keskustelun jälkeen käytännön toimenpiteisiin.

Markku Haiko
ohjausryhmän puheenjohtaja
Pelastuslaitosten kumppanuushanke

Piia Vähäsalo
projektipäällikkö
Pelastuslaitosten kumppanuushanke

Tavoitteet

- 1. Syvennetään valtakunnallista yhteistyötä ja luodaan valtakunnallinen pelastustoimialan yhteistyömalli. Yhteistyön tavoitteena on löytää yhteiset tavoitteet, keinot ja työnjako, joiden avulla toimialan visio toteutuu.*
- 2. Viranomaisten tehtäviä ja tehtäväjakoja tarkastellaan yhdessä ja pyritään löytämään tehokas tapa tuottaa turvallisuuteen liittyvät viranomaispalvelut.*
- 3. Pelastuslaitosten toimintaa arvioidaan säännöllisesti ja arviointia varten kehitetään nykyaikainen arviointijärjestelmä.*
- 4. Erikoisosaamisesta tehdään näkyvää ja osaamista hyödynnetään valtakunnallisesti. Eri laitoksille voidaan antaa omia vastuualueita.*
- 5. Viestinnän työkalut otetaan tehokkaaseen käyttöön onnettomuuksien ehkäisytyössä ja pelastustoiminnassa. Viestintää yhdessä kehittämällä pelastuslaitokset ottavat yhdessä käyttöön parhaita käytäntöjä ja toimivia työkaluja koko valtakuntaan.*
- 6. Luodaan valtakunnallinen pelastusalan henkilöstötutkimus-järjestelmä, joka toteutetaan säännöllisesti. Tutkimustietoa hyödynnetään laajasti toimialan ja pelastuslaitosten kehittämisessä.*
- 7. Kehitetään sähköisen viestinnän välineistöä viranomaistoiminnassa. Sähköinen ideapankki voisi tukea henkilöstön osallistumista toimialan kehittämiseen ja tehdä kehittämistyön näkyväksi.*

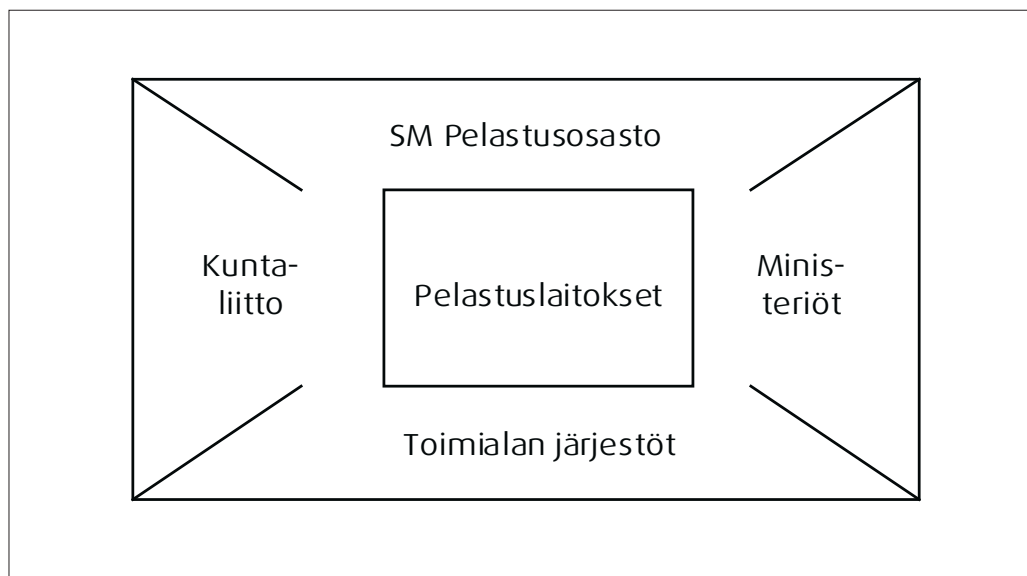
1 Pelastustoimialan valtakunnallisen yhteistyön malli

Pelastuslain mukaisten tehtävien tehokas hoitaminen edellyttää tavoitteellista ja suunnitelmallista toimintaa kaikilta alan toimijoilta. Toimialan yhteinen strategia on hyvä lähtökohta tavoitteiden asettamiselle ja toimivan työnjaon suunnittelulle. Nykyisen toimialan strategian on laatinut sisäasiainministeriön pelastusosasto ja eri toimijoiden strategiaan sitoutumisen aste vaihtelee.

Jatkossa olisi varmistettava, että strategia laaditaan aidosti yhdessä kaikkien alan keskeisten toimijoiden kanssa. Tavoitteena voisi olla konsernistrategian luonteisen strategian laatiminen. Vision saavuttaminen ja strategian toteuttaminen edellyttää kaikkien toimijoiden sitoutumista, tehokasta ja toimivaa työnjakoa, tiivistä yhteistyötä sekä rakentavaa ja jatkuvaa strategiaprosessia.

Koko toimialaa koskeva tuloksellinen yhteistyö edellyttää pelastuslaitoksilta valtakunnallista ja toimivaa keskinäistä yhteistyötä. Jotta toimialaa koskeva strategia voidaan luoda uskottavasti ja jalkauttaa tuloksellisesti tarvitaan valmisteluvaiheessa pelastuslaitosten kesken toimiva mekanismi, jonka avulla tuotetaan kentän yhteinen tahtotila. Kumppanuushankkeessa luodun pelastuslaitosten yhteistyöverkon keskeinen tehtävä on toimia tänä mekanismina.

Koko toimialan keskeisimpiä toimijoita voisi kuvata kuvan 1. mukaisesti. Kuntaliitto on valtakunnallisessa yhteistyössä edustamassa omistajia eli kuntia. Sisäasiainministeriön pelastusosaston ohella myös mm. työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat lainsäädännön kautta toimialan palveluita.

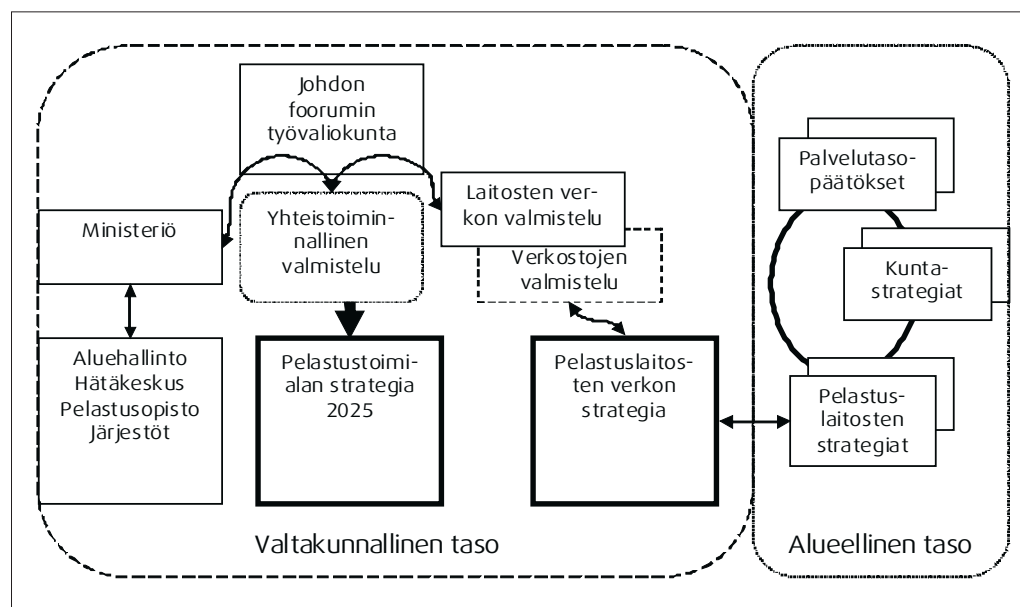


Kuva 1. Pelastustoimialan valtakunnallinen yhteistyö.

Tavoitteena toimialan kumppanuudessa tulisi olla strategisen tason kumppanuus ja yhteinen toimialan strategiaprosessi. Pelastustoimialan kehittyminen edellyttää vapaaehtoisuuteen perustuvaa kumppanuutta kaikilla tasoilla - laitosten kesken, toimialan sisällä ja koko turvallisuussektorilla. Toimialalla ei ole hierarkkista johtamisjärjestelmää suoraan ministeriöstä laitoksiin. Toimialalla ei ole hierarkkista johtamisjärjestelmää suoraan ministeriöstä laitoksiin. Toimialan tavoitteiden määrittelemine ja tavoittaminen edellyttäisi tiivistä ja suoraa yhteistyötä yleiskehittäjän, toteuttajan ja maksajan välillä. Pelastuslaitokset ovat itsenäisiä toimijoita, joita pelastusosasto voi ohjata vain lainsäädännön avulla. Tässä suhteessa tulevien aluehallintovirastojen rooli pelastusosaston ja pelastuslaitosten välissä olevana toimijana tulisi arvioida uudelleen.

Uuden Pelastuslain valmisteluprosessi on hyvä esimerkki toimivasta vapaaehtoisesta kumppanuudesta. Tätä mallia voisi kehittää ja hyödyntää myös toimialan strategian valmistelussa. Yhteisen prosessin rakentaminen edellyttää niin laitoksilta kuin ministeriöltäkin oman organisaation sitouttamista uuteen toimintatapaan. Aktiivista viestintää tarvitaan toimijoiden sitouttamiseksi.

Myös prosessit toimijoiden sisällä ovat tärkeitä. Niiden avulla varmistetaan toisaalta valmistelun laadukkuus ja toisaalta organisaatioiden sitoutuminen prosessiin ja sen lopputuloksiin. Valmisteluun voidaan lähettää vain edustajat, kaikki eivät voi olla mukana neuvotteiluissa. Keskeistä edustuksellisessa kumppanuudessa onkin toimijoiden välinen luottamus.



Kuva 2. Pelastustoimialan kehittäminen, valtakunnallinen ja alueellinen taso.

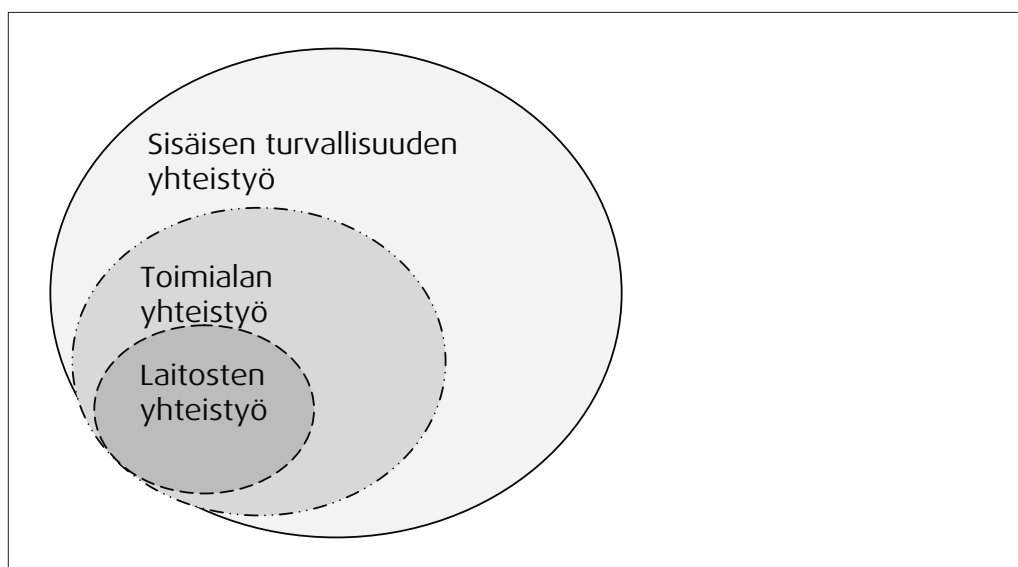
Pelastustoimialan valtakunnallisen mallin keskiössä on strategian yhteistoiminnallinen valmistelu. Pelastuslaitokset osallistuvat valmisteluun oman yhteistyöverkkonsa kautta ja näin saadaan myös laitosten parhaat asiantuntijat mukaan kehittämistyöhön. Sisäasiainministeriö, aluehallintoviranomaiset, hätäkeskuslaitos, pelastusopisto ja alan järjestöt osallistuvat myös strategian valmisteluun. Yhteistoiminnallisessa valmistelussa tärkeä rooli on johdon foorumeilla ja erityisesti johdon foorumin työvaliokunnalla.

Pelastustoimialan valtakunnallinen kehittäminen kuuluu nykyllä lainsäädännössä sisäasiainministeriön pelastusosaston vastuulle. Tällä hetkellä avoinna on, miten kehittämisvastuu tulevassa Pelastuslaissa määritellään. Toimialan kehittämisvastuu on tärkeä määritellä lainsäädännöllä. Pelastuslaitosten verkko keskittyy pelastuslaitosten alueellisten palveluiden kehittämiseen. Koko toimialan näkökulmasta tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan strategiaan pohjautuva selkeä työnjako ja valtakunnallinen kehittämisohjaus. Aivan viime aikoina on jälleen noussut esille pelastusalan valtakunnallisen kehittämisselvityksen puuttuminen.

Mahdollisen kehittämysyksikön ohjauksessa tulisi vahvasti olla mukana strategisen tason kumppaneista vähintään Kuntaliiton, Pelastusopiston, pelastuslaitosten, sisäasiainministeriön sekä alan järjestöjen. Tällöin kehittämysyksikkö kykenisi paremmin tuottamaan pelastusalalle ja sen keskeisimmille toimijoille lisäarvoa tuottavia tuloksia.

Kumppanuutta tarvitaan kaikilla toiminnan tasoilla. Turvallisuuden alalla toimii monia eri viranomaisia, järjestöjä jne. Valtakunnallisen yhteistyön pitäisi olla systemaattisempaa ja tavoitteellisempaa ei vain pelastustoimialan sisällä vaan myös pelastustoimialan ja muiden turvallisuusalan toimijoiden kesken.

Uutena valtakunnallisena kumppanuuden tasona voitaisiin nähdä sisäisen turvallisuuden ohjelman sisällä tapahtuva yhteistyö. Valtioneuvosto on vahvistanut uuden sisäisen turvallisuuden ohjelman. Sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää tavoitteet, 74 toimenpidettä sekä tunnusluvut ja mittarit, joilla ohjelman toteutumista seurataan. Kunkin toimenpiteen kohdalla on vahvistettu toimenpiteestä päävastuussa oleva taho ja toimenpiteen toteuttamisen aikataulu. Ohjelma toimeenpannaan osana eri hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnittelua ja paikallista turvallisuussuunnittelua. Ohjelma toimeenpanoon osallistuvat kaikki ministeriöt (pl. maa- ja metsätalousministeriö), järjestöjä, elinkeinoelämän ja tutkimuslaitoksien edustajia.



Kuva 3. Kumppanuuden kehät

Pelastustoimialan tulisi ottaa vahvempi rooli sisäisen turvallisuuden –ohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Pelastusalan vahva mukanaolo valtakunnan tasolla olisi turvattava valtakunnallisen kumppanuuden avulla myös muissa valtakunnallisissa turvallisuuden analysointiin ja edistämiseen liittyvissä ohjelmissa ja selonteoissa (esim. turvallisuuspoliittinen selonteko).

Tavoite: Syvennetään valtakunnallista yhteistyötä ja luodaan valtakunnallinen pelastustoimialan yhteistyömalli. Yhteistyön tavoitteena on löytää yhteiset tavoitteet, keinot ja työnjako, joiden avulla toimialan visio toteutuu.

2 Moniviranomaisuus

”Seurantaryhmän suositusten mukaan harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden ylläpitämisessä olennaista on viranomaisyhteistyön kehittäminen edelleen. Moniammatillista yhteistyötä tulisi lisätä ja samalla varmistaa tiedonvaihto eri viranomaisten välillä.” (Harva-raportti, 6.10.2009).

Eri yhteyksissä turvallisuusviranomaisia on kehoitettu tekemään entistä laaja-alaisempaa työtä turvallisuuden edistämiseksi. Työn tehokas koordinointi ja voimavarojen tarkoituksenmukainen suuntaaminen edellyttävätkin eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä.

Samanaikaisesti on kuitenkin nähtävissä eri viranomaisten sektoroitumista yhä tiukemmin. Sektoroitumisesta käytännön esimerkkinä voi tarkastella Hätäkeskuslaitoksen tehtävien muuttumista 2000-luvulla. Sektoroituminen tarkoittaa tässä yhteydessä viranomaisten välisiä uusia raja-aitoja ja epätarkoituksenmukaista tehtävienjakoa. Yhden viranomaisen rajatessa omia tehtäviään suoritettavat tehtävät eivät katoa, vaan aiemmin joustavasti hoidetut tehtävät siirtyvät joka tapauksessa jonkun muun hoidettavaksi. Toisaalta nykyisin on myös tehtäviä, jotka voisi olla tehokkaampaa hoitaa viranomaisten toimesta yhteistyössä. Tästä on esimerkkinä pelastushelikopteri-toiminta.

Eri viranomaisilla on sisäinen tarve tarkastella omia toimintojaan kriittisesti. Erityisesti tämä tarve korostuu tilanteissa, joissa taloudelliset resurssit ovat tavanomaista rajoitetumpia tai jopa supistuvia. Jotta lopputulos olisi yhteiskunnallisesti järkevä, pitäisi nämä kriittiset tarkastelut tehdä eri toimijoiden kanssa yhdessä. Turvallisuuden tehtäväkenttää tulisi tarkastella uudelleen ja selvittää, miten yhteiskuntatalouden näkökulmasta tehtävät tulisi jakaa eri toimijoiden kesken. Tavoitteena tulisi olla tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus suhteessa eri ohjelmiin kirjattuihin tavoitteisiin ja tehtäviin (vrt. Sisäisen turvallisuuden ohjelma, YETTS). Pällekkäisiä organisaatioita on voitava purkaa, eikä niitä ainakaan saisi enää uusia synnyttää. Päinvastaista kehitystä on kuitenkin nähtävissä kun Hätäkeskuslaitoksen rajatessa tehtäviään pelastuslaitokset perustavat omia valvomoitaan ja poliisi omia keskuksiaan.

Tavoite: Viranomaisten tehtäviä ja tehtäväjakoja tarkastellaan yhdessä ja pyritään löytämään tehokas tapa tuottaa turvallisuuteen liittyvät viranomaispalvelut.

3 Arviointijärjestelmä

Pelastustoimen palveluita seurataan tällä hetkellä lähinnä määrällisestä näkökulmasta ja siinäkin tarkastellaan periaatteessa vain tapahtumamääriä ja talouden lukuarvoja. Lääninhallitukset tekevät vuosittain peruspalvelujen arviointia, jossa pelastustoimiala on mukana.

Arvioinnin keskeisenä tavoitteena tulisi olla palveluiden kehittäminen, laadun varmistaminen ja alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämistyössä ja päätöksenteossa tarvittavan tiedon tuottaminen. Pelastustoimialan strategiaprosessin yhteydessä voitaisiin määritellä arvioinnin toteuttamisen periaatteista, arviointia koskevasta työnjaosta ja yhteistyöstä.

Arvioinnin painopisteinä voisi olla esim. vaikuttavuus, laatu, tehokkuus ja taloudellisuus. Osana pelastustoimen palveluiden arviointia tulisi analysoida myös toimintaympäristön sekä resurssien eroavaisuuksia, niiden aiheuttamia erityispiirteitä ja poikkeamia eri alueiden välillä.

Pelastuslaitokset.fi-sivustolla voidaan julkaista arvioinnin tulokset. Ajantasaiset tiedot verkossa mahdollistavat helposti omien tietojen vertailun ja arvioinnin suhteessa muihin laitoksiin. Vertailua voitaisiin tehdä toiminnan eri tasoilla ja aikasarjassa. Tietoa voidaan hyödyntää strategisessa suunnittelussa, palvelutasopäätösten ja toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelussa.

Tavoite: Pelastuslaitosten toimintaa arvioidaan säännöllisesti ja arviointia varten kehitetään nykyaikainen arviointijärjestelmä. Arviointitietoa hyödynnetään toimialan ja pelastuslaitosten palveluiden kehittämisessä.

4 Erikoistuminen

Alueelliseen pelastustoimen järjestelmään siirtyminen on mahdollistanut laitosten sisällä asiantuntijuuden kehittämistä ja erikoistumista. Suuremmissa yksiköissä on mahdollista jakaa töitä uudella tavalla ja hyödyntää erikoisosaamista koko alueen tasolla.

Pelastuslaitosten valtakunnallisessa yhteistyömallissa asiantuntijaverkostot ovat keskeisessä roolissa. Kaikkien laitosten ylimmät viranhaltijat kokoontuvat ja työstävät yhdessä kaikille laitoksille keskeisiä asioita. Toiminnan tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja palveluiden laatua. Asiantuntijaverkostojen asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää myös valtakunnallisessa, alan yhteisessä kumppanuuden mallissa ja toimialan strategian työstämisessä.

Erikoistumisen kehittäminen voisi synnyttää toimialalle rakenteita, joissa tapahtuu työnrikastamista, työnkiertoa ja asiantuntijuuden kehittymistä. Nämä rakenteet voisivat osaltaan myös parantaa henkilöstön työiihtyvyyttä ja toimialan vetovoimaa työpaikkana.

Alueelliseen järjestelmään siirtyminen on mahdollistanut eriateisen erikoistumisen laitosten sisällä. Tämä on tarkoittanut tasalaatuisempia ja laadukkaampia palveluita laitosten alueella. Valtakunnallinen erikoistuminen nostaisi palveluiden laatua kaikissa laitoksissa, jos kyetään luomaan mekanismi, jossa hyödynnetään parasta mahdollista asiantuntemusta erikoistumista vaativissa asioissa.

Osa laitoksista on niin pieniä, ettei niillä ole riittävästi voimavaroja kaikkien erikoistumista vaativien tehtävien hoitamiseen. Jatkossa voisi selvittää, mitä asiantuntemusta vaativia tehtäviä laitokset voisivat jakaa keskenään joko kaikkien laitosten tai vain osan laitoksista kesken. Esimerkiksi kemikaaleihin, tietojärjestelmiin tai viestintään liittyvää asiantuntijuutta edellyttäviä palveluita voisivat laitokset tuottaa yhdessä pienemmissä tai suuremmissa yhteistyöryhmissä.

Tavoite: Erikoisosaamisesta tehdään näkyvää ja osaamista hyödynnetään valtakunnallisesti. Eri laitoksille voidaan antaa omia vastuualueita.

5 Viestintä

Viestintä on tänä päivänä yksi tärkeä keino alueen pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Viestintä on pelastuslaitoksen perustoimintojen tuki, joka edistää tavoitteiden saavuttamista. Viestinnällä tuetaan johtamista ja se on keskeinen keino onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä.

Tiedottaminen on yksisuuntaista tiedon jakamista, jossa on lähettäjä ja tiedon vastaanottaja. Pelastuslaitoksen viestinnässä tulee pyrkiä tehokkaaseen toimintaan, mutta tämän lisäksi myös vuorovaikutteiseen, moniulotteiseen tiedon tuottamiseen ja palautteen vastaanottamiseen. Vuorovaikutteisuutta korostetaan niin sisäisessä, kuin ulkoisessa viestinnässä, niin henkilökunnalle kuin kansalaisillekin kohdennetussa viestinnässä.

Laitoksilla ei juuri ole ollut mahdollista panostaa viestinnän kehittämiseen esimerkiksi viestinnän ammattilaisen palkkaamisella muutamaa suurinta laitosta lukuun ottamatta. Viestintä on kuitenkin hyvin merkittävässä roolissa monissa alan keskeisissä palveluissa.

Viestinnän kehittämällä voitaisiin onnettomuuksien ehkäisytyön tuloksia parantaa ja lisätä henkilöstön työviihtyvyyttä ja kehittää johtamista. Viestinnän kenttä on laaja ja panostusta tarvitaan niin sisäisen kuin ulkoisenkin viestinnän kehittämiseen. Viestinnän kehittäminen valtakunnallisesti olisi järkevää, jotta siihen saadaan riittävästi voimavaroja ja ammattitaitoa. Toisaalta on myös tehokkaampaa ja taloudellisempaa ottaa käyttöön yhteisiä viestinnän välineitä, kuin kehittää niitä jokaisessa laitoksessa itse rajallisilla resursseilla.

Yhteistä panosta voitaisiin hyödyntää viestinnän suunnittelussa ja käytännön ratkaisujen tuottamisessa. Esimerkiksi esitteet, koulutusmateriaali, verkkosivut ja lomakkeistot voitaisiin valmistaa laitosten yhteistyönä. Viestinnän ammattitaitoa tarvitaan myös henkilöstön koulutuksessa ja viestinnän ohjaamisessa.

Tavoite: Viestinnän työkalut otetaan tehokkaaseen käyttöön onnettomuuksien ehkäisytyössä ja pelastustoiminnassa. Viestintää yhdessä kehittämällä pelastuslaitokset ottavat yhdessä käyttöön parhaita käytäntöjä ja toimivia työkaluja koko valtakuntaan.

6 Henkilöstötutkimus

Pelastuslaitokset tarvitsevat tietoa henkilöstön hyvinvoinnista oman toimintansa ja johtamisen kehittämistä varten. Perinteisesti henkilöstötutkimukset toteutetaan osana isäntäorganisaation henkilöstötutkimuksia. Toimialan kehittymistä voisi enemmän tukea toimialalle suunniteltu työyhteisön arviointi. Samalla mahdollistuisi vertailevat analyysit oma laitoksen ja koko toimialan tulosten välillä. Valtakunnallinen seurantaryhmä voisi jatkossa kehittää tutkimusta palautteen avulla ja huolehtia valtakunnallisen tiedon kokoamisesta ja tiedottamisesta.

Työyhteisön toimivuutta, vahvuuksia ja heikkouksia, voidaan tutkia eri osa-alueilla riippuen tarpeista, toiveista ja tavoitteista. Pelastuslaitoksissa voisi kartoittaa esimerkiksi seuraavia alueita:

- työnantajakuva
- organisaation tavoitteet ja arvot
- asiakaslähtöisyys
- toimintatavat ja organisaationa käyttäytyminen
- työilmapiiri ja yhteishenki
- tiedonkulku työpaikalla
- omat työtehtävät ja työssäjaksaminen
- palkkaus- ja kannustejärjestelmä
- koulutus- ja kehittymismahdollisuudet
- esimiehen/alaisen/johdon toiminta

Valittujen osa-alueiden kohdalla selvitetään niiden merkitys vastaajalle, eli työntekijöiden arvomaailma ja organisaation onnistuminen niissä. Tulosten analysoinnin kautta tunnustetaan onnistuneet tekijät, parantamisen varaa -tekijät ja kriittiset tekijät.

Pelastuslaitosten yhteisen henkilöstötutkimuksen keskeinen lisäarvo liittyy vertailevien analyysien tekemiseen. Vertaileva analyysi voidaan toteuttaa ainakin kahdessa eri merkityksessä. Ensinnäkin mahdollista on tutkimustulosten vertailu aiempiin organisaatiossa toteutettujen henkilöstötutkimusten tuloksiin. Näin saadaan näkyviin työyhteisön kehitysuunta. Toisaalta toimialan yhteinen tutkimus mahdollistaa tutkimuksen tulosten vertailun toimialan tuloksiin.

Tavoite: Luodaan valtakunnallinen pelastusalan henkilöstötutkimus-järjestelmä, joka toteutetaan säännöllisesti. Tutkimustietoa hyödynnetään laajasti toimialan ja pelastuslaitosten kehittämisessä.

7 Sähköisen viestinnän hyödyntäminen

Pelastusalalla olisi hyvä kehittää läsnäoloa ja toimintatapoja uusissa sähköisissä medioissa nykyistä monipuolisemmin. Verkossa olisi mahdollista mm. yhdistää onnettomuustiedottaminen ja valistaminen pelastuslaitosten yhteisen julkaisujärjestelmän avulla. Onnettomuuksien ehkäisy voisi kiinnostaa kansalaisia nykyistä enemmän kun pelastustoiminta ja valistus yhdistetään uutisoinnissa.

Suomen ilmavoimat ja poliisi hyödyntävät jo pienessä määrin ns. sosiaalista mediaa. Pelastusalalla olisi myös hyvä miettiä, voidaanko esimerkiksi tiettyjä riskiryhmiä tavoittaa sosiaalisen median avulla nykyistä paremmin.

Pelastustoimialalla tarvitaan koko ajan uutta sekä kokemusperäistä että tutkittua tietoa, toimialan palveluiden, toimintatapojen ja työvälineiden kehittämiseen. Perinteisesti toimialalla on kehitetty innokkaasti niin työvälineitä kuin toimintatapoja. Ongelmana on tiedon levittämisen vaikeus. Pelastuslaitokset.fi-sivustolle rakennettu Hankerekisteri poistaa vain osan tiedonvälittämisen haasteista kun jatkossa Hankerekisteriin kerätään tiedot pelastuslaitosten, pelastusopiston, sisäasiainministeriön ja järjestöjen kehittämishankkeista. Tämän lisäksi jää paljon kehittämistyötä edelleen näkymättömäksi. Sähköisiä tietojärjestelmiä hyödyntämällä voitaisiin mahdollistaa tiedon vapaa levittäminen tietoverkossa esimerkiksi sähköisen Ideapankin avulla.

Avoimen koodin periaatteella toimivassa Ideapankissa kentällä kehittämistyötä tekevät voisivat esitellä uusia työvälineitä tai –menetelmiä avoimesti. Lukijan arvioitavaksi jäisi välineen tai menetelmän arvo ja soveltuvuus omiin tarpeisiin ja mahdollinen jatkohyödyntäminen. Sähköiseen ideapankkiin toimialan henkilöstö voisi kirjata avoimesti myös kehittämisideansa. Ideapankki mahdollistaisi ideoiden näkyväksi tuomisen ja toisaalta siellä olisi mahdollista myös seurata ideankäsittelyn etenemistä. Järjestelmän avulla myös ideankäsittely tehdään näkyväksi ja aloitteentekijä saa aina palautteen esittämästään ideasta.

Tavoite: Kehitetään sähköisen viestinnän välineistöä viranomaistoiminnassa. Sähköinen ideapankki voisi tukea henkilöstön osallistumista toimialan kehittämiseen ja tehdä kehittämistyön näkyväksi.

