Pelastuslaitosten
kumppanuusverkosto

SELVITYS ALUEELLISEN PELASTUSTOIMEN SYNNYSTÄ

Markku Haiko

Pelastulaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 3/2014 www.pelastuslaitokset.fi

TEKIJÄ
Markku Haiko

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
www.pelastuslaitokset.fi

Sisältö

Esipuhe 6

OSA I Tehokas pelastustoimi lähellä ihmistä – pelastustoimen kehitys Suomessa 9
1 Pelastustoimen sisältö 9
2 Pelastustoimen laajentuminen tulentorjunnasta pelastustoimeksi 11
3 Pelastushallinnon liittyminen hallinnon yleiseen kehitykseen 13
4 Julkisen vallan ja yksityisten vastuu 16
5 Onnettomuuksien ehkäisy sekä tiedotus- ja valistustoiminta 17
6 Pelastustoimen yhtenäistäminen 22
7 Palovakuutusyhtiöiden vahinkoja ehkäisevä toiminta 47
8 Eri viranomaisten tehtävät pelastustoimessa sekä valtiollinen pelastuspalvelu 49
9 Lääkinnällinen pelastustoimi ja sairaankuljetus 51
10 Kansainvälinen toiminta 53
11 Pelastustoimen johtaminen 56
Liite. Toimet väestön ja omaisuuden turvaamiseksi 62

OSA II Katsaus lainsäädäntöön 65
Kunnallinen toimiala 65
Valtion rooli yleisellä tasolla 75
Kuntien yhteistoiminta ja lainsäädäntö 82

OSA III Valtiollistamisen hyökyaallot 90
Hallinnon yleinen kehitys 90
Vaikutukset pelastustoimeen 91
Valtiollistamiskeskustelun syistä 91
Kunnat tuloksellisia? Suomen Kunnallisliiton julkaisu 92
Selvitysmies Jukka Hirvelä 94
Kunnalliskomitea 95
Selvitysmies Timo Relander 95
Selvitysmiesten työn aiheuttamaa keskustelua 95
Hallitusneuvos Esko Koskinen 98
Pelastushallintotyöryhmä (ns. Perttusen ryhmä) 101
Selvitysmies Heikki Koski 107
Hallintoministeri Jouni Backmanin johtama neuvotteluryhmä 107
Pelastuspäällikkö Olli-Pekka Ojanen 108
Suomen Kuntaliitto herätti nukkuvan karhun 110
Pelastustoimen valtiollistamisen selvittely hallitusohjelmaan 112
Selvitysmies Pekka Myllyniemi 112
Paras-hanke 113
Yhteenveto valtiollistamiskeskustelusta 116

OSA IV Yhteistoiminta – valtiollistamisen vaihtoehto 119
Lain velvoittama yhteistoiminta 119
Laajamittainen yhteistoiminta 119
Yhteistoimintakeskustelu käynnistyy 120
Painetta yhteistoimintaan 121
Yhteistoiminnan kehittymistä seurattiin 122

Esimerkkejä yhteistoiminnan kehittymisestä 125
Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella tehty tutkimus 135
Yhteenveto yhteistoiminnasta 135

OSA V Pelastustoimen alueiden muodostaminen 137
Selvitysmies Pekka Myllyniemen työ 137
Hallituksen päätös 147
Pelastustoimen kehittämishanke 147
Alueiden muodostuminen 149
Kuntien yhteistoimintasopimukset 151
Sopimuspalokuntia koskeva sopimusjärjestelmä 152
Valmistelutyön rahoitus 156
Viestintä 156
Alueellisen pelastustoimen käynnistyminen 157
Pelot ja epäilyt ja toteutunut kehitys 159

OSA VI Pelastuslaitosten kumppanuusverkon kehittyminen 162

Yhteenveto 164

Jälkikirjoitus 168

LIITTEET
Osa III
Liite 1. Hallitusneuvos Esko Koskisen kalvot 173
Liite 2. Suomen Palopäällystöliiton kirje Kuntaliitolle 11.10.1993 175
Liite 3. Markku Haiko 1992 178
Liite 4. Markku Haiko 1997 181
Liite 5. Pelastuspäällikkö Olli-Pekka Ojasen kalvot 184
Liite 6. Kuntaliiton tiedote 6/1998 Kuntien peruspalvelut ja talouden tasapainottaminen 190
Liite 7. SPEK:n hallituksen päätös 193
Liite 8. Markku Haikon lausuma 196
Liite 9. Palopäällystöliiton julkilausuma 23.10.1998 197
Liite 10. Palopäällystöliiton julkilausuma 19.3.1999 198
Liite 11. Onnettomuusriskit hallintaan -raportti 201
Liite 12. Paras-hanke 269
Liite 13. Tekniikka ja muut palvelut -valmisteluryhmä 285

Osa IV
Liite 14. Yhteistyössä palo- ja pelastustoimen tulevaisuus -julkaisu 298
Liite 15. Yhteistoimintasopimusesimerkki 313
Liite 16. Yhteistoimintaselvitysten raportteja 318

Osa V
Liite 17. Pelastustoimen kehittämishanke, hankkeen loppuraportti 429
Liite 18. Pelastustoimen kehittämishanke, alueiden muodostaminen 441
Liite 19. Pelastustoimen kehittämishanke, lakihanke 444
Liite 20. Pelastustoimen kehittämishanke, ehkäisyn tehostaminen 446
Liite 21. Pelastustoimen kehittämishanke, valistus ja neuvonta 449
Liite 22. Pelastustoimen kehittämishanke, johtaminen 451

Liite 23. Pelastustoimen kehittämishanke, vapaaehtoistoiminta 455
Liite 24. Pelastustoimen kehittämishanke, informaatio-ohjaus 459
Liite 25. Iltakoulu, esitys 469
Liite 26. Iltakoulu, alueet 472
Liite 27. Kuntien yhteistoimintasopimusmallit 475
Liite 28. Puitesopimus 17.12.2002 490
Liite 29. Aluesopimusmalli (Satakunta) 495
Liite 30. Palokuntasopimusmalli 507
Liite 31. Dynaamisen palokuntasopimuksen malli 511
Liite 32. Sopimusmalli (palomiesyhdistykset) 516
Liite 33. Pisteytystyökalu 518
Liite 34. Hjelt Brandkårsavtal-slideshow 521
Liite 35. Dynaaminen palokuntasopimus-esittely, Hjelt 530
Liite 36. Omistajapolitiikka pelastustoimessa 5.11.2007 536
Liite 37. Pelastustoimen kustannukset 547
Liite 38. Talousselvitys tilinpäätökset 2005 560
Liite 39. Alueellinen pelastustoimi – taloudenhoidon järjestäminen, verkkojulkaisu 4.9.2003 563

Osa VI
Liite 40. Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana ja pelastuslaitosten verkon kehittämisohjelma 2010–2015, julkaisu 591
Liite 41. Nappimalli 625
Liite 42. Palvelusopimus 627
Liite 43. Pelastustieto-lehden artikkelit 630

Esipuhe

Tämä selvitystyö on tehty pelastuslaitosten kumppanuusverkoston aloitteesta Palosuojelurahaston rahoituksella. Työn on tehnyt Markku Haiko, joka jäi eläkkeelle toukokuussa 2013 Suomen Kuntaliiton kehittämispäällikön tehtävistä. Pelastustoimen kehittymistä hän on erilaisissa työtehtävissään seurannut vuodesta 1975 lähtien. Työtä on ohjannut kumppanuusverkostossa toimiva pelastusjohtajien hallitus.

Selvityksen tarkoituksena on ollut koota aineistoa ja tehdä yhteenveto siitä, miten yksittäisten kuntien ylläpitämästä pelastustoimen järjestelmästä tultiin alueelliseen pelastustoimen järjestelmään. Työssä pääpaino on ollut 1990-luvulla ja sen jälkeen tapahtuneen kehityksen tarkastelussa aina 2010-luvun alussa tapahtuneeseen pelastuslaitosten kumppanuusverkoston syntyyn saakka.

Jotta 1990-luvun kehitys voidaan asettaa oikeaan viitekehykseen, on ollut tarpeen liittää tarkasteluun myös pelastustoimen kehityksen kaaret tätä aikaisemmalta ajalta. Tämän osuuden on kirjoittanut valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemi, jonka valtioneuvosto määräsi vuonna 1999 selvittämään sisäasiainministeriössä palo- ja pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Pekka Myllyniemen kirjoitus on tehty tuon selvitystyön yhteydessä, eikä sitä sellaisenaan ole aiemmin julkaistu.

Tämän selvityksen tarkastelukulmana on pelastustoimen järjestelmä ja sen muutos. Selvityksessä ei tarkastella pelastustoimen sisältöä ja sen kehittymistä lukuun ottamatta Pekka Myllyniemen osuutta.

Selvitys on tarkoitettu avuksi niille, jotka haluavat muodostaa kuvaa tapahtuneesta pelastustoimen järjestelmän muutoksesta. Sen vuoksi aineistossa on runsaasti lainauksia Markku Haikon jäljittämistä alkuperäisistä asiakirjoista. Runsaasta liiteaineistosta merkittävä osa on noista kehitykseen vaikuttaneista asiakirjoista.

Lisäksi liitteenä on yhteensä 245 Palontorjunta-lehdessä ja myöhemmin Pelastustieto-lehdessä julkaistua uutista, artikkelia, pääkirjoitusta ja kolumnia vuosilta 1990–2010. Koska Pelastustieto on seurannut tarkkaan alan kehitystä, niiden avulla voivat asiasta kiinnostuneet seurata eri aikoina tapahtunutta kehitystä ja alalla käytyä keskustelua.

Selvitys on pääasiassa kooste dokumentaatiosta, jota kukin kehityksen vaiheista kiinnostunut voi käyttää hyväksi omalla tavallaan. Selvitys ei ole luonteeltaan historiateos eikä muistelmateos.

Selvitys koostuu kuudesta osiosta. Ensimmäinen on Pekka Myllyniemen kirjoittama tarkastelu pelastustoimen kehityksen kaarista. Toinen osio tarkastelee pelastustoimen järjestelmään kohdistuvaa lainsäädäntöä, kolmas pelastustoimen valtiollistamiskeskustelun vaiheita, neljäs pelastustoimessa tapahtuneen yhteistoiminnan kehitystä, viides pelastustoimen alueiden muodostamista ja kuudes pelastuslaitosten kumppanuusverkoston syntyä. Selvityksen lopussa on lyhyt yhteenveto tapahtuneesta kehityksestä ja pieni katsaus tulevaisuuden näkymiin Markku Haikon näkemyksen mukaan.

Selvitykseen koottua aineistoa on saatu sisäasiainministeriön pelastusosastolta ja siellä erityisesti pelastusylijohtaja Esko Koskiselta sekä pelastusylitarkastaja Taito Vainiolta. Aineistoa on saatu myös Suomen Kuntaliiton, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ja Suomen Palopäällystöliiton arkistoista. Lisäksi Markku Haiko on käynyt selvitykseen liittyviä taustakeskusteluja pelastuskomentaja (ret.) Rainer Alhon, apulaiskaupunginjohtaja Kari Hannuksen, varatoimitusjohtaja Timo Kietäväisen, pelastusylijohtaja Esko Koskisen, pelastuskomentaja (ret.) Kari Lehtokankaan, puheenjohtaja Kim Nikulan, pelastusjohtaja Olli-Pekka Ojasen, pelastusylijohtaja (ret.) Pentti Partasen, pelastusjohtaja (ret.) Keijo Rantasen, pelastusjohtaja Pekka Tähtisen ja pelastusjohtaja (ret.) Piia Vähäsalon kanssa.

Siitä, miten yhteistoiminta kehittyi pelastustoimen eri alueilla, ovat raporttiin liitetyn katsauksen laatineet tai muuta aineistoa toimittaneet apulaispelastusjohtaja Jorma Alho, pelastusjohtaja Erkki Hokkanen, pelastusjohtaja Jari Hyvärinen, pelastusjohtaja Jukka Koponen, aluepalopäällikkö Hannu Kouhia, pelastusjohtaja Seppo Lokka, pelastusjohtaja Olli-Pekka Ojanen, pelastusjohtaja Vesa Parkko, pelastusjohtaja Jorma Parviainen ja pelastusjohtaja Jari Sainio sekä Sari Alajoki, joka on kirjoittanut historiikin Jokilaaksojen pelastuslaitoksesta.

Kuvauksen aluelaitosten syntyvaiheessa tapahtuneesta sopimuspalokuntasopimusten kehityksestä on kirjoittanut Suomen Sopimuspalokuntien liiton hallituksen jäsen Silvio Hjelt.

Selvitystyön työstämisestä pelastuslaitosten omille internetsivuille on vastannut kehittämispäällikkö Jussi Rahikainen.

Kiitän lämpimästi kaikkia edellä mainittuja merkittävästä avusta tämän selvitystyön laadinnassa. Haluan kiittää myös Suomen Kuntaliiton arkiston ja kirjaston, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ja Suomen Palopäällystöliiton, Suomen Sopimuspalokuntien liiton sekä Palontorjuntalehden henkilöstöä avusta ja työpanoksesta tämän selvitystyön onnistumiseksi. Erikseen haluan kiittää vielä Pentti Partasta hyvistä ja asiantuntevista kommenteista.

4.9.2014

Markku Haiko

OSA I
Tehokas pelastustoimi lähellä ihmistä – pelastustoimen kehitys Suomessa

Pekka Myllyniemi
PELASTUSTOIMISELVITYS 17.9.1999

1 Pelastustoimen sisältö

Suomen palolainsäädännön isä Leo Pesonen korostaa kirjassaan Tulenvaara ja sen torjuminen, että ”ainakin ennakkoestävässä muodossa palotoimi on yhtä vanha kuin inhimillinen yhteiskuntakin” (1920).

Pelastustoimen järjestelmän suunnittelun kannalta tarkempi erittely on kuitenkin välttämätön, jolloin järjestelmän osat voidaan kuvata seuraavasti:

Suoritettavista toimenpiteistä pelastustoimeen kuuluvat ensinnäkin *ennaltaehkäisevät toimet*, joiden tarkoituksena on onnettomuuksien syntymisen ehkäisy tai ainakin niiden syntymisen todennäköisyyden vähentäminen.

Koska ehkäisevillä toimilla ei kaikkien onnettomuuksien syntyä voida estää, on lainsäädännöllä, suunnittelulla, organisoimalla, henkilöstöä kouluttamalla, väestöä valistamalla, kaluston ja välineistön hankinnalla, huollolla ja kunnossapidolla, viesti-, valvonta-, hälytysjärjestelmät aikaan saamalla sekä poikkeusolojen varalta suojia rakentamalla *varauduttava* onnettomuuksiin.

Suojaamistoimilla pyritään onnettomuus mikäli mahdollista havaitsemaan ennakkoon, varoittamaan ja hälyttämään onnettomuuden kohteena olevat ihmiset ja tarvittaessa siirtämään heidät suojaan. Näihin toimiin kuuluvat myös tulipalojen rajoittamistoimenpiteet kuten palovaroittimet, muut palonilmaisulaitteet, sprinklerilaitteistot ja rakenteellinen paloturvallisuus.

Onnettomuuden tapahduttua aloitetaan *pelastustoiminta.* Pelastustoiminta muodostuu perustoiminnoista, joita ovat sammuttaminen, pelastaminen, etsintä ja lääkinnällinen pelastustoimi sekä näitä tukevista toimista. Pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat toimet ovat *hoitoa ja huoltoa* ja pidemmällä aikavälillä *toipumis- ja jälleenrakennustoimia*.

Kaikissa näissä toimissa tarvitaan *keskitettyä johtamista*. Normaalioloissa johtaminen on luonteeltaan hallinnollista. Pelastustoiminnan johtaminen on tilanteen mukaista ja vaatii nopeaa päätöksentekoa. Hoito- ja huoltovaiheessa palataan vähitellen hallinnollistyyliseen johtamiseen. Kaikissa vaiheissa tarvitaan hyviä *viestiyhteyksiä* johtamista, valvontaa ja hälyttämistä varten. Samoin tarvitaan *tiedotus-, valitus-, ja neuvontatoiminta sekä valmisteluvaiheessa että tilanteen aikana.*

Näin jaoteltuina edellä kuvattuja toimia havainnollistaa seuraava kuva. Yksityiskohtaisemmin ne on esitetty *liitteessä*.

TOIMENPITEET	TARKOITUS
VAARAT, UHAT, ONNETTOMUUDET	
* Ennaltaehkäisy	Onnettomuuksien syntymisen ehkäisy tai ainakin niiden syntymisen Todennäköisyyden vähentäminen
* Suojaamistoimet	Tuhon rajoittaminen
TULIPALO/MUU ONNETTOMUUS	
* Pelastustoiminta	Ihmisten ja omaisuuden pelastaminen ja ympäristön suojaaminen
* Pelastustoiminnan jälkeinen toiminta	Onnettomuuden kohteina olleiden ja loukkaantuneiden hoito ja huolto, jälkivahinkojen torjunta, raivaus, korjaus

Kaikissa ylläkuvatuissa toimissa **vastuu** jakaantuu yhteiskunnassa *julkisen vallan* eli valtion ja kuntien sekä *yksityisten* eli fyysisten ja juridisten henkilöiden kesken.

Pelastustoimen **järjestelyissä** painopiste on *paikallisissa toimissa.* Leo Pesonen korostaa kirjasessaan ”Suomen sodanjälkeinen palokuntalaitos” (1943), kuinka ”palokuntalaitoksemme on monien satojen palokuntien yhdistelmä, ja se siis on organisoitava kokonaisuudeksi *palokunnittain”.* Pelkästään paikalliset toteutukset eivät kuitenkaan riitä, vaan niiden tukena tarvitaan *keskitettyjä, tavallisesti valtion toimia*.

Paikallisten järjestelyjen perustana Suomessa on ollut *kunnallinen jaotus*, mikä ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys eikä suinkaan ainoa vaihtoehto. Erityisesti Suomessa, jossa kuntarakenne on erittäin epäyhtenäinen käsittäen suuren määrän kuntia kuntakoon vaihdellessa muutamasta sadasta yli puoleen miljoonaan asukkaaseen, syntyy ongelmia. Muita vaihtoehtoja paikalliselle järjestelylle ovat *erikseen määritelty yhteistoiminta-alue, seutukunta, kihlakunta ja maakunta.*

Pelastustoimen **paikallinen järjestysmuoto** perustui aluksi kaupunkien asukkaiden velvollisuuteen osallistua tulipalon sammuttamiseen. Euroopan suurkaupungeissa alettiin 1600-luvun lopulta lähtien perustaa *palkattuja palokuntia.* Saksassa alettiin kaupunkeihin perustaa ammattipalokuntia 1800-luvulla, kun taas maaseudulla dominoivat vapaaehtoiset palokunnat, joka järjestelmä elää Saksassa yhä. *Vapaaehtoinen palokunta-aate* oli syntynyt ja ensimmäinen VPK perustettu Amerikassa, jossa Benjamin Franklin perusti jo 1700-luvun lopulla vapaaehtoisen palokunnan. Suomessa ensimmäinen VPK perustettiin Turkuun vuonna 1838 ja ensimmäinen *vakinainen palokunta* Helsinkiin vuonna 1861.

Vuonna 1975 annetun palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaan kunnassa piti olla palokunta, joka on *vakinainen, puolivakinainen tai sopimuspalokunta.*

Syyskuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleen pelastustoimilaki ei enää tee erottelua vakinaisen ja puolivakinaisen palokunnan välillä, vaan kunnan palokuntana voi olla *kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka on tehnyt kunnan kanssa sopimuksen.*

2 Pelastustoimen laajentuminen tulentorjunnasta pelastustoimeksi

Palontorjunta

Historiallisesti pelastustoimen lähtökohtana on *palontorjunta.* Ruotsi-Suomessa oli Maunu Eerikinpojan maan- ja kaupunkilaeissa 1300-luvun puolivälissä määräyksiä tulenvaaran torjumiseksi. Maanlaeissa tehtiin kylissä sattuneiden ja metsäpalojen välillä ero, joka ero säilyi Ruotsissa aina vuoden 1944 lainsäädäntöön toisin kuin Suomessa, jossa jo ensimmäinen eli vuoden 1933 laki oli yleinen palolaki.

Palontorjunta käsitettä käytettiin niin vuoden 1619 kuninkaallisissa privilegiokirjeissä kaupungeille kuin Ruotsi-Suomen vuoden 1734 Yleisessä laissa, josta puuttuivat kuitenkin kaupunkien palontorjuntaa koskevat säännökset. Useimpiin kaupunkeihin samoin kuin maaseutukyliin oli kuitenkin ajan myötä hankittu palojärjestykset tai ainakin rakennusjärjestykset, jotka sääntelivät *ehkäisevää palontorjuntaa*. Viimeistään mainituissa privilegiokirjeissä määrättiin palotarkastusten toimittamisesta. *Palovartiointi ja palotarkastukset*, joita säädöksissä käsiteltiin, olivat ennaltaehkäisyn keskeisimpiä osia

Monet nimenomaan ehkäisevään palontorjuntaan kuuluvat valmiudet olivat Suomessa kehittyneet jo Ruotsin vallan aikana, jolloin myös varsinkin emämaassa *palovakuutusyhtiöille oli alkanut kehittyä merkittävä asema palontorjunnan kehittämisessä.*

Suomen Suuriruhtinaskunnassa annettiin *vuonna 1856* paloturvallisuuden kannalta käänteentekevä *asetus kaupunkien rakentamisen ja järjestämisen yleisistä perusteista*, joka edisti ratkaisevasti kaupunkien palontorjunnan kehitystä. Asetuksessa annettiin yksityiskohtaisia rakenteellista palontorjuntaa koskevia määräyksiä. *Kunnallishallituksesta maalla vuonna 1865 annettu asetus* määräsi palontorjunnan kuuluvan maalaiskunnan tehtäviin. *Kunnallishallituksesta kaupungeissa vuonna 1873 annettu asetus* sisälsi määräyksen, jonka mukaan kaupungin jäsenet saavat hoitaa ”yhteisiä järjestys- ja talousasioita, sitä myöten kuin nämä voimassa olevien asetusten nojalla eivät ole julkisen virkakunnan (= valtion viranomaisten) käsiteltäviä”. Tyypillinen järjestysasia on palontorjunnan järjestely.

Palontorjunta käsitti jo näinä aikoina kuten edellä esitetystä käy ilmi sekä *sammutustoimen että ennaltaehkäisevät toimet.*

Palotoimi

Itsenäisen Suomen ensimmäisen palolain vuodelta 1933 myötä vakiintui käsite *palotoimi,* joka jakaantui *sammutustoimeen ja palonehkäisytoimeen***.** *Vuoden 1960 palolaki* pysytti käsitteet entisellään, vaikka pelastustoiminta myös muissa kuin tulipaloissa oli käytännössä jo tullut palokuntien erääksi tehtäväksi.

Palo- ja pelastustoimi

Vuoden 1975 laki palo- ja pelastustoimesta laajensi toimialan käytännön kokemusten mukaisesti koko maassa käsittämän myös *pelastustoimen,* joten toimialan kokonaisuus muodostui *palotoimesta* käsittäen *palonehkäisyn* sekä *sammutus- ja muut toimenpiteet tulipalon yhteydessä* sekä *pelastustoimesta,* joka käsitti vahinkojen taikka ilmenneen vaaran torjumiseksi tai rajoittamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, joista tarkoituksenmukaisesti voidaan huolehtia palotoimen viranomaisten toimesta. Palo- ja pelastustoimilain nojalla yleinen johtovastuu maa-alueilla

tapahtuvissa onnettomuuksissa tuli selkeästi kuulumaan paloviranomaisille. Huomattava on, että pelastustoimi ei suinkaan kaikissa maissa kuulu palotoimesta huolehtivan organisaation tehtäviin.

Pelastuspalvelu

Kun pelastustoiminnan järjestely oli jäänyt sekavaksi ja siitä huolehtivien viranomaisten rinnalle oli vuonna 1963 perustettu myös vapaaehtoinen pelastuspalvelu, teki *Valtioneuvosto vuonna 1973 päätöksen pelastuspalvelun* järjestelyistä. *Pelastuspalvelulla tarkoitetaan* kaikkia viranomaisten, vapaaehtoisten järjestöjen ja muiden yhteisöjen onnettomuus- ja tuhotilanteissa suorittamia toimia..

Väestönsuojelu

Väestön suojaamiseen sodan tuhoilta varauduttiin Suomessa jo 1920-luvun loppupuolelta alkaen. Ensimmäinen *väestönsuojelulaki* tuli voimaan marraskuun 15. päivänä 1939, kaksi viikkoa ennen talvisodan syttymistä. Vuonna 1958 annetussa väestönsuojelulaissa väestönsuojelu sai seuraavan määritelmän: *Väestönsuojelun tarkoituksena* on väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta sekä niiden vahinkojen rajoittaminen ja niiden seurausten lieventäminen. Väestönsuojelu jaetaan *yleiseen väestönsuojeluun*, josta huolehtivat valtio ja kunnat sekä *omatoimiseen suojeluun*, josta huolehtivat yksityiset ja yhteisöt.

Valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 1993 antamassa selonteossa ”Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus” kostetaan väestönsuojelun merkitystä seuraavasti: *”Väestönsuojelulla on keskeinen merkitys kansalaisten suojaamisessa ja elinmahdollisuuksien turvaamisessa. Suomeen on vuosikymmenten aikana luotu sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hyvä järjestelmä. Väestönsuojelun ja palo- ja pelastustoimen yhteen sovittaminen ovat tehostaneet toimintaa.”*

Varautuminen

Varautumiseksi kutsutaan nykyään kaikkia yhteiskunnan kriisinkestokyvyn varalta tehtäviä ennakkovalmisteluja. Varautumista jouduttiin aina 1990 alkuun asti hoitamaan ilman yhtenäistä lainsäädäntöä. Yhtenäinen *valmiuslaki säädettiin vuonna 1991*. Paitsi poikkeusoloihin erityistä varautumista tarvitaan myös normaaliajan häiriötilanteisiin. Varautuminen normaaliaikaisiin häiriöihin perustuu viranomaisten tehtäviä koskeviin säädöksiin. Valmiuslain nojalla valtion hallintoviranomaisilla, valtion liikelaitoksilla ja muilla valtion ja kuntien viranomaisilla on erityinen velvollisuus varautua jo ennakolta poikkeusoloihin varmistaakseen tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen näissä tilanteissa.

Pelastustoimi

Pelastustointa oli 1970-luvun alkupuolelta lähtien kehitetty siten, että valtionhallinnossa palo- ja pelastustoimen ja väestönsuojelun tehtävät kuuluivat samoille organisaatioille lääninhallituksissa ja sisäasiainministeriössä. Lähes kaikissa kunnissa paloviranomaiset toimivat myös väestönsuojeluviranomaisina. Niinpä hallitus antoi keväällä 1998 eduskunnalle esityksen *pelastustoimilaiksi,* joka laki korvaa palo- ja pelastustoimesta annetun lain ja väestönsuojelulain. Lain soveltamisala vastaa pääasialliselta sisällöltään mainittujen lakien soveltamisalaa. *Eduskunta antoi 30 päivänä huhtikuuta 1999 pelastustoimilain ja lain pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta.* Lait tulivat voimaan 1 päivänä syyskuuta 1999.

Pelastustoimeen kuuluu pelastustoimilain 1 §:n mukaan:

1. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien *ehkäisy.*
2. *Pelastustoiminta,* jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä.
3. *Väestönsuojelu,* jolla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten toiminnan turvaamista ja 2 kohdassa mainittujen tehtävien hoitamista valmiuslain (1080/1991) 2 §:ssä ja puolustustilalain (1083/1991) 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautumista.

Pelastustoimiasetuksen nojalla *kunnan pelastustoimen* tehtävät ulottuvat varsinaisen pelastustoimen lisäksi öljyvahinkojen torjuntaan, vaarallisten aineiden valvontaan, meripelastuspalveluun osallistumiseen sekä pelastustoimintaan vesialueilla. Kunta voi myös tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja sekä huolehtia muistakin toimialalle soveltuvista tehtävistä.

Uuden lainsäädännön mukaan pelastustoimi on kokonaisuus, joka muodostuu aikaisempien säännösten tarkoittamista ja käytännön mukaisista *palo- ja pelastustoimesta, pelastuspalvelusta ja väestönsuojelusta.*

Pelastustoimen olemassaolon perusta eli toiminta-ajatus voidaan edellä esitetyn pohjalta määritellä seuraavasti:

> **Pelastustoimen toiminta-ajatuksena on lisätä yhteiskunnan turvallisuutta pyrkimällä toimialallaan onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseen, ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä uhkaavien vaarojen torjumiseen ja tuhojen rajoittamiseen.**

3 Pelastushallinnon liittyminen hallinnon yleiseen kehitykseen

Suomalaisen julkishallinnon muodostavat valtionhallinto, kunnallishallinto ja välillinen julkishallinto. Valtionhallinnossa on neljä tasoa: tasavallan presidentin ja valtioneuvoston muodostama hallitustaso, keskushallinto, jonka muodostavat ministeriöt, virastot ja keskukset sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet, piiri- ja aluehallinto, jonka pääosa muodostuu piirihallintoelimistä ja lääninhallituksista sekä valtion paikallishallinto.

Kuntajärjestelmään perustuva paikallinen itsehallinto luotiin Suomen maaseudulle vuonna 1865 annetulla lailla ja kaupunkien hallinto uudistettiin vuonna 1873.

Pelastustoimiselvityksen kannalta merkityksellistä on paitsi hallinnon yleiset tehtävät erityisesti *kunta–valtio-suhde.*

Hallinnon sääntely

Vielä tämän vuosisadan alkupuolella viranomaisten pääasiallisena tehtävänä oli *hallinnollinen sääntely,* mutta se on edelleenkin tärkeä osa hallintotoimintaa.

Palvelujen tuottaminen – palveleva hallinto

Hyvinvointivaltiossa hallintotoiminnan painopiste on vähitellen siirtynyt sääntelystä *palvelevaan hallintoon.* Palvelevan hallinnon keskeisimpiä tehtäviä ovat monipuolisten palvelujen ja

erilaisten hyvinvointietujen jakaminen sekä yhteiskunnan perusrakenteen ylläpito. Julkisista palveluista *peruspalveluja* ovat erityisesti koulutus sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkishallinto vastaa suureksi osaksi myös yhteiskunnan *perusrakenteen ylläpidon* edellyttämistä tehtävistä. Julkisyhteisöt muun muassa rakentavat ja ylläpitävät liikenneyhteyksiä. Ne tarjoavat myös periaatteessa kaikkien vapaasti käytettäväksi tai vastiketta vastaan aineettomia palveluja ja suoritteita sekä julkisia kulutushyödykkeitä. Tällaisia ovat esimerkiksi *yleisen järjestyksen, turvallisuuden* ja oikeusturvan ylläpitäminen, energiantuotanto ja julkisen omaisuuden käyttömahdollisuus.

Pelastustoimi kuuluu julkisten palveluiden kokonaisuudessa luonteensa mukaisesti perusrakenteen ylläpitotehtäviin.

Hallinnon kehitys

Erityisesti 1960- ja 1970-lukujen yhteiskuntanäkemys korosti hallinnossa yhtenäisyyttä ja suunnitelmallisuutta. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa valtio sääntelі puitelaeilla, valtakunnallisilla suunnitelmilla, hallinnollisilla normeilla ja tehtäväkohtaisilla valtionosuuksilla kuntien hallintoa, toimintaa ja taloutta. Kuntien hallinto oli yhtenäinen kaikilla hallinnonaloilla pakollisine lautakuntineen ja virkoineen. Tavoitteena oli ennen kaikkea sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo eli yhdenmukaisten yhteiskunnallisten palvelujen takaaminen kansalaisille asuinpaikasta riippumatta.

Muutos hallinnossa alkoi 1970-80-luvun taitteessa. Valtion keskushallinnon ohjausotetta väljennettiin siirtämällä tehtäviä alaspäin. Lisää valtaa tässä vaiheessa saivat erityisesti lääninhallitukset, mutta jonkin verran kunnatkin alistettavien asioiden vähennyttyä ja suunnittelujärjestelmien kevennyttyä.

Normien purkuhankkeessa ja siihen liittyvässä *hallinnon hajauttamisessa*, joita ohjattiin useilla valtioneuvoston periaatepäätöksillä, irtaannuttiin sektorijakoisesta kehittämisestä. Neljä kuntia yksityiskohtaisesti ohjannutta keskusvirastoa – lääkintöhallitus, sosiaalihallitus, kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus – lakkautettiin.

Vuosikymmenen lopulla käynnistyi *vapaakuntakokeilu,* jonka myötä lautakuntien määrä väheni huomattavasti ja kunnan sisäinen delegointi vapautui. Vuoden 1993 alusta *valtionosuusjärjestelmän uudistuksen* yhteydessä poistettiin mahdollisuus yksityiskohtaiseen tulosohjaukseen ja suunnittelujärjestelmät toimintaa ohjaavina välineinä romutettiin. Lääninhallitusten valvontatehtäviä samalla rajoitettiin.

Julkishallinnon ohjaustoimintaa uudistettiin raskaiden suunnittelujärjestelmien purkamisen ja normiohjauksen vähentämisen ohella tuomalla tilalle *markkinaohjauksen periaatteita*. Julkisia palveluja alettiin siirtää yksityiselle sektorille, kun se oli tarkoituksenmukaista. Kun aiemmin julkinen sektori oli itse *tuottanut palvelut omalla organisaatiolle*, alettiin puhua palvelujen *järjestämisen velvollisuudesta*, jolloin vaihtoehtona omalle tuotannolle on palvelujen *tilaaminen* muulta julkisen palvelun yksiköltä tai yksityiseltä sektorilta.

Uusi vuoden 1995 kuntalaki on kuntia koskeva peruslaki. Valtio–kunta-suhteen kannalta on olennaista, että *valtionvalvonta on selkeästi laillisuusvalvontaa*. Kuntalaissa ei ole enää säännöksiä, jotka vaativat päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Laillisuusvalvontaa toteuttaa lähinnä muutoksenhakujärjestelmä. Lääninhallitukset voivat kuntalain nojalla puuttua kunnan toimintaan vain kantelun johdosta. Palvelujen tarjoamisessa on kuitenkin muodostunut *ongelmaksi tehtävien ja rahoituksen välinen ristiriita ja tähän ristiriitaan liittyvä*

kansalaisten eriarvoisuus. Toisaalta erityislakeihin perustuva valvonta säilyy kuitenkin edelleen melko laajana, vaikka hallinto-oikeudessa korostetaan myös periaatetta, jonka mukaan erityiset lait eivät saa loukata kunnallisen itsehallinnon periaatteita.

Pelastustoimi ja hallinnon yleinen kehitys

Pelastustoimen kehittymisessä viime vuosisadalla tapahtunut kehitys oli hallinnossa virkamieshallinnon perusteiden luomista. Kunnallishallinnossa näkyi piirteitä niin kutsutusta *liberalistisesta kuntakäsityksestä*, joka korostaa kuntien yhdenvertaisuutta valtion rinnalla. Vuoden 1919 kunnallislainsäädännössä kuitenkin *haluttiin kunnallishallinto nähdä itsehallinnollisena osana suomalaista valtiota.*

Erityisesti vuoden 1933 palolain valmistelu oli Suomessa hallinnollisessa mielessä oikeusvaltion aikaa. Samassa hengessä tapahtui myös seuraavan vuonna 1960 säädetyn palolain valmistelu. Oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluu hallinnon lainalaisuus. Julkishallinnon on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen. Valtio-kunta suhteessa korostui lain nostaminen kunnan alkuperäisten oikeuksien edelle. *Kuntien tehtävissä painopiste siirtyi kuntien vapaasta päätäntävallasta lakisääteisiin tehtäviin.*

Palo- ja pelastustoimilain valmistelu ja säätäminen sattui hyvinvointivaltion rakentamisen kauteen. Hyvinvointivaltion oikeudelle on luonteenomaista tavoitesuuntautuminen: oikeusnormeissa määritellään pääasiassa vain hallintotoiminnan yleisiä puitteita ja päämääriä. Konkreettiset hallinnolliset ratkaisut suhteutetaan näihin päämääriin. Hallintoa ohjaavan lainsäädännön väljentyminen on jättänyt tilaa viranomaisten oman, hallinnollisen norminannon huomattavalle laajentumiselle. Samaan muutokseen nivoutuivat hallinnonsisäisten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien painoarvon kasvu.

Hyvinvointivaltion hallintomallin ongelmien ylläpidon kalleuden ja jäykän byrokraattisen hallintorakenteen ratkaisemiseksi alettiin 1980-luvun puolivälistä keventää hallinnollista byrokratiaa ja raskaita ohjausjärjestelmiä. Julkisen ja yksityisen välistä rajanvetoa pyrittiin arvioimaan uudelleen. Tätä 1980-luvulta alkanutta kehitystä kutsutaan *moderniksi julkishallinnoksi. Tähän kauteen sattuu uuden pelastustoimilain valmistelu ja säätäminen.*

Kun 1990-luvulla tuli pohdittavaksi pelastushallinnon lainsäädännön uudistaminen, oli siinä yhteydessä selvitettävä myös valtion ja kuntien välinen suhde pelastustoimessa. Tarkastelun lähtökohtina olivat entisen tapainen kunnallinen pelastustoimi ja pelastustoimen siirtäminen valtion hoidettavaksi. Vertailtavina vaihtoehtoina olivat *kunnallinen pelastustoimi, joka on järjestettävissä vapaana kunnallisena järjestelmänä tai ohjattuna kunnallisena järjestelmänä sekä valtiollinen pelastustoimi.* Eri vaihtoehtoja tarkemmin selvittelemättä otettiin valmistelun pohjaksi o*hjattu kunnallinen järjestelmä*, jossa vastuu pelastustoimesta kuuluu kunta- ja yhteistoiminta-aluetasolla kunnille ja johon sisältyvät valtion viranomaisten ohjausvaltuudet, jotta *järjestelmän kiinteys ja palvelutaso voidaan turvata.* Tämän periaatteen mukaisesti valmisteltiin 1.9.1991 voimaan tullut *pelastustoimilaki.*

Väestönsuojelulain niin 1930-luvulla kuin myöhemminkin samoin kuin valmiuslain valmistelu ja säätäminen liittyvät aikansa hallintokäytäntöön mutta ennen kaikkea maanpuolustuksen tarpeisiin.

Pelastushallinto on kehittynyt hallinnon yleisen kehityksen valtavirran mukaisesti aina viime aikoihin asti. Pelastustoimilain säätämisen yhteydessä – valittaessa kehittämisen perustaksi ohjattu kunnallinen järjestelmä – on kuitenkin tapahtunut eriytyminen. Kun

toisaalta kuntalaki korostaa voimakkaasti kunnallista itsehallintoa, pelastustoimilain nojalla kuntien hoitamaa paikallista pelastustointa voidaan tietyltä osin säädellä entistä tiukemmin.

4 Julkisen vallan ja yksityisten vastuu

Keskiajalla ei ollut mitään erityistä organisaatiota tulentorjuntaa varten, vaan jokaisen oli itse huolehdittava syttyneen tulipalon sammuttamisesta. Rakennustapaa kyllä säänneltiin, oli järjestetty organisaatio yövartiointia varten ja korostettiin huolellisuutta tulen käsittelyssä.

Ensimmäiset nykyajan palokunnat syntyivät yksityisesti vakuutusyhtiöiden toimesta. *Yksityiseen aloitteellisuuteen luonnollisesti perustui vapaaehtoisten palokuntien perustaminen*.

Heikki Koski korostaa selvityksessään ”Kansalainen, kunta ja valtio” (1996), että keskusteltaessa valtion ja kuntien työnjaon uudistamisesta näkökulma on tärkeä: *miten keskenään painotetaan valtiokeskeisyyttä, kuntien itsehallintoa ja kansalaisten omatoimista osallistumista ja vaikuttamista*.

Aikaisempi lainsäädäntö

Sekä vuoden 1933 että vuoden 1960 palolaeissa samoin kuin vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa säädettiin *jokamiehen velvollisuudeksi* käsitellä tulta huolellisesti ja niin, ettei siitä aiheudu ilmeistä palovaaraa. Sama koskee syttyvän tai sytyttävän ja räjähtävän aineen tai esineen käsittelyä. Huolimaton tulenkäsittely on säädetty rangaistavaksi. Jokainen on lisäksi mahdollisuuksiensa mukaan velvollinen valvomaan, että hänen määräysvaltansa piirissä noudatetaan paloturvallisuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Tällä tarkoitetaan kotipiirin ohella myös työpaikkaa, jossa vastuu kuuluu esimiesasemassa oleville. Työpaikan palontorjunta kuluu myös työturvallisuustoiminnan piiriin.

Nämä lait edellyttivät, että rakennus ja sen ympäristö on suunniteltava siten ja pidettävä sellaisessa kunnossa, että palokunnan toiminta sekä ihmisten ja omaisuuden pelastaminen on tulipalon tai muun onnettomuuden sattuessa mahdollista.

Edelleen korostettiin, että joka huomaa tai saa tietää palon syttyneen tai muun onnettomuuden tapahtuneen tai uhkaavan eikä voi heti sammuttaa paloa tai torjua vaaraa, on hän velvollinen viipymättä ilmoittamaan siitä vaarassa oleville, tekemään palo- tai onnettomuusilmoituksen sekä ryhtymään kykynsä mukaan sammutus- tai pelastustoimintaan.

Vuosien 1933 ja 1960 palolakien nojalla kunnalla piti olla *palojärjestys*, joka oli alistettavaksi lääninhallituksen vahvistetavaksi. Palojärjestykset määräsivät muun ohella monia velvollisuuksia rakennusten omistajille. Erityisesti kiinnitettiin huomiota palonehkäisyyn sekä alkusammutuskalustoon ja hälytyslaitteisiin.

Palojärjestykset poistuivat palo- ja pelastustoimilaissa ja kun vastaavia velvollisuuksia ei enää säädetty asetuksella eikä niistä annettu lain mahdollistamia yleisiä määräyksiä, oli seurauksena *omatoimisen varautumisen huomattava heikentyminen. Palo- ja pelastustoimilaissa korostettiin nimenomaan ajan hengen mukaisesti suunnittelua ja viranomaistoimintaa.*

Pelastustoimilaki

Pelastustoimilaissa on aikaisempaa huomattavasti enemmän kiinnitetty huomiota *Omatoimiseen varautumiseen,* joka käsite on lähinnä perua väestönsuojelusta. Kiinteistön ja raken-

nuksen omistajilla, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittajilla, virastoilla, laitoksilla ja muilla yhteisöillä on yleinen velvollisuus varautua omatoimisesti varautumiseen ja pelastustoimenpiteisiin

Pelastustoimilaissa on myös laajennettu omatoimista velvollisuutta koskien rakennusten ja laitteiden käyttöturvallisuutta. Laissa on säädetty yleinen velvollisuus ottaa turvallisuus huomioon rakennuksia suunniteltaessa ja niissä asuttaessa ja työskenneltäessä. Varsinaiset rakentamiseen liittyvät paloturvallisuussäännökset ovat ympäristöministeriön antamissa rakentamismääräyksissä.

Rakennuksen omistajalle asetetaan lisäksi velvollisuus huollattaa ja tarkastuttaa rakennukseen asennetut onnettomuuksien torjunnassa tarvittavat laitteet. Säännös merkitsee muutosta lain voimaantuloa edeltävään aikaan, jolloin mainittujen laitteiden tarkastuttamisvelvollisuus oli eräiden laitteiden osalta viranomaisilla. Samoin velvollisuus huolehtia, että tulisijat ja savuhormit sekä ilmanvaihtokanavat ja -laitteistot nuohotaan on pelastustoimilain nojalla *rakennuksen omistajalla.*

Palovaroittimet tai suojaustasoltaan vähintään vastaava laitteet on pelastustoimilaissa säädetty *pakollisiksi asunnoissa sekä majoitus- ja hoitolaitostiloissa*. Uusiin rakennuksiin laitteet on asennettava rakentamisen yhteydessä. Lain voimaantullessa valmiisiin rakennuksiin laitteet on asennettava vuoden kuluessa.

Kohteisiin, joissa harjoitettu toiminta tai olosuhteet aiheuttavat palo- ja henkilöturvallisuudelle tai ympäristölle tavanomaista suuremman vaaran, voi sisäasiainministeriö määrätä hankittavaksi tarkoituksenmukaista sammutuskalustoa ja muita pelastustyötä helpottavia laitteita sekä ryhtymään sanotuissa kohteissa muihinkin välttämättömiin varokeinoihin ihmisten ja omaisuuden turvaamiseksi onnettomuuden varalta. Yksittäiselle kohteelle kunnan pelastusviranomainen voi antaa vastaavan määräyksen.

Vaarallisista aineista aiheutuvan suuronnettomuuden ehkäisemiseksi ja seurausten rajoittamiseksi vaadittavista järjestelyistä säädetään asetuksella. Sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä järjestelyjen toteuttamisesta.

Pelastustoimilaki korostaa *vapaaehtoistoiminnan merkitystä* myös muulla tavalla aikaisempaa enemmän ja yleisemmin. Lain nojalla pelastustoimen tehtävissä voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia henkilöitä ja organisaatioita rajoittuen kuitenkin tehtäviin, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. *Vapaaehtoisen pelastustoimen* yksiköt huolehtivat pelastustoiminnassa tehtävistä, joista pelastusviranomaisten kanssa on sovittu ja suunniteltu.

Palo- ja pelastustoimilain voimassaoloaikana omatoimisen varautumisen merkitys oli vähentynyt. Yksityisten velvollisuudet lisääntyvät ja myös vapaaehtoistoiminnan merkitys kasvaa uuden pelastustoimilain myötä lain korostaessa omatoimista varautumista ja selkiinnyttäessä vapaaehtoista pelastustointa.

5 Onnettomuuksien ehkäisy sekä tiedotus- ja valistustoiminta

Palotoimeen liittyvänä onnettomuuksien ehkäisy on ollut perinteisesti *palonehkäisyä, jonka tarkoituksena on estää tuli palojen syttyminen*. Usein palonehkäisyyn luetaan myös sellaiset rakenteelliset toimet ja järjestelmät, joiden tarkoituksena on rajoittaa alkaneen palon leviäminen.

Rakenteelliset turvatoimet

Vuonna 1856 Suomessa säädettiin kaupunkien *yleinen rakennussääntö*, jonka perusteella kaupungit jaettiin neljään luokkaan. Ensimmäisen ja toisen luokan kaupunkien keskeiset osat oli rakennettava kaksi-kolmikerroksisin kivitaloin mahdollisuuksien mukaan. Kolmannen ja neljännen luokan kaupungeissa sallittiin perinteiset yksikerroksiset puutalot.

Kaupunkipalojen takia säädöksillä haluttiin suosia kivitalojen rakentamista, niiden korkeutta ei rajoitettu ja rakennusoikeuskin oli suurempi. Syntyi selvä ero kivikaupungin ja puukaupungin välillä. Samalla oli ensi kertaa syntynyt rakennusten paloluokittelu.

Ensimmäiset sekä kaupunkeja että maaseutua koskevat määräykset rakennusten paloturvallisuudesta annettiin *vuonna 1920 laissa eräistä naapuruussuhteista.*

Sisäasiainministeriön päätös rakennusten ja rakennusosien palonkestävyyden luokittelemisesta, ns. *paloluokituspäätös* annettiin vuonna 1936. Siinä määriteltiin palotekniset nimitykset ja niiden sisällöt. Nimityksiä tuli käyttää rakennusmääräyksissä ja kunnallisissa säännöstöissä. Pl-päätös saatettiin voimaan kaupunkikohtaisilla asemakaava- ja rakennusjärjestysmääräyksillä. Maalaiskunnissa sitä ei saatettu voimaan.

Sisäasiainministeriö antoi vuonna 1962 samana vuonna voimaan tulleen päätöksen rakennusten ja rakennusosien palonkestävyydestä eli ns. *pk-päätöksen*. Päätavoitteena oli luonnollisesti edelleen henkilöturvallisuuden varmistaminen. Pk-päätöksen myötä maalaiskunnat tulivat samaan asemaan kaupunkien kanssa. Pk-päätöksen voidaan katsoa olevan pohjana ensimmäisiä Suomen rakentamismääräyskokoelman palomääräyksiä kirjoitettaessa. Vuonna 1964 sisäasiainministeriö antoi erillisen päätöksen uloskäytävistä. Tarkempia tulkintoja ja erilaisten rakennusosien luokitteluja annettiin ministeriön paloasiain osastolta.

Vuonna 1976 koottiin rakentamista koskevia määräyksiä ja ohjeita yhtenäiseksi kokoelmaksi. Rakenteellista paloturvallisuutta koskevat määräykset osassa E 1 tulivat voiman 1.7.1976. Uusitut palomääräykset olivat sisällöltään entisten määräysten hienosäädettyjä ja tarkennettuja versioita. Määräyksiä on sittemmin uusittu, viimeksi vuonna 1997. Rakenteellista paloturvallisuutta koskevat määräykset olivat siten siirtyneet ympäristöviranomaisten vastuulle.

Viranomaisten tehtävät

Rakenteelliseen paloturvallisuuteen liittyviä asioita käsiteltiin palotoimen yhteydessä sisäasiainhallintoon liittyvänä vuoden 1933 palolain voimaantulon jälkeen. Palotointa koskevia asioita käsiteltiin aluksi yleisessä osastossa, vuodesta 1943 lukien kunta-asiain osastossa ja vuodesta 1961 ministeriöön perustetussa paloasiain osastossa. Rakenteellista paloturvallisuutta koskevat asiat jäivät paloasiain osastolle vielä kaavoitus- ja rakennusasiain osaston vuonna 1967 tapahtuneen perustamisen jälkeen. Vuonna 1970 perustettiin rakennusasiain toimisto, josta jatkossa myönnettiin paloluokituspäätöksiä rakenteellisen paloturvallisuuden osalta. Aktiivisen palontorjunnan osalta asiat jäivät paloasiain osastolle. Näin oli asian laita aina vuoteen 1976. Rakenteellista paloturvallisuutta koskevat asiat siirtyivät ympäristöministeriöön, ministeriön vuonna 1983 tapahtuneen perustamisen jälkeen.

Rakentamista säädellään rakennuslailla ja -asetuksella, joiden perusteella *ympäristöministeriö* julkaisee Suomen rakentamismääräyskokoelmaa. *Sisäasiainministeriö* huolehtii pelastustoimen ylimmästä johdosta, ohjauksesta ja valvonnasta, johon palonehkäisyn osalta *pelastustoimilain* nojalla kuuluvat palotarkastukset ja nuohous sekä eräiden teknisten laitteiden hyväksyminen ja tarkastaminen. Automaattisten paloilmoituslaitteistojen tarkastus on tällä hetkellä annettu

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestölle (SPEK). Sprinklerilaitteistojen tekninen hyväksyntä ja tarkastus kuuluu Suomessa *vakuutusyhtiöille* sekä *Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolle*, joka julkaisee myös ohjeet automaattisista sammutuslaitteistoista. Erityisesti teollisuus- ja varastorakennuksissa, joissa vakuutettavan omaisuuden arvo on suuri ja valittavissa eri suojaustasoja, suojauksen yksityiskohdat suunnitellaan yhteistyössä vakuutusyhtiön kanssa. *Myös kauppa- ja teollisuusministeriöllä* on oma osuutensa palonehkäisyssä. Sille kuluu lähinnä eräisiin palaviin nesteisiin liittyvien normien antaminen ja *liikenneministeriölle* vastaavasti vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvät tehtävät. Kulutustavaroiden paloturvallisuus kuuluu tuoteturvallisuuslain mukaan *kuluttajavirastolle.* Sähkölaitteiden turvallisuus kuuluu sähköturvallisuuslain mukaan *Turvatekniikan keskukselle*.

Palotarkastus

Kunnan pelastusviranomaiset hoitavat palonehkäisyyn kuuluvat tarkastus- ja valvontatehtävät. Rakennuslupamenettelyn yhteydessä pelastusviranomaiset toimivat palonehkäisyn keskeisinä asiantuntijoina.

Palotarkastusviranomaisten toimet ovat *maksuttomia* päinvastoin kuin muiden mainittujen viranomaisten, joiden tarkastus-, valvontatehtävistä sekä muista viranomaiselle kuuluvista tehtävistä on kunnalle suoritettava maksu, jonka perusteet kunnanvaltuusto määrää. Luonteeltaan näissä viranomaistoimissa ei kuitenkaan ole eroa.

Viime vuosina palotarkastustoimintaa on uudistettu. Vuoden 1933 palosäännön nojalla palotarkastus tuli suorittaa kerran vuodessa kaikissa rakennuksissa. Vuoden 1961 paloasetukseen otettiin säännös, että lääninhallitus voi myöntää tästä poikkeuksen. Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimiasetuksessa yleisen palotarkastuksen aikaväli asuinrakennuksissa pidennettiin kolmeen vuoteen. Vuonna 1991 aikavälistä päättämisvaltuus siirrettiin kunnalle.

Säännösten muuttamisella on pyritty siihen, että tarkastustoiminnan voimavaroja voitaisiin suunnata kohteisiin, joissa onnettomuusriskin arvioidaan olevan tavanomaista suurempi. Tarkastuksia pyritään myös tehostamaan alueilla, joilla pelastuslaitoksen toimintavalmiusaika maantieteellisistä tai muista syistä on heikompi. Toisaalta palotarkastusten yhteyteen on pyritty sisällyttämään entistä enemmän kansalaisvalistusta ja neuvontaa.

Kun palotarkastusviranomaisten virkatoimet muista vastaavista ovat maksuttomia, on ainakin harkittava järjestelmien yhdenmukaistamista, jolloin olisi myös mahdollista helpottaa resurssiongelman ratkaisua.

Palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaan palotoimeen kuuluvan palonehkäisyn tarkoituksena oli ennalta estää tulen irtipääsy taikka helpottaa palon sammuttamista tai rajoittamista ja siitä aiheutuvan vaaran torjumista. Pelastustoimilaki kiinnittää aikaisempaa laajemmin huomiota *yleensä onnettomuuksien ehkäisyyn.* Pelastustoimilain mukaan palotarkastuksen tarkoituksena on ehkäistä ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle tulipaloista tai *muista onnettomuuksista* aiheutuvaa vaaraa. Palotarkastuksessa on valvottava, että rakennus tai rakennelma, sen ympäristö ja muut olosuhteet tarkastuskohteessa ovat turvalliset ja että kiinteistön omistaja tai haltija on varautunut onnettomuuksien ehkäisyyn, vahinkojen torjuntaan ja väestönsuojeluun säädöksissä ja määräyksissä vaaditulla tavalla. Palotarkastuksessa tarkastetaan myös kiinteistön väestönsuoja ja sen laitteiden toimivuus.

Onnettomuuksien ehkäisyssä usealla eri hallinnonalalla on erityiset tehtävänsä. Vaaraa aiheuttavissa, esimerkiksi kemian teollisuudessa, laitoksen turvallisuutta valvovat kauppa- ja teolli-

suusministeriön alainen turvatekniikan keskus, työsuojeluviranomaiset, ympäristöviranomaiset ja pelastusviranomaiset kukin omista lähtökohdistaan. Pelastustoimilailla ei ole tarkoitus tehdä muutoksia nykyiseen tehtäväjakoon.

Nuohous

Nuohoustoimi on eräs vanhimmista palonehkäisytyön muodoista.

Paloturvallisuuden kannalta nuohoustoimen tehtävänä on valvoa, ettei tulisijoissa ja savuhormeissa ole syttymisvaaraa aiheuttavia vikoja, mutta toisaalta nuohouksella huolehditaan tulisijoista ja niiden savuhormeista siten, että laitteiden toiminta olisi mahdollisimman luotettavaa ja että niiden lämmitysteho ei huonone.

Vuoden 1933 palolaki ulotti säännöllisen ja valvotun nuohoustoimen koko maahan. Nuohoustoimi sisällytettiin pakollisena *osana kunnan palotoimeen*. Nuohoustoimi voidaan järjestää joko perustamalla *kunnallinen nuohouslaitos tai nuohouspiirijärjestelmällä*. Vuoden 1960 palolain mukaan tulisijat savuhormeineen sekä höyrynpoisto- ja ilmastointijärjestelmien hormit on nuohottava ja puhdistettava *asetuksessa tai palojärjestyksessä annettavien säännösten ja määräysten mukaisesti.* Palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaan tulisijat ja savuhormit on nuohottava sekä ilmanvaihtohormit puhdistettava *sisäasiainministeriön määräysten mukaisesti*. Koko maata koskevat yhtenäiset nuohousalan määräykset tulivat voimaan vuonna 1980. Määräyksiä tarkistettiin *SM:n päätöksellä nuohouksesta ja ilmanvaihtohormien puhdistuksesta vuonna 1983*. Tulisijojen ja savuhormien nuohouksesta määrättiin nuohouksen yksikkömääristä, nuohouskerroista ja nuohouksen suorittamisesta sekä ilmanvaihtohormien osalta niiden puhdistuksesta.

Vuoden 1960 palolain sekä edelleen vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilain mukaan nuohoustoimen *valvonta kuului palopäällikölle* sen järjestysmuodosta riippumatta.

Mainittujen lakien nojalla nuohouksesta ja puhdistuksesta rakennuksen omistajan on suoritettava *maksu,* joka aluksi määräytyi asetuksella säädettävien perusteiden mukaan, mutta muuttui vuonna 1984 siten, että kunnanvaltuusto päätti nuohousyksikön hinnan.

Pelastustoimilain mukaan *rakennuksen omistajan ja haltijan yleisten tilojen osalta sekä huoneiston haltijan hallinnassaan olevien tilojen osalta on huolehdittava*, että muun ohella tulisijat ja savuhormit nuohotaan sekä ilmanvaihtokanavat ja -laitteistot huolletaan ja puhdistetaan määrävälein. Lain nojalla annetussa sisäasiainministeriön määräyksessä nuohouskertojen vähimmäismäärä vähenee aikaisemmasta päätöksestä eräiden tulisijojen osalta ja nuohouksen *hinnoittelu* jää kunnan valitsemasta nuohousjärjestelmästä riippuen *kunnan päätettäväksi tai kiinteistön omistajan tai haltijan ja nuohoojan välillä sovittavaksi asiaksi*.

Valistus ja neuvonta

Jo vuoden 1961 paloasetuksessa oli säädetty kunnissa palolautakunnan velvollisuudeksi muun muassa huolehtia palontorjuntaa koskevasta *valistus- ja neuvontatoiminnasta*. Palo- ja pelastustoimilainsäädännössä tämä tärkeä toimintamuoto sai entistä tärkeämmän aseman. Tiedotus- ja neuvontatoiminta tuli erääksi kohdaksi palo- ja pelastustoimen *valtakunnallisessa yleissuunnitelmassa*. Kunnassa tiedotus- ja neuvontatoimintaa koskevat järjestelyt oli sisällytettävä kunnan palo- ja pelastustoimen *kehittämissuunnitelmaan.* Vastuu toiminnasta siirrettiin palopäällikölle.

Pelastustoimilaissa korostetaan *neuvonta- ja valistustoimintaa* muun muassa palotarkastuksen yhteydessä, jolloin annetaan tarvittaessa tulipalojen ja muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa.

Valistustoimintaan on viime aikoina kiinnitetty entistä enemmän huomiota. Erkki Jaakkola toteaa kirjassaan ”Luo turvallisuutta; valistamisen ja pelastusneuvonnan oppikirja” (1996), ettei kansalaisten opettaminen itsenäisesti ehkäisemään tulipalon syttymistä ole uusi asia. Vaikka jo vuosisadan vaihteessa ilmestyi maassamme useita tähän tarkoituksen tehtyjä opasvihkosia, alettiin valistuksen merkitystä sittemmin vähätellä, kunnes pelastusoppilaitosten opetussuunnitelmiin otettiin vuonna 1992 oppiaine *Pelastusneuvonta ja tiedottaminen,* Erkki Jaakkola kirjoitti mainitun perusteellisen oppikirjansa ja sisäasiainministeriö antoi vuonna 1997 ohjeensa *Paikallinen pelastuskoulutus ja -valistaminen (Sarja A:54).*

Kun palotoimeen on perinteisesti kuulunut palonehkäisy, eikä yleistä onnettomuuksien ehkäisyvastuuta ole määrätty millekään hallinnonalalle, on tässä ollut selvä puute. Tilanne voi parantua pelastustoimilain myötä valistus- ja neuvontatoiminnan osalta, koska *pelastustoimilakiin sisältyy ajatus yleisistä onnettomuuksien ehkäisyyn kuluvista tehtävistä. Niitä ovat ensisijaisesti valistus ja vapaaehtoinen koulutus sekä yhteistyö muiden viranomaisten kanssa.*

Pelastusalan tiedotus- ja valistustoiminnassa alan *aikakauslehdillä* on ollut tärkeä tehtävä. Aluksi ne olivat pelkästään järjestöjen julkaisuja.

Paloalan tietoutta on annettu mm. *Palovartija* aikakauslehdessä, jota Suomen Palosuojeluyhdistys alkoi julkaista vuonna 1925. Kun eri järjestöillä lisäksi oli omat lehtensä, muodostui viiden eri lehden julkaiseminen ajan mittaan epätarkoituksenmukaiseksi ja raskaaksi, sovittiin vuonna 1952, että mainittujen aikakauslehtien sijasta aletaan julkaista yhtä ainoata *”Palontorjunta-Brandvärn*” -nimistä paloalan lehteä.

Väestönsuojelussa kiinnitettiin alusta alkaen paljon huomiota tiedotukseen ja valistukseen. Suomen Kaasusuojelujärjestö oli vuodesta 1933 julkaissut ”Kaasuntorjunta” -lehteä, jonka julkaiseminen päättyi sodan päättyessä. Suomen Väestönsuojelujärjestö aloitti 14 vuoden tauon jälkeen julkaisutoiminnan julkaisten vuodesta 1958 lähtien *”Väestönsuojelulehteä”.*

Suomen Palontorjuntaliiton ja Suomen Väestönsuojelujärjestön yhdistyttyä ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön aloitettua toimintansa on palo-, pelastus- ja väestönsuojelualan johtava ammattilehti *”Pelastustieto – Räddning”.*

Väestönsuojelulaissa säädettiin *valtion yhdeksi tehtäväksi huolehtia neuvonta-, ja valistustyöstä.* Sisäasiainministeriön yhdeksi tehtäväksi valvoessaan ja johtaessaan väestönsuojelutoimenpiteitä määrättiin väestönsuojeluasetuksessa yleisen väestönsuojeluvalistuksen ja -neuvonnan suunnittelu ja järjestäminen samoin kuin muun väestönsuojeluvalistuksen ohjaaminen. Alan voimavarat olivat kuitenkin rajoitetut, mutta vuonna 1962 voitiin jakaa jokaiseen kotiin julkaisu ”Mitä jokaisen tulee tietää väestönsuojelusta”.

Sisäasiainministeriön väestönsuojeluasiain osasto alkoi lokakuussa 1961 julkaista *”Väestönsuojelun tiedotuksia*” -lehtistä. Tätä lähinnä alalla työskenteleville tarkoitettua lehtistä julkaistiin vuoden 1974 loppuun. Palo- ja pelastustoimen, pelastuspalvelun ja väestönsuojelun hallinnollisten organisaatioiden yhdistyttyä sisäasiainministeriössä ja lääninhallituksissa alkoi pelastusosasto syksyllä 1975 julkaista *”Pelastusosaston tiedotuksia*” -lehtistä, jonka julkaiseminen edelleen uudistuneena jatkuu. Julkaisu oli varsinkin alkuaikoina hyvin vaatimaton, mutta oli siinä mielessä merkityksellinen, että *siinä alusta alkaen käsiteltiin pelastustointa kokonaisuutena.*

Sisäasiainministeriössä kiinnitettiin 1980-luvun alkupuolella huomiota tiedotuksessa ilmenneisiin puutteisiin erityisesti onnettomuus- ja vaaratilanteiden aikana. Pelastuspalvelun valtakunnallisen neuvottelukunnan esityksen perusteella ministeriö julkaisi *selvityksen tiedottamisesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa.* Selvitystä on tarkoitus käyttää perusteena tiedotustoiminnan suunnittelussa sekä koulutusaineistona. Toivomuksena lisäksi oli, että julkaisu myös selvittäisi tiedotusvälineille pelastuspalvelussa harjoitettavan tiedottamisen periaatteita sekä käytännön järjestelyjä ja edistäisi osaltaan tämän pelastuspalvelun kannalta tärkeän tehtävän hoitamista ja siinä tarpeellista viranomaisten ja tiedotusvälineiden yhteistoimintaa.

6 Pelastustoimen yhtenäistäminen

Pelastustoimi oli aluksi tulipalojen torjuntaan keskittynyttä *paikallisesti järjestettyä toimintaa*. Tarve järjestelyjen yhtenäistämiseen hoidettiin aluksi *palokuntalaisten kokoontumisella yleisiin kokouksiin*. Vuosisadan alkupuolelta lukien *alan järjestöt* täyttivät yhtenäistämistarpeen, joka on edelleenkin jatkunut, vaikka *valtio* onkin ottanut yhä suuremman roolin omalla osuudellaan pelastustoimessa.

Palotoimi alkuaan pelkästään paikallista toimintaa

Palotoimelle oli alkuaan ominaista, että se järjestettiin *paikallisesti ilman yhtenäistä ohjausta***.**

Yleiseen velvollisuuteen perustuva sammutusväki oli kuitenkin harjoittamatonta ja paremman tehon saavuttamiseksi Turkuun perustettiin vuonna 1838 Suomen ensimmäinen *vapaaehtoinen palokunta*, joka kuitenkin neljännesvuosisadaksi jäi ainoaksi lajissaan, koska keisari ei antanut lupaa uusien palokuntien perustamiseen. Seuraava VPK perustettiin vuonna 1863 Poriin, 1864 Helsinkiin, 1866 Uuteenkaupunkiin ja 1867 Porvooseen, jolloin yleisesti alkoi vapaaehtoisten palokuntien perustaminen.

Esivallan määräyksestä Helsinki pakotettiin perustamaan 90 miehen vahvuinen vakinainen palokunta vuonna 1861. Turkuun perustettiin *vakinainen palokunta* vuonna 1869, Tampereelle 1898, Kotkaan 1899, Vaasaan 1909, Hämeenlinnaan ja Mikkeliin 1911, Lahteen 1912, Kuopioon 1913, Pietarsaareen 1917, Ouluun ja Kokkolaan 1921, Jyväskylään 1922, Kajaaniin 1924, Poriin ja Joensuuhun 1926, Rovaniemelle 1929, Raumalle 1931 sekä Savonlinnaan ja Lappeenrantaan 1932. Viipurin kaupungissa niinikään oli jo vuosisadan alkupuolella vakinainen palokunta, jonka perustamisvuodesta ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa.

Senaattiin perustettiin vuonna 1869 *siviilitoimituskunta*, jonka käsiteltäviksi tulivat myös paloasiat. Toimituskunnalla olisi ollut mahdollisuus ryhtyä suuriinkin uudistuksiin palotoimen alalla, mutta pääasiassa se tyytyi jatkamaan siitä, mihin jo oli päästy.

Ajan myötä havaittiin, että palotoimi ei kehity järkevästi ilman järjestettyä yhtenäistämistä, joka alkoi yleisillä palokuntalaiskokouksilla, jatkui alan järjestöjen toimesta ja päätyi lopulta valtion tehtäväksi.

Yhtenäistämisen alku – yleiset palokuntalaiskokoukset

Vuonna 1889 pidettiin Helsingissä Helsingin VPK:n talon vihkiäisten yhteydessä *ensimmäinen yleinen palokuntalaiskokous*, mistä alkoi palokuntamiesten koko maata koskeva säännöllinen yhteistoiminta, joka samalla merkitsi alkua palotoimen valtakunnalliselle yhtenäistämiselle.

Siitä lähtien yleisiä palokuntalaiskokouksia pidettiin kahden-kolmen vuoden väliajoin paitsi

maailmansotien aikana. Kokouksissa pohdittiin ennakolta oikeastaan kaikki ne asiat, jotka vähitellen, tavallisesti parin kolmenkymmenen vuoden kuluttua saatiin toteutetuiksi. Esimerkiksi palokuntien toiminnan yhtenäistämisen kannalta tärkeä kysymys, normaaliliittimiä koskeva asia, joka saatiin päätökseen vuonna 1934 oli palokuntalaiskokouksissa käsiteltävänä jo 1890-luvulla. Aloite yleisen palolainsäädännön aikaansaamiseksi tehtiin palokuntalaiskokouksessa vuonna 1917.

Palokuntalaiskokouksia järjestettiin kaikkiaan 24, viimeinen Oulussa vuonna 1962. Niiden merkitys oli suurimmillaan vuoteen 1910 Suomen Yleisen Palokuntaliiton toiminnan aloittamiseen, jolloin järjestöjen merkitys palotoimen yhtenäistämisessä alkoi kasvaa mutta vielä vuoteen 1934, jolloin voimaan tullut palolaki aloitti valtion roolin palotoimen yhtenäistämisessä.

Palokuntalaiskokoukset vaikuttivatkin merkittävällä tavalla Suomen palontorjuntaolojen, maan palokuntien, palokaluston ja sammutusvälineiden, palolainsäädännön jopa rakennuslainsäädännönkin kehitykseen.

Järjestöjen merkitys

Palotoimen yhtenäistäminen siirtyi vielä ennen maan itsenäistymistä palokuntalaiskokouksilta järjestelmällisemmäksi toiminnaksi *alan järjestöille*. Palokuntaväen yhteistoiminta johti vuonna 1908 *Suomen Yleisen Palokuntaliiton* perustamiseen, joka aloitti toimintansa vuonna 1910. Sittemmin otettiin uudeksi nimeksi *Palokuntien Keskusliitto – Brandkårernas Centralförbund r.y.* Liiton tarkoituksena oli läänien palokuntaliittojen ja muiden palokuntayhtymien keskusjärjestönä edistää sammutustoimen kehitystä sekä tukea ja auttaa palokuntatyötä.

Vuonna 1922 perustettiin *Suomen Palosuojeluyhdistys* palosuojelun edistämistä varten, missä tarkoituksessa yhdistys sääntöjensä mukaan ilmoitti ylläpitävänsä paloteknistä neuvontatoimistoa ja palopäällystökoulua. Yhdistyksen toimintaan kuului myös palontorjuntaa koskevien tutkimusten ja kokeilujen suorittaminen sekä paloteknillisen aikakauslehden julkaiseminen yksin ja muiden järjestöjen kanssa ja muu palosuojelualaa koskeva julkaisutoiminta. Yksityistä tietä saatiin vuonna 1924 aikaan vakinaisella henkilökunnalla toimiva *Palosuojelukeskus.*

Kirjassaan ”Palolainsäädäntö ja kunnallinen palotoimi” (1969) Rainer Alho korostaa järjestöjen merkitystä: ”Valtiojohtoista palotointa on edeltänyt vapaaehtoin palontorjuntatyö, jonka merkitys ei ole vieläkään vähentynyt. Ennen palohallinnon keskuselinten perustamista paloalan järjestöt olivat ainoita yhdyssiteitä eri palontorjuntaorganisaatioiden välillä. Järjestöjen huolena oli tuolloin mm. erilaiset tiedotus- ja tutkimustyöt. Ne vastasivat myös keskitetystä palontorjuntakoulutuksesta ja yhteyksistä alan viranomaisiin ulkomailla.”

Järjestöistä kaksi suurinta olivat Suomen Palosuojeluyhdistys – Finlands Brandskyddsförening ja Palokuntien Keskusliitto – Brandkårernas Centralförbund. Suomen Palosuojeluyhdistyksen työkenttä käsitti pääasiallisesti ehkäisevän palontorjunnan alaan kuuluvia tehtäviä, rakenteellisen palontorjunnan neuvontaa, palontorjuntavalistusta ja alan julkaisutoimintaa. Palokuntien Keskusliitto puolestaan keskittyi sammutustointa lähellä oleviin tehtäviin olemalla eri palokuntayhtymien keskusjärjestönä. Läänien palokuntaliittojen välityksellä Palokuntien Keskusliitto toteutti tehtäväänsä huolehtien pääasiallisesti koulutustoiminnan järjestelystä.

Vuoden 1967 aikana saatettiin loppuun kauan vireillä ollut edellä mainittujen järjestöjen yhtyminen. Suomen Palosuojeluyhdistys ja Palokuntien Keskusliitto yhtyivät vuoden 1968 alusta *Suomen Palontorjuntaliitto ry:ksi.*

Vuosien 1933 ja 1960 palolakien nojalla valtio saattoi määrätä palo- ja pelastusalalla toimivan järjestön sopimuksen mukaan *toimimaan valtion pelastusteknisenä asiantuntijana sekä suorittamaan paloteknistä tarkastustoimintaa ja antamaan palo- ja pelastusteknistä koulutusta*. Järjestöille onkin vuosikymmenien ajan uskottu tällaisia tehtäviä. Tehtävien antoa järjestöille saatettiin antaa edelleen myös palo- ja pelastustoimesta annetun lain nojalla.

Suomen Palontorjuntaliitto ry oli vuosina 1968–1993 alan keskusjärjestö, jonka varsinaiset jäsenet olivat palontorjunnan hyväksi työskenteleviä yhdistyksiä ja yhteisöjä. Liitto toimi valtion palo- ja pelastusteknisenä asiantuntijana ja antoi lausuntoja viranomaisille, suunnittelijoille ja rakennuttajille. Lisäksi se osallistui palo- ja pelastusalan ohjeiden ja standardien kehittämiseen.. Liitto suoritti paloautojen, pumppujen, moottoriruiskujen sekä palonilmaisulaitosten tarkastuksia. Liitolla oli myös koulutustehtävä, joka koski lähinnä puolivakinaisten palokuntien sivutoimisen henkilöstön ja sopimuspalokuntien alipäällystön ja miehistön jatkokoulutusta.

Vuonna 1932 perustettu *Suomen Palopäällystöliitto ry – Finlands Brandbefälsförbund rf* on maamme palopäällystön sekä palo- ja pelastusalalla johtavassa asemassa toimivien henkilöiden aatteellinen yhdistys. Liiton tarkoituksena on kehittää jäsentensä ammattitaitoa. Palopäällystön täydennyskoulutuksen hoitaminen on liiton eräs tärkeimmistä tehtävistä, jonka tehtävän sisäasiainministeriö oli liitolle antanut.

Nuohousalan Keskusliitto ry (alkuaan Suomen Nuohoojamestarien Liitto, perustettu vuonna 1932) on piirinuohoojien keskusjärjestö, joka on kokonaan hoitanut nuohoojien perus- ja jatkokoulutuksen.

Edellä selostetut järjestöjen tehtävät sisältyivät sisäasiainministeriön hyväksymään, palo- ja pelastustoimilain tarkoittamaan valtakunnalliseen yleissuunnitelmaan. *Täten valtio huolehti puheena olevista palo- ja pelastustoimen tehtävistä järjestöjen välityksellä*. Valtio osallistuu myös joko välillisesti tai välittömästi mainittujen järjestöjen koulutuskustannusten sekä muiden niille määrättyjen tehtävien aiheuttamien kustannusten kattamiseen.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, valtio on antanut pelastusalan järjestöille erilaisia tehtäviä, mikä menettely perustui alan lainsäädäntöön. Valtion tulo- ja menoarviossa oli vuodesta 1942 vuoteen 1962 paloalan järjestöille *avustusmääräraha*. Vuodesta 1963 on palontorjuntajärjestöille voitu jakaa avustuksia vain *palosuojelurahastosta.*

Muita pelastushallintoon liittyvillä aloilla toimivia valtakunnallisia järjestöjä ovat olleet Suomen Väestönsuojelujärjestö ry sekä Suomen Punainen Risti viimemainittu edelleen. Jälkimmäisellä on tärkeä asema pelastuspalvelun piirissä sillä *Suomen Punainen Risti* ja sen piirijärjestöt toimivat pelastuspalveluun liittyneiden vapaaehtoisten järjestöjen koordinoijana.

Suomen Väestönsuojelujärjestö ry (alkuaan vuonna 1927 perustettu Suomen Kaasupuolustusyhdistys, vuodesta 1931 Suomen Kaasusuojelujärjestö) toimi nimensä mukaisesti väestönsuojelun keskusjärjestönä maassamme. Sille oli väestönsuojelulain nojalla annettu alaan liittyviä koulutustehtäviä, joita hoidettiin sekä keskusjärjestön omasta että jäsenyhdistysten toimesta. Suomen Väestönsuojelujärjestö huolehti erityisesti väestönsuojelun omatoimisen suojelun sekä teollisuus- ja liikeyritysten suojeluun liittyvästä koulutuksesta samoin kuin alan tiedotus- ja valistustoiminnasta. Vaikka Suomen Väestönsuojelujärjestölläkin oli tärkeitä tehtäviä väestönsuojelun kehittämisessä, on väestönsuojelu ollut lähes alusta alkaen valtion säätelemää ja johtamaa.

Suomen Väestönsuojelujärjestö ja Suomen Punainen Risti ovat saaneet valtion tulo- ja menoarvion kautta avustusta valtion niille määräämien tehtävien tukemiseksi.

Suomen Palontorjuntaliitto ry ja Suomen Väestönsuojelujärjestö ry yhdistyivät vuona 1993 Suomen *Pelastusalan Keskusjärjestöksi (SPEK).* SPEK on valtakunnallinen pelastusalan asiantuntijajärjestö, jonka tehtävänä on edistää ihmisten, yhteisöjen ja yhteiskunnan valmiutta ennaltaehkäistä ja torjua vaaroja sekä selviytyä erilaisissa onnettomuustilanteissa. Järjestön keskeiset toiminnot ovat palokuntakoulutus, palokuntanais- ja nuorisotoiminnan tukeminen, perinnejärjestöjen aatteellisen työn tukeminen, kansainvälinen toiminta, näyttelyihin osallistuminen, neuvonta- ja asiantuntijapalvelu paloturvallisuutta koskevissa asioissa, ammatillinen täydennyskoulutus yksityisille henkilöille, yhteisöille ja viranomaisille sekä tulitöihin liittyvän palvelun antaminen, paloilmoitinten tarkastaminen, kotien, yritysten ja laitosten varautumisvalmiuksien kehittäminen, pelastuskoirien ohjaajien peruskoulutus. (SPEK:n palosuojelurahaston avustushakemuksesta vuodelle 1999.)

Pelastustoimilain nojalla pelastusviranomaiset voivat edelleen antaa koulutus-, neuvonta- ja valistustehtäviä pelastustoimen alalla toimiville järjestöille. Muutos tapahtuu pelastustoimen laitteiden teknisten vaatimusten ja tuotteiden paloturvallisuuden tarkastuksessa. Samaan aikaan pelastustoimilain kanssa voimaan tulevan pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetun lain 6 §:n nojalla turvatekniikan keskus hyväksyy palonilmaisu- ja sammutuslaitteistojen tarkastuksia suorittavat tarkastuslaitokset. Pelastusviranomainen ei siten voi hallinnollisella päätöksellä enää antaa tarkastustehtävää alan järjestölle.

Järjestöillä on ollut hyvin suuri merkitys pelastustoimen järjestelmässä ennen kaikkea palotoimen, mutta myös pelastuspalvelun ja varsinkin alkuaikoina myös väestönsuojelun alalla.

Tilanne on kuitenkin vuosien varrella muuttunut valtion voimavarojen kasvun myötä, kuten seuraavasta luvusta ilmenee ja tulee edelleen uuden lainsäädännön myötä muuttumaan.

Valtion ohjaus ja pelastustoimen keskitetyt toimet

Valtion ohjauksen toteuttaminen vaati lainsäädäntöä. Aloite yleisen palolainsäädännön aikaansaamiseksi tehtiin palokuntalaiskokouksessa 1917. Aloitteen johdosta *senaatti asetti 12.10.1918 kaksimiehisen komitean laatimaan ehdotusta yleiseksi palosäännöksi Suomen kaupunkeja varten*, joka sääntö, sikäli kuin katsottaisiin mahdolliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi, olisi ulotettava myös taajaväkisiä maalaisyhdyskuntia koskevaksi. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin varatuomari Leo Pesonen, joka samalla toimi komitean sihteerinä, ja jäseneksi Palokuntaliiton puheenjohtaja, raatimies Oskar Ekman.

Komitean ehdotti suppeasta toimeksiannostaan poiketen palolainsäädäntöä koko valtakuntaa varten. Mietintö laki- ja asetusehdotuksineen valmistui 26.2.1920. Monien vaiheiden jälkeen eduskunta hyväksyi palolain 22.6.1933. Käsittelyn pohjana oli lopulta eduskunnassa tehty lakialoite, joka puolestaan oli tehty presidentti K. J. Ståhlbergin ehdotuksen pohjalta. Syinä siihen, että lain valmistelu kesti lähes kaksikymmentä vuotta olivat *erimielisyydet lain kattavuudessa sekä palohallinnon keskityksessä ja valtion osanotossa palontorjuntayöhön*.

Jo vuoden 1933 palolaissa oli valtion ohjaustehtävät olosuhteet huomioon ottaen selkeästi määritelty. Niitä olivat: palotoimen valvonta, ne palohallintotehtävät, jotka koskevat koko valtakuntaa sekä osittain sellaiset tehtävät, jotka koskevat kunnan rajoista riippumatonta

toimintaa ja lisäksi tehtäviä eräille valtion viranomaisille, kuten poliisi-, sotilas-, rautatie- ja metsänhoitoviranomaisille.

Nykyisen käsitteistön mukaisesti voidaan *valtion valvonta-, ohjaus- ja keskitettyjen tehtävien* kehittymistä palotoimessa, sittemmin yhtenäisessä pelastustoimessa tarkastella seuraavan jaotuksen mukaisesti:

- ylin johto ja valvonta,
- lääninjohto,
- alueellinen järjestely,
- paikallisen pelastustoimen ohjauksen sisältö,
- valvonta-, hälytys- ja viestijärjestelyt,
- henkilöstön kelpoisuusehdot ja koulutusjärjestelmä,
- tekninen koe- ja tutkimustoiminta sekä standardointi
- valtakunnallinen suunnittelu ja rahoitus ja
- tilastointi ja tietojärjestelmät.

Valtion ohjauksen edellytykset

Valtion ohjauksen ja pelastustoimen keskitettyjen toimintojen hoitamiseksi oikeusvaltiossa tarvitaan ensinnäkin ***oikeus tällaiseen toimintaan eli juridinen perusta***, jonka palotoimessa jo vuoden 1933 palolaki antoi. Tuolloin ei kuitenkaan valtiolla ollut omia ***voimavaroja eli kapasiteettia*** hoitaa tehtäviään, vaan ne täytyi antaa järjestöille. Väestönsuojelulainsäädännössä juridinen perusta valtion tehtävien hoitoon oli alusta alkaen. Kuitenkin vasta oikeastaan vuonna 1975 tapahtunut pelastusosaston perustaminen sisäasiainministeriöön ja välttämättömien virkojen perustaminen lääninhallituksiin loi resurssipohjan valtion tehtävien hoitamiselle.

Pelastusopiston täysimittaisen toiminnan aloittaminen Kuopiossa vuonna 1995 loi koulutuksessa ja siihen liittyvissä toimissa tarpeelliset voimavarat. Aluehälytyskeskukset ja viestijärjestelmien kehittäminen ovat olleet tärkeitä pelastustoimen keskitettyjä kehittämishankkeita, joita yksittäiset kunnat eivät olisi voineet tehdä.

Juridinen perusta ja kapasiteetti eivät vielä kuitenkaan sellaisenaan riitä. Valvonnan ja keskitettyjen toimien kohteena olevien on myös henkisesti ***hyväksyttävä*** heihin kohdistuva toiminta. Toiminnalla pitää olla ***legitimiteetti***, joka ei lähde juridisista perusteista vaan sosiaalisesta normijärjestelmästä. Hyväksyttävyys riippuu siis pitkälti siitä, että valvonnan ja ohjauksen kohteena olevat kokevat toiminnan olevan ammattitaitoista ja perusteltua. Tämä vaatimus koskee sekä välitöntä, valtion harjoittamaa valvontaa että välillistä, järjestöjen taholta tullutta valvontaa ja ohjausta.

Ylin johto ja valvonta

Vuoden 1933 palolain mukaan palotoimen *ylin valvonta kuului valtioneuvostolle*. Palosäännössä tehtävä oli määrätty *sisäasiainministeriölle,* joka tarpeen mukaan saattoi antaa siitä tarkempia määräyksiä ja ohjeita. Sisäasiainministeriössä ei kuitenkaan aluksi ollut erityisiä paloalaa käsitteleviä virkamiehiä. Vuonna 1935 annetun asetuksen mukaan paloasioita hoidettiin ministeriön yleisessä osastossa ja vuonna 1943 annetun asetuksen mukaan tuolloin perustetussa kunta-asiain osastossa. Vuonna 1940 ministeriöön nimitettiin *paloylitarkastaja.* Vuonna 1943 otettiin sisäasiainministeriöön kaksi ylimääräistä palotarkastajaa.

Kun valtion yleisillä hallintoviranomaisilla ei ollut paloteknillistä asiantuntemusta, oli valtioneuvoston määrättävä, millä tavalla viranomaisten käytettäväksi järjestetään paloteknillistä

asiantuntija-apua, minkä nojalla *Suomen Palosuojeluyhdistys määrättiin vuonna 1934 valtion viranomaisten asiantuntija-avuksi.*

Palolain uusiminen tuli 1950-luvun lopulla ajankohtaiseksi yhteiskunnassa tapahtuneen voimakkaan kehityksen ja lainsäädännössä tehtyjen muutosten johdosta. Hallituksen esityksessä uudeksi palolaiksi korostetaan valtion merkitystä palotoimen hoidossa*: "Paikallisen palotoimen hoito on jätetty kunkin kunnan tehtäväksi, mutta sen yleisen johdon ja valvonnan on katsottu kuuluvan valtiolle, koska palotoimen hoitoon kuuluvia toimenpiteitä on pidettävä osana yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Tämän mukaisesti jakautuvat myös palotoimen kustannukset valtion ja kuntien kesken."*

Uusi, vuonna 1960 säädetty palolaki perustui pääasiallisesti samoille periaatteille kuin entinen. Eräitä huomattaviakin muutoksia vanhaan verrattuna tuli kuitenkin nyt voimaan. Palohallintoa varten perustettiin sisäasiainministeriöön *paloasiain osasto*, jolle lähinnä kului palotoimen ylin johto ja valvonta.. Sisäasiainministeriön paloteknillisenä asiantuntijana toimi Palosuojeluyhdistys ja vuodesta 1969 lähtien Suomen Palontorjuntaliitto.

Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilain mukaan toimialan ylin johto, ohjaus ja valvonta kuuluu edelleen sisäasiainministeriölle. Ennen lain voimaantuloa ministeriössä oli kuitenkin tehty uudistus lakkauttamalla paloasiain osasto ja jo vuodesta 1943 ministeriössä toiminut *väestönsuojeluasiain osasto* ja nämä osastot yhdistämällä muodostettiin *pelastusosasto. Pelastusosastolle tulivat kulumaan asiat, jotka koskivat palo- ja pelastustointa, pelastuspalvelua sekä väestönsuojelua*. Pelastuspalvelua koskevat asiat olivat aikaisemmin kuuluneet yleiselle osastolle. Näiden uudelleen järjestelyjen tarkoituksena oli, että puheena olevat kiinteästi toisiinsa liittyvät toiminnat voitaisiin saman osasto piirissä hoitaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Pelastustoimilain mukaan *sisäasiainministeriö* huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä eri ministeriöiden toimialaan kuluvien ja pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävien yhteensovittamisesta, johtaa pelastustointa sekä valvoo pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Ministeriössä tehtävää hoitaa *pelastusosasto*

Ministeriön johtamistoiminta on pääasiassa *hallinnollista.* Ministeriö tai myös lääninhallitus voisi tapauskohtaisesti antaa pelastustoimintaa koskevia määräyksiä. Ylemmällä pelastusviranomaisella olisi harkintansa mukaan tarvittaessa määräysvalta lähinnä laaja-alaisissa onnettomuuksissa käytännön kenttätoiminnan johtotehtävän säilyessä paikallisella johtajalla. Tämä tulisi etupäässä sovellettavaksi poikkeuksellisen suurissa onnettomuuksissa.

Pelastustoimen ylin johto ja valvonta on vuoden 1933 palolaista lukien ollut sisäasiainministeriön vastuulla ja on vuosien varrella täsmentynyt ja resurssien kasvun myötä laajentunut.

Lääninjohto

Vuoden 1933 palolain nojalla kussakin *läänissä oli maaherran valvottava*, että palotointa asianmukaisesti hoidettiin. Maaherran vahvistettavaksi oli alistettava kunnan palojärjestys. Maaherran oli ryhdyttävä toimenpiteisiin suuren tulipalon sattuessa tai uhatessa. Maaherran tuli niinikään ryhtyä pakkotoimenpiteisiin, jos kunnan palotoimessa oli epäkohtia, joita ei muuten saatu oikaistuksi tai poistetuksi. Maaherra oli läänin korkein palohallintoviranomainen. Vielä säädettiin, että valtion järjestysviranomaisten kullakin paikkakunnalla tuli pitää silmällä paloturvallisuutta koskevien säännösten noudattamista. Vuonna 1940 annetun

asetuksen nojalla lääninhallituksiin palkattiin tilapäiset *läänien palotarkastajat.*

Lääninhallitusten tehtäviä palotoimen hoitamisen valvojana läänissään uusi, vuoden 1960 palolainsäädäntö muutti järjestelyjen muttei juurikaan tehtävien osalta. Palotointa koskevat asiat lääninhallituksessa esitteli *läänin väestönsuojelutarkastaja*. Lääninhallitukset määräsivät edelleen avukseen palotoimeen perehtyneet henkilöt *lääninpalotarkastajiksi,* jotka olivat sivutoimisia. Tehtäviin määrättiin tavallisesti läänin keskeisimmän kaupungin palopäällikkö.

Palo-ja pelastustoimesta annetun lain mukaan toimialan väliportaan hallinnosta vastaa edelleen *lääninhallitus.* Ohjatessaan palo- ja pelastustointa alueellaan lääninhallituksen tuli edistää valtion viranomaisten ja laitosten sekä kuntien ja yhteisöjen yhteistoimintaa. Väestönsuojelulain mukaan väestönsuojelutoimintaa läänissä johtaa ja valvoo lääninhallitus. Ministeriötasolla 1.3.1975 tapahtunutta palo- ja pelastustoimen, pelastuspalvelun ja väestönsuojelun toimintojen keskittämistä vastaava järjestely toteutettiin myös väliportaan hallinnossa. Läänin väestönsuojelutarkastajan päävirat ja lääninpalotarkastajan sivuvirat lakkautettiin ja tilalle perustettiin päätoimiset *pelastustarkastajan ja apulaistarkastajan* virat. Mainitut viranhaltijat alkoivat hoitaa lääninhallituksissa keskitetysti palo- ja pelastustoimen sekä väestönsuojelun tehtävät.

Syyskuun alusta vuonna 1997 toteutettiin lääniuudistus, jonka jälkeen Suomessa ovat Etelä-Suomen, Ahvenanmaan, Länsi-Suomen, Itä-Suomen, Oulun ja Lapin läänit. Lääninhallitus hoitaa oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä.

Pelastustoimilain nojalla lääninhallitus huolehtii läänin alueella vastaavista tehtävistä kuin sisäasiainministeriö valtakunnan alueella. Lääninhallituksissa on tehtävää varten *lääninvalmiusjohtajan johtama pelastusosasto.*

Läänin alueella pelastustoimen tehtävät ovat kuuluneet lääninhallitukselle. Vielä ei ole selvää, aiheuttaako lääniuudistus tarpeen muuttaa tätä järjestelyä.

Alueellinen järjestely

Vuonna 1940 annettiin asetus läänien palohallinnosta sekä sisäasiainministeriön päätös palokuntien järjestelyn ja koulutuksen perusteista. Läänit jaettiin *kaukoavustusalueisiin* ja alueille nimitettiin *aluepalopäällikö*t. Vuoden 1960 palolaissa nämä järjestelyt säilyivät. Läänit tuli edelleen jakaa suurpalojen torjuntaa varten *kaukoavustusalueisiin*, jotka sisäasiainministeriö vahvisti lääninhallituksen esityksestä. Lääninhallitusten velvollisuutena oli yhteistoiminnassa kuntien paloviranomaisten kanssa laatia suunnitelmat laissa määritellystä sammutusavusta. Lääninhallitusten tuli niinikään määrätä kuhunkin *kaukoavustusalueeseen aluepalopäällikkö*, jotka olivat *valtion sivutoimisia paloviranomaisia.* Aluepalopäällikön tehtävät rajoittuivat pääasiallisesti kyseisen kaukoavustusalueen toimintavalmiuden valvomiseen ja muihin hallinnollisiin tehtäviin.

Jo vuoden 1933 palolaki sisälsi useita säännöksiä kuntien välisestä yhteistoiminnasta, joka voi olla *vapaaehtoista, sopimukseen perustuvaa tai pakollista, valtion viranomaisten määräämää.*

Vuoden 1933 palolain nojalla valtioneuvosto saattoi päättää, että *palotoimi jollakin alueella siirretään kokonaan tai osaksi naapurikunnan hoidettavaksi korvausta vastaan*. Samanlaisen, mutta sopimukseen perustuvan siirron voi maaherra vahvistaa. Maaherran oli ryhdyttävä

toimenpiteisiin avun lähettämiseksi palopaikalle valtion kustannuksella, jos tulipalo uhkasi paisua erikoisen suureksi tai muuten vaaralliseksi. Käytännössä tämä hoidettiin niin, että maaherra vahvisti läänin sammutusvoimien käyttösuunnitelman suurpalon varalta jo etukäteen ja valtuutti läänin pääkaupungin palokunnan päivystävän paloupseerin huolehtimaan määräyksen täytäntöönpanosta siinä tapauksessa, että maaherra tai lääninsihteeri eivät olleet puhelimitse heti tavattavissa. Kunta oli velvollinen antamaan toiselle kunnalle apua tämän kunnan paloviranomaisen tai järjestysviranomaisen pyynnöstä tai maaherran määräyksestä. Apua saaneen kunnan oli maksettava siitä kohtuullinen korvaus, jonka suuruuden, elleivät kunnat siitä sopineet, maaherra määräsi.

Kunnalle voitiin antaa avustusta kaukoavustuksessa soveliaan kaluston hankkimiseksi ehdolla, että apua korvauksetta annettiin niin laajalti kuin avustusehdoissa määrättiin. Tämä pykälä sisälsi *periaatteellisen julkilausuman, jonka mukaan kuntaa laajemmissa puitteissa tapahtuvan sammutustoimen kehittämistä voidaan edistää valtion varoilla.*

Rainer Alho kiinnittää huomiota vuoden 1960 palolain oppikirjassaan ”Palolainsäädäntö ja kunnallinen palotoimi” (1969) ongelmaan, joka aiheutuu paikallisen palotoimen järjestelyn perustumisesta kunnalliseen jaotukseen. Alhon mukaan *kunnallinen jaotus ei ole ihanteellinen ratkaisu sammutustoimen järjestelyn perustaksi.* Elleivät kunnat pääse vapaaehtoisesti sopimukseen sisäasiainministeriö voi lain nojalla lääninhallituksen esityksestä, milloin *yhteistoiminta-järjestely on tarpeen ilmeisen epäkohdan poistamiseksi sammutustoimen hoitamisessa, velvoittaa kunnat yhteistoimintaan ja määrätä sen ehdot.* Tällaista säännöstä ei enää tullut palo- ja pelastustoimesta annettuun lakiin.

Palolain edellyttämää kuntien välistä yhteistoimintaa ei kuitenkaan sanottavasti tapahtunut. Palolain tarkistuskomitea kiinnittikin asiaan vakavaa huomiota ja ehdotti huomattavia laajennuksia kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan.

Yhteistoiminta-aluetta varten tuli palo- ja pelastustoimilain nojalla laatia *yhteistoimintasuunnitelma,* jonka tuli käsittää suunnitelmat tilanteen aikaisesta operatiivisesta yhteistoiminnasta sekä muusta palo- ja pelastustoimen alaa koskevasta yhteistyöstä. Lääninhallitus vastasi yhdessä kuntien viranomaisten kanssa yhteistoimintasuunnitelman laatimisesta. Suunnittelua varten lääninhallitus asetti kuhunkin yhteistoiminta-alueeseen *johtoryhmän* sekä nimesi alueelle *aluepalopäällikön.* Johtoryhmä oli lähinnä suunnittelu- ja yhteistyöelin eikä sillä ollut johtamisvastuuta eikä valtuuksia tilanteen aikaisessa toiminnassa. Aluepalopäällikkö oli ryhmän puheenjohtaja.

Aluepalopäällikön tehtävänä oli myös ryhtyä johtamaan sammutus- ja pelastustoimintaa, jos tulipalo tai muu onnettomuus uhkasi laajentua suureksi tai muuten huomattavan vaaralliseksi. Tällaisessa tilanteessa *lääninhallitus voi määrätä* asianomaisen virkamiehensä tai muun valtion viranomaisen taikka samaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluvan kunnan paloviranomaisen johtamaan sammutus- ja pelastustoimintaa.

Vuoden 1960 palolainsäädäntöön verrattuna aluepalopäällikön asema ja tehtävät muuttuivat ratkaisevalla tavalla. Aikaisemmin aluepalopäällikkö oli eräänlainen entisen kaukoavustusalueen yhteyshenkilö, jolla ei ollut mitään valtuuksia operatiivisessa johtamisessa. Hänen katsottiin lisäksi olleen valtion paloviranomainen. Näin ei kuitenkaan ollut enää uuden lainsäädännön nojalla. Lääninhallituksen määräämä sammutus- ja pelastustoiminnan johtaja sen sijaan oli valtion paloviranomainen.

Pelastustoimilain nojalla *yhteistoiminta-alueella on aluepalopäällikkö,* jonka tehtävänä on yhteensovittaa pelastustoimen suunnittelua ja johtaa tarvittaessa pelastustoimintaa yhteistoi-

minta-alueella. Kunnat voivat sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle. Lääninhallitus nimeää aluepalopäällikön ja hänelle tarvittavan määrän sijaisia yhteistoiminta-alueen kuntien päätoimisesta päällystöstä. Aluepalopäällikön tehtävistä aiheutuvat kustannukset jaetaan kuntien kesken niiden sopimalla tavalla. Jos kunnat eivät pääse siitä sopimukseen, kustannusten jaon ratkaisee lääninhallitus.

Pelastustoimilain nojalla kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia *hälytysohje* pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta. Hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi *hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt* riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköitä ne ovat.

Pelastustoimen paikallinen järjestely on perustunut kunnalliseen jaotukseen. Ottaen huomioon Suomen heterogeenisen kuntarakenteen ovat alueelliset yhteistoimintajärjestelyt välttämättömiä. Järjestelyt voivat olla vapaaehtoisuuteen perustuvia tai lainsäädännön nojalla valtion viranomaisten määräämiä. Tällä tavalla luotu lainsäädäntö sisältää kuitenkin ristiriidan suhteessa kunnalliseen itsehallintoon.

Paikallisen pelastustoimen ohjauksen sisältö

Paikallista pelastustointa on ensimmäisestä, vuoden 1933 palolaista lähtien tarkasti säännelty alan lainsäädännöllä ja sen nojalla annetuilla määräyksillä ja ohjeilla.

Pelastustoimi on *säädetty kunnan velvollisuudeksi* kaikessa pelastustointa säätelevässä lainsäädännössä. Niin 1933 palolaissa, vuoden 1958 väestönsuojelulaissa, 1960 palolaissa, 1975 palo- ja pelastustoimilaissa kuin vuoden 1999 pelastustoimilaissa. Viimemainitun lain mukaan:

Kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa:
1) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;
2) ylläpitää väestönsuojelun valmiutta ja huolehtia tarvittaessa siihen kuuluvista tehtävistä;
3) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä pelastustoimessa;
4) huolehtia palotarkastuksista ja muusta pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä;
5) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta; sekä
6) huolehtia pelastustointa koskevasta valistuksesta ja neuvonnasta.

Sektorilautakunnat

Vuosien 1933 ja 1960 palolaeissa, 1975 palo- ja pelastustoimilaissa ja 1958 väestönsuojelulaissa lähinnä niin kutsuttuja suojelukohdekuntia koskien oli ajan yleisen hallinnollisen mallin mukaan kuntiin määrätty erilliset sektorilautakunnat, jotka olivat palolautakuntia ja väestönsuojelulautakuntia. Lakisääteisistä sektorilautakunnista on kuitenkin kunnallislainsäädännön kehittymisen myötä luovuttu ja pelastustoimilaissa edellytetään, että kunnassa on pelastusviranomaisena viranhaltijoiden ohella ”kunnan asianomainen monijäseninen toimielin”.

Kunnalliset järjestys- ja johtosäännöt

Vuosien 1933 ja 1960 palolakien nojalla kunnalla piti olla valtuuston hyväksymä *palojärjestys*, joka sisälsi tarkemmat määräykset kunnan palotoimesta, muun muassa kunnan palotoimen yksityiskohtaisen organisaation. Väestönsuojelulain nojalla lähinnä suojelukohdekunnassa piti

olla *väestönsuojelujärjestys*. Palojärjestys ja väestönsuojelujärjestys oli alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Palo- ja pelastustoimilaissa ei enää palojärjestystä määrätty. Palo- ja pelastustoimen järjestysmuoto ja palvelutaso oli pitkälti jätetty kunnan harkintaan. Sitä koskevat määräykset oli annettava *johtosäännöllä,* joka tässä mielessä korvasi palojärjestyksen.

Kunnalliset palokunnat

Kaikessa pelastustointa koskevassa lainsäädännössä on edellytetty, että kunnassa tulee olla *palokunta.* Vuoden 1933 palolaissa palokunnan järjestysmuoto määrättiin kuntamuodon mukaan maalaiskunnille erikseen sekä kauppaloille ja alle 8 000 asukkaan kaupungeille toisaalta ja yli 8 000 asukkaan kaupungeille erikseen. Yli 8 000 asukkaan kaupunkeihin valtioneuvosto saattoi määrätä *vakinaisen palokunnan* sekä varalle puolivakinaisen tai vapaaehtoisen palokunnan. Pienemmissä kaupungeissa ja kauppaloissa piti olla *puolivakinainen palokunta tai vapaaehtoinen palokunta*. Maalaiskunnissa saattoi olla vain niin kutsuttu *yleinen palokunta*.

Vuoden 1960 palolain mukaan *kaupungilla ja kauppalalla*, jonka asukasluku oli yli 8 000 piti olla, milloin valtioneuvosto niin määräsi, vakinainen palokunta sekä varana puolivakinainen palokunta tai sopimuspalokunta. Milloin palotoimi ei ollut näin järjestetty, piti kaupungilla ja kauppalalla olla puolivakinainen tai sopimuspalokunta. *Maalaiskunnassa* saattoi riittää palokuntapalvelusvelvollisuuteen perustuva *yleinen palokunta*, ellei lääninhallitus määrätyistä kehittyneisyysoloista johtuen määrännyt kuntaan puolivakinaista tai sopimuspalokuntaa.

Palo- ja pelastustoimesta annetun lain ja asetuksen mukaan kunnalla piti olla palokunta, joka on vakinainen tai puolivakinainen taikka kunnan kanssa sopimuksen tehnyt vapaaehtoinen palokunta tai laitos-, teollisuus- taikka muu palokunta. Vaihtoehtojen joukosta oli yleinen palokunta jätetty pois, koska se ei enää vastannut nykyajan vaatimuksia.

Asetuksessa oli määrätty palokunnan *ensilähdön* vähimmäisvahvuudet siten, että vakinaisen palokunnan vähin vahvuus on esimies ja kolme miestä ja muun kunnallisen palokunnan vähin vahvuus esimies ja kaksi miestä, elleivät erityiset syyt muta vaadi.

Lainsäädäntö ei suoraan määrännyt kuntakohtaisesti palokuntamuotoa eikä muita toimintavalmiuteen liittyviä kysymyksiä. Kunnissa asia ratkaistaessa tuli ottaa huomioon lain 16 §:n säännös, jonka mukaan kunnallisen palokunnan henkilövahvuuden, palo- ja pelastustoimeen tarvittavan kaluston sekä palokunnan hälytysvalmiuden piti olla riittävä ottaen huomioon kunnan asukasluku, taaja-asutuksen määrä, rakennustapa, metsäpalovaara, henkilöturvallisuuden kannalta vaaranalaiset laitokset, teollisuus, varastoalueet, liikenne sekä öljyvahinkojen mahdollisuudet ja muut onnettomuus- tai palovaaraa aiheuttavat seikat.

Palokuntien vahvuus suunniteltiin kunnan palo- ja pelastustoimen kehittämissuunnitelmassa. Sisäasiainministeriö antoi valtakunnallisessa yleissuunnitelmassa yleisiä periaatteita ja ohjeita suunnitelmien tekemistä varten. Yleissuunnitelmissa annettiin ohjeita palokuntien tehtävistä, kuntien jakamisesta toimintavalmiuspiireihin, lähtöaikavaatimuksista, vahvuudesta ja toimintaorganisaatiosta sekä yhteistoiminnasta kuntien kesken.

1970-luvun lopulla yleissuunnitelmassa annettiin yksityiskohtaisempia ohjeita palopäällikön viran, palokuntamuodon, varallaolon ja päällystöpäivystyksen suhteen kuntaryhmittäin. Kunnat oli jaettu kuuteen ryhmään lähinnä asukasluvun perusteella.

Vuonna 1992 sisäasiainministeriö antoi *Ohjeen kunnallisten palokuntien toimintavalmiudesta (Sarja A: 42).* Ohjeen mukaan toimintavalmiuden suunnittelun perustana on kunnan

onnettomuusriskien analysointi. *Riskianalyysin* perusteella määritellään palo- ja pelastustoimen *palvelutaso*. Kunta tuli jakaa *riskialueisiin*, joita oli neljä, joista arvioidut riskit ovat IV alueessa pienimät ja I alueessa suurimmat. Seuraavaksi ohjeessa määritellään palokuntien pelastusmuodostelmat, jossa perustana on johtajasta, miehistöstä ja kalustosta muodostuva *pelastusyksikkö,* jonka vahvuus on johtaja, konemies/kuljettaja ja kaksi työparia. Jos palokunnan ensilähtövahvuus on pienempi, tulee vahvuuden täydentyä täyteen vahvuuteensa mahdollisimman pian. Sammutus- ja pelastustehtäviä varten muodostetaan palokunnan yksiköistä *lähtöjä*, jotka ovat yhdestä pelastusyksiköstä muodostuva *osalähtö*, johtajasta ja kolmesta pelastusyksiköstä muodostuva *peruslähtö* sekä johtajasta ja kolmesta peruslähdöstä muodostuva *aluelähtö.* Lisäksi ohjeessa on määrätty *lähtöjen johtajat, palokuntien valmiusasteet, ohjeet erilaisten lähtöjen hälyttämiseksi sekä palokuntien toimintavalmiusajat.*

Vuosiksi 1977–1981 annetussa valtakunnallisessa yleissuunnitelmassa määriteltiin palo- ja pelastustoimilakiin liittyen *palo- ja pelastustoimen käsitteet*, jotka sinällään merkittävällä tavalla yhtenäistivät alan suunnittelua ja johtamista. Ohjeessa A:42 käsitteet tarkistettiin.

Pelastustoimilaissa säädetään edelleen, että kunnalla tulee olla palokunta. Kunnan palokuntana voi olla *kunnan oma palokunta, taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka on tehnyt kunnan kanssa sopimuksen.*

Lainsäädäntö ei suoraan säädä, minkälainen palokunta kunnassa tulee olla. Lain nojalla pelastustoimi on suunniteltava ja järjestettävä siten, että siihen kuuluvat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti, mikä tapahtuu märittämällä kunnassa *pelastustoimen palvelutaso* siten, että se *vastaa kunnan alueella esiintyviä onnettomuusuhkia*. Kunnan tulee selvittää ja arvioida kunnan alueella esiintyvät uhat ja määritellä niiden perusteella pelastustoimen palvelutaso, joka muodostuu palokunnan henkilöstöstä ja kalustosta sekä palokunnan toimintavalmiusajasta. Palvelutasoon kuluu myös suunnittelu, onnettomuuksien ehkäisy, väestönsuojelu sekä pelastustoiminnassa tarvittavat tukitoimet. Kunnan on tehtävä selvitystä ja palvelutasoa koskeva päätös vuoden kuluttua lain voimaantulosta eli vuoden 2000 syyskuun alkuun mennessä.

Sisäasiainministeriö antaa tarvittaessa *määräykset palvelujen vähimmäistasosta*. Lääninhallituksen tehtävänä on valvoa, että kunnan pelastustoimen palvelutaso on säädösten ja määräysten mukainen.

Palopäällikkö

Vuoden 1933 palolain nojalla kunnassa tuli olla *palopäällikkö*, jonka ei kuitenkaan tarvinnut olla päätoiminen, mutta oli kunnan palohallinnon toimeenpaneva viranomainen. Vuoden 1960 palolain nojalla *kunnassa on oleva palopäällikön virka.* Valtuusto voi päättää perustaa pää- tai sivuviran. Väestönsuojelulain nojalla *väestönsuojelulautakunnan apuna oli kunnassa oleva väestönsuojelupäällikkö tai -ohjaaja.* Päätoimiset väestönsuojelupäälliköt oli kuitenkin vain harvoissa kunnissa. Palo- ja pelastustoimilain nojalla *kunnassa on palopäällikön päätoiminen virka. Palopäällikkö voi lääninhallituksen suostumuksella hoitaa myös kunnan väestönsuojelupäällikön tai -ohjaajan tehtävät.* Kehitys johti vähitellen siihen, että valtion mallin mukaan väestönsuojeluhallinto kunnissa yhdistettiin palo- ja pelastustoimen hallintoon.

Pelastustoimilaissa edellytetään, että kunnalla tulee olla päätoiminen palopäällikkö. Huomattavaa on, että hallitus ei ollut tätä ehdottanut, vaan jättänyt asian kunnan itsensä päätettäväksi. Eduskunnan hallintovaliokunta otti kuitenkin toisenlaisen kannan seuraavasti: Ottaen huomioon ehdotetun pelastustoimilain mukaiset kunnan pelastustoimen tehtävät ja

tehtävien hoitamiselle asetettavat vaatimukset valiokunta katsoo, että *kunnan pelastusviranomaisiin kuuluvan palopäällikön on oltava päätoiminen.* Erityisesti on tarpeen turvata tehtäviin sitoutumisen ohella riittävä pelastustoimen asiantuntemus suunnittelussa, palotarkastusten toteuttamisessa ja muussa onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvässä toiminnassa sekä pelastustoiminnan johtamisessa. Palopäällikkö voisi kuitenkin olla myös useamman kunnan yhteinen viranhaltija.

Hallintovaliokunnan kannanotto on merkittävä, koska siinä rajoittamalla kunnallista itsehallintoa korostetaan erityistoimialan tärkeyttä.

Viranomaisten määräykset

Vuosien 1933 ja 1960 palolakeihin sisältyi *yleinen määräystenantovaltuus.* Molempien lakien mukaan kunnan tuli lain *ja sen nojalla annettavien säännösten mukaan* pitää huolta palotoimesta.

Vuoden 1958 väestönsuojelulaissa ei ollut yleistä määräystenantovaltuutta. Väestönsuojelua järjestettäessä tulkittiin viranomaisten tehtävissä väestönsuojeluasetuksessa olleet tehtävämääräykset *"ohjata ja valvoa*" määräystenantovaltuudeksi.

Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilain nojalla varsinkin alkuvaiheessa valtion ohjaus tapahtui *valtakunnallisen yleissuunnitelman* avulla. Valtakunnallisen yleissuunnitelman tuli sisältää suunnitelmakauden tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka koskivat erityisesti mm. *palo- ja pelastustoimen valmiutta, henkilöstöä ja kalustoa; hälytys- ja viestitoimintaa, palo- ja pelastushenkilöstön työturvallisuutta sekä tiedotus- ja neuvontatoimintaa.* Asetuksella säädettiin sisäasiainministeriön tehtäväksi mm. *edistää palonehkäisytointa ja kehittää palokuntien toimintavalmiutta ja tehokkuutta.*.

Palo- ja pelastustoimilain ja väestönsuojelulain voimassaoloaikana sisäasiainministeriö on antanut useita kymmeniä *ohjeita ja määräyksiä*. Ohjeista ja määräyksistä suurin osa käsittelee pelastustoimen välineitä ja laitteistoja sekä väestönsuojia. Suoranaisesti kunnallisten palokuntien operatiiviseen toimintavalmiuteen vaikuttavat mm. *Ohje kunnallisten palokuntien toimintavalmiudesta, Sarja A:42* (1992), jolla kumottiin vuonna 1982 annettu ohje kunnallisten palokuntien toimintavalmiuden ja -vahvuuden suunnittelusta, sekä myös *Ohje pelastustoiminnan johtamisesta, Sarja A:4* (1984). Vaikkei esimerkiksi julkaisu A:42 ole määräys, on sillä ollut merkittävä vaikutus pelastustoimen paikallisessa ja alueellisessa suunnittelussa ja pelastustoiminnassa.

Merkittäviä ja kuntien omaa päätösvaltaa rajoittavia ovat sisäasiainministeriön päätökset, jotka koskevat yhteistoiminta- ja hälytysaluejakoa ja aluehälytyskeskusten sijaintia sekä *Aluehälytyskeskusohje (Sarja A:3) vuodelta* 1984, joka ohjeenakin säätelee hälytyskeskusten toimintaa.

Vuoden 1999 pelastustoimilaki täsmentää mutta myös osittain laajentaa valtion viranomaisten päätäntävaltaa pelastustoimen järjestelyissä. Valtioneuvosto määrää valtakunnan jaon *hälytysalueisin.* Lääninhallitus määrää läänin alueen jakamisen *yhteistoiminta-alueisiin* sekä yhteistoiminta-alueen *keskuskunnan*. Lääninhallitus nimeää *aluepalopäällikön* ja hänelle tarvittavan määrän sijaisia yhteistoiminta-alueen kuntien päätoimisesta päällystöstä. Hätäkeskusta varten tehdään *hälytysohje*, joka on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköitä ne ovat. Sisäasiainministeriö antaa tarvittaessa *määräykset kunnan palvelujen vähimmäistasosta.*

Kalusto

Ensimmäiset keskitetyt ohjeet palokaluston hankinnoista sisältyvät Leo Pesosen kirjaan ”Palolaki ja sen sovellutus” (1935), jossa on erikseen ohjeet maalaiskunnille, pienille kaupungeille ja kauppaloille sekä suurille kaupungeille. Sisäasiainministeriö antoi vuonna 1934 päätöksen *paineletkujen liittimien malleista ja mitoista*. Päätöksen mukaan tuli kaikkien liittimien olla päätöksen mukaisia viimeistään vuoden 1939 alkuun mennessä.

Vuoden 1960 palolain nojalla kunnallisilla palokunnilla tuli *olla riittävä paikallisiin olosuhteisiin soveltuva tarkoituksenmukainen palokalusto*, joka käsittää myös moottori- ja erityisesti metsäpalokalustoa. Palokalustoa ei oltu standardoitu eikä kalustosta ollut teknillisiä määräyksiä.

Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilain kalustoa koskevat säännökset olivat niukat. Laki edellytti, että kunnallisen *palokunnan kaluston tulee olla riittävä* ottaen huomioon laissa luetellut olosuhteet. Muutos aikaisempaan oli erityisesti siinä, että kunnan tuli varautua myös kaluston osalta pelastustoimintaan muissakin onnettomuuksissa kuin tulipaloissa.

Sisäasiainministeriö saattoi ohjata kuntien kalustohankintoja erityisesti valtakunnallisten yleissuunnitelmien sekä valtionosuus- ja palosuojelurahaston päätösten avulla. Toiminnan tehostamiseksi sekä kustannusten säästämiseksi on pyritty *kaluston yhdenmukaisuuteen*. Tavoitteena on ollut myös helpottaa kalustohuollon keskittämistä. Tämä on erityisesti koskenut korkeapainekompressori- ja paineilmalaitteiden huoltovälinehankintoja. Kalliin ja harvoin tarvittavan kaluston hankinnassa ja käytössä pyritään etäisyyksien salliessa kuntien yhteistoimintaan. Varsinkin erityisautojen tarve peruskaluston täydennyksenä on valtionosuuspäätöksissä harkittu kunnan ja yhteistoiminta-alueiden perusteella.

Pelastustoimilain rinnalla on erikseen annettu *laki pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta*. Sen mukaisesti sisäasiainministeriö voi tarvittaessa antaa määräyksiä, jotka koskevat muun ohella sammutus-, pelastus- ja torjuntakaluston ja -laitteiden sekä pelastushenkilöstön ja pelastettavien suojavarusteiden ja -välineistön ominaisuuksia, toimintaa, käyttö- ja huolto-ohjeita sekä niihin tehtäviä merkintöjä ja niistä annettavia tietoja sekä edelleen näiden tuotteiden käyttöä ja käyttötapaa.

Valtion viranomaisilla on ollut juridisesti mahdollisuus antaa kalustoa koskevia määräyksiä, mutta resurssit antaa niitä ovat olleet riittämättömät. Tästä on ollut seurauksena, että esimerkiksi paloautojen suunnittelu ja hankinta on liian suuressa määrin riippunut paikallisista, joskus ylimitoitetuista tarvearvioinneista.

Uusitun lainsäädännön nojalla määräystenantovaltuus on edelleen selkiintynyt ja kasvanut. Riippuu täysin resursseista, miten mahdollisuuksia pystytään käyttämään hyödyksi.

Paloasemat

Ensimmäiset keskitetyt ohjeet paloasemista sisältyvät mainittuun Leo Pesosen kirjaan (1935). Kirjaan sisältyy verrattain yksityiskohtaisia ohjeita *yksinkertaisiksi palokaluston sijoituspaikoiksi, kalustosuojiksi ja kalustohuoneiksi. Paloasemien* osalta kysymys on Pesosen mukaan kussakin kaupungissa erikseen ratkaistava. Hän kehottaa välttämään tarpeetonta komeutta ja pitää suurten paloasemien sijasta parempana ”amerikkalaiseen tapaan rakentaa useampia pieniä paloasemia”.

Leo Pesosen ohjeesta poiketen Suomessa tuli kuitenkin valtaan kasarmityyppinen keskuspaloasema -käytäntö, joka välittyi antiikin Roomasta Saksan kautta Suomeen. Kasarmityypin lähtökohtana oli se, että aiemmin paloasemalla asuttiin (Juuti 1993). Malli on edelleen säilynyt, vaikka käytäntö on aikoja sitten muuttunut.

Vuoden 1960 paloasetuksessa oli *määräyksiä palokalaston sijoituksesta*. Palolainsäädäntö ei sen sijaan suoranaisesti velvoittanut rakentamaan tai järjestämään palokunnalle paloasemaa. Rakentamalla paloaseman kunta kuitenkin saa palokalustolle asianmukaiset säilytys- ja huoltotilat, palokunnan toimistolle ja hälytyskeskukselle asianmukaiset tilat. Valtio suosi paloasemien rakentamista muun ohella myöntämällä julkisista varoista avustuksia ja lainoja niiden rakentamista varten.

Vuonna 1975 uusittu palo- ja pelastustoimen lainsäädäntö ei aikaisemmasta lainsäädännöstä poiketen puuttunut kunnan palo- ja pelastustoimen rakennuksiin, joten asia oli jätetty kokonaan kunnan harkintaan.

Valtakunnallisissa yleissuunnitelmissa oli määräyksenluontoisia ohjeita, jotka koskivat palokunnan kaluston sijoitusta sekä yleisluontoisia ohjeita paloasemista, joissa ohjeissa kiinnitettiin huomiota kaluston huollon ja harjoitusten järjestämismahdollisuuksiin sekä paloletkujen kuivaukseen pitäen tornikuivatusta ensisijaisena vaihtoehtona. Paloasemien rakentamiseen ei ole saanut valtionosuutta, mutta palosuojelurahaston varoin niiden rakentamista on avustettu.

Valtio on ohjannut paloasemien rakentamista lähinnä palosuojelurahaston avustuspäätösten yhteydessä.

Sammutusvesi ja sammutusaineet

”Ilman vettä on palokunta avuttomampi kuin sotajoukko ilman ammuksia”, kirjoitti Leo Pesonen vuoden 1933 palolain selityskirjassa. Itse lain ja palosäännön vedenhuoltoa koskevat säännökset eivät olleet kovin tarkat. Maalaiskunnissa edellytettiin järjestettäväksi *pieniä vesivarastoja*, jos vedensaantimahdollisuudet olivat huonot. Asemakaavaan tai rakennussuunnitelmaan otetuilla tai taajaan asutuilla alueilla oli järjestettävä *vedenottopaikkoja* siten, ettei alueen eri osissa sattuvissa tulipaloissa tarvitse, pakottavia poikkeustapauksia lukuun ottamatta, selvittää *pitempää kuin 300 metrin letkujohtoa.*

Vuoden 1961 paloasetuksen mukaan sammutusveden saanti oli järjestettävä niin, että se paikalliset olosuhteet huomioon ottaen oli riittävä. Asetus ei määritellyt, miten vaatimus oli toteutettava, eikä asiasta ollut myöskään ministeriön päätöstä, joten asian ratkaisu jäi kuntien harkintaa lukuun ottamatta asemakaava-alueita ja muita taajaan asuttuja alueita, joita koski vastaava säännös kuin aiemmassa palosäännössä, eli vettä oli saatava enintään 300 metrin etäisyydeltä.. Etäisyysvaatimus oli toteutettavissa oikeastaan vain rakentamalla vesipostiverkosto.

Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa ja -asetuksessa edellä kuvatut *säännökset pysyivät entisellään*. Lain nojalla tehdyissä valtakunnallisissa yleissuunnitelmissa edellytettiin sammutusveden saannin järjestelyt sisällytettäväksi kunnan palo- ja pelastustoimen *kehittämissuunnitelmaan.* Tarpeelliset suunnitelmat on laadittava yhteistyössä vesilaitoksen kanssa.. Edelleen edellytettiin riittävästä *vaahtonesteen* saannin varmistamisesta erityisesti niissä kunnissa, joiden alueella on vaarallisten aineiden varastoja.

Pelastustoimilaissa edellytetään yksinkertaisesti, että kunnan on huolehdittava siitä, että *palokunta saa riittävästi sammutusvettä pelastustoiminnan tarpeisiin.* Asetuksessa ei ole tarkempia

säännöksiä. Valmistelussa on lähdetty siitä, että kuntia ei tarvitse tämän yksityiskohtaisemmin ohjata. Jos ongelmia myöhemmin ilmenee, voi ministeriö antaa määräyksiä palvelujen vähimmäistasosta.

Ohjauksen sisältöä onnettomuuksien ehkäisyn, tiedotus- ja valistustoiminnan, valvonta-, hälytys- ja viestijärjestelyjen, henkilöstön kelpoisuusehtojen ja koulutuksen sekä tilastointi- ja tietojärjestelmien osalta on käsitelty selvityksen asianomaisissa kohdissa.

Valvonta-, hälytys- ja viestijärjestelmä
Pelastustoimi saa tarvitsemansa *ilmatilannetiedot* ilmapuolustuksen toimielimiltä, joiden yhteydessä toimivat pelastustoimen pää- ja varahälytyskeskukset. Päähälytyskeskukset sijoitetaan ilmapuolustusalueiden pääjohtokeskusten ja varahälytyskeskukset apujohtokeskusten yhteyteen.

Säteilytilanteesta tarvitaan keskitettyä johtamista varten säteilymittaustietoja päätöksenteon perustaksi. Valvontatietojen saamiseksi ja väetön nopean varoittamisen ja hälyttämisen varmistamiseksi ylläpidetään noin 500 mittausasemaa käsittävää ulkoisen säteilyn valvontaverkkoa. Mittausasemista 300 kuuluu automaattiseen verkkoon. Se antaa tietokoneavusteisesti valtakunnallisen tilannekuvan 15 minuutissa ja mahdollistaa säteilytilanteen kehittymistä koskevien ennusteiden ja laskelmien pikaisen laatimisen.

Säteilyvalvonta perustuu laajaan viranomaisten yhteistyöhön. Normaaliakana *Säteilyturvakeskus* toimii säteilyvalvonnan koordinoijana ja säteilysuojelun yleisenä asiantuntijana. *Sisäasiainministeriö* pitää omalta osaltaan yllä ulkoisen säteilyn valvontaverkkoa, johtaa poikkeusoloissa säteilyvalvontaa sekä toteuttaa suojautumis- ja muut väestönsuojelu- ja pelastustoimenpiteet. *Ilmatieteen laitos* ylläpitää säteilyvalvontaan liittyvää sääpalvelua, ilman radioaktiivisten aineiden havaintoverkkoa ja valmiutta radioaktiivisten aineiden leviämisen arvioimiseen ja ennustamiseen. *Helsingin yliopiston seismologian laitos* osallistuu ilmoittamisjärjestelmään välittäen säteilyvalvontaa palvelevia seismisiä havaintotietoja.

Säteilyvalvontajärjestelmä syntyi alkuaan valtion toimenpitein poikkeusoloja varten ja muuntui sittemmin jo normaaliaikana toimivaksi järjestelmäksi.

Hälytyskeskukset

Vuoden 1933 palolain nojalla ei palokunnalta vielä, palontorjunnan valtakunnallisen rakentamisen alkuvaiheessa, edellytetty omaa hälytyskeskusta.

Vuoden 1960 palolainsäädännön nojalla aloitettiin vähitellen alueellisen *hälytysjärjestelmän kehittäminen kunnallisten hälytyskeskusten* pojalta. Paloilmoitusten vastaanottamista ja hälytysten toimittamista varten *kunnalla oli oltava hälytyskeskus* tai tarvittaessa useampia hälytyskeskuksia, joihin palosta voitiin ilmoittaa kaikkina vuorokauden aikoina. Asutuskeskusten ja suurten maalaiskuntien palokunnilla oli omat hälytyskeskuksensa, joiden miehityksestä palokunnat itse vastasivat. Palolaki ei kuitenkaan tätä edellyttänyt, jonka vuoksi kunnan hälytyskeskuksena saattoi toimia puhelinkeskus, poliisiaseman hälytyskeskus tai muu paikka, johon paloilmoitus voitiin tehdä kaikkina vuorokauden aikoina.

Lain nojalla lääninhallitus määräsi jonkin kaukoavustusalueeseen kuuluvan kunnan hälytyskeskuksen kyseisen kaukoavustusalueen *aluehälytyskeskukseksi.* Lisäksi läänissä tuli olla *lääninhälytyskeskus*, joksi lääninhallitus määräsi jonkin läänin alueella olevan kunnan hälytyskeskuksen.

Yksittäisten kunnallisten hälytyskeskusten pohjalta ei tietenkään voinut syntyä yhtenäistä hätäpalvelujärjestelmää, jonka avulla koko maassa olisi voitu samalla yleisellä hätäilmoitusnumerolla ilmoittaa hätätilanteessa avun tarpeesta.

Järjestelmän rakentaminen aloitettiin palo- ja pelastustoimesta annetun lain nojalla, jolloin aluksi palo- ja pelastustoimeen kuuluvien onnettomuusilmoitusten vastaanottamista ja hälytysten toimittamista varten maa jaettiin *hälytysalueisiin*, joihin perustettiin alueen yhteinen *aluehälytyskeskus.* Lisäksi läänit jaettiin palo- ja pelastustoimen toiminnallista yhteistoimintaa varten *yhteistoiminta-alueisiin* siten, että jako mahdollisuuksien mukaan noudattaa hälytysaluejakoa. Tarkoitus oli pyrkiä yhteen aluejaotukseen, mutta maan puhelintekninen verkkoryhmäjaotus ei kaikkialla soveltunut toiminnallisen yhteistoiminnan tarpeisiin.

Vuonna 1976 maa jaettiin 59 hälytysalueeseen, joiden aluehälytyskeskukset tuli perustaa vuoden 1982 alkuun mennessä. Valtion tavoitteena oli pelastushallinnon eli palo- ja pelastustoimen, pelastuspalvelun ja väestönsuojelun yhtenäistäminen myös aluejakojen osalta. Sisäasiainministeriö teki tätä koskevan päätöksen vuonna 1976. Aluehälytyskeskukset kehittyivät *yleisiksi hätäkeskuksiksi* hätäilmoitusten vastaanottamista ja hälytysten toimittamista varten, jotka palokunnan hälyttämistehtävien lisäksi hoitavat ainakin kiireellisten sairaankuljetusten hälyttämisen. *Yleinen hätänumero on vuodesta 1993 lähtien koko maassa 112.*

Vuonna 1991 sisäasiainministeriö teki päätöksen hälytysalueiden määrän vähentämisestä 27:ään vuoden 1999 loppuun mennessä. Uudistus on kuitenkin edennyt suunniteltua hitaammin, koska hälytysalueita oli pelastustoimilain voimaan tullessa vielä 44.

Hälytyskeskusjärjestelmän uudistamiseksi annettiin vuonna 1993 laki hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta vuodesta 1996 lukien, *jolloin neljällä alueella toimii valtion viranomaisten ylläpitämänä viranomaisten yhteinen hätäkeskus.*

Pelastustoimilaissa ei hätäkeskusjärjestelmää muutettu, vaan sen nojalla on hätäilmoitusten vastanottamista ja hälyttämistä varten on valtioneuvoston määräämiin hälytysalueisiin kuntien perustettava hätäkeskus ja ylläpidettävä sitä. Jos kunnat eivät pääse hätäkeskusten perustamisesta, ylläpitämisestä ja kustannusten jaosta sopimukseen, päättää siitä lääninhallitus. Valtion tehtävänä on järjestää ja pitää yllä hätäkeskusten väliset ja niiden ja lääninhallitusten väliset yhteydet.

Syksyllä 1999 annetaan lakiesitys hätäkeskusten siirtämisestä valtiolle, missä yhteydessä hätäkeskusten määrää on tarkoitus edelleen vähentää vuoden 1991 päätöksen tarkoittamasta. Hätäkeskusalueet on tarkoitus muodostaa maakuntapohjalle, jolloin hätäkeskuksia tulisi olemaan 13–15.

Ilman aluehälytyskeskusjärjestelmää ei hätäilmoitusten vastaanottamista ja pelastustoimen yksiköiden ja kansalaisten hälyttämistä olisi voitu kehittää. Järjestelmä on toistaiseksi luonteeltaan kuntien keskinäistä pakollista yhteistyötä, mutta muuttunee uuden lainsäädännön myötä valtion toiminnaksi.

Viestijärjestelmä

Palotoimessa *viestijärjestelyt* rakentuivat aluksi pelkästään paikallisiin järjestelyihin. Paloilmoituksen tekemistä varten kehitettiin jo 1800-luvun lopulla palolennättimiä. Tässä järjestelmässä oli suurimmissa kaupungeissa näkyville paikoille tasaisin välimatkoin katujen kulmiin asetettu *palokaappeja*.

Ensimmäiset puhelinkeskukset olivat tulleet käyttöön 1870-luvulla. Suomen ensimmäinen automaattikeskus otettiin käyttöön Helsingissä vuonna 1922. Vuoden 1933 palolain nojalla annettu palosääntö edellytti paloilmoitusta varten järjestettäväksi *yleinen palopuhelin tai palolennätin*. Vastaavat säännökset sisältyivät myös vuoden 1960 palolain nojalla annettuun paloasetukseen, mutta ei enää vuoden 1975 palo- ja pelastustoimesta annettuun lakiin.

Sotien jälkeen kehitys *palokuntien radiotoiminnassa* tapahtui melko nopeasti palokuntien omatoimisuuden ansiosta ja palokunnan oman tarpeen pohjalta. Suunnitelma radiotoiminnasta koko sisäasiainministeriön tarpeita varten valmistui vuonna 1964 ja se antoi perustan palokuntien radioyhteyksien suunnittelulle, joka sekin lähti palokunnan oman tarpeen pohjalta, mutta teki mahdolliseksi eri osapuolten ja eri palokuntien välisen yhteistoiminnan *ns. valtakunnallisten yhteiskanavien avulla,* jotka ovat valtakunnallinen yhteiskanava, valtakunnallinen palokanava ja Suomen Punaisen Ristin kanava.

Sisäasiainministeriön paloasiain osaston vuonna 1968 antamissa ohjeissa annettiin ensi kerran suositus *alueellisten*, useamman palokunnan, kunnan ja koko *kaukoavustusalueen* kattavien järjestelmien suunnittelulle. Vuonna 1973 valmistui suunnitelma *läänien radioverkkojen* osalta, jolloin sisäasiainhallinnon radioyhteyssuunnitelmat alimmasta ylimpään portaaseen asti olivat valmiina.

Pelastustoimelle varattiin vuonna 1964 laaditun kokonaissuunnitelman mukaan 160 MHz:n taajuusalueelta omat kaistansa, joilta kaistoilta on annettu kanavat palokuntien radioverkkojen, kunnallisella pohjalla toimiville radioverkoille, väestönsuojelun radioverkoille ja Suomen Punaisen Ristin radioverkoille. Näiden lisäksi on tietyt sairaankuljetusautot ja vapaaehtoiseen pelastuspalvelutoimintaan hankitut radioasemat varustaa em. taajuuskaistan kanavilla.

Suomessa ovat kuitenkin useiden eri viranomaisten radiopuhelinverkot jo teknisesti vanhentumassa.
Nykyisissä verkoissa ilmenneiden ongelmien poistamiseksi sisäasiainministeriö käynnistikin radioverkkojen uusimiseen tähtäävän suunnittelun aluksi sisäasiainministeriön poliisiosaston johdolla. Suunnitteluprojekti sai nimekseen *VIRVE, viranomaisradioverkko*. Hankkeen edetessä sisäasiainministeriöön perustettiin VIRVE-yksikkö hoitamaan keskitetysti viranomaisverkon suunnittelua ja toteutusta.

Viranomaisverkko on tarkoitettu valtion ja kunnallisten viranomaisten keskinäiseksi radioverkoksi, jonka pääasiallinen tarkoitus on turvata yhteiskunnan ja sen kansalaisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten viestintä sekä normaali- että poikkeusoloissa.

Pelastustoimen keskitetty viestijärjestelmä syntyi varsinaisesti aluehälytyskeskusjärjestelmän ja väestönsuojelun viestijärjestelmien kehittämisen myötä, eikä järjestelmän aikaansaaminen ollut mahdollinen ilman valtion toimenpiteitä. Uuden VIRVE-verkon kehittäminen korostaa edelleen valtion toimien merkitystä.

Palo- ja pelastustoimen henkilöstön koulutus

Ennen paloalan oppilaitosten perustamista varsinainen pohjakoulutus alalle saatiin toiminnasta muilla aloilla kuten voimistelunopettajana tai upseerina. Vuodesta 1914 alkaen Vaasassa koulutettiin palopäällystöä viikon kestävillä kursseilla. Tämä Suomen Yleisen Palokuntaliiton aloittama toiminta jatkui vuoteen 1917. 1920-luvulla Suomen Palosuojeluyhdistys järjesti Helsingissä kaksiviikkoisia kursseja, joilla ennen Palopäällystökoulun toiminnan alkamista annettiin koulutus lähes 250 miehelle. Palopäällystöä koulutettiin itsenäisyyden ajan alusta

talvisotaan asti epävirallisesti Viipurissa, jossa monet 1940- ja 50-lukujen palopäälliköt saivat koulutuksensa.

Vuoden 1933 palolain nojalla annetun palosäännön mukaan tuli *palopäälliköllä olla kunnan olosuhteisiin katsoen päällikköasemalle riittävä kehitystaso sekä tarpeellinen paloteknillinen koulutus.* Tätä ennen ei henkilöstölle oltu asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja. Lain mukaan *palopäällystökoulutus* kuului valtion tehtäviin. Kun valtiolla itsellään ei ollut mahdollista hoitaa koulutusta, asia ratkaistiin niin, että valtioneuvosto uskoi koulutustehtävän vuonna 1934 *Suomen Palosuojeluyhdistykselle*, jonka ylläpitämänä Palopäällystökoulu aloitti toimintansa keväällä 1935.

Erityisesti maalaiskuntien päällystön koulutustarve oli 1930-luvun puolivälissä suuri. Heille järjestettiin koulussa kolmeviikkoisia kursseja. VPK-kursseja järjestettiin sekä kahden että kolmen viikon mittaisina. Koulutusta järjestettiin myös tehdaspäällystölle, rautatie- ja laitospalopäällystölle ja rakennusmestareille. Vuosittain annettiin koulutusta noin 200 päällystöön kuuluvalle henkilölle ja ennen Valtion palokoulun toiminnan alkua vuonna 1958 Palopäällystökoulussa oli koulutusta saanut noin 4 000 kurssilaista. Palopäällystökoulun kurssin käymistä pidettiin perusvaatimuksena kunnan palopäällikölle ja palokunnan päällikölle.

Vuoden 1952 alusta lähtien Palopäällystökoulun talous sisällytettiin sisäasiainministeriön talousarvioon koulun kuitenkin jäädessä edelleen Suomen Palosuojeluyhdistyksen hallintoon. Uusi osittain valtion rahoittama koulurakennus valmistui Otaniemeen vuonna 1956, ja koulu aloitti Valtion palokouluna vuonna 1958.

Vuoden 1960 palolain mukaan *palopäällikön ja vakinaisen palokunnan päällystön ja alipäällystön kelpoisuusehtona oli valtion palokoulussa suoritettu asianomaista virkaa vastaava tutkinto tai muutoin hankittu vastaava pätevyys ja riittävä kokemus palontorjunnassa.* Maalaiskunnan palopäälliköksi voitiin määräajaksi ottaa muukin kuin em. kelpoisuuden omaava henkilö. Kaupunkien ja kauppaloiden palopäälliköiden ensisijaisena kelpoisuusehtona oli Valtion palokoulussa suoritettu päällystöluokka (Alho 1969).

Valtion palokoulussa ja sen seuraajassa Valtion palo-opistossa voitiin aikaisempaan verrattuna koulutuspituuksia huomattavasti lisätä varsinkin kun opistolle valmistui vuonna 1971 laajennus. Ammattihenkilöstön kurssit pitenivät 19 viikon mittaisiksi. Vuonna 1969 koulutuksen piiriin voitiin ottaa myös päätoiminen miehistö. Vähitellen 1970-luvulla palopäällystön koulutus piteni 57 viikon mittaiseksi. Rinnalla järjestettiin kuitenkin edelleen yhden lukukauden pituisia kursseja maalaiskuntien palopäälliköille. Valtion palo-opiston voimavarat eivät läheskään riittäneet maan koko palo- ja pelastushenkilöstön kouluttamiseen, minkä takia *opisto keskittyi ensisijaisesti päätoimisen henkilöstön kouluttamiseen*. Valtion palo- opisto järjesti myös jatko- ja täydennyskoulutusta keskittyen lähinnä sellaisten kurssien järjestämiseen, joita ei ollut mahdollista muutoin toteuttaa.

Sisäasiainministeriö saattoi myös hyväksyä muun kuin valtion ylläpitämän alan koulutuslaitokseksi. Tällainen oppilaitos oli jo vuodesta 1972 lukien toiminut Helsingin palolaitoksessa. Valtio voi huolehtia alan koulutuksesta myös järjestöjen välityksellä. Tällaisen koulutustehtävän olivat saaneet Suomen Palontorjuntaliitto, Suomen Palopäällystöliitto ja Nuohousalan Keskusliitto.

Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa päätoimisen henkilöstön virkojen kelpoisuusehtoja täsmennettiin ja koulutusvaatimukset säädettiin myös operatiiviselle VPK-päällystölle. Tutkintoa ei enää ollut mahdollista korvata muutoin hankitulla pätevyydellä ja riittävällä

kokemuksella. *Lain mukaan päätoimiselta päällystöltä ja alipäällystöltä vaadittiin Valtion palo-opiston tutkinto ja operatiiviselta VPK-päällystöltä opiston tälle päällystölle tarkoitettu kurssi.* Lailla säädettiin nyt myös *palotarkastajan ja piirinuohoojan kelpoisuusehdoista*. Lakia muutettiin vuonna 1986 siten, että päätoimisen henkilöstön kelpoisuudesta säädettiin asetuksella ja operatiivisen VPK- ja puolivakinaisen henkilöstön kelpoisuudesta sisäasiainministeriön päätöksellä. Tällöin kelpoisuusehtojen piiriin kuluvien henkilöiden piiriä laajennettiin koskemaan *päätoimisia palomiehiä ja aluehälytyskeskusten henkilöstöä.*

Väestönsuojelukoulutus

Valtiolle on kulunut vastuu väestönsuojelun johtohenkilöstön koulutuksesta. Kunnat, virastot ja laitokset sekä teollisuuslaitokset ja liikeyritykset vastaavat puolestaan muun suojeluhenkilöstön kouluttamisesta. Sotien jälkeen lähes 15 vuoden tauon jälkeen Suomen Väestönsuojelujärjestö oli aloittanut alan koulutuksen uudelleen, vuoden 1957 kuluessa hyvin vaatimattomasti. Uuden väestönsuojelulain tultua voimaan vuonna 1959 vahvistettiin myös väestönsuojelukoulutuksen periaatteet. Väestönsuojelujärjestö vastasi yksin koulutuksesta vuoden 1962 loppuun saakka.

Vuonna 1963 annettiin asetus väestönsuojelun johto- ja muun erityishenkilöstön koulutuksesta. Asetus sisälsi tarkemmat säännökset ns. pakollisen koulutuksen järjestämisestä. Tämä koulutus aloitettiin samana vuonna Suomen Väestönsuojelujärjestön yhteydessä, kunnes seuraavana vuonna 1964 perustettiin Valtion väestönsuojelukoulu (aluksi nimeltään Valtion väestönsuojelukoulut). Saman vuoden syksyllä saatiin koulun käyttöön Rajakoulun entiset tilat Lohjalla.

Valtion väestönsuojelukoulussa koulutettiin vuosittain lyhyehköillä kursseilla 2000-3000 väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöön kuuluvaa. Koulutus ei väestönsuojelupäälliköiden koulutusta lukuun ottamatta ollut ammattikoulutusta, vaan sen tarkoituksena antaa siviiliasemansa perusteella sopiville henkilöille peruskoulutus väestönsuojelun suunnittelutehtäviä varten ja järjestää käytännön harjoituksia poikkeusoloissa vaadittavien tehtävien suorittamisessa. Valtion väestönsuojelukoulu vastasi käytännön järjestelyistä sisäasiainministeriön johtamissa läänikohtaisissa ja valtakunnallisissa väestönsuojelun johtamisen toimintaharjoituksissa, joita järjestettiin vuodesta 1971 lähtien.

Palo- ja pelastustoimen ja väestönsuojelun koulutuksen yhdistäminen

Vuonna 1979 yhdistettiin *Valtion Palo-opisto* ja *Valtion väestönsuojelukoulu* hallinnollisesti *Valtion pelastushallinnon koulutuskeskukseksi*, mikä oli ensimmäinen askel alan koulutuksen yhdistämisessä. Varsinainen yhdistäminen tapahtui vuonna 1992, jolloin perustettiin *Valtion pelastuskoulu ja Valtion Pelastusopisto.*

Valtion pelastuskoulu aloitti Kuopiossa uusissa tiloissa vuonna 1992. Pelastusopisto oli tarkoitus sijoittaa Lohjalle, mutta vuonna 1991 tehdyillä päätöksillä opisto päätettiin sijoittaa Kuopioon pelastuskoulun yhteyteen. Yhdistäminen tapahtui lopullisesti vuonna 1995, jolloin *Pelastusopisto aloitti* Kuopiossa laajennetuissa tiloissa.

Päätoimisen henkilöstön koulutusjärjestelmä on tällä hetkellä sellainen, että ensimmäisessä portaassa vaadittavan yleisen keskiasteen tutkinnon jälkeen suoritetaan 1,5 vuotta kestävä *miehistötutkinto*, minkä jälkeen vuoden mittainen *alipäällystötutkinto* ja lopuksi 1,5 vuotta kestävä *päällystötutkinto*. Päällystötutkintoa suorittamaan on mahdollista päästä suoraan miehistötutkinnon jälkeen, jos pyrkivällä on ylioppilastutkinto tai keskiasteen ammatillisen

opistoasteen tutkinto ja kahden vuoden työkokemus. Keskiasteen ammatillisen korkea-asteen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittaneella on mahdollisuus pyrkiä suoraan suorittamaan päällystötutkintoa.

Suunnitelmissa on päällystökoulutuksen kehittäminen *ammattikorkeakoulutasoiseksi vuonna 2000*.

Pelastustoimen koulutuksella, varsinkin päätoimisen henkilöstön osalta, on ollut hyvin suuri merkitys alan ammatillistumisessa. Ainoastaan korkeatasoisen oman alan ammatillisen koulutuksen saanut henkilöstö pystyy paitsi selviytymään yhä vaativammiksi muodostuneista tehtävistä myös kehittämään alaansa.

Tärkeä koulutuksen muoto on jo Valtion väestönsuojelukoulussa aloitettu kuntien ja valtion viranomaisille tarkoitettu varautumiskoulutus.

Tekninen koe- ja tutkimustoiminta sekä standardointi

Vuoden 1933 palolain mukaan *paloteknillinen kokeilutoiminta* kuului valtion huollettaviin palotoimen tehtäviin. Tämänkin tehtävän valtioneuvosto uskoi vuonna 1934 *Palosuojeluyhdistykselle,* jolloin yhdistys määrättiin ylläpitämään paloteknillistä toimistoa ja kokeilulaitosta.

Talvisodan jälkeen, loppuvuodesta 1940 perustettiin Teknillisen korkeakoulun yhteydessä toimineeseen Puuteknillisen tutkimuslaitokseen paloteknillinen laboratorio, joka tutkimuslaitos paloteknillisine osastoineen liitettiin vuonna 1942 perustettavaan valtion teknilliseen tutkimuslaitokseen. Osastosta muodostettiin samassa yhteydessä VTT:n itsenäinen *paloteknillinen laboratorio.* Laboratorion erääksi päätehtäväksi oli valtion taholta asetettu rakennusten ja rakennusosien paloluokitusten edellyttämien tutkimusten ja luokitusten vaatimien polttoym. tarvittavien kokeiden suorittaminen.

Vuoden 1960 palolain mukaan valtion tuli huolehtia paloteknillisestä koetoiminnasta, jota toimintaa käytännössä suorittaa kauppa- ja teollisuusministeriön alaisen *Valtion teknillisen tutkimuslaitoksen (VTT) paloteknillinen laboratorio,* joka vuonna 1977 sai Otaniemestä käyttöönsä riittävät ja ajanmukaiset tilat. Uudisrakennuksen valmistumisen sekä henkilö- ja laiteresurssien kohentumisen myötä laboratorion testaus- ja koestustoiminta laajeni merkittävästi. Tämä toiminta perustui pääasiallisesti sisäasiainministeriön päätöksiin rakennusten paloturvallisuudesta vuosilta 1962, 1975 ja 1980 sekä niiden yhteyteen rakennuslain nojalla 1975 annettuun asetukseen tyyppihyväksynnästä ja laadunvalvonnasta.. Palolaboratorion toimintaedellytykset ovat edelleen parantuneet mm. huonepalotutkimusten, laboratorion oman ilmansuojelun, pölyräjähdysten mittausten, materiaalitutkimusten, paloilmaisimien käyttösovellusten, tulipalojen simuloinnin ja kehittymisen, paloriskien arvioinnin, huonekalujen paloturvallisuuden sekä tietokoneistamisen osalta. Kansainvälinen yhteistyö laboratorion koko toimialalla on jatkuvasti lisääntynyt merkittävällä tavalla.

Suomen Palontorjuntaliitto, aikaisemmin Palosuojeluyhdistys, suoritti myös jossain määrin koetoimintaa, lähinnä palopumppujen tehokokeita. Paloteknillisen koetoiminnan tulokset käsiteltiin ja muokattiin sitoviksi tai ohjeluontoisiksi määräyksiksi sisäasiainministeriön paloasiain osaston toimesta. Sisäasiainministeriöllä oli oikeus antaa määräyksiä palokalustoon kuuluvien letkunliittimien, palopostien yhdysosien ja niiden tiivisteiden sekä muiden sellaisten osien malleista ja mitoista, joiden tuli olla yhdenmukaisia. Vielä 1970-luvun puolivälissäkin oltiin kuitenkin tilanteessa, jolloin olivat käytössä vuoden 1933 palolain nojalla annetut määräykset letkujen liittimistä.

Valtakunnallisten yleissuunnitelmien perusteella sisäasiainministeriön toimesta käynnistettiin entistä *turvallisempien ja tehokkaampien sekä taloudellisempien toimintamenetelmien ja välineiden kehittämiseen tähtääviä tutkimuksia ja selvityksiä*. Tutkimustoiminta pyrittiin 1980-luvulla keskittämään suojavälineiden ominaisuuksiin ja suojautumiseen vaarallisten aineiden vaikutuksia vastaan; sisustusmateriaalien paloturvallisuuteen, tehdasvalmisteisten, ennen kaikkea kotimaista polttoainetta käyttävien tulisijojen paloturvallisuuteen ja nuohouksen vaikutukseen paloturvallisuuteen; automaattisiin palonilmaisu-, sammutus- ja savunpoistolaitoksiin, asuntopalojen sammutukseen, sammutusaineisiin ja sammutus- ja pelastustoimintaan osallistuvaan henkilöorganisaatioon sekä edelleen palo- ja pelastushenkilöstöltä edellytettävään kuntoon ja sen seurantaan, erityistä selvitystä vaativien palojen ja onnettomuuksien syihin ja kehittymiseen sekä niiden yhteydessä suoritettuun sammutus- ja pelastustoimintaan sekä hälyttämiseen ja hälytysvälineisiin.

Ulkomaiset kokemukset pyrittiin hyödyntämään entistä tehokkaammin ylläpitämällä yhteyksiä vastaaviin ulkomaisiin viranomaisiin ja alan järjestöihin sekä seuraamalla alan kansainvälistä lehdistöä ja osallistumalla kansainvälisiin kokouksiin sekä standardointitoimiin. Aikaisemmin edellä mainittu seuraaminen oli ollut lähinnä Suomen Palontorjuntaliiton vastuulla.

Palo- ja pelastustoimesta annetun lain nojalla *sisäasiainministeriö voi antaa määräyksiä* palo- ja pelastuskaluston sekä välineistön laatuvaatimuksista, malleista, mitoista sekä sammutus- ja pelastustyötä helpottavista laitteista. Suoritettujen tutkimusten tulosten perusteella annettiin lukuisia määräyksiä ja ohjeita.

Pelastustoimilain nojalla sisäasiainministeriö voi antaa *lakia täsmentäviä teknisiä ja täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä* muun ohella kaluston ja laitteiden määrästä ja sijoituksesta, palotarkastuksen ja nuohouksen suorittamisesta sekä ilmanvaihtokanavien ja –laitteistojen puhdistamisesta.

Pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetun lain nojalla sisäasiainministeriö voi tarvittaessa antaa määräyksiä, jotka koskevat poistumisteiden opasteiden ja merkintöjen sekä turva- ja merkkivalaistuksen; palonilmaisulaitteiden ja muun onnettomuuden vaaran ilmaisulaitteiden sekä hälytyslaitteiden; sammutus-, pelastus- ja torjuntakaluston ja -laitteiden; pelastushenkilöstön ja pelastettavien suojausvarusteiden ja -välineistön; väestönsuojien varusteiden ja laitteiden; muiden edellä tarkoitettuihin tuotteisiin rinnastettavien tuotteiden sekä palonvaara aiheuttavien tai paloturvallisuuteen vaikuttavien tuotteiden ominaisuuksia, toimintaa, käyttö- ja huolto-ohjeita sekä niihin tehtäviä merkintöjä tai niistä annettavia tietoja. Ministeriö voi antaa niinikään määräyksiä näiden tuotteiden käytöstä ja käyttötavasta.

Euroopan Yhteisö päätti 1980-luvulla kaupan edistämiseksi harmonisoida teknisiä määräyksiä. *Tavoitteena oli vuoteen 1992 mennessä saada kaikki tärkeimmät standardit valmiiksi*. Tavoitetta ei ole kuitenkaan saavutettu ja työ on edelleen pahasti kesken. Suomi päätti ETA- ja sittemmin EU- jäsenyyden myötä tehostaa osallistumistaan eurooppalaiseen standardointityöhön. Tässä tarkoituksessa päätettiin perustaa paloalan standardointikomitea.

Syksyllä 1987 perustettiinkin *Suomen Standardisoimisliitto SFS:n palotekninen komitea TK 108.* Komitean tehtävänä on edistää ja ohjata paloalan standardointia, edistää osallistumista kansainväliseen standardointiin sekä laatia SFS-standardeja.

Komiteaa edelsi SFS:n paloalan standardoinnin neuvottelukunta, joka kokemuksen nojalla ei enää riittänyt tehostamaan paloalan standardointia. Komitean perustamisen myötä Suomen

Palontorjuntaliitto lakkasi olemasta SFS:n toimialayhteisö ja Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen toimialasta osa siirtyi SFS:n komitealle. Lisäksi paloteknillisellä komitealla on koordinointivastuu Kemian Keskusliiton ja Standardisoimisyhdistys TEVASTAn toimialoilla tapahtuvasta paloalan standardoinnista.

Valtakunnallinen suunnittelu ja rahoitus

Palolakien 1933 ja vielä 1960 eräänä oleellisena puutteena oli alan valtakunnallisen suunnittelun järjestäytymättömyys. Palotoimen rahoituksen osalta valtion tulo- ja menoarviossa oli kuntia varten *avustusmäärärahoja* vuodesta 1920 vuoteen 1966 asti.

Palosuojelurahasto

Vuonna 1941 säädettiin *palosuojelumaksulaki*, joka aluksi oli voimassa viisi vuotta, jonka jälkeen vuonna 1946 siitä tehtiin pysyvä. Lain mukaan on palo- ja pelastustoimen edistämiseksi palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta suoritettava palosuojelumaksu. Palosuojelumaksun suorittaa vakuutuslaitos. Kertyneet varat siirretään erityiseen *palosuojelurahastoon.* Palosuojelurahasto toimi sisäasiainministeriön valvonnan alaisena.

Rahasto myöntää palo- ja pelastustoimen edistämiseksi avustuksia kunnille, sopimuspalokunnille, palontorjuntajärjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä apurahoja ja stipendejä. Rahastosta voidaan myöntää varoja myös muille käytettäväksi palo- ja pelastustoimen edistämiseen, oppikirjojen tuotantoon ja hankintaan, tietojenkäsittelyn kehittämiseen ja laitteiden hankintaan, valistus- ja neuvontatyöhön sekä standardoinnin kehittämiseen. Myös yksittäisestä sammutus- ja pelastustoimenpiteestä aiheutuvia kuluja voidaan erityisistä syistä johtuen korvata rahaston varoista.

Palosuojelurahasto varoja käytettiin esimerkiksi vuonna 1998 rakennus- ja kalustohankkeiden tukemiseen yli 20,6 mmk, paloalan järjestöjen toiminnan tukemiseen noin 12,4 mmk, tutkimuksiin noin 0,7 mmk, muihin projekteihin 0,5 mmk ja rahaston hallintoon ja muihin menoihin 0,4 mmk, yhteensä noin 34,6 mmk. Myönnetyillä varoilla saatu välitön tulos vuonna 1998 oli noin 40 paloaseman rakentaminen, hankkiminen tai peruskorjaaminen, noin 90 tapauksessa paloauton tai muun kaluston hankinta ja kolmen valtakunnallisen ja kolmentoista alueellisen paloalan järjestön koulutus- ja valistustoiminnan ylläpitäminen.

Paloalan keskusjärjestöjen toiminnan rahoitus on perustunut ratkaisevasti palosuojelurahastosta saatuihin varoihin. Palosuojelumaksusta annetun lain nojalla kertyneillä varoilla peitettiin kaikki tulo- ja menoarviossa olevat palotoimen menot aina vuoteen 1962 saakka, jolloin voimaan tuli lakiin vuonna 1961 tehty muutos, ettei palosuojelurahaston varoja enää voitu käyttää valtion palohallinnosta johtuvien menojen korvaamiseen. Kuten edellä on kuvattu on palosuojelurahastosta myönnettyjä varoja voitu käyttää myös eräisiin valtion ohjaamiin tutkimus- ja kehittämistehtäviin.

Palosuojelurahastolla onkin toimintansa aikana ollut erittäin merkittävä osuus palo- ja pelastustoimen edistämisessä.

Valtakunnallinen suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä

Palo- ja pelastustoimesta annettuun lakiin sisältyi määräys, jonka mukaan sisäasiainministeriön on vuosittain laadittava *valtakunnallinen yleissuunnitelma palo- ja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä* viittä seuraavaa vuotta varten. Ensimmäinen hyväksytty suunnitelma koski vuosia 1977–1981. Näitä suunnitelmia laadittiin vuoteen 1988 saakka, jolloin lainsää-

dännöllä järjestelmää muutettiin siten, että vuoden 1989 alusta valtionosuus palo- ja pelastustoimen käyttökustannuksiin sisällytettiin yleiseen valtionosuuteen. Erillistä valtionosuutta on sen jälkeen suoritettu vain aluehälytyskeskusten perustamiskustannuksiin ja kalliin kaluston hankintakustannuksiin valtion talousarvion rajoissa.

Valtakunnallisen yleissuunnitelman tuli sisältää selvitys suunnitelmakaudella toteutettavasta palo- ja pelastustointa koskevasta rakentamisesta, kalustohankinnasta, vuotuisesta henkilöstölisäyksestä, koulutuksesta ja muusta kehittämisestä sekä arvio suunnitelman mukaisesta toiminnasta vuosittain aiheutuvista perustamis- ja käyttökustannuksista sekä kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista.

Valtakunnallisilla yleissuunnitelmilla oli palo- ja pelastustoimen kehitystä voimakkaasti ohjaava vaikutus erityisesti niillä aloilla, joille ensimmäisestä suunnitelmasta lähtien keskeisesti asetettiin tavoitteet. Nämä kohteet olivat:

- kunnallisten palokuntien toimintavalmius,
- tulipalojen ennaltaehkäisy,
- palopäällikön päävirkojen perustaminen,
- aluehälytyskeskusten perustaminen,
- palokuntien kaluston kehittäminen ja yhdenmukaistaminen,
- palo- ja pelastustoimen ammattihenkilöstön koulutuksen kehittäminen ja
- alan suunnittelutoiminnan vakiinnuttaminen.

Seuraavina vuosina kiinnitettiin lisäksi huomiota palonehkäisyä tukevan valistus- ja neuvontatoiminnan tehostamiseen sekä kuntien yhteistoimintaan.

Palo- ja pelastustoimen valtionosuusjärjestelmä saatettiin voimaan vuonna 1976 toteutetun palo- ja pelastustoimen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Lainsäädännöllä pyrittiin tasaamaan varsinkin pienimpiin ja köyhimpiin kuntiin kohdistuvia rasituksia samalla, kun uudella palo- ja pelastustoimesta annetulla lailla lisättiin kunnallishallinnon velvoitteita toimialalla.

Uudistuksen yhteydessä laajennettiin palotoimen tehtäväalue koskemaan myös muita pelastustehtäviä, perustettiin kunnalliset puolivakinaiset tai sopimuspalokunnat sellaisiin kuntiin, joissa palotoimi oli aiemmin hoidettu yleisen palokunnan avulla sekä perustettiin jokaiseen kuntaan palo- ja pelastustoimen virkoja. Samalla luotiin aluehälytyskeskusjärjestelmä ja kehitettiin kuntien välistä yhteistoimintaa muutoinkin.

Valtionosuusprosentit olivat aluksi kantokykyluokasta riippuen 75–20 %, mutta niitä laskettiin myöhemmin ensimmäistä kantokykyluokkaa lukuun ottamatta niin, että ne lopulta olivat 75–10 %.

Valtionosuusjärjestelmän voimaantulo porrastettiin alun perin siten, että pienimpiin kantokykyluokkiin kuuluvat tulivat valtionavun piiriin vuonna 1976 ja viimeistenkin tuli olla sen piirissä vuonna 1978. Lain muutoksilla suurimpien kantokykyluokkien tuloa valtionosuuden piiriin viivästettiin siten, että kaikki tulivat järjestelmän piiriin vasta vuoden 1988 alusta lukien.

Valtionosuusvaroja jaettiin vuosina 1976–1988 kaikkiaan noin 1 400 miljoonaa markkaa palo- ja pelastustoimen käyttökustannuksiin ja aluehälytyskeskusten käyttökustannuksiin noin 157 miljoonaa markkaa sekä perustamiskustannuksiin noin 28 miljoonaa markkaa. Valtionosuusvarat jakautuivat pääasiassa pienimpiin ja köyhimpiin kuntiin ja ovat merkinneet

melkoista aluepoliittista tukea maan heikoimmin kehittyneille alueille. Virkoja jaettiin näinä vuosina yhteensä 437. Yli puolet valtionosuusviroista meni maan neljään pohjoisimpaan lääniin. Myös ajoneuvohankinnat suuntautuivat selvästi pienimpiin kuntiin.

Julkisen hallinnon palo- ja pelastustoimeen käyttämät varat lisääntyivät vuosina 1976–1988 noin 580 miljoonasta markasta noin 1080 miljoonaan markkaan vuoden 1987 rahanarvossa esitettynä reaalikasvun ollessa siten lähes 90 %. Suurin osa kustannuksista on kuntien vastuulla. Kuntien osuus menoista oli vuonna 1976 yli 80 % ja vuonna 1988 valtionosuusjärjestelmän vaikutuksesta noin 74 %. Valtion budjettirahoituksen osuus oli samana aikana kasvanut 14 prosentista 24 prosenttiin. Palosuojelurahasto on koko ajan vastannut noin 3 prosentin osuudesta.

Vuonna 1976 palo- ja pelastustoimen kokonaismenot olivat julkishallinnon osalta noin 122 markkaa asukasta kohti. Kunnallisten palokuntien tehtävämääriin suhteutettuina kokonaismenot olivat vuonna 1976 noin 24 500 markka tehtävää kohden mutta tehtävämäärän kasvusta johtuen vuonna 1986 hieman pienempi eli noin 24 000 markkaa.

Vuonna 1989 tapahtuneen valtionosuusjärjestelmän uudistuksen jälkeen valtion talousarviossa on vuosittain myönnetty noin 5 miljoonaa markkaa aluehälytyskeskusten perustamiskustannuksiin ja kalustohankintoihin noin 20 miljoonaa markkaa, jolla on pääasiassa rahoitettu sammutusautojen ja muiden pelastusajoneuvojen hankintaa. Palo- ja pelastustoimen menot ovat vuonna 1999 kaikkiaan noin 1,6 miljardia markkaa.

Valtionosuusjärjestelmän positiivisimpia vaikutuksia olivat pienten kuntien palo- ja pelastustoimen voimakas kehittäminen ja aluehälytyskeskusjärjestelmän perustaminen. Myös paloasemien tila oli huomattavasti parantunut käyttökustannusten valtionosuuksien vapauttaessa kuntien varoja rakennustoimintaan ja palosuojelurahaston mahdollistaessa rakennustoiminnan tukemisen.

Kuntien välistä yhteistoimintaa aluehälytyskeskusjärjestelmää lukuun ottamatta ei ole kuitenkaan voitu toivotussa määrin kehittää, joskin ennakkoratkaisujen avulla on joissakin tapauksissa voitu aikaansaada yhteisiä virkoja ja kaluston yhteishankintoja.

Tilastointi- ja tietojärjestelmät

Vuoden 1934 paloasetuksen nojalla palolautakunnan oli vuosittain lähetettävä lääninhallitukselle kertomus kunnan palotoimesta, mikä edellytti, että kertomuksessa tarvittavat tiedot kerättiin asianmukaisella tavalla toimintavuoden aikana. Toimintakertomuksen laatimista varten tuli tulipalosta ja sen sammuttamisesta laatia tulipaloselostus, jonka sammutustyön johtaja laati.

Palotoimen keskitetyissä tiedoissa oli kuitenkin puutteita. Varsinainen, valtion toimesta hoidettu tilastointi- ja tietojärjestelmä alkoikin kehittyä vasta palo- ja pelastustoimesta annetun lain voimaanpanon ja siihen liittyneen suunnittelujärjestelmän yhteydessä. Ensimmäisestä valtakunnallisesta yleissuunnitelmasta palo- ja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä vuosina 1977–1981 lukien edellytettiin uudenlaista seurantajärjestelmää. Tulipalosta ja muusta onnettomuudesta sekä suoritetusta sammutus- ja pelastustoiminnasta oli toimintaa johtaneen henkilön laadittava selostus SM:n vahvistamalle lomakkeelle. Näin kerättyjä tietoja käytettiin palo- ja pelastustoimen suunnittelun sekä palonsyy- ja muun tilastoinnin pohjamateriaalina.

Kuntien tuli vuosittain määräaikaan mennessä antaa SM:n vahvistamalla lomakkeella kertomus palo- ja pelastustoimesta edelliseltä vuodelta. Kertomus sisälsi toimintaselosteista kootut sammutus- ja pelastustoimintaa koskevat tiedot sekä selvityksen kunnan palo- ja pelastustoimen kehittämissuunnitelman toteuttamisesta kertomusvuotena.

Palo- ja pelastustoimen lakisääteisen sektorisuunnittelun loputtua vuonna 1990 jouduttiin seurantajärjestelmää kehittämään uudelta pohjalta. Seurantajärjestelmä koostui hallinnollisen seurannan ja tarkastustoiminnan lisäksi onnettomuustilastoinnista.

Onnettomuustilastointia varten luotiin onnettomuustietojärjestelmä (ONTI), joka sisältää hätäilmoitus- ja hälytystiedot sekä yksityiskohtaiset tiedot onnettomuuksista ja rakennuspaloista. Tiedot järjestelmään kerätään kunnissa ja aluehälytyskeskuksissa. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan ole vielä hankkineet tarvittavaa laitteistoa. Näiden tiedot käsitellään joko jonkun muun kunnan tai aluehälytyskeskuksen toimesta. ONTI-järjestelmästä onnettomuustapauskohtaiset tiedot koko maasta kerätään onnettomuustilastotietokantaan (ONTIKA). Järjestelmästä voidaan tulostaa aikasarjatietoja, erilaisia tilastotietoja, tehdä kyselyjä jne. Pelastusosasto vastaa ONTIn ja ONTIKAn ylläpidosta.

Vuonna 1992 laadittiin suunnitelma pelastushallinnon tietokannan (PELTIKA) laatimiseksi, jossa kerätään varsin yksityiskohtaisia tietoja kuntien pelastustoimesta (henkilöstö, kalusto, talous yms.) lääninhallituksissa sijaitsevin tietokantoihin (PETTI), joista tiedot suunniteltiin kerättäviksi keskitettyyn tietokantaan. Hankkeen suunnittelu jouduttiin kuitenkin keskeyttämään ja toteuttamaan oleellisesti keveämmän tietosisällön pohjalta.

Resurssitietojärjestelmällä (RESU) korvattiin palo- ja pelastustoimen kertomus sekä kehittämissuunnitelmalomakkeella kerätyt tiedot. Järjestelmä on toteutettu Excel-taulukkolaskenta ohjelman 5.0-version avulla. RESU sisältää tietoja palokuntamuodosta, henkilöstöstä, viroista, kalustosta, rakennuksista (rahoituksesta, hankintavuodesta jne.), tarkastuksista, suunnitelmista, koulutuksesta, varallaolosta jne. Tiedoista syntyy Excel-tiedosto tietojen antajalle eli kunnalle sekä yhteenvetotiedostot lääninhallitukselle ja ministeriölle.

Sisäasiainministeriö on uusimassa ONTI-, ONTIKA-, PELTIKA- ja RESU- järjestelmiä integroimalla ne yhdeksi PRONTO- järjestelmäksi. PRONTO-projektin tavoitteena on määritellä, suunnitella, toteuttaa ja ottaa käyttöön mainittujen nykyisten tietojärjestelmien vaikutusalueen kattava uuden sukupolven tietojärjestelmäkokonaisuus, jonka käyttöönotto on suunniteltu otettavaksi vaiheittain käyttöön vuoden 1999 lopussa.

Järjestelmien pysyviä käyttäjäorganisaatioita ovat kuntien pelastusviranomaiset, hätäkeskukset, lääninhallitusten pelastusosastot, sisäasiainministeriön pelastusosasto, ympäristöministeriö, Pelastusopisto ja Turvatekniikan keskus sekä luvanvaraisesti eri yhteistyöviranomaiset. Satunnaista käyttötarvetta keskitettyihin tietokantoihin on lisäksi muun muassa tutkijoilla.

Tietoja järjestelmään tuottavat hätäkeskukset, kuntien pelastusviranomaiset ja Pelastusopisto. Hätäkeskus tuottaa omasta hälytystietojärjestelmästään hätäilmoitustiedot pelastustoimen tehtävistä, sairaankuljetustehtävistä sekä hätäkeskuksen tiedot. Kuntien pelastusviranomaiset tuottavat suurimman osan järjestelmän tiedoista, kuten onnettomuustiedot pelastustoimen hälytystehtävistä, rakennuspalotiedot sekä kuntatiedot.

Pelastushallinnolla on lukuisia muita ohjelmistoja ja tietojärjestelmiä, kuten säteilyvalvontaohjelmisto (SVO), kaasunleviämisohjelmisto (ESCAPE), digitaalinen karttakäyttöliittymä ja kartta-aineistot, valtakunnallista väestönsuojelun hälytysjärjestelmää koskeva projekti

(VSVHJ), varautumishenkilöstön tietojärjestelmäprojekti, onnettomuussimulaattoriprojekti, Pelastusopiston atk-sovellukset sekä lääninhallitusten erilliset rekisterit rakennuksista, ajoneuvoista, organisaatiosta, paloasemista, alueellisen maanpuolustuskurssin käyneistä, evakuointisuunnitelmista ja puhelinverkon etuoikeutetuista tilaajista.

Pelastustoimen valtakunnallista järjestelmää varten tarvitaan laaja ja kattava tilastointi- ja tietojärjestelmä, jonka kehittäminen ja toteuttaminen on mahdollista vain valtion johdolla ja toimenpitein. Oikean ja kattavan tietojärjestelmän tarve kasvaa edelleen hätäkeskusjärjestelmän yhtenäistämisen myötä.

7 Palovakuutusyhtiöiden vahinkoja ehkäisevä toiminta

Ruotsi-Suomen kuningas julkaisi vuonna 1777 kaikille maaherroille osoitetun kirjeen, jossa hän ilmoitti, ettei yleisistä varoista myönnetä enää palovahinkokorvauksia, koska vahingot johtuivat usein huolimattomuudesta. Kuningas käski tehostaa palotointa ja ilmoitti perustavansa koko valtakunnalle Tukholman mallin mukaisen vakuutuslaitoksen.

Tästä sai alkunsa yleinen palovakuutusjärjestelmä Ruotsi-Suomessa, joka kuitenkin laajeni verrattain hitaasti. Esimerkiksi vuoden 1827 Turun suurpalossa tuhoutuneista 2543 rakennuksesta oli yleisessä palovakuutuslaitoksessa ennen vuotta 1808 vakuutettuja taloja vain 146.

Kun Suomi liitettiin Venäjän keisarikuntaan, ei Ruotsin yleinen palovakuutuslaitos enää ottanut uusia vakuutuksia Suomesta. Vuonna 1809 perustettu Suomen Palovakuutuskonttori paransi huomattavasti vakuutusturvaa. Talolle ei saanut palovakuutusta ilman kahta käsipaloruiskua, joten palovakuutuskonttorin perustaminen merkitsi edistysaskelta myös palontorjunnassa.

Palovakuutuksia myönnettiin aluksi vain kaupunkikiinteistöille, kunnes vuonna 1857 perustettiin Suomen Maalaisten Paloapuyhtiö maaseudun palovakuutustarpeen tyydyttämiseksi.

Pekka Pesonen korostaa kirjoituksessaan ”Vahinkoja ennalta ehkäisevä toiminta” Vahinkovakuutusyhdistys 100 vuotta -juhlakirjassa vakuutusyhtiöiden toiminnan merkitystä vahinkojen ehkäisyssä. Vuonna 1877 perustettu Suomen Vakuutus-Tariffiyhdistys aloitti vahinkoja ennalta ehkäisevän toiminnan varhaisimmista vuosistaan alkaen. Toiminta oli alussa passiivista – tariffipolitiikkaa ja suojeluohjeita – muuttuen myöhemmin kuitenkin aktiiviseksi. Varhaisimpina vuosina keskityttiin sammuttamiseen liittyviin kysymyksiin erilaisten ruiskujen muodostaessa tärkeimmän osan palontorjuntaa. Kuitenkin jo vuonna 1889 puhuttiin sprinklerijärjestelmistä ja myönnettiin 20 %:n suuruinen alennus tehtaiden palovakuutusmaksuista, jos laitos oli varustettu ”sprinklerslaitteilla”.

Tuohon aikaan Suomen teollisuus oli nopeasti kehittymässä. Uusia tehtaita perustettiin ja vanhoja laajennettiin, ja tariffiyhdistys koetti vakuutusmaksupolitiikallaan saada tehtaanomistajat rakentamaan laitoksensa niin tulenvarmoiksi kuin mahdollista. Tähän liittyi vaatimus tarpeellisten palokalujen hankkimiseksi. Määrätyillä edellytyksillä voitiin myöntää alennusta vakuutusmaksuista.

Yhdistys pyrki myös tariffipolitiikallaan vaikuttamaan kunnallisiin viranomaisiin. Rakennustavan ja veden saannin rinnalla vaikutti myös palokunnan toimintavalmius paikkakunnan luokitukseen ja vakuutusmaksuihin. Helsinkiin perusti vuonna 1864 vapaaehtoisen palokunnan Skandian silloinen pääasiamies A Oldenburg. Tampereen kaupungin rakennettua vuosina 1897 ja 1898 vesijohdon sekä perustettua vakinaisen palokunnan myönnettiin Tampereen

vakuutusmaksuihin alennusta.

Vuonna 1882 perustettiin ensimmäinen palovakuutusyhtiö – Fennia, joka ensimmäisenä yksityisenä suomalaisena yrityksenä myönsi teollisuuspalovakuutuksia. Voimakkaan sysäyksen vakuutusyhtiöiden osallistumiseen vahingontorjuntatyöhön antoi, kun vuonna 1902 perustettu teollisuuspalovakuutusyhtiö otti heti alkuun palkkalistoilleen vastuiden tarkastajiksi kaksi koneinsinööriä, joista toinen oli erikoistunut sähkölaitteiden tarkastuksiin ja Tampereen kaupungin palopäällikkönä toimineen arkkitehdin. Vakuutusyhtiöiden omien korkeatasoisten teknisten asiantuntijoiden mukaan tulo tehostikin oleellisesti vakuutusyhtiöiden harjoittamaa vahingontorjuntatyötä. Ennalta ehkäisevän toiminnan ohella pidettiin palonsammutuksen asiantuntemusta alun alkaen tärkeänä.

Samoihin aikoihin kuin Suomessa, ryhtyivät Ruotsin teollisuuspalovakuuttamiseen erikoistuneet vakuutusyhtiöt harjoittamaan aktiivista vahingontorjuntatyötä kouluttamalla korkeakoulutason insinööreistä yhtiöilleen paloinsinöörejä ja ovat täten olleet edelläkävijöitä tässä suhteessa. Euroopan muissa maissa tämän kaltaista vakuutusyhtiöiden vahingontorjuntatyötä ei esiintynyt.

Sotien jälkeen ehkäisevää palontorjuntayötä ryhdyttiin kehittämään entistä tarmokkaammin keskittyen nimenomaan suuriin tehdaskohteisiin. Tarkastuksissa kiinnitettiin huomio vastuiden rakenteelliseen puoleen, yleiseen järjestykseen ja palonvaaraa aiheuttavien epäkohtien poistamiseen sekä myös palonsammutusvalmiuden ylläpitämiseen.

Tariffien kehittäminen liittyi saumattomasti edellä mainittuun vahingontorjuntatyöhön. Niiden kohteiden, joiden vahinkosuhde oli suotuisa, maksutasoa voitiin alentaa.

Palotariffiyhdistys lopetettiin ja yhdistyksen toiminta liitettiin vuonna 1960 toimintansa aloittaneeseen Vahinkovakuutusyhdistykseen, joka toimi vuoden 1982 loppuun toiminnan jatkuessa Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitossa.

Jo 1960-luvun aikana teollisuuden ja tekniikan kehittyessä vahingontorjunnassakin kehittyi oma tekniikan alansa, jolloin todettiin, että vahingontorjuntatoiminta on organisoitava siten, että linjaorganisaatioon nivelletyn suojelutoimen avulla pyritään ylläpitämään mielekäs suojelutekninen taso ja sitä kehitetään edelleen käyttämällä omatoimisesti jatkuvasti hyväksi vakuutusyhtiöiden neuvontapalvelua.

1980-luvun palontorjuntatyössä merkittävänä alueena oli *jälkivahinkojen torjuntatyön* edelleen kehittäminen, jota tehtiin yhteistyössä sisäasiainministeriön, Helsingin pelastuslaitoksen ja Suomen Palopäällystöliiton kanssa.

Suomen Palontorjuntaliitto oli vuodesta 1982 lähtien ollut eräiden vakuutusyhtiöiden rahallisesti tukemana mukana Ruotsin Brandforsk-tutkimusohjelmassa. Vuoden 1984 alusta aloitti toimintansa *Suomen Palotutkimusraati*, jonka toimesta lähinnä VTT:n palotekniikan laboratoriossa suoritettiin tulipalojen kehittymiseen ja sammutustekniikkaan liittyviä tutkimuksia. Palotutkimusraadin merkitys ei kuitenkaan noussut yhtä suureksi kuin mallina olleen ruotsalaisen sisarjärjestön sikäläisissä oloissa.

Suomi on kansainvälisissä palovahinkovertailussa esimerkiksi Pohjoismaiden kesken pärjännyt hyvin. Tilannetta on perusteltu sillä, että meillä sprinklauksen taso on korkeampi ja rakennusmääräykset tiukemmat, samoin viranomaisten suorittama vahingontorjuntatyö. Myös vakuutusyhtiöiden kantama vastuu sprinklattujen kohteiden tarkastuksissa on hyvin poik-

keuksellista. Näin perustelee tilannetta Suomen Paloinsinööriyhdistyksen 50-vuotisjulkaisu.

Petri Juuti kiinnittää kirjassaan ”Suomen palotoimen historia” (1993) huomiota vakuutusyhtiöiden rooliin palontorjunnassa:

> **”Suomessa vakuutusyhtiöiden rooli kehittyi pelkästä vakuuttamisesta myös neuvovaksi ja uutta tietoa ja tekniikkaa maahan tuovaksi toiminnaksi, joka on ollut hyvin aktiivista, jopa täysin poikkeavassa määrin muuhun maailmaan verrattuna. Vakuutusehdoilla sekä paloturvallisesta rakentamisesta ja erilaisista sammutusjärjestelyistä, kuten sprinklereistä, annetuilla vakuutusmaksun alennuksilla palovakuutusyhtiöt ohjasivat varsinkin teollisuuslaitoksia paloturvallista rakentamista ja asianmukaista tulipaloon varautumista kohti.”**

8 Eri viranomaisten tehtävät pelastustoimessa sekä valtiollinen pelastuspalvelu

Eri viranomaisten tehtävät

Vuoden 1933 palolain nojalla poliisiviranomaiset olivat velvolliset tarvittaessa antamaan virka-apua paloviranomaisille sekä epäkohtia havaitessaan viipymättä ilmoittamaan ne palopäällystölle. Palolaki määritti omat tehtävänsä myös valtion syyttäjäviranomaisille sekä valtion rautateille järjestää kuljetusneuvoja sammutustyössä käytettäväksi; metsänhoitoviranomaisille avustamaan metsäpalojen torjunnassa sekä sotaväelle, suojeluskunnille ja meri- ja rajavartiostolle avustamaan tulipalojen sammuttamisessa.

Vuoden 1960 palolainsäädännön nojalla metsänhoitoviranomaisille tuli tehtäväksi huolehtia metsäpalojen tähystämisestä ja tiedottamisesta. Milloin metsäpalon syttymisvaara oli ilmeinen, oli ilmatieteellisen keskuslaitoksen tehtävänä antaa päivittäinen *kulovaroitus.* Jos metsäpalovaara muodostui uhkaavaksi, saattoi sisäasiainministeriö julistaa määrätyn osan maata *kulohälytystilaan*. Tiedotusvälineet oli velvoitettu antamaan käytettäväksi paloilmoitusta ja -hälytystä sekä muita sammutustoimenpiteitä tarkoittavia tiedonantoja varten. Sellaiset tiedonannot oli heti välitettävä.

Palo- ja pelastustoimilaissa metsäpaloista varoittamisjärjestelmä yksinkertaistettiin ja selkiytettiin. Ilmatieteen laitoksen velvollisuutena oli, milloin metsäpalon vaara muodostui uhkaavaksi, antaa *metsäpalovaroitus* asianomaiselle alueelle.

Palo- ja pelastustoimilaissa valtion viranomaiset ja laitokset velvoitettiin antamaan paloviranomaisille virka-apua laissa tarkoitetussa palo-ja pelastustoiminnassa.

Vuonna 1959 annetussa väestönsuojeluasetuksessa siinä muodossa, johon se oli muutettu *vuonna 1995* oli määrätty palo- ja pelastustoimen, terveydenhuollon ja sosiaaliviranomaisten, poliisin, kuntien teknisten viranomaisten, tie-, vesi- ja ympäristöviranomaisten, viestiliikenteestä vastaavien liikelaitosten ja toimilupalaitosten, opetustoimen viranomaisten, säteilyturvakeskuksen, ilmatieteen laitoksen sekä maa- ja metsätalousviranomaisten tehtävät. Väestönsuojeluviranomaisten asiana oli väestönsuojelun yleinen johtaminen, koordinointi ja eräät erityistehtävät. Aiemmin eri viranomaisten tehtävät määriteltiin valtioneuvoston päätöksellä.

Pelastustoimilain nojalla pelastustoimesta vastaava ministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä eri ministeriöiden toimialaan kuuluvien

pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävien yhteensovittamisesta, johtaa pelastustointa sekä valvoo pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa.

Poliisi, rajavartiolaitos, sosiaali- ja terveysviranomaiset, maa- ja metsätaloudesta vastaavat viranomaiset ja laitokset sekä liikelaitokset, ympäristöviranomaiset, henkilö-, tavara- ja tietoliikenteestä vastaavat viranomaiset, säteilyturvallisuudesta ja sääpalvelusta vastaavat virastot ja laitokset ovat *pelastusviranomaisten ohella velvollisia* osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä säädetään.

Puolustusvoimat on velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilövoimavaroja ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se onnettomuuden laajuus ja erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen. Pelastustoimintaan osallistuminen ei saa vaarantaa puolustusvoimien maanpuolustustehtävien suorittamista.

Metsähallitus on velvollinen antamaan pelastusviranomaisille asiantuntija-apua metsäpalojen torjunnassa ja varautumaan omatoimisesti hallinnassaan olevalla valtion maalla tapahtuvien metsäpalojen ehkäisyyn ja torjuntaan yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa.

Yksilöidysti laissa tarkoitetut virastot ja laitokset velvoitetaan osallistumaan pelastustoimintaan seuraavasti:

1) *poliisi* vastaa kadonneiden etsinnästä maa-alueella ja sisävesillä sekä vaara-alueen eristämisestä ja muista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvista tehtävistä onnettomuuspaikalla sekä onnettomuuden syiden tutkinnasta sen mukaan, kuin siitä erikseen säädetään;
2) *rajavartiolaitos* vastaa meripelastuspalvelusta sekä osallistuu muuhun pelastustoimintaan siten kuin rajavartiolaitoksesta annetussa laissa säädetään;
3) *terveydenhuoltoviranomaiset* huolehtivat lääkinnällisestä pelastustoiminnasta ja sairaankuljetuksesta sekä osallistuvat vaarallisten aineiden edellyttämään tutkimus- ja puhdistustoimintaan järjestäen myös tarvittavan terveysvalvonnan;
4) *sosiaaliviranomaiset* vastaavat onnettomuuden uhrien ja evakuoidun väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta sekä muusta perushuollosta ja antavat ravittaessa virka-apua pelastushenkilöstön huoltamiseksi;
5) *sosiaaliviranomaiset ja terveydenhuoltoviranomaiset* huolehtivat yhteistoiminnassa muiden yhteistoimintatahojen psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, uhrien omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen;
6) *ympäristöviranomaiset* vastaavat öljyvahinkojen torjunnan järjestämisestä ja johtamisesta, huolehtivat tulvasuojelusta ja patoturvallisuudesta sekä maankäytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjaamisesta ja valvonnasta siten, että paloturvallisuus ja muut turvallisuustekijät otetaan huomioon siten kuin siitä erikseen säädetään, sekä antavat asiantuntija-apua pelastustoimenpiteisiin liittyvässä ympäristövahinkojen vaikutusten arvioinnissa;
7) *maa- ja metsätalousviranomaiset* vastaavat maa- ja metsätaloustuotantoon liittyvistä väestönsuojelujärjestelyistä sekä antavat asiaintuntija-apua eläinlääkintää ja elintarvikehygieniaa koskevissa asioissa;
8) *liikenneministeriö* vastaa osaltaan siitä, että sen hallinnonalalla huolehditaan:
   a) pelastustoiminnan ja väestönsuojelun teleyhteyksien suunnittelusta ja ylläpidosta yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa sekä valmiudesta tarvittavien yhteyksien luovuttamiseksi pelastusviranomaisten käyttöön,
   b) hätä- ja muiden viranomaistiedotteiden välittämisestä väestölle sähköisten joukkoviestimien kautta,
   c) pelastustoimintaan varautumisesta ja liikenneväylien raivauksesta,

d) liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksistä evakuoinnissa sekä
e) kuljetusten järjestämisestä evakuoinnissa;

9) *Ilmatieteen laitos* laatii metsäpaloindeksit ja antaa tarvittaessa metsäpalovaroituksen ja muun sääilmiöihin liittyvän varoituksen sekä luovuttaa asianomaiselle viranomaiselle pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa tarpeelliset säätiedot ja -ennusteet ja ajelehtimisarviot, osallistuu säteilyvalvontaan ja esittää radioaktiivisten ja muiden vaarallisten aineiden kulkeutumisesta ilmakehässä;
10) *Ilmailulaitos ja lentoasemat* osallistuvat pelastustoimintaan, siten kuin ilmailulaissa ja ilmailumääräyksissä säädetään;
11) *Säteilyturvakeskus* valvoo ydinenergian ja säteilyn käytön turvallisuutta ja vastaa valtakunnallisen säteilyvalvonnan ylläpitotehtävistä sekä ilmoitusten, varoitusten ja suojelutoimia koskevien suositusten antamisesta, huolehtii säteilytapahtumien turvallisuusmerkityksen arvioinnista ja osallistuu asiantuntijana ydinenergian ja säteilyn käyttöön liittyvien turvallisuuskysymysten käsittelyyn.

Menettelytavoista puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan sovitaan puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön välisessä sopimuksessa.

Valtion ja kunnan viranomaiset ja laitokset antavat lisäksi pyynnöstä pelastusviranomaisille toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa *virka-apua.*

Valtiollinen pelastuspalvelu

Edellä pelastustoimiasetuksessa luetelluista niistä valtion viranomaisista, jotka velvoitetaan osallistumaan pelastustoimintaan, on vielä erotettava ne viranomaiset, joille kuuluu johtovastuu pelastuspalveluun kuuluvista etsinnöistä maa-alueilla ja sisävesillä, meripelastuspalvelusta, öljyntorjunnasta ja muusta ympäristöpelastuspalvelusta sekä lentopelastuspalvelusta.

Valtion viranomaisten johtaessa ja vastatessa näistä tehtävistä voidaan puhua *valtiollisesta pelastuspalvelusta,* jota johtavat ja siitä vastaavat viranomaiset ovat:

- *poliisi*, joka vastaa kadonneiden etsinnästä maa-alueilla ja sisävesillä;
- *rajavartiolaitos,* joka johtaa meripelastuspalvelua;
- *ympäristöviranomaiset,* jotka vastaavat öljyvahinkojen torjunnan järjestämisestä ja johtamisesta, huolehtivat tulvasuojelusta ja patoturvallisuudesta sekä
- *Ilmailulaitos ja lentoasemat*, jotka osallistuvat pelastustoimintaan siten kuin ilmailulaissa ja ilmailumääräyksissä säädetään.

Eri viranomaisille määrätyt tehtävät olivat ennen pelastustoimilain voimaan tuloa luonteeltaan lähinnä virka-apua. Pelastustoimilaissa tehtävät on määrätty keskeisille viranomaisille velvollisuudeksi, minkä lisäksi muut valtion ja kunnan viranomaiset antavat pyynnöstä virka-apua. Puutteena ainakin toistaiseksi, ettei kunnan tekniselle toimelle ole säädetty velvollisuudeksi pelastustoimen tehtäviä.

9 Lääkinnällinen pelastustoimi ja sairaankuljetus

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sairaankuljetustoimikunta totesi mietinnössään vuodelta 1970 sairaankuljetuksen tilanteen olleen sellainen, ettei Suomessa ollut sairaankuljetuksesta annettua lainsäädäntöä, vaan sairaankuljetustoimi oli kokonaisuudessaan paikallisten järjestelyjen varassa. Rainer Alho korostaa kirjassaan ”Kunnan sairaankuljetustoimen järjestely” (1975), että julkisesta sairaankuljetuksesta vastasivat pitkään vain kaupunkien palokunnat,

joissa tämä toiminta alkoi kunnallisten päätösten perusteella jo viime vuosisadan vaihteessa. Myöhemmin tulivat myös eräät sairaalat ja sotien jälkeen yksityiset sairaankuljetusliikkeen harjoittajat mukaan tälle toimialalle.

Maaseudulla sairaankuljetustoiminta oli käytännöllisesti katsoen kokonaan yksityisen yritteliäisyyden ja Suomen Punaisen Ristin toiminnan varassa. Sairaaloiden hoitamat sairaankuljetukset kohdistuivat kuten nykyisinkin pääasiallisesti potilaan siirtoon sairaalasta toiseen. Eräissä tapauksissa sairaankuljetustoimi saattoi olla kokonaan järjestämättä.

Vuoden 1972 kansanterveyslain myötä sairaankuljetustoimi saatettiin julkisen vallan ohjauksen ja valvonnan piiriin. *Kansanterveyslain nojalla sairaankuljetuksen järjestelystä tuli kunnallinen tehtävä.* Terveyskeskusta ylläpitävän kunnan tai kuntayhtymän tulee huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä, lukuun ottamatta siinä tarvittavien ilma-alusten sekä kelirikkokelpoisten ja vastaavanlaisten erityiskulkuneuvojen hankintaa ja ylläpitoa.

Sairaankuljetukset jaetaan *kiireellisiin ja tavanomaisiin eli kiireettömiin kuljetuksiin*. Kiireelliset kuljetukset edellyttävät hälytysvalmiutta, jolta on vaadittava, että kuljetuspyynnön saapuessa apua on kaikkina vuoden- ja vuorokaudenaikoina lähetettävä heti. Kansanterveyslaki tarkoittaa vain sellaista sairaankuljetustoimintaa, jossa potilas on kuljetettava sairaankuljetusajoneuvolla.

Kansanterveyslaki ei edellytä, että sairaankuljetus hoidettaisiin kunnan terveyskeskuksen omana toimintana. Käytännössä toteuttaminen voi tapahtua terveyskeskuksen välittömästi ylläpitävän toiminnan lisäksi *ostopalveluna* muulta kunnalliselta laitokselta (yleensä palolaitokselta), yhteisöltä (yleensä SPR:ltä) tai yksityiseltä sairaankuljetusyrittäjältä

Kaupungeissa hoidetaan sairaankuljetus aikaisemman käytännön pohjalta *yleisesti palokuntien toimesta*. Palokunnat hoitavat usein sekä kiireelliset että tavanomaiset kuljetukset. Palokuntien rinnalla hoitavat sairaankuljetusta erityisesti suuremmissa kaupungeissa yksityiset sairaankuljettajat keskittyen pääasiallisesti tavanomaisiin kuljetuksiin. Maaseudulla sairaankuljetus on hoidettu lähes säännönmukaisesti yksityisten ammatinharjoittajien toimesta, mutta myös maaseudulla on viime aikoina yleistynyt palokuntien hoitama sairaankuljetus. Näin on myös eräissä kaupungeissa. Vain harvoissa kunnissa terveyskeskus hoitaa sairaankuljetuksen omana toimintanaan.

Terveydenhuollon organisaatiossa *hoitoketjun* muodostavat kaikki potilaan hoitoon osallistuvat yksiköt tapahtumapaikalta lopulliseen hoitopaikkaan saakka. Sairaankuljetus on useimmiten ensimmäinen terveydenhuollon yksikkö, joka hoitaa potilasta tapahtumapaikalla ja kuljetusten aikana. Jos tarvitaan muuta ammattihenkilökuntaa jo tapahtumapaikalla aloitettavan ensihoidon toteuttamiseksi, terveyskeskuksen ja sairaalan velvollisuus on huolehtia sen lähettämisestä tapahtumapaikalle. Pisimmälle vietynä tämä tarkoittaa sairaankuljetusyksikköä, jonka lääkinnällisen toiminnan hoitaa tai johtaa sairasauton miehistöön kuuluva lääkäri. Tällainen ”lääkäriambulanssi” on ollut toiminnassa Helsingissä vuodesta 1972 lukien.

Myöhemmin 1980-luvulla hoitolaitosten ulkopuolella tapahtuvan toiminnan kehityttyä kehitettiin pelastustoimeen liittyvä lääkinnällinen toiminta. *Lääkinnällisellä pelastustoimella* tarkoitetaan niitä terveydenhuollon valmiuksia ja yksiköitä, jotka on varattu sairaanhoitolaitosten ulkopuolella tapahtuvaan ensiapuun ja ensihoitoon tapahtumapaikalla, kuljetuksen aikana sekä välittömään ensihoitoon sairaalalaitoksessa. Näitä valmiusyksiköitä ja toimintoja ovat esimerkiksi sairaaloiden ja terveyskeskusten lääkintäryhmät, sairaankuljetusyksiköt, terveydenhuollon laitosten hätätilanteiden päivystystoiminnat sekä vapaaehtoiset ensiapu-

ryhmät. Tältä pohjalta luodaan suuronnettomuuksien ja muiden poikkeusolojen vaatimat toiminta- ja lääkintämateriaalivalmiudet.

Hyvästä hälytysvalmiudesta johtuen sammutus- ja pelastusyksiköt ovat usein ensimmäisenä onnettomuuspaikalla ja näin valmiina ensimmäisiin hoitotehtäviin. Palomiehillä on myös lähes aina sairaankuljettajan koulutus. Yksikköä, joka tavoittaa hätätilapotilaan ensin, kutsutaan *ensivasteyksiköksi.*

Hätätilapotilaalla tarkoitetaan vaikeasti sairastunutta tai loukkaantunutta potilasta, jonka tila huononee nopeasti tai riski on suuri. Tuolloin ei aina riitä, että potilas kiidätetään sairaalaan, vaan selviytymisen edellytyksenä voi olla, että hoito aloitetaan jo tapahtumapaikalla. Paras tulos saavutetaan nopeuttamalla kaikkia auttamisketjun osatoimintoja. Tässä tarvittava järjestelmä, *ensihoitopalvelu* on osa erikoissairaanhoidon päivystyspalvelua.

Ensivasteella tarkoitetaan mitä tahansa hätätilapotilaan todennäköisesti ensimmäisenä tavoittavaa *yksikköä*, joka pystyy ainakin hätäensiapuun, ensiarvioon, havaintojensa raportoimiseen ja mieluiten kammiovärinän hoitamiseen defibriloimalla. Oheistehtävänään ensivasteyksikkönä toimivaa yksikköä ei koskaan hälytetä kohteeseen ainoana eikä se koskaan kuljeta potilasta oma-aloitteisesti. Tällainen yksikkö voidaan hälyttää kohteeseen lisävasteeksi myös avustamaan pelastus- ja ensihoitotehtävissä tai opastamaan kauempaa tulevia yksiköitä.

Palokunnat suorittavat ensivastetehtäviä ainakin 151 sellaisessa kunnassa, jossa ne eivät sopimuksen nojalla huolehdi sairaankuljetuksesta. Ensivastetehtävä-nimitystä käytetään silloin, kun hätätilapotilasta lähtee auttamaan palokunnan sammutus- tai pelastusyksikkö sellaisissa tilanteissa, joissa päivystysvuorossa olevat sairaankuljetusyksiköt eivät pääse tai ehdi ajoissa paikalle. Tällainen järjestely on tavanomainen niissä noin 70 kunnassa, joissa palokunta tai pelastuslaitos suorittaa sairaankuljetusta.

Pelastustoimeen liittyvä lääkinnällinen toiminta on muodostunut kiinteäksi osaksi palokuntien toimintaa sairaankuljetustoimena ja ensivastetoimintana johtuen palokuntien hyvästä hälytysvalmiudesta, koulutustasosta ja järjestelyjen taloudellisesta edullisuudesta.

10 Kansainvälinen toiminta

Pohjoismainen yhteistyö

Pelastustoimen kansainvälinen toiminta rajoittui aikaisemmin lähinnä sekä palotoimessa että väestönsuojelussa *pohjoismaiseen yhteistyöhön*, jolla on pitkät, vakiintuneet perinteet. Ennen viranomaistoiminnan vahvistumista, joka varsinaisesti tapahtui 1970-luvun puolivälissä, erityisesti alan järjestöt vastasivat kansainvälisestä yhteistoiminnasta. Toimintamuotoina pohjoismaisessa yhteistyössä ovat pelastuspalvelusta ja väestönsuojelusta vastaavien ylijohtajien tapaamiset, viranomaiskokoukset ja -työryhmät, yhteisprojektit ja harjoitukset sekä yhteistyö onnettomuustilanteissa, johon liittyy pohjoismainen pelastuspalvelukäsikirja. Yhteistoimintaa toteutetaan sekä ministeriöiden ja virastojen että rajakuntien ja -läänien kesken. Muita yhteistyöalueita ovat meri- ja lentopelastuspalvelu, ympäristövahinkojen torjunta, ydinturvallisuus sekä rakentamismääräysten kehittäminen.

Pohjoismaiden kesken on voimassa vuonna 1989 solmittu sopimus valtakunnanrajojen yli ulottuvasta yhteistyöstä onnettomuustapauksissa ihmisiin, omaisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi. Onnettomuustilanteisiin liittyvän

yhteistoiminnan lisäksi tarkoituksena on edistää kokemusten vaihtoa, tutkimusyhteistyötä ja harjoituksia

Euroopan Unioni

Pelastushallinto osallistuu aktiivisesti EU:n pelastuspalvelualan yhteistyöhön (komission yksikkö DG X1.C.4). Toiminta on hallitusten välistä yhteistyötä, jonka tärkeimpinä tavoitteina ovat aktiivinen tiedonvaihto yhteisöä kiinnostavista asioista ja yhteistyötapojen kehittäminen. Toimintamuotoja ovat ylijohtajien ja kansallisten yhteyshenkilöiden kokoukset, asiantuntijaryhmät, seminaarit ja asiantuntijavaihto. Komissioon on perustettu myös ympärivuorokautinen operatiivinen keskus, johon liittyen on laadittu yhteisön pelastuspalvelukäsikirja.

Toisen osan EU-toiminnasta muodostaa EU-säädösvalmistelun osallistuminen ja siihen vaikuttaminen sekä annettujen säädösten toteuttaminen, mitkä edellyttävät yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa. Pelastushallintoa koskevat säädökset liittyvät erityisesti teollisuusonnettomuuksien ehkäisyyn ja ydinturvallisuuteen (komission pääosasto XI) sekä sisämarkkinoiden toteuttamiseen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta (teknisten laitteiden standardointityö, rakennusten paloturvallisuus, työsuojelu)

Lähialueyhteistyö

Pelastushallinnolla, mukaan lukien lääninhallitukset, on lähialueyhteistyötä Viron, Latvian, Venäjän Federaation ja Karjalan tasavallan kanssa. Yhteistyöalueita ovat palo- ja pelastustoimen kehittämistyö, alan koulutuksen järjestäminen, yhteiset harjoitukset sekä muu käytännön yhteistyön toteuttamisedellytysten edistäminen. Venäjän (1994) ja Viron (1995) kanssa solmittujen pelastuspalvelusopimusten määrittämä yhteistyö kattaa onnettomuuksien ilmoittamisen ja keskinäisen avunannon onnettomuustapauksissa.

YK

Suomi osallistuu YK:n puitteissa Humanitaaristen Asioiden koordinaatioyksikön (OCHA) koordinoimaan kansainväliseen pelastus- ja avustustoimintaan luonnon- ja ympäristöonnettomuuksissa sekä moniulotteisissa kriiseissä (complex emergencies). OCHA:ssa toimii myös YK:n ympäristöohjelman (UNEP) kanssa yhteinen yksikkö, joka vastaa toiminnan koordinoinnista teknologisissa- ja ympäristöonnettomuuksissa. Suomi osallistuu toimintaan lähettämällä asiantuntijoita arvioimaan tuhojen vaikutuksia ja avuntarvetta sekä koordinoimaan ulkomailta saapuvaa avustustoimintaa sekä lähettämällä tarvittaessa suomalaisia pelastusmuodostelmia.

NATO

Suomi allekirjoitti vuonna 1994 NATON rauhankumppanuusohjelman (PfP). Pelastushallinto osallistuu ohjelman etsintä- ja pelastustoimintaan sekä ympäristöonnettomuuksien torjuntaan. Toiminnalla pyritään tiedonvaihdon edistämiseen sekä varautumiseen ja viranomaisten yhteistyön kehittämiseen. Päätoimintamuotoja ovat eri yhteistyöryhmien kokoukset, koulutustilaisuudet ja harjoitukset.

OECD

Pelastushallinto osallistuu OECD:n kemikaalionnettomuuksien asiantuntijaryhmän työskentelyyn. Myös NEA:lla on pelastustoimintaan liittyvää yhteistyötä ydinturvallisuuden alalla.

Arktinen neuvosto

Arktisten maiden valmius- ja pelastuspalveluyhteistyö käynnistyi ministerikokouksen yhteisellä päätöksellä (Rovaniemen julistus). Pelastushallinto on osallisena ohjelman (Arctic Environment Protection Strategy) alaisen EPPR-työryhmän (Emengency Prevention, Preparedness and Response) työssä. Ohjelma ei käsitä uusia sopimuksia vaan päämääränä on tehostaa olemassa olevien sopimusten soveltamista arktisilla alueilla. Rovaniemen prosessia jatkaa Ottawassa 1996 perustettu Arktinen neuvosto.

Standardointi

Pelastustointa koskevaa standardointityötä tehdään erityisesti CEN:n työryhmissä. Näiden eurooppalaisten standardien kansallinen käsittely tapahtuu mm. SFS:n paloteknisen komitean (TK 108) piirissä. Osa tästä standardoinnista kuuluu tiettyjen EU-direktiivien käsittämään standardien harmonisointityöhön.

Muut järjestöt

Pelastushallinto osallistuu asiantuntijaroolissa myös eri viranomais- ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoimintaan. Näitä ovat erityisesti CTIF:n (International Technical Committee for the Prevention and Extinction of Fire) FEU:n (Federation of European Union Fire Officers) ja CEFIC:n (European Chemical Industry Council) järjestämät ja toteuttamat seminaarit ja projektit.

Alan kansallisilla järjestöillä on kansainvälistä yhteistyötä mm. FEU:n, CTIF:n ja CFPA:n (Confederation of Fire Protection Associations) puitteissa.

Kahdenväliset suhteet

Kansainvälisen yhteistoiminnan kannalta merkittäviä ovat myös lukuisat vierailut ja muut tiedonvaihtotapaamiset, joiden tuloksena on muotoutunut eri sisältöisiä yhteistyösopimuksia ja -muistioita (memorandum of understanding) sekä Suomen kaupallisten tavoitteiden edistämiseen tähtääviä teknistaloudellisen ja -tieteellisen yhteistyön toteuttamispapereita. Näitä on allekirjoitettu mm. Malesian, Unkarin ja Saudi-Arabian pelastushallintojen kanssa.

Pelastustoimintavalmius

Suomen tämänhetkinen kansainvälinen pelastus- ja avunantovalmius, jota toteutetaan ensi sijassa Finnrescueforce (FRF) -muodostelman avulla, joka perustuu sekä kansainvälisiin että koti- ja ulkomaisiin päätöksiin. Toiminnan varsinainen perusta on sisäasiainministeriön päätös pelastuspalvelun kansainvälisestä avunantovalmiudesta vuodelta 1993.

FRF-toiminnassa käytetään suurimpien pelastuslaitosten Espoon, Helsingin, Tampereen, Turun ja Vantaan sekä Pelastusopiston henkilöstöä. Sisäasiainministeriö voi valita FRF-tehtäviin henkilöitä myös muista pelastuslaitoksista, valtion viranomaisista ja vapaaehtoisista järjestöistä. Henkilöapu muodostuu asiantuntijoista, erikoisryhmistä ja pelastusmuodostelmista. Lisäksi voidaan lähettää pelastustoimen kalustoa tavara-apuna tuhoalueilla työskentelevien paikallisten organisaatioiden käyttöön. Vuonna 1999 avunpyynnöt ovat koskeneet asiantuntijoita: johtamis-, koordinointi-, yhteyshenkilö- ja arviointitehtäviin.

FRF-toiminta perustuu pelastustoimilakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. *Pelastustoimilain 50 §:*

Sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu, pelastustoimesta vastaava ministeriö voi toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Vastaava ministeriö voi pyytää apua ulkomailta.

11 Pelastustoimen johtaminen

Kaikissa pelastustoimeen liittyvissä toiminnoissa tarvitaan eri tasoilla johtamista. Normaalioloissa ja päivittäisissä oloissa johtaminen on luonteeltaan *hallinnollista asiajohtamista* (management) ja *henkilöjohtamista* (leadership). Palo- ja pelastuslaitoksissa henkilöjohtamisesta käytetään nimitystä *asemapalvelujohtaminen,* johon vasta viime aikoina on alettu keskitetymmin kiinnittää huomiota johtuen lähinnä siinä esiintyvien puutteiden julkitulosta. Palo- ja pelastuslaitoksissa ei ehkä ole johtamisen kannalta tehty riittäviä johtopäätöksiä siitä tosiasiasta, että niissä toimii päällekkäin kaksi organisaatiota: *asemapalveluorganisaatio ja tilanneorganisaatio*. Selvitysten mukaan puutteet johtuvatkin siitä, ettei asemapalvelujohtamisessa ole riittävästi päästy eroon vanhoista, jäykistä perinteistä (Vähäsalo 1998).

Keskushallinnossa ja lääninhallituksissa normaaliolojen päivittäinen johtaminen on hallinnollista asiajohtamista, koska pelastustoimen organisaation työnjohto paikallistasolla on kunnilla ja pelastustoimen henkilöstö on kuntien palveluksessa.

Yleisestikin on todettava, että pelastustoimi on perustuessaan kunnalliseen jaotukseen heterogeeninen järjestelmä, jossa ei ole selkeää kokonaisjohtamisvalmiutta.

Normaali- ja päivittäisissä oloissa tarvittavaa hallinnollista asiajohtamista ja henkilöjohtamista käsitellään pelastustoimen nykytilaa ja optimaalista mallia koskevissa osissa. Tarkastelun kohteena tässä luvussa on *pelastustoimen koordinointi ja tilanteenaikainen operatiivinen johtaminen.*

Pelastustoimen koordinointi

Pelastustoimen menestykselliseksi hoitamiseksi edellytetään kaikkien toimintaan osallistuvien viranomaisten, organisaatioiden ja myös vapaaehtoisen sektorin yhteistyötä, jonka yhteistyön järjestämiseksi varsinkin aiemmin tehtävistä vastaavan ministeriön avuksi asetettiin *neuvottelukuntia*. Näiden neuvottelukuntien tehtävänä oli avustaa ministeriötä toimialan suunnittelussa ja kehittämisessä, joka pelastustoimen alalla vaatii laajaa yhteistyötä ja koordinointia.

Ennen vuonna 1960 annettua palolakia ei alalla ollut erityistä yhteistoiminta- ja koordinointielintä eikä koordinointitarvetta ollut samassa mitassa kuin nykyään, koska toiminta rajoittui sammutustoimeen. Vasta mainitun lain nojalla valtioneuvosto asetti palotoimen suunnittelua ja kehittämistä varten sisäasiainministeriön avuksi *paloasiain neuvottelukunnan*, jonka jäsenet edustivat valtiota, kuntia, sekä palontorjuntajärjestöjä, palovakuutuksia myöntäviä yhteisöjä ja muita palotoimeen liittyviä aloja. Neuvottelukunnassa tuli olla edustettuna paloteknillinen ja rakenteellista paloturvallisuutta koskeva asiantuntemus. Palo- ja pelastustoimilain voimaantulon jälkeen neuvottelukunnan nimi muuttui *palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnaksi.*

Vuoden 1958 väestönsuojelulain nojalla väestönsuojelun suunnittelua, järjestelyä ja kehittämistä varten valtioneuvosto asetti sisäasiainministeriön avuksi *väestönsuojeluneuvottelukunnan*, jonka jäsenet edustivat yhteiskuntaelämän eri aloja.

Valtioneuvoston teki vuonna 1973 päätöksen järjestelyistä pelastuspalvelun kehittämiseksi, jonka päätöksen nojalla *sisäasiainministeriö tuli huolehtimaan pelastuspalvelun yleissuunnitte-*

lusta, -johdosta ja -valvonnasta sekä koordinoinnista. Ministeriön avuksi asetettiin *valtakunnallinen pelastuspalvelun neuvottelukunta,* jossa tärkeimmät pelastuspalvelussa tehtäviä omaavat viranomaiset sekä vapaaehtoinen pelastuspalvelu olivat edustettuina.

Mainitut kolme neuvottelukuntaa huolehtivat sisäasiainministeriön apuna pelastustoimen koordinointitehtävistä aina vuoteen 1988, jolloin hallinnon kehityksen myötä niiden tehtävät yhdistettiin ja muodostettiin *pelastushallinnon neuvottelukunta.*

Sisäasiainministeriön (pelastusosaston) asettamat edustajat huolehtivat pelastustoimen näkökohtien huomioon ottamisesta erityisesti maanpuolustuksen muiden alojen neuvottelukunnissa, joista tärkeimmät olivat lääkintähuollon neuvottelukunta, maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta (MATINE), maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS), puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) ja sähköisen viestinnän varautumisen neuvottelukunta (aikaisemmin viestialan neuvottelukunta).

Vuoden 1991 valmiuslaissakin mainitun yleisvastuun periaatteen mukaisesti kukin ministeriö huolehtii omaan toimialaansa kuuluvasta *varautumisesta poikkeusoloihin*. Ministeriössä kansliapäällikkö tai valtiosihteeri vastaa hallinnonalansa varautumisesta. Ministeriö voi määrätä hänen avukseen erityisen *valmiuspäällikön* hoitamaan tätä tehtävää. Sisäasiainministeriössä valmiuspäällikkönä oli perinteisesti toiminut yleisen osaston osastopäällikkö, kunnes pelastusylijohtaja määrättiin tähän tehtävään vuonna 1987. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri toimii ministeriöiden valmiuspäälliköiden puheenjohtajana puolustusneuvoston sihteeristön avustaessa häntä tässä tehtävässä.

Sisäasiainministeriössä johtamistoiminta järjestettiin uudelleen vuonna 1990, jolloin turvallisuusasioiden rajojen vartioinnin, poliisitoimen ja pelastustoimen asioiden koordinointia varten muodostettiin *turvallisuusasioiden johtoryhmä* (TURJO).

Tässä mainitut järjestelyt nostivat samalla pelastusylijohdon ministeriössä aikaisemmasta sivulla olevasta roolista sille yhteiskunnallisen merkityksen edellyttämään asemaan. On huomattava, että kehitys oli pitkälti seurausta kansainvälisessä ympäristössä tapahtuneesta muutoksesta ja sattuneista seurauksiltaan valtakuntien rajat ylittäneistä onnettomuuksista, erityisesti vuonna 1986 sattuneesta Tshernobylin ydinvoimalaitoksen räjähdyksestä. Aiemmin oli valtakunnallista johtoa ajateltu tarvittavan vain sodasta johtuvissa poikkeusoloissa, jolloin olisi etukäteen muodostettu eri tasoille poikkeusoloihin suunnitellut johtoelimet ja muut organisaatiot.

Läänin alueella pelastustoimen koordinoinnista vastasi *lääninhallitus*, johon saatettiin eri viranomaisista ja yhteistyötahoista muodostaa toimikunta tai yhteistyöryhmä toimimaan lääninhallituksen apuna.

Paikallisen pelastustoimen koordinoinnin osalta selvät säännökset puuttuvat. Palo- ja pelastustoimiasetuksen nojalla suunnittelun järjestämisestä vastasivat paloviranomaiset, palolautakunta ja palopäällikkö. Sisäasiainministeriö antoi vuonna 1988 ohjeen *Yleisen pelastuspalvelun suunnittelu (Sarja A:26).* Ohjeen mukaan yhteistoiminta pelastuspalveluun osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen kesken järjestetään kunnan oloihin soveltuvalla tavalla. Yleensä olisi tarkoituksenmukaista, että *kunnanhallitus asetti tätä varten pelastuspalvelutoimikunnan (tai -neuvottelukunnan).* Ohje lähti siitä, että pelastuspalvelun ja väestönsuojelun järjestelyjen yhteensovittamisen kannalta olisi edullista, että *pelastuspalvelutoimikuntaan nimettäisiin samat henkilöt, jotka toimivat kunnan väestönsuojelun johtokeskuksen johtoryhmänä, jolloin toimikunnan puheenjohtajana olisi kunnanjohtaja.* Toimikuntaan voitaisiin asiantuntijana nimetä

muiden tarvittavien viranomaisten ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun edustajia.

Valmiuslain nojalla valtioneuvosto voi määrätä, että kunnanhallituksen on asetettava avukseen *valmiustoimikunta.* Sen tehtävänä on sovittaa yhteen kunnan ja valtion viranomaisten sekä talouselämän ja kansalaisjärjestöjen toimintaa. Valtioneuvosto antaa tarkemmat määräykset toimikunnan tehtävistä, järjestysmuodosta ja toiminnasta. Valmiustoimikunta voidaan määrätä kuitenkin vain lain tarkoittamissa *poikkeusoloissa* eikä sen suhde esimerkiksi johtokeskuksen johtoryhmään ole selkeä.

Kunnassa kysymys pelastustoimen koordinoimisesta ei olekaan yksiselitteinen asia. Ainoastaan väestönsuojelun osalta tehtävä on väestönsuojelulain nojalla määrätty *kunnanjohtajalle*. Pelastustoimilaissa säädetään kumoutuvan väestönsuojelulain mukaisesti, että väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toimintaa kunnassa yhteensovittaa kunnanjohtaja.

Kysymys koko pelastustoimen koordinoinnista kunnassa on ollut haparoivasti järjestetty aiemmassa lainsäädännössä, mutta ei näytä selkeältä pelastustoimilaissakaan. Yleisesti ratkaisuvalta ja tehtävät kunnassa jakaantuvat kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen sekä lainsäädännössä ja kunnan johtosäännöissä määrättyjen muiden monijäsenisten toimielinten ja viranhaltijoiden kesken, mikä kunnallisen johtamisjärjestelmän monimutkaisuus sinällään vaikeuttaa pelastustoimen koordinoinnin järjestämistä.

Luonteeltaan koordinointi ei kovin hyvin sovellu kunnan monijäseniselle toimielimelle, jossa ei ole eri toimialojen asiantuntemusta. Kunnanjohtajan tehtäviä voisikin tässä mielessä laajentaa käsittämään koko pelastustoiminta. Kunnanjohtaja järjestäisi eri viranomaisten ja yhteisöjen keskeisen yhteistyön.

Pelastustoiminnan paikallinen johtaminen

Pelastustoiminnan operatiivinen johtaminen toimintatilanteissa on suoraa ja autoritääristä käskyvaltaa ja käskyjen toteuttamista. Tämä johtamismalli on johdettu suoraan puolustusvoimien johtamiskäytännöstä. Hyväksyttävänä lähtökohtana pidetään sitä, että *yhdellä henkilöllä tulee olla vastuu kokonaistilanteen johtamisesta.*

Pelastustoiminnan (sammutustoiminnan) johtaminen pyrittiin aikaisemmassa palolainsäädännössä kytkemään käsitteeseen paloviranomainen. Vuoden 1933 palolain nojalla sammutustoimintaa johtavia paloviranomaisia olivat *palopäällikkö, sammutuspäällikkö* sellaisissa maalaiskunnan palopiireissä, joissa palopäällikkö ei asu sekä tulipalon aikana jokainen kunnalliseen palotoimeen kuuluvan palokunnan päällikkö.

Palopäällikkö oli alkuaan ollut etukäteen, mutta tavallisesti vain määräajaksi, valittu sammutustyön johtaja. Sitä mukaa kuin kunnallisia palokuntia perustettiin, palopäälliköstä tuli kunnan viranomainen ja kunnallisen palokunnan päällikkö. Palopäällikkö tuli toimimaan kolmessa tehtävässä:

- kunnan hallinnollisena viranomaisena,
- palonehkäisyviranomaisena ja
- sammutustoimen päällikkönä.

Varsinkin toimiessaan sammutustoiminen päällikkönä palopäälliköllä oli laajat valtuudet vastata sammutustoimen valmiudesta ja johtaa tulipaloissa sammutustyötä.

Palolaki edellytti, että maalaiskunnat oli yleensä jaettava palopiireihin, joista jokaisessa tuli olla sammutuspäällikkö, joka johti sammutustyötä kunnes palopäällikkö tai tämän sijainen saapui palopaikalle. Sammutuspäällikkö oli määräajaksi valittu luottamusmies.

Tulipalojen aikana oli jokainen kunnalliseen palotoimeen kuuluvan palokunnan palopäällikkö paloviranomainen (Pesonen 1935).

Vuoden 1960 palolain mukaan paloviranomaisia olivat palolautakunta, palopäällikkö, sammutuspäällikkö ja heidän varamiehensä tehtäviään hoitaessaan, palotarkastaja sekä lisäksi tulipalon aikana kunnallista palokuntaa sammutustyössä johtava henkilö. *Sammutustyön johtajina toimivat paloasetuksen nojalla palopäällikkö, sammutuspäällikkö, heidän varamiehensä sekä lain nojalla mainittu kunnallista palokuntaa sammutustyössä johtava henkilö*. Lain nojalla sammutustyössä tarvittavat johtamis- ja muut valtuudet kuuluivat nimenomaan sammutustyön johtajalle.

Palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaan sammutus- ja pelastustoimintaa tuli johtamaan *sen kunnan paloviranomainen, jossa tulipalo oli syttynyt tai muu onnettomuus tapahtunut,* jollei toisin ollut säädetty tai määrätty. Paloviranomainen tuli siis nimenomaisen säännöksen mukaan vastuuseen myös *pelastustoiminnan* johtamisesta kunnan alueella. Uusi laki ratkaisi siten yksiselitteisesti kysymyksen johtosuhteista pelastustoiminnassa, mikä aikaisemmin oli lähinnä lain tulkinnan varassa (Alho 1978).

Sammutus- ja pelastustoiminnan *johtovastuu oli siis kunnan paloviranomaisella*, joka määriteltiin laissa. *Kunnan paloviranomaisia olivat palolautakunta, palopäällikkö, apulaispalopäällikkö, palotarkastaja, sammutuspäällikkö ja vakinaisen tai puolivakinaisen palokunnan päivystysvuorossa oleva korkein esimies taikka muuta kunnallista palokunta pelastustoiminnassa johtava henkilö.* Säännöksessä on pyritty tyhjentävään luetteloon kysymykseen tulevista paloviranomaisaseman omaavista toimielimistä ja henkilöistä.

Kysymys on kuitenkin ongelmallinen, koska *paloviranomaisasema tulee kyseeseen sekä hallinnollisissa ja tarkastustehtävissä että sammutus- ja pelastustoiminnan johtotehtävissä*. Palolautakunta voi tietenkin olla viranomainen vain hallinnollisessa mielessä eikä palotarkastajalla välttämättä tarvitse olla tehtäviä sammutus- ja pelastustoiminnan johtamisessa. Toisaalta taas kunnan palo- ja pelastustoimen palveluksessa olevilla muilla viranhaltijoilla palomestareilla, apulaispalomestareilla, paloesimiehillä ja muulla paloalipäällystöllä, mahdollisesti myös miehistöllä voi olla hallinnollisia ja tarkastustehtäviä, jotka vaatisivat viranomaisasemaa.

Johtosuhteissa pelastustoiminnassa eri viranomaisten kesken oli ennen palo- ja pelastustoimilain voimaantuloa epäselvyyttä, joskin mainitut tehtävät käytännössä hoidettiin lähes kokonaan paloviranomaisten toimesta (Alho 1978). Uusi laki ei kaikilta osin selkiinnyttänyt johtamiskysymystä, koska eri viranomaisten osuutta koskevat säännökset sisältyivät eri alojen lainsäädäntöön. Pääperiaatteena eri toimialojen välisissä johtosuhteissa oli se, että se viranomainen, jonka toimialaan varsinainen toiminnallinen vastuu kuului, vastasi myös toiminnan johtamistehtävistä. Sammutustoiminnan ja siihen liittyvän pelastustoiminnan johtovastuussa ei aikaisemminkaan ollut epäselvyyttä.

Palo- ja pelastustoimilain nojalla vastuu pelastustoiminnasta sekä sen johtamisesta kuuluu kunnan palo- ja pelastustoimelle edellyttäen, että tehtävä voidaan tarkoituksenmukaisesti hoitaa palotoimen viranomaisten toimesta. *Maa-alueilla tapahtuvan pelastustoiminnan johtovastuu kuului siten yleensä paloviranomaisille*. Poikkeuksen muodostivat eräitä toimialoja kuten etsintäpalvelua, ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelua, meripelastuspalvelua ja sisävesien

pelastuspalvelua koskevat erityislait ja säännökset (Alho 1978).

Pelastustoimilain mukaan pelastustoiminnan johtaminen perustuu palo- ja pelastustoimilain mukaiseen järjestelmään eli *pelastustoiminnan johtaja on siitä kunnasta, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jos kunnat eivät ole toisin sopineet*. Laissa ei kuitenkaan, poiketen palo- ja pelastustoimilaista, yhdistetä pelastusviranomaista ja pelastustoiminnan johtajaa, vaan säädetään, että *pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen tai muu kunnalliseen palokuntaan kuuluva henkilö siihen saakka, kun pelastusviranomainen ottaa toiminnan johtaakseen.*

Pelastustoimilain mukaan kunnan *pelastusviranomaisia ovat palopäällikkö ja kunnan näihin tehtäviin määräämät pelastustoimen viranhaltijat sekä kunnan asianomainen monijäseninen toimielin.* Kunnanvaltuusto määrää siten pelastusviranomaiset joko erillisellä päätöksellä tai delegoimalla ratkaisuvallan johtosäännöllä kunnanhallitukselle tai mieluummin asianomaiselle monijäseniselle toimielimelle tai palopäällikölle. On huomattava, että laki ei rajoita pelastusviranomaista mihinkään pelastustoimen viranhaltijaryhmään, vaan pelastusviranomaiseksi voidaan kunnan olosuhteista riippuen määrätä sekä päällystö-, alipäällystö- että miehistöasemassa oleva viranhaltija. Tässä yhteydessä tulee tarkasteltavaksi myös erilaiset viranomaistehtävät eli hallinnolliset, tarkastuksiin liittyvät ja operatiiviset johtamistehtävät.

Meripelastus, ilmailun pelastuspalvelu sekä eräiden öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta on järjestetty erityislainsäädännöllä erikseen. Näiden suhteen pelastustoimilaki on yleislakina väistyvä. Pelastustehtävät ja niiden johto hoidetaan, kuten aiemminkin, kyseisten erityislakien säätämässä järjestyksessä.

Pelastustoiminnan johtaminen suuronnettomuuksissa

Pelastustoiminta suuronnettomuuksissa edellyttää yleisesti kahden tai useamman kunnan pelastustoimen voimavarojen yhdistämistä samoin kuin avun saantia muilta viranomaisilta ja vapaaehtoisilta organisaatioilta.

Jo ennen vuoden 1933 palolain voimaantuloa oli naapuri- ja kaukoavustus Suomessa kehittynyt melkoisen pitkälle (Pesonen 1935). Mainitun palolain nojalla oli kunta suuren tulipalon sattuessa tai erikoisen palovaaran uhatessa velvollinen toisen kunnan paloviranomaisen tai järjestysviranomaisen pyynnöstä tai maaherran määräyksestä antamaan toiselle kunnalle apua sikäli kuin oman kunnan turvallisuutta vaaraan saattamatta oli mahdollista. Tällaisessa tilanteessa palosäännön mukaan palopaikalla johti apuun tullutta osastoa *sen oma päällystö asianomaisen sammutustyön johtajan antamien ohjeiden mukaan.*

Vuoden 1960 palolain mukaan tulipalon ulottuessa kahden tai useamman kunnan alueelle kunkin kunnan palopäällikkö tai muu sammutustyön johtaja hoiti johtotehtävät oman kunnan alueella, ellei *lääninhallitus tai sen valtuuttama valtion paloviranomainen määrännyt, minkä kunnan palopäällikön on toimittava sammutustyön johtajana koko paloalueella.*

Palo- ja pelastustoimilain mukaan tilanteessa, jossa tulipalo tai muu onnettomuus uhkaa laajentua suureksi tai muuten huomattavan vaaralliseksi on *aluepalopäällikön* tehtävänä ryhtyä johtamaan sammutus- tai pelastustoimintaa. Tällaisessa tilanteessa *lääninhallitus voi määrätä asianomaisen virkamiehensä tai muu valtion viranomaisen taikka samaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluvan kunnan paloviranomaisen johtamaan sammutus- ja pelastustoimintaa.*

Palo- ja pelastustoimilain mukaiset johtamisvaltuudet eivät selkeästi ulottuneet muihin kuin varsinaisella toiminta-alueella tapahtuvaan johtamiseen. Lakia ei oltu tarkoitettu esimerkiksi

Tshernobylin ydinvoimalaitosonnettomuuden seurausvaikutusten vatimaan valtakunnalliseen johtamiseen eikä myöskään varautumistoimiin, joita eräät uhkaavat satelliittien mahdolliset putoamiset aiheuttivat. Tällaisten tilanteiden varalta sisäasiainministeriön pelastusosastolla otettiin kesäkuussa 1988 käyttöön *päivystysjärjestelmä*, jonka avulla keskushallintoon saadaan tiedot merkittävistä onnettomuuksista ja voidaan käynnistää tarvittavat johtamis-, tiedotus- ja tutkintatoimet.

Pelastustoimilain nojalla *aluepalopäällikkö* voi ryhtyä johtamaan pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella.

Suuronnettomuuksissa, joiden vaikutukset ulottuvat laajoille alueille, on päätöksenteon nopeuden ja pelastustoiminnan tehokkuuden vuoksi tarpeen, että toimivaltuudet olisivat myös lääninhallituksen tai ministeriön käytettävissä, jolloin käskyt voitaisiin antaa yhdellä kertaa koko läänin tai jopa koko valtakunnan alueelle. Nopeita toimenpiteitä vaativissa tilanteissa ei välttämättömien pelastus- ja suojaamistoimenpiteiden suorittamista voi jättää odottamaan valmiuslain mukaista poikkeuksellisten toimivaltuuksien myöntämismenettelyä. Tämän mukaisesti on aikaisempaa johtamisjärjestelmää koskevaa johtamissäännöstöä täydennetty siten, että *erityisestä syystä lääninhallituksella ja pelastustoimesta vastaavalla ministeriöllä on oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajaksi muukin kuin paikallinen pelastusviranomainen tai aluepalopäällikkö.*

Kysymys pelastustoiminnan *yleisjohtamisesta* on ratkaistu säätämällä, että useampien toimialojen viranomaisten osallistuessa pelastustoimintaan tilanteen yleisjohtajana toimii *pelastustoiminnan johtaja.*

Väestönsuojelun johtaminen

Väestönsuojelun johtaminen pelastustoimilain nojalla tapahtuu aikaisemmin valmisteltujen periaatteiden mukaisesti. Kunnassa väestönsuojelun johtamisesta vastaa valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa *kunnanjohtaja.* Tämä on tarpeellista eri hallintokuntien toimenpiteiden yhteensovittamiseksi. Väestönsuojelutilanteessa kullakin kunnan toimialalla on normaaliajan tapaan vastuullinen johtajansa, jolloin myös kunnan pelastusviranomainen vastaa omasta toimialastaan kuten normaalioloissakin. Kunnan väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvat tällöin kaikki kyseiset eri toimialoja edustavat hallintokunnat.

Väestönsuojelua läänissä johtaa *lääninhallitus* sekä valtakunnallisesti *sisäasiainministeriö*. Näillä on pelastusviranomaisten johtamistehtävä väestönsuojeluun osallistuvien viranomaisten ja laitosten suhteen.

Liite. Toimet väestön ja omaisuuden turvaamiseksi

Uhka, vaarat

Väestön fyysistä turvallisuutta ja omaisuutta *ja yhteiskunnan toimintoja* uhkaavat monet vaarat. Osa on luonnononnettomuuksia, osa ihmisen itsensä aiheuttamia. Valtaosa onnettomuuksista on pieniä tapaturmia tai tulipaloja, joiden kohteeksi joutuu yksi tai muutama ihminen tai pieniä omaisuusarvoja. Harvemmin sattuu suurempia onnettomuuksia. Erittäin harvinaisia ovat varsinaiset suuronnettomuudet ja katastrofit, joiden kohteena voi olla satoja, jopa tuhansia ihmisiä.

Yleensä on totuttu siihen, että suuremmatkin onnettomuudet ovat paikallisia. Keväällä 1986 Tshernobylin ydinvoimalaitoksessa Neuvostoliitossa sattunut onnettomuus kuitenkin osoitti, että onnettomuuden vaikutukset voivat levitä laajalle kunnioittamatta valtakuntien rajoja.

Sota on onnettomuuksista pahin. Antaa kuitenkin väärän kuvan asioiden luonteesta, jos sota yritetään asettaa samalle todennäköisyysasteikolle onnettomuuksien kanssa. Sota ei syty samalla tavalla yllättäen kuin onnettomuudet yleensä eikä sodan seurauksia ja mittasuhteita suoranaisesti voida verrata onnettomuuksien seurauksiin. Silti on myös yhtymäkohtia niin niissä toimissa, joita tehdään ennaltaehkäisevässä mielessä kuin niissä toimissa, joihin on ryhdyttävä tuhon tapahduttua.
Pelastustoimen toimialan laajuutta voidaan vielä havainnollistaa seuraavalla kuvauksella siitä, mitä erilaisia toimia tarvitaan ihmisten ja omaisuuden turvaamiseksi erilaisissa tilanteissa.

Uhkat ja vaarat ja erilaiset tilanteet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- päivittäiset onnettomuudet
- normaaliaikaiset häiriötilanteet
- suuronnettomuudet
- poikkeusolot.

Ehkäisy

Ensisijaisesti on pyrittävä ehkäisemään onnettomuuksien syntyminen. Luonnononnettomuuksien osalta tähän ei ole mahdollisuuksia, mutta kaikissa muissa onnettomuuksissa ihminen on tavalla tai toisella ”syyllinen”.

Liikenneturvallisuustyö, rokotukset, palotarkastukset, rakentamismääräykset, tapaturmantorjunta ja valistustyö sekä epäoikeudenmukaisuuksien poistaminen yhteiskunnasta ovat toimia, joilla onnettomuuksien syntyminen pyritään ehkäisemään. Aktiivinen ja rauhantahtoinen ulkopolitiikka turvallisuuspolitiikan osana ja kansalaisten rauhantyö ovat toimia, joilla pyritään rauhantilan säilyttämiseen ja ehkäisemään kansakunnan joutuminen sotaan.

Ehkäisy muodostuu siten seuraavista toimista

- palonehkäisy
- rakentamismääräykset
- liikenneturvallisuustyö
- tapaturmantorjunta
- epäoikeudenmukaisuuksien poistaminen
- tiedotus, neuvonta, valistus.

Varautuminen

Ehkäisevillä toimilla ei kuitenkaan voida kaikkien onnettomuuksien syntyä estää, minkä takia on varauduttava onnettomuuksien. Varautuminen edellyttää lainsäädäntöä, suunnittelua, organisointia, koulutusta ja valistusta, kaluston ja välineistön hankintaa, huoltoa ja kunnossapitoa, viesti-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien aikaansaamista ja suojien rakentamista. Varautumiseen kuuluu ainakin

- lainsäädäntö.
- suunnittelu
- organisointi
- koulutus ja valistus
- kaluston ja välineistön hankinta, huolto ja kunnossapito
- viesti-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien aikaansaaminen
- suojien rakentaminen.

Suojaaminen

Eräissä tapauksissa voidaan onnettomuuden syntyminen havaita etukäteen. Säteilyvalvontaa tarvitaan sekä ydinräjähdyksessä syntyvien radioaktiivisten laskeumien että ydinvoiman rauhanomaisen käytön yhteydessä. Suojautuminen sisätilaan tai erityisesti rakennettuun väestönsuojaan on tehokas keino useimmissa tapauksissa erilaisia myrkkyjä ja räjähdyksiä vastaan. Jotta suojaan pystyttäisiin siirtymään ajoissa, on annettava hälytys. Joissakin tapauksissa voi väestön siirtäminen vaara-alueelta olla tarkoituksenmukainen ja tehokas toimenpide. Suojaamistoimia ovat siten

- ilmavalvonta, säteily- sekä BC-valvonta
- hälyttäminen
- suojautuminen sisätiloihin/suojiin
- evakuointi.

Pelastustoiminta
Kun onnettomuus on tapahtunut, aloitetaan välittömästi pelastustoiminta. Puristuksiin tai loukkuun jääneet ihmiset pelastetaan käyttäen tarvittaessa teknisiä työvälineitä. Pelastetuille annetaan paikalla ensiapu ja ensihoito ja heidät kuljetetaan hoitopaikkaan. Tulipalot sammutetaan tai ainakin rajoitetaan niiden leviäminen. Jos saasteita on levinnyt, ryhdytään puhdistamaan. Joissakin tapauksissa on ennen pelastamisen aloittamista raivattava pääsytiet onnettomuuspaikalle. Vesi- ja viemäriverkostojen ja muiden yhdyskuntateknisten laitteiden hätäkorjaus on usein tarpeen. Liikenteen ohjuksesta ja yleisestä järjestyksestä pidetään huolta. Pelastustoiminta muodostuu seuraavista toimista

- **perustoiminnot**: sammuttaminen, pelastaminen, etsintä, lääkinnällinen pelastustoimi
- **tukitoiminnot**: huolto, puhdistaminen, raivaus, vaara-alueiden eristäminen, liikenteen ohjaus, muut toiminnot, jotka pelastustoiminnan määritelmän mukaan voidaan katsoa siihen kuuluviksi.

Hoito ja huolto

Pelastustoiminnan jälkeen jatketaan onnettomuuden uhrien hoitamista. Kotinsa menettäneille järjestetään tilapäinen majoitus ja muonitus. Raivaamista ja korjaamista jatketaan, samoin omaisuuden ja ympäristön suojaamista, kuten my;s yhteiskunnan toimintojen kannalta

tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten toiminnan turvaamista. Onnettomuuden uhrit ja heidän perheensä kaipaavat henkistä huoltoa. Kuolleet haudataan. Säteily- ja myrkkysaastutustapauksissa voivat tulla kyseeseen elintarvikkeiden ja käytön rajoitukset. Hoito- ja huoltovaiheen toimia ovat

- onnettomuuden uhrien hoidon jatkaminen
- tilapäinen majoitus ja muonitus kotinsa menettäneille
- raivauksen ja korjauksen jatkaminen
- henkinen huolto onnettomuuden uhreille ja heidän perheilleen
- kuolleiden hautaaminen
- elintarvikkeiden käytön rajoittaminen säteily- ja myrkytystapauksissa.

Toipuminen ja jälleenrakentaminen

Hoito- ja huoltovaiheenkin jälkeen toimintaa jatketaan. Vaikeasti loukkaantuneiden sairaanhoito vaatii pitkän ajan. Vaurioituneet talot, sillat ja muut yhdyskuntatekniset laitteet on korjattava. Onnettomuudessa kärsimään joutuneille maksetaan korvauksia. Heidän sosiaaliturvansa saattaa vaatia erityistoimia. Saaste- ja myrkytystapauksissa voidaan joutua rajoittamaan alueiden käyttöä. Toipumis- ja jälleenrakennusvaiheeseen kuuluvat

- vaikeasti loukkaantuneiden sairaanhoito
- vaurioituneiden talojen, siltojen ja muun infrastruktuurin korjaaminen
- korvaukset onnettomuudesta kärsimään joutuneille ja heidän sosiaaliturvastaan huolehtiminen
- alueiden käytön rajoittaminen saaste- ja myrkytystapauksissa.

Johtaminen

Kaikissa toiminnoissa tarvitaan keskitettyä johtamista. Normaalioloissa johtaminen on luonteeltaan hallinollista. Pelastustoiminnan johtaminen on tilanteen mukaista ja vaatii nopeaa päätöksentekoa. Seuraavassa on kuvattu malli siitä, mitä kaikkia toimintoja voidaan tarvita erilaisissa tilanteissa väestön ja omaisuuden turvaksi, jonka pohjaksi on mahdollista hankkia vain välttämättömin tieto. Hoito- ja huoltovaiheessa paltaan vähitellen hallinnollistyyliseen johtamiseen.

Kaikissa vaiheissa tarvitaan hyviä viestiyhteyksiä johtamista, valvontaa ja hälyttämistä varten. Samoin tarvitaan tiedotus-, valistus-, ja neuvontatoimintaa sekä valmisteluvaiheessa että tilanteen aikana. Johtamisen luonnetta eri tilanteissa voidaankin kuvata seuraavasti

- keskitetty johtaminen kaikissa toiminnoissa
- normaalioloissa hallinnollinen johtaminen
- pelastustoiminnan tilanteen mukainen (operatiivinen) johtaminen; nopea päätöksenteko, pohjana vain välttämättömin tieto
- hoito- ja huoltovaiheessa palaaminen hallinnollistyyliseen johtamiseen.

OSA II
Katsaus lainsäädäntöön

Kunnallinen toimiala

Lainsäädännössä on ensimmäisestä, vuoden 1933 palolaista (202/33) alkaen palo- ja pelastustoimi kuulunut kunnan tehtäviin.

Vuoden 1933 palolain sekä vuoden 1960 palolain (465/60) mukaan kunnan velvollisuutena oli pitää huolta palotoimesta. Käytännössä tämä merkitsi tulipalojen ennalta estämistä ja syttyneiden palojen sammuttamista.

Ajan saatossa palokunnat osallistuivat entistä enemmän tulipalojen ohella myös muuntyyppisten onnettomuuksien hoitamiseen, ja niinpä vuoden 1975 lainsäädännössä palotoimen käsite laajennettiin koskemaan pelastustoimintaa muissakin onnettomuuksissa.

Pelastustoimeen luettiin vuoden 1975 lain (559/75) mukaan sellaiset räjähdysonnettomuuden, öljyvahingon, sortuman, liikenneonnettomuuden, kaasu- tai nestevuodon, tulvan, rankkasateen tai näihin verrattavan onnettomuuden taikka luonnontapahtuman johdosta uhrien pelastamiseksi ja aiheutuneiden vahinkojen taikka ilmenneen vaaran torjumiseksi tai rajoittamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, joista tarkoituksenmukaisesti voidaan huolehtia palotoimen viranomaisten toimesta (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 1 §).

Seuraava suuri muutos palo- ja pelastustoimen lainsäädännön sisältöön tapahtui säädettäessä vuoden 1999 pelastustoimilaki (561/99). Silloin yhdistettiin palo- ja pelastustointa koskeva lainsäädäntö ja väestönsuojelua koskeva lainsäädäntö samaan pelastustoimintalakiin. Tämä oli seurausta siitä, että kuntien väestönsuojelun käytännön tehtävät olivat laajassa mitassa siirtyneet pelastustoimen henkilöstön hoidettaviksi.

Palo- ja pelastustoimen lainsäädäntö on toki sallinut, että pelastustoimen organisaatiot ovat hoitaneen muitakin tehtäviä kuin niitä, jotka liittyvät palo- ja pelastustoimeen tai väestönsuojeluun. Keskeinen näistä tehtävistä on ollut sairaankuljetus tai ensihoito.

Säädökset siitä, miten kunnat järjestävät palo- ja pelastustoimensa, on eri aikakausien lainsäädännössä määritelty hiukan eri tavoin. Varhaisemmassa lainsäädännössä määrittely oli selvästi nykyistä yksityiskohtaisempi. Laissa säädettiin yksityiskohtaisesti mm. palolautakunnasta ja palopäälliköstä sekä näiden tehtävistä.

Vuonna 1999 säädetyssä pelastustoimilaissa yksityiskohtaisuudesta luovuttiin. Laissa säädettiin enää vain kunnalle kuuluvista velvoitteista ottamatta kantaa siihen, kuinka kunta järjestää tehtävien hoidon. Lain mukaan kunnalla tuli kuitenkin olla palokunta ja päätoiminen palopäällikkö.

Siitä huolimatta, että erilaiset kuntien väliset yhteistoimintajärjestelyt olivat mahdollisia, lainsäädännön perusajatuksen mukaan yksittäinen kunta oli vastuussa palo- ja pelastustoimesta siihen saakka, kunnes vuonna 2001 säädettiin laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/01). Silloin perusajatus muuttui, ja kunnat ovat yhteisesti vastuussa pelastustoimen

palveluiden tuottamisesta valtioneuvoston päättämällä pelastustoimen alueella. Alueiden muodostamista koskevan lain mukainen yhteistoiminta käynnistyi vuoden 2004 alussa.

Vuonna 1975 annettu laki kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista (560/75) vaikutti merkittävästi palo- ja pelastustoimen kehitykseen.

Lain mukaan kunnille ryhdyttiin maksamaan niiden taloudellisen kantokyvyn mukaan porrastettua valtionosuutta. Valtionosuutta maksettiin palokuntien käyttökustannuksiin ja niiden suuriin kalustohankintoihin (erityisesti paloautoihin) sekä aluehälytyskeskusten perustamis- ja käyttökustannuksiin. Yleisen valtionosuusuudistuksen myötä käyttökustannusten valtionosuus liitettiin osaksi kuntien yleistä valtionosuutta. Valtionosuusjärjestelmän ohella palotointa ja siihen liittyvien vapaaehtoisten järjestöjen toimintaa rahoitettiin sotien jälkeen perustetusta palosuojelurahaston varoin. (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 3.)

Ensimmäisenä valtionosuutta saivat alimpiin kantokykyluokkiin kuuluvat kunnat. Vaikka lain tarkoituksena oli, että kaikki kunnat olisivat olleet valtionosuuden piirissä kolmen vuoden siirtymäajan kuluessa, niin lakia muutettiin siten, että käytännössä ylimpien kantokykyluokkien kunnat tulivat valtionosuuden piiriin juuri ennen kuin valtionosuus liitettiin osaksi kuntien yleistä valtionosuutta vuonna 1989.

Sitä miten palo- ja pelastustoimen sisältö ja kunnan hoidettavaksi säädetyt tehtävät ovat yksityiskohdissaan kehittyneet, ei tässä yhteydessä tarkemmin käsitellä, mutta oheen on koottu katsaus eri aikojen lainsäädännöstä kuntien tehtävien ja velvoitteiden osalta. Katsaus antaa kuvan siitä, miten säädökset ovat kehittyneet vuosikymmenten saatossa.

Vuoden 1933 palolaki (202/1933, annettu Helsingissä 22. päivänä kesäkuuta 1933)

Laissa säädettiin, että jokaisen kaupunki-, kauppala- ja maalaiskunnan tuli pitää huolta palotoimesta (Palolaki 1933, 2 §).

Jokaista kuntaa varten tuli laatia valtuuston hyväksymä ja maaherran vahvistama palojärjestys, johon tuli sisällyttää kunnan palotoimesta ne määräykset, jotka sen lisäksi mitä laissa ja asetuksissa on säädetty, katsottiin tarpeellisiksi. Siinä tapauksessa, että maalaiskunta jaettiin palopiireihin, tuli tätä koskevat määräykset sisällyttää palojärjestykseen. (Palolaki, 1933 3 §.)

Lain mukaan palotoimen kustannukset tuli maksaa kunnan yhteisistä varoista, jollei laissa muuta säädetty tai toimintaan ollut käytettävissä muita varoja. Siinä tapauksessa, että kustannukset olivat kunnalle kohtuuttoman raskaita, voitiin kunnalle myöntää avustusta valtion varoista joko lainana tai suoranaisena avustuksena. (Palolaki 1933, 5 §.)

Kunnan paloviranomaisia olivat palolautakunta ja palopäällikkö sekä sammutuspäällikkö kussakin sellaisessa maalaiskunnan palopiirissä, jossa palopäällikkö ei asu. Lisäksi piti olla lautakunta palotarkastusten suorittamista varten, jos sellainen palojärjestyksen mukaan oli asetettu. Tulipalon aikana jokainen kunnalliseen palotoimeen kuuluva palokunnan päällikkö oli paloviranomainen. (Palolaki 1933 6 §.)

Palolautakunnan tuli huolehtia kunnallisesta palotoimesta ja valvoa, että palotointa hoidettiin kunnassa asianmukaisesti ja siitä annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatettiin, sekä toimia palosuojelun edistämiseksi paikkakunnalla (Palolaki 1933, 7 §).

Edellisen lisäksi vuonna 1933 joulukuun 30. päivänä sisäasiainministerin esittelystä annetussa palosäännössä säädetään, että palolautakunnan tuli

- laatia ehdotukset palojärjestykseksi ja muiksi palotointa koskeviksi ohje-, johto- ja järjestyssäännöiksi sekä muutoksiksi niihin
- laatia vuosittain ehdotus palotoimen meno- ja tuloarvioiksi seuraavaa vuotta varten
- seurata palotoimen hoitoa ja paloviranomaisten toimintaa sekä tarpeen vaatiessa antaa tarkemmat määräykset palotointa varten myönnettyjen määrärahojen käyttämisestä
- antaa lausuntoja palotointa koskevista asioista sekä sellaisista kunnallisista yrityksistä, jotka saattavat koskea paloturvallisuutta, ja
- tehdä tarpeellisia esityksiä palotoimen edistämiseksi ja paloturvallisuuden parantamiseksi. (Palosääntö 1933, 2 §.)
- Lain mukaan palolautakunnan tehtävät saatettiin uskoa kaupungeissa ja kauppalakunnissa muulle kunnalliselle hallintoviranomaiselle sekä maalaiskunnissa kunnallislautakunnalle. Jos edellä kuvatulla tavalla toimittiin, tuli asianomaisen toimielimen noudattaa sitä, mitä palolautakunnasta oli säädetty. (Palolaki 1933, 13 §.)

Palopäällikön ja sammutuspäällikön valitsi kunnanvaltuusto palolautakunnan ehdotuksesta ja muun päällystön palolautakunta palopäällikön ehdotuksesta (Palolaki 1933, 14 §). Palopäällikölle maksettiin kunnan varoista palkkaa tai palkkiota, jonka suuruuden kunta määräsi, ja sammutuspäällikkö oli oikeutettu saamaan kunnalta päivärahan toimituspäiviltään ja matkakustannusten korvauksen (Palolaki 1933, 15 §).

Vuonna 1933 annetun palosäännön mukaa palopäällikön tuli

- tarkoin seurata rakennustoiminnan ja asutuksen kehitystä kunnassa ja havaitessaan paloturvallisuutta vaarantavia seikkoja ajoissa ryhtyä tarpeen vaatimiin toimenpiteisiin, mikäli ne ovat hänen määrättävissään ja muussa tapauksessa tehdä esitys niistä palolautakunnalle
- valvoa paloturvallisuutta koskevien säännösten noudattamista kunnassa
- tarpeen vaatiessa toimia maistraatin, järjestysoikeuden, kunnallislautakunnan sekä poliisi- ja rakennusviranomaisten paloteknillisenä asiantuntijana
- huolehtia kunnan paloasemista, kalustosuojista, palokalustosta ja kalustoluetteloista sekä palokunnan varusteista, koulutuksesta ja hälytysvalmiudesta
- valvoa kunnalliseen palotoimeen kuuluvien muiden palokuntien toimintavalmiutta sekä
- toimia ylimpänä päällikkönä tulipaloissa. (Palosääntö 1933, 3 §.)

Palosäännön mukaan palopäälliköllä tuli olla kunnan olosuhteisiin katsoen päällikköasemalle riittävä kehitystaso sekä tarpeellinen palotekninen koulutus (Palosääntö 1933, 4 §).

Vuoden 1933 palolaissa säädettiin, että maalaiskunnan palojärjestyksessä tuli määrätä ne palopiirit, joissa tuli olla palokunta. Jollei paikkakunnalla ollut sellaista vapaaehtoista palokuntaa tai yksityistä taikka julkista laitosta varten perustettua palokuntaa tai palokunnan osastoa, joka olisi sitoutunut toimimaan kunnan palojärjestyksen mukaisessa sammutustyössä, oli kunnalla valta järjestää yleinen palokunta tai palokuntaosasto siihen kykenevistä, palopiirissä asuvista 18 vaan ei vielä 50 vuotta täyttäneistä kunnan jäsenistä. (Palolaki 1933, 17 §.)

Kauppalassa ja sellaisessa kaupungissa, jossa ei ollut enempää kuin 8 000 asukasta, tuli olla palkattu, toimeensa harjoitettu puolivakinainen palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta siten järjestettynä, että ensi toimenpiteisiin tarvittava kalusto ohjaajineen ja hoitajineen voi

paloilmoituksen saavuttua heti lähteä palopaikalle (Palolaki 1933, 19 §).

Kaupungissa, jossa oli enemmän kuin 8 000 asukasta, tuli, jos valtioneuvosto niin määräsi, olla palkattu, ammattikoulutuksen saanut, paloasemille sijoitettu vakinainen palokunta sekä varana puolivakinainen tai sopimuspalokunta (Palolaki 1933, 19 §).

Erikseen säädetty taajaväkinen maalaisyhdyskunta, joka oli saanut oikeuden järjestää palotoimensa itsenäisesti kunnasta riippumatta, rinnastettiin palokunnan suhteen edellä mainittuihin kauppaloihin tai kaupunkeihin. Maaherra saattoi määrätä, että muussakin taajaan rakennetussa asutuskeskuksessa maalla kuten esikaupungissa tai tehdas-, asema-, satama- tai huvila-alueella oli toimittava kuten taajaväkisessä maalaisyhdyskunnassa, jos alueen laajuus, rakentamistiheys, rakennustapa tai muut tulipalon vaaraan vaikuttavat asianhaarat sitä vaativat. (Palolaki 1933, 18 §.)

Vuoden 1960 palolaki (465/1960, annettu Helsingissä 2. päivänä joulukuuta 1960)

Vuoden 1960 palolain mukaan kunnan oli huolehdittava alueellaan palotoimesta (Palolaki 1960, 4 §).

Kunnalla piti olla valtuuston hyväksymä palojärjestys, joka sisälsi tarkemmat määräykset kunnan palotoimesta. Palojärjestyksessä kunta oli jaettava sammutuspiireihin milloin kunnan laajuus tai muut paikalliset olosuhteet niin vaativat. Palojärjestys oli alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. (Palolaki 1960, 5 §.)

Kunnassa piti olla palolautakunta ja palopäällikön virka. Lisäksi siellä voi olla myös palotarkastajia. Maalaiskunnan sellaisessa palopiirissä, jossa palopäällikkö ei asunut, piti olla sammutuspäällikkö. Sammutuspäällikkö oli kunnallinen luottamusmies, jollei sammutuspiirissä ollut sammutuspäällikön virkaa. (Palolaki 1960, 7 §.)

Laissa paloviranomaisiksi määriteltiin palolautakunta sekä palopäällikkö, sammutuspäällikkö ja heidän varamiehensä heidän tehtäviään hoitaessaan, palotarkastaja sekä lisäksi tulipalon aikana kunnallista palokuntaa sammutustyössä johtava henkilö (Palolaki 1960, 7 §.)

Palolautakunta huolehti kunnan palotoimesta ja valvoi, että siitä annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatettiin (Palolaki 1960, 8 §).

Edellisen lisäksi 1961 kesäkuun 29. päivänä annetussa paloasetuksessa (359/61)palolautakunnan tuli muun ohessa

- valvoa alaistensa paloviranomaisten toimintaa
- tehdä esityksiä ja aloitteita palotoimen edistämiseksi
- huolehtia palontorjuntaa koskevasta valistus- ja neuvontatoiminnasta kunnassa
- laatia ehdotukset palojärjestykseksi, nuohoustaksaksi ja palotointa koskeviksi johtosäännöiksi sekä
- antaa viranomaisille lausuntoja palotointa koskevista asioista. (Paloasetus 1961, 12 §.)

Palopäällikön viran täytti kunnallisvaltuusto. Palolautakunta puolestaan otti sammutuspäällikön, palopäällikön ja sammutuspäällikön varamiehen, palotarkastajan, palokunnan päällystön, alipäällystön ja miehistön sekä nuohoojat, jollei johtosäännössä ollut muunlaista määräystä. (Palolaki 1960, 12 §.)

Palopäällikön tuli 1961 annetun asetuksen mukaan erityisesti

- valvoa paloturvallisuutta koskevien säännösten noudattamista kunnassa
- valvoa kunnan ja sopimuspalokuntien paloasemien, kalustosuojien, palokaluston ja varusteiden hoitoa sekä ryhtyä toimenpiteisiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi
- ohjata ja valvoa kunnallisten palokuntien koulutusta ja toimintavalmiutta
- pitää sammutusmiehistöstä laadittu luettelo ajan tasalla
- toimia sammutus- ja pelastustyön johtajana, jollei palolain tai tämän asetuksen säännöksistä tahi sammutusapusuunnitelman tai sitoumuksien tahi johtosäännön määräyksistä muuta johdu
- huolehtia siitä, että palotarkastukset suoritetaan kunnassa asianmukaisesti ja valvoa nuohouksen suorittamista
- seurata rakennustoiminnan kehitystä kunnassa ja tehdä esityksiä paloturvallisuuden edistämiseksi
- antaa maistraatille, järjestysoikeudelle tai rakennuslautakunnalle sekä muille viranomaisille samoin kuin poliisiviranomaisille asiantuntija-apua palotointa koskevissa asioissa sekä
- valvoa alaistensa toimintaa. (Paloasetus 1961, 13 §.)

Vuoden 1960 palolaissa säädettiin, että palopäällikön ja vakinaisen palokunnan päällystön ja alipäällystön kelpoisuusehtona oli valtion palokoulussa suoritettu asianomaista virkaa vastaava tutkinto tai muutoin hankittu pätevyys ja riittävä kokemus palontorjunnassa. Maalaiskunnassa voitiin ottaa määräajaksi palopäällikkö, jolla ei ollut edellä mainittua kelpoisuutta. Kelpoisuus piti kuitenkin hankkia vuoden sisällä valinnasta, jos aikoi jatkaa tehtävässä vuotta kauemmin. (Palolaki 1960, 11 §.)

Kunnalla piti olla palokunta, jonka vahvuuden, palokaluston ja toimintavalmiuden tuli olla riittävä ottaen huomioon kunnan asukasluku, paikkakunnan rakennustapa, yleinen paloturvallisuus ja kulonvaara kunnan alueella olevissa metsissä. (Palolaki 1960, 14 §.)

Palokunnat olivat joko vakinaisia, puolivakinaisia, sopimuspalokuntia tai yleisiä palokuntia (Palolaki 1960, 15 §).

Kaupungilla ja kauppalalla, jonka asukasluku oli yli 8 000, piti olla, milloin valtioneuvosto niin määräsi, vakinainen palokunta sekä varana puolivakinainen tai sopimuspalokunta. Jos palotoimi ei ollut edellä kuvatulla tavalla järjestetty, piti kaupungilla tai kauppalalla olla puolivakinainen palokunta tai sopimuspalokunta. (Palolaki 1960, 16 §.)

Lääninhallitus voi määrätä, että maalaiskunnassa sijaitsevassa väestökeskuksessa tai teollisuus-, asema-, satama- tai huvila-alueella piti olla puolivakinainen tai sopimuspalokunta silloin kun alueen laajuus, rakentamistiheys, rakennustapa taikka palovaaraan vaikuttavat muut asianhaarat vaativat (Palolaki 1960, 17 §).

Laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975, annettu Naantalissa 4. päivänä heinäkuuta 1975)

Vuonna 1975 annetun lain mukaan kunnan oli pidettävä huolta palo- ja pelastustoimesta alueellaan. Kunnalla tuli olla valtuuston vuosittain viittä seuraavaa kalenterivuotta varten hyväksymä suunnitelma palo- ja pelastustoimen kehittämisestä *(kehittämissuunnitelma).* (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 8 §.)

Vuonna 1975 joulukuun 31. *päivänä annetussa palo- ja pelastustointa koskevassa asetuksessa (1089/1975) säädettiin, että* kunnan palo- ja pelastustoimen kehittämissuunnitelmassa tuli selvittää perustiedot, ennusteet ja suunnitteet kunnasta siltä osin kuin niillä oli merkitystä palo- ja pelastustoimen kannalta. Suunnitelmassa oli esitettävä suunnitelmakauden kehittämistavoitteet ja toimenpiteet ja erityisesti

- kunnallisen palokunnan järjestysmuoto ja kokonaisvahvuus
- kunnallisen palokunnan hälytysvalmius ja hälytysvahvuus sekä kalusto
- palotarkastuksen, nuohouksen ja muun palonehkäisytoimen järjestäminen
- rakentaminen, perusparannukset, laajennukset ja muut vastaavat hankkeet palo- ja pelastustoimen alalla
- sammutusveden saannin järjestely kunnan alueella
- sairaankuljetuksen järjestäminen, mikäli se on määrätty tai aiottiin määrätä palokunnalle
- tiedotus- ja neuvontatoiminta
- koulutus
- palo- ja pelastushenkilöstön työturvallisuus sekä
- yhteistoiminta muiden kuntien sekä eri viranomaisten ja yhteisöjen kanssa.

Suunnitelmaa laadittaessa oli otettava huomioon valtakunnallinen yleissuunnitelma. Suunnitelmassa oli myös esitettävä arvio kalenterivuosittain aiheutuvista perustamis- ja käyttökustannuksista. (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 10 §.)

Kunnassa piti olla palolautakunta, jonka tuli huolehtia kunnan palo- ja pelastustoimesta ja valvoa, että siitä annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 10§).

Vuonna 1975 joulukuun 31. *päivänä annetussa palo*- ja pelastustointa koskevassa asetuksessa (1089/1975) säädettiin, että palolautakunnan tulee sen lisäksi

- huolehtia palo ja pelastustoimesta annetun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun kehittämissuunnitelman valmistelusta
- huolehtia palo- ja pelastustoimesta annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteistoimintasuunnitelman ja tarvittaessa saman lain 9 §:ssä tarkoitetun yhteistoimintasopimuksen valmistelusta
- tehdä tarvittaessa ehdotus kunnan jakamisesta palopiireihin, jollei asiaa ole johtosäännössä määrätty lautakunnan ratkaistavaksi
- valmistella ehdotukset palo- ja pelastustointa koskeviksi johtosäännöiksi
- tehdä ehdotukset nuohoustoimen järjestämisestä kunnassa sekä
- huolehtia palo- ja pelastustoimen koulutuksen järjestämisestä. (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 5 §.)

Palolautakunta saattoi hoitaa myös väestönsuojelulautakunnan tehtäviä, mutta niiden hoitamisesta säädettiin erikseen (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 5 §).

Kunnassa oli palopäällikön päätoiminen virka. Palopäällikkö saattoi lääninhallituksen suostumuksella hoitaa myös kunnan väestönsuojelupäällikön tai -ohjaajan tehtävät. Tarpeen mukaan tuli olla myös apulaispalopäällikön ja palotarkastajan virka ja muita palo- ja pelastustoimen virkoja sekä nuohoojan virkoja. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 12 §.)

Lääninhallitus saattoi hakemuksesta myöntää kunnalle luvan pitää palopäällikön virkaa sivuvirkana tai yhdistää se muihinkin kuin edellä mainittuihin virkoihin taikka myöntää lykkäystä viran perustamiseksi, milloin tätä kunnan asukasluvun vähäisyyden takia tai muusta syystä pidettiin perusteltuna (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 12 §).

Mikäli se kunnan alueen laajuuden johdosta tai muusta erityisestä syystä oli tarpeen, kunta voi olla jaettuna palopiireihin, joissa oli sammutuspäällikkö, joka oli kunnallinen luottamusmies, jollei palopiirissä ollut sammutuspäällikön virkaa (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 12 §).

Kunnan paloviranomaisiksi määriteltiin palolautakunta, palopäällikkö, apulaispalopäällikkö, palotarkastaja, sammutuspäällikkö ja vakinaisen tai puolivakinaisen palokunnan päivystysvuorossa oleva korkein esimies taikka muuta kunnallista palokuntaa pelastustoiminnassa johtava henkilö (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 12 §).

Palo- ja pelastustoimesta annetun asetuksen mukaan palopäällikön tuli sen lisäksi, mitä muualla on säädetty, erityisesti

- valvoa paloturvallisuutta ja pelastusvalmiutta koskevien säännösten ja määräysten noudattamista
- ohjata ja valvoa kunnallisten palokuntien koulutusta
- ohjata ja valvoa palo- ja pelastustointa koskevaa tiedottamista sekä huolehtia siitä, että viranomaisille ja yleisölle annetaan palo- ja pelastustointa koskevaa opastusta ja neuvontaa
- huolehtia siitä, että palotarkastukset suoritetaan
- valvoa nuohoustoimintaa
- valmistella suunnitelmat sammutus- ja pelastustoiminnan suorittamisesta erityisen vaaranalaisissa kohteissa ja tarvittaessa metsäpalontorjuntasuunnitelma
- toimia sammutus- ja pelastustoiminnan johtajana, jollei palo- ja pelastustoimesta annetun lain säännöksistä tai johtosäännön määräyksistä muuta johdu sekä
- seurata kaavoitus- ja rakennustoiminnan kehittämistä kunnassa sekä antaa rakennusvalvontaviranomaisille asiantuntija-apua. (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §.)

Mikäli palopäällikkö toimi kunnan väestönsuojelupäällikkönä tai -ohjaajana, näistä tehtävistä oli säädetty tai määrätty erikseen (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §).

Palopäällikön ja päätoimisen päällystön ja alipäällystön kelpoisuusehtona oli valtion palo-opistossa suoritettu asianomaista virkaa tai viranhaltijaryhmää vastaava tutkinto (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 13 §).

Kunnalla piti olla palokunta. Se voi olla vakinainen, puolivakinainen tai sopimuspalokunta. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 15 §.)

Kunnallisen palokunnan henkilövahvuuden, palo- ja pelastustoimeen tarvittavan kaluston sekä palokunnan hälytysvalmiuden piti olla riittävä ottaen huomioon kunnan asukasluku, taaja-asutuksen määrä, rakennustapa, metsäpalovaara, henkilöturvallisuuden kannalta vaaranalaiset laitokset, teollisuus, varastoalueet, liikenne- sekä öljyvahinkojen mahdollisuudet ja muut onnettomuus- tai palovaaraa aiheuttavat seikat (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 16 §).

Pelastustoimilaki (561/1999, annettu Helsingissä 30. päivänä huhtikuuta 1999)

Pelastustoimilain mukaan kunta vastasi pelastustoimesta alueellaan ja sen tuli siinä tarkoituksessa

- huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- ylläpitää väestönsuojelun valmiutta ja huolehtia tarvittaessa siihen kuuluvista tehtävistä
- sovittaa yhteen eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä pelastustoimessa
- huolehtia palotarkastuksista ja muusta pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä
- huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta sekä
- huolehtia pelastustointa koskevasta valistuksesta ja neuvonnasta. (Pelastustoimilaki 1999, 4 §.)

Kunnan tehtävistä säädettiin myös 27. päivänä elokuuta 1999 annetussa pelastustoimiasetuksessa (857/1999). Asetuksessa mukaan kunnan pelastustoimen tehtäviin kuului

- pelastustoimilain noudattamisen yleinen valvonta
- neuvonta pelastustoimeen kuuluvissa tehtävissä sekä asiantuntija-avun antaminen muille viranomaisille
- sen mukaan kuin erikseen säädetään, huolehtia öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta
- osallistua meripelastuspalveluun
- huolehtia yhteistoiminnasta myös muiden kuin asetuksen 8 §:ssä mainittujen kunnan toimialojen kanssa kalusto- ja muun avun saamiseksi pelastustoiminnassa ja
- antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua muille viranomaisille. (Pelastustoimiasetus 1999, 2 §.)

Kunnan pelastustoimi voi myös

- tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja terveydenhuoltoviranomaisten kanssa tehdyn sopimuksen perusteella sekä
- huolehtia muista toimialalle soveltuvista tehtävistä, jos siitä ei ole ilmeistä haittaa pelastustoimilaissa säädettyjen tehtävien hoitamiselle. (Pelastustoimiasetus 1999, 2 §.)

Kunnan pelastustoimen tehtäviin kuului myös pelastustoiminta vesialueilla. Meripelastuspalvelusta säädetään meripelastuspalvelusta annetussa laissa (628/1982). (Pelastustoimiasetus 1999, 2 §.)

Kunnalla piti olla palokunta ja päätoiminen palopäällikkö. Kunnan palokuntana voi olla kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka oli tehnyt kunnan kanssa sopimuksen. (Pelastustoimilaki 1999, 5 §.)

Koska pelastustoimilaissa yhdistettiin samaan lakiin aiemmin erillisissä laissa olleet palo- ja pelastustoimeen sekä väestönsuojeluun liittyvät asiat, säädettiin lisäksi siitä, että väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toiminnan kunnassa yhteensovittaa kunnanjohtaja (Pelastustoimilaki 1999, 5 §).

Kunnan pelastusviranomaisia olivat palopäällikkö ja kunnan näihin tehtäviin määräämät pelastustoimen viranhaltijat sekä kunnan asianomainen monijäseninen toimielin.

Pelastustoimi piti suunnitella ja järjestää siten, että siihen kuuluvat toimenpiteet voitiin suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti (Pelastustoimilaki 1999, 14 §).

Laki edellytti myös, että pelastustoimen palvelutason tuli vastata kunnan alueella esiintyviä onnettomuusuhkia, jotka kunnan tuli selvittää ja määritellä niiden perusteella pelastustoimen palvelutaso. Se muodostui palokunnan henkilöstöstä ja kalustosta sekä palokunnan toimintavalmiusajasta. Palvelutasoon kuuluivat myös suunnittelu, onnettomuuksien ehkäisy, väestönsuojelu sekä pelastustoiminnassa tarvittavat tukitoiminnot. (Pelastustoimilaki 1999, 15 §.)

Pelastustoimesta vastaava ministeriö voi tarvittaessa antaa määräykset palvelujen vähimmäistasosta (Pelastustoimilaki 1999, 15 §). Palvelutason valvonta kuului puolestaan lääninhallituksille (Pelastustoimilaki 1999, 16 §).

Henkilöstön kelpoisuudesta säädettiin vuoden 1999 pelastustoimiasetuksessa. Sen mukaan pelastustoimintaan osallistuvalta kunnan päätoimiselta pelastustoimen henkilöstöltä ja päätoimiselta palotarkastajalta vaadittiin pelastusoppilaitoksessa suoritettu virkaa tai tehtävää vastaava tutkinto. Yksinomaan palonehkäisytehtävissä toimivalta päätoimiselta palotarkastajalta voitiin vaihtoehtoisesti vaatia soveltuva ammattikorkeakoulututkinto tai teknillisessä oppilaitoksessa suoritettu tutkinto ja riittävä perehtyneisyys pelastustoimen tehtäviin. (Pelastustoimiasetus 1999, 12 §.)

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001, annettu Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2001)

Pelastustoimen alueiden muodostamista koskevan lain perustella valtakunnan alue jaettiin valtioneuvoston päättämiin pelastustoimen alueisiin. Näillä alueilla kuntien piti sopia yhteistoiminnasta vuonna 1999 annetun pelastustoimilain mukaisten pelastustoimen palveluiden tuottamiseksi hätäkeskustoimintaa lukuun ottamatta. (Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 2001, 2–4 §:t.)

Pelastuslaki 2003 (468/2003, 13.6.32003)

Vuonna 2003 annetun pelastuslain mukaan kunnat vastasivat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (*alueen pelastustoimi*). Alueen pelastustoimen tuli

- ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää
- huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa
- huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista
- huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta
- sovittaa yhteen eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa sekä
- huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta. (Pelastuslaki 2003, 3 §.)

Vuonna 2003 annetussa valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (787/2003, annettu Helsingissä 4. päivänä syyskuuta 203) alueen pelastustoimen tehtävistä säädettiin laissa mainitun lisäksi, että alueen pelastustoimen tehtävänä oli

- laatia yhteistyössä alueen kuntien ja muiden osapuolten kanssa väestön suojaamista koskevat suunnitelmat sekä suunnitelmat väestön tai sen osan siirtämiseksi pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamiseksi turvalliselle alueelle
- huolehtia oman organisaationsa valmiudesta väestönsuojelutehtäviin ja omatoimisen varautumisen organisoimisesta poikkeusolojen varalle sekä väestönsuojelussa tarvittavasta yhteistoiminnasta laissa tarkoitettujen tahojen kanssa
- huolehtia, että alueella on väestön varoittamiseen tarvittava hälytysjärjestelmä
- huolehtia pelastustoiminnasta vesialueilla ottaen lisäksi huomioon, mitä meripelastuslaissa (1145/2001) säädetään meripelastustoimesta
- sen mukaan kuin erikseen säädetään, huolehtia öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta, osallistua meripelastustoimen tehtäviin sekä antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua muille viranomaisille
- toimia asiantuntijana maankäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa sen mukaan kuin siitä kunnan kanssa sovitaan
- tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja, jos terveydenhuoltoviranomaisten kanssa siitä on sovittu
- järjestää väestönsuojelu- ja suuronnettomuusharjoituksia.

Alueen pelastustoimi voi huolehtia myös muista toimialalle soveltuvista tehtävistä, jos siitä ei ollut ilmeistä haittaa pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiselle. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 2003, 5 §.)

Vuoden 2003 pelastuslain mukaisia kunnallisia viranomaisia olivat pelastustoimen alueen ylin viranhaltija ja alueen määräämät muut pelastustoimen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin (Pelastuslaki 2003, 4 §).

Pelastustoimen alueella tuli olla pää- ja tarvittaessa myös sivutoimisesta henkilöstöstä koostuva pelastuslaitos. Lisäksi alueen pelastustoimen järjestelmään voi kuulua vapaaehtoisia palokuntia, laitospalokuntia ja tehdaspalokuntia sen mukaan kuin alueen pelastustoimi on niiden kanssa sopinut. (Pelastuslaki 2003, 5 §.)

Eri henkilöstöryhmien kelpoisuudesta säädettiin asetuksella (Pelastusasetus 2003, 12 §).

Pelastustoimen palvelutason tuli vastata onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määritettäessä oli otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Laki edellytti myös, että pelastustoimi oli suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy oli järjestetty ja onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voitiin suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. (Pelastuslaki 2003, 12 §.)

Lain mukaan alueen pelastustoimi päätti pelastustoimen palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä oli selvitettävä alueella esiintyvät uhat ja käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma palvelujen kehittämiseksi. Palvelutasopäätös oli voimassa määräajan, ja se toimitettiin aluehallintovirastolle. (Pelastuslaki 2003, 13 §.) Aluehallintoviraston tehtävänä oli valvoa, että pelastustoimen palvelutaso on riittävä (Pelastuslaki 2003, 14 §).

Pelastuslaki 2011 (379/2011, 29.4.2011), joka on voimassa tämän selvityksen laadinnan aikana

Vuoden 2011 pelastuslaissa säädetään, että kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston päättämillä pelastustoimen alueilla (*alueen pelastustoimi*) (Pelastuslaki 2011, 24 §).

Lain mukaan pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (*sopimuspalokunnat*) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. (Pelastuslaki 2011, 25 §.)

Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin (Pelastuslaki 2011, 26 §).

Lain mukaan alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista laissa sille säädetyistä tehtävistä (Pelastuslaki 2011, 27 §).

Pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan

- pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa
- pelastustoimen valvontatehtävistä
- väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä
- pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

Lisäksi pelastuslaitos

- voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1326/2010) perusteella
- tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu
- huolehtii öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa alueen pelastustoimelle säädetyistä tehtävistä. (Pelastuslaki 2011, 27 §.)

Laki edellyttää, että pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa (Pelastuslaki 2011, 28 §).

Pelastuslaitokselle säädetyt tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. (Pelastuslaki 2011, 28 §.)

Palvelutasosta päättää alueen pelastustoimi kuntia kuultuaan. Päätös on toimitettava aluehallintovirastolle. Palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sisäasiainministeriön asetuksella. (Pelastuslaki 2011, 29 §.)

Valtion rooli yleisellä tasolla

Vaikka palo- ja pelastustoimen palveluiden tuotantovastuu on ollut kunnilla, valtiolla on ollut

alusta saakka keskeinen rooli palo- ja pelastustoimen johtamisessa, ohjauksessa, valvonnassa ja kehittämisessä.

Alusta saakka palo- ja pelastustoimen ylin valvonta ja johtaminen on kuulunut valtioneuvostolle tai sisäasiainministeriölle.

Läänin alueella vastaavat tehtävät ovat kuuluneet lääninhallituksille. Lääninhallituksilla on ollut myös merkittävä tehtävä kuntien palvelutason valvonnassa. Matkan varrella kunnat ovat joutuneet hyväksyttämään esimerkiksi palojärjestyksensä lääninhallituksella, ja kuntien yhteistoimintaan liittyvissä asioissa tarvittiin lääninhallituksen hyväksyntä.

Lainsäädännön kehityksestä voidaan ehkä havaita se, että aikojen saatossa lääninhallituksen merkitys on jossain määrin vähentynyt ja ministeriön merkitys korostunut. Tämä kehitys näkyy ehkä selvimmin alueellisen pelastustoimen muodostumisen jälkeen.

Valtio on omalta osaltaan osallistunut myös palo- ja pelastustoimen rahoitukseen. Alusta saakka valtio on vastannut henkilöstön koulutuksesta ja paloteknillisestä koetoiminnasta ja tukenut kuntien kalustohankintoja. Suurimmillaan valtion rahoitus oli vuoden 1975 jälkeen, jolloin kunnat saivat valtionosuutta ja avustusta pelastustoimesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Valtionosuus oli porrastettu kunnan kantokyvyn mukaan. Vuonna 1989 uudistettiin kuntien valtionosuusjärjestelmää, ja tuolloin pelastustoimen valtionosuudet siirtyivät osaksi kuntien yleistä valtionosuutta. Tämän jälkeenkin valtio on edelleen avustanut esimerkiksi pelastustoimen kalustohankintoja joko suoraan budjettivaroin tai Palosuojelurahaston kautta.

On mielenkiintoista havaita, että palo- ja pelastusalan järjestöillä on ollut varsin vahva lakisääteinen rooli palo- ja pelastustoimen järjestelyissä. Rooli oli erityisen merkittävä vuoden 1933 palolain jälkeen, koska valtiolla ei ollut omia henkilöresursseja tarvittavien tehtävien hoitamiseen ja se tarvitsi järjestöjen apua. Vuosien saatossa järjestöjen rooli on vähitellen pienentynyt, eikä niillä nykyisin ole enää samanlaista roolia.

Palo- ja pelastustoimen kehittymisen kannalta voidaan pitää merkittävänä sitä, että vuoden 1975 laki palo- ja pelastustoimesta velvoitti sisäasiainministeriön laatimaan valtakunnallisen yleissuunnitelman palo- ja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä viittä seuraavaa kalenterivuotta varten. Suunnitelmaan voitiin kirjata keskeiset kehittämistavoitteet ja linjaukset. Sisäasiainministeriö laati 1970-luvulla kunnissa tapahtuvan toiminnan tukemiseksi huomattavan määrän erilaisia ohjeita.

Vuoden 1933 palolaki (20271933, annettu Helsingissä 22. päivänä kesäkuuta 1933)

Vuoden 1933 palolain mukaan palotoimi oli valtioneuvoston ylimmän valvonnan alainen. Maaherran oli läänissään valvottava, että palotointa hoidetaan asianmukaisesti, ja muidenkin järjestysviranomaisten tuli toiminta-alueellaan paloviranomaisten ohella pitää silmällä paloturvallisuutta koskevain säännösten noudattamista. (Palolaki 1933, 1 §.)

Maaherralla oli muutoinkin vahva rooli palotoimen hoitoon liittyvissä asioissa. Hän esimerkiksi vahvisti kunnan palojärjestyksen (Palolaki 1933, 3 §) ja saattoi määrätä siitä, millaisilla alueilla maalaiskunnassa piti perustaa palokunta (Palolaki 1933, 18 §) tai olla aloitteellinen kuntien yhteistoiminnan järjestämisessä (Palolaki 1933, 28 §).

Koska valtiolla ei ollut omia henkilöresursseja edellä mainittujen tehtävien hoitamiseen,

valtioneuvosto päätti 8.2.1934, että valtion paloteknillisinä asiantuntija-avustajina toimivat ja paloteknillisestä koetoiminnasta huolehtivat Suomen Palosuojeluyhdistys ja sen ylläpitämä paloteknillinen toimisto ja kokeilulaitos sekä että huolenpito palopäällystön koulutuksesta on uskottu Suomen Palosuojeluyhdistyksen ylläpitämälle palopäällystökoululle (Leo Pesonen: Palolaki ja sen sovellutus, Suomen Palosuojeluyhdistyksen julkaisu, Helsinki 1935, sivu 137).

Edellä mainittu osoittaa, että palo- ja pelastusalan järjestöillä oli varsin merkittävä rooli palo- ja pelastustoimen tehtävien hoidon tukemisessa.

Vuoden 1960 palolaki (465/1960, annettu Helsingissä 2. päivänä joulukuuta 1960)

Vuoden 1960 palolaissa säädettiin, että palotoimi on sisäasiainministeriön yleisen johdon ja valvonnan alainen ja lääninhallituksen on läänissään valvottava palotoimen asianmukaista hoitamista. Järjestysviranomaisten on toiminta-alueellaan paloviranomaisten ohella pidettävä silmällä, että paloturvallisuutta koskevia säännöksiä noudatetaan. Laki edellytti myös, että suurpalojen torjuntaa varten läänit jaettiin kaukoavustusalueisiin. (Palolaki 1960, 1 §.)

Vuoden 1960 palolaissa säädettiin myös siitä, että valtion palohallintoa varten on sisäasiainministeriössä paloasiainosasto ja osastolla henkilöresursseja. Lisäksi säädettiin, että palotoimen suunnittelua, järjestelyä ja kehittämistä varten valtioneuvosto asettaa sisäasiainministeriön avuksi paloasiain neuvottelukunnan, jonka kokoonpanosta säädetään asetuksella. (Palolaki 1960, 2 §.)

Lain mukaan sisäasiainministeriö voi määrätä palontorjunta-alalla toimivan järjestön sopimuksen mukaan olemaan valtion viranomaisten paloteknillisenä asiantuntijana ja suorittamaan paloteknillistä koetoimintaa (Palolaki 1960, 3 §).

Vuoden 1960 palolaissa lääninhallituksella oli vahva rooli palotoimen valvonnassa ja järjestämisessä vastaavalla tavalla kuin 1933 palolaissa maaherralla. Lääninhallitus esimerkiksi vahvisti palojärjestyksen (Palolaki 1960, 5 §) sekä määräsi, milloin maalaiskunnassa esimerkiksi jollakin teollisuus- tai satama-alueella piti olla palokunta (Palolaki 1960, 17 §) ja milloin kunta on velvollinen antamaan sammutusapua toiselle kunnalle (Palolaki 1960, 20 §).

Vuonna 1961 kesäkuun 29. päivänä annetussa paloasetuksessa (359/61) säädettiin, että sisäasiainministeriön paloasiainosaston tehtävänä oli huolehtia palotoimen yleisestä järjestelystä, kehittämisestä ja valvonnasta sekä siinä tarkoituksessa erityisesti

- ohjata ja valvoa lääninhallitusten ja kuntien toimintaa palotoimen alalla sekä ehkäisevän palontorjunnan että sammutustoimen kohdalta
- seurata palotointa ja siihen liittyvien asioiden hoitoa eri hallinnonaloilla ja antaa niistä lausuntoja asianomaisille viranomaisille sekä tehdä aloitteita ja esityksiä
- seurata ja valvoa valtionavustusta saavien palontorjuntajärjestöjen toimintaa
- suorittaa palotointa ja paloturvallisuutta koskevia valvontatarkastuksia sekä
- käsitellä ne muut palotoimen asiat, jotka palolain ja -asetuksen sekä muiden säännösten mukaan kuuluivat sisäasiainministeriölle. (Paloasetus 1961, 1 §.)

Lääninhallituksen tehtävänä oli sen lisäksi, mitä palolaissa, -asetuksessa tai muutoin oli säädetty, valvoessaan palotoimen hoitamista läänissä erityisesti

- suorittaa tarkastuksia kunnissa sekä antaa niiden viranomaisille ohjeita ja neuvoja

- ohjata ja valvoa kunnallisten palokuntien koulutusta
- järjestää paloalan opinto- ja neuvottelutilaisuuksia sekä
- tehdä esityksiä palotoimessa havaittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi. (Paloasetus 1961, 6 §.)

Lääninhallitus teki sisäasiainministeriölle esityksen läänin jakamisesta kaukoavustusalueisiin. Ennen esityksen tekemistä lääninhallituksen tuli kuulla asianomaisia kuntia (Paloasetus 1961, 3 §). Lääninhallitus määräsi myös palotoimeen perehtyneen sopivan henkilön lääninpalotarkastajaksi ja jokaiseen kaukoavustusalueeseen aluepalopäällikön (Paloasetus 1961, 4 §).

Paloasetuksen mukaan läänissä oli läänin hälytyskeskus ja jokaisessa kaukoavustusalueessa aluehälytyskeskus, joiksi lääninhallitus määräsi soveliaan hälytyskeskuksen (Paloasetus 1961, 5 §).

Läänin palotarkastaja toimi lääninhallituksen apuna palotointa koskevissa asioissa, ja hänen tehtävänään oli muun ohella

- tarkastaa ehkäisevää palontorjuntaa ja sammutustointa kunnissa sekä tällöin myös valvoa, että nuohoustoimi oli asianmukaisesti järjestetty
- antaa kuntien paloviranomaisille ohjeita ja neuvoja
- ilmoittaa lääninhallitukselle läänin palotoimen hoidossa havaitsemistaan puutteellisuuksista ja tehdä ehdotuksia niiden korjaamiseksi
- antaa läänihallitukselle palotoimen alaa koskevia lausuntoja
- laatia ehdotukset lain edellyttämiksi sammutusapusuunnitelmiksi ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin laissa mainitun sammutusavun antamiseksi
- ohjata ja valvoa lääninhälytyskeskuksen toimintaa sekä
- johtaa ja valvoa aluepalopäälliköiden toimintaa. (Paloasetus 1961, 7 §.)

Paloasetuksen mukaan aluepalopäällikön tehtävän oli muun ohessa

- seurata alueen kuntien palotoimen hoitoa ja ilmoittaa havaitsemistaan puutteellisuuksista lääninpalotarkastajalle
- avustaa läänin palotarkastajaa hänen tehtäviensä suorittamisessa
- ohjata ja valvoa aluehälytyskeskusten toimintaa. (Paloasetus 1961, 8 §.)

Kannattaa huomata, että kaikki tuohon aikaan nimetyt lääninpalotarkastajat ja aluepalopäälliköt olivat sivutoimisia viranomaisia. Aluepalopäällikön tehtävät rajoittuivat kaukoavustusalueen toimintavalmiuden valvomiseen ja muihin hallinnollisiin tehtäviin. Aluepalopäälliköllä ei ollut toimivaltaa varsinaisessa sammutustyössä. (Rainer Alho: Palolainsäädäntö ja kunnallinen palotoimi, Suomen Palontorjuntaliitto, julkaisu nro 4/136, 1969, sivu18.)

Laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975, annettu Naantalissa 4. päivänä heinäkuuta 1975)

Vuonna 1975 säädetyssä laissa palo- ja pelastustoimesta säädettiin, että palo- ja pelastustoimen ylin johto, ohjaus ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle. Tätä varten ministeriössä oli osasto, jonka toimialaan voi kuulua myös muita sille soveltuvia ministeriön käsiteltäviä asioita. Palo- ja pelastustointa koskevissa asioissa ministeriön apuna toimi palo- ja pelastustoimen neuvottelukunta. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 3 §.)

Laki edellytti, että sisäasiainministeriön oli vuosittain laadittava valtakunnallinen yleissuunnitelma palo- ja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä viittä seuraavaa kalenterivuotta varten. Suunnitelma piti toimittaa lääninhallituksille ja kunnille sekä muille asianomaisille tiedoksi ja huomioon otettavaksi (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 4 §).

Lain mukaan palo- ja pelastushenkilöstön koulutuksesta huolehti valtio. Valtion palo-opistosta säädettiin erikseen. Sisäasiainministeriö voi hyväksyä myös muun kuin valtion ylläpitämän oppilaitoksen palo- ja pelastustoimen koulutuslaitokseksi. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 5 §.)

Sisäasiainministeriö voi määrätä palo- ja pelastusalalla toimivan järjestön sopimuksen mukaan toimimaan valtion palo- ja pelastusteknisenä asiantuntijana sekä suorittamaan paloteknistä tarkastustoimintaa ja antamaan palo- ja pelastustointa koskevaa koulutusta (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 5 §).

Kuntien kannalta merkittävä säädös sisältyi vuoden 1975 lakiin palo- ja pelastustoimesta. Säädös edellytti maan jakamista hälytysalueisiin, ja kunnat velvoitettiin pitämään yllä aluehälytyskeskuksia. Valtio osallistui niiden perustamiseen ja ylläpitämiseen myöntämällä kustannuksiin valtionosuutta (Laki kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista 1975, 1 ja 3 §).

Palo- ja pelastustoimeen kuuluvien onnettomuusilmoitusten vastaanottamista ja hälytysten toimittamista varten maa jaettiin *hälytysalueisiin.* Jaosta päätti sisäasiainministeriö. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §.)

Hälytysalueet tuli määrätä siten, että alueen eri osista voitiin helposti saada kaikkina vuorokauden aikoina yhteys alueen hälytyskeskukseen (aluehälytyskeskus). Sisäasiainministeriö määräsi aluehälytyskeskuksen sijainnin. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §.)

Hälytysalueeseen kuuluvien kuntien piti huolehtia aluehälytyskeskuksen rakentamisesta ja ylläpitämisestä. Jos kunnat eivät päässeet yksimielisyyteen tästä taikka aluehälytyskeskuksen perustamis- tai käyttökustannusten jaosta, määräsi asiasta lääninhallitus. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §.)

Vuoden 1975 lain mukaan palo- ja pelastustointa ohjasi ja valvoi läänin alueella lääninhallitus. Läänit jaettiin palo- ja pelastustoimen yhteistoiminta-alueisiin siten, että jako mahdollisuuksien mukaan noudatti 6 §:ssä tarkoitettua hälytysaluejakoa. Jaon vahvisti sisäasiainministeriö. Lääninhallituksen oli yhdessä kuntien viranomaisten kanssa laadittava suunnitelmat yhteistoiminta-alueen puitteissa tapahtuvasta avun antamisesta sekä muusta palo- ja pelastustoimen alaa koskevasta yhteistyöstä (yhteistoimintasuunnitelma), ja yhteistoimintasuunnitelmaan oli tarpeen mukaan otettava määräykset yhteistoiminnasta myös toiseen yhteistoiminta-alueeseen tai toiseen lääniinkin kuuluvan kunnan kanssa. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 7 §.)

Lääninhallituksen rooli säilyi edelleen vahvana. Kunnat tarvitsivat lääninhallituksen luvan esimerkiksi silloin, kun toinen kunta hoiti pelastustoimen tehtävät toisen kunnan puolesta tai kunnilla oli yhteinen palopäällikkö taikka palokunta (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 9 §). Lääninhallituksen lupa tarvittiin myös silloin, kun kunta halusi pitää palopäällikön virkaa sivuvirkana (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 12 §).

Laki kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista (560/1975, 4.7.1975)

Palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista annetun lain mukaan kunnat saivat valtionosuutta aluehälytyskeskusten perustamis- ja käyttökustannuksiin. Valtionosuus oli porrastettu kunnan kantokykyluokan mukaan, ja suurimmillaan se oli ensimmäisessä kantokykyluokassa 75 prosenttia kustannuksista. Valtionosuutta kunnat saivat vastaavalla tavalla myös palo- ja pelastustoimesta aiheutuviin käyttökustannuksiin. (Laki kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista 1975, 1 ja 3 §.)

Lisäksi kunnalle voitiin myöntää valtionavustusta, mikäli sitä erityisestä syystä pidettiin tarpeellisena (Laki kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista 1975, 4 §).

Pelastustoimilaki (561/1999, annettu Helsingissä 30. päivänä huhtikuuta 1999)

Vuoden 1999 pelastustoimilain mukaan valtion pelastusviranomaisia olivat pelastustoimesta vastaava ministeriö ja lääninhallitukset (Pelastustoimilaki 1999, 2 §).

Lain mukaan pelastustoimesta vastaava ministeriö huolehti pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä eri ministeriöiden toimialaan kuuluvien pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävien yhteensovittamisesta, johti pelastustointa sekä valvoi pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Edellä mainituista tehtävistä läänin alueella huolehti lääninhallitus. (Pelastustoimilaki 1999, 3 §.)

Lääninhallituksen tehtävänä oli lisäksi mm. valvoa, että kunnan pelastustoimen palvelutaso oli säädösten ja määräysten mukainen (Pelastustoimilaki 1999, 16 §). Pelastustoimesta vastaavalla ministeriöllä oli oikeus antaa tarvittaessa määräykset palvelujen vähimmäistasosta (Pelastustoimilaki 1999, 15 §).

Pelastustoimiasetuksessa säädettiin lisäksi, että sisäasiainministeriö huolehti pelastustoimen valtakunnallisesta valmistelusta ja järjestelyistä, jotka koskevat

- väestönsuojelun suunnittelua ja muuta varautumista poikkeusoloihin
- pelastustoimen johtamisessa ja väestön varoittamisessa käytettäviä valtion ja kunnan pelastusviranomaisten ja hätäkeskusten välisiä tietoliikenneyhteyksiä
- väestön suojaamiseksi ylläpidettävää säteilyvalvontajärjestelmää yleisesti
- varautumista pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille sekä
- pelastustoimilain 18 §:ssä tarkoitetun erityiskaluston hankkimista ja toimintojen rahoittamista. (Pelastustoimiasetus 1999, 6 §.)

Asetuksen mukaan lääninhallituksen tehtävänä oli

- laatia läänin alueelle pelastustoimen suunnitelmat, jotka perustuivat alueella oleviin onnettomuusuhkiin, varautua väestönsuojelun johtamiseen läänin alueella, ohjata alueellista ja paikallista suunnittelua sekä huolehtia suunnitelmien yhteen sovittamisesta
- järjestää väestönsuojeluvalmiuden ja suuronnettomuuksien torjuntavalmiuden ylläpitämiseksi harjoituksia
- edistää kuntien yhteistoimintaa pelastustoimen hoitamisessa
- käsitellä pelastustoimilain 74 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksia koskevat hakemukset sekä

- huolehtia alueensa pelastustoimen palvelujen arvioinnista ja raportoinnista sisäasiainministeriölle. (Pelastustoimiasetus 1999, 5 §.)

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001, annettu Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2001)

Pelastustoimen alueiden muodostaminen tapahtui valtioneuvoston päätöksellä kuntien kuulemisen jälkeen (Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 2001, 3 §).

Lain mukaan siinä tapauksessa, että kunnat eivät päässeet sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä, valtioneuvostolla oli oikeus määrätä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista(Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 2001, 4 §).

Pelastuslaki 2003 (468/2003, 13.6.32003)

Pelastuslaissa vuodelta 2003 säädettiin, että sisäasiainministeriö johtaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä sovittaa yhteen eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa (Pelastuslaki 2003, 2 §).

Edellä mainituista ministeriölle kuuluvista tehtävistä huolehti lääninhallitus (aluehallintovirasto) toimialueellaan (Pelastuslaki 2003, 2 §).

Pelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa varten sisäasiainministeriön apuna oli pelastustoimen neuvottelukunta (Pelastuslaki 2003, 2 §).

Laissa säädetyn lisäksi valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (787/2003, 4.9.2003) säädettiin, että sisäasiainministeriö huolehti

- pelastustoimen yleisestä kehittämisestä ja valtakunnallisesta suunnittelusta
- pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisvalmiuden ylläpitämisestä
- väestönsuojelun suunnittelusta ja toimialan muusta varautumisesta poikkeusoloihin
- väestön suojaamiseksi ylläpidettävästä säteilyvalvontajärjestelmästä yleisesti
- varautumisesta pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille
- pelastuslaissa tarkoitetun erityiskaluston hankkimisesta ja toiminnan rahoittamisesta. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 2003, 2 §.)

Pelastustoimiasetuksessa säädettiin myös, että lääninhallituksen (aluehallintoviraston) tehtävänä oli

- varautua pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamiseen läänissä ja laatia sitä koskevat suunnitelmat, ohjata pelastustoimen suunnittelua läänin alueella sekä huolehtia osaltaan suunnitelmien yhteen sovittamisesta
- järjestää pelastustoimen alueiden ja pelastustoimeen osallistuvien muiden viranomaisten yhteistoimintaa edistäviä väestönsuojelu- ja suuronnettomuusharjoituksia
- edistää pelastustoimen ja pelastuslaissa tarkoitettujen tahojen yhteistoimintaa läänissä
- käsitellä pelastuslaissa tarkoitettuja valtionavustuksia koskevat hakemukset
- huolehtia läänin alueen pelastustoimen palvelujen arvioinnista ja raportoinnista sisäasiainministeriölle. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 2003, 2 §.)

Pelastuslaki 2011 (379/2011, 29.4.2011), joka on voimassa tämän selvityksen laadintahetkellä

Vuoden 2011 pelastuslain mukaan sisäasiainministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, sovittaa yhteen eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäasiainministeriölle tässä laissa säädetyistä tehtävistä (Pelastuslaki 2011, 23 §).

Lain mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustointa sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirasto tukee lisäksi sisäasiainministeriötä 1 momentissa säädetyissä tehtävissä sekä huolehtii muista aluehallintovirastolle tässä laissa säädetyistä tehtävistä. (Pelastuslaki 2011, 23 §.)

Valtion pelastusviranomaisia ovat sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäasiainministeriön ja aluehallintoviraston virkamiehet (Pelastuslaki 2011, 26 §).

Vuonna 2011 annetussa valtioneuvoston asetuksessa (407/2011, 5.5.2011) pelastustoimesta säädetään lisäksi, että sisäasiainministeriön tehtävänä on sen lisäksi, mitä pelastuslaissa säädetään, huolehtia

1. pelastustoimen yleisestä kehittämisestä ja valtakunnallisesta strategisesta suunnittelusta
2. pelastustoiminnan valtakunnallisen johtamisvalmiuden ylläpitämisestä
3. pelastustoimen valtakunnallisesta suunnittelusta poikkeusolojen ja muiden häiriötilanteiden varalta sekä muusta toimialan varautumisesta
4. varautumisesta pelastuslain 38 §:ssä tarkoitetun avun antamiseen ulkomaille sekä avun vastaanottamiseen ulkomailta
5. pelastuslain 97 §:ssä tarkoitetun erityiskaluston hankkimisesta ja toiminnan rahoittamisesta. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 2011, 4 §.)

Asetuksen mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on sen lisäksi, mitä pelastuslaissa säädetään

- huolehtia pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason raportoinnista sisäasiainministeriölle
- avustaa sisäasiainministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä
- osallistua pelastuslaitosten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen yhteistoimintaa edistävien suuronnettomuusharjoitusten suunnitteluun ja järjestämiseen
- edistää eri tahojen yhteistoimintaa pelastustoimessa toimialueellaan. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 2011, 5 §.)

Kuntien yhteistoiminta ja lainsäädäntö

Palo- ja pelastustointa koskevassa lainsäädännössä kuntia koskevaa yhteistoimintaa tarkastellaan kahdesta näkökulmasta.

Ensinnäkin kunnat ovat voineet sopia, että joitakin pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä järjestään yhteistoiminnassa esimerkiksi siten, että toinen kunta hoitaa sovitun tehtävän kunnan puolesta. Laajimmillaan tämä on tarkoittanut koko pelastustoimen hoitamista toisen kunnan puolesta. On ollut myös kuntien yhteisiä viranhaltijoita aina palopäälliköstä lähtien.

Toinen yhteistoiminnan muoto on tarkoittanut sitä, että kunta tai kunnan palokunta on vel-

voitettu antamaan apua toiselle kunnalle sellaisissa tulipaloissa tai muissa onnettomuuksissa, joissa asianomaisen kunnan omat voimavarat eivät ole riittäneet.

Lainsäädännössä on pyritty edistämään kuntien yhteistoimintaa. Lääninhallituksilla on ollut yhtenä keskeisenä tehtävänä laatia kuntien kanssa suunnitelmia yhteistoiminnan järjestämisestä.

Vaikka lainsäädäntö antoikin mahdollisuuden laajamittaiseen yhteistoimintaan kuntien välillä, yhteistoiminta painottui käytännössä toisen kunnan avustamiseen sammutus- ja pelastustoiminnassa. Sitä mahdollisuutta, että kunta olisi hoitanut toisen kunnan palo- ja pelastustoimen, käytettiin hyväksi vain vähäisessä määrin. Yleensä kysymys oli siitä, että pieni kunta sopi naapurinsa kanssa palo- ja pelastustoimeen kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Laajamittainen yhteistoiminta syntyi vasta, kun lainsäädännön pakottamana perustettiin vuoden 2004 alussa aloittaneet alueelliset pelastuslaitokset.

On kuitenkin huomattava, että jo vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaki edellytti kuntien sopivan yhteisten aluehälytyskeskusten ylläpitämisestä sisäasiainministeriön määräämillä hälytysalueilla. Sisäasiainministeriö päätti myös keskusten sijaintipaikkakunnista. Myöhemmin aluehälytyskeskukset muuttuivat valtion ylläpitämiksi hätäkeskuksiksi.

Yhteisten aluehälytyskeskusten perustamisen perusajatus oli sama kuin alueellisten pelastuslaitostenkin. Lainsäädännöllä kunnat pakotettiin sopimaan yhteistyöstä valtiovallan päättämillä alueilla. Tämä lainsäädännöllinen pakko lienee ollut ainoa mahdollisuus laajamittaisen yhteistyön aikaansaamiseksi, koska kunnat eivät siihen vapaaehtoisesti ryhtyneet, vaikka se oli ollut mahdollista ensimmäisen kerran jo vuoden 1933 palolain mukaan.

On mielenkiintoista havaita, että kuntien laajamittaisen yhteistyön mahdollisuudet ovat lainsäädännössä vaihdelleet jonkin verran eri aikoina. Vuoden 1933 palolain mukaan kunnat saattoivat sopia siitä, että toinen kunta hoitaa kokonaan kunnan palotoimen. Sen sijaan vuoden 1960 palolaissa tuota mahdollisuutta kavennettiin siten, että yhteisesti voitiin hoitaa vain sammutustoimi.

Kiinnostavaa on myös tarkastella Leo Pesosen julkaisussaan Palolaki ja sen sovellutus maalaama kuva yli koko valtakunnan ulottuvasta kaukoavustuskeskusten verkosta. Kaukoavustuskeskukset toimisivat kuntien rajoista riippumatta samalla tavalla kuin kunnalliset palokunnat kunnan omalla alueella. (Leo Pesonen: Palolaki ja sen sovellutus, Suomen palosuojeluyhdistyksen julkaisu, 1935, sivu 83.)

Palolaissa säädettiin, että kaukoavustukseen soveltuvan kaluston hankintaan voidaan kunnille harkinnan mukaan myöntää valtionapua ehdolla, että palokunta korvauksetta toimii kunnan ulkopuolellakin niin laajalti kuin valtionapua myönnettäessä määrätään (Palolaki 1933, 21 §).

Pesonen kirjoittaa, että nykyisenä puhelimien ja autojen aikakautena voidaan, kuten kokemus osoittaa, tehokasta apua antaa jopa monen peninkulman päähän. Tehokkaan kaukoavustusverkon luominen ei enää ole taloudellinenkaan mahdottomuus, koska kaukoavustukset eivät suinkaan yksinomaan olisi suurtulipalon varalta järjestettäviä palokuntia, vaan ne samalla toimisivat oman paikkakuntansa paikallisena palokuntana, mutta olisivat lisäksi varustetut soveliaalla kaukoavustuskalustolla. Verrattuna kuntien väliseen, lakiin tai sopimukseen perustuvaan yhteistoimintaan olisi kaukoavustuskeskuksista se hyöty, että apu tulisi tehokkaampana, kun palokunta on nimenomaan sellaista tehtävää varten varustettu, ja lisäksi kauko-

avustuskeskuksena toimiva palokunta saavuttaisi suuremman kokemuksen lukuisammissa tulipaloissa kuin paikallinen palokunta ja voisi siten työskennellä palopaikalla tehokkaammin. Samalla kaukoavustuskeskukset olisivat jonkinlaisia mallilaitoksia ympäristölleen. (Leo Pesonen: Palolaki ja sen sovellutus, Suomen palosuojeluyhdistyksen julkaisu, 1935, sivu 83.)

Voidaan kysyä, toteutuiko tuo Leo Pesosen visio vasta alueellisten laitosten perustamisen myötä.

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten lainsäädännössä kunnat on velvoitettu yhteistoimintaan tai millaisia mahdollisuuksia lainsäädäntö on siihen antanut. Myöhemmin tässä raportissa tarkastellaan kuntien välisen yhteistoiminnan käytännön toimia.

Kunkin lain osalta tarkastelu on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä tarkastellaan niitä velvoitteita, joita lainsäädäntö asetti kuntien yhteistoiminnalle, esimerkiksi avun antamiselle onnettomuustilanteissa (lain edellyttämä yhteistoiminta) ja toisessa osassa tarkastellaan niitä mahdollisuuksia, joissa kunta saattoi hoitaa palo- ja pelastustoimen tai osan sen tehtävistä toisen kunnan puolesta (kuntien sopimuksenvarainen yhteistoiminta).

Vuoden 1933 palolaki (202/1933, annettu Helsingissä 22. päivänä kesäkuuta 1933)

Lain edellyttämä yhteistoiminta
Palo- ja pelastustoimessa on alusta asti noudatettu sitä periaatetta, että naapurikuntaa ei saa jättää pulaan silloin, kun sitä kohtaa suuri tulipalo tai onnettomuus. Tämän vuoksi lainsäädäntö on aina edellyttänyt naapuriavun antamista.

Vuoden 1933 palolain mukaan suuren tulipalon sattuessa tai erikoisen palovaaran uhatessa kunta oli velvollinen – toisen kunnan paloviranomaisen tai järjestysviranomaisen pyynnöstä taikka maaherran määräyksestä – antamaan toiselle kunnalle apua sikäli kuin oman kunnan turvallisuutta vaaraan saattamatta oli mahdollista.

Sellaisesta avustuksesta kuin edellä mainitaan kunta oli velvollinen suorittamaan kohtuullisen korvauksen, jonka suuruuden määräsi maaherra, elleivät kunnat siitä keskenään sopineet. Jos kunnat kuuluivat eri lääneihin, oli korvaus sen läänin maaherran määrättävä, jossa tulipalo oli sattunut. (Palolaki 1933, 26 §.)

Kuntien sopimuksenvarainen yhteistoiminta
Vaikka kunta velvoitettiinkin antamaan apua naapurilleen, saattoivat kunnat myös ennakolta keskenään sopia tulipalon sammuttamiseen annettavasta avusta taikka yhteistoiminnasta tulipalon varalta (Palolaki 1933, 27 §).

Kuntien vapaaehtoisen ja laajamittaisen yhteistoiminnan suhteen tuo vuoden 1933 palolaki oli varsin moderni. Se olisi mahdollistanut sen, että kunnat olisivat voineet omatoimisesti luoda nykyisen kaltaisen alueellisen pelastustoimen järjestelmän.

Jos palotoimi jollakin alueella voitiin saada tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi siten, että sen joko kokonaan tai osaksi hoitaa naapurikunta, voivat kunnat lain mukaan sopia siitä keskenään. Sellainen sopimus oli, tullakseen voimaan, sen kunnan toimesta, jossa alue on, alistettava maaherran vahvistettavaksi. Jollei kuntain kesken saatu sopimusta aikaan, tuli maaherran, toisen kunnan vaatimuksesta tai omasta aloitteestaan, lausuntoinensa alistaa asia valtioneuvoston ratkaistavaksi. (Palolaki 1933, 28 §.)

Kannattaa panna merkille, että maaherralla oli lain sallima oikeus omasta aloitteestaan jopa pakottaa kunta antamaan pelastustoimensa toisen kunnan hoidettavaksi, jos näin voitiin saada palotoimi tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi.

Vuoden 1960 palolaki (465/1960, annettu Helsingissä 2. päivänä joulukuuta 1960)

Lain edellyttämä yhteistoiminta
Naapuriapua koskevat säädökset olivat vuoden 1960 palolaissa periaatteiltaan samankaltaiset kuin vuoden 1933 palolaissa. Kunnan tuli antaa apua toiselle kunnalle joko palo- ja järjestysviranomaisen pyynnöstä tahi lääninhallituksen tai sen valtuuttaman valtion paloviranomaisen määräyksestä.

Vuoden 1960 palolain mukaan kunta oli velvollinen toisen kunnan palo- tai järjestysviranomaisen pyynnöstä antamaan sammutusapua sikäli kuin se kunnan omaa paloturvallisuutta vaarantamatta oli mahdollista, vaikka siitä ei ollut tehtykään sopimusta (Palolaki 1960, 19 §).

Palo- ja järjestysviranomainen sai pyytää edellä mainittua sammutusapua lähellä olevilta kunnilta, milloin tulipalo uhkasi laajentua niin suureksi, että kunnan omat sammutusvoimat eivät riittäneet sen sammuttamiseen (Palolaki 1960, 19 §).

Lääninhallituksen tai sen valtuuttaman valtion paloviranomaisen määräyksestä kunta oli velvollinen antamaan sammutusapua toiselle kunnalle. Tällainen määräys voitiin antaa, milloin tulipalo uhkasi laajentua suureksi (Palolaki 1960, 20 §).

Jos tulipalo uhkasi paisua erityisen suureksi tai muuten vaaralliseksi, oli lääninhallituksen tai sen valtuuttaman valtion viranomaisen ryhdyttävä avun lähettämiseen palopaikalle valtion kustannuksella (Palolaki 1960, 20 §).

Laki edellytti, että lääninhallituksen oli yhteistoiminnassa kuntien paloviranomaisten kanssa laadittava suunnitelmat siitä, missä järjestyksessä edellä mainittu sammutusapu annetaan (Palolaki 1960, 21 §).

Vuoden 1961 paloasetuksen (359/61) mukaan sammutusapusuunnitelmissa oli selvitettävä muun ohella

- hälytyskeskukset, joiden välityksin hälytys kulloinkin tehtiin
- minkä verran ja mitä sammutusapua palopaikalle erilaisissa tilanteissa lähetetään
- puolustusvoimain ja rajavartioston osastot, joiden apua pyydetään
- sammutustyönjohdon järjestely. (Paloasetus 1961, 9 §.)

Kuntien sopimuksenvarainen yhteistoiminta
Verraten mielenkiintoista vuoden 1960 palolaissa on edeltäjäänsä verrattuna se, että kuntien sopimuksenvarainen yhteistoiminta rajoitettiin koskemaan vain sammutustointa. Enää ei sallittu koko palotoimen tai edes palonehkäisytoimen hoitamista toisen kunnan puolesta kuntien keskenään tekemien sopimusten perusteella.

Jos sammutustoimen hoito kunnassa tai sen osassa voitiin saada tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi siten, että sen hoitaa naapurikunta, voivat kunnat lain mukaan – sen estämättä, että kunnassa täytyi olla palokunta – tehdä siitä sopimuksen, jolle oli hankittava lääninhallituksen hyväksyminen (Palolaki 1960, 18 §).

Milloin edellä tarkoitettu järjestely oli tarpeen ilmeisen epäkohdan poistamiseksi sammutustoimen hoitamisessa, mutta kunnat eivät voineet siitä sopia, voi sisäasiainministeriö lääninhallituksen esityksestä ottaen tasapuolisesti huomioon kummankin kunnan edun velvoittaa kunnat tällaiseen järjestelyyn ja määrätä sen ehdot (Palolaki 1960, 18 §).

Tulipalon sammuttamiseen annettavasta avusta ja yhteistoiminnasta voivat kunnat tehdä muitakin sopimuksia (Palolaki 1960, 18 §).

Laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975, annettu Naantalissa 4. päivänä heinäkuuta 1975)

Lain edellyttämä yhteistoiminta
Merkittävä uudistus lain edellyttämään yhteistoimintaan sisältyi vuoden 1976 alussa voimaan tulleeseen lakiin palo- ja pelastustoimesta. Laissa nimittäin säädettiin kuntien velvollisuudeksi aluehälytyskeskusten rakentaminen ja ylläpitäminen sisäasiainministeriön määräämillä alueilla. Laki edellytti, että kunnat sopivat asiasta keskenään. Jolleivät ne päässeet sopimukseen, lääninhallituksella oli oikeus määrätä siitä.

Laissa säädettiin, että palo- ja pelastustoimeen kuuluvien onnettomuusilmoitusten vastaanottamista ja hälytysten toimittamista varten maa jaetaan hälytysalueisiin. Jaosta päätti sisäasiainministeriö. Hälytysalueet oli määrättävä siten, että alueen eri osista voitiin helposti saada kaikkina vuorokauden aikoina yhteys alueen hälytyskeskukseen (aluehälytyskeskus). Sisäasiainministeriö määräsi aluehälytyskeskuksen sijainnin (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §).

Hälytysalueeseen kuuluvien kuntien oli huolehdittava aluehälytyskeskuksen rakentamisesta ja ylläpitämisestä. Jos kunnat eivät päässeet yksimielisyyteen tästä taikka aluehälytyskeskuksen perustamis- tai käyttökustannusten jaosta, määräsi asiasta lääninhallitus. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §.)

Laki palo- ja pelastustoimesta edellytti, että läänit jaettiin palo- ja pelastustoimen yhteistoiminta-alueisiin siten, että jako mahdollisuuksien mukaan noudatti edellä tarkoitettua hälytysaluejakoa. Jaon vahvisti sisäasiainministeriö. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 7 §.)

Lääninhallituksen oli yhdessä kuntien viranomaisten kanssa laadittava suunnitelmat yhteistoiminta-alueen puitteissa tapahtuvasta avun antamisesta sekä muusta palo- ja pelastustoimen alaa koskevasta yhteistyöstä (yhteistoimintasuunnitelma). Yhteistoimintasuunnitelmaan oli tarpeen mukaan otettava määräykset yhteistoiminnasta myös toiseen yhteistoiminta-alueeseen tai toiseen lääniinkin kuuluvan kunnan kanssa. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 6 §.)

Vuonna 1975 joulukuun 31. *päivänä annetussa palo- ja pelastustointa koskevassa asetuksessa (1089/1975) säädettiin, että* yhteistoimintasuunnitelmassa oli selvitettävä

- alueen palokuntien henkilövahvuudet ja kalusto
- alueen kuntien ja alueella toimivien valtion viranomaisten ja laitosten sekä yhteisöjen muu kuin 1 kohdassa tarkoitettu sellainen henkilöstö ja kalusto, jota voidaan käyttää sammutus- ja pelastustoiminnassa
- sammutusveden saanti sekä muut sammutus- ja torjunta-aineet
- sammutus- ja pelastustoimintaan soveltuva yksityisten omistama kalusto ja sen käyttöhenkilöstö
- kohteet, joissa yhteistoiminta erityisesti saattaa tulla kysymykseen, ja tällöin tarvittavan avun laatu ja määrä

- ensiavun, sairaankuljetuksen ja muun huollon järjestelyt sekä avun pyytämisessä, hälyttämisessä ja antamisessa noudatettava menettely. (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 9 §.)

Yhteistoiminnan suunnittelua varten lääninhallitus asetti jokaiseen yhteistoiminta-alueeseen johtoryhmän sekä nimesi yhteistoiminta-alueen aluepalopäällikön ja hänen varamiehensä alueen kuntien paloviranomaisista. Aluepalopäällikön tehtävänä oli ryhtyä johtamaan sammutus- tai pelastustoimintaa palo- ja pelastustoimesta annetun lain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. (Asetus palo- ja pelastustoimesta 1975, 9 §.)

Kannattaa huomata, että laki palo- ja pelastustoimesta mahdollisti sen, että yhteistoimintasuunnitelmaan voitiin sisällyttää avun antamisen ohella suunnitelmat muustakin palo- ja pelastustoimen yhteistyöstä. Tässä laki eroaa selvästi vuoden 1960 palolaista, jonka säädösten mukainen yhteistoiminta koski vain sammutustoimintaa.

Laissa säädettiin kuten aikaisemmissakin laeissa edelleen se, että kunta oli velvollinen antamaan yhteistoimintasuunnitelmassa tarkoitettua apua toiselle kunnalle. Siinä tapauksessa, että tulipalo tai muu onnettomuus uhkasi laajentua suureksi tai muuten huomattavan vaaralliseksi, oli myös toiseen yhteistoiminta-alueeseen kuuluva kunta yhteistoimintasuunnitelmasta riippumatta ja erityisen syyn vaatiessa toiseen lääniinkin kuuluva kunta velvollinen lääninhallituksen tai sen valtuuttaman viranomaisen määräyksestä antamaan edellä mainittua apua. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 18 §.)

Kuntien sopimuksenvarainen yhteistoiminta
Merkittävänä uudistuksena verrattuna vuoden 1960 palolakiin voidaan pitää sitä, että nyt kunnat saattoivat sopia laajasti palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnasta. Kunta saattoi laajimmillaan hoitaa kokonaan toisen kunnan palo- ja pelastustoimen.

Lain mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla yhteisesti hoitaa palo- ja pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä *(yhteistoimintasopimus).* Sopimuksen tuli sopeutua yhteistoimintasuunnitelmaan. Sopimukselle, joka koski kunnan koko palo- ja pelastustoimen hoitamista taikka palopäällikön viran tai palokunnan pitämistä yhteisenä, oli saatava lääninhallituksen hyväksyminen. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1975, 9 §.)

Pelastustoimilaki (561/1999, annettu Helsingissä 30. päivänä huhtikuuta 1999)

Lain edellyttämä yhteistoiminta
Vuoden 1999 pelastustoimilaki edellytti edelleen, että kunnan tuli tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa (Pelastustoimilaki 1999, 10 §).

Laki edellytti myös, että pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaettiin yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-aluejaon sekä yhteistoiminta-alueen keskuskunnan määräsi lääninhallitus. (Pelastustoimilaki 1999, 11 §.)

Yhteistoiminta-alueella oli aluepalopäällikkö, jonka tehtävänä oli sovittaa yhteen pelastustoimen suunnittelua ja johtaa tarvittaessa pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella. Kunnat voivat sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle. Lääninhallitus nimesi aluepalopäällikön ja hänelle tarvittavan määrän sijaisia yhteistoiminta-alueen kuntien päätoimisesta päällystöstä. Aluepalopäällikön tehtävistä aiheutuvat kustannukset jaettiin kuntien

kesken niiden sopimalla tavalla. Jos kunnat eivät päässeet siitä sopimukseen, kustannusten jaon ratkaisi lääninhallitus. (Pelastustoimilaki 1999, 12 §.)

Kannattaa huomata erityisesti, että alun perin aluepalopäällikkö oli lähinnä valtion pelastusviranomainen vailla sammutus- ja pelastustoimen johtamisoikeutta. Vuosien kuluessa siitä oli tullut lääninhallituksen määräämä viranomainen, jonka kustannukset kunnat yhteisesti maksoivat ja jolle oli annettu valtuudet johtaa pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella. Aluepalopäällikön tehtävänä oli myös toimia aktiivisesti lain edellyttämien yhteistoimintasuunnitelmien laadinnassa. Aluepalopäällikön ajateltiin olevan myös kuntien ja palokuntien välisen yhteistoiminnan kehityksen moottori.

Pelastustoimintalain mukaan kunnan tuli yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta. Hälytysohje oli laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköitä ne ovat. (Pelastustoimintalaki 1999, 13 §.)

Kuntien sopimuksenvarainen yhteistoiminta
Vuoden 1999 pelastustoimilaissa todetaan yksinkertaisesti, että kunnat voivat hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Myös palopäällikön virka voi olla kuntien yhteinen. (Pelastustoimilaki 1999, 5 §.)

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001, annettu Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2001)

Kuntien välisen yhteistoiminnan sääntely huipentuu vuonna 2001 annettuun lakiin pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Tämä laki velvoitti kunnat nykyisten alueellisten pelastuslaitosten synnyttämiseen. Sen vuoksi laki on otettu tähän kokonaisuutena eikä kuntien yhteistoimintavelvoitteita tarkastella enää erikseen vuosien 2003 ja 2011 pelastuslakien kohdalta.

1 §
Lain tarkoitus
Tämän lain tarkoituksena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

2 §
Lain soveltamisala
Tätä lakia sovelletaan kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi pelastustoimilaissa (561/1999) tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

3 §
Pelastustoimen aluejako
Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaetaan pelastustoimen alueisiin, jotka määrää valtioneuvosto kuntia kuultuaan.

4 §

Pelastustoimen järjestämisvastuu

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien on tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Sopimuksen hyväksymisestä on voimassa, mitä kuntalain (365/1995) 79 §:n 2 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Sopimuksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa.

Jos kunnat eivät sovi pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä 1 momentissa säädetyssä määräajassa, valtioneuvosto määrää kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston määräys on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.

5 §

Suunnittelun ohjaus

Tämän lain mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen, suunnittelun ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jonka apuna toimii asianomainen lääninhallitus.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Tässä laissa tarkoitettu yhteistoiminta on aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2004.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta merkitsi sen aikakauden päätöstä, jolloin kunta oli vastuussa pelastustoimesta omalla alueellaan. Lain myötä pelastustoimen järjestäminen siirtyi pelastustoimen alueella olevien kuntien yhteiselle vastuulle. Alkoi alueellisten pelastuslaitosten aikakausi.

OSA III
Valtiollistamisen hyökyaallot

Hallinnon yleinen kehitys

Tämän raportin ensimmäisenä lukuna olevassa historian kaaria kuvaavassa esityksessään Pekka Myllyniemi kirjoittaa yleisestä hallinnon kehittymisestä seuraavasti:

> ”Erityisesti 1960- ja 1970-lukujen yhteiskuntanäkemys korosti hallinnossa yhtenäisyyttä ja suunnitelmallisuutta. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa valtio säänteli puitelaeilla, valtakunnallisilla suunnitelmilla, hallinnollisilla normeilla ja tehtäväkohtaisilla valtionosuuksilla kuntien hallintoa, toimintaa ja taloutta. Kuntien hallinto oli yhtenäinen kaikilla hallinnonaloilla pakollisine lautakuntineen ja virkoineen. Tavoitteena oli ennen kaikkea sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo eli yhdenmukaisten yhteiskunnallisten palvelujen takaaminen kansalaisille asuinpaikasta riippumatta.
>
> Muutos hallinnossa alkoi 1970–80-luvun taitteessa. Valtion keskushallinnon ohjausotetta väljennettiin siirtämällä tehtäviä alaspäin. Lisää valtaa tässä vaiheessa saivat erityisesti lääninhallitukset, mutta jonkin verran kunnatkin alistettavien asioiden vähennyttyä ja suunnittelujärjestelmien kevennyttyä.
>
> Normien purkuhankkeessa ja siihen liittyvässä hallinnon hajauttamisessa, joita ohjattiin useilla valtioneuvoston periaatepäätöksillä, irtaannuttiin sektorijakoisesta kehittämisestä. Neljä kuntia yksityiskohtaisesti ohjannutta keskusvirastoa – lääkintöhallitus, sosiaalihallitus, kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus – lakkautettiin.
>
> Vuosikymmenen lopulla käynnistyi vapaakuntakokeilu, jonka myötä lautakuntien määrä väheni huomattavasti ja kunnan sisäinen delegointi vapautui. Vuoden 1993 alusta valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä poistettiin mahdollisuus yksityiskohtaiseen tulosohjaukseen ja suunnittelujärjestelmät toimintaa ohjaavina välineinä romutettiin. Lääninhallitusten valvontatehtäviä samalla rajoitettiin.
>
> Julkishallinnon ohjaustoimintaa uudistettiin raskaiden suunnittelujärjestelmien purkamisen ja normiohjauksen vähentämisen ohella tuomalla tilalle markkinaohjauksen periaatteita. Julkisia palveluja alettiin siirtää yksityiselle sektorille, kun se oli tarkoituksenmukaista. Kun aiemmin julkinen sektori oli itse tuottanut palvelut omalla organisaatiolle, alettiin puhua palvelujen järjestämisen velvollisuudesta, jolloin vaihtoehtona omalle tuotannolle on palvelujen tilaaminen muulta julkisen palvelun yksiköltä tai yksityiseltä sektorilta.
>
> Uusi vuoden 1995 kuntalaki on kuntia koskeva peruslaki. Valtio–kunta-suhteen kannalta on olennaista, että valtionvalvonta on selkeästi laillisuusvalvontaa. Kuntalaissa ei ole enää säännöksiä, jotka vaativat päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Laillisuusvalvontaa toteuttaa lähinnä muutoksenhakujärjestelmä. Lääninhallitukset voivat kuntalain nojalla puuttua kunnan toimintaan vain kantelun johdosta. Palvelujen tarjoamisessa on kuitenkin muodostunut ongelmaksi tehtävien ja rahoituksen välinen ristiriita ja tähän ristiriitaan liittyvä kansalaisten eriarvoisuus. Toisaalta erityislakeihin perustuva valvonta säilyy kuitenkin edelleen melko laajana, vaikka hallinto-oikeudessa korostetaan myös periaatetta, jonka mukaan erityiset lait eivät saa loukata kunnallisen itsehallinnon periaatteita.”

Hallinnon kehittymisen ohella toinen merkittävä yleinen tekijä oli julkisen talouden ja erityisesti kuntatalouden kiristyminen 1980- ja 1990-luvun taitteessa alkaneen taloudellisen laman seurauksena. Talouden kiristyminen vaikutti myös siihen, että haluttiin tarkastella uudelleen valtion ja kuntien välistä työnjakoa, miettiä kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistä ja pohtia koko kuntarakenteen uudistamista.

Vaikutukset pelastustoimeen

Edellä kuvattu yleinen hallinnon kehittyminen ja taloustilanteen kiristyminen vaikutti myös pelastustoimeen. Tultaessa 1990-luvulle jouduttiin pohtimaan, miten pelastustoimi ja sitä koskeva lainsäädäntö sopeutetaan hallinnon yleiseen kehitykseen.

Osana tuota työtä oli tarpeen selvittää myös sitä, tulisiko pelastustoimen kuulua edelleen kuntien toimialaan vai olisiko tarkoituksenmukaista siirtää koko toimiala valtion vastuulle. Paitsi yleinen hallinnon kehitys ja kuntia ohjaavan normeerauksen väheneminen vaikutti yleinen kuntatalouden kiristyminen keskusteluun pelastustoimen isännästä. Pelastustoimi oli osa laajempaa kokonaisuutta, jossa pohdittiin mahdollisia tehtävänsiirtoja kunnilta valtiolle. Tällaisia olivat mm. yleinen oikeusapu, holhoustoimi ja muutamat muut kuntien hoitamat tehtävät.

Valtiollistamiskeskustelun syistä

Valtiollistamiskeskustelun syistä on esitetty myös erilaisia spekulatiivisia näkemyksiä. Osittain kuntakentän ja osittain pelastusalan suunnalta arveltiin, että sisäasiainministeriöllä oli tarve saada pelastustoimeen oma kenttäorganisaatio kuten poliisillakin oli.

Helsingin pelastuskomentaja Rainer Alho kertoo oman käsityksensä tapahtumien kulusta muistelmissaan seuraavasti:

> ”Pelastustoimen valtiollistamista oli virkakauteni loppuvuosina valmisteltu sisäasiainministeriössä sammutetuin lyhdyin. Hankkeen paljastuttua vuonna 1993 esitin julkisuudessa sen johdosta ankaran protestin, jolle sain myös median tukea. Jopa valtakunnan johtavan sanomalehden pääkirjoituksessa tuettiin protestiani ja annettiin nuuskaa hankkeen valmistelijoille. Näyttikin siltä, että hanke oli haudattu. Kyseessä oli varsin arveluttava malli, jonka mukaan palo- ja pelastustoimi olisi yhdessä poliisin ja henkikirjoitusviranomaisen kanssa rakennettu kihlakuntahallinnon varaan. Poliisihan oli joutunut siirtymään kihlakuntamalliin, joten tosi oli kysymyksessä.
>
> Sain kuitenkin ’vahingossa’ nähdä vilahduksen piirtoheitinkalvosta, jossa esitettiin valtiollistamismalli. Nykyisin PowerPoint-laitteiden aikana ei ole vaarana tehdä klassista virhettä unohtamalla luottamuksellisen esityksen viimeinen kalvo sammutettuun piirtoheittimeen asiaankuulumattomien nähtäville. Mistä tämä hanke oli lähtöisin, jäi jossain määrin epäselväksi. Kentällä syntipukiksi katsottiin sisäasiainministeriön pelastusosasto.” (Rainer Alho: Jäljet näkyvät portilla, Pääkaupungin pelastuskomentajan muistelmat, Suomen Palopäällystöliitto , Helsinki 2013, sivu 223.)

Valtion taholta pyrkimys pelastustoimen valtiollistamiseen kiistettiin ja sen sijaan korostettiin kuntien yhteistyötä pelastustoimen tehtävien hoidossa. Toki valtionkin taholla jouduttiin miettimään pelastustoimen mahdollista siirtämistä valtion vastuulle muiden turvallisuustehtävien tapaan, koska valtiollistaminen oli noussut useita kertoja eri tahoilla keskusteluun ja oli tarpeen pohtia sitä, mitä siirto käytännössä merkitsisi. Valtiollistamiskeskustelua ylläpiti

aktiivisesti Suomen Kuntaliitto.

Valtiollistamiskeskustelun syyksi nähtiin myös, että kunnat olivat kyllästyneitä pelastustoimessa valtion tarkkaan ohjaukseen ja suhtautuivat asiaan niin, että kun kerran valtio puuttuu niinkin voimakkaasti pelastustoimen asioiden hoitoon, niin hoitakoon sitten koko homman. Tähän käsitykseen voitiin tulla myös sen perusteella, että eräät palopäälliköt pyrkivät korostamaan itsenäistä asemaansa ja käyttivät pelastustoimen asemaa hyväkseen vedoten kuntien itsehallintoon torjuakseen valtion ohjausta ja vedoten valtion ohjaukseen halutessaan vaikuttaa kunnan päätöksentekoon.

Lääninhallituksilla oli periteisesti voimakas rooli kuntien palvelutason ja pelastustoimen järjestelyjen valvonnassa ja ohjauksessa. Tämä saattoi joskus johtaa ristiriitoihin pelastustointa ohjaavan ja valvovan viranomaisen ja kunnan välillä. Kunnassa tilanne saattoi sitten kärjistyä kunnanjohtajan ja palopäällikön väliseksi nahisteluksi. Ulkopuoliselle syntyi jopa sellainen käsitys, että lääninhallitus mielellään hoiti asioita palopäällikön kautta sen sijaan että olisi ohjannut kunnan toimintaa yleisemmällä tasolla.

Yhtenä syynä valtiollistamiskeskusteluun oli myös halu herätellä pelastusalaa omasta ruususenunestaan ja tehostamaan toimintaansa vastaamaan kiristyvän talouden vaatimuksiin.

Keskustelua valtiollistamisesta käytiin käytännössä koko 1990-luku. Asia pulpahti pintaan vielä 2000-luvullakin, kun Paras-hankkeen (kuntien palvelurakenteen uudistamishanke) yhteydessä vuonna 2005 selvitettiin pelastustoimen siirtämistä valtiolle ,ja vielä kerran 2010-luvulla, kun Jyrki Kataisen hallitus halusi uudistaa kuntien palvelurakennetta. Kaikissa vaiheissa lopputulos on kuitenkin tähän saakka ollut se, että toiminta on kunnallista ja kuntien ylläpitämää.

Kunnat tuloksellisia? Suomen Kunnallisliiton julkaisu

Valtiollistamiskeskustelu käynnistyi 1990-luvulla ensimmäisen kerran vuonna 1990, kun Suomen Kunnallisliitto julkaisi Markku Haikon laatiman kirjoitelman kuntien tuloksellisuudesta. (Kunnat tuloksellisia? Kuntajulkaisut 3/90, Suomen Kunnallisliitto.) Tuossa kirjoitelmassa pohdittiin sitä mahdollisuutta, että pelastustoimi ei olisikaan enää kuntien ylläpitämää.

Kirjoituksessa pohdittiin mm. valtion ja kunnan työnjakoa ja kuntien yhteistoimintaa laajemminkin.

Valtion ja kunnan välisen työnjaon perustaksi ehdotettiin seuraavaa ajatusmallia:

> ”Määritellään kansalaispalvelut, jotka ovat valtakunnan edun kannalta tarpeellisia tai joihin kaikilla Suomen kansalaisilla on samanlainen oikeus (esim. turvallisuus, koulutus, työllisyys, ympäristön hyvinvointi jne.)
>
> Kansalaispalveluista on vastuussa valtio. Se voi järjestää ne itse tai hankkia kunnilta, kuntien yhteenliittymiltä tai yksityisiltä.
>
> Määritellään kuntalaispalvelut, joita kuntalaiset pitävät tarpeellisina ja joista kuntalaiset itse päättävät. Näistä palveluista vastaa kunta.
>
> Kuntalaispalvelut voivat parantaa tai laajentaa kansalaispalveluita tai olla muita kunnassa määriteltyjä palveluita.

> Palvelut järjestetään kuntien ehdoilla eikä valtion ohjaus ulotu niihin. Palvelut voidaan toteuttaa kunnan omalla organisaatiolla tai hankkia kuntaorganisaation ulkopuolelta ostopalveluna." (Kunnat tuloksellisia? Kuntajulkaisut 3/90, Suomen Kunnallisliitto, sivu 8.)

Olennaista edellä mainitun ajatusmallin pohjalta toimittaessa olisi se, halutaanko kansalaisten saavan jonkin palvelun kaikkialla maassa yhtenäisesti määritellyillä perusteilla (kansalaispalvelu) vai voiko palvelu olla erilainen eri osissa maata (kuntalaispalvelu). Esimerkiksi turvallisuutta, johon pelastustoimikin kuuluu, pidettiin julkaisussa kansalaispalveluna, josta valtio olisi vastuussa.

Toinen valtiollistamiskeskustelussa intohimoja herättänyt kohta mainitussa julkaisussa löytyy kuntien yhteistoiminnan pohdinnasta. Julkaisussa todetaan, että yhteistoiminnalle kunnissa on rajattomat mahdollisuudet:

> "Kehitettäessä kunnan toimintaa tulee selvittää ne osaamisen alueet, joissa kunta yksin on ylivertainen muihin organisaatioihin tai naapurikuntiin verrattuna. Kunnan oma toiminta tulee rakentaa tämän ylivertaisen osaamisen varaan. Niille alueille, joissa muut ovat ylivertaisia, hankitaan yhteistyökumppanit. Näin kunta voi tarjota kuntalaisille heidän tarvitsemansa kokonaispalvelun, vaikka ei osallistuisikaan itse kaikkien palveluiden tuottamiseen." (Kunnat tuloksellisia?, Kuntajulkaisut 3/90, Suomen Kunnallisliitto, sivu 16.)

Yhteistoimintapohdinnassa esimerkkinä käytetään palotointa seuraavasti:

> "Esimerkiksi palotoimi on tyypillisesti toiminta, jota kaikkien kuntien ei kannata järjestää itse. On eduksi, jos asioita tarkastellaan suurempien alueiden puitteissa. Silloin voidaan toiminnan järjestäminen perustaa koko aluetta kattavaan riskianalyysiin. Tällainen tarkastelu ei välttämättä poista paikallisten palokuntien tarvetta, mutta ne voidaan sijoittaa alueen riskit huomioon ottaen tarkoituksenmukaisesti.
>
> Alueelliseen riskianalyysiin perustuva palotoimen järjestäminen mahdollistaa tarkoituksenmukaisen kaluston ja henkilöstön hankinnan. On selvää, että alueella, jolla on esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetusväyliä, tarvitaan erilaista osaamista ja kalustoa kuin suurilla metsäalueilla.
>
> Palotoimen tarkastelu laajempana kokonaisuutena mahdollistaa myös eri paikoissa toimivien palokuntien erikoistumisen juuri niihin osa-alueisiin, jotka ovat niiden vahvuuksia. Esimerkiksi VPK:t voivat erikoistua ja keskittyä koulutuksessaan perinteiseen sammutustoimintaan. Keskitetyssä organisaatiossa erityisosaamista vaativat tehtävät (esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetusonnettomuudet) voidaan hoitaa nopeasti liikuteltavilla ja sitä varten koulutetuilla yksiköillä." (Kunnat tuloksellisia? Kuntajulkaisut 3/90, Suomen Kunnallisliitto, sivut 16–17.)

Yhteistoimintapohdinnan lopuksi julkaisussa esitetään lukijan mietittäväksi pari kysymystä:

> "Voitaisiinko palotoimi järjestää esimerkiksi nykyisten hälytysalueiden laajuisena yhteistyönä? Onko palotoimi sellainen turvallisuuspalvelu (vrt. poliisitoimi), että kunnat voitaisiin vapauttaa sen hoitamisesta kokonaan?" (Kunnat tuloksellisia? Kuntajulkaisut 3/90, Suomen Kunnallisliitto, sivu 17.)

Julkaisu oli tarkoitettu herättämään keskustelua. Sitä syntyi, ja julkaisu herätti myös jonkin verran lehtikirjoittelua varsinkin maakuntalehdissä.

Palontorjunta-lehti uutisoi asiasta näyttävästi (Palontorjunta 3/90, sivu 14), ja tuo jälkimmäinen kysymys innoitti lehden kysymään uutisensa väliotsikossa ”Siiskö valtiolle?” Tuon väliotsikon alla olevassa tekstissä lehti kirjoittaa, että jos tuosta visiosta tulisi todellisuutta, se merkitsisi, ettei meillä olisi kunnallista palokuntaa tulevaisuudessa. Kun kuitenkaan yhteiskunta ei ilman palo- ja pelastustointa tule toimeen, jäisi kaksi vaihtoehtoa: joko valtiojohtoiset palokunnat tai yksityiset sellaiset.

Julkistaessaan kirjasen Kymen valtalehti Kouvolan Sanomat varusti etusivun juttunsa värikuvalla paloautoista paloaseman edustalla ja viiden palstan otsikolla ’Voimakas valtuusto, virat paperikoriin ja pelastustoimi valtiolle’.” (Palontorjunta 3/90, sivu 16.)

Jutussa muistutetaan, että julkaisu on tarkoitettu hallinnonuudistusta koskevan keskustelun pohjaksi ja kehotetaan lukijoita osallistumaan keskusteluun.

Samassa lehden numerossa oli uutinen toimistopäällikkö Veikko Peltosen Karjaalla pitämästä puheesta pelastustoimen yhteistoiminnasta. Uutisessa todetaan, että sisäasiainministeriön pelastusosastolla puheet palo- ja pelastustoimen valtiollistamisesta eivät tunnu saavan vastakaikua ja että yhteistyötä myös palo- ja pelastustoimessa tulee lisätä. (Palontorjunta 3/90, sivu 17.)

Edellä kuvattu esiintulo on esimerkkinä siitä, kuinka pelastusalaa yritettiin herätellä keskustelemaan tulevaisuudestaan.

Seuraavan kerran valtiollistaminen nousi keskusteluun pari vuotta Suomen Kunnallisliiton tekemän keskustelunavauksen jälkeen vuosina 1992 ja 1993, kun eri selvitysmiehet laativat omat raporttinsa.

Selvitysmies Jukka Hirvelä

Vuonna 1992 selvitysmies Jukka Hirvelä teki ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä (Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon, Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä, Komiteamietintö 1992:33). Lääninhallitusten selvitysmiehelle antamista vastauksista mietinnössä kirjoitetaan seuraavasti:

”Pelastusyksiköiden mielestä palo- ja pelastustoimen toiminta-alueiden tulisi vastata kihlakunta-aluejakoa. Lääninhallitusten tulisi niiden käsitysten mukaan toimia pelastustoimen valtionosuusviranomaisena. Pelastusyksiköt korostivat, että uudistuksessa tulisi turvata pelastustoimessa hyvin toiminut vapaaehtoistyö ja kuntien yhteistyön kehittämiselle tulisi luoda edellytyksiä.” (Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon, Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä, Komiteamietintö 1992:33, sivut 53–54.)

Omissa ehdotuksissaan selvitysmies Jukka Hirvelä ehdottaa mm., että

”sisäasiainministeriö selvittää edellytykset ja aikataulun, miltä osin kuntien vastuu pelastustoimen järjestämisestä voidaan siirtää valtiolle” (Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon, Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä, Komiteamietintö 1992:33, sivu 107).

Kunnalliskomitea

Kunnalliskomitean mietinnön (KM 1993:33) mukaan tehtävien jako ei ole johdonmukainen. Palo- ja pelastustoimi liittyy komitean mielestä läheisesti valtion muuhun paikallishallintoon. (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivu 1.)

Selvitysmies Timo Relander

Alkuvuodesta 1993 valtiosihteeri Timo Relander pohti pelastustoimen asemaa kuntataloutta koskevassa selvityksessään (Valtiosihteeri Timo Relander: Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta, Helsinki 9.3.1993).

Selvityksessään Relander ehdottaa valtion ja kuntien tehtäväjaon selkeyttämistä. Raportissaan Relander kirjoittaa asiasta seuraavasti:

> ”Yleisperiaatteena tulisi olla se, että valtiolle tulisi keskittää perusturvaa, toimeentuloturvaa ja turvallisuutta koskevat tehtävät. Kuntien tehtävänä on huolehtia opetuksen ja sivistyksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä.” (Valtiosihteeri Timo Relander: Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta, Helsinki 9.3.1993, sivu 24.)

> ”Kunnille on annettu 1970-luvulta lähtien uusina tehtävinä muun muassa oikeusaputointa, kuluttaja- ja vapaaehtoinen velkaneuvonta sekä ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä. Nämä eivät merkitykseltään vastaa varsinaisia hyvinvointipalveluja eikä niillä ole merkitystä paikallisen demokratian toteutumisen kannalta. Olisi selvitettävä, voitaisiinko niitä hoitaa tarkoituksenmukaisemmin jo olemassa olevan valtion paikallishallinnon toimesta.

> Kuntien palo- ja pelastustointa on uudistettu. Olisi ilmeisesti kuitenkin perusteltua keskittää yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät toiminnat valtion paikallishallintoon perustettaviin kihlakunnan virastoihin.” (Valtiosihteeri Timo Relander: Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta, Helsinki 9.3.1993, sivu 27.)

Selvitysmiesten työn aiheuttamaa keskustelua

Suomen Kuntaliitossa valmisteltiin myös kannanotto valtioneuvoston 17.6.1993 tekemään periaatepäätökseen keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamisesta (Suomen Kuntaliitto, hallitus, Kannanotto, Hallinnon uudistaminen välttämätöntä, 26.8.1993). Tuossa kannanotossa todetaan otsikolla ”Valtion ja kuntien työnjako selkeytettävä” seuraavasti:

> ”Valtion ja kuntien työnjakoa sekä hallinnon tasojen tehtäviä tulee edelleen selkeyttää ja uudelleen arvioida. Periaatteessa valtion vastuulle alue- ja paikallistasolla kuuluisivat vain ne tehtävät, jotka edellyttävät yhtäläistä käytäntöä koko maassa, kuten erilaiset kansalaisten oikeus-, järjestys- ja turvallisuuspalvelut. Muiden, nyt valtion hoitamien tehtävien mahdollisen siirron edellytyksenä olisi kuitenkin valtion tehtävien hoidosta suorittama täysi korvaus kunnille, mikä perustuu kuntien ja valtion kustannustenjaon muuttumattomuuden periaatteelle.” (Suomen Kuntaliitto, hallitus, Kannanotto, Hallinnon uudistaminen välttämätöntä, 26.8.1993.)

Kannanotossa otetaan kantaa myös edellä esitettyyn Timo Relanderin selvitykseen seuraavasti:

> ”Valtiosihteeri Relander on tehnyt konkreettisen esityksen toimenpiteiksi, joilla kunnille määrättyjen tehtävien ja velvoitteiden sekä kuntien talouden välinen tasapaino voidaan palauttaa. Kuntaliitto tukee valtiosihteerin esityksiä pääpiirteissään ja korostaa, että ehdotukset tulisi voida pikaisesti toteuttaa.” (Suomen Kuntaliitto, hallitus, Kannanotto, Hallinnon uudistaminen välttämätöntä, 26.8.1993.)

Kuntaliiton hallituksen kokouksessa 3.–4.11.1993 valmisteltiin valtuustoseminaariin aineistoa kuntien peruspalvelulainsäädännön uudistamiseksi. Hallituksen kannanotot päätettiin toimittaa valtuuston jäsenille etukäteen valtuuston käsittelyä varten. Pelastustoimen osalta kokouspöytäkirja toteaa: ”Hallitus päätti, että hallituksen käsittelyssä 4.11. esitetyt kannanotot ml. ettei palo- ja pelastustointa tulisi siirtää valtion tehtäviin, kirjataan.” (Suomen Kuntaliiton hallituksen pöytäkirja 3.–4.11.1993, 16 §.)

Edellä kuvattu prosessi, jossa Kuntaliitto oli vahvasti mukana, aiheutti runsaasti varsinkin pelastusalan sisällä keskustelua ja hälinää. Seuraavassa kuvataan joitakin keskusteluun liittyneitä kannanottoja.

Helsingin Sanomat kertoi Kuntaliiton kannanotosta 29.9.1993 otsikolla ”Köyhtyvät kunnat haluavat typistää peruspalvelujaan. Lakisääteisiä tehtäviä esitetään vapaaehtoisiksi ja valtion hoitoon.” Jutun mukaan palo- ja pelastustoimi menisi valtion vastuulle. Valtion vastuulle menisivät myös yleinen oikeusapu, holhoustoimi ja maatalousryittäjien lomituspalvelut. Toimeentulotuet maksaisi Kela. Jutun oli laatinut Hannu Salmi.

Helsingin Sanomat otti asiaan kantaa myös pääkirjoituksessaan 1.11.1993 otsikolla ”Kunta sopiva isäntä palokunnille”. Pääkirjoituksessa todetaan näin:

> ”PALO- JA PELASTUSALALLA seurataan huolestuneina, mitä sisäasiainministeriössä ja Suomen Kuntaliitossa puuhaillaan. Pelkona on, että palo- ja pelastuslakia uudistettaessa palokuntien kustannukset ja ylläpito siirtyisivät valtiolle. Pelastusalan järjestöjen ohella Helsingin pelastusjohtaja Rainer Alho on jo ehättänyt tuomitsemaan hankkeen jyrkästi. Valtiollistaminen merkitsisi hänen mielestään takaiskua kansalaisten turvallisuudelle. Järjestöillä ja Alholla on ilmeisesti syytä huoleen: ei savua ilman tulta.”

Pääkirjoituksen mukaan ”sisäministeri Mauri Pekkarinen pitää perusteltuna keskittää yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät toiminnot, pelastushallinto mukaan lukien, suunnitteilla oleviin kihlakunnan virastoihin”.

Kirjoituksessa todetaan myös, että asia on alkuvaiheessaan ja Suomen Kuntaliiton valtuusto päättää omista näkemyksistään joulukuussa 1993.

Pääkirjoituksessa epäillään, että VPK:t eivät ehkä olisi kovin halukkaita hoitamaan valtiolle kuuluvia tehtäviä. Jos palo- ja pelastustoimen hoito koetaan kalliiksi ja raskaaksi tai halutaan saada aikaan säästöjä, niin ratkaisuksi ehdotetaan pääkirjoituksessa kuntien yhteisten palokuntien perustamista.

Kannattaa huomata, että tuon 1.11.1993 pääkirjoituksen mukaan pelastusylijohtaja Pentti Partanen kehottaa paloalaa panemaan jäitä hattuun. Kirjoitus antaa kuitenkin tunnustusta Rainer Alholle siitä, että hän on nostanut asian julkiseen keskusteluun, koska on koettu, että asiaa on valmisteltu salassa.

Luonnollisesti myös Pelastustieto-lehti otti voimakkaasti kantaa valtiollistamiskehitykseen.

Lehden kannanotoissa ja uutisoinnissa pohditaan valtiollistamisen järkevyyttä tai järjettömyyttä. Kustannussäästöjä ei vakinaisen palokunnan osalta synny, koska palkat on valtiollakin maksettava, ja erityisesti pelätään VPK:ien puolesta sitä, että koko järjestelmä näivettyy valtiollistamisen myötä. Palotorjunta-lehden ja Pelastustieto-lehden kannanotot ja uutisointi ovat kokonaisuudessaan tämän raportin liitteenä.

On syytä panna merkille, että vaikka useissa yhteyksissä sisäasiainministeriötä syytetäänkin valtiollistamispyrkimyksistä, niin ministeriö johdonmukaisesti korosti julkisissa kannanotoissaan kuntien välistä yhteistyötä. Tästä huolimatta on luonnollista, että myös ministeriössä oli selvitettävä, mitä valtiollistaminen saattaisi merkitä. Tekihän valtioneuvosto Hirvelän ehdotusten pohjalta 17.6.1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Päätös piti sisällään myös toimeksiannon, jonka mukaan sisäasiainministeriö selvittää yhdessä kuntien kanssa vuoden 1993 aikana tarpeet ja mahdollisuudet pelastustoimen osittaiseksi valtiollistamiseksi. (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 4.)

Vaikka sisäasiainministeriössä selviteltiinkin, mitä pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle saattaisi tarkoittaa, ministeriö kuitenkin nosti esiin kuntajärjestelmän etuja ja korosti julkisissa esityksissään kuntayhteistyön tärkeyttä. Esimerkiksi pelastusylijohtaja Pentti Partanen toteaa Pelastusosaston tiedotuksia lehdessä asiasta seuraavaa:

> ”Sisäasiainministeriö on jo kauan sitten ottanut yhdeksi keskeiseksi kehittämistavoitteekseen alueellisten järjestelyjen edistämisen. Tähtäimessä on kaluston ja henkilöstön mahdollisimman optimaalinen sijoittelu ja käyttö. Kuntakohtaiset ratkaisut eivät anna siihen kovin hyviä mahdollisuuksia.
>
> Eri yhteyksissä on esitetty, että siirtämällä vastuuta palo- ja pelastustoimen ylläpidosta kunnilta valtiolle voitaisiin paremmin ohjata voimavaroja tarkoituksenmukaiseen sijoitteluun.
>
> Periaatteelliselta kannalta on myös katsottu, että valtakunnalliset oikeus- ja turvallisuuspalvelut kuuluvat valtion vastuulle, niiden joukossa myös pelastustoimi. Siksi on vaadittu selvitettäväksi tarpeet ja mahdollisuudet pelastustoimen valtiollistamiseksi joko kokonaan tai osittain.
>
> Valtiollistamiskaavailuilla on ollut mielessä erityisesti alueellinen hätäkeskustoiminta, mutta laajempiakin vastuunsiirtoja on esitetty. Samalla on kuitenkin korostettu, että sellaisia toimintoja, jotka on kuntien toimesta hoidettu taloudellisesti ja tehokkaasti, ei ole syytä siirtää. Erityisesti vapaaehtoistoiminnan turvaaminen, pelastustoimen kiinteä yhteys muihin kunnallisiin toimijoihin ja väestönsuojelun paikallistason järjestelyt ovat seikkoja, joiden on katsottu voimakkaasti puoltavan kuntien vastuulle perustuvaa pelastustoimen järjestelmää.” (Pelastusosaston tiedotuksia 2/93.)

Ministeriössä tapahtuneesta valtiollistamispohdinnasta on esimerkkinä hallitusneuvos Esko Koskisen luentomateriaali Kuusankoskella pidetyssä tilaisuudessa. Esityksessään Koskinen pohdiskeli kunnallisen ja valtiollisen järjestelmän etuja ja haittoja. Muistona tuosta tilaisuudesta, jonka tarkka ajankohta ei ole selvillä, on piirtoheitinkalvojen sisältö, joka on tämän raportin liitteenä 1.

Hallitusneuvos Esko Koskinen

Hallitusneuvos Esko Koskinen pohti kunnallisen ja valtiollisen järjestelmän etuja seuraavasti:

”Kunnallinen pelastushallinto

Plussat
- Lähellä kansalaista
- Paikalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisuihin
- Päätöksenteko tapahtuu siellä missä toiminta
- Kytkeytyminen kunnan muuhun organisaatioon
- VSS tukee kunnan yleistä valmiussuunnittelua
- Kansalaispalaute?

Miinukset
- Kuntien yhteistoiminta vaikeaa
- Ylikunnalliset järjestelmät ongelmallisia
- Valtakunnan turvallisuustavoitteiden määrittely ongelmallista
- Palvelutaso vaihtelee liikaa
- Pieni kuntakoko
- Uhka: Uusi kunnallislaki (vai mahdollisuus)
- Kansalaispalaute?
- Lääni- ja valtakunnan tason onnettomuudet

Valtion pelastustoimi

Plussat
- Kokonaisjärjestelmän luominen helppoa
- Rationalisointi
- Johto-organisaatio omalta alalta
- Tasovaatimukset helppo toteuttaa eduskunnan tahdon mukaan
- Tavoitteet samat
- Säästöjä kalustohankinnoissa
- Lääni- ja valtakunnantason onnettomuuksien johtaminen

Miinukset
- Etääntyy paikallistasosta
- Menettää yhteydet kunnan tukiorganisaatioihin
- VSS-kokonaisuus muuttuu
- Merkitsee totaalista muutosta (uhka sinänsä)
- VPK:t
- nohtaa erilaisuuden”

(Esko Koskinen: Kuusankosken kalvot 1990-luvun alkupuolelta.)

Yhteenvedossaan Esko Koskinen toteaa:
- Hyvää ja toimivaa perusjärjestelmää ei tulisi muuttaa, jos ei ole varma, että uusi on parempi.
- Kunnallisia ratkaisuja tulisi saada aikaan.
- Onko valtion organisaatio paremmin ”kontrollissa” kuin alueellinen laitos, jota kukaan ei valvo?
- Valtion osallistumista ”lisävaatimusten” kustannuksiin parannettava ja lakiin paremmat valmiusvaatimukset.

(Esko Koskinen: Kuusankosken kalvot 1990-luvun alkupuolelta.)

Toinen esimerkki ministeriössä tapahtuneesta pohdinnasta löytyy Pelastustieto-lehdestä 9/93. Lehdessä kerrotaan Suomen Palopäällystöliiton opintopäivistä, joilla sisäasianministeriön neuvotteleva virkamies Tarja Oksanen esitti kokousväelle vision kauttaaltaan valtiollistetusta pelastustoimesta. Lehden mukaan kuulijat jäivät miettimään, onko kyseessä vain paperille piirretty yksi suunnitelma vai jo nurkan takana valmiusasemissa oleva loppuun asti harkittu, vain nopeata toteuttamiskäskyä odottava järjestelymalli. (Pelastustieto 9/93, sivu 13.)

Valtiollistamisesta käytiin vilkasta keskustelua, joka lopulta johti kansliapäällikkö Juhani Perttusen johtaman pelastushallintotyöryhmän perustamiseen.

Alan järjestöt olivat aktiivisesti liikkeellä. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön johtoryhmä kävi lokakuun alussa (6.10.1993) tapaamassa Kuntaliiton edustajia ja valmisteli 28.10.1993 työvaliokuntansa kokouksessa asiaa koskevan kannanoton. (Valitettavasti tuota kannanottoa ei ole löytynyt.)

Suomen Palopäällystöliitto lähetti puheenjohtaja Sakari Lehtisen ja toiminnanjohtaja Risto Mannisen allekirjoittaman kirjeen Suomen Kuntaliitolle 11.10.1993. Kirje on kokonaisuudessaan tämän raportin liitteenä 2. Kirjeessä todetaan seuraavasti:

> ”Suomen Palopäällystöliitto on seurannut erittäin kiinnostuneena ja sittemmin myös huolestuneena keskustelua, joka on virinnyt eräiden selvitysmiesten esityksistä valtiollistaa palokunnat ja pelastustoiminta. Tätä keskustelua on käyty pääsääntöisesti valtion viranomaisten johdolla ja ehdoilla, ei kuitenkaan niin, että mahdollisen valtiollistamisen toteuttamista tahi seuraamuksia olisi koskaan asetettu monitahoisen, kriittisen tutkimuksen ja keskustelun kohteeksi.” (Suomen Palopäällystöliiton kirje Suomen Kuntaliitolle 1.10.1993.)

Kirjeessä todetaan myös, että ei voitane pitää kohtuuttomana, jos Palopäällystöliitto kunnallisen ja vapaaehtoisen palopäällystön ja -alipäällystön edustajana edellyttää, että palo- ja pelastustoimen mahdollista valtiollistamista edeltää perinpohjainen, julkinen kansalaiskeskustelu, jossa hankkeen tarve ja tarkoituksenmukaisuus puntaroidaan. (Suomen Palopäällystöliiton kirje Suomen Kuntaliitolle 1.10.1993.)

Keskustelun pohjaksi esitetään joukko väittämiä ja kysymyksiä ja todetaan lopuksi, että järjestelmän muutoksen tulisi tuoda tullessaan selkeitä etuja entiseen verrattuna. Mikäli tämä voidaan osoittaa, on muutos perusteltu. Mikäli kuitenkin olemassa olevaa järjestelmää pystytään kehittämään samojen etujen saavuttamiseksi, tulee mieluummin ryhtyä kehittämis- kuin muutostyöhön. (Suomen Palopäällystöliiton kirje Suomen Kuntaliitolle 1.10.1993.)

Suomen Palopäällystöliitto näki tilanteen sellaisena, että valtakunnan palo- ja pelastustointa voidaan kehittää ja sitä pitää kehittää (Suomen Palopäällystöliiton kirje Suomen Kuntaliitolle 1.10.1993).

Projektipäällikkö Markku Haiko

Myös projektipäällikkö Markku Haiko Suomen Kunnallisliitosta pohdiskeli erilaisia pelastustoimen järjestämisvaihtoehtoja jo vuoden 1992 lopulla omalle esimiehelleen Lasse Ristikartanolle laatimassaan muistiossa. (Markku Haiko, muistio 12.11.1992, Arviointi palo- ja pelastustoimen siirtämisestä kunnilta valtiolle, tämän raportin liite 3.)

Muistiossa todetaan palo- ja pelastustoimen olevan osa turvallisuuspalveluita. ”Palo- ja pelas-

tustoimen ydin on siinä, että onnettomuuksilta vältyttäisiin ja silloin, kun tarvitaan apua, se saadaan nopeasti.”

Muistiossa pohditaan pelastustoimen järjestämisvaihtoehtoja seuraavasti:

”Palo- ja pelastustoimi voidaan järjestää periaatteessa kolmen vaihtoehdon mukaisesti:
- Jatketaan kunnallisena.
- Siirretään valtiolle.
- Siirretään vakuutusyhtiöiden huoleksi.

Jatketaan kunnallisena
Ajatuksen ydin on siinä, että kunta määrittelee haluamansa turvallisuustason. Valtion normeeraus puretaan kaikilta osiltaan, jolloin

- kunnat valitsevat hallintomallinsa ja mahdolliset yhteistyökumppaninsa
- suuriin onnettomuuksiin varaudutaan kuntien yhteistoiminnalla
- kunnat määrittelevät henkilökuntamäärän ja sen kelpoisuudet
- kunnat hoitavat palotarkastukset niin kuin haluavat
- vastuu nuohouksesta kiinteistönomistajille, toiminta täyskatteisena yksityisenä toimintana
- hälytyskeskukset liikelaitoksina tai yhtiöinä, palveluista maksetaan käytön mukaan
- riskialtis teollisuus ja vaarallisten aineiden kuljetuksista vastuussa olevat osallistuvat palo- ja pelastustoimen kustannuksiin joko suoraan tai vakuutusyhtiöiden kautta
- liikenneonnettomuuksien aiheuttamat kustannukset katetaan liikennevakuutusmaksuilla.

Plussat
- Kunnissa niiden itsensä haluama turvallisuustaso.
- Valtio ei normeeraa järjestämistapaa. Sen rooli on korkeintaan konsultin rooli.
- Vapaaehtoisen toiminnan turvaavat motiivit ja samaistuminen oman kunnan palvelukseen. (Paikallinen leima säilyy.)
- Rahoituspohja laajenee.
- Kustannukset kunnan haluamalla tasolla.
- Palotoimen ja kunnan muun hallinnon yhteistoiminta sujuvaa

Näin järjestettäessä kunnan kassasta ulos virtaava rahamäärä jossain määrin vähenee.

Miinukset
- Ongelmia saattaa syntyä suuronnettomuuksien johtamisessa.
- Kuntien välinen yhteistoiminta sopimuksenvaraista. Siihen ei voida määrätä. (Toiminnan rationalisointihyödyt voivat jäädä saavuttamatta.)
- Kunnissa erilainen palvelutaso.

Siirretään valtiolle
Ajatuksen ydin on siinä, että valtio määrittelee paikallisen turvallisuustason. Kuntien vaikutusmahdollisuus on neuvottelu kuten poliisipalveluissakin. Valtion asiana on miettiä mahdolliset rahoituspohjan laajennukset yms.

Plussat
- Kuntien menot vähenevät yhteensä noin 1,5 miljardia markkaa.
- Yhteistoiminta voidaan määrätä. Sen seurauksena toimialan rationalisointi helppoa, vrt. poliisitoimi.

- Suuronnettomuuksien johto selvä.
- Hätäkeskuspalveluista kunnille ei huolia eikä menoja.
- Toiminta voidaan liittää osaksi poliisitointa tai puolustuslaitosta.

Miinukset
- Kunnilla ei mahdollisuuksia ratkaista haluamaansa palvelutasoa.
- Vapaaehtoisuus vaarantuu, kun paikallisuus poistuu. Seurauksena saattaa olla kokonaisuutena nykyistä kalliimpi ja huonommin palveleva järjestelmä.

Annetaan vakuutusyhtiöiden huoleksi
Ajatuksen ydin on siinä, että vakuutusyhtiön arvioimat riskit määrittelevät turvallisuustason.

Plussat
- Kuntien menot vähenevät noin 1,5 miljardia markkaa.
- Toiminnan kustannukset kohdistuvat sinne, missä taloudelliset hyödyt kaikkein suurimmat.

Miinukset
- Vakuutusyhtiöiden taloudellinen etu määrittää turvallisuustason. (Esimerkiksi teollisuuslaitoksen palosta aiheutuva työttömyys ja lomautukset jäävät huomioon ottamatta.)

Tämän ratkaisun tunnen mahdolliseksi, mutta en kykene sitä jäsentelemään itseäni tyydyttävällä tavalla."
(Markku Haiko, muistio 12.11.1992, Arviointi palo- ja pelastustoimen siirtämisestä kunnilta valtiolle.)

Muistiossaan Markku Haiko toteaa olevansa henkilökohtaisesti sitä mieltä, että parhaaseen lopputulokseen päästään kunnallista järjestelmää kehittämällä muistiossa esitetyllä tavalla. Samalla hän toteaa, että poliittisesti Suomen Kunnallisliiton tulisi asettaa silloisessa keskustelutilanteessa etusijalle vaatimus toiminnan siirtämisestä valtiolle. (Markku Haiko, muistio 12.11.1992, Arviointi palo- ja pelastustoimen siirtämisestä kunnilta valtiolle.)

Pelastushallintotyöryhmä (ns. Perttusen ryhmä)

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat, että alalla ja osin alan ulkopuolellakin käytiin vilkasta keskustelua pelastustoimen mahdollisesta siirrosta valtion hoteisiin. Tuo keskustelu varmasti vaikutti siihen, että sisäasiainministeriö asetti 28.12.1993 työryhmän, jonka puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Juhani Perttunen. Työryhmä otti nimekseen pelastushallintotyöryhmä. Se sai työnsä valmiiksi 30.9.1994.

Ryhmän tehtävänä oli selvittää silloin voimassa olleen palo- ja pelastustoimen sekä pelastuspalvelun järjestelmän toimivuus sekä tulevaisuuden järjestämisvaihtoehdot ottaen huomioon hallinnon kehittämisen yleiset periaatteet sekä kunnallishallinnon ja lainsäädännön tuleva kehitys. Työryhmän piti selvittää, oliko tarkoituksenmukaista siirtää kunnille palo- ja pelastustoimessa kuuluvia tehtäviä valtion hoidettavaksi. (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sisäasiainministeriölle osoitettu saatekirje.)

Seuraavassa käydään verraten laajasti läpi pelastushallintotyöryhmän mietintöä pelastustoimen valtio–kunta-näkökulmasta (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994). Laaja

läpikäynti on perusteltua, koska työryhmän valinnat ohjasivat tulevaa lainvalmistelutyötä ja vaikuttivat merkittävästi sellaisen pelastustoimen järjestelmän syntymiseen, jossa edelleenkin pääosin toimitaan.

Työryhmän mietinnössä todetaan näin:

> ”Valtioneuvosto teki 17.6.1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Päätöksessä todetaan, että ’sisäasiainministeriö selvittää yhdessä kuntien kanssa vuoden 1993 aikana tarpeet ja mahdollisuudet pelastustoimen osittaiseksi valtiollistamiseksi.’
>
> Sisäasiainministeriön pelastusosastolla oli vuoden 1993 aikana ryhdytty toimiin palo- ja pelastustoimen lainsäädännön uudistamiseksi. Osastolla tehtyjen selvitysten mukaan lainsäädännön uudistaminen kokonaisuudessaan katsottiin tarpeelliseksi. Virkatyönä oli myös alettu laatia edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen edellyttämiä pelastustoimen järjestelyjen perusteita.”

Kuten lukija saattaa huomata, tuo valtioneuvoston tekemä periaatepäätös oli lähtöisin Jukka Hirvelän ehdotuksista eikä sisäasiainministeriön pelastusosaston omasta aloitteesta.

Pelastushallintotyöryhmä:

Hallinnon kehittämishankkeet

> ”Valtioneuvoston kesäkuussa 1993 tekemän periaatepäätöksen mukaan hallinnon uudistamisen tavoitteena oli erityisesti hallinnon joustavuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden lisääminen, toimivallan delegointi sekä hallinnon ohjausjärjestelmien keventäminen ja selkeyttäminen.
>
> Hallinnon uudistamiseen kuuluu useita kehittämishankkeita. Sisäasiainhallinnon hankkeista pelastushallinnon kannalta keskeisimpiä ovat
>
> - vapaakuntakokeilu
> - valtion paikallishallinnon kokoaminen kihlakunnittain ja palvelujen saatavuuden turvaaminen
> - lääninhallinnon kehittäminen
> - aluejakojen yhtenäistäminen
> - kuntalain säätäminen
> - kuntien yhdistymistä tukevan lainsäädännön kehittäminen ja
> - kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.”
>
> (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 4.)

Pelastushallintotyöryhmä esitti myös arvioita kunnallisen pelastustoimen toimivuudesta:

> ”Pelastushallinnon tehtävien hoito kunnallisena tehtävänä on kokonaisuutena ottaen toiminut verrattain hyvin ja kunnat ovat yleisesti suoriutuneet tehtävistään asianmukaisesti. Järjestelmän etuna on paikallinen päätöksenteko ja vastuu oman kunnan asukkaiden turvallisuudesta. Kunnallinen järjestelmä on suuressa osassa maata rakentunut vahvasti kuntalaisten oman vapaaehtoisuuden varaan ja se on tuottanut paikallisiin olosuhteisiin hyvin soveltuvia järjestelyjä.” (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 18.)
>
> ”Kunnallisen pelastushallinnon eräs suurimmista ongelmista on, että monissa tapauksissa

kunta on liian pieni yksikkö tuottamaan tarvittavat palvelut asukasta kohti laskien edullisemmin kustannuksin.

Pelastustoimen järjestelyt ja valmius määräytyvät käytännössä historiallisen kehityksen ja kunnissa hyväksyttäväksi katsotun kustannustason perusteella. Keskimäärin kustannukset ovat noin 200 markkaa asukasta kohti tain noin 1 % kunnan kokonaismenoista. Kunnan koosta riippuen saavutettava valmius on hyvin eritasoinen, eikä aina oikeassa suhteessa kunnan riskeihin. Samansuuruisten ja olosuhteiltaan hyvin samanlaisten kuntien pelastustoimen järjestelmät ja niiden kustannukset saattavat olla huomattavan eritasoiset. Monien nopeasti kasvaneiden ja kaupungistuneiden kuntien pelastustoimen järjestelmät eivät ole kehittyneet riskien edellyttämällä tavalla. Koska kunnat eivät yleensä peri toisiltaan korvauksia onnettomuustilanteissa antamastaan avusta, jotkut kunnat ovat voineet pidättyä oman pelastustoimensa kehittämisestä ja tukeutua tosiasiassa naapurikunnasta saatavaan ja ilmaiseen apuun." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 18–19.)

"Parin viime vuoden aikana on kunnista kantautunut huolestuttavia viestejä avoimien virkojen täyttämättä jättämisestä, kaluston ajanmukaisuuden kannalta välttämättömien investointien jäädyttämisestä, lakisääteisten palotarkastusten suorittamatta jättämisestä, pyrkimyksestä täyttää päällystövirat epäpätevillä virkojen haltijoilla sekä palokunnan valmiutta vaarantavista muista hankkeista"(Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 19.)

"Kokonaisjärjestelmän tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseen tähtäävän kuntien yhteistoiminnan aikaansaaminen onnettomuustilanteiden aikaista avunantoa laajemmin on ollut vaikeaa ja se on usein pysähtynyt kunnallisen päätöksenteon ja paikoin myös kunnallisten viranhaltijoiden vastustukseen siitä huolimatta, että laajempia alueellisia järjestelyjä pidetään lähes poikkeuksetta periaatteessa toivottavina ja jopa välttämättöminä" (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 19.)

Pelastushallintotyöryhmä korostaa, että pelastustoimen järjestelmän on oltava taloudellinen ja tehokas. Taloudellisuutta tulee tarkastella kansantalouden näkökulmasta silloinkin, kun tehtävän suorittaminen jakaantuu valtiolle ja kunnalle sekä useille eri hallinnonaloille. (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 22.)

Pelastushallintotyöryhmä päätyi omien arvioidensa perusteella vertailemaan kahta perusvaihtoehtoa, kunnallista pelastustointa ja valtiollista pelastustointa (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 25.)

Kunnallisessa pelastustoimen järjestelmässä työryhmä vertaili myös kahta alavaihtoehtoa: vapaa kunnallinen järjestelmä, jossa kunnilla on vapaa harkintavalta pelastustoimen järjestämisessä, ja ohjattu kunnallinen järjestelmä, jossa valtio voi normein ja muilla tavoin ohjata kuntia keskeisissä pelastustoimen järjestelyjä koskevissa asioissa (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 26.)

Seuraavassa käydään läpi se, miten työryhmä määritteli edellä mainitut vaihtoehdot ja arvioi niiden vaikutuksia.

Pelastushallintotyöryhmä:

Vapaa kunnallinen järjestelmä

"Tässä vaihtoehdossa kunnat voivat varsin vapaasti päättää, millä tavoin ne pelastustoi-

mensa hoitavat. Pelastustoimi on lailla määrätty kuntien tehtäväksi. Laissa ei ole tarkempia määräyksiä tehtävän hoidosta eikä myöskään valtuuksia valtion viranomaisille antaa pelastustoimesta normeja.

Valtion viranomaisten kuntiin kohdistama ohjaus vähenee ja muuttuu epävirallisemmaksi. Normiohjauksen korvaavat osittain valtion viranomaisten, Kuntaliiton ja alan järjestöjen ohjeet ja suositukset asioista, joissa kunnat tarvitsevat yhtenäisiä malleja.

Lääninhallitukset vastaavat mahdollisten harkinnanvaraisten valtionapujen myöntämisestä, aluetason viranomaisten yhteistoiminnan koordinoinnista ja kuntiin kohdistuvasta ohjauksesta, joka on verraten väljää ja suositusluontoista. Lääninhallitukset vastaavat tarvittaessa myös alueellisesta johtamisesta poikkeusoloissa sekä suuronnettomuuksissa ja muissa vastaavissa erityistilanteissa.

Sisäasiainministeriö vastaa asioiden valmistelusta hallitukselle ja eduskunnalle sekä valtion pelastushallinnon tulosohjauksesta. Lisäksi ministeriölle kuuluu pelastustoimen valtakunnallinen johtaminen poikkeusoloissa ja laajoissa erityistilanteissa.

Kunnat vastaavat pääosin pelastustoimen rahoituksesta. Valtio osallistuu kustannuksiin yleisen laskennallisen valtionosuuden muodossa, jonka kunnat voivat käyttää harkintansa mukaan. Lisäksi on vastaavia harkinnanvaraisia valtionosuuksia ja avustuksia kuin nykyisinkin." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 26.)

Seuraukset

"Vapaan kunnallisen järjestelmän etuna on, että se antaa hyvät mahdollisuudet paikalliselle omaehtoiselle kehittämiselle. Kunnat voivat vapaasti kehittää oloihinsa sopivia ratkaisuja.

Järjestelmässä, jossa kunnat lähes yksin päättävät pelastustoimen paikallisista järjestelyistä, monien keskeisten työryhmän luvussa 6 (erikseen määritellyt pelastustoimen sisällölliset ja toiminnalliset vaatimukset) vaatimusten toteutuminen valtakunnallisesti on kuitenkin epävarmaa.

Johtosuhteet voidaan kunta- ja kuntayhtymätasolla järjestää niiden omin päätöksin. Tätä laajemmilla alueilla johtosuhteiden järjestäminen edellyttää nimenomaisia säännöksiä. Pelastustoiminnan johtajalle ei myöskään voida vapaassa kunnallisessa järjestelmässä järjestää tarpeellisia toimivaltuuksia muutoin kuin säätämällä niistä laissa.

Poikkeusoloissa tarvittavat johtamisvaltuudet voidaan järjestää valmiuslain nojalla. Tämä vaatii kuitenkin asetuksen antamista, eivätkä valtuudet siten ole välittömästi käytettävissä.

Vaihtoehto lisää pelastustoimen järjestelmän hajanaisuutta. Kunnan eri toimialojen osallistuminen pelastustoimeen sekä toiminnan koordinointi pohjautuisivat mahdollisiin kuntakohtaisiin päätöksiin.

Vapaassa kunnallisessa järjestelmässä kunta voi melko pitkälle määritellä sen palvelutason, jolla se tehtävänsä hoitaa. Tällöin on hyvin vaikea asettaa mitään yhteiskunnan hyväksymää yhtenäistä turvallisuustasoa ja valvoa sen toteutumista.

Yhtenäisten viesti-, valvonta-, hälytys- ja atk-järjestelmien aikaansaaminen on vaikeaa, koska kuntien olisi tehtävä yhtenevät päätökset ilman mitään velvoittavaa ohjausta.

Kuntien pelastustoimi olisi todennäköisesti tasoltaan ja järjestelyiltään hyvin vaihteleva. Kunnat tekisivät päätöksensä ilman, että ne voisivat tukeutua yhtenäisiin tavoitteisiin ja malleihin. Järjestelmä ei takaisi sitä, että tehokkaan pelastustoiminnan kriteerit täyttyisivät kaikkialla. Näistä syistä johtuen järjestelmä ei myöskään olisi kokonaisuutena tehokas ja taloudellinen." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 27.)

Ohjattu kunnallinen järjestelmä

"Tässäkin vaihtoehdossa vastuu pelastustoimesta kunta- ja yhteistoiminta-aluetasolla on kunnilla. Lainsäädännössä on yhtenä lähtökohtana, että järjestelmän toimivuus ja valmiustaso varmistetaan. Tätä varten luvussa 6 esitetyistä vaatimuksista (erikseen määritellyt pelastustoimen sisällölliset ja toiminnalliset vaatimukset) on joko säädetty suoraan velvoitteet kunnille tai annettu valtion viranomaisille valtuudet antaa kunnille määräyksiä ja ohjeita.

Johtosuhteista kaikilla hallinnontasoilla sekä pelastustoiminnan johtajan valtuuksista on säännökset laissa. Myös valmiustasosta on laissa perusteet sekä lisäksi norminantovaltuudet.

Pelastustoimen viranomaisilla on valtuudet sovittaa yhteen eri viranomaisten pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä. Samoin he voivat antaa määräyksiä ja standardeja viesti-, hälytys- ja muista teknisistä järjestelmistä.

Lääninhallitukset ohjaavat ja valvovat kuntien pelastustointa vastaavalla tavalla kuin nykyisinkin.

Rahoitusjärjestelmä on samankaltainen kuin vapaassa kunnallisessa järjestelmässäkin. Harkinnanvaraisilla valtoinosuuksilla ja avustuksilla, joita käytetään myös kuntien toiminnan ohjaamiseen, on kuitenkin merkittävämpi osuus." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivut 27–28.)

Seuraukset

"Pelastustoimi voi tässä vaihtoehdossa täyttää luvussa 6 (erikseen määritellyt pelastustoimen sisällölliset ja toiminnalliset vaatimukset) esitetyt vaatimukset.

Johtosuhteet sekä alan sisällä että suhteessa muihin asianomaisiin on määritelty, joten järjestelmä on näiltä osin toimiva.

Vaatimustason määrittely sekä valtion viranomaisilla olevat valtuudet sen valvontaan takaavat ainakin vähimmäistason kaikkialla.

Järjestelmä mahdollistaa myös teknisten järjestelmien yhteensovittamisen. Tarvittavat normit ja standardit voidaan antaa yhteisesti.

Yhtenäinen normisto antaa kiinteyttä paikalliselle pelastustoimelle ja takaa valtakunnallisesti yhteensopivat järjestelmät." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 27.)

Valtiollinen pelastustoimi

"Tässä vaihtoehdossa vastuu myös paikallisesta pelastustoimesta siirretään valtiolle. Paikallinen pelastustoimi on osa valtion paikallishallintoa, jolloin se olisi mahdollista järjestää kihlakunnittain.

Tavoitteena on, että valtion paikallishallinto järjestetään vuoden 1996 alusta lukien 95 kihlakuntaan pohjautuen. Pelastustoimessa olisi tällöin sama määrä paikallisia yksiköitä, jotka koostuisivat keskimäärin viidestä kunnasta.

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää, että kuntien pelastustoimen henkilöstö, kalusto ja toimitilat siirretään valtiolle. Perusvaihtoehto on, että asemat toimisivat nykyisillä paikoillaan ja nykyisellä henkilöstöllään. Henkilöstöä ja kalustoa voitaisiin sijoitella myös uudelleen riskin edellyttämällä tavalla. Sopimuspalokunnat tekevät sopimuksensa kuntien asemasta valtion kanssa. Hallinnolliset tehtävät keskitetään perustettaviin kihlakunnan virastoihin.

Sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten tehtävät lisääntyvät, samoin niiden määräysvalta alaisiinsa viranomaisiin. Eri hallinnontasojen tehtävien ja vastuusuhteiden osalta järjestelmä olisi verrattavissa muihin valtionhallinnon toimialoihin." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivut 28–29.)

Seuraukset

"Valtion ylläpitämässä järjestelmässä johto- ja vastuusuhteet ja järjestelmän muu rakenne on helposti määrättävissä. Samoin yhteiskunnan tahdon mukainen valmiustaso voidaan määritellä koko maata koskien.

Teknisten järjestelmien yhteensovittaminen on helppoa, koska sekä määrittely että toteutus kuuluvat valtion viranomaisille.

Valtiollisessa järjestelmässä voimavaroja voidaan uudelleen sijoittaa riskien edellyttämällä tavalla suurempien kokonaisuuksien puitteissa kuin kunnallisissa vaihtoehdoissa.

Pelastuspalvelussa ja väestönsuojelussa on palo- ja pelastustoimen lisäksi monilla muillakin kunnallisilla toimialoilla (esim. tekninen, sosiaali, terveys) tärkeä osuus. Näiden voimavarojen säilyttäminen voi tuottaa vaikeuksia valtion johtamassa järjestelmässä. Kuntien poikkeusoloihin varautuminen olisi joka tapauksessa organisoitava uudella tavalla, kun siinä keskeisessä asemassa olevat kuntien pelastustoimen virkamiehet eivät entiseen tapaan olisi käytettävissä ohjaus- ja koordinointitehtäviin.

On epävarmaa, miten vapaaehtoisten palokuntien motivaatio säilyisi valtiollisessa pelastustoimessa. Vapaaehtoiset palokunnat ovat usein voimakkaasti sitoutuneita kuntayhteisöihin ja niiden puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Kuntien niille maksamat avustukset kohdistuvat pelastustoimen lisäksi monissa tapauksissa muihinkin toimintoihin kuten nuoriso- ja kulttuurityöhön.

Kunnallisen pelastuslaitoksen sairaankuljetuksella on osana kunnan terveystoimen kokonaisuutta synergiaetuja. Valtiollisessa pelastustoimessa näitä etuja menetettäisiin." (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivut 28–29.)

Pelastushallintotyöryhmä totesi, että pelastustoimen hoito kuuluu yhteiskunnan perustehtäviin ja muodostaa tärkeän osan kansalaisten perusturvallisuudesta. Työryhmä ehdotti, että "keskeiset pelastustoimen palvelut ovat myös tulevaisuudessa julkisen hallinnon vastuulla ja pääosin sen itsensä järjestäminä". (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivut 29–30.)

Edellä kuvattujen pelastustoimen kehittämisvaihtoehtojen vertailun perusteella työryhmä

ehdotti, että pelastustoimen kehittämisessä on perustana ohjattu kunnallinen järjestelmä, jossa vastuu pelastustoimesta kuuluu kunta- ja yhteistoiminta-aluetasolla kunnille. Samalla työryhmä ehdotti, että valtion viranomaisilla on tarvittavat ohjausvaltuudet, jotta järjestelmän kiinteys ja palvelutaso voidaan turvata. (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivu 30.)

Pelastushallintotyöryhmä päätyi siihen, että pelastustoimi säilyy kunnallisena. Näin voitiin katsoa yhden valtiollistamiskeskusteluvaiheen päättyneen. Pelastustieto-lehti uutisoi otsikolla ”Piste valtiollistamisspekulaatioille” pelastushallintotyöryhmän raportin luovuttamisesta sisäasiainministeri Mauri Pekkariselle (Pelastustieto 8/94, sivu 15).

Pelastusala huokaisi helpotuksesta. Valtiollistamisesta saatiin torjuntavoitto. Lopulliselta tämä voitto tuntui, kun hallitusneuvos Esko Koskinen sisäasiainministeriön pelastusosastolta mainitsi uudesta pelastustoimilaista Kemiin 14.–16.3.1996 Suomen Palopäällystöliiton kevätopintopäiville kokoontuneelle väelle, että viimeistään nyt kaikki sitä koskevat suuret pelot voidaan haudata. Pelastustoimi säilyy kunnallisena. (Pelastustieto 3/96, sivu 73.)

Esko Koskisen puheessa viitataan valmisteilla olleeseen pelastustoimilakiin, jonka valmistelutyötä oli vuoden 1995 aikana tehnyt sisäasiainministeriön asettama pelastuslakityöryhmä (Pelastustieto 8/95, sivu 10).

Selvitysmies Heikki Koski

Sisäasiainministeriön asettaman selvitysmies Heikki Kosken (KM 1996:16, Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti) toimeksiantona oli mm. valtion ja kuntien välisen tehtäväjaon uudistaminen ja kuntarakenteen kehittäminen. Pelastustoimen osalta Koski viittasi pelastushallintotyöryhmän yksimieliseen mietintöön ja totesi, että tehtäväjakoa ei ole syytä käsitellä. Hän totesi kuitenkin, että pelastustoimi edellyttää kuntarakenteiden muutoksia tai kuntien yhteistoiminnan merkittävää tehostumista. (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivu 1.)

Hallintoministeri Jouni Backmanin johtama neuvotteluryhmä

Keväällä 1997 asetettiin hallintoministeri Jouni Backmanin johdolla kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittävä neuvotteluryhmä. Ryhmän tehtävänä oli tehdä selvitys kuntien peruspalveluiden turvaamisesta, palveluiden saatavuudesta, palvelurakenteesta ja palveluiden rahoituksesta. (Sisäasiainministeriö: uutinen 29.4.1998, Kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittävän neuvotteluryhmän väliraportti valmistunut.)

Uutisen mukaan kuntatalouden sopeuttamistarve oli vuoteen 2002 mennessä vuositasolla noin 4–5 miljardia markkaa. Kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapaino voidaan saavuttaa palvelurakenteita ja palveluiden tuotantotapoja muuttamalla, vähentämällä kuntien vastuulla olevia tehtäviä ja niistä aiheutuvia menoja, poistamalla tai väljentämällä tehtävien järjestämistä ohjaavia säännöksiä, säätelemällä palveluiden kysyntää, laajentamalla kuntien tulopohjaa tai korottamalla veroprosentteja. (Sisäasiainministeriö: uutinen 29.4.1998, Kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittävän neuvotteluryhmän väliraportti valmistunut.)

Edellä mainitun neuvotteluryhmän valmistelussa olivat jo syksyllä 1997 esillä pelastustoimen järjestämistavat. Tästä on osoituksena Markku Haikon Kuntaliiton yksikönpäällikkö Veikko Heinolle esittämiä ajatuksia kuntien roolista pelastustoimessa. Laatimassaan asiakirjassa

Markku Haiko tunnustautuu valtiollistamisen kannattajaksi, vaikka myötääkin ajatuksensa oleva ristiriidassa Kuntaliiton aiemman (1993) kannan kanssa. Ajatuksiaan asiasta Haiko on kirjannut seuraavasti:

> **”Kuntien rooli toiminnan järjestämisestä**
> Pelastustoimi on luonteeltaan ristiriitainen, kun asiaa tarkastellaan kunnan roolin kannalta.
>
> Ensinnäkin kunta vastatessaan kuntalaista on luonnollinen turvallisuuspalvelujen tuottaja. Pelastustoimi (palotoimi) kunnallisena tehtävänä on yksi vanhimmista kunnallisista tehtävistä, joten asenteet ovat vahvasti kunnallisen toiminnan kannalla. Kunnan roolia korostaa myös vapaaehtoisen palokuntajärjestelmä ylläpito ja niiden samaistuminen oman kunnan tai oman kylän palvelijaksi.
>
> Toisaalta kaikkien Suomen kansalaisten tasavertaisen turvallisuuden kannalta ei kuntakohtaisesti voi olla kohtuuttoman suuria eroja turvallisuuspalveluissa. Tiettyä perustasoa voidaan edellyttää kaikkialla. Tähän pelastuslakiehdotukseenkin sisältyy määrittely palvelutasosta ja siihen liittyvästä valtakunnallisesta ohjauksesta. Sen vuoksi kunnan vapaata valintaa alueellaan oman turvallisuustasonsa määrittelyyn ei tulla tulevaisuudessakaan sallimaan. Tästä seuraa, että keskushallinto haluaa ohjata kuntien toimintaa, mutta onko sillä halukkuutta osallistua rahoitukseen ohjauksen edellyttämällä tasolla, on kyseenalaista.
>
> Pelastustoimessa on kyse sellaisista turvallisuuspalveluista, että niiden siirtäminen kuntien vapaaehtoisuuden varaan ei kuitenkaan ole mahdollista nyt eikä tulevaisuudessa. Jos näin meneteltäisiin, ei yleinen kaikille kansalaisille samanvertainen perustasovaatimus ole mahdollinen.
>
> **Johtopäätös**
> Pelastustoimi tulee olemaan lakisääteinen tehtävä.
>
> Pelastustoimi voisi olla valtion vastuulla. Kuntien rooli voisi olla valtion kanssa tehtävän sopimuksen perusteella tehtävien hoitaminen ja järjestäminen omalla alueellaan. Kunnat eivät osallistuisi yleisen perustason ylläpitämiseen tarvittavan toiminnan rahoitukseen, mutta voisivat halutessaan tarjota korkeampitasoista palvelua, jonka rahoittaisivat itse.
>
> Jos jokin kunta ei kykene tekemään pelastustoimen järjestämisestä sopimusta valtion kanssa, voi toinen kunta ottaa hoitaakseen tehtävät, jotka kuuluisivat valtion järjestettäviksi.” (Markku Haiko: Ajatuksia Veikko Heinolle 15.9.1997, Ministeri Backmanin johtamalle neuvotteluryhmälle tehty selvitys PALO- JA PELASTUSTOIMI, raportin liite 4.)

Pelastuspäällikkö Olli-Pekka Ojanen

Pelastustoimen valtiollistamista sekä kuntien yhteistoimintaa pohdiskeli 1990-luvun loppupuolella myös pelastuspäällikkö Olli-Pekka Ojanen ollessaan Tampereen pelastuslaitoksen johdossa. Tämänkään aineiston tarkka ajoitus ei ole tiedossa.

Olli-Pekka Ojanen on laatinut omista pohdinnoistaan peräti kolme hiukan erilaista kalvosarjaa:

- Palolaitosten alueellinen yhteistyö, yhteislaitokset, valtiollistaminen
- Pelastustoimi valtiolle, uhka vai mahdollisuus?

- Pelastustoimen organisaatiovaihtoehdoista.

Näiden kalvosarjojen sisältö on tämän raportin liitteenä 5.

Ensiksi mainitussa kalvosarjassa Olli-Pekka Ojanen katsoo valtiollistamista sekä kuntien että valtion näkövinkkelistä. Kuntien näkökannalta katsottuna hän toteaa, että pelastustoimen säilyäkseen kunnallisena on osallistuttava taloudellisen tehokkuuden toteuttamiseen muiden toimialojen kanssa. Valtiolle siirtämistä kuntien kannalta puoltaisi se, että yhteislaitoshankkeet eivät etene ja ay-toiminta on sekavaa. (Olli-Pekka Ojanen: Palolaitosten alueellinen yhteistyö, yhteislaitokset, valtiollistaminen, kalvosarja 1990-luvun loppupuolelta.)

Valtion näkökannalta katsottuna Olli-Pekka Ojanen pitää valtiollistamista pitkän aikavälin tavoitteena luoda valtakunnallinen turvallisuusverkko, jossa ovat mukana poliisi, rajavalvonta ja pelastustoimi. Hänen mukaansa valtiolla on myös oman organisaation rakentamistarve. Tällä hän viittaa hätäkeskustoimintaan. (Olli-Pekka Ojanen: Palolaitosten alueellinen yhteistyö, yhteislaitokset, valtiollistaminen, kalvosarja 1990-luvun loppupuolelta.)

Omissa alustuksissaan Olli-Pekka Ojanen esittää joukon avoimeksi jääviä kysymyksiä:

- Onko käyty vilpitöntä keskustelua pelastusalan nykyisen järjestelmän toimivuudesta?
- Mitkä tahot haluavat muutosta tai nykyisen järjestelmän jatkoa?
- Ja mistä syystä?

Jos toiminta on valtiolla, niin…

- Tuleeko alalle lisää resursseja?
- Miten järjestetään väestönsuojelu?
- Entä sairaankuljetus?
- Sopivatko VPK:t edelleen kuvioon?

Jos toiminta kunnalla, niin…

- Säilyvätkö pelastustoimen resurssit ja voidaanko niitä lisätä?
- Kehittyykö väestönsuojelu?
- Voidaanko sairaankuljetusta kehittää?
- Pysyykö ay-toiminta hanskassa?
- Miltä toiminta näyttää kymmenen vuoden kuluttua?”

(Olli-Pekka Ojanen: Pelastustoimi valtiolle, uhka vai mahdollisuus, kalvosarja 1990-luvun loppupuolelta.)

Pohdinnoissaan Olli-Pekka Ojanen peräänkuuluttaa avointa ja rehellistä keskustelua järjestämisvaihtoehdoista ja ehdottaa asiasta tehtävää selvitystyötä. Selvitystyön pohjaksi hän ehdottaa poliittista (parlamentaarista) kannanottoa pelastustoimen kehittämisestä sekä perustellut kannanotot selvitystyön tarpeellisuudesta. Olli-Pekka Ojasen mukaan hätäkeskukset kuuluvat osana pelastustoimen kokonaisuuteen. (Olli-Pekka Ojanen: Pelastustoimen organisaatiovaihtoehdoista, kalvosarja 1990-luvun loppupuolelta.)

Ojanen myös esittää omina teeseinään, että kaikkien kannalta on välttämätöntä, jos selvitystyöhön ryhdytään, että se on pantava toimeen välittömäsi ja lyhyellä määräajalla. Toisessa teesissään hän toteaa, että jollei selvitystyöhön ryhdytä, on kaikkien osapuolten hyväksyttävä sen kannanotoksi ja kehitettävä pelastustointa nykyisen järjestelmän mukaan. (Olli-Pekka Ojanen: Pelastustoimen organisaatiovaihtoehdoista, kalvosarja 1990-luvun loppupuolelta.)

Suomen Kuntaliitto herätti nukkuvan karhun

Pelastustoimessa nukkuva karhu heräsi kuitenkin vasta, kun Suomen Kuntaliiton hallitus 25.6.1998 pitämässään kokouksessa vastauksena edellä mainitun ministeri Backmanin neuvotteluryhmän pyyntöön esitti joukon toimenpiteitä ja kehittämisehdotuksia pitemmän aikavälin toimenpiteistä, joilla kuntien tehtävien ja niiden hoitamiseksi tarvittavan rahoituksen tasapaino voidaan saavuttaa. (Suomen Kuntaliiton hallituksen pöytäkirja 25.6.1998, 74 §.)

Kuntaliiton hallituksen päätös sisälsi maininnan, joka kuului seuraavasti:

> ”Kuluttajaneuvonta ei ole luonteeltaan kunnan peruspalvelu. Maaseutuelinkeinolainsäädännön mukaiset tehtävät muutetaan kunnille täysin korvattaviksi toimeksiantotehtäviksi. Tavoitteena on palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle osaksi valtakunnallista turvaverkkoa. Edellytyksenä on kuitenkin, että VPK:n asema täydentävänä järjestelmänä säilytetään.” (Suomen Kuntaliiton tiedote: Suomen Kuntaliiton esitykset kuntien peruspalveluiden turvaamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi, kesäkuu 1998, kohta 8, tämän raportin liite 6.)

Kuntaliiton julkaiseman tiedotteen alussa todetaan kuntien toiminnan painopisteet siten, että osaaminen ja turvallisuus ovat Suomen tulevaisuuden kulmakiviä. Kunnat kantavat päävastuun kansalaisten koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluista samoin kuin yhdyskuntien toimivuudesta. (Suomen Kuntaliiton tiedote: Suomen Kuntaliiton esitykset kuntien peruspalveluiden turvaamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi, kesäkuu 1998.)

Ministeri Jouni Backman piti Kuorevedellä 27.10.1998 pitämässään puheessa Kuntaliiton valtiollistamisesitystä perusteltuna ja vakavan harkinnan arvoisena. Koska poliisi ja rajavartiolaitos ovat sisäasiainministeriön alaisia organisaatioita, niin eikö pelastustoimenkin osalta näin voitaisi menetellä. Vaikka asia olisi palokuntien kannalta helposti hoidettavissa, näki ministeri mahdollisina ongelmina suuronnettomuuksien hoitamisen ja poikkeusolojen väestönsuojelujärjestelyt. Ministeri ehdotti puheessaan, että pelastustoimen järjestämisvaihtoehdot selvitetään niin perusteellisesti, ettei niihin lähivuosina ole tarpeen palata. (Pelastustieto 9/98, sivu 8.)

Pelastustoimen valtiollistamisella oli laaja kannatus myös ainakin kunnanjohtajien keskuudessa. Kysyttäessä heidän arviotaan asiasta (Kuntalehti 15/98) kannatti lähes 70 % otoksesta (otos yhteensä 268 kunnanjohtajaa) esitystä ”Palo- ja pelastustoimen siirto valtion vastuulle”.

Vaikka Kuntaliiton kannanotto sai tukea ministeriltä ja kuntakentältäkin, niin pelastusalaa se järkytti kovasti. Esimerkiksi Pelastustieto-lehti käsitteli asiaa useissa pääkirjoituksissaan. Lehti epäili ministeri Backmanilla olevan ketunhännän kainalossa (Pelastustieto 5/98, pääkirjoitus) ja arveli, että Kuntaliitto ei tunne tämän päivän palokuntakenttää (Pelastustieto 6/98, pääkirjoitus).

Pelastustieto-lehdessä ihmeteltiin myös sitä, että samaan aikaan kun valmisteilla on uusi pelastustoimilaki, jossa esitetään pelastustoimen olevan kunnallinen toimiala, herätellään jälleen ajatusta pelastustoimen valtiollistamisesta. Yhdeksi vaikuttimeksi arveltiin palomieslakkoa, ja alalla lienee spekuloitu sillä, että sisäasiainministeriön pelastusosastolla on sormensa pelissä, koska lehden pääkirjoituksessa erikseen mainitaan, että pelastusosasto kieltää olevansa valtiollistamiskeskustelun äiti. (Pelastustieto 5/98, pääkirjoitus.)

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön puheenjohtaja Rainer Alho piti Kuntaliiton esitystä

iskuna vyön alle syyskuussa 1998 Turun VPK:n 160-vuotisjulassa pitämässään puheessa. Hän ihmetteli sitä, että valtiollistamisasia on noussut uudelleen esiin varsin nopeasti sen jälkeen kun ensimmäinen operaatio saatiin vaivoin torjutuksi. Alho näki, että taloudellinen lama, kuntien valtionapujen raskas leikkaaminen, palomieslakot ja kuntien kyvyttömyys alueellisten pelastuslaitosten perustamiseen ovat luoneet otollisen maaperän valtiollistamiskeskustelulle, vaikka hän pitikin valtiollistamissuunnitelmia huonosti perusteltuina. (Pelastustieto 7/98, sivu 9.)

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön hallitus otti asiaan kantaa 24.9.1998 pitämässään kokouksessa. Päätöksessä todetaan seuraavasti:

> ”Suomen Kuntaliiton julkistama tavoite siirtää palo- ja pelastustoimi valtion vastuulle ei Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön mielestä olen kansalaisten turvallisuuden ja pelastusalan kehittämisen kannalta perusteltu. Keskusjärjestö saattaa tämän käsityksensä Suomen Kuntaliiton tiedoksi. Järjestö tarjoutuu osallistumaan asiaa koskevaan selvitystyöhön tai antamaan siihen asiantuntija-apua.” (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Hallitus 4/98, pöytäkirjanote, 24.9.1998, raportin liite 7.)

Myönteisenä Kuntaliiton esityksessä nähtiin mm. päätoimiseen henkilöstöön perustuvien pelastusyksiköiden käytön suunnittelu ja käyttö tarkoituksenmukaisella tavalla kuntarajoista välittämättä sekä kustannussäästöt hankinnoissa ja kaluston huolloissa. (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Hallitus 4/98, pöytäkirjanote, 24.9.1998.)

Ongelmia nähtiin olevan mm. kuntien varautumisessa, sairaankuljetuksessa ja ensihoidossa, rakennusvalvonnan kanssa tehtävässä yhteistyössä, sammutusvesijärjestelyissä, kansalaisten valvonta- ja osallistumismahdollisuuksissa ja vapaaehtoisessa palokuntatoiminnassa. Ongelmaksi nähtiin myös se, että tehtävien siirto tapahtuisi niin sanotusti kustannusneutraalisti. Se tarkoittaa, että kunnilta leikattaisiin valtionosuuksia pelastustoimen kustannuksia vastaavasti. (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Hallitus 4/98, pöytäkirjanote, 24.9.1998.)

Kun asiaa käsiteltiin Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön työvaliokunnassa, jätti Markku Haiko asiasta kirjallisen lausuman, jossa hän katsoi, että järjestön ei tule lukita kantaansa ja että asiasta täytyy saada käyntiin laaja selvitystyö eikä sitä tule kytkeä tuolloin meneillään olleeseen pelastuslain käsittelyyn, koska kyse on pitkän aikavälin kehittämisvaihtoehdosta. (Markku Haiko: Lausuma liitettäväksi SPEKin työvaliokunnan pöytäkirjaan 24.9.1998, raportin liite 8.)

Vuoden 1998 syysliittokokouksen jälkeen antamassaan julkilausumassa Suomen Palopäällystöliitto esitti, että tulevaisuuden eri järjestämisvaihtoehtoja tutkitaan tasavertaisesti ja selvitetään ainakin kunnallisen, alueellisen, valtiollisen ja yksityisen vaihtoehdon edut ja haitat. Päätökset eivät saa syntyä tunnepohjaisesti tai talousarviotekniseen aikatauluun vedoten vaan tosiasioiden pohjalta. Liiton näkemyksen mukaan eri järjestämisvaihtoehdoista tulee käydä avointa keskustelua, jossa kansalaisten, alan asiantuntijoiden ja käytännön työn toteuttajien näkemykset otetaan huomioon. (Suomen Palopäällystöliitto: Julkilausuma 23.10.1998, raportin liite 9.)

Samaa teemaa jatketaan julkilausumassa, joka on annettu Kouvolassa 19.3.1999 pidetyn liittokokouksen jälkeen. Julkilausumassa todetaan seuraavasti:

> ”Palo- ja pelastustoimen kehittäminen on tällä hetkellä pysähdyksissä, kun eri tahot odottavat koko toimialan siirtoa valtion vastuulle. Epätietoisuudesta on päästävä eroon

ja tilanteen selkeyttämiseksi on tehtävä kattava ja ripeä selvitystyö eri vaihtoehdoista eli kunnallisesta, seutukunnallisesta, valtiollisesta ja yksityisestä järjestelmästä." (Suomen Palopäällystöliitto: Julkilausuma 19.3.1999, raportin liite 10.)

Keskustelu pelastustoimen isännästä jatkui vielä vuoden 1998 loppupuolella ja vuoden 1999 alkupuolella. Esimerkiksi Kuntaliiton toimintasuunnitelmassa 1999 – kohdassa, jossa tarkastellaan liiton toiminnan lähivuosien tavoitteita kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä tulojen tasapainon saavuttamiseksi – todetaan mm. seuraavasti:

"Selvitetään yhteistyössä valtion hallinnon kanssa ministeri Backmanin neuvotteluryhmän valmistelun pohjalta toimeentulotuen normitettavan osan, palo- ja pelastustoimen, kuluttajaneuvonnan ja maaseutuelinkeinolain mukaisten tehtävien siirtäminen kunnilta valtiolle tavoitteena toimintojen nykyistä tarkoituksenmukaisempi järjestäminen osana muita palvelutuotantoaloja, saavutettavat kustannussäästöt ja kansalaisten tasavertaisuuden toteutuminen. Palo- ja pelastustoimen osalta kiinnitetään erityisesti huomiota vapaapalokuntatoimintojen säilymiseen ja kehittymiseen sekä palvelujen saavutettavuuteen." (Suomen Kuntaliitto, toimintasuunnitelma 1999, sivu 4.)

Pelastustoimen valtiollistamisen selvittely hallitusohjelmaan

Hallintoministeri Backmanin Kuoreveden puheessa esittämä ajatus ja Palopäällystöliiton vaatimukset pelastustoimen valtiollistamisen selvittämisestä näyttivät saavan jalansijaa, koska ministerin erityisavustaja Mikael Jungner esitti 17.11.1998 KTV:n kuntien palopäällystön tilaisuudessa Salossa, että palo- ja pelastustoimen isännyys tulee esille seuraavien eduskuntavaalien jälkeen ja pelastustoimen valtiollistamisselvityksen aloittaminen kirjataan hallitusohjelmaan. (Pelastustieto 10/98, sivu 12.)

Jungnerin ennustus toteutui. Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmaan kirjattiin seuraava virke:

"Palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion hoidettavaksi selvitetään" (Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999, Kuntapolitiikka).

Selvitysmies Pekka Myllyniemi

Hallitusohjelman kirjaus johti siihen, että valtioneuvosto määräsi 2.6.1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelman mukaisesti selvittämään sisäasiainministeriössä palo- ja pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan – Loppuraportti 29.2.2000, saatekirje valtioneuvostolle.)

Kun pelastustoimen valtiollistamisen selvittäminen oli kirjattu hallitusohjelmaan, se hiukan rauhoitti keskustelua, vaikka valtiollistamisen pelko varmasti säilyikin. Pelastustieto-lehti keskittyi loppuvuodesta raportoimaan selvitysmiehen työstä.

Kuntaliiton toimintasuunnitemassa 2000 todettiin, että ryhdytään palo- ja pelastustoimen valtiollistamisesta valmistuvan selvityksen pohjalta tarvittaviin toimenpiteisiin alan kehittämisen ja kuntien etujen yhteen sovittamiseksi (Suomen Kuntaliitto: Toimintasuunnitelma 2000, sivu 15).

Myllyniemen selvityksen saatekirjeessä todetaan työn sisällöstä seuraavasti:

”Selvitystyössä tuli käsitellä pelastustoimilaissa tarkoitettua pelastustointa väestönsuojelu mukaan lukien. Tarkasteluun oli lisäksi sisällytettävä muut poikkeusoloihin varautumista koskevat näkökohdat, joilla on merkitystä pelastustoimen järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa. Tavoitteena tuli olla mahdollisimman tehokas ja taloudellinen pelastustoimen järjestelmä. Hätäkeskustoiminnan tulevat järjestelyt ratkaistiin erikseen sitä koskevassa kokeilussa saatujen tulosten pohjalta hätäkeskuskokeilusta annetun lain mukaisessa aikataulussa.

Selvitysmiehen tuli tehdä esitykset ainakin seuraavista asioista:

- Pelastustoimen järjestelmälle asetettavat yleiset toiminnalliset ja taloudelliset vaatimukset.
- Onko pelastustoimi nämä vaatimukset huomioon ottaen kokonaisuudessaan tai joiltain osin tarkoituksenmukaista siirtää valtion hoidettavaksi?
- Miten mahdollinen siirto toteutettaisiin ja kuinka paikallinen ja alueellinen pelastustoimi organisoitaisiin?
- Miten vapaaehtoinen palokuntakuntatoiminta turvattaisiin valtion ylläpitämässä järjestelmässä?
- Mahdollisen siirron edellyttämät taloudelliset järjestelyt kuntien ja valtion välillä.
- Miten kuntien vastuulle mahdollisesti edelleen jäävät pelastustoimeen ja poikkeusolojen varautumiseen kuuluvat tehtävät hoidettaisiin?

Selvitysmiehen tuli tarvittaessa tehdä muita pelastustoimen ja sen palvelujen kehittämistä koskevia esityksiä. Esitykset eivät saaneet merkitä pelastustoimen kokonaismenojen lisäämistä.

Selvityksen toimikausi oli 07.06.1999–29.02.2000.

Sisäasiainministeriö määräsi 1.9.1999 lukien selvityksen pääsihteeriksi kehittämispäällikkö Markku Haikon Suomen Kuntaliitosta.” (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan – Loppuraportti 29.2.2000, saatekirje valtioneuvostolle.)

Selvitystyönsä jälkeen selvitysmies Pekka Myllyniemi esitti kuntapohjaista alueellista pelastustoimen järjestelmää. Valtioneuvostolle osoitetussa saatekirjeessä todetaan valtiollistamisesta seuraavasti:

”Selvitysmies ei esitä pelastustoimen siirtämistä kunnilta valtion hoidettavaksi. Asia tulisi kuitenkin harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti osoittautuisi poliittisesti tai muutoin toteuttamiskelpoiseksi.” (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan – Loppuraportti 29.2.2000, saatekirje valtioneuvostolle.)

Selvitysmiehen työn loppuraportti ”Onnettomuusriskit hallintaan” on karttaliitteitä lukuun ottamatta tämän raportin liitteenä 11.

Paras-hanke

Myllyniemen selvitystyön jälkeen säädettiin lailla pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Alueelliset pelastuslaitokset aloittivat vuoden 2004 alussa. Töitä paiskittiin ja toimintaa organisoitiin luottaen siihen, että nyt rauhallinen kehitys ilman häiritseviä uudelleenjärjestelyjä saa jatkua. Toisin kävi.

Sisäasiainministeriö asetti kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen toukokuussa 2005 valtiosihteerityöryhmän valmistelusta. Hankkeen tehtäväksi annettiin

1. arvioida ja tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämisvastuualueista
2. selvittää ja edistää palveluiden eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa
3. arvioida palvelujen ohjaus- ja kehittämisjärjestelmiä sekä tutkimustoimintaa ja laatia kehittämisehdotukset
4. arvioida valtion ja kuntien tehtävien ja kustannusten jakoa ja tehdä tarvittavat esitykset
5. tukea ja kehittää käynnissä olevia sosiaali- ja terveysalan sekä opetus- ja kulttuurialan kehittämishankkeita
6. valmistella hankkeen toteutuksen kannalta keskeiset ja välttämättömät kuntien palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät normatiiviset ja lainsäädännölliset muutokset, jotka koskevat kuntien tehtäviä ja rahoitusta, kuntien palveluiden järjestämisen organisoimista, kuntien yhteistyötasoja ja yhteistyön toteuttamista sekä kuntajakoa ja kuntajaon muuttamista. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus: I vaiheen loppuraportti, 20.12.2006, sivu 5.)

Kunta- ja palvelurakennehankkeesta käytetään yleisesti nimitystä Paras-hanke. Hankeen sisällä valmistelutyö jaettiin useille työryhmille. Yksi näistä ryhmistä oli tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä. Tämä työryhmä selvitti yhtenä osatehtävänään pelastustoimen mahdollista siirtämistä valtion vastuulle. Pelastustoimeen liittyvää selvittelytyötä ryhmälle tekivät hallitusneuvos Esko Koskinen sisäasiainministeriöstä ja kehittämispäällikkö Markku Haiko Kuntaliitosta.

Raportin liitteenä ovat tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmän pelastustointa koskeva raportti sekä Esko Koskisen ja Markku Haikon ryhmän käsittelyyn valmistelema muistio 13.10.2005 (liite 12).

Paras-hankkeen I-vaiheen loppuraportissa todetaan seuraavasti:

> ”Tekniikka- ja muut palvelut valmisteluryhmä teki mm. selvityksen kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä. Selvitysten perusteella pelastustoimen siirtämisestä valtiolle kustannusneutraalisti ei olisi saatu riittävän selkeitä hyötyjä.” (Kunta- ja palvelurakenneuudistus: I vaiheen loppuraportti, 20.12.2006, sivu 17.)

Valmistellessaan asiaa tekniikka- ja muut palvelut ryhmä määritteli pelastustoimen tulevaisuuden haasteet seuraavasti:

- Henkilöstön ikääntyminen ja toiminnassa tarvittavien henkilöstöresurssien varmistaminen
- Ennaltaehkäisevän toiminnan tehostaminen ja kansalaisten turvallisuustietoisuuden lisääminen
- Vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan toimintaedellytysten turvaaminen ja motivoituneen vapaaehtoisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen
- Kustannustason hallinta palvelun laatutasosta tinkimättä
- Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen saatavuus
- Järjestelmän toimivuus muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä
- Pelastustoimen osuus lääkinnällisissä pelastustehtävissä (sairaankuljetus, ensihoito

ja ensivastetoiminta). (Kunta- ja palvelurakenneuudistus hanke, Tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä: Selvitys pelastustoimen mahdollisesta siirtämisestä valtiolle 30.11.2005, sivu 4, tämän raportin liite 13.)

Valmisteluryhmän totesi tulevassa pelastustoimen linjauksessa huomioon otettavasta seuraavaa:

> ”Pelastustoimen mahdollista valtiollistamista selvitettäessä on arvioitava, voidaanko pelastustoimi hoitaa valtion toimesta nykyistä laadukkaammin ja/tai kustannustehokkaammin. Mahdollisen siirron vaikutukset kuntien ja valtion talouteen on myös tiedettävä.
>
> Mahdollista siirtämistä onkin arvioitava sillä perusteella, onko tulevaisuuden haasteiden kannalta tärkeämpää vahvistaa pelastustoimen kytkeytymistä kuntien toimintaan ja korostaa alueellista ja paikallista yhteistyötä vai vahvistaa valtion asemaa turvallisuudesta laajasti vastaavana tahona, lisätä valtion viranomaisten yhteistyötä ja korostaa pelastustoimen järjestämisen yhdenmukaisuutta eri alueilla. ” (Kunta- ja palvelurakenneuudistus hanke, Tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä: Selvitys pelastustoimen mahdollisesta siirtämisestä valtiolle 30.11.2005, sivu 4.)

Valmisteluryhmä esitti, että ratkaisu pelastustoimen organisoinnista joko valtiollisena tai kuntien yhteistyönä hoitamana tehtävänä tehdään pikaisesti. Epätietoisuus ratkaisusta johtaisi pitkittyessään ongelmiin toiminnan kehittämisessä ja päätöksenteossa tarpeellisista investoinneista ja aiheuttaisi epävarmuutta henkilöstön ja vapaaehtoispalokuntien keskuudessa. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus hanke, Tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä: Selvitys pelastustoimen mahdollisesta siirtämisestä valtiolle 30.11.2005, sivu 8.)

Valmisteluryhmä katsoi edelleen, että molempiin järjestelmiin liittyy alan kannalta sekä mahdollisuuksia että haasteita. Selvästi ei ole osoitettavissa, että valtiollinen pelastuslaitos olisi toiminnan tai kustannustehokkuuden kannalta parempi kuin kunnallinen järjestelmä. Siihen liittyy monia mahdollisuuksia, mutta myös ongelmia. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus hanke, Tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä: Selvitys pelastustoimen mahdollisesta siirtämisestä valtiolle 30.11.2005, sivu 8.)

Valmistellessaan asiaa tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä listasi mm. eri järjestelmien mahdollisuuksia ja haasteita seuraavasti:

Kunnallisen järjestelmän arviointia	Valtiollisen järjestelmän arviointia
Mahdollisuutena - Sairaankuljetustoiminta ja ensivastetoiminta nykyisellään (kuljetus kilpailutettava, jos toinen kunta isäntäkunta) - Yhteistyö vapaaehtoispalokuntiin - Ennaltaehkäisevän toiminnan yhteistyö luontevaa (rakennusvalvonta, kaavoitus, koulutus) - Väestönsuojelun ja valmiussuunnittelun yhteistyö - Voi tukea kunnan elinkeinopoliittisia tavoitteita - Paikallinen turvallisuustyö	Mahdollisuutena - Kansallinen ja kansainvälinen strategia- ja kehittämistyö kokoavasti turvallisuussektorilla - Mahdollisuus yhtenäiseen käytäntöön koko maassa - Synergiahyötyjä tukitoiminnoissa (mm. tietotekniikka, hankinnat), kaluston käytössä ja mahdollisesti henkilöstön yhteiskäytössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa (raja, puolustusvoimat, poliisi) - Edellytykset valtion tuottavuustavoitteiden saavuttamiselle paranisivat keskitetyssä järjestelmässä
Haasteena	**Haasteena**
- Tiukka normiohjaus, omistajaohjauksen vaikeus - Lähes yksinomaan kuntien rahoitus, vaikea vaikuttaa kustannuksiin - Alan kehittämistyö - Kustannustenjakokiistat kuntien välillä on saatava ratkaistua	- Yhteistyö voi hankaloitua sairaankuljetuksessa, ensihoidossa, rakennusvalvonnassa ja kaavoituksessa - Vaikutus vapaaehtoistoimintaan - Toiminnan tuottavuus kärsii jatkuvista muutoksista - Kuntakentän vaikutusmahdollisuudet resurssien suuntaamiseen ja muihin linjauksiin - Yhteys kuntien turvallisuustyöhön hankalampaa - Muutoksen kustannukset - Valtion ja kuntien välinen kustannusselvitys kuntien kannalta oikeudenmukaiseksi ja tuottavuuteen kannustavaksi

(Kunta- ja palvelurakenneuudistus hanke, Tekniset ja muut palvelut valmisteluryhmä: Selvitys pelastustoimen mahdollisesta siirtämisestä valtiolle 30.11.2005, sivu 12.)

Lopputuloksena Paras-hankkeen esityksessä ehdotetaan eräiden tehtävien järjestämis- tai rahoitusvastuun siirtämistä kunnilta valtiolle. Tällaisia tehtäviä olisivat kuluttajaneuvonta, elatustuki, holhoustoimen edunvalvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuolto, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus: I vaiheen loppuraportti, 20.12.2006, sivu 8.)

Pelastustoimi ei ollut noiden esitettyjen tehtävien joukossa, joten sen kehittämistä voitiin jatkaa kunnallisen järjestelmän pohjalta.

Yhteenveto valtiollistamiskeskustelusta

Pelastustoimen valtiollistamiskeskustelun käynnistymisen keskeinen syy oli julkisen talouden alamäki, joka alkoi 1980-luvun lopulla. Taloustilanteen tiukkeneminen johti vääjäämättä keskusteluun valtion ja kuntien välisestä työnjaosta. Tämä tapahtui samaan aikaan kun tiukkaan normeeraukseen perustuvasta valtionohjauksesta alettiin luopua ja kunnille annettiin enemmän vapauksia toiminnan järjestämistapaan liittyvissä asioissa. Nämä seikat johtivat yhdessä siihen, että kunnilta valtiolle oltiin siirtämässä koko joukko tehtäviä, joissa normiohjaus oli tiukkaa eikä siitä voitu kokonaan luopua. Ei siis ihme, että pelastustoimi oli näiden toimialojen joukossa.

Aloitteellisia pelastustoimen siirtämiseksi valtion vastuulle olivat Kuntaliitto ja sen edeltäjistä

erityisesti Suomen Kunnallisliitto. Lisäksi asia oli esillä kaikissa kuntatalouden tasapainottamiseen liittyneissä selvityksissä. Pelastustoimen valtiollistamista pohdittiin myös valtion aluehallinnon uudistamistyössä. Näkökulma oli varsin yleisesti se, että valtakunnan kaikki turvallisuuspalvelut muodostaisivat kokonaisuuden, josta vastuu kuuluisi valtiolle. Se, miten vapaaehtoinen palokuntatoiminta voidaan sovittaa osaksi keskitettyä valtion johtamaa turvallisuuspalveluiden kokonaisuutta, aiheutti huolta, ja se näkyi myös keskustelun avauksissa.

Pelastusalalla useimmille toimialan siirtäminen valtion vastuulle ei sopinut. Ala oli tottunut toimimaan kunnissa verraten itsenäisesti, ja valtiollistamishankkeet olivat vakava uhka tälle itsenäisyydelle. Asiasta ei siis olisi saanut keskustella eikä sitä olisi saanut ottaa edes vakavan selvittelyn kohteeksi. Tähän tulokseen tuli myös hallintoministeri omassa analyysissään. Kun ministeri mainitsi syksyllä 1998 Kuorevedellä pitämässään puheessa Kuntaliiton kesällä tekemän aloitteen vakavan harkinnan arvoiseksi, hän myös totesi, että aikaisemmat keskustelunavaukset kaatuivat suurten kaupunkien palopäälliköiden äänekkääseen vastustukseen, eikä asiaa pystytty tuolloin riittävän perusteellisesti selvittämään (Pelastustieto 9/98, sivu 8).

Se että palopäälliköt jotakin vastustavat, ei ole alalla mitään uutta. Jo Leo Pesonen muistellessaan ensimmäisen pelastuslain valmisteluvaiheita toteaa, että komitean ehdotus lähetettiin Helsingin, Viipurin, Turun ja Tampereen palopäälliköille lausunnon antamista varten, koska haluttiin saada aikaan kaikkien palomiesten yhteinen ehdotus uudeksi palolaiksi. Palontorjunta-lehdessä 10/92 kerrotaan Pesosen vuonna 1960 antamasta haastattelusta seuraavasti:

> ”Nyt perästäpäin ajatellen en vieläkään tiedä, missä kohden komitean ehdotus oli väärä’, Pesonen muistelee Palontorjunta-lehdessä 8/1960. ’Summa vain oli, että syntyi eräänlainen paloupseeriliitto, jonka keskeisenä tehtävänä oli palolain vastustaminen. Aina tuon tuostakin kutsuttiin palopäälliköt kokoukseen Helsinkiin yhteispäätöksellä toteamaan, että komitean ehdotus oli aivan kelvoton ja että työ pitäisi antaa todellisten ammattimiesten tehtäväksi.
>
> Vastarintaa kesti kaikkiaan viisi vuotta.” (Palontorjunta 10/92, sivu 19.)

Itsenäisyyden menettämistä koskevan pelon ohella epävarmuuteen ja kyvyttömyyteen käydä monitahoista keskustelua alan kehittämisestä saattoi olla vaikutusta myös sillä, että tuolloin virassa ollut palopäällystö oli vielä varsin vaatimattomasti koulutettua nykyiseen verrattuna. Korkeakoulututkinnon suorittaneita oli verraten vähän. Päälliköksi pääsi lyhyehkön koulutuksen jälkeen, ja koulutukseen hakeutuivat sellaiset henkilöt, joilla oli pitkä käytännön työkokemus alalta. He tunsivat sammuttamisen ja pelastamisen läpikotaisin, mutta teoreettiset tiedot ja kyky laajoihin järjestelmän muutospohdintoihin saattoivat olla vähäisempiä. Valtion palvelukseen rekrytoitui puolestaan korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, joilla käytännön sammutus- ja pelastuskokemus oli vähäisempi kuin kuntien päälliköillä. Tämä taustoista johtuva ero saattoi vaikuttaa siihen, että valtion virkamiehiä vähäteltiin. Jotkut alalla toimivat kutsuivat heitä ilkeämielisesti mokkatakkimaistereiksi. Tässä tilanteessa rakentavan ja uutta luovan yhteistyön mahdollisuudet eivät olleet kovin hyvät.

Pelastusalan seminaareissa heikentynyttä talouden tilaan pohdittiin paljon 1990-luvun alussa. Esimerkiksi pelastusylijohtaja Pentti Partanen esitteli useissa kirjoituksissaan ja puheissaan talouden huonoja näkymiä ja peräänkuulutti toimenpiteitä toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Hän korosti alueellisesti yhtä kuntaa suurempien yksiköiden välttämättömyyttä.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että pelastusalalla toimineiden oli vaikea ymmärtää, että kunta-

talouden heikkeneminen koskisi jotenkin myös heitä. Olihan 1970-luvun lopulla ja koko 1980-luvun eletty pelastustoimen valtionosuuden aikaa. Virkoja perustettiin ja kalustoa hankittiin aina, jos vain siihen saatiin valtionosuus. Totuttiin alan voimakkaaseen kasvattamiseen. Toinen syy, miksi taloudellisen tilanteen heikkenemistä ei pidetty alalla merkittävänä, oli eräänlainen prosenttiliike. Koska alan taloudellinen vaikutus oli prosentin puolentoista luokkaa kuntien menoista, pidettiin sitä niin pienenä, ettei siihen ole tarvis kajota.

Pelastustoimen kuntatalouteen kohdistuvan merkityksen vähättely johti siihen, että sellaisia alan kehittämistoimia, joilla oltaisiin haettu tehokkuutta ja tuottavuutta tai taloudellisia säästöjä, ei pidetty tarpeellisina.

Koska valtiollistamiskeskustelun syyksi ei uskottu kuntatalouden tilaa, etsittiin syyllisiä muualta. Hyvä kohde oli sisäasiainministeriön pelastusosasto ja siellä työskentelevien virkamiesten vallanhalu. Näin siitäkin huolimatta, että virkamiehet miettiessään perusteita valtiollisen pelastustoimen mahdollista organisointia varten toimivat valtioneuvoston käskystä. Olihan valtioneuvosto tehnyt kesällä 1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Tuossa päätöksessä todettiin, että sisäasiainministeriö selvittää yhdessä kuntien kanssa vuoden 1993 aikana tarpeet ja mahdollisuudet pelastustoimen osittaiseksi valtiollistamiseksi.

Valtiollistamisen sijasta sisäasiainministeriön pelastusosasto systemaattisesti koko 1990- luvun toi esiin tarpeen kehittää kuntien välistä yhteistyötä. Sillä saralla ei kuitenkaan tuon kymmenluvun aikana tapahtunut kovinkaan paljon, eikä yhteistoimintaa haluttu nähdä vaihtoehtona valtiollistamiselle.

Kun pelastustointa ei 1990-luvulla valtiollistettu, se koettiin alalla torjuntavoitoksi. Merkittäviä syitä löytyy ainakin neljä. Yksi on se, että pelättiin vapaaehtoisen palokuntatoiminnan menettämistä tai huomattavaa heikkenemistä. Valtiollistaminen ei olisi tuonut myöskään merkittäviä säästöjä kunnille, koska valtion tehtävien siirtyessä valtiolle valtio olisi ottanut kunnilta myös rahat esimerkiksi leikkaamalla valtionosuuksia. Kolmas syy oli pelko palveluiden heikkenemisestä paikallisella tasolla. Neljänneksi valtiollistamisen pelättiin vaikuttavan heikentävästi myös kuntien väestönsuojelutehtävien hoitoon, koska pelastustoimen henkilöstö hoiti väestönsuojeluun liittyvät käytännön toimet lähes kaikissa kunnissa.

OSA IV
Yhteistoiminta – valtiollistamisen vaihtoehto

Lain velvoittama yhteistoiminta

Lainsäädännössä on kautta aikain edellytetty, että palokunnat ja pelastuslaitokset auttavat toisiaan silloin, kun tulipalo tai muu onnettomuus on niin suuri, että omat voimat eivät riitä sen hallitsemiseen. Avun antaminen perustui naapurikunnan pyyntöön tai valtion viranomaisen määräykseen. Alalla on siten totuttu operatiiviseen yhteistoimintaan alusta saakka.

Operatiivista yhteistoimintaa systematisoitiin ja tehostettiin myöhemmin, kun lainsäädännössä edellytettiin lääninhallitusten yhdessä kuntien kanssa suunnittelevan tämänkaltaisen yhteistoiminnan järjestämistä. Myöhemmin yhteistoiminnan järjestämistapaa edelleen täsmennettiin, kun edellytettiin läänien jakamista yhteistoiminta-alueisiin ja aluepalopäälliköiden määräämistä näille alueille. Vuoden 1975 lain mukaan yhteistoiminta-alueille laadittavien yhteistoimintasuunnitelmien tuli sisältää muutakin kuin operatiivista yhteistoimintaa.

Aluehälytyskeskusten ja myöhemmin hätäkeskusten toiminnan kehittymisen myötä operatiivisen yhteistoiminnan järjestämistä alettiin rakentaa pyyntöjen tai käskyjen sijaan sen varaan, että aina hälytettiin onnettomuuspaikkaa lähinnä oleva yksikkö riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköstä oli kyse tai miltä paloasemalta yksikkö lähti. Tämä ajatus pakotti suunnittelemaan yhteistoiminnan uudella tavalla. Enää ei voitu toimia itsekkäästi ja kieltää naapuria tulemasta apuun pyytämättä tai määräämättä.

Vaikka lain velvoittamalla yhteistoiminnalla on ollut keskeinen sija pelastustoimessa, tässä yhteydessä keskitytään kuitenkin tarkastelemaan lähemmin kuntien välistä laajamittaista yhteistoimintaa, jolla tarkoitetaan sitä, että kunnilla on yhteinen pelastuslaitos tai toinen kunta hoitaa kokonaan toisen kunnan pelastustoimen.

Laajamittainen yhteistoiminta

Laajamittaisen yhteistoiminnan kehittymisen kannalta lainsäädäntö on mielenkiintoinen.

Vuoden 1933 palolaki mahdollisti lain velvoittaman avun antamisen ohella laajan kuntien välisen yhteistoiminnan. Kuntien niin sopiessa voi toinen kunta hoitaa kokonaan toisen kunnan palotoimen. Perusteluksi riitti, että yhteistoiminnan katsottiin johtavan tehokkaampaan tai tarkoituksenmukaisempaan toimintaan. Tällaiseen yhteistyöhön kunnat saatettiin jopa velvoittaa valtioneuvoston päätöksellä, jos maaherra oli ollut aloitteellinen ja saattanut asian valtioneuvoston ratkaistavaksi. Nykyisen kaltainen alueellisen pelastustoimen järjestelmä olisi voitu rakentaa jo 1930-luvulla, jos niin olisi haluttu tehdä.

Yhteistoiminnan kannalta mielenkiintoiseksi asian tekee se, että vuoden 1960 palolaissa kuntien laajamittainen yhteistoiminta oli mahdollista enää vain sammutustoiminnassa. Sisäasiainministeriöllä oli oikeus velvoittaa kunnat tähän yhteistoimintaan sammutustoiminnassa ja määrätä sen ehdot, jos katsottiin, että näin toiminta tulisi tehokkaammaksi ja tarkoituksen-

mukaisemmaksi. Koko palotoimen hoitoa ei sen sijaan voitu uskoa naapurin hoteisiin.

Mahdollisuus siihen, että kunta hoitaa toisen kunnan palo- ja pelastustoimen, palautettiin vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa. Tämä voi tapahtua vain kuntien keskinäisen sopimuksen perusteella, eikä sisäasiainministeriö tai valtioneuvosto voinut enää velvoittaa kuntia yhteistoimintaan. Siitä alkaen laajamittainen yhteistoiminta palo- ja pelastustoimessa oli kunnille omatoiminen mahdollisuus, kunnes vuoden 2001 laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta teki kuntien yhteistoiminnasta pakollista.

Kuntien velvoittaminen yhteistyöhön pelastustoimessa ei ollut uusi asia vuonna 2001. Jo vuoden 1975 laissa palo- ja pelastustoimesta kunnat velvoitettiin rakentamaan ja ylläpitämään aluehälytyskeskuksia sisäasiainministeriön päättämillä alueilla. Sisäasiainministeriö päätti myös siitä kunnasta, johon aluehälytyskeskus piti rakentaa. Käytännössä yhteistoiminnasta sovittiin kuntien välisessä yhteistoimintasopimuksessa, josta kuntien keskusjärjestöt Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto ja Finlands Svenska Kommunförbund antoivat kunnille yhteisen suosituksen.

Kun vuoden 2001 alueiden muodostamista koskevan lain perusteella muodostettiin alueellista pelastustointa, noudatettiin kutakuinkin vastaavaa menettelyä kuin aluehälytyskeskuksia perustettaessa isäntäkunnan määräämistä lukuun ottamatta.

Yhteistoimintakeskustelu käynnistyy

Yhtenä 1990-luvulla käydyn yhteistoimintakeskustelun avauksena voidaan pitää pelastusylijohtaja Pekka Myllyniemen puhetta vapaaehtoisen pelastuspalvelun 25-vuotisjuhlaseminaarissa marraskuussa 1989. Puheessaan Myllyniemi totesi seuraavaa:

> ”Suomessa vain ehkä kolmessa suurimmassa kaupungissa kunnallinen vakinainen palokunta kuntakohtaisena on riittävän perusteltu. Ainakin kaikkialla muualla palokuntajärjestelmä on harkittava uudelleen vähintään yhteistoiminta-alueittain, mikäli järjestelmä on tarkoituksenmukaista säilyttää kunnallisena tai valtakunnallisena organisaationa, ellei kunnallista järjestelmää pystytä kehittämään yhteiskunnan muutoksen mukana. Vaihtoehtoja on pienistä paikallisista yksiköistä valtakunnalliseen järjestelmään. Ensimmäiseksi valtakunnallisen järjestelmän vaihtoehtoa joudutaan tutkimaan aluehälytyskeskusten kohdalla.” (Palontorjunta 1/90, sivu 20.)

Palontorjunta-lehti haastatteli Pekka Myllyniemeä puheen jälkeen. Haastattelussa Myllyniemi täsmentää näkemystään seuraavasti:

> ”Koko nykyisen palo- ja pelastustoimilain voimassaoloajan on muiden muassa sisäasiainministeriön ohjeilla ja suunnittelulausumilla pyritty siihen, että kuntien välille saataisiin alalle aikaan kiinteä yhteistoiminta. Lain nojalla kunnat voivat yhteisesti kokonaankin hoitaa palo- ja pelastustoimensa. Tähän ei enää tarvita lääninhallituksen suostumustakaan.
>
> Tulokset ovat kuitenkin olleet niukkoja. Vain harvoissa paikoissa yhteistoimintaa on syntynyt. Kuitenkin on todettava. ettei nykyinen järjestely, jossa jokainen kunta erikseen pyrkii asiat hoitamaan, ole tehokas eikä taloudellinen .
>
> Sanomani, että ehkä vain kolmessa suurimmassa kaupungissa kunnallinen vakinainen palokunta on kuntakohtaisena riittävän perusteltu, liittyy juuri tähän kuntien välisen

yhteistoiminnan vaatimukseen. Pelkästään kunnan omista lähtökohdista tarvitaan vakinainen palokunta vain harvoissa kunnissa. Useat vakinaiset palokunnat ovat perusteltuja, kun otetaan huomioon kuntien välinen yhteistoiminnan tarve." (Palontorjunta 1/90, sivu 21.)

Pelastusylijohtajan arvio, että vain kolmessa kunnassa vakinainen palokunta on perusteltu, oli radikaali, kun tuohon aikaan yleisesti katsottiin vakinaisia palokuntia olevan noin 50 kunnassa. Arvio sisälsi myöhemmin 1990-luvulla usein esitetyn ajatuksen, että kunnista suurin osa oli liian pieniä hoitamaan pelastustoimen yksinään.

Vaikka yhteistoiminta laajamittaisestikin oli ollut mahdollista 1970-luvun puolivälistä saakka, niin tultaessa 1990-luvulle yhteistoiminta oli jäänyt varsin vaatimattomaksi lukuun ottamatta aluehälytyskeskuksia koskevaa pakollista yhteistyötä. Oli tehty vain joitakin yksittäisiä yhteistyösopimuksia, joissa pelastustoimen hoito annettiin toiselle kunnalle. Samoin joissakin tapauksissa oli sovittu kuntien yhteisistä viranhaltijoista. Esimerkiksi palotarkastajan virka saattoi olla yhteinen.

Painetta yhteistoimintaan

Sisäasiainministeriö oli jo 1980-luvun alkupuolella ottanut tavoitteeksi kuntien välisen yhteistoiminnan lisäämisen esimerkiksi sammutus- ja pelastustoiminnassa sekä kaluston ja välineistön huollossa (Valtakunnallinen yleissuunnitelma palo- ja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä vuosille 1982–1986). Tultaessa 1990-luvulle kuntien keskinäisen yhteistoiminnan lisääminen oli yksi sisäasiainministeriön keskeinen kehittämistavoite. Vaikka valtiollistaminen oli vahvasti esillä, piti ministeriö kuntien välisen yhteistoiminnan kehittämistä ensisijaisesti tavoiteltavana vaihtoehtona. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen kuvasi asiaa vuonna 1993 seuraavasti:

"Sisäasiainministeriö on jo kauan sitten ottanut yhdeksi keskeiseksi kehittämistavoitteekseen alueellisten järjestelyjen edistämisen. Tähtäimessä on kaluston ja henkilöstön mahdollisimman optimaalinen sijoittelu ja käyttö. Kuntakohtaiset ratkaisut eivät anna siihen kovin hyviä mahdollisuuksia." (Pelastusosaston tiedotuksia 2/93.)

Myös kuntien keskusjärjestöt ja myöhemmin Suomen Kuntaliitto pyrkivät omilla toimillaan edistämään kuntien välisen yhteistoiminnan syntymistä. Esimerkiksi Suomen Kunnallisliiton julkaisussa "Yhteistyössä pelastustoimen tulevaisuus" (Kuntajulkaisut 2/1992) pohdittiin pelastustoimen yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja yhteistoiminnasta saatavia hyötyjä. (Julkaisun teksti on tämän raportin liitteenä 14.)

Lukuisten konsultointihankkeiden yhteydessä kehittyi myös yksi projektipäällikkö Markku Haikon laatima sopimusesimerkki, jota voitiin käyttää pohjana keskusteltaessa kuntien keskinäisen yhteistoiminnan järjestämisestä. (Sopimusesimerkki on raportin liitteenä 15.)

Yhteistoiminnan kehittämisen tarve korostuu myös Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön puheenjohtajan Rainer Alhon Turussa pitämässä valtiollistamisen vastustamispuheessa 1998 (Pelastustieto 7/98, sivut 9–10).

Olipa syynä kuntatalouden kiristyminen tai pelastustoimen valtionosuuksien liittäminen yleisiin valtionosuuksiin tai sisäasiainministeriön aktiivisuus, niin 1990-luvun alussa käynnistyi mittava määrä kuntien yhteistoimintaan liittyviä selvityshankkeita eri puolilla maata. Hankkeita toteutettiin koko 1990-luku, vaikka selvä painopiste olikin vuosikymmenen alussa.

Hankkeista osa johti yhteistyöhön yleensä joidenkin hankkeeseen osallistuneiden kuntien kesken. Harvemmin yhteistyötä saatiin aikaan koko selvittelyalueella.

Vaikka eri tahot pyrkivät omilla toimenpiteillään edistämään pelastustoimen yhteistyötä ja yhteistyöhankkeita käynnistettiin runsaasti, käytännön konkreettisen toimet rajoittuivat usein yhteistoimintaan vain joillakin pelastustoimen osa-alueilla. Laajempaa yhteistyötä ei pidetty tarpeellisena.

Näin siitäkin huolimatta, että suurimmat hyödyt katsottiin saavutettavan vasta silloin, kun kunnat hoitavat koko palo- ja pelastustoimen yhteisesti. Yhteistyöllä olisi voitu parantaa kunnan turvallisuustasoa ja säästää kustannuksia, kuten pelastusylijohtaja Pentti Partanen totesi vuonna 1992 Hämeenlinnassa pidetyssä tilaisuudessa, jossa pohdittiin pelastustoimen yhteistoiminnan tilaa. Samassa tilaisuudessa Suomen Kunnallisliiton projektipäällikkö Markku Haiko arvio, että säästöt voisivat olla 10–20 prosentin luokkaa koko yhteistoiminta-alueella. (Palontorjunta 2/1992, sivu 11.)

Yhteistoiminnan kehittymistä seurattiin

Hämeenlinnan tilaisuutta koskevassa Palontorjunta-lehden uutisessa todetaan senhetkisestä yhteistoiminnan tilasta seuraavasti:

> ”Tällä hetkellä Suomessa on vireillä noin 50 yhteistyöhanketta, joissa on mukana yli 200 kuntaa. Yleisin toimintamuoto on kahden tai useamman kunnan palo- ja pelastustoimen osa-alueiden hoito ilman hallinnollista yhdistämistä. Näitä osa alueita voivat olla esimerkiksi koulutus, kalustohankinnat, päällystöpäivystys, yhteiset virat tai palokuntamuodostelmat.
>
> Lisääntyneeseen operatiiviseen yhteistoimintaan on aina löytynyt halua, mutta hallinnon yhdistäminen on useimmiten ollut ongelmallista.” (Palontorjunta 2/1992, sivu 11.)

Edellä mainitussa tilaisuudessa pohdittiin myös laajamittaisen yhteistoiminnan esteitä. Palontorjunta-lehden artikkelissa todetaan asiasta seuraavasti:

> ”Yhteistyön aloittamisen esteinä Pentti Partanen pitää mm. pitkiä etäisyyksiä, jolloin aikaviiveet muodostuvat liian suuriksi. Myös kustannuksista sopiminen voi muodostua vaikeaksi, jos kuntien järjestelyjen taso on kovin erilainen. Lisäksi tällainen toiminta koettiin aikaisemmin uhkaksi kuntien itsenäisyydelle, mutta tämä ongelma on tiedon lisäännyttyä poistumassa. Yksi pelko on myös väistämättä tapahtuva virkojen väheneminen. Kaikkien virkamiesten nykyinen asema pitäisikin taata.” (Palontorjunta 2/1992, sivu 11.)

Pelastushallintokomitea arvioi vuonna 1994 omassa työssään kuntien välistä yhteistyötä seuraavasti:

> ”Palo- ja pelastustoimen lainsäädäntö velvoittaa kuntia antamaan toisilleen apua tilanteissa, joissa niiden omat voimat eivät riitä. Kuntien välinen yhteistyö on rajoittunut suurelta osin yhteistoimintaan palo- ja onnettomuustilanteissa. Pyydettäessä apua on toimitettu yli kuntarajojen. Apua on yleensä annettu korvauksetta. Muutoin kunnat ovat toimineet hyvin kuntakohtaisesti. Aikaisempi kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä ei juurikaan innostanut kuntia yhteishankkeisiin.

Valtionosuusjärjestelmän muutos, ns. etupainotteinen toimintapolitiikka ja kiristyneen talouden paineista johtuvat säästö- ja tehostamispyrkimykset ovat lisänneet kuntien yhteistoimintajärjestelyjä pelastustoimessa.

Alustavan selvityksen pohjalta voidaan esittää seuraava epävirallinen, mutta suuntaa antava yhteenveto yhteistoimintahankkeista:

Hanketyyppi	Määrä	Mukana kuntia
Yhdistetty pelastuslaitos	7	16
Kunta hoitaa toisen kunnan pelastustoimen	16	9
Yhteinen palopäällikkö	17	35
Yhdistämissuunnitelma	9	28
Jatkuva operatiivinen yhteistyö (esim. päivystävä palomestari)	30	87
Yhteistyön lisäämissuunnitelma	281	122

Sama kunta voi esiintyä useassa edellä mainituista hankkeista. Niiden lisäksi on muita yksittäisiä yhteistyömuotoja kuten yhteinen kalusto ja koulutus, yhteinen palotarkastus jne. Valtaosa yhteistyöhankkeista on Turun ja Porin, Uudenmaan, Oulun ja Vaasan lääneissä, joissa on eniten kuntia ja joissa maantieteelliset seikat helpottavat yhteistoimintaa.

Merkittävimpinä yhteistoiminnan esteinä on pitkien etäisyyksien lisäksi mainittu kustannusten jaon vaikeus, mahdolliseen virkojen lakkauttamiseen liittyvät epäilyt, vapaaehtoisten palokuntien pelko roolinsa heikentymisestä suuressa alueellisessa yksikössä ja yleiset kunnallispoliittiset yhteistyötä jarruttavat tekijät.” (Pelastushallintotyöryhmän mietintö 11/1994, sivut 12–13.)

Yhteistyötä ja sen kehitystä arvioi 3.3.1994 kirjoittamassaan artikkelissa myös tutkimusinsinööri Markku Haiko Kuntaliitosta seuraavasti:

”Muutaman viimeksi kuluneen vuoden aikana on paljon puhuttu kuntien yhteisyöstä. Yksi keskeisimpiä keskustelunaiheita on ollut yhteistyö palo- ja pelastustoimessa. Aiheesta on vireillä useita kymmeniä hankkeita. Osa on johtanut myönteiseen lopputulokseen. Perinteistä naapuriapua laajempaakin yhteistyötä on syntynyt. On yhteisiä virkoja, päällystöpäivystystä hoidetaan yhteisesti, samoin kaluston huoltoa, koulutusta ja monta muuta asiaa. On myös kuntia, jotka ovat yhdistäneet palo- ja pelastustoimensa kokonaankin.

Osa vireillä olevista hankkeista on ollut työstön kohteena vuosikausia. Tulosta kuitenkaan ei ole syntynyt. Neuvottelut ovat kaatuneet viimeistään siinä vaiheessa, kun sopimus olisi pitänyt allekirjoittaa. Tapaukset, joissa yhteistyötä yrityksistä huolimatta ei kuitenkaan ole syntynyt, ovat mielenkiintoisia. Ne antavat aiheen pohtia yhteistyövaikeuksien syitä.

Yleisellä tasolla yhteistyöstä on helppo puhua. Yhteistyösuunnitelmia on mukava laatia. Monissa tapauksissa hyötykin on osoitettavissa niin kustannusten kurissa pitämiseksi kuin palvelutason parantamiseksikin.

Kuntien keskinäisen yhteistyön opetteluun palo- ja pelastustoimi antaa hyvät mahdollisuudet. Rahaa käytetään noin 1–1,5 % kuntien käyttömenoista, siis ei mikään taloudellisesti merkittävä alue. Yhden kunnan suuria kaupunkeja lukuun ottamatta on vaikea ylläpitää sellaista valmiutta, jota suurten ja vaikeasti hallittavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahingontorjunta vaatii. Palo- ja pelastustoimi sitoo suhteellisen paljon voimavaroja, joiden käyttäminen muihin tehtäviin on ongelmallista. Vapaaehtoisuus on vahvaa ja yh-

teistyötä VPK-yhdistysten ja kuntien välillä tehdään kiitettävästi.

Palo- ja pelastustoimen yhteistyövaikeuksille ei varmaankaan ole löydettävissä yhtä yleispätevää syytä. Vaikeudet johtuvat useista tekijöistä. Merkittävin lienee kuitenkin yhteisen tahdon puute. Yhteistyötä ei vakavasti halutakkaan, ja vaikka sitä haluttaisiinkin, puuttuu rohkeus tehdä päätöstä siitä, että palo- ja pelastustoimi hoidetaan yhteisesti. Tämä vaikeus ilmenee siinä, että paloviranomaisia tai ulkopuolista konsulttia pyydetään selvittämään yhteistyömahdollisuuksia. Niitä löytyy varmasti aina, mutta yhtä varmasti mahdollisuudet ammutaan yksitellen upoksiin mitä erilaisimmin perustein, ja alkuperäinen asetelma säilyy.

Kun ensiksi laaditaan selvitys yhteistyön toteuttamismahdollisuuksista, sen eduista ja haitoista, voidaan selvityksen kaikki kohdat asettaa kiistanalaiseksi, koska jonkin kunnan, yksittäisen viranhaltijan tai muun toimintaan osallistuvan intressit ovat ristiriidassa mahdollisuuksien kanssa. Näitä ristiriitaisuuksia löytyy lukematon määrä.

Yhden ryhmän ristiriitaisuuksista muodostaa pelko vallan ja itsemääräämisoikeuden menettämisestä. Kunnan pelätään menettävän itsenäisyytensä, ja se joutuu naapurin holhoukseen. Pelätään, että kunta ei enää voikaan päättää omasta turvallisuustasostaan tai vaikuttaa oman palokuntansa kehittämiseen tai VPK-toiminnan säilymiseen.

Toinen ryhmä ristiriitaisuuksia muodostuu aseman ja saavutettujen etujen menettämiseen. Palopäällikkö pelkää oman virkansa ja asemansa puolesta, koska naapurikunnan päällikkö johtaakin palotointa. Ehkä alueella ei tarvitakaan nykyistä määrää päällystön virkoja. Uusinta kalustoa ei ehkä sijoitetakkaan omaan kuntaan. Varallaolo- ja päivystyskorvaukset pienenevät, koska tehtävää on hoitamassa useampia henkilöitä. Koetaanhan korvaus palkan lisäksi eikä korvaukseksi aiheutuneesta haitasta. Palokunta ei ehkä saakaan ääntään yhteisessä järjestelmässä kuuluville yhtä voimakkaasti kuin omassa kunnassa. Vakinainen henkilöstö vie vapaaehtoisten keikat. Joudutaan sijaisiksi naapurikuntaan. Joudutaan matkustamaan palotarkastusmatkoilla laajemmalla alueella, ja naapurikunnan ongelmiin on pakko perehtyä. Työmäärä lisääntyy.

Kolmannen ryhmän esteistä muodostaa toiminnallinen ja taloudellinen ristiriita. Pelätään, että ennen pitkää kalusto ja henkilöstö keskitetään yhteistyöalueen keskuspaikkakunnalle taloudellisiin syihin vedoten. Lievealueille ei ehditäkään ajoissa, ja kuntalaisten turvallisuus kärsii. Pieni naapuri joutuu suuren naapurin palo- ja pelastustoimen kustannusten maksajaksi saamatta muuta hyötyä. Toimintaa ei kyetäkään johtamaan asianmukaisesti, koska johtaja tulee paikalle jostakin kaukaa sitten, kun ehtii.

Neljännen ryhmän muodostavat lähestymistapaongelmat. Yhteistyöstä ja sen mahdollisuuksista on erilainen käsitys kunnan johdolla ja palopäälliköllä. Yhteistyötä selvittämään määrätään, sitä ei tehdä oma-aloitteisesti. Naapureissa tehtävien hoitotapa ja hoitotaso on erilaista. On vaikea sopia siitä, kenellä on paras tapa, eikä yhteistä näkemystä löydetä. Puuttuu yhteinen perusta yhteistyösuunnitelmien laadinnalta. Kun yhteistyötä kuitenkin näyttää olevan pakko tehdä, näperrellään pienissä asioissa, jotta voidaan osoittaa myötämielisyyttä paljastamatta todellista halua ja tahtoa.

Selvitysten kautta tapahtuva lähestyminen on helppo. Se on luonnollinen myös siksi, että päätöksenteosta puuttuu tietoa. Ei etukäteen voida olla varmoja hyödyistä eikä haitoista. Päätös on vaikea tehdä. Lähestymistapaa voidaan kuitenkin muuttaa. Päätetään ensin siitä, että jonkin alueen kunnissa palo- ja pelastustoimi järjestetään yhteisesti esimerkiksi

kahden vuoden kuluttua. Seuraavaksi päätetään niistä ehdoista, joilla meidän kunta on yhteistyöhön valmis.

Palo- ja pelastustoimessa ehdot voivat liittyä kunnan turvallisuustasoon, palokuntien asemaan, henkilöstöön, kustannusvaikutuksiin jne. Kun ehdoista on päätetty, voidaan esimerkiksi palopäälliköiltä edellyttää sellaisen suunnitelman laatimista, että yhteisesti hoidettu palo- ja pelastustoimi täyttää ehdot. Samalla joudutaan käymään ehtojen täyttämiseksi neuvottelut. Neuvottelujen lopputulos vasta vastaa kysymykseen siitä, kannattaako kunnan olla mukana yhteistyössä vai ei. Tällaista menetelmäähän Suomi soveltaa EU-jäsenyydenkin suhteen. Vaikka onkin ilmaistu tahto ja halu yhteistyöhön, sopimuksen synty on kiinni neuvottelutuloksesta. Kun tiedetään, mitä halutaan ja miten haluun vastataan, voitaisiin jopa välttää tai ainakin vähentää yhteistyön syntymiseen liittyviä juupas–eipäskeskusteluja."

Esimerkkejä yhteistoiminnan kehittymisestä

Kuntaliiton kehittämispäällikkö Markku Haiko toimi 1990-luvulla konsulttina useissa hankkeissa, joista mainittakoon esimerkkeinä seuraavat:

- Alahärmä–Ylihärmä vuonna 1990 (Liite 16 a)
- Kempele–Liminka–Tyrnävä vuonna 1991 (Liite 16 b)
- Keski-Karjala (Kesälahti, Kitee, Rääkkylä, Tohmajärvi, Värtsilä) vuonna 1991 (Liite 16 c)
- Mikkeli–Mikkelin mlk, yhteistoiminta syntyi 1991
- Harjavalta–Kiukainen–Nakkila, päällystöpäivystys 1991 (Liite 16 d)
- Eura–Kiukainen–Köyliö–Säkylä vuonna 1991 (Liite 16 e)
- Savitaipale–Suomenniemi, yhteistoiminta syntyi vuonna 1991
- Karttula–Rautalampi–Suonenjoki–Tervo–Vesanto vuonna 1991
- Salon seutu (Halikko, Kiikala, Koski, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Somero, Suomusjärvi, Särkisalo) vuonna 1992
- Vihti–Karkkila vuonna 1993
- Lohja–Lohjan kunta vuonna 1994
- Luoteis-Pirkanmaa (Hämeenkyrö, Ikaalinen, Kihniö, Mouhijärvi, Parkano, Viljakkala) vuonna 1994 (Liite 16 f)
- Kouvolan seutu (Anjalankoski, Elimäki, Iitti, Jaala, Kouvola, Kuusankoski, Valkeala) vuonna 1995
- Järvenpää–Kerava–Tuusula vuonna 1996

Osa edellä olevien yhteistoimintaselvitysten raporteista on omassa kansiossaan liitteenä 16. Liiteaineisto kuvaa muutamilla esimerkeillä siitä, millaisia kuntien pelastustoimen resurssit olivat ennen alueiden muodostamista.

Hankkeita oli toki muitakin, ja niitä selvittivät useat pelastustoimen henkilöt.

Tätä aineistoa koottaessa ovat muutamat pelastusjohtajat ja laitosten muu henkilökunta antaneet aineistoa tai kertoneet esimerkkejä omalla alueellaan tapahtuneesta yhteistoimintakehityksestä. Nämä esimerkit ovat ohessa.

Yhteistoiminnan kehittyminen Tampereen seudulla ja Pirkanmaalla

Tampereen esimerkki on oiva lyhyt oppimäärä pelastustoimen alueellistamisesta ja siihen liittyvän vapaaehtoisen prosessin hitaudesta.

Tampereen kaupunkiseudun kuntien kunnanjohtajat käsittelivät yhteisessä neuvottelussaan 27.9.1989 palo- ja pelastustoimen yhteistyömahdollisuuksia ja tulivat siihen tulokseen, että on selvitettävä mahdollisuudet hoitaa palo- ja pelastustoimi yhteistoiminnassa kaupunkiseudun kuntien kesken. Kunnanhallituksissa tapahtuneen käsittelyn jälkeen asettivat Tampereen ja Nokian kaupunki sekä Kangasalan, Lempäälän, Pirkkalan ja Ylöjärven kunta palopäälliköistä muodostetun ryhmän selvittämään asiaa. (Tampereen kaupunkiseudun palo- ja pelastustoimen alueellinen kehittäminen, raportti 10.12.1990, sivu 2.)

Ryhmä antoi mukana olevien kuntien hallituksille osoitetun ehdotuksensa 10.12.1990. Ryhmä päätyi ehdottamaan yhteistä palo- ja pelastustoimen organisaatiota ja laati sitä varten ehdotuksen yhteisen laitoksen järjestysmuodosta ja luonnoksen kuntien väliseksi sopimukseksi. Ehdotuksessa toimenpiteiksi todetaan seuraavasti:

> ”Tampereen kaupunkiseudun (Tampere, Nokia, Lempäälä, Kangasala, Ylöjärvi, Pirkkala) nykyinen palo- ja pelastustoimi voidaan hoitaa yhden yhteisen organisaation toimesta.
>
> Työryhmä ehdottaa, että Tampereen ja Nokian kaupunginvaltuustot sekä Kangasalan, Lempäälän, Ylöjärven ja Pirkkalan kunnanvaltuustot päättävät, että
>
> - kunnat tekevät palo- ja pelastustoimen hoitamisesta esitetyn mallin mukaisen sopimuksen
> - sopimuksen tehneiden kuntien palo- ja pelastustoimen henkilöstö siirtyy Tampereen kaupungin palvelukseen
> - alueen kuntien ja sopimuspalokuntien väliset sammutussopimukset sanotaan irti, ja uudet sopimukset tehdään ao. sopimuspalokuntien ja Tampereen kaupungin kesken
> - palo- ja pelastustoimen kalusto siirretään Tampereen pelastuslaitokselle
> - palo- ja pelastustoimen kiinteistöt jäävät kunkin kunnan omaisuudeksi
> - Tampereen kaupunkiseudun palo- ja pelastustoimelle vahvistetaan esitetyn mallin mukainen järjestämismuoto
> - Tampereen kaupunkiseudun pelastuslaitos aloittaa toimintansa 1.6.1991.” (Tampereen kaupunkiseudun palo- ja pelastustoimen alueellinen kehittäminen, raportti 10.12.1990, sivu 12.)

Työn jatkovalmistelun seurauksena käynnistyi yhteistyö Tampereen, Kangasalan ja Pirkkalan kesken. Kysymyksessä oli kokeilu (Tampereen aluepelastuslaitos, toimintakertomus 1997, sivu 1), ja sitä koskeva sopimus allekirjoitettiin 20.5.1994. Kokeilu alkoi 1.9.2004. Toiminta vakinaistettiin vuoden 1997 alussa, kun sitä koskeva 26.1.1996 allekirjoitettu sopimus tuli voimaan. (Selvitystyö koskien Ylöjärven kunnan, Nokian kaupungin ja Tampereen aluepelastuslaitoksen yhteisesti hoidettavaa pelastustointa, 30.3.1999, liite 1.)

Yhteistoiminnan laajentamista koskeva työ käynnistyi, kun 9.11.1998 käydyssä neuvottelussa Tampereen ja Nokian kaupunkien sekä Ylöjärven kunnan edustajien kesken päätettiin antaa palopäälliköiden ja aluepelastuslaitoksen pelastuspäällikön tehtäväksi selvittää yhteisesti hoidettavan pelastustoimen toimintaedellytyksiä ja vaikutuksia toimintavalmiuteen ja talouteen. Selvitystyö tuli saada valmiiksi vuoden 1999 maaliskuun loppuun mennessä. (Tampereen kaupunkiseudun pelastustoimen kehittäminen: Selvitystyö koskien Ylöjärven kunnan,

Nokian kaupungin ja Tampereen aluepelastuslaitoksen yhteisesti hoidettavaa pelastustointa, 30.3.1999, sivu 1.)

Selvitystyön johtopäätöksissä todetaan seuraavasti:

> ”Tehdyn selvitystyön perusteella voidaan todeta, että Nokian ja Ylöjärven pelastustoimen liittäminen Tampereen aluepelastuslaitokseen on mahdollista ja että yhdistäminen voidaan toteuttaa taloudellisesti.
>
> Edelleen voidaan todeta, että tällöin
> - kuntien käytössä on välittömästi koko aluepelastuslaitoksen toimintavalmius niin henkilöstön kuin kalustonkin osalta
> - erillistä erikoiskalustoa (mm. nostolava-auto) ei Nokialle ja Ylöjärvelle tarvitse hankkia
> - henkilöstön mahdollisuudet urakehitykseen paranevat
> - uusi paloasemakiinteistö Nokian Kankaantaan alueelle edesauttaa yhteislaitoksen toimintaa oleellisesti
> - on mahdollista noudattaa rakenteellisen palonehkäisyn ja palotarkastusten osalta yhtenäistä käytäntöä määräysten soveltamisessa.
>
> Hanke Tampereen aluepelastuslaitoksen laajentamiseksi voidaan toteuttaa ajallisesti siten, että uuden pelastustoimilain vaatimaa aikataulua noudatetaan. Tämä tarkoittaa, että tarvittavat päätökset asiasta tehdään kuluvana vuonna, ja riskianalyysi ja palvelutasopäätökset valmistellaan pelastustoimilain edellyttämällä aikataululla vuoden 2000 aikana, jolloin myös tapahtuisi Nokian uuden paloasemarakennuksen suunnittelu. Nokian ja Ylöjärven pelastustoimet voidaan näin menetellen liittää Tampereen aluepelastuslaitokseen vuoden 2001 alussa, jonka vuoden aikana myös Nokian paloasemakiinteistö rakennetaan.
>
> Tarkoituksenmukaisinta on kehittää pelastustoimen järjestelmä, joka pystyy vastaamaan kasvukeskuksena toimivan Tampereen kaupunkiseudun asettamiin haasteisiin. Nykyresursseja oikein kohdentamalla voidaan taata hyvät pelastustoimen palvelut koko alueella pitkälle ensi vuosikymmenelle.” (Tampereen kaupunkiseudun pelastustoimen kehittäminen: Selvitystyö koskien Ylöjärven kunnan, Nokian kaupungin ja Tampereen aluepelastuslaitoksen yhteisesti hoidettavaa pelastustointa, 30.3.1999, sivut 9–10.)

Edellä kuvatun toisen selvittelyvaiheen lopputuloksena Tampereen aluepelastuslaitoksen toiminta laajeni koskemaan myös Nokian kaupunkia. Sopimus tästä allekirjoitettiin 31.10.2000 ja toiminta alkoi 1.1.2001.

Pirkanmaalla oli virinnyt pelastustoimen erilaista yhteistyötä Tampereen seudun yhteisen aluepelastuslaitoksen ohella myös Sahalahden ja Kuhmalahden, Toijalan ja Viialan, Ruoveden ja Kurun, Mouhijärven, Suodenniemen ja Vammalan, Lempäälän ja Vesilahden, Kihniön ja Parkanon, Mäntän ja Vilppulan sekä Pälkäneen ja Luopioisten välillä (Pirkanmaan alueellisen pelastustoimen suunnitelma, 22.3.2002, sivu 3).

Selvitysmies Pekka Myllyniemen työn valmistumisen jälkeen vuonna 2000 käynnistyi kolmas selvittelyvaihe, jossa yhteistyön kohteena oli koko Pirkanmaa. Ensimmäisen kerran asiaa käsiteltiin kunnallisjohdon tilaisuudessa 23.8.2000. (Pirkanmaan alueellisen pelastustoimen suunnitelma, 22.3.2002, sivu 3.)

Kun lopullisesti varmistu maaliskuussa 2002, että Pirkanmaa on yksi pelastustoimen 22 alueesta, päätettiin Pirkanmaalla ryhtyä valmistelemaan uuteen järjestelmään siirtymistä siten,

että aloitus uudella organisaatiolla olisi mahdollista jo vuoden 2003 alusta lukien. Järjestely edellytti, että kaikki Pirkanmaan kunnat päättivät toiminnan aloittamisesta vuotta aiemmin kuin laki edellytti. Perusteluina nähtiin se, että alueella oli jo kokemusta kuntien yhteisesti hoitamasta pelastustoimesta ja näin valmistelutyön katsottiin olevan helpompaa kuin muualla maassa. Vuoden odottelun taas katsottiin pysäyttävän pelastustoimen kehittämisen kunnissa. (Pirkanmaan alueellisen pelastustoimen suunnitelma, 22.3.2002, sivu 8.)

Tavoitteessa onnistuttiin ja koko maakunnan kattavan Tampereen aluepelastuslaitoksen toiminta käynnistyi 1.1.2003.

Hollolan ja Lahden pelastustoimet yhdistyvät

Hollolan ja Lahden pelastustoimien yhdistymistä kuvataan Lahden vakinaisen palokunnan historiikissa seuraavasti:

> ”Keskustelu Lahden kaupunkiseudun palo- ja pelastustoimen kehittämisestä sai vauhtia 1990-luvulla. Hämeen lääninhallituksen pelastustoimiston antamissa ohjeissa oli kiinnitetty huomiota siihen, että pelastustöihin on lähetettävä lähin ja tarkoituksenmukaisin apu, eikä auttaminen saa olla kuntarajoista kiinni.
>
> Palo- ja pelastustoimen yhdistäminen Lahden kaupunkiseudulla käynnistyi kunnanjohtajien kokouksessa helmikuussa 1990. Asiasta oli jo sitä ennen puhuttu toistakymmentä vuotta, mutta etenemistä ei ollut tapahtunut. Pelastuslautakunnan 3.6.1992 pidetyssä kokouksessa hahmoteltiin kuntarajat ylittävää avunantoa ja tehostettua yhteistyötä. Samalla pohdittiin sairaankuljetuksen kehitystarpeita, joita päätettiin selvitettävän yhdessä terveysviranomaisten kanssa.
>
> Yhteistyö Hollolan kansa vähitellen syveni ja avunanto kuntarajojen yli lisääntyi vuosi vuodelta. Lahden kaupungin sekä Hollolan ja Nastolan kuntien palotoimien hallinnon yhdistämistä suunniteltiin jo vuoden 1990 aikana. Ajatuksena oli, että hallinnon yhdistämisen jälkeen voitaisiin edetä useamman kunnan yhteiseen aluepalotoimeen.
>
> Vaikeimmaksi asiaksi osoittautui kysymys kustannusten jakamisesta eri kuntien kesken. Yhteishankinta-ajatukseen palattiin, kun Lahti esitti yhteisen konetikasauton hankkimista usean kunnan yhteisesti rahoittamana hankkeena, koska konetikasautoa tarvittiin kaikissa kunnissa. Orimattilan pelastuslautakunta totesi, että auto on tarpeellinen, koska kunnan omalla kalustolla ei päästä ylimpiin kerroksiin. Toisaalta kokouksessa todettiin, että välttämättä auton hankintaan ei tarvitse laittaa penniäkään, sillä hätätilanteessa on pakko antaa naapuriapua. Niinpä lautakunta päätti palata asiaan myöhemmin. Orimattila ja Asikkala päättivät myöhemmin, että ne eivät halua osallistua hankkeeseen rahallisesti. Hollolan ja Nastolan kunnat sen sijaan päättivät osallistua kustannuksiin.
>
> Palopäällikkö Lauri Pastilan vuonna 1994 tekemän selvityksen mukaan parhaaseen tulokseen olisi päästy yhteistyön tehostamisen sijasta yhdistämällä Lahden, Hollolan ja Nastolan palotoimet. Hollolan ja Nastolan tekniset lautakunnat suhtautuivat ajatukseen varauksellisesti. Yhdistäminen olisi merkinnyt kunnan oman palopäällikön viran muuttamista palotarkastajan viraksi.
>
> Vuonna 1998 tehtiin uusi selvitys Lahden, Hollolan ja Nastolan palo- ja pelastustoimien yhdistämisestä. Selvityksessä kuultiin eri intressipiirejä ja henkilökuntaa. Henkilökunnan enemmistö oli yhteistyön edistämisen kannalla edellyttäen, että henkilöstö säilyy.

Samassa yhteydessä avattiin keskustelu operatiivisen henkilökunnan työajasta sekä palomestarien mahdollisesta siirtämisestä päivätyöhön. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin, että paloasemalla tulisi olla yöaikaan päiväaikaa pienempi miehitys, koska tehtäviä on tuolloin vähemmän.

Ajatus sai henkilökunnalta torjuvan vastaanoton; vaikka öisiä tehtäviä on hieman vähemmän, ne ovat usein resursseja vaativia, sillä yöaikaan tulipalot havaitaan myöhemmin ja ne pääsevät helposti etenemään pitkälle. Myöskään palomestareiden työaikaa koskevat kaavailut eivät herättäneet innostusta, vaan palomestari nähtiin tärkeänä ryhmänsä johtajana, jonka tuli olla paikalla kaikkina vuorokauden aikoina.

Lopulliseksi hidasteeksi hankkeelle muodostui kiistely lautakuntapaikkojen jakamisesta. Nastola ja Hollola olisivat halunneet lautakuntapaikoista yhteensä puolet, vaikka heidän osuutensa yhteispelastuslaitoksen kustannuksista olisi ollut vain noin kolmasosa ja Lahden yli 66 prosenttia. Niinpä hankkeelle otettiin aikalisä ja päätettiin hankkia lisäselvityksiä.

Seuraavana vuonna 1999 käsiteltiin valtion suunnitelmia lakkauttaa Lahden aluehälytyskeskus, joka oli erinomaisesti palvellut Päijät-Hämeen alueen kuntia, ja siirtää hätäkeskus Hämeenlinnaan. Pelastuslautakunta vastusti ajatusta ja ilmoitti puoltavansa hätäkeskusta Lahteen kaikin mahdollisin keinoin.

Sen sijaan positiivinen uutinen oli, kun Hollola ja Lahti ottivat edelläkävijän rooliin yhdistämällä pelastustoimensa 1.4.2000. Uusi pelastuslaitos sai nimen Lahden aluepelastuslaitos. Hollolan palolaitoksen henkilökunta – 25 henkilöä – siirtyi aluepelastuslaitoksen palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Pelastuslautakunnan kokoonpanoa muutettiin siten, että lautakuntaan nimettiin neljä Hollolan kunnan edustajaa varajäsenineen seitsemän Lahden kaupungin nimeämän henkilön lisäksi.

Aluepelastuslaitoksella oli käytössään Möysässä sijaitseva keskuspaloasema sekä alueasemana Soramäessä sijaitseva Hollolan paloasema. Aluehälytyskeskus toimi edelleen omissa tiloissaan Mattilanmäenpolku 5:ssä ja väestönsuojelun johtokeskus Tunnelikatu 3:ssa. Aluepelastuslaitos vuokrasi lisäksi Niemen kaupunginosasta Vesijärven rannasta varasto- ja huoltotilaa vene- ja öljyntorjuntakalustoa varten. Sopimuksen mukaan operatiivisen osaston valmiuden tuli olla keskusasemalla vähintään palomestari, paloesimies ja yhdeksän palomiestä sekä alueasemalla paloesimies ja kolme palomiestä.

Aluepelastuslaitoksen perustaminen paransi pelastustoimen palvelutasoa. Toimintojen yhdistäminen järkiperäisti resurssien jakamista**.** Lahden ja Hollolan yhteistyön lisäksi aluepelastuslaitos ryhtyi myymään palomestaripäivystystä virka-ajan ulkopuolella Kärkölään ja Padasjoelle.

Sairaankuljetusten osalta aluepelastuslaitos solmi sopimuksen Tiirismaan kansanterveystyön kuntayhtymän kanssa. Sopimuksen perusteella Hollolan alueasemalla oli vuorokauden ympäri välittömässä lähtövalmiudessa hoitoyksikkö sekä arkipäivisin kahdeksan tunnin ajan toinen pääosin hoitotason sairaankuljettajien miehittämä sairaankuljetusyksikkö. Sairaankuljetuksen ja ensihoidon vastuulääkärinä toimi terveyskeskuslääkäri Lasse Ilkka.

Ensihoitotoimintaa kehitettiin merkittävästi ja kesäkuussa 2000 aloitettiin keskusaseman hoitoyksikön toimesta sydäninfarktien kenttäliotushoidon toteuttaminen. Sairaankuljetustoiminta jaettiin kahteen toimintatasoon: perus- ja hoitotasoon. Perustasolla tarkoitettiin hoitoa ja kuljetusta, jossa on riittävät valmiudet valvoa ja huolehtia potilaasta siten, ettei

hänen tilansa kuljetuksen aikana odottamatta huonone. Perustasolla oli mahdollisuus aloittaa yksinkertaiset henkeä pelastavat toimenpiteet. Hoitotasolla oli lisäksi valmiudet aloittaa potilaan hoito tehostetun hoidon tasolla ja toteuttaa kuljetus siten, että potilaan elintoiminnot voidaan turvata.

Lahden aluepelastuslaitoksen tehtävämäärät kasvoivat Hollolan myötä merkittävästi. Palo- ja pelastushälytysten määrä nousi vuoden 1999 900:sta vuoden 2000 1.222:een, josta Hollolan osuus oli 252 hälytystä. Kasvua olisi siten tullut ilman yhteen liittymistäkin. Sairaankuljetusten määrä kasvoi vuoden 1999 13.852:sta vuoden 2000 16.493:een, joista Hollolan alueaseman yksiköt hoitivat 2.106 tehtävää. Kasvu jatkui myös seuraavina vuosina.

Yhdistymisen myötä aluepelastuslaitoksen sopimuspalokunniksi tulivat myös Hakosilta–Nostavan VPK, Herralan VPK, Keski-Hollolan VPK ja Vesikansan VPK." (Juha Kolu: Huomio, hälytysilmoitus! Pelastustoimintaa Lahdessa yli 100 vuotta, Lahti 2014, sivut 176–178.)

Yhteistoiminnasta Turun seudulla

Pelastusjohtaja Jari Sainio kirjoittaa yhteistoiminnan kehityksestä Turun seudulla seuraavasti:

"Turun alueella oli muutamia yrityksiä saada kokoon niin sanottu 'Turun alueen palolaitoskuntayhtymä. Mukana olivat Turku, Raisio, Naantali, Kaarina ja Lieto. Hanketta varten perustettiin oma työryhmä. Hanketta veti Turku ja puheenjohtajan toimi vt. palopäällikkö Pentti Turjas ja minä siinä olin mukana vt. apulaispalopäällikön ominaisuudessa. Työryhmä jätti esityksensä mukana olleiden kuntien kunnanjohtajille 20.4.1994. Esitys oli muodostaa nimensä mukainen yhteinen kuntayhtymä hoitamaan kuntien alueella pelastustoimea ja sairaankuljetusta. Siinä henkilöstö ja omaisuus olisi siirretty perustettavalle kuntayhtymälle.

Lopputulos oli, että Turku ja Lieto yhdistivät pelastustoimensa siten, että Turku hoiti 1995 alusta lukien myös Liedon kunnan pelastustoimen ja Liedon silloinen henkilöstö siirtyi Turun palvelukseen. Muut kunnat eivät yhdistymistä hyväksyneet. Tämän jälkeen oli vielä uusiyritys yhdistää Turun ja Kaarinan pelastustoimet (aloite lähti Kaarinasta) mutta siinäkin loppujen lopuksi Turku olisi hyväksynyt, mutta Kaarina ei.

Näiden hankkeiden lopputuloksena oli, että operatiivinen toiminta suunniteltiin yli kuntarajojen ja sitä toteutettiin vastavuoroisuusperiaatteella ilman että rahaa liikuteltiin. Jokainen kuitenkin vastasi omasta valmiudestaan ml. päällystövarallaolo.

Liedon yhdistymisellä ei ollut juuri vaikutusta Turun organisaatioon. Turussa oli oma päällystövarallaolo, johon osallistuivat apulaispalopäällikkö, johtavapalotarkastaja, hallintoasioista vastannut palomestari ja johtava hälytysmestari. Lieto lakkautti palopäällikön viran ja sen haltija siirtyi eläkkeelle. Liedon palveluksessa ollut palomestari siirtyi Turun palvelukseen, paloesimies ja 11 palomiestä siirtyivät Turun palvelukseen.

Vastaavanlaisia hankkeita (tosin pienempiä) oli muuallakin Varsinais-Suomessa. Niissä yleensä naapurikunnat sopivat yhteisestä pelastustoimesta eli kunnilla oli yhteinen palopäällikkö. Salossa oli vähän isompi hanke, jossa yhteistoimintasopimuksen Salon kaupungin kanssa tekivät 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa Muurla, Kisko, Pertteli ja Halikko. Salon seutukunnan osalta yhteistyötä tehtiin mm. yhteishankintojen muodossa,

ja mm. koko seutukuntaa palvelevaksi hankittiin yhteisesti 1990-luvun alkupuolella pelastus- ja raivausauto.

Yhteisiä päällystönvarallaolorinkejä oli useampia siten , että ennen Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen toiminnan käynnistymistä 1.1.2004 oli Varsinais-Suomessa 17 päivystysrinkiä, ja 1.1.2004 niitä oli 6+ yksi 24/7 palomestari Turussa."

Yhteistoiminnasta Pohjois-Karjalassa

Keski-Karjalan alueella saatiin valmiiksi toukokuussa 1991 yhteistoimintaselvitys, jossa selvitettiin yhteistyömahdollisuuksia Kesälahden, Kiteen, Rääkkylän, Tohmajärven ja Värtsilän muodostamalla alueella. Pelastusjohtaja Jorma Parviainen kirjoittaa tuon selvittelyn seurauksista näin:

"Tohmajärvi ja Värtsilä löivät hynttyyt yhteen pelastustoimen osalta ensimmäisinä. Tohmajärvi ja Värtsilä tekivät sopimuksen Värtsilän pelastustoimen hoidosta jo 1.1.1992. Värtsilä maksoi valmiuden ylläpidosta 19 200 markkaa kuukaudessa ja siihen hälytykset lisäksi. Sopimus uusittiin 1.1.1999 ja kuukausimaksua tarkistettiin 21 000 markkaan. Tällä järjestelmällä tultiin vuoteen 2004.

Värtsilässä oli toimiva sopimuspalokunta, mutta sen toiminta hiipui ja vuosituhannen alussa loppui. Sen uudelleen perustaminen oli alueellisen järjestelmän ensimmäisiä isompia askareita parannettaessa maakunnan turvallisuuden tunnetta."

Muusta alueen yhteistyöstä Jorma Parviainen kertoo seuraavasti:

"Meillä Pohjois-Karjalassa oli hyvä vire yhteistyöhön jo vanhan lain aikaan. Joensuu ja Pyhäselkä panivat pelastustoimen osalta hynttyyt yhteen 1998, ja sitten siihen liittyivät pienin väliajoin Kiihtelysvaara ja Tuupovaara. Myös Kontiolahti tuli mukaan. Kaikki yhdistymiset tehtiin tietenkin vapaaehtoisesti. Organisaation nimi oli Joensuun aluepalolaitos, ja oli heti havaittavissa, että kustannuskehitys oli maltillista."

Yhteistoiminnasta Pohjois-Savossa

Sisä-Savossa Karttula, Rautalampi, Suonenjoki, Tervo ja Vesanto alueella selviteltiin yhteisen pelastuslaitoksen muodostamista 19.3.1991 pidetyssä seminaarissa. Tuosta tilaisuudesta jäi itämään ajatus Karttulan, Tervon ja Vesannon yhteistoiminnasta. Asiaa selviteltiin ja yhteinen pelastustoimi aloitti vuonna 1992", muistelee pelastusjohtaja Jukka Koponen, joka toimi tuon alueen apulaispalopäällikkönä vuosina 1994–1997. Kirjoitusta Pohjois-Savon yhteistoiminnasta hän jatkaa seuraavasti:

"Vesanto irtaantui kolmen kunnan pelastuslaitoksesta vuonna 1997. Myöhemmin Karttulan ja Tervon kunnan pelastustoimi yhdistyi Kuopion kaupungin pelastustoimeen vuonna 2001.

Pohjois-Savon kuntien pelastustoimen yhteistoiminta lisääntyi 1990-luvulta alkaen mm. päällikköpäivystystoiminnassa ja palolaitosten yhdistymisen kautta. Ensimmäiset yhteistoiminta- ja päällikköpäivystyssopimukset Kuopion palolaitos solmi vuonna 1996 Karttulan ja Siilinjärven palolaitosten kanssa. Myöhemmin samanlaisia sopimuksia syntyi vuonna 1998 Vehmersalmen kanssa sekä vuonna 1999 Leppävirran, Kaavin, Tuusniemen ja Juankosken kanssa. Vuonna 2001 Kuopio teki yhteistoiminta- ja päällikköpäivystyssopimuksen Maaningan kunnan kanssa. Päällikköpäivystyssopimuksia Kuopion kaupunki

teki vielä vuonna 2002 Suonenjoen kaupungin sekä Rautalammin ja Vesannon kunnan kesken.

Varkauden aluehälytyskeskuksen alueella tehtiin yhteistyötä myös 1990-luvulla sammutus- ja pelastustoiminnassa sekä pelastustoiminnan johtamisen tukitoiminnoissa.

Ylä-Savossakin on tehty jotain yhteistyötä, mutta tarkempaa tietoa vuosista ja yhteistoimintakunnista ei ole kirjattu ylös eikä muistiin."

Yhteistoiminnasta Keski-Suomen alueella

Keski-Suomen tilanteesta kirjoittaa aluepalopäällikkö Hannu Kouhia seuraavasti:

"Äänekosken yhteistoiminta-alueella (Äänekoski, Suolahti, Sumiainen, Konnevesi ja Konginkangas) aloitettiin pelastustoimen yhteistoiminta kuntien kesken vuonna 1985, kun Äänekosken ja Suolahden kaupunkien pelastustoimet liitettiin valtuustojen päätöksellä yhteen. Muodostettiin yhteinen palo- ja vss-lautakunta. Kaupunkien yhteinen paloasema valmistui vuonna 1992.

Konginkangas liittyi kuntana Äänekosken kaupunkiin vuonna 1994 ja samalla myös palokunta. Sumiaisten ja Konneveden pelastustoimi liitettiin Äänekoskeen vuonna 2001, jolloin muodostui alueellinen Ääneseudun pelastuslaitos.

Saarijärven yhteistoiminta-alueella (Saarijärvi, Karstula, Kyyjärvi, Kivijärvi, Kannonkoski ja Pylkönmäki) on tehty päällystön operatiivista (P3) yhteispäivystystä 1990-luvun alkuvuosista. Lisäksi alueella oli palopäällystön kesken vahvaa yhteistoimintaa myös toimintojen suunnittelun osalta jo aikaisemminkin.

Jämsän ja Jämsänkosken kesken hankittiin vuonna 1990 yhteinen johtoauto ja päällystöpäivystystä hoidettiin alueella yhteisvoimin.

Jyväskylä, Muurame, Toivakka ja Jyväskylän maalaiskunta hankkivat vuonna 1990 Pohjois-Päijänteelle yhteisen öljyntorjunta- /pelastusaluksen."

Keski-Uudenmaan alueen pelastustoimen kehitys 1983–2004

Yhteistoiminnan kehityksestä Keski-Uudenmaan alueella on apulaispelastusjohtaja Jorma Alho kirjoittanut seuraavan yhteenvedon:

"**Yleistä**
Nykyisen Keski-Uudenmaan alueen kunnat kuuluivat eri yhteistoiminta-alueisiin sekä eri aluehälytyskeskuksiin. Keravan aluehälytyskeskus alkoi toiminnan vuonna 1983. Alueeseen kuuluivat alussa Keravan ja Järvenpään kaupungit sekä Nurmijärven ja Tuusulan kunnat. Myöhemmin todennäköisesti vuonna 1996 alueeseen liittyivät Hyvinkää ja Mäntsälä. Hyvinkää kuului aiemmin Riihimäen yhteistoiminta-alueeseen ja se oli yhdistettynä myös Riihimäki-Hyvinkää aluelaitokseksi vuosituhannen vaihteessa. Pornainen kuului Porvoon yhteistoiminta-alueeseen.

Helsingin yhteistoiminta-alue
Vantaa kuului Helsingin yhteistoiminta-alueeseen. Helsingin aluehälytyskeskus alkoi toimintansa vuonna 1992. Helsinki-Espoo-Vantaa aloitti kuntienvälisen yhteistoiminnan tekemällä yhteistoimintasopimuksen hälytystehtävien hoidossa vuonna 1995. Hälytykset

ohjattiin lähimmille yksiköille automaattisesti kuntarajoista riippumatta. Aluelaitosten muodostuttua tämä yhteistoiminta laajeni koskemaan ns. HIKLU-aluetta.

Vantaalla oli oma hälytyskeskus vuoteen 1991 asti, hälytysmestarin lisäksi hälytyspäivystäjiä oli 12. Helsingin aluehälytyskeskuksen aloittaessa vuonna 1992 Vantaalta siirtyi sinne 6 päivystäjää ja 6 päivystäjää jäi Vantaalle perustettuun valvomoon. Valvomo tuki pelastuslaitoksen toimintaa ja ylläpiti Vantaan tietoja Helsingin hätäkeskukseen. Lisäksi valvomo otti vastaan lukuisia erilaisia kunnan kiinteistöistä, vesi- ja viemärilaitokselta, tiepiiriltä ja turvapuhelimista yms. tulevia hälytyksiä. Vantaan valvomoa voidaan pitää nykyisten tilannekeskusten esikuvana.

Keravan yhteistoiminta-alue
Keravan yhteistoiminta-alueen yhteistoiminta oli hyvää jo alkuvuosista. Tehtiin yhteisiä kalustohankintoja, mm. Keravalla oli johtokeskusbussi, Tuusulassa pelastusauto, Järvenpäässä nostolava ja Nurmijärvellä letku-/vahingontorjunta-auto.

Kerava, Järvenpää ja Tuusula muodostivat yhteisen päällystöpäivystäjä (P3) ringin 1990-luvun lopulla. Näissä jokaisessa kunnassa oli kaksi P3:sta, jotka vuorottelivat päivystyksessä. Heillä oli käytössään yhteinen päivystysauto.

Myös Mäntsälä tuli loppuvaiheessa mukaan yhteistoimintaan, mm. 15 %:n osuudella yhteisen nostolava-auton uusintaan. Samaan aikaan alkoi myös alueen yhteinen aluepalopäällikköpäivystys, johon osallistuivat kaikkien kuntien palopäälliköt.

Keski-Uudenmaan pelastustoimen alue
Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueen muodostaminen alkoi vuonna 2002. Keravan alueen aluepalopäällikkö Tapio Hietaniemi alkoi päätoimisesti hankepäällikkönä valmistella kahdeksan kunnan pelastustoimen yhdistämistä. Perustettiin kunnanjohtajista muodostettu johtoryhmä, alueen palopäälliköistä koostuva ohjausryhmä ja 9 hankeryhmää: Talous, hallinto, henkilöstö- ja työsuhdeasiat, pelastustoiminta, varautuminen, onnettomuuksien ehkäisy, sairaankuljetus, tekniset palvelut ja sopimuspalokunnat.

Perustamismuistio on päivätty 17.10.2002. Yhteistoimintasopimus kuntien kesken allekirjoitettiin 16.1.2003, josta päivämäärästä tehtiin Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen vuosipäivä.

Ensimmäinen pelastustoimen johtokunnan kokous oli15.4.2003, jolloin päätettiin mm. pelastuslaitoksen organisaatio ja pelastusjohtajaksi valittiin Vantaan kaupungin palopäällikkö Pekka Vänskä 1.7.2003 lukien.”

Yhteistoiminnasta Kotkan seudulla

Pelastusjohtaja Vesa Parkko kuvaa Kotkan yhteistoiminta-alueella tapahtunutta kehitystä seuraavasti:

”Kotkan yhteistoiminta-alueen vapaaehtoisia ’tekosia’ 90-luvulla ja 2000-luvun alussa

Päällystön määrä ajettiin jo tuolloin hyvin pieneksi. Päällystön määrää jouduttiin nostamaan 2000-luvun alussa kahdella. (Liitteenä päällystön organisointi 1990-luvulla.)

Miehikkälän ja Virolahden kuntien palopäällystö yhdistettiin 1990 ja tähän yhteistyöhön

tuli Ylämaan kunta mukaan 1992. Kolmella kunnalla oli kaksi päällystöviranhaltijaa.

Haminan ja Vehkalahden pelastustoimet yhdistettiin 1993 vuoden alusta. Haminan pelastuslaitoksella 41 viranhaltijaa.

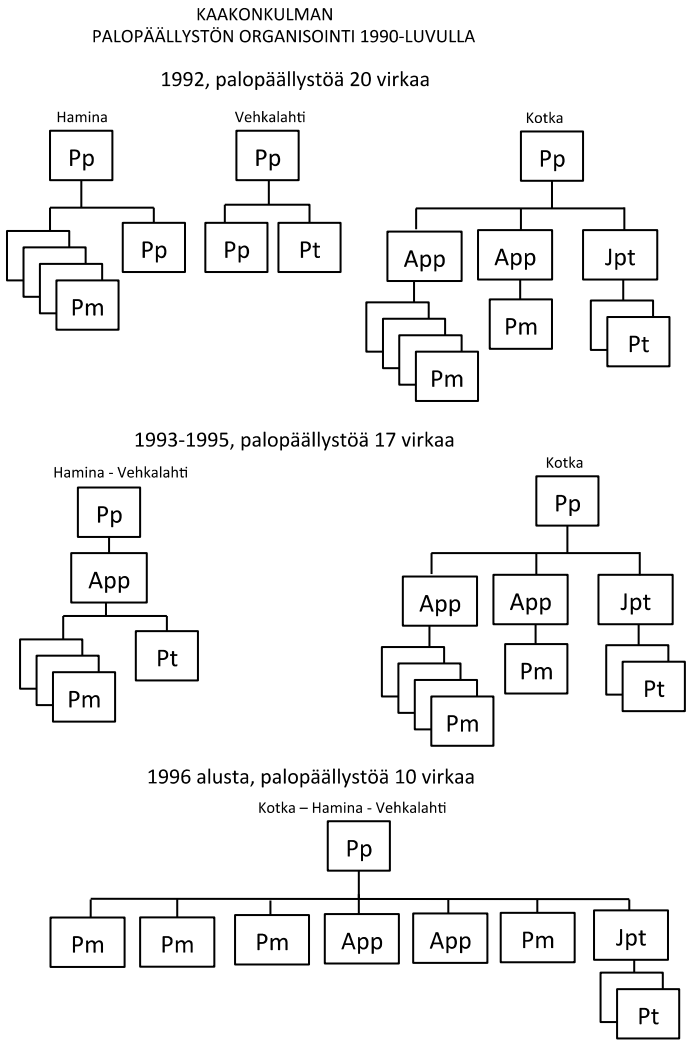
Haminan, Vehkalahden ja Kotkan välillä solmittiin 1.1.1996 alkaen päällystöyhteistyösopimus. Alueen päällystö siirtyi Kotkan kaupungin palvelukseen.

Päällystön määrässä tapahtui kova muutos, kun 17 virasta mentiin 10:een.

Vuoden 2002 alusta aloitti Kotkan aluepelastuslaitos Kotkan, Haminan ja Vehkalahden alueella. Kotkan kaupunki vastasi pelastustoimen palvelujen tuottamisesta ko. alueella. Aluelaitoksen palveluksessa oli tuolloin 125 henkilöä.

Marraskuun alusta 2002 aloitettiin päällystöpalvelujen myynti Virolahden ja Miehikkälän kunnille, niin että sieltä kaksi päällystövirkaa siirtyi Kotkan aluepelastuslaitokselle.

Nämä edellä mainitut toimet tapahtuivat ilman lainsäädännön muutoksia. Kunnat näkivät ko. yhteistoiminnasta saatavan hyötyjä ja näin päätökset syntyivät.”



Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella tehty tutkimus

Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella valmistui toukokuussa 2000 tutkimus, jonka tarkoituksena oli keskittyä kuntien yhteistoimintajärjestelyjen toimivuuteen ja kehittämismahdollisuuksiin. Tutkimuksen painopiste oli kuntien välisessä yhteistyössä. (Oulasvirta, Parviainen, Tulokas, Valtoaho: Kuntien pelastustoimen yhteistyö, Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, Tampere 2000, sarja A 20, sivu 1.)

Tutkimuksen lopussa tarkastellaan yhteistyön etuja ja haittoja. Tarkastelussa todetaan mm. seuraavasti:

> ”On todennäköistä, että hyvällä yhteistyöllä voidaan tehostaa päällystövarallaoloa, lisätä ammattihenkilöstön osallistumista hälytyksiin, kehittää yhtenäistä rakenteellista palonehkäisyä, tehostaa yhteistä hankintatointa, kalustonhoitoa ja koulutusta jne. Toisaalta yhteistyölle on olemassa luonnolliset yhteistoiminta-alueet, joita pitemmälle menevä yhteinen toiminta-alue saattaa merkitä haittojen (voisimme käyttää tässä yhteydessä käsitettä rajakustannukset) nousemista yhteistyöetuja (rajahyötyjä) suuremmiksi.
>
> Yhdistettyyn palopäällikkyyteen liittyy tehtävien monipuolistumista ja arvostuksen kasvua, mutta toisaalta myös lisätyötä silloin, kun useamman palopäällikön työt hoidetaan jatkossa yhden palopäällikön toimesta. Valtion viranomaiset vaativat kuntakohtaisia selvityksiä ja raportteja, vaikka pelastustoimen johto ja hallinto olisikin yhden kunnan hoidettavana. Pahimmillaan yksi palopäällikkö tekee paperityöt nelinkertaisena. Lisäongelmia syntyy, jos yhteistoimintakunnat eivät ole samaa valtion hallintoaluetta.
>
> Yhteisten palopäälliköiden kunnissa hallinto- ja taloustehtävien päällekkäisyys vähenisi, mutta toisaalta ilman palopäällikköä olevien kuntien resurssien menettämisen pelko voi olla esteenä pitemmälle menevällä vapaaehtoiselle pelastuslaitosten yhdistämiselle.
>
> Jos palopäällikkövirat yhteistyökuviossa vähenevät, olisi pelastustoimen palvelutason kannalta tärkeää, että virkoja muutettaisiin muiksi päällystöviroiksi (apulaispalopäällikkö, palomestari, palotarkastaja, valmiussuunnittelija tms.), jottei seurauksena olisi velvoitteiden laiminlyönti tai huono toteutus ja suurienkin maa-alueiden jääminen ilman minkäänlaista vakinaista henkilöä (ei edes palomies-kalustonhoitajia). Pelastustoimen yhteistyöalueita ei voi kasvattaa loputtomasti ilman näiden muiden virkojen lisäystä.”

Yhteenveto yhteistoiminnasta

Kuten edellä on käynyt ilmi, yhteistoiminnan selvittämishankkeiden painopiste oli 1990-luvun alkupuolella, mutta aktiivisuus konkreettiseen yhteistoimintaan painottui vuosikymmenen loppupuolelle ja 2000-luvun alkuun. Tuolla aktiivisuudella ehkä haluttiin osoittaa alan kykenevän uudistumaan, kun valtiollistamisasia oli nostettu hallitusohjelmaan ja selvitysmies Myllyniemi aloittanut työnsä.

Alalla ja kunnissa tajuttiin, että nyt on syytä toimia tai muutoin viimeinenkin mahdollisuus siihen, että itse pystytään vaikuttamaan asioiden kulkuun, liukuu ohi. Aikaisemmin nähtiin, että valtiollistamiskehityksen torjunta riittää eikä alalla tunnettu tarvetta kehittämistoimiin. Hyvänä pidettiin sitä, kun asiat säilyivät sellaisina kuin ne olivat.

Vaikka yhteistoiminnan suhteen aktivoiduttiinkin, niin oltiin jo myöhässä. Etsikkoaika käytettiin valtiollistamisen vastustamiseen, ja Myllyniemen työn seurauksena valtiollistamisesta saatiin lopulliseksi ajateltu voitto, mutta jouduttiin pakkoyhteistyöhön.

Voidaan tietysti pohtia sitä, millainen merkitys laajamittaisen yhteistoiminnan käynnistymisen hitauteen oli sillä, että lainsäädäntö on alusta saakka velvoittanut palokunnat ja pelastuslaitokset avustamaan toisiaan tarpeen niin vaatiessa. Millainen merkitys on ollut sillä, että vielä 1990-luvulla palopäällikön virassa oli henkilöitä, jotka olivat rakentaneet yhteistoimintakuviot vuoden 1960 palolain hengessä, jolloin laajamittainen yhteistoiminta ei ollut edes mahdollista?

Millainen merkitys yhteistyöhankkeiden äkilliseen esiintuloon 1990-luvun alussa oli sillä, että pelastustoimen kustannuksiin saatu valtionosuus liitettiin kuntien yleiseen valtionosuuteen 1980-luvun lopulla? Koettiin, että toiminta varsinkin pienissä kunnissa oli kallista ja haluttiin saada aikaan säästöjä ja ehkä tavoitella itse kasvatetun organisaation siirtämistä naapurin maksettavaksi, jotta voidaan helpottaa paineita kunnan talouteen.

OSA V
Pelastustoimen alueiden muodostaminen

Selvitysmies Pekka Myllyniemen työ

Koko 1990-luvun jatkunut sitkeä valtiollistamiskeskustelu ja kuntien patistelu vapaaehtoiseen pelastustoimen yhteistoimintaan tuli ratkaisevaan taitepisteeseen, kun pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin lause ”Palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion hoidettavaksi selvitetään” (Lipposen II hallituksen hallitusohjelma, 15.4.1999).

Hallitusohjelmakirjauksen seurauksena selvitysmies Pekka Myllyniemi aloitti työnsä 1.6.1999. Työssään hän pohti laajasti pelastustointa, sen sisältöä ja järjestämismahdollisuuksia. Raportissaan hän kuvaa pelastustoimen yhteistoimintaa seuraavasti:

> ”Tehokkaan ja taloudellisen pelastustoimen järjestämisen kannalta kunnat ovat hyvin eri kokoisia ja *useimmat niistä ovat liian pieniä* voidakseen yksin järjestää tarkoituksenmukaiset pelastustoimen palvelut. Voimassa olevan pelastustoimilain mukaan kunnat voivat hoitaa pelastustoimensa yhteistoiminnassa keskenään kuntalaissa määritellyillä tavoilla joko kokonaisuudessaan tai joiltakin osin.
>
> Pelastustoimen operatiivisissa tehtävissä kunnilla on perinteisesti ollut yhteistoimintaa yleisemmin kuin useimmilla muilla toimialoilla, mutta muu *laajamittaisempi yhteistyö on ollut vähäistä*. Lukuisista yrityksistä ja selvityksistä huolimatta on vain muutamissa tapauksissa kyetty yhdistämään kuntien pelastustoimen hoito kokonaisuudessaan. Operatiivinen yhteistoiminta eli avun antaminen toiselle kunnalle on ollut ensimmäisestä palolaista lähtien laissa säädetty velvollisuus.
>
> Yhteistoiminnan kariutumiseen on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat erimielisyydet kustannusten jaossa, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyöongelmat. Vastaavat syyt on todettu myös Ruotsissa esteeksi kuntien yhteistyölle pelastustoimessa.
>
> Jukka Valtoaho on kuntien välistä pelastustoimen yhteistyötä koskevan tutkimuksensa yhteydessä todennut: ’Kaiken kaikkiaan kahden tai useamman kunnan yhteinen pelastuslaitos on vielä maassamme harvinaisuus. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että pelastustoimen näin pitkälle viedylle yhteistyölle on esteitä kunnissa. Yhteistyöhön sinällään kaikki suhtautuvat periaatteessa myönteisesti ja näkevät tätä kautta erilaisia etujen saavuttamismahdollisuuksia. Yhteistyön ei toisaalta haluttu kunnissa haittaavan yksittäisen palolaitoksen rutiineja. Muodollisia yhteistyön esteitä pystyttiin luettelemaan runsaasti. Toisaalta oman kunnan palolaitokseen ei suhtauduta neutraalisti, ja toisaalta naapurilaitoksissa voidaan nähdä enemmän ongelmia kuin niissä tosiasiassa on. Tätä asennetta pitää helposti yllä Suomen palolaitosten resurssien, toimintatapojen ja ’sisäisten kulttuurien’ kirjavuus. Toisin sanoen tästä maasta ei löydy kahta samanlaista palolaitosta. Varsinkin pienemmissä kunnissa pelastustoimi voi olla hyvinkin paljon palopäällikkönsä näköinen luomus.’” (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan, 2000, sivut 20–21.)

Tekstissä mainittu Jukka Valtoahon vielä valmisteilla ollut tutkimus on julkaistu nimellä Kuntien pelastustoimen yhteistyö. Tekijöinä ovat Oulasvirta, Parviainen, Tulokas ja Valtoaho. Julkaisijana on Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A 20 ja julkaisuvuosi 2000.

Tulevaa pelastustoimen järjestelmää pohtiessaan selvitysmies näki keskeisinä kehittämiskohteina seuraavat asiat:

- Ennaltaehkäisevän työn laiminlyönnit, mikä näkyy selvimmin siinä, että lakisääteisistä palotarkastuksista suoritetaan vain puolet.
- Keskitetty ja yksityiskohtiin puuttuva kuntien ohjaus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon vahvistamistavoitteiden kanssa.
- Pelastustoimen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla.
- Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempi yhteistyö kuten kuntien yhteinen pelastuslaitos on lukuisista yrityksistä huolimatta onnistunut vain muutamassa tapauksessa.
- Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti sellaisissa kunnissa, joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.
- Palkatun henkilöstön työajan käytön ongelmat. Pienemmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö, ja hänen ajastaan puolet kuluu hallintotehtävien hoitoon. Suurempien kuntien vakinaisesta henkilöstöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäisevään työhön. Tämän henkilöstön työaikaa ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, koska palkkausjärjestelmä on vinoutunut ja kannustaa pikemmin lepoon kuin varsinaiseen työntekoon. Samoin virka- ja työehtosopimusten mahdollistamia erilaisia työvuorojärjestelyjä käytetään vain osittain hyväksi.
- Kaluston on ikääntynyttä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja. Lisäksi pelastustoimesta puuttuu yhtenäinen hankintapolitiikka.
- Päätoimisesti palkatun ja vapaaehtoisen henkilöstön keskinäisten suhteiden ongelmat vaikeuttavat ratkaisevasti eri henkilöstöryhmien kiinteää yhteistoimintaa.
- Pienehköjen vakinaisten palolaitosten suorittamat sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen. (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan, 2000, sivu 34.)

Selvitysmies pohti työssään erilaisia pelastustoimen järjestämisvaihtoehtoja seuraavasti:

> ”Tässä selvitystyössä on tutkittu erilaisia mahdollisuuksia pelastustoimen organisoimiseksi, jotta voitaisiin ottaa kantaa toimeksiannossa esitettyyn vaatimukseen mahdollisimman tehokkaasta ja taloudellisesta pelastustoimen järjestelmästä sekä kysymykseen tehtävien mahdollisesta siirrosta kunnilta valtiolle.
>
> Pelastustoimen järjestämiseksi on olemassa neljä perusvaihtoehtoa
>
> - Nykyinen peruskunnan vastuulla oleva pelastustoimi
> - Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi
> - Valtiollinen pelastustoimi
> - Valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi
>
> Nykyinen peruskunnan vastuulla oleva ja valtion ohjaama pelastustoimi johtaa käytännössä siihen, että ministeriö joutuu ohjaamaan kuntia hyvin yksityiskohtaisesti pienehköjen kuntien tarpeiden perusteella. Koska valtion ohjausta ollaan vähentämässä ja kunnallista itsehallintoa lisäämässä, saattaisi pelastustoimen säilyttäminen peruskunnan vastuulla

pitkällä tähtäyksellä edellyttää myös pelastustointa koskevan sääntelyn väljentämistä ja kuntien itsenäisyyden ja oman vastuun lisäämistä senkin uhalla, että pelastustoimen palvelutaso on erilainen maan eri osissa. Nykyistä pelastustoimen järjestämistä ja siihen liittyviä kehittämistarpeita on kuvattu tarkemmin raportin nykytilaa käsittelevässä osassa.

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi rakentuu kuntalain suomien kuntien yhteistoimintamuotojen varaan ja siirtää pelastustoimen järjestämisvastuun peruskunnalta aluetasolle. Tässä vaihtoehdossa rahoitus tapahtuu kuntien kautta ja budjettivalta säilyy alueiden tasolla. Alueiden muodostaminen edellyttää kuitenkin aluejaosta päättämistä lainsäädännöllä, koska kuntien vapaaehtoisen yhteistyön avulla ei saada aikaan niin suuria alueita kuin tarvittaisiin taloudellisen ja tehokkaan pelastustoimen järjestämiseksi koko maassa. Pelastustoimeen liittyvä valtion ohjaus jää tällöin yleiselle tasolle ja alueilla on itsenäisyys pelastustoimen järjestelyjen sekä palvelutason määrittelyn suhteen.

Valtiollista pelastustointa johtaa sisäasiainministeriö, ja toiminnan rahoitus- sekä toiminnan alueellista järjestämistä koskevat ratkaisut sekä yleisen palvelutason päättää valtio. Vaihtoehto edellyttää sitä, että tässäkin ratkaisussa maa on jaettava pelastustoimen järjestämiseksi suhteellisen itsenäisesti toimiviin alueisiin. Alueiden muodostamisessa noudatetaan niiden koon suhteen samoja periaatteita kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa vaihtoehdossa.

Valtion rahoittama mutta kuntien järjestämä pelastustoimi perustuu siihen, että kuntalain 2 §:n 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoidettavakseen julkisyhteisön kuten valtion tehtäviä. Sopimuksessa sovitaan tehtävien hoitamisen ehdoista. Lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille muutoin kuulumattoman tehtävän hoitamisesta. Kunnan toimeksiantotehtävänä myös paikalliset edut ja olosuhteet voidaan ottaa huomioon. Päävastuu palo- ja pelastustoimen järjestämisestä on selkeästi valtiolla, joka tilaa ko. palvelut yhteistoiminta-alueelta (seutukunta taikka vastaava).” (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan, 2000, sivu 41.)

Työnsä aikana selvitysmies laati kuvaukset kaikista tarkastelemistaan järjestämisvaihtoehdoista ja teki niistä seuraavan vertailun:

”Nykyinen peruskuntien vastuuseen perustuva järjestelmä

Pelastustoimiselvityksen lähtökohtana ovat nykyisen järjestelmän puutteet ja niistä johdetut keskeiset kehittämiskohteet. Osa esityksistä on riippumattomia valittavasta järjestelmästä.

Ennaltaehkäisyssä on kyse pelastustoimilain toteuttamisesta. Vakinaisten palokuntien työvuorojen jalkautuminen paloasemilta on mahdollista ilman lainsäädäntömuutoksia, mutta tarvitaan joka tapauksessa paikallisia neuvotteluja. Valtion viranomaiset eivät voi toimia käskynantajina, mutta sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset voivat tarvittaessa toimia konsultteina kunnille.

Sisäasiainministeriö voisi myös työaika- ja palkkausjärjestelmäneuvotteluissa toimia eräänlaisena kummina.

Ilman järjestelmämuutosta sen sijaan ei ole mahdollista toteuttaa pienten kuntien palopäälliköiden vapauttamista hallinnollisista tehtävistä. Myöskään muilta osin ei ole mahdollista poistaa puutteita.

Edellisiä tärkeämpi asia on kuitenkin se, että nykyinen järjestelmä ei voine säilyä entisellään valtio-kunta-suhteen osalta. Ennen pitkää saattaa olla välttämätöntä luopua valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja siirtyä kuntien suurempaan itsehallintoon. Tällöin kuitenkin on uhkana pelastustoimen palvelujen epätasaisuus eri osissa maata ja eri kunnissa.

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi
Selvitysmies on kehittänyt kuntien yhteistoimintaan perustuvan alueellisen pelastustoimen nimenomaan, jotta nykyisen järjestelmät puutteet saataisiin korjattua.

Voimavarojen käytön tehostamistoimet on, kuten edellä on esitetty, toteutettava järjestelmästä riippumatta. Muutosten toteuttaminen olisi tarpeen aloittaa ennen järjestelmämuutosta.

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi säilyttää pelastustoimessa kunnallisen kulttuurimallin. Järjestelmä olisi tästä johtuen helppo hyväksyä. Siirtymävaihekaan ei aiheuttaisi kovin laajasti epävarmuutta, varsinkin jos valtioneuvosto voisi nopeasti tehdä periaatepäätöksen järjestelmään siirtymisestä.. Lainsäädäntömuutokset ovat verrattain pieniä.

Kuntien itsehallinto jopa lisääntyisi nykyiseen järjestelmään verrattuna. Voitaneen jopa väittää, että tehokas ja tasavertainen pelastustoimi Suomessa kuntien itsehallinto säilyttäen voitaisiin kehittää vain toteuttamalla selvitysmiehen esittämä alueellinen pelastustoimi.

Valtiollinen pelastustoimi
Pelastustoimiselvityksessä esitetyn valtiollisen pelastustoimen järjestelmän toteuttamisella olisi periaatteessa mahdollista poistaa nykyjärjestelmän puutteet samaan tapaan kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa pelastustoimessa.

Valtiolliseen pelastustoimen järjestelmään siirtyminen merkitsisi kuitenkin niin radikaalia muutosta perinteiseen kunnalliseen järjestelmään, että muutosta voitaisiin kuvata hypyksi tuntemattomaan.

Valtiolliseen järjestelmään siirtymistä kohtaan tunnetaan selvitysmiehen työnsä kuluessa saaman käsityksen mukaan suurta epäilystä. Valtiollista järjestelmää puoltavia puheenvuoroja selvitysmies ei ole juurikaan kuullut.

Valtiolliseen järjestelmään siirtyminen veisi ilmeisesti huomattavan pitkän ajan ensinnäkin siksi, että tarvittaisiin kauan kestävä lausuntomenettely ja siksi, että pelastustoimen lainsäädäntö pitäisi perusteellisesti uudistaa, minkä lisäksi uudistusta vaadittaisiin ainakin kuntien valtionosuuslainsäädäntöön. Kaikki virka- ja työehtosopimukset olisi uudistettava. Uudessa tilanteessa ammattijärjestöt nostaisivat pöydälle uusia vaatimuksia.

Virka- ja työehtosopimusten valmisteluun ja neuvotteluun ministeriön pelastusosastossa ei ole henkilökuntaa. Pelastusosaston henkilökunta olisikin vähintään kaksinkertaistettava ennen valtiollisen järjestelmän toteuttamista.

Yleinen vastustus valtiollista järjestelmää kohtaan merkitsisi sitä, että järjestelmän sisäänajo kestäisi ilmeisesti vuosikausia.

Tehtävien siirrolla kunnilta valtiolle ei tulisi helpotusta kuntien rahoitusasemaan, koska niiden toteutus olisi tehtävä kustannuksiltaan neutraalisti esimerkiksi vähentämällä kun-

tien valtionosuuksia määrällä, joka vastaa tehtävien siirrosta valtiolle aiheutuvia menoja. Pelastustoimessa yleisten valtionosuuksien määrä ei riittäisi. Sen suuruus olisi vain noin puolet tarvittavasta.

Valtiolliseen järjestelmään siirtymisen kriittinen kohta olisi VPK-toiminnan jatkuminen. Vapaaehtoisia palokuntia ei voida pakottaa tekemään sopimuksia. Ne olisi sopimuksentekoon houkuteltava, ja on ilmeistä, että sopimuskorvausten tason nostamiseen liittyisi suuria paineita.

Valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi
Jos valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi toteutettaisiin kuntakohtaisesti, säilyisivät nykyisen järjestelmän keskeiset ongelmat. Jotta ongelmat saataisiin poistetuksi, olisi myös tämä järjestelmä alueellistettava. Jos alueiden muodostaminen jäisi vapaaehtoisuuden varaan, kestäisi alueiden muodostaminen vuosikausia ja alueet jäisivät tehottoman pieniksi.

Tässä järjestelmässä tilaajia valtion taholta voisivat olla lääninhallitukset tai todennäköisesti tarkoituksenmukaisimmin hätäkeskuksiin muodostettavat johtoelimet. Organisaatio muodostuisi näin monimutkaisemmaksi kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa mallissa tai puhtaassa valtiollisessa mallissa.

Tätäkään järjestelmää ei voitaisi toteuttaa noudattamatta kustannusneutraalisuuden periaatetta, eli kuntien rahoitusasema ei paranisi.

Järjestelmän toteuttaminen olisi ilmeisen vaikeata. Toteutetut mallit, kuten lomituspalvelujen hoitaminen, eräät vaaleihin liittyvät tehtävät ja holhoustoimen hoitaminen, ovat pelastustoimeen verrattuna niin pieniä, etteivät niistä saadut kokemukset ole riittäviä, vaan uudet suunnitelmat olisi tehtävä alusta alkaen. Tästä johtuen valtiolla tarvittaisiin olennaisesti nykyistä suurempia resursseja. Sisäasiainministeriöltä vaadittaisiin esimerkiksi jopa nykyistä yksityiskohtaisempia ohjeita riskianalyysien ja palvelutasopäätösten valmistelemiseksi ja hyvin yksityiskohtaiset määräykset vähimmäispalvelutasosta. Myös sopimusten valvonta vaatisi runsaasti resursseja.

Myös tässä mallissa olisi todennäköisesti kyse hypystä tuntemattomaan ja pitkästä epämääräisestä tilasta." (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan, 2000, sivut 51–53.)

Laajan kartoituksen ja edellä olevan vertailun perusteella selvitysmies Myllyniemi esitti, että pelastustoimen perusjaotukseksi muodostetaan kuntien yhteistoimintaan perustuvat alueelliset pelastustoimet. Lailla säädettäisiin valtioneuvostolle oikeus määrätä alueet. (Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan, 2000, sivu 53.)

Tästä selvitysmiehen ehdotuksesta käynnistyi prosessi, joka johti nykyisiin kuntien yhdessä ylläpitämiin alueellisiin pelastuslaitoksiin. Koska näin tapahtui, on seuraavassa kuvaus siitä, millaisen mallin selvitysmies kehitti kuntien yhteistoimintaan perustuvalle alueelliselle pelastustoimelle. Selvitysmiehen raportissa malli kuvattiin seuraavasti:

"Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi tarkoittaa sitä, että vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyy yksittäiseltä kunnalta kuntien yhteistoimintaan perustuville alueille. Peruskunnalle jää edelleen poikkeusoloihin varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvät tehtävät nykyisessä laajuudessaan lukuun ottamatta pelastustoin-

ta. Kuntien vastuuta tulisi lisätä nykyisestä yleisen turvallisuuden edistämiseen kunnan alueella. Tämä työ edellyttää useiden niin kunnallisten kuin valtionkin viranomaisten tehtävien yhteen sovittamista, jossa kunnanjohtajan rooli koordinaattorina korostuu.

Kuntien yhteistoimintaan perustuvan alueellisen pelastustoimen rahoitus on kuntien vastuulla.

Lainsäädännöllisesti kuntien yhteistoimintaan perustuva pelastustoimi voidaan rakentaa voimassa olevan pelastustoimilain varaan suhteellisin vähäisin muutoksin.

Alueellisen pelastustoimen kulmakivet
Alueellisen pelastustoimen järjestämisen ja alueiden muodostamisen tulee toteuttaa pelastustoimen järjestämiselle asetetut turvallisuuden, läheisyyden sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset.

Vaatimusten huomioon ottaminen edellyttää sitä, että alueellinen pelastustoimi rakentuu seuraaville kulmakiville:

1. Toiminta järjestetään tiheän ja hajautetun paloasemaverkon eli pelastustoimen infrastruktuurin ja paloasemilta toimivien yksiköiden ja palokuntien eli pelastustoimen organisaatioiden varaan.
2. Pelastustoimen kaikkien tehtävien hoitamiseksi oikeat voimavarat ovat oikeissa paikoissa oikeaan aikaan.
3. Tehtävät, jotka eivät vaadi läheisyysperiaatteen huomioon ottamista – kuten hallinto, talous ja hankinnat – sekä erityisosaamista vaativat toimet hoidetaan aluetasolla.

Alueiden muodostamisen tavoitteena on, että olemassa olevien voimavarojen käyttöä tehostamalla ja toiminnan oikealla suuntaamisella onnettomuuksien määrää alennetaan ja seurausvaikutuksia pienennetään sekä onnettomuuksista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia vähennetään.

Tavoitteen toteutumista seurataan onnettomuuksien määrän ja luonteen kehittymisellä, onnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määrällä sekä onnettomuuksista aiheutuvien kustannusten kehittymisellä.

Maa jaetaan sellaisiksi alueiksi, joilla parhaiten kyetään huolehtimaan pelastustoimen perustehtävästä, vastaamaan uusiin haasteisiin ja käyttämään olemassa olevat voimavarat pelastustoimen kokonaisuuden kannalta tehokkaasti ja taloudellisesti. Tarkoituksenmukaisena voidaan pitää sitä, että yhteen alueeseen kuuluvat kunnat kuuluisivat samaan hätäkeskusalueeseen.

Alueiden muodostamisen kriteerit
Alueita määriteltäessä on oleellista, että alueet muodostuvat sellaisiksi, jotka kykenevät vastaamaan pelastustoimelle asetettuihin vaatimuksiin ja aluetasolla kyetään vastaamaan nykyisen pelastustoimen järjestämisessä todettuihin kehittämistarpeisiin. Alueiden rajat tulee sitoa nykyisiin aluejakoihin niin, että pelastustoimeen ei muodostu uutta omaa aluejakoa. Koska nykyiset pelastustoimen yhteistoiminta-alueet eivät kaikilta osin noudata muita aluejakoja, niistä tuleekin luopua pelastustoimen järjestämiseksi tarvittavia kuntien yhteistoiminta- alueita muodostettaessa. Selvitystyössä alueiden muodostamisen perustaksi on otettu seutukuntajako.

Kuntien yhteistoimintaan perustuvien alueiden tulee täyttää ainakin seuraavat vaatimukset:

- Alue on niin itsenäinen, että se ei tarvitse yksityiskohtaista ohjausta ministeriöstä.
- Alueella on vahva keskuskunta ja alueen riskikartoitus pystytään tekemään ammattitaitoisesti.
- Alue on taloudellisesti niin vahva, että toiminnassa tarvittava taloudellinen jousto vuositasolla on mahdollinen ja toiminnan kehittämisedellytykset pitkällä aikavälillä voidaan turvata.
- Alueella on riittävästi henkilöresursseja käytettäväksi onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn sekä suojaamistoimien edistämiseen ja alue pystyy järjestämään asiakaslähtöisen ja lähellä kansalaista olevan pelastustoiminnan tehokkaasti.
- Palkatun henkilökunnan määrä on niin suuri, että ikääntyville palomiehille, jotka eivät enää kykene raskaisiin pelastustehtäviin, kyetään järjestämään muita pelastustoimeen kuuluvia töitä eläkeikään saakka.
- Suuronnettomuudet voidaan johtaa alueella ilman, että tarvitaan lääninhallituksen johtamistoimia operatiivisissa tilanteissa ja kaikkiin onnettomuustilanteisiin kyetään järjestämään päällystökoulutuksen saanut vastuullinen johtaja.
- Paloasemilta toimivien yksiköiden ja palokuntien alueellinen yhteistoiminta voidaan järjestää koordinoidusti.
- Vapaaehtoinen toiminta turvataan ja sen kehittämisedellytyksiä vahvistetaan.
- Kunnanjohtajien vastuulla olevaan valmiussuunnitteluun kyetään antamaan paras mahdollinen tuki pelastustoimen osalta sekä tukemaan kuntia yleisessä turvallisuuden edistämistyössä pelastustoimen lohkolla.
- Pystytään hoitamaan alueen riskien edellyttämät öljyntorjunta- ja vaarallisten aineiden aiheuttamat tehtävät.
- Pystytään vastaamaan alueen kiireellisestä sairaankuljetuksesta.
- Alue muodostaa poikkeusolojen johtokeskuksen.
- Koska kunnanjohtajien vastuu korostuu kunnan yleisessä turvallisuuden edistämisessä, on heidät sidottava tiiviisti alueellisen pelastustoimen taustaryhmäksi.

Edellä mainitut vaatimukset täyttäviksi pelastustoimen järjestämisalueiksi muodostuu käytännössä noin 30 aluetta, jotka ovat yhden tai useamman seutukunnan muodostamia. Esimerkkialueet on muodostettu siten, että seutukuntia on käsitelty kokonaisina lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua. Maakuntien rajoista on poikettu entisen Uudenmaan läänin alueella ja Koillismaan seutukunta on liitetty Kajaani keskuspaikkana olevaan alueelliseen pelastustoimeen.

Esimerkkialueita muodostettaessa pääkaupunkiseutu osoittautui ongelmalliseksi kahdesta syystä. Ensinnäkin Helsingin seutukunnasta muodostuisi alueellisena pelastustoimena väestöpohjaltaan, henkilökuntamäärältään ja taloudellisilta edellytyksiltään ylivertainen verrattuna mihin tahansa muuhun alueeseen. Toiseksi muulla entisen Uudenmaan läänin alueella ei ole sellaista vahvaa keskusta, johon voitaisiin alueellinen pelastustoimen järjestäminen tukea. Näistä syistä entisen Uudenmaan läänin alue on esimerkissä jaettu kolmeen alueelliseen pelastustoimeen siten, että yhden alueellisen pelastustoimen muodostaa Helsingin kaupunki. Muusta alueesta Helsingin länsipuolella muodostetaan Espooseen tukeutuva alueellinen pelastustoimi ja Helsingistä itään Vantaaseen tukeutuva alueellinen pelastustoimi. Näin muodostetut alueet poikkeavat myös hätäkeskuslaissa määritellystä pääkaupunkiseudun käsittävästä hätäkeskusalueesta.

Kriteerit täyttävien alueiden muodostaminen edellyttää sitä, että lailla säädetään valtio-

neuvostolle oikeus päättää alueista kuntia kuultuaan.

Alueellisen pelastustoimen rakenne
Alueellisen pelastustoimen kansalaisille tarjoamat palvelut organisoidaan tiheän ja alueelle hajautetun paloasemaverkon ja asemilta toimivan palkatun henkilöstön sekä palokuntien varaan.

Palkattuhenkilöstö voi olla päätoimista tai osa-aikaista (toimenpidepalkkaista).

Palkattuun henkilöstöön kuuluva palopäällikkö johtaa paloaseman toimintaa. Yhden palopäällikön vastuulla voi olla yksi tai useampia paloasemia. Sopimuspalokuntien päällikkyys ja muu organisaatio säilyy sellaisena kuin se on nykyisin.

Alueelle sijoittuville paloasemille voidaan tarvittaessa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen antaa erilaisia tehtäviä tai sijoittaa erilaista kalustoa.

Pelastustoimialuetta johtaa alueellisen pelastustoimen johtaja, joka ei kuitenkaan voi olla minkään paloaseman päällikkö, jotta vältetään intressiristiriidat paloaseman ja alueellisen pelastustoimen etujen välillä.

Alueellisen pelastustoimen organisaation rakennetta voidaan kuvata oheisella kaaviolla.

Tehtävät eri tasoilla
Vastuu pelastustoimesta on kuntien sijasta alueellisella pelastustoimella. Sen tulee järjestää kaikki pelastustoimen palvelut alueellaan. Koska alueet ovat riittävän suuria, niille kuuluu myös suuronnettomuuksien johtaminen.

Hallinnollisesti kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi järjestetään kuntalaissa määriteltyjen kuntien yhteistoimintavaihtoehtojen mukaan joko niin, että tehtävistä vastaa sopimuksen nojalla yksi kunta tai alueelle perustetaan kuntayhtymä taikka tehtävät annetaan yhteislautakunnan hoidettavaksi.

Paloasemilta toimivan henkilöstön kuuluu palopäällikön johdolla vastata ja hoitaa kaikki paloasemien toiminta-alueella olevat pelastustoimen normaalit ennaltaehkäisy- ja operatiiviset tehtävät. Myös yhteydenpito kuntiin ja sopimuspalokuntiin sekä palokuntien toiminnan kehittämisestä huolehtiminen kuuluu palopäällikön tehtäviin. Yksityiskohtaisesti tehtävät määritellään kullekin alueelle laadittavissa kehittämissuunnitelmissa ja toimintasuunnitelmissa.

Hätäkeskukset, jotka kuuluvat valtion organisaatioon pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta, tuottavat hätäkeskuspalvelut. Hätäkeskus tai jokin niistä voi hoitaa sellaisia valtion ylläpitämiä tehtäviä, joiden tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen alueetkin ovat liian pieniä.

Alueellisen pelastustoimen järjestelmässä lääninhallituksille kuuluu normaalitilanteessa sen seuranta, että kansalaiset saavat sellaisia pelastustoimen palveluita, joita heille lain mukaan kuuluu. Lääninhallituksilla ei ole roolia pelastustoiminnan ohjauksessa, eivätkä ne määrää millään tavoin suurtenkaan onnettomuuksien johtamisesta.

Palvelujen saatavuuden arvioimisen lisäksi lääninhallituksille kuuluvat poikkeusoloihin varautumistehtävät ja erityisesti pelastusviranomaisten ja muiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamistehtävät.

Sisäasiainministeriölle kuuluu pelastustoiminnan yleinen kehittäminen ja poikkeusoloihin varautuminen kansallisella tasolla. Ministeriölle kuuluu myös useita alueita koskevien onnettomuuksien torjuntaan ja vahingon rajoittamiseen liittyvä johtamisen koordinointitehtävä.

Resurssien käytön periaatteet
Alueellinen pelastustoimi muodostetaan niin, että se ei aiheuta pysyviä lisäyksiä nykyisin käytettävissä olevien resurssien kokonaismäärään. Kuntien palkkaama henkilöstö siirtyy alueellisen pelastustoimen henkilöstöksi. Kunnat luovuttavat kalustonsa ja vuokraavat paloasematilansa alueellisen pelastustoimen käyttöön. Sopimuspalokuntien sopimukset siirrettään alueelliselle pelastustoimelle, joka on jatkossa sopimuspalokunnan sopimuskumppani.

Koska lääninhallitusten tehtävät muuttuisivat oleellisesti, voitaisiin osa lääninhallitusten palveluksessa olevasta noin 40 henkilöstä siirtää alueellisen pelastustoimen tai sisäasiainministeriön henkilöstöksi. Sisäasiainministeriön henkilöstöön tarvittaisiin ainakin alueiden muodostamisen ajaksi muutaman henkilön lisäys.

Henkilöstön siirtyminen kuntien palveluksesta alueellisen pelastustoimen palvelukseen edellyttää erikseen tehtävää henkilöstösopimusta.

Resurssien käytössä periaatteena on, että palkattua henkilöstöä, sopimuspalokuntia, kalustoa ja muita resursseja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla hyväksi kaikissa pelastustoimeen kuuluvissa tehtävissä.

Periaate mahdollistaa henkilöstön erikoistumisen, ja jokainen voi sijoittua kykyjensä mukaisiin tehtäviin eikä henkilöstöä enää jaeta erikseen operatiiviseen ja ehkäisevään henkilöstöön. Samalle henkilölle voi kuulua erilaisia tehtäviä. Hallinnon ja talouden, hankintojen sekä erityisosaamista vaativien tehtävien hoitaminen aluetasolla vapauttaa paloasemista vastaavat palopäälliköt (nykyiset kuntien palopäälliköt) varsinaisiin pelastustoimeen kuuluviin ennaltaehkäisy- ja operatiivisiin tehtäviin.

Henkilöstön käytön periaatteisiin kuuluu myös se, että palkattu henkilöstö ja palokunnat muodostavat sellaisen yhtenäisen pelastustoimen toimintajärjestelmän, jossa päätoiminen, osa-aikainen ja vapaaehtoinen henkilöstö kykenee tiiviiseen ja toinen toistaan kunnioittavaan yhteistoimintaan sekä muodostamaan tehtävien hoitamiseksi tarvittavia kokoonpanoja ja toimimaan myös samoissa yksiköissä.

Sopimuspalokuntien itsenäisyys
Sopimuspalokuntien osallistuminen pelastustoimen tehtäviin edellyttää aina joko VPK-yhdistyksen tai palokuntaa ylläpitävän yrityksen itsenäistä päätöstä sekä sopimusta pelastustoimesta alueellisen pelastustoimen kanssa. Alueellinen pelastustoimi tai sen johtaja ei voi päättää sopimuksista eikä sopimuspalokuntien tehtävistä yksipuolisesti.

Mikäli niin sovitaan, voivat sopimuspalokunnat osallistua muihinkin kuin hälytysosaston tehtäviin, esimerkiksi ennaltaehkäisyyn tai muihin sellaisiin tehtäviin, joihin palokunnan sisällä tunnetaan kiinnostusta. Voidaan sopia myös siitä, että hälytysosaston lisäksi muutkin palokunnan osastot osallistuvat niille soveltuviin pelastustoimen tehtäviin.

Rahoitus
Kuntien yhteistoimintaan perustuvan alueellisen pelastustoimen rahoitus on kuntien vastuulla, ja maksuosuuksista sovitaan kuntien kesken. Kuntien maksuosuuksien tulisi olla suhteessa kunkin kunnan saamaan palveluun. Lainsäädännöllä tulisi kuitenkin valtioneuvostolle antaa mahdollisuus päättää kuntien maksuosuuksista, elleivät kunnat kykene sopimaan siitä keskenään.

On tarkoituksenmukaista, että alueellisen toiminnan käynnistyessä menetellään niin, että kunnan maksuosuus on kunnan itsensä järjestämän pelastustoimen nykyisten kustannusten suuruinen. Maksuosuudet jäädytetään mainittuun tasoon 3 vuoden ajaksi, ja maksuosuuksia tarkistetaan alueelle laadittavan ja alueen riskeihin perustuvan kehittämissuunnitelman ja palvelutasomäärityksen perusteella. Lopullisten maksuosuuksien määräytymisen perusteena tulee olla kunnan alueelle järjestetty, siellä oleviin riskeihin perustuva palvelutaso. Kun maksuosuudet määräytyvät edellä mainitun periaatteen mukaan, joutuu sellainen kunta, joka esimerkiksi elinkeinopoliittisista syistä tarvitsee olemassa olevaa palvelutasoa paremmat palvelut, maksamaan niistä korkeampaa palvelutasoa vastaavan hinnan.

Pelastustoimen kokonaiskustannustason säilyttäminen ja kuntien kautta tapahtuva rahoitus merkitsee sitä, että yleisiin valtionosuuksiin ei pelastustoimen järjestelyjen vuoksi ole tarpeen tehdä minkään suuntaisia muutoksia.

Alueellisen pelastustoimen käynnistäminen ja sen kehittämisedellytysten turvaaminen edellyttää kuitenkin sitä, että sisäasiainministeriölle osoitetaan alueellisen pelastustoimen kehittämiseen rahaa, joka voidaan ohjata harkinnanvaraisena tukena alueille. Alueiden riskikartoituksen tekemiseksi, palvelutason määrittelyksi, kehittämissuunnitelmien tekemiseksi, johtokeskusten aikaansaamiseksi ja alueella yhteisesti tarvittavan erityiskaluston hankkimiseksi arvioidaan tarvittavan nykyisen lisäksi noin 150 miljoonaa markkaa kolmen vuoden aikana.

Alueellisen pelastustoimen kokonaiskustannukset olisivat nykyisellä tasolla noin 1,8 miljardia markkaa lisättynä 150 miljoonalla markalla käytettäväksi kolmen vuoden aikana. Kuntien ja valtion keskinäinen suhde pelastustoimen rahoituksessa säilyisi ennallaan.”
(Pekka Myllyniemi: Onnettomuusriskit hallintaan, 2000, sivut 41–46.)

Selvitysmies arvioi, että edellä kuvatun kaltaisia alueellisia pelastustoimia muodostuisi noin 30.

Hallituksen päätös

Selvitysmiehen työn tulosten perusteella hallitus antoi neuvottelussaan 3.5.2000 sisäasiainministeriön tehtäväksi valmistella hallituksen esitys pelastustoimen järjestämisestä niin, että pelastustoimeen muodostetaan noin 30 lailla määrättyä kuntien yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa. Uudistuksen tarkoituksena oli luoda edellytykset mahdollisimman tehokkaalle ja taloudelliselle pelastustoimen järjestelmälle. (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivu 1, raportin liite 17.)

Pelastustoimen kehittämishanke

Edellä mainitun hallituksen toimeksiannon perusteella sisäasiainministeriö käynnisti 1.9.2000 uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa varten pelastustoimen kehittämishankkeen, jonka tehtävänä oli alueiden muodostamisen lisäksi valmistella muut toiminnan tehostamiseksi tarvittavat kehittämisehdotukset. Hanke, sen vaiheet, tuotokset ja arviointi on kuvattu kattavasti 1.3.2004 päivätyssä loppuraportissa ”Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia”.

Hanke jakautui kuuteen osahankkeeseen. Kaikkien osahankkeiden loppuraportit ovat tämän raportin liitteenä. Osahankkeita olivat

1. Alueiden muodostaminen (Osahankkeen raportti 23.10.2003 liitteenä 18)
2. Lakihanke (Osahankkeen raportti 25.11.2003 liitteenä 19)
3. Ennaltaehkäisyn tehostaminen osa a (Osahankkeen raportti 29.11.2003 liitteenä 20) ja ennaltaehkäisyn tehostaminen osa b (Osahankkeen raportti 31.12.2003 liitteenä 21)
4. Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmien kehittäminen (Osahankkeen raportti 23.12.2003 liitteenä 22)
5. Vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan järjestäminen alueellisessa pelastustoimessa (Osahankkeen raportti, luonnos 1 2003 liitteenä 23)
6. Informaatio-ohjaus (Osahankkeen raportti joulukuu 2003 liitteenä 24)

Alueiden muodostamishankkeen tehtävänä oli määritellä alueiden muodostamisen kriteerit, tehdä ehdotus liittymistavasta ja alueiden määrästä sekä alueisiin kuuluvista kunnista. Lisäksi ryhmän tuli arvioida soveltuvia hallinto- ja kustannusjakomalleja. (Osahankkeen raportti 23.10.2003.)

Lakihankkeen tehtävänä oli valmistella laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta sekä tarvittavista muutoksista pelastustoimilakiin (561/1999) ja -asetukseen (857/1999), valmistella tarvittavat muutokset pelastustoimen valtionosuussäännöksiin ja selvittää kaluston valtionosuuksien mahdollinen lakkauttaminen ja muuttaminen harkinnanvaraiseksi yhdistämisavustukseksi sekä valmistella tarvittavat muutokset pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annettuun lakiin (562/1999). Lisäksi hankkeen piti selvittää valtion osallistuminen uudistuksen rahoitukseen ja laatia perusteltu esitys budjettikehyksiin ja budjettiin. (Osahankkeen raportti 25.11.2003.)

Ennaltaehkäisyn tehostamista koskeva hanke jakautui kahteen osaan siten, että hankkeen osan a tehtävänä oli onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteiden, sisällön ja keinojen tarkistaminen sekä työnjaon määrittely alueen ja kunnan sekä eri hallinnonalojen kesken, kehittää eri viranomaisten välisiä yhteistyömuotoja, tehdä ehdotukset tarvittavista muutoksista lainsäädäntöön, tarkistaa normiohjauksen periaatteet ja laatia toimintaohjelma, joka sisälsi tavoitteet

lyhyelle ja pitemmälle aikavälille. (Osahankkeen raportti 29.11.2003.) Ennaltaehkäisyn tehostamista koskevan hankkeen osan b tehtävänä oli pelastustoimen tiedotuksen sekä valistuksen ja neuvonnan tehostaminen. (Osahankkeen raportti 31.12.2003.)

Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmä hankkeen tehtävänä oli määritellä pelastustoimen johtamiseen osallistuvien tahojen tehtävät ja keskinäinen työnjako normaali- ja poikkeusoloissa (kunta/pelastusasema, alueellinen pelastustoimi, hätäkeskus/johtokeskus, lääninhallitus, sisäasiainministeriö), tarkistaa väestönsuojelun määrittely ja selvittää rajankäynti valmiuslain mukaisen varautumisen kanssa sekä määritellä poikkeusolojen vastuut ja keskinäinen työnjako eri toimialoilla, määritellä viesti- ja hälytysjärjestelmien ylläpitovastuu sekä johtokeskusten rakentamis- ja ylläpitovastuu. (Osahankkeen raportti 23.12.2003.)

Vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan järjestämistä alueellisessa pelastustoimessa koskevan hankkeen tehtävänä oli selvittää vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan (sopimuspalokunnat, sivutoimiset palokunnat sekä tehdas- ja laitospalokunnat) toimintaedellytykset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus (mm. rekrytointi, koulutus ja yhteistyö päätoimisen henkilöstön kanssa) sekä määritellä mallisopimuksen perusteet. (Osahankkeen raportti, luonnos 1, 2003.)

Informaatio-ohjaushankkeen tehtävänä oli määritellä uudistusta tukevan valmennuksen tarve, kohderyhmät sekä tavoitteet, luoda valmennusjärjestelmä, joka antaa päällystölle johtamisvalmiuksia ja valmiudet pelastustoimen uudistamiseen sekä määritellä valmennustilaisuuksien sisältö ja järjestämisvastuu. (Osahankkeen raportti joulukuu 2003.)

Kehittämishanke päättyi käytännössä vuoden 2003 lopussa, vaikka loppuraportti julkaistiinkin maaliskuun alussa 2004. Hankkeen keskeiset tuotokset olivat seuraavat:

- Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001) annettiin 13.12.2001 ja tuli voimaan 1.1.2002 siten, että laissa tarkoitettu yhteistoiminta tuli aloittaa 1.1.2004.
- Valtioneuvoston päätös (174/2002) 22 pelastustoimen alueesta 7.3.2002 ja valtioneuvoston päätös (962/2003) pelastustoimen alueista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 20.11.2003.
- Pelastustoimilain (561/1999) kumonnut pelastuslaki (468/2003) annettiin 13.6.2003 ja tuli voimaan 1.1.2004.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003) annettiin 4.9.2003 ja tuli voimaan 1.1.2004.
- Hankkeeseen liittyvä Palosuojelurahastolaki (306/2003) vahvistettiin 11.4.2003.
- Laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003) vahvistettiin 19.12.2003 ja tuli voimaan 1.1.2004.
- Valmisteilla ollut luonnos hallituksen esitykseksi laiksi pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetun lain muuttamisesta. Lakiesitys oli tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2004 aikana.
- Tutkimus ennaltaehkäisymenetelmien vaikuttavuudesta 28.2.2002
- Pelastuslaitoksen valistustyön suunnitteluopas 19.8.2003
- Johtamis- ja väestönsuojelun johtamistyöryhmän muistio 18.4.2002
- Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisjärjestelmä, linjausmuistio 4.10.2002
- Tampereen yliopiston väliraportti 30.8.2002 seurantatutkimuksesta ”Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa”
- VTT:n tutkimus Pelastustoimen määräiset seurantamittarit” 15.12.2003
- Tampereen yliopiston tutkimus vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan

yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta 16.11.2002
- Vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan kehittämisohjelma 16.11.2002
- Suunnittelijoiden käyttöön tarkoitettu PeTo www-työympäristö otettiin käyttöön tammikuussa 2002.
- Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtaminen, muistio 18.5.2003
- Alueellisille valmistelijoille järjestettiin kuusi ja pelastusjohtajille kaksi valmennustilaisuutta. (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivut 3–4.)

Alueiden muodostuminen

Pelastustoimen alueiden muodostamista koskevan lain mukaan valtioneuvoston tehtävänä oli päättää niistä alueista, joilla kunnat yhteisesti hoitavat pelastustointa. Pelastustoimen kehittämishankkeen alueiden muodostamista koskevan osahankkeen työn perusteella sisäasiainministeriössä valmisteltiin valtioneuvostolle 11.12.2001 päivätty seuraava esitys:

> ”Ehdotetaan, että hallitus päättäisi iltakoulussaan lähettää oheisen esityksen 22 pelastustoimen alueeksi lausunnolle kuntiin ja muille keskeisille tahoille” (Sisäasiainministeriö, pelastusosasto, muistio 11.12.2001, Pelastustoimen alueiden muodostaminen, laatija Taito Vainio, liitteenä 25 ja aluejakoesitys liitteenä 26).

Esitystä käsiteltiin hallituksen iltakoulussa 19.12.2001, ja esitys lähetettiin sen jälkeen kuntiin ja muille tahoille lausunnolle. Ennen tuon esityksen antamista alueiden muodostamista koskevassa hankkeessa oli sorvattu ehdotus, joka perustui 21 alueeseen. Kun tuosta ehdotuksesta oli annettu lausunnot, päätyi sisäasiainministeriö esittämään 22:ta aluetta. Valmisteluprosessi on kuvattu tarkemmin liitteenä 18 olevassa alueiden muodostamista koskevan osahankkeen raportissa.

Valtioneuvostolle tehdyn esityksen perusteena olevassa muistiossa todetaan niistä lähtökohdista, joihin aluejakoesitys perustuu, seuraavasti:

> ”Alueellinen pelastustoimen järjestelmä rakennetaan olemassa olevien voimavarojen perustalle. Tällöin voidaan karsia päällekkäisiä tehtäviä ja suunnata vapautuvaa työaikaa muihin tehtäviin. Alueellinen järjestelmä antaa mahdollisuuden myös erikoistumiseen edellyttäen, että alueelta löytyy pelastustoimen monipuolista osaamista. Erikoistuminen parantaa henkilöstön ammattitaitoa ja merkitsee pelastustoimen asiakkaalle nykyistä parempaa palvelua. Alueellisen pelastustoimen järjestelmän kulmakivet ovat seuraavat:
>
> 1. Toiminta järjestetään tiheän ja hajautetun paloasemaverkon ja paloasemilta toimivien yksiköiden ja palokuntien varaan.
> 2. Pelastustoimen kaikkien tehtävien hoitamiseksi oikeat voimavarat ovat oikeissa paikoissa oikeaan aikaan.
> 3. Tehtävät, jotka eivät vaadi läheisyysperiaatteen ottamista huomioon kuten hallinto, talous, hankinnat ja erityisosaamista vaativat toimet hoidetaan aluetasolla.”
>
> (Sisäasiainministeriö, pelastusosasto, muistio 11.12.2001, Pelastustoimen alueiden muodostaminen, laatija Taito Vainio.)

Muistiossa kuvataan myös ne kriteerit, joihin aluejakoesitys perustui. Alueiden muodostamishankkeen yhteydessä selvitysmies Myllyniemen määrittelemät kriteerit olivat täsmentyneet ja pelkistyneet. Muistiossa kriteerit kuvattiin seuraavasti:

”Alueiden muodostamista valmisteltaessa on kiinnitetty huomiota seuraaviin peruslähtökohtiin:

1. Pelastustoimen riittävät toiminnalliset voimavarat.
2. Pelastustoimen kannalta olennaisten hallinnollisten rajojen ottaminen huomioon.
3. Kuntien omat mielipiteet pelastustoimen alueista.

Toiminnallisten voimavarojen kannalta on arvioitu erityisesti voimavarojen riittävyyttä pelastustoimen alueella, jotta kehittämishankkeen perimmäiset tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman hyvin. Aluejakoesityksessä on pyritty ottamaan huomioon vakiintunut yhteistoiminta ja kieliolosuhteet.

Taloudellinen liikkumavara ja riittävän suuri henkilöstön määrä ovat alueen toiminta-edellytysten perusta. Yli 20 miljoonan markan pelastustoimen budjetti on nykyisin vain runsaalla kymmenellä kunnalla. Suuruusluokaltaan vähintään 25–30 miljoonan markan budjetilla voidaan olettaa saatavan pelastustoimeen riittävää liikkumavaraa. Kun otetaan huomioon, että keskimääräiset asukasta kohti lasketut pelastustoimen nettomenot ovat 259 mk vuodessa (v. 1998), edellä mainitun kokoisen budjetin kertyminen ilman kustannusten nousua edellyttäisi noin 100 000 asukkaan väestöpohjaa.

Päätoimisen päällystön määrän tulisi olla alueella vähintään 25–30 henkilöä, jotta alueen puitteissa kyettäisiin järjestämään pelastustoiminnan johtamisen edellyttämä päällystön varallaolo kaikkina vuorokauden aikoina. Tällä henkilöstöllä olisi hoidettavissa myös suunnittelutehtävät, tarkastustehtävät, muu onnettomuuksien ehkäisy ja hallinnolliset tehtävät. Riittävä päällystön määrä mahdollistaa myös henkilöiden erikoistumisen ja ammattitaidon tason nostamisen. Päällystön lopulliseen määrään vaikuttavat myös alueen maantieteelliset etäisyydet ja alueen riskit.

Vakinaisen henkilöstön kokonaismäärän tulisi olla lähellä 100:aa työntekijää ennen kuin tehtäväkiertoon olisi pelastustoimen alueella riittävästi mahdollisuuksia. Urakehitykselle olisi eduksi, jos alue muodostuisi erikokoisista ja erityyppisistä kunnista. Suurempi henkilöstömäärä antaa paremmat mahdollisuudet myös ikääntyneiden palomiesten sijoittamiseen kevyempiin tehtäviin.

Päällekkäisten tehtävien karsiminen ja keskitettäväksi soveltuvien tehtävien keskittäminen vapauttaa voimavaroja pelastustoimen perustehtävien suorittamiseen. Lisää tuottavuutta saadaan myös käyttämällä miehistöä nykyistä enemmän onnettomuuksien ehkäisytehtäviin.

Sopimuspalokunnat ovat sijoittuneet toiminnallisten vaatimusten mukaan ja on tarkoitus, että ne jatkavat toimintaansa entiseltä pohjalta alueen kanssa tehtävien sopimusten mukaisesti.

Pelastustoimen kannalta olennaisia hallinnollisia rajoja ovat hätäkeskusaluerajat ja maakuntarajat. Valtion hätäkeskusten hätäkeskusaluerajoja ei tulisi ylittää. Tavoitteena on, että samaan pelastustoimen alueeseen ei tulisi kuntia kahdelta eri hätäkeskusalueelta. Uudenmaan maakunnan alue muodostaa poikkeuksen muihin alueisiin verrattuna, koska Keski-Uudenmaan ja Läntisen Uudenmaan pelastustoimen alueet joutuvat toimimaan kahden hätäkeskuksen alueella. On kuitenkin otettava huomioon, että pääkaupunkiseudun hätäkeskusratkaisua ei ole lopullisesti tehty.

Maakuntajaosta voitaisiin poiketa vain, jos hätäkeskusaluejako ei samalla rikkoudu ja jos maakuntarajan rikkomiselle on erityisiä syitä. Erityisenä syynä voidaan pitää sitä, että pelastustoimen alueen toiminnalliset vaatimukset eivät muuten täyttyisi. Seutukunta-, kihlakunta- ja sairaanhoitopiirien rajat pyritään ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon." (Sisäasiainministeriö, pelastusosasto, muistio 11.12.2001, Pelastustoimen alueiden muodostaminen, laatija Taito Vainio.)

Esityksessä mainitun lausuntokierroksen jälkeen valtioneuvosto teki 7.3.2002 päätöksen 22:sta pelastustoimen alueesta. Punkalaitumen kunnan päätettyä vaihtaa maakuntaa Satakunnasta Pirkanmaahan jouduttiin aluejakopäätöstä tältä osin muuttamaan 20.11.2003.

Kuntien yhteistoimintasopimukset

Alueiden muodostamista koskevan lain mukaan kuntien piti tehdä sopimukset yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2002 loppuun mennessä siten, että alueellinen toiminta voidaan käynnistää kullakin alueella 1.1.2004. Sopimusten pohjaksi Kuntaliitto laati mallit sekä kuntayhtymä- että sopimuskuntamuotoisesta yhteistoiminnasta. Sopimusmallit ovat liitteenä 27. Mallit toimitettiin kuntien käyttöön Kuntaliiton yleiskirjeellä 23.2.2001.

Pirkanmaalla ja Satakunnassa edettiin yhteistoiminnan järjestämisessä rivakasti, ja molemmissa oli tavoitteena käynnistää alueellinen pelastustoimi jo vuoden 2003 alussa. Näillä alueilla kuntien yhteistoimintasopimukset laadittiin voimassa olleen pelastustoimilain (561/1999) mukaisena vapaaehtoisena yhteistoimintana, joka edellytti yksituumaisuutta kaikilta kunnilta. Ratkaisuun päädyttiin, koska tajuttiin Myllyniemen selvitystyön valmistuttua, että muutos on joka tapauksessa edessä. Ounasteltiin myös sitä, että kunnat tekisivät oman pelastuslaitoksensa kehittämistoimia ja virkajärjestelyjä niin, että niiden vaikutukset lankeaisivat perustettavien alueiden kontolle. Pirkanmaalla oli myös kokemusta Tampereen ympäristöön syntyneestä laajemmasta yhteistoiminnasta. Näillä alueilla yhteistoimintasopimukset laadittiin niin, että alueellinen toiminta käynnistyi Pirkanmaalla 1.11.2002 ja Satakunnassa 1.1.2003 alkaen.

Koska Helsinki muodosti yksin oman alueensa, siellä ei sopimusta tarvinnut tehdä, ja Varsinais-Suomea ja Pohjois-Karjalaa lukuun ottamatta muualla sopimukset valmistuivat määräajassa. Noilla kahdella alueella valtioneuvosto joutui tekemään yhteistoimintasopimusta koskevan päätöksen. Asiasta todetaan pelastustoimen kehittämishankkeen loppuraportissa seuraavasti:

"Varsinais-Suomen pelastustoimen alueella sopimusta vastusti 27 kuntaa 56 kunnasta. Erimielisyydet koskivat pääasiassa kustannusten jakoperustetta. Valtioneuvosto päätti 5.3.2003, että Varsinais-Suomen pelastustoimen alueen yhteistoiminnassa on noudatettava alueella yhteisesti neuvotellun sopimusehdotuksen ehtoja.

Pohjois-Karjalan pelastustoimen alueen 19 kunnasta 15 kuntaa hyväksyi alueelle valmistellun yhteistoimintasopimuksen ehdolla, että sopimuksen liitteenä olevaan johtosäännön 6 §:ään tehdään muutoksia. Koska enemmistö kunnista oli tehnyt vain ehdollisen hyväksymispäätöksen, katsottiin, että sopimusta ei syntynyt. Kyseessä oleva johtosäännön 6 § koski pelastusjohtajan kelpoisuusvaatimuksia. Valtioneuvosto päätti 5.3.2003, että pelastusjohtajalla tulee olla pelastustoimilaissa ja asetuksessa vaadittu kelpoisuus. Mahdollisista lisävaatimuksista päättää nimittävä viranomainen. Muilta osin Pohjois-Karjalan pelastustoimen alueelle valtioneuvosto vahvisti neuvotellun sopimusehdotuksen ehdot." (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivut 6–7.)

Sopimuspalokuntia koskeva sopimusjärjestelmä

Helmikuussa 2001 perustettiin Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry. Asiasta uutisoitiin Pelastustieto-lehden numerossa 1/2001 seuraavasti:

> ”Järjestön jäseneksi voidaan hyväksyä jokainen oikeustoimikelpoinen yhteisö, jonka tarkoituksiin kuuluu toimia kuntansa tai alueensa pelastustoimen sopimuspalokuntana tai joka on toimenpidepalkkaisen palokunnan palomiesyhdistys tai vastaava ja joka hyväksyy liiton tarkoituksen ja säännöt.
>
> Liitto toimii jäsentensä valtakunnallisena edunvalvontajärjestönä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi liitto:
>
> 1. Toimii aktiivisena edunvalvojana pelastustoimen alalla.
> 2. Toimii aktiivisesti säilyttääkseen vapaaehtoisen palokuntatyön aatteelliset perinteet.
> 3. Tukee jäsenyhdistystensä toimintaa liiton päämäärien toteuttamiseksi.
> 4. Järjestää koulutusta ja seminaareja jäsenyhdistystensä jäsenille.
> 5. Tuottaa, julkaisee ja välittää alan koulutus- ja tiedotusmateriaalia.
> 6. Seuraa alan kehitystä kotimaassa ja ulkomailla sekä pitää yhteyttä vastaaviin järjestöihin.”(Pelastustieto 1/2001, sivu 19.)

Alueellisen pelastustoimen valmistelutyön aikana Suomen Kuntaliitto ja Suomen Sopimuspalokuntien Liitto neuvottelivat sopimuspalokuntatoimintaa koskevasta sopimusjärjestelmästä. Järjestöt allekirjoittivat asiaa koskevan valtakunnallisen puitesopimuksen 17.12.2002. Puitesopimuksen teksti on liitteenä 28.

Valtakunnallisessa puitesopimuksessa määriteltiin vapaaehtoispalokuntien sopimusjärjestelmä seuraavasti:

> **”Valtakunnallinen puitesopimus (1.1.2003 alkaen)**
> Valtakunnallisen sopimusjärjestelmän ylimpänä tasona on tämä Kuntaliiton ja Suomen Sopimuspalokuntien Liiton välinen valtakunnallinen puitesopimus.
>
> Sopimus on voimassa 1.1.2011 saakka.
>
> **Aluesopimus (1.1.2003–1.1.2004 alkaen)**
> Aluesopimus on alueellisen pelastuslaitoksen ja alueen sopimuspalokuntien sekä mahdollisesti muiden yhteistyötahojen allekirjoittama sopimus, joka määrittelee mm:
>
> 1. sopimuspalokuntien ja sopimuspalohenkilöstön yhdistysten edustuksen, vaikutusmahdollisuudet ja kuulemisen aluelaitoksen elimissä
> 2. sopimuspalohenkilöstön yhdistysten aseman aluelaitoksen sopimuskumppanina
> 3. aluelaitoksen ja sopimuspalokuntien sekä sopimuspalohenkilöstön yhdistysten keskinäisen raportointivastuun
> 4. aluelaitoksen resurssien kohdentamisen siltä osin kuin se koskee sopimuspalokuntia ja sopimuspalohenkilöstön yhdistyksiä
> 5. alueen sopimuspalokuntien mahdollisen erikoistumisen
> 6. hälytysosaston jäsenten koulutusjärjestelyt alueella
> 7. sopimuspalokuntien henkilöstön kokeiden ja tarkastusten käytännön järjestelyt
> 8. kaluston käytön ja
> 9. kiinteistöjen käytön.

Sopimus on voimassa toistaiseksi yhden vuoden molemminpuolisella irtisanomisajalla.

Palokuntasopimus (1.1.2007 alkaen)
Palokuntasopimus on alueellisen pelastuslaitoksen ja yksittäisen palokuntayhteisön keskinäinen sopimus. Sopimus määrittelee sen yksityiskohtaisen palvelukokonaisuuden, jonka palokuntayhteisö tarjoaa alueen käyttöön, sekä siitä maksettavan korvauksen.
Sopimus on voimassa kaksi vuotta (31.12.2008 saakka), jonka jälkeen toistaiseksi yhden vuoden molemminpuolisella irtisanomisajalla.

Siirtosopimus (siirtoajankohta–31.12.2006)
Voimassa olevan palokuntasopimuksen siirtosopimus on kunnan, kuntaa palvelevan sopimuspalokunnan sekä alueellisen pelastuslaitoksen tekemä keskinäinen sopimus siirtymäkaudeksi. Sopimuksessa nykyinen palokuntasopimus sovitaan jatkettavaksi siirtymäkauden entisillä ehdoilla siten, että kunnan sijaan sopijapuoleksi tulee aluelaitos.

Sopimus on voimassa 31.12.2006 saakka, tai mikäli aluelaitos ja kaikki alueen sopimuspalokunnat yhteisesti niin sopivat, sovittavaan aikaisempaan ajankohtaan saakka."
(Valtakunnallinen puitesopimus 17.12.2002 , kohta 4.)

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto laati puitesopimuksessa mainitun aluesopimuksen mallin ja kaksi mallia palokuntasopimuksiksi sekä yhden mallin palomiesyhdistyksiä varten. Mallit ovat liitteinä. (Aluesopimus liite 29, Palokuntasopimus liite 30, Dynaaminen sopimusmalli liite 31 ja Malli palomiesyhdistyksiä varten liite 32, pisteytystyökalu liite 33.)

Sopimuspalokuntia koskevan sopimusjärjestelmän kehittämisestä kirjoittaa Suomen Sopimuspalokuntien Liiton hallituksenjäsen Silvio Hjelt seuraavasti:

"Vanha mallisopimus kuvasi palokunnan yksiköitä (lukumäärä & laatu), lähtövahvuuksia (miesmääriä), lähtöaikoja (minuuteissa) yms., joista sopiminen toi palokunnalle velvoitteita. Vastapalveluksi yhteiskunta tarjosi jonkinlaisia korvauksia, ja ne taas olivat sitten enemmän neuvottelijoista ja paikkakunnalle muodostuneesta perinteestä kiinni. Tyypillisesti vastapalvelut taisivat olla 'alimitoitettuja' todelliseen yhteiskunnalliseen hyötyyn nähden, mutta sehän on koko vapaaehtoispalokuntatoiminnan ideakin (jota sitten Suomen Pelastusalan Keskusjärjestössä aikoinaan kynsin hampain puolustettiin milloin millaisillakin argumenteilla). Perinteinen mallisopimus siis oli laadittu tyydyttämään ensisijaisesti yhteiskunnan allekirjoitushetkellä vallinneita palvelutarpeita, joista vastahakoisesti sitten maksettiin jotain palvelutarjoajalle (olihan toki sellaisiakin kuntia, missä sopimuspalokunta pallotteli palolautakuntaa vaikka millaisiin myönnytyksiin). Käytännössä sopimuksia usein tulkittiin varsin väljästi (missä tahansa 'virkakoneistossa' pääasiahan on se, että kokonaisuus näyttää riittävän hyvältä tarjottavaksi 'päättäjille', jotka taas eivät tiedä asiasisällöstä juurikaan mitään), eli monasti se taisi olla sellainen, että palokunta lupasi enemmän kuin mihin se oikeasti pystyi ja josta yhteiskunta taas lupasi maksaa korvauksia, joista se eri perustein sitten päästi käytännössä tinkimään (kyseessähän usein oli 'lautakunnan talousarvion puitteissa päättämän avustuksen' maksatus). Voisi ilkeästi sanoa että 'sopimus näytti paperilla hyvältä, vaikka kummallakaan osapuolella ei ollutkaan tarkoitus täsmälleen noudattaa sitä siten kuin oli täsmälleen sovittu'. Tästä lähtökohdasta sitten lähdettiin pelastustoimen alueellistamisessa liikkeelle.

[Unohdin mainita, että Sipoossa, missä palokuntajärjestelmä oli samanlaisen sopimuksen puitteissa päässyt pahasti veltostumaan (ei pidetty harjoituksia, ei ollut savusukeltajia, palokunnan kyläosastot riitelivät keskenään yms.) silloinen palopäällikkö Göran Wester-

lund oli valmiudesta aiheellisesti huolestunut. Kentälle oli ulkopuolelta tullut ’häirikkö’, joka toisella kentällä oli jollain yöllisellä insinööriseanssilla mm. Jyrki Landstedtin kanssa mutta täysin abstraktisti pohtinut sopimusasioita, ja Jyrkiltä saanut virikkeen, että oikeasti palokuntien kaikenpuolinen laatu paranisi jos korvaus olisi suhteutettu palokunnan tarjoamaan pisteytettyyn palvelupalettiin ja vielä silläkin tavalla, että korvaus määräytyisikin todettuun palveluun siten, että jos palvelu oli sovittua lähtökohtaa parempi niin korvaus olisi vastaavasti korkeampi, mikä toimisi kehittämisen porkkanana (toki pitäisi olla keppikin, eli jos alaspäin). No, sellainen ajatus on kunnallisessa taloushallinnossa käytännössä mahdoton, koska eihän kunnassa voi varata ensi vuoden ’avustus’-määrärahaa siten, että olisi mahdollista maksaa palokunnalle lisää, jos palokunta olisi vuoden aikana tasoaan nostanut, eihän :-).

Sipoossa tilanne oli kuitenkin sellainen, että jotain tarttisi tehdä, ja yllätys yllätys, pienen pohdiskelun jälkeen oli tultu sellaiseen tulokseen, että eihän mikään palokunta (ainakaan silloin olemassa olevista) pysty itseään sillä tavalla tosiasiallisesti kohentamaan että kunnan talous olisi siitä kaatunut, joten ainoa muodollisesti epäileväksi tahoksi taisi jäädä kunnan kamreeri, jolle liikemaailmasta otettu ajatus ’kannustavasta palkkaamisesta’ oli vaikeasti sovellettava määrärahavaraustoimintamalliin. Niin sitten tehtiin, muodostettiin seurantaan perustuva pisteytys-/korvausjärjestelmäsopimus, ja seurauksena ei ollut niinkään kustannusten merkittävä nousu kuin palokuntien merkittävä ryhdistäytyminen.]

Kun sitten nk. valtakunnallisessa puitesopimuksessa kahden vailla muodollista mandaattia olevan tahon (Suomen Kuntaliitto ja Suomen Sopimuspalokuntien Liitto) kesken sovittiin mm. siitä, että alueellistamisen yhteydessä kaikki silloiset kunnalliset sopimuspalokunnat ainakin ylimenokaudeksi siirtyisivät muodostettavien pelastustoimen alueiden kanssa sopimussuhteeseen, niin saatiin rauha pysymään maassa ja turvattiin sopimuspalokuntatoiminnan jatkuvuus. Käytännössä tämä toteutui kunnille, alueille ja palokunnille tarjotun kolmikantasopimusmallin muodossa. Samassa yhteydessä sovittiin myös pelisääntöjen yhtenäistämisestä.

Yhdessä laadittu uusi sopimusrakenne oli kaksiportainen, eli se muodostuisi toisaalta aluesopimuksesta, jossa sovittiin koko alueen yleiset pelisäännöt ja sitten toisaalta palokuntasopimuksista, jotka palokuntakohtaisesti määrittäisivät tarjotut palvelut ja siitä suoritettavat korvaukset. Ajatuksena oli myös, että aikaisemmissa kunnallisissa sopimuksissa ollut ’ilma’ (eli se, että puolin ja toisin oli tullut luvattua sellaista, josta ei kunnolla pystytty/haluttu pitää kiinni) olisi poissa, eli uudet sopimukset todellakin sitoisivat molempia osapuolia ei ainoastaan paperilla vaan myös käytännössä. Koska etenkin palokuntien saamissa korvauksissa oli erittäin suuri hajonta, päädyttiin myös siihen, että missään tapauksessa aikaisempia korvauksia ei laskettaisi, mutta että tarjottuun palveluun nähden ’ylimitoitetut’ korvaukset jäisivät vanhalle tasolleen siihen saakka, kunnes ne vastaisivat todellisuutta, kun taas muille korvauksille olisi mm. toimiva inflaatiokorjausmekanismi. Sopimusjärjestelmä olisi avoin, tasapuolinen, kannustava, kehittävä, tasavertainen ja muutenkin nykyaikainen. Tasavertaisuuden takaajana olisi toisaalta alueen pelastustoimen ja toisaalta sopimuspalokuntien alueneuvottelukuntien toimiva vuorovaikutus ja yhteisenä tavoitteena olisi yhteiskunnan kokonaisetu. Käytännön työn helpottamiseksi laadittiin erilaisia kirjallisia toimintamalleja, joista alueellisesti muokattaisiin alueen tarpeita parhaiten palveleva kokonaisuus. Näihin malleihin kuului mainitun kolmikantasopimusmallin lisäksi mm. aluesopimusmalli, perinteinen palokuntasopimusmalli ja uutena vaihtoehtona dynaaminen palokuntasopimusmalli.

Aluesopimusmalliin kerättiin kaikki sellaiset toiminnot, jotka katsottiin olevan koko

alueen kannalta yhteiset. Siihen kuului erilaiset määritelmät, edustuksien, raportoinnin ja neuvottelujen pelisäännöt, henkilöstön kelpoisuus ja koulutus, kalusto-, varuste- ja kiinteistöresurssin hallinta, resurssien rekisteröinti, työturvallisuus ja työterveyshuolto sekä sopimusten yleinen järjestely.

Perinteinen palokuntasopimusmalli (joka siis tehdään aluesopimuksen pohjalta palokuntakohtaisena täsmennyksenä) perustui vanhaan SPEKin mallisopimukseen (jonka alkuperäisenä tavoitteena ei ollut niinkään palokuntatoiminnan kehittäminen vaan yhteiskunnan minimitarpeen täyttäminen), mistä syystä se (tämän kirjoittajan subjektiivisen näkemyksen mukaan) erityisesti palvelee pelastuslaitoksien tarvetta sopimuksen allekirjoittamishetkellä. Malliin on siten poimittu tutut käsitteet kuten palokunnan tuottamat palvelut, hälytysvahvuus, lähtövalmius, kalusto-, varuste- ja kiinteistöresurssi, sekä korvaukset. Sopimus on sellaisenaan voimassa kunnes se sanotaan irti tai korvataan uudella sopimuksella, ja korvaukset inflaatiotarkistetaan siten kuin aluesopimuksessa on määritetty. Malli tuottaa pelastuslaitokselle minimipalvelut, mutta ei taloudellisesti kannusta yksittäistä palokuntaa kehittymään.

Dynaaminen malli eroaa perinteisestä mallista siinä, että siinä lisäksi on 'dynaamisena elementtinä' käytännössä toteutetun palvelun perustella toimiva sopimuskorvauksen tarkistusmekanismi. Mitä parempaa palvelua palokunta tuottaa, sitä suurempi on palvelusta suoritettava korvaus, joka taas mahdollistaa palokunnan kehittymistä, jne. Lisäksi siinä on perinteiseen malliin verrattuna joitakin yleisiä täsmennyksiä.

Koska molemmat mallit pyrkivät palokuntien keskinäiseen tasavertaisuuteen, edellyttävät molemmat mallit, että on olemassa pisteytystyökalu, jolla palokunnan tuottama palvelu mitataan. Perinteisen mallin osalta työkalua käytetään kerran, eli ennen sopimuksen allekirjoittamista, kun taas dynaaminen malli hyödyntää pisteytystyökalua myös vuosittaisen tarkistuksen yhteydessä.

No, eihän kehitys sitten mennyt ihan niin kuin oli suunniteltu. Läheskään kaikki alueet eivät rakentaneet kaksiportaista sopimusjärjestelmää, vaan on edelleenkin alueita missä kukin yksittäinen palokuntasopimus sisältää kaikki aluesopimukseen kuuluvat osiot. Vastaavasti kaikki alueet eivät olleet valmiit tosiasiallisesti kehittämään sopimuspalokuntiaan siten että myös dynaamiseksi katsottava malli olisi ollut tarjolla. Muitakin sopimusmalleja ovat siten paikallisten neuvottelujen perusteella nähneet päivänvaloa. (Esim. Länsi-Uudellamaalla pelastuslaitos vastusti kaksiportaista sopimusjärjestelmää 'väärin sammutettuna', mutta sen sijaan paksu palokuntakohtainen sopimuspumaska sisältää viimeisenä sivuna liitteen, joka käytännössä on dynaamiseen malliin perustuva vuosittainen tarkistuselementti, joka sitten vuosittaisen pitkähkön proseduurin jälkeen aikanaan on molempien osapuolten allekirjoittamana osa varsinaista sopimusta.)

Oheisena on pari aikoinaan esittämääni kalvosarjaa, joista toinen eli vanhempi på svenska kuvaa yleistä järjestelyä vuoden 2001 alussa, kun taas tuoreempi kuvaa dynaamisen mallin toiminta-ajatusta. Olen edelleen aivan samaa mieltä, vaikka ajatukset ovat kiteytyneet yli 10 vuotta sitten (olen kai pahasti jähmettynyt, tai sitten aika ei olekaan muuttanut reaalimaailmaa :-)). Käytäntö on osoittanut, että alueellinen pelastustoimi on edelleenkin varsin hajanainen kokonaisuus, jossa erilaiset intohimot edelleenkin vaikuttavat sopimuksiin. Toisaalta toimivia palokuntia on tapettu varsin vähän siitäkin huolimatta, että rauhoitusylimenokausi päättyi varsin kauan sitten."

Silvio Hjeltin kirjoituksessaan mainitsemat kalvosarjat ovat liitteinä 34 ja 35.

Valmistelutyön rahoitus

Pelastustoimen kehittämishankkeen loppuraportissa todetaan, että sisäasiainministeriö teki esityksen valtion talousarvioon erillisen kehittämisrahan saamiseksi hanketta varten. Raha olisi tarkoitettu alueellisten valmistelijoiden palkkaamiseen ja informaatio-ohjaukseen. Valtion vuoden 2002 talousarvioon ei kuitenkaan sisällytetty erillistä määrärahaa alueellisen toiminnan suunnitteluun. (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivu 5.)

Sisäasiainministeriön käynnistämään pelastustoimen kehittämishankkeeseen käytettiin määrärahoja valtion talousarviosta sisäasiainministeriön ja Pelastusopiston momenteilta. Palosuojelurahasto rahoitti hankkeessa teetettyjä tutkimuksia. Valtion käyttämä raha oli noin 700 000 euroa. Suomen Kuntaliitto ja alan järjestöt osallistuivat hankkeeseen työpanoksellaan, ja alueellisen suunnittelun maksoivat kunnat. (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivu 8.)

Viestintä

Selvitysmies Myllyniemen esitys sai verraten myönteisen vastaanoton, kuten Pelastustieto-lehden pääkirjoituksessa todetaan 17.4.2000 (Pelastustieto 3/2000, **pääkirjoitus). Myönteinen vastaanotto saattoi johtua siitä, että** selvitysmies ei esittänytkään pelättyä toiminnan siirtämistä valtiolle. Myönteiseen vastaanottoon vaikutti varmasti myös se avoimuus, jolla selvitysmies työtään teki.

Eniten epäilyksiä Myllyniemen ehdotuksia kohtaan tunnettiin Pohjois-Suomessa. Kuusamon kunnan palopäällikkö Heikki Lévon tiivisti nämä näkemykset Helsingin Sanomien mielipidesivulla 5.8.2001 julkaistussa mielipidekirjoituksessaan seuraavasti:

> ”Etelä-Suomen kunnat olivat valtaosaltaan myönteisiä uudistukselle mutta Pohjois-Suomessa uudistus on herättänyt voimakasta arvostelua. Suomi on erilainen ja riskeiltäänkin erityyppinen maa eri alueiltaan.
>
> Tällainen lailla ja valtioneuvoston päätöksellä määrätty aluerakenne ei sovellu tänne Pohjois-Suomeen samalla tavalla kuin Etelä-Suomen vahvoihin kaupunkikeskuksiin. Ei varsinkaan, kun esityksessä määritellään samanlaiset toiminnalliset kriteerit: asukaslukurajat, henkilöstömäärät ja muut sellaiset.” (Heikki Lévon: Pohjoisen pelastustoimi vastustaa pakkoyhteistyötä, Helsingin Sanomat 5.8.2001, Mielipide.)

Kirjoituksessaan Lévon ilmoittaa kannattavansa yhteistyötä, mutta sen tulisi tapahtua vapaaehtoisesti.

Siitä huolimatta, että lähtökohta on pääosin myönteinen, näinkin suurimittaisen hankkeen **läpivienti vaatii laajaa yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta**, eikä kahnauksiltakaan välttämättä vältytä. Esimerkiksi vaikeuksista käy se, että yhteistoimintasopimusta ei parilla alueella saatu aikaan säädetyssä ajassa, vaan jouduttiin turvautumaan valtioneuvoston päätökseen.

Pelastustoimen kehittämishankkeen loppuraportissa on kuvattu hankkeen viestintää seuraavasti:

> ”Hankkeen alkuvaiheessa 4.10.2000–26.3.2001 sisäasiainministeriön pelastusosasto järjesti tai osallistui 80 tiedotustilaisuuteen. Valtakunnallinen tiedotustilaisuus järjes-

tettiin 31.1.2001 Tampereella n. 500 osanottajalle sekä vastaava ruotsinkielinen tilaisuus Kuntatalolla 15.2.2001. Hankkeesta kirjoitettiin artikkeleita lähinnä pelastusalan julkaisuihin. Joukkotiedotusvälineille annettiin haastatteluja. Kuntaliitto tiedotti suoraan kuntiin yleiskirjeillä ja kunta-alan julkaisuissa. Eri sanomalehdissä käsiteltiin hanketta sisäasiainministeriön seurannan mukaan 136 lehtiartikkelissa marraskuusta 2000 heinäkuuhun 2001.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston internetin kotisivulle avattiin erityiset hankesivut, johon liitettiin kymmenittäin päätöksiä, tiedotteita ja tilannekatsauksia. Samoin osallistuttiin hyvin vilkkaana käytyyn keskusteluun hankesivujen Foorumissa, johon voitiin aluksi kirjoittaa nimimerkin varjossa.

Hankkeen tilannekatsausta julkaistiin säännöllisesti Pelastusosaston tiedotuksia lehdessä.

Vuoden 2002 alussa perustettiin internetympäristössä toimiva verkkoratkaisu (PeTo www-työympäristö) helpottamaan alueellisia valmisteluja ja lisäämään tiedonvaihtoa. Verkkoon myönnettiin käyttäjäoikeuksia aktiivisesti valmisteluihin osallistuville, kaikkiaan 312 henkilölle.

Tiedottamiseen osallistuivat merkittävällä henkilöpanoksella Suomen Kuntaliitto ja Kuntakoulutus, Suomen Palopäällystöliitto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto, Kunta-alan ammattiliitto ja Suomen Palomiesliitto sekä Nuohousalan Keskusliitto. Ne pitivät luentotilaisuuksia ja järjestivät koulutuspäiviä ympäri maata. Kunnat ja alueelliset valmisteluorganisaatiot järjestivät useita tiedotustilaisuuksia.

Tutkimuksista ja selvityksistä julkaistiin tiivistelmät netissä ja painotuotteina. Vapaaehtoispalokuntatoiminnan kehittämisohjelma julkaistiin suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja saksaksi. Koko hankkeesta tehty esite julkaistiin suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Hanketta esiteltiin myös Kuntamarkkinoilla ja Turvallisuusmessuilla.” (Sisäasiainministeriö, Pelastustoimen kehittämishanke, Pelastustoimen kehittämishankkeen vaiheet ja niiden arviointia 1.3.2004, sivu 7.)

Alueellisen pelastustoimen käynnistyminen

Kun sopimukset kuntien yhteistoiminnasta syntyivät, valittiin ensimmäiset pelastusjohtajat vuoden 2002 lopulla ja loput vuoden 2003 aikana. Alueellinen pelastustoimi käynnistyi aikataulun mukaisesti 1.1.2004 koko maassa. Tosin Pirkanmaa ja Satakunta olivat aloittaneet jo noin vuotta aikaisemmin.

Vaikka käytännön toiminnan käynnistymiseen liittyikin paljon työtä, vaivaa ja huolta, ei sitä vaihetta tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin. Se on oma lukunsa, josta joku aikanaan kirjoittakoon.

Alueellisen toiminnan alkuvaiheita tarkastellaan tässä vain omistajaohjauksen näkökulmasta.

Pelastustoimen ohjauksessa ja kehittämissä on alusta saakka ollut valtionhallinnolla vahva rooli. Tätä roolia korosti vielä 1990-luvun puolivälissä toimineen Pelastushallintotyöryhmä (ns. kansliapäällikkö Perttusen ryhmä), joka valitsi pohtimistaan vaihtoehdoista pelastustoimen kehittämisen pohjaksi ohjatun kunnallisen järjestelmän. Vaikka työryhmä ehdottikin normiohjauksen vähentämistä, se ehdotti samalla, että pelastustoimilaissa säädetään pelas-

tustoimen palvelutasosta ja vaadittavasta turvallisuustasosta ja että laissa tulee säätää valtion viranomaisille kuuluvasta oikeudesta valvoa ja ohjata kuntien pelastustointa sekä siinä tarvittavista toimintavaltuuksista ja voimavaroista. (Sisäasiainministeriö, Pelastushallintotyöryhmän mietintö, KM 11/1994, sivu 32.)

Kunnissa pelastustoimi koettiin verraten pieneksi itsenäiseksi, lainsäädännöllä vahvasti normitetuksi toimialaksi, jonka ohjaukseen ei oikein voinut eikä välttämättä tarvinnutkaan kiinnittää paljoakaan huomiota. Palopäälliköt kokivat asemansa varsin itsenäiseksi ja katsoivat, ettei ohjausta tarvittu eikä haluttu oikein miltään suunnalta. Jos kunnan keskushallinto sitä yritti, vedottiin sisäasiainministeriöön ja lääninhallitukseen ja niiden ohjeisiin. Samalla valtion taholta tulevaa ohjausta vastustettiin vetoamalla kunnalliseen itsehallintoon.

Kun edellä kuvatun tilanteen vallitessa ryhdyttiin toteuttamaan pelastustoimen järjestämistavan laajamittaista uudistusta, on vaikea kuvitella, että siinä olisi onnistuttu ilman tiukkaa ohjausta. Ohjaus järjestettiin pelastustoimihankkeen puitteissa. Muutoksen läpivientiin vaikutti myös se, että hankkeeseen sitoutuivat kaikki keskeiset sidosryhmät. Uuden järjestelmän valmistelutyön aikana laitosten toiminnan järjestämisessä mukana olleet vastuuhenkilöt muodostivat lukuisia työryhmiä, joiden ohjauksesta huolehti hankeorganisaatio, jossa valtionhallinnon edustajilla oli vahva rooli. Tätä tarvittiin järjestelmän muutoksen aikaansaamiseksi.

Sen jälkeen kun laitokset olivat aloittaneet toimintansa, valmistelutyön aikana syntyneet ryhmät jatkoivat yhteydenpitoaan, jossa vahva vetovastuu oli valtionhallinnolla. Ryhmissä pohdittiin sitäkin, millä tavoin laitosten ja kuntien yhteistoiminta tulisi järjestää eri asioissa. Näissä pohdinnoissa korostui pelastustoimen itsenäinen rooli suhteessa omistajina oleviin kuntiin. Esimerkiksi katsottiin, että pelastuslaitosten toimintaan ei kuulu millään tavoin osallistuminen kuntien varautumisasioihin. Ne tuli jättää kunnan murheeksi ja pelastustoimessa keskittyä vain pelastuslaitoksen omaan varautumiseen.

Nämä ajatukset herättivät pelkoja ja johtivat jopa ristiriitaan vasta aloittaneiden laitosten ja kuntien välillä erityisesti niillä alueilla, joissa pelastustoimessa omaksuttiin jyrkkä linja siinä, mitkä asiat kuuluivat pelastustoimelle ja mitkä eivät. Näiden asioiden lopullinen ratkaiseminen jäi kuitenkin Paras-hankkeen yhteydessä käynnistyneeseen valtiollistamiskeskusteluun vain reilu vuosi laitosten toiminnan käynnistymisen jälkeen. Kun tuossa selvittelyssä päätettiin jatkaa toiminnan kehittämistä olemassa olevalta pohjalta, oltiin uudessa tilanteessa ja jouduttiin pohtimaan sitä, mikä rooli kunnilla oikein voisi olla laitosten ohjauksessa ja millaista on alueellisten laitosten ja kuntien yhteistyö.

Pelastusjohtajien aloitteesta Kuntaliitto ja pelastuslaitokset perustivat omistajafoorumin, jossa olivat edustettuina kunnat, pelastuslaitokset ja Kuntaliitto. Omistajafoorumissa omaksuttiin linja, että kunnat ovat pelastuslaitosten omistajia. Foorumin ensimmäinen tehtävä oli laatia pelastustoimen omistajapolitiikkaa käsittelevä asiakirja. Kuntaliiton johtoryhmän 5.11.2007 hyväksymä Omistajapolitiikka pelastustoimessa asiakirja on liitteenä 36.

Asiakirjan mukaan pelastuslain velvoitteet kohdistuvat kuntiin, jotka on laissa velvoitettu hoitamaan nuo velvoitteet yhteistoiminnassa. Käytännössä velvoitteiden hoitaminen tapahtuu kuntien yhdessä omistaman alueellisen pelastuslaitoksen avulla. Laitokset ovat siis kuntien työväline lain mukaisten velvoitteiden hoitamisessa, ja siinä tarkoituksessa kunnat ohjaavat laitoksen toimintaa.

Valtionhallinnolla on regulaattorin rooli, johon kuuluu pitää huolta siitä, että kunnat hoitavat niille kuuluvat velvoitteet. Valtion viranomaiset eivät ohjaa laitoksia suoraan muutoin

kuin niissä tapauksissa, joissa pelastuslaissa on osoitettu velvollisuuksia suoraan pelastustoimen alueella toimiville pelastusviranomaisille tai joissa pelastuslaki antaa valtion viranomaisille mahdollisuuden ottaa pelastustoiminta johdettavakseen.

Omistajapolitiikan määrittely johti kuntien ja alueellisten pelastuslaitosten aikaisempaa aktiivisempaan yhteistyöhön. Toiminnan kehittämisen lähtökohdaksi asetettiin kysymys siitä, mikä on se lisäarvo, jonka pelastuslaitokset tuottavat kunnille, olipa sitten kysymys kriisijohtamisesta tai sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä.

Pelot ja epäilyt ja toteutunut kehitys

Pelastustoimen kehittämishankkeen yhteydessä tehtiin Tampereen yliopistossa kolmivaiheinen seurantatutkimus. Sen ensimmäisen vaiheen loppuraportti valmistui vuonna 2003, toisen vaiheen raportti vuonna 2008 ja kolmannen vaiheen raportti vuonna 2012.

Raportit ovat

1. Olavi Kallio: Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa. Seurantatutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti. Kunnallistutkimuksia-sarja. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2003.
2. Olavi Kallio ja Reijo Tolppi: Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004. Ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta. Kunnallistutkimuksia-sarja. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2008.
3. Olavi Kallio ja Reijo Tolppi: Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen. – Muutoksia ja kokemuksia aluepelastuksesta 2004–2010. Seurantatutkimuksen 3. vaiheen loppuraportti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.

Ensimmäisen vaiheen tuloksia tutkija Olavi Kallio kuvaa omilla www-sivuillaan seuraavasti:

> ”Kuntien edustajat ovat tyytyväisiä pelastustoimen ydintehtävien, tulipalojen sammutusten ja liikenneonnettomuuksien nykyiseen hoitoon. Väestönsuojeluun ja palotarkastuksiin ei olla yhtä tyytyväisiä. Pelastustoimen palvelutasossa ei odoteta tapahtuvan oleellista muutosta, mutta kuntien omien vaikuttamismahdollisuuksien arvioidaan heikentyvän suuresti. Suurimpina uhkina kuntien edustajat pitävät kustannusten nousua ja päätösvallan etääntymistä. Uhkiksi koetaan myös byrokratian lisääntyminen ja paikallistuntemuksen heikkeneminen. Myös vapaapalokuntien tulevaisuus aiheuttaa huolta.
>
> Palvelutason kohdalla on havaittavissa viranomaisten (lääninhallitusten arviot) ja kunnan edustajien käsityksissä ristiriitaa. Otoskuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä oman kuntansa palvelutasoon. Viranomaisten mukaan useiden kuntien palvelutasossa on selviä puutteita. Tämä näkyy myös PRONTOn tiedoissa: onnettomuuksia ennalta ehkäisevää valistustyötä ja palotarkastuksia ei ole kaikissa kunnissa tehty ohjeiden mukaisesti ja väestönsuojelun tehtävistä osa on jäänyt tekemättä.” (Olavi Kallion www-kotisivut.)

Seurantatutkimuksen toisen vaiheen tuloksissa todetaan palvelutason jopa parantuneen ja kustannuskehityksen pysyneen maltillisena. Kustannukset ovat seuranneet pitkälti yleistä kunta-alan kustannuskehitystä. Niitä kuntia, joissa kustannukset ovat laskeneet, on jokseenkin saman verran kuin niitä, joissa kustannukset ovat nousseet.

Mielenkiintoista toisen vaiheen tuloksissa on, että kuntien kokemukset pelastustoimen alueellistamisesta ovat osaksi ristiriitaisia. Tätä Olavi Kallio kuvaa seuraavasti:

> ”Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden mukaansa alueellistamisella on ollut sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia.
>
> Otosalueiden kuntien edustajat arvioivat pelastustoimen palvelutason pysyneen uudistuksen jälkeisinä vuosina hyvänä – ja eräiltä osin jopa parantuneen. Ongelmiksi nähdään heikot mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen asioihin sekä pelastustoimen kustannusten kasvu. Kustannuksia tarkastellaan ensisijaisesti oman kunnan maksuosuuksien muutoksena ja toissijaisesti pelastusalueen kustannusten muutoksena. Kuntaedustajat ovat tyytymättömiä kustannusten kehitykseen. Heidän mukaansa kustannukset ovat nousseet voimakkaasti ja jopa hallitsemattomasti. Edellä mainittu taloustilastoihin perustuva tarkastelu ei antanut tukea kuntaedustajien arvioille voimakkaasta kustannusten kasvusta.”

Kolmannen vaiheen keskeisimmät tulokset kuvataan loppuraportissa seuraavasti:

> **”Pelastustoimen ja sen toimintaympäristön tunnusluvut**
> Pelastustoimi on organisoitunut kuntien tekemien sopimusten mukaisesti joko isäntäkuntamallin tai maakuntamallin mukaan. Toimintaympäristössä on tapahtunut voimakasta keskittymistä (väestö ja työpaikat) kaupunkiseuduille.
>
> **Pelastustoimen palvelutaso**
> Onnettomuuksien ehkäisyn osalta palvelutaso on (tilastotarkastelu, PRONTO) kehittynyt suotuisasti. Toimintavalmiudessa ei ole tapahtunut oleellista muutosta, väestönsuojelun palvelutaso on alueellistamisen aikana pudonnut lähtötason alapuolelle.
>
> **Pelastustoimen talous**
> Kuntien maksuosuuksien kasvu on ollut keskimääräistä verrattuna yleiseen kuntatalouden kustannuskehitykseen. Näin on tapahtunut erityisesti Länsi-Uudenmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan alueilla. Kainuun ja Päijät-Hämeen alueilla kuntien maksuosuudet ovat vuoden 2007 jälkeen kasvaneet muita otosalueita ja keskimääräistä nopeammin.
>
> **Kuntaedustajien arviot pelastustoimesta**
> Pelastustoimen palvelutaso on heikentynyt. Kuntien maksuosuudet ovat edelleen kasvaneet. Mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimeen kunnan omalla alueella ovat pysyneet huonoina. Sopimuspalokuntien merkitys on suuri, huolena VPK-yhdistysten ja sopimuspalokuntien toiminnan jatkuvuuteen liittyvä epävarmuus. Odotettavissa olevia haasteita: talouden kiristyessä tehtävät lisääntyvät ja osaksi erilaistuvat keskittävän aluekehityksen seurauksena. Säätilan ääri-ilmiöt lisääntyvät ja riskit kasvavat. Kuntien yhteistoimintaan perustuva pelastustoimi on toimiva myös tulevaisuudessa.
>
> Yhteistyöviranomaisten arviot pelastustoimesta, sen kanssa tehtävästä yhteistyöstä
> Yhteistyötahojen (hätäkeskus, poliisi, terveydenhuolto, ympäristö-viranomaiset, rakennustarkastus) arviot yhteistyön tasosta ovat pysyneet pitkälti samanlaisina 2. ja 3. vaiheen kyselyissä: yhteistyö on toiminut melko hyvin tai jopa erittäin hyvin.”
> (Olavi Kallio ja Reijo Tolppi: Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen. – Muutoksia ja kokemuksia aluepelastuksesta 2004–2010. Seurantatutkimuksen 3. vaiheen loppuraportti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012. Taulukko 43, sivu 124.)

Koska kunnissa eli suuri pelko kustannusten voimakkaasta noususta jo pelastustoimen kehit-

tämishankkeen yhteydessä, laati sisäasiainministeriö 6.10.2003 päivätyn muistion kustannusvaikutuksista. Muistio on raportin liitteenä 37.

Sisäasiainministeriö ja Kuntaliitto tarkastelivat kustannuskehitystä vuonna 2005 alueellisen pelastustoimen kahden ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, ja siinä todettiin samoin kuin edellä tutkimuksissa, että kustannusten kehitys noudatti yleistä kunta-alan kustannuskehitystä. Tästä laadittu raportti on liitteenä 38.

Kun alueellisten pelastuslaitosten toimintaa käynnistettiin tarvittiin luonnollisesti monenlaista tukea siihen, miten asiat tulevissa laitoksissa pitäisi järjestää. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton talousasiantuntija Oiva Myllyntaus laati vuonna 2003 julkaisun ”Alueellinen pelastustoimi – taloudenhoidon järjestäminen” nimisen julkaisun, jossa tarkasteltiin sitä, millä tavoin tulevissa laitoksissa talousasiat tulisi järjestää. (Oiva Myllyntaus: Alueellinen pelastustoimi – taloudenhoidon järjestäminen, Suomen Kuntaliitto 2003, liitteenä 39.)

OSA VI
Pelastuslaitosten kumppanuusverkon kehittyminen

Pelastuslaitosten yhteydenpito oli käynnistynyt jo ennen alueellisen pelastustoimen syntymistä. Suurten laitosten (Espoo, Helsinki, Tampere, Turku ja Vantaa) johto oli jo useiden vuosien ajan pitänyt tapanaan kokoontua jonkin laitoksen kutsumana epävirallisiin tilaisuuksiin pohtimaan yhteisiä asioita, mm. pelastuslaitosten kansainvälisen valmiusyksikön (FRF) toimintaa. Kokoukset olivat kutakuinkin ulkopuolisilta suljettuja tilaisuuksia ja sisälsivät mahdollisuuden laitosten johdon epäviralliseen ja epämuodolliseen kanssakäymiseen ja rentoon yhdessäoloon. Ryhmästä käytettiin nimitystä G5. Tämän yhteistyön ympärille syntyi alueellisten pelastuslaitosten perustamisen jälkeen pelastusjohtajien yhdistys.

Valtakunnan laajuinen tulevien aluepelastuslaitosten yhteistyö käynnistyi sisäasiainministeriön organisoimana toimintana pelastustoimen kehittämishankkeen yhteydessä. Kullakin pelastustoimen alueella oli valittu alueellisen pelastustoimen valmistelusta vastaava henkilö. Näille henkilöille ja myöhemmin pelastusjohtajille järjesti pelastustoimen kehittämishankkeessa toiminut informaatio-ohjauksen osahanke useita yhteisiä valmennustilaisuuksia. Tästä yhteistyöstä kehittyi laitosten perustamisen jälkeen johdon foorumiksi kutsuttu yhteistyömuoto, jonka vetäjänä toimi pelastusylijohtaja sisäasiainministeriöstä.

Johdon foorumin kokouksiin osallistuivat aluksi pelastusjohtajien lisäksi edustajat sisäasiainministeriön pelastusosastolta, lääninhallituksista, Pelastusopistolta, Hätäkeskuslaitoksesta ja Puolustusvoimista. Myöhemmin osanottajajoukkoa laajennettiin Kuntaliiton ja pelastusalan järjestöjen edustajilla. Johdon foorumissa käsiteltiin koko pelastustoimen alan yhteisiä asioita kuten pelastustoimen strategiaa ja toimintasuunnitelmia.

Valmisteluvastuussa olevan henkilön lisäksi tulevilla pelastustoimen alueilla oli joukko henkilöitä, jotka valmistelivat tulevien laitosten toimintaan liittyviä osa-alueita kuten onnettomuuksien ennaltaehkäisyä, pelastustoimintaa, varautumista ja väestönsuojelua sekä hallintoa ja taloutta. Pelastustoimen kehittämishanke organisoi myös näille valmistelijoille omia tapaamisia ja seminaareja, joissa kartoitettiin valmistelutilannetta ja pyrittiin ratkomaan yhteisiä ongelmia. Tämä verkostomainen yhteistyömuoto jatkui vielä laitosten toiminnan aloittamisen jälkeenkin aina laitosten itsensä perustaman kumppanuusverkon syntymiseen saakka.

Alueellisen pelastustoimen käynnistymisen aikoihin pelastusjohtajilla oli tarve vaihtaa ajatuksia ja pohtia ratkaisuja joskus vaikeisiinkin asioihin, joihin itse kukin törmäsi omaa laitostaan käynnistäessä. Tarvittiin vertaistukea ja haluttiin keventää mieltä omassa joukossa. Tämän tarpeen seurauksena kaikki pelastusjohtajat alkoivat kokoontua jo vuonna 2003 jonkin laitoksen kutsusta vastaavan kaltaisiin tilaisuuksiin kuin aikaisemmin suurten laitosten edustajat olivat kokoontuneet. Asian ohella oli tärkeää rento yhdessäolo.

Varsin pian, kun laitosten perustamistoimet oli saatu eri alueilla tehdyksi, osoittautui tarpeelliseksi johtajien kokoontumisissa ottaa kantaa pelastustoimen kehittymiseen, käsitellä laajoja kaikille laitoksille yhteisiä asioita ja muodostaa yhteinen näkemys erilaisiin valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Alun alkaen varsin suljettu toiminta alkoi näkyä julkisuudesta. Tästä

ovat esimerkkeinä mm. seuraavat Pelastustieto-lehden otsikot:

- Pelastusjohtajat odottavat enemmän järjestöiltä (Pelastustieto 9/04 sivu 49)
- Vesa Parkko johtaa pelastusjohtajia (Pelastustieto 2/05, sivu 25)
- Pelastusjohtajat haluavat pelastuslaitoksista Euroopan tehokkaimmat (Pelastustieto 5/05, sivu 37)
- Pelastusjohtajat: Valtiollistaminen ei saa olla vain omistajan vaihdos (Pelastustieto 8/05, sivu 9)

Epävirallisina tapaamisina alkanut yhteistyö kehittyi tarpeeksi jollakin tapaa vahvistaa yhteistyötä ja luoda edellytykset laitosten omalle edunvalvonnalle. Käytiin keskusteluja pelastuslaitosyhdistyksen perustamisesta. Se ei kuitenkaan toteutunut, vaan sen sijaan perustettiin pelastusjohtajien yhdistys, jota kuitenkaan ei rekisteröity.

Samaan aikaan kun alueellisten laitosten toiminta vakiinnutettiin, käynnistyi myös laajoja valtakunnallisia hankkeita, joihin tarvittiin pelastuslaitosten kannanottoja ja työpanosta. Vaikka yhdistyksen muotoon järjestetty pelastusjohtajien toiminta jäsensikin laitosten keskinäistä yhteistyötä, kasvava työmäärä alkoi käydä raskaaksi kulloinkin valitulle puheenjohtajalle. Tämän seurauksena pelastuslaitokset päättivät käynnistää Palosuojelurahaston pääasiallisella rahoituksella 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.(Piia Vähäsalo: Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana, Pelastuslaitosten verkon kehittämisohjelma 2010–2015, Pelastuslaitosten kumppanuushanke, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009, sivu 5.) Hankkeen loppuraportti on liitteenä 40.

Kumppanuusverkon ylimpänä yhteistyötasona on pelastusjohtajien kokous. Käytännön asioita johtaa pelastusjohtajien hallitus. Toiminta on jaettu neljälle palvelualueelle, joissa kussakin on edustajat kaikista pelastuslaitoksista, ja lisäksi palvelualueiden toimintaan osallistuvat sisäasiainministeriön pelastusosaston edustajat. Palvelualueet olivat toiminnan käynnistyessä turvallisuus, pelastustoiminta, tukipalvelut ja ensihoito.

Kumppanuusverkon toiminta kehittyi siten, että joulukuussa 2009 jokainen pelastuslaitos erikseen ja Kuntaliitto tekivät yhteistoimintasopimuksen, jonka perusteella kumppanuusverkon käytännön toimiin hankittiin työpanosta Kuntaliitosta. Tämän lisäksi laitokset rahoittivat yhdessä ja Palosuojelurahaston avustuksella henkilötyöpanoksia erilaisiin valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Tämän toimintamallin kehittämiseksi laadittiin ehdotus ns. Nappimallista. Siinä ajatuksena oli, että kumppanuusverkon toiminnassa olisi yksi päätoiminen pääkoordinaattori ja kullakin palvelualueella omat päätoimiset henkilöt, joiden tehtävänä olisi palvelualueen toiminnan käytännön tehtävien hoito. Esitys on liitteenä 41.

Nappimalli ei ole toteutunut sellaisenaan, mutta Kuntaliiton ja pelastuslaitosten välille laadittiin vuoden 2012 alussa voimaan tullut palvelusopimus (liite 42), jonka perusteella pelastuslaitokset ja Kuntaliitto rahoittavat yhdessä henkilön, jonka tehtävänä on kumppanuusverkon toiminnan käytännön työ ja Kuntaliitossa tarvittavat pelastustoimen asiantuntijatehtävät. Tässä tehtävässä aloitti 1.2.2012 kehittämispäällikkö Jussi Rahikainen.

Yhteenveto

Palo- ja pelastustointa on ohjattu lainsäädännöllä hiukan yli 80 vuotta. Vuonna 1933 annettu ensimmäinen palolaki uudistettiin 27 vuoden kuluttua vuonna 1960. Vuoden 1960 laki noudatteli vielä palo- ja pelastustoimen järjestämisen ja järjestämisvastuun osalta pääpiirteissään aikaisempaa lakia, eikä se sisältänyt tässä suhteessa merkittäviä uudistuksia.

Seuraava uudistus, joka tapahtui 1970-luvun puolivälissä, sisälsi pelastustoimen rakenteellisen kehittämisen kannalta kaksi merkittävää uudistusta. Toinen oli kunnille asetettu velvoite perustaa aluehälytyskeskukset ja toinen kunnille aluehälytyskeskusten perustamiseen ja ylläpitämiseen sekä palo- ja pelastustoimen käyttökustannuksiin säädetty valtionosuus. Aluehälytyskeskusten perustaminen pakotti kunnat yhteistyöhön. Se järjestettiin kuntien sopimuksenvaraisena yhteistoimintana.

Kuntien palo- ja pelastustoimeen saama käyttökustannusten valtionosuus merkitsi voimakasta palo- ja pelastustoimen vahvistumista varsinkin pienissä ja taloudelliselta asemaltaan heikoissa kunnissa, jotka tulivat ensimmäisinä valtionosuuden piiriin. Suurimmillaan valtionosuus oli ensimmäisen kantokykyluokan kunnissa 75 prosenttia kustannuksista. Valtionosuuden maksaminen oli porrastettu, ja ylempiin kantokykyluokkiin kuuluneiden kuntien valtionvaltionosuuden maksamista lykättiin niin, että viimeiset pääsivät sen piiriin vasta juuri ennen kuin koko järjestelmä purettiin ja palo- ja pelastustoimen valtionosuudet siirrettiin kuntien yleisiin valtionosuuksiin vuonna 1989.

Koska valtiovalta osallistui kuntien palo- ja pelastustoimen kustannuksiin, se saattoi asettaa toiminnan kehittämiselle konkreettisia ja tiukkojakin tavoitteita. Esimerkiksi valtakunnallisessa yleissuunnitelmassa palo- ja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä vuosille 1979–1983 todettiin, että vuoden 1981 alkuun mennessä perustetaan palopäällikön päävirka niihin kuntiin, joissa ei palopäällikön virkaa voida hoitaa sivuvirkana tai muuhun virkaan yhdistettynä. Samassa yleissuunnitelmassa oli yhtenä tavoitteena myös se, että vuoden 1982 alkuun mennessä perustetaan aluehälytyskeskukset, jollei sisäasiainministeriö ole myöntänyt pidennystä tähän määräaikaan.

Seuraava merkittävä uudistus palo- ja pelastustoimen järjestelyihin tehtiin säädettäessä pelastustoimilaki vuonna 1999. Tuolloin yhdistettiin aiemmin erillisinä lakeina olleet palo- ja pelastustoimilaki sekä väestönsuojelulaki. Näin lainsäädännöllä vahvistettiin se käytäntö, joka oli pikkuhiljaa tullut vallitsevaksi varsinkin pienissä kunnissa, että paloviranomaiset hoitivat myös kuntien väestönsuojeluviranomaisen tehtävät. Koska 1980-luvulla alkanut kehitys poisti normiohjauksen, ei vuoden 1999 laissa säädetty yksityiskohtaisesti esimerkiksi palolautakunnasta ja sen tehtävistä.

Lainsäädännön mukaan kunta oli ollut vastuussa alueensa palo- ja pelastustoimen järjestelyistä noin 70 vuotta. Tuo ajanjakso päättyi, kun vuonna 2001 säädettiin laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Silloin vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyi valtioneuvoston päättämillä alueilla toimiville kunnille yhteisesti. Kuntien yhteisesti perustamat alueelliset pelastuslaitokset aloittivat toimintansa vuoden 2004 alussa. Tämän jälkeen lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2003 vastaamaan muuttunutta tilannetta, ja vuonna 2011 säädettiin uusi pelastuslaki, joka tätä kirjoitettaessa on voimassa.

Alueelliseen järjestelmään siirtymistä voidaan pitää palo- ja pelastustoimen tärkeimpänä tähänastisena hallinnollisena uudistuksena. Muutos oli pitkän prosessin seuraus. Jonkinasteiseen yhteistoimintaan pelastustoimessa oli totuttu alusta alkaen. Olihan jo ensimmäinen palolaki velvoittanut naapurin antamaan apua sellaisissa onnettomuustilanteissa, joissa omat voimat eivät riittäneet. Tätä palokuntien operatiivista yhteistyötä kehitettiin ja systematisoitiin vuosikymmenten kuluessa.

Edellä mainitun lain velvoitteisiin perustuvan yhteistoiminnan lisäksi lainsäädäntö on antanut kunnille mahdollisuuden tehdä vapaaehtoisesti yhteistoimintasopimuksia sekä avun antamisesta että laajemmastakin yhteistyöstä. Laajimmillaan kunnalla on ollut mahdollisuus antaa oma pelastustoimensa kokonaan toisen kunnan hoidettavaksi.

Vapaaehtoiseen yhteistoimintaan kuntia on houkuteltu tarjoamalla esimerkiksi valtion rahoitusta kaukoavustuspalokuntien kalustohankintoihin. Kuntia on uhkailtu sillä, että maaherran aloitteesta valtioneuvosto voi pakottaa ne tekemään sopimuksia. Kuntia on painostettu asettamalla yhteistoiminnan synnyttäminen keskeiseksi valtakunnalliseksi kehittämistavoitteeksi ja velvoitettu laatimaan yhteistoimintasuunnitelmia sekä perustamaan aluehälytyskeskuksia. Lopulta kunnat pakotettiin hoitamaan pelastustoimi yhteisesti valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla.

Vaikka kuntien keskinäistä yhteistoimintaa on kauan pidetty valtakunnan tasolla tavoiteltavana ja tarpeellisena, jotta voitaisiin vastata pelastustoimessa eteen tuleviin haasteisiin, yhteistoiminnan aikaan saaminen vapaaehtoisesti ei merkittävässä määrin onnistunut. Epäonnistumisen syitä on lukuisia, ja niitä voidaan hakea sekä pelastusalan sisältä että sen ulkopuolelta.

Pelastusalan sisäisenä yhteistoiminnan jarruna saattoi olla se, että lain velvoittaman naapuriavun antamisen ja sen ympärille rakentuneen operatiivisen yhteistyön katsottiin riittävän. Pitemmälle menevää yhteistyötä ei tarvittu eikä haluttu. Olisihan sellainen merkinnyt palopäällikön omassa kunnassaan saavuttaman itsenäisen aseman menettämistä.

Yhteistoiminnan kehittymistä hidastavana tekijänä saattoi olla myös se, että julkinen talous oli vielä 1970-luvulla suhteellisen vaakaa ja lisäksi taloudelliselta kantokyvyltään heikoimmat kunnat alkoivat saada valtionosuutta. Kun kunta sai valtionosuutta esimerkiksi tuon 75 prosenttia pelastustoimen käyttökustannuksista, oli palopäällikön viran ja muiden pelastustoimen virkojen perustaminen sille suhteellisen edullista, eikä ainakaan taloudellista tarvetta yhteistyöhön naapurin kanssa ollut.

Kun pelastustoimen käyttökustannuksiin saadut valtionosuudet liitettiin osaksi kuntien yleistä valtionosuutta 1980-luvun lopulla ja julkinen talous ajautui lamaan 1990-luvulla, syntyi jonkinlainen halu tarkastella yhteistyötä myös naapureiden kanssa. Tulokset jäivät tällöinkin laihoiksi. Syynä saattoi olla se, että pelättiin pelastustoimessa syntyvän yhteistyön johtavan koko kunnan liittämiseen naapuriin, ja sitähän ei voitu hyväksyä.

1970- ja 1980-lukujen taitteessa alkoi voimakas hallinnon muutos, jolloin valtion keskushallinnon ohjausta sekä valtakunnallisten suunnitelmien ja hallinnollisten normien merkitystä vähennettiin. Tehtäviä ja vastuuta palvelutuotannosta siirrettiin alaspäin. Kuntien toimintaa ohjanneita normeja purettiin ja sektorikohtaisesta kehittämisestä irtaannuttiin ja kuntien toimintavapautta lisättiin. 1980-luvun lopulla käynnistyneen vapaakuntakokeilun myötä lautakuntien määrä väheni merkittävästi ja kunnan sisäinen delegointi lisääntyi. Normiohjauksen tilalle tuotiin markkinaohjauksen periaatteita.

1990-luvun alkupuolella uudistettiin kuntien valtionosuusjärjestelmä, ja valtionhallinnon mahdollisuus yksityiskohtaiseen tulosohjaukseen poistui. Lopulta vuosikymmenen puolivälissä uudistettiin kuntalaki. Kuntien ja valtion suhteen kannalta oli merkityksellistä se, että valtion valvonta muuttui laillisuusvalvonnaksi eikä kunnan tekemiä päätöksiä enää tarvinnut alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Laillisuusvalvontaa toteutettiin lähinnä muutoksenhakumenettelyllä.

Kun otetaan huomioon julkisen talouden kiristyminen ja voimakas hallinnon uudistaminen, oli selvää, että myös pelastustoimen asemaa ja pelastustointa ohjaavaa lainsäädäntöä jouduttiin tarkastelemaan tapahtuneen kehityksen valossa. 1990-luvulla nousi eri yhteyksissä keskusteluun myös se, tulisiko vastuu pelastustoimesta siirtää kunnilta valtiolle osaksi muita turvallisuuspalveluja. Aloitteellisia asiassa olivat usein kunnat ja Kuntaliitto.

Mielenkiintoista on, että valtiollistamiskeskustelussa pelastusalan kenttäväen vastapuoleksi nostettiin pääasiassa sisäasiainministeriö ja kuntien ja Kuntaliiton rooli jäi taka-alalle, vaikka ne olivatkin yleensä aktiivisia pitämään esillä pelastustoimen siirtämistä valtion vastuulle.

Valtiollistaminen tai sen selvittäminen nousi esiin myös eri selvitysmiesten työn yhteydessä pohtivatpa he sitten julkisen talouden tasapainottamista, kuntien ja valtion suhdetta tai valtion aluehallinnon kehittämistä. Noissa selvityksissä pelastustoimen asemaa pohdittiin yhdessä esimerkiksi oikeusaputoimen, holhoustoimen, maatalouden lomituspalveluiden ja kuluttajaneuvonnan kanssa.

Vuosikymmenen puolivälissä pelastustoimen asemaa ja lainsäädännön kehittämistarpeita pohti pelastushallintotyöryhmä. Se päätyi ehdottamaan ohjatun kunnallisen järjestelmän varaan rakentuvaa pelastustointa. Tämäkään ei kokonaan rauhoittanut valtiollistamiskeskustelua, joten vielä vuosikymmenen lopulla asetettiin selvitysmies, jonka tehtävänä oli ottaa kantaa pelastustoimen siirtämiseen valtion vastuulle. Selvitysmies päätyi ehdottamaan lainsäädännöllä määrättyä alueellista yhteistyötä, ja tämän ehdotuksen pohjalta syntyivät nykyiset alueelliset pelastuslaitokset.

Merkille pantavaa 1990-luvulla käydyssä pelastusalan kehittämistä koskevassa keskustelussa oli se, että ala ja erityisesti isojen kaupunkien palopäälliköt lähes yksissä tuumin keskittyivät torjumaan pelastustoimen mahdollisen siirtämisen valtion vastuulle. Tämä vastarinta näyttää vieneen sen henkisen energian, jota olisi tarvittu alan omasta aloitteesta tapahtuvaan kehitystyöhön, esimerkiksi kuntien välisen yhteistoiminnan aikaansaamiseen, joka toteutui vasta 2000-luvun alussa lainsäädännön pakottamana.

2000-luvun alussa sisäasiainministeriö käynnisti hankkeen valmistelemaan alueelliseen pelastustoimeen siirtymistä selvitysmiehen tekemän esityksen pohjalta. Hanke edusti varsin modernia hallinnon kehittämistyötä. Ei perustettu toimikuntaa, jonka ehdotuksia olisi odoteltu ja sitten ihmetelty, miten ne toteutettaisiin. Kun kyseessä oli hanke, sille voitiin asettaa konkreettiseksi tavoitteeksi saada aikaan alueellinen pelastustoimen järjestelmä. Hanke noudatti modernin hallinnon kehittämisen periaatteista myös siinä mielessä, että se tehtiin varsin hyvässä vuorovaikutuksessa niin pelastustoimen organisaatioiden ja kuntien kuin muidenkin sidosryhmien kanssa. Hankkeessa tehtiin myös vaikuttavuusarvio. Hankkeen lopputuloksena syntyi 22 alueellista pelastustointa, jotka aloittivat toimintansa vuoden 2004 alussa.

Julkisen hallinnon kehittämisen näkökulmasta on mielenkiintoista, että kyettiin siirtymään runsaasta 400 hallinnollisesta yksiköstä kertarysäyksellä 22 yksikköön. Lähtökohtana tälle kehitykselle voidaan pitää sitä, että jo 1980-luvulla oli nähtävissä, että muutamaa suurinta

kaupunkia lukuun ottamatta yksi kunta oli liian pieni yksikkö vastaamaan tehokkaasti näköpiirissä oleviin pelastustoimen haasteisiin. Tarvittiin muutosta.

Valtiollistamiskeskustelujen yhteydessä pohdittiin mahdollisuutta, että pelastustoimi järjestettäisiin kihlakuntien kokoisilla alueilla, jolloin se olisi ollut helppo kytkeä valtion paikallishallinnon yhteyteen. Pelastustoimen järjestämistä pohdittiin myös voimassa olleen seutukuntajaon pohjalta. Sekä kihlakuntajako että seutukuntajako olisivat merkinneet noin 90 alueen muodostamista, ja ainakin muutamat alueet olisivat jääneet varsin pieniksi, vain muutaman kunnan muodostamiksi alueiksi.

Kun selvitysmies Pekka Myllyniemi pohti omaa esitystään, hän joutui arvioimaan sitä, minkä kokoisilla alueilla pelastustoimi voitaisiin järjestää tehokkaasti riippumatta siitä, onko isäntänä kunta vai valtio. Kummassakaan tapauksessa toiminta ei pitkällä aikavälillä voinut rakentua perinteiseen yksittäisten kuntien ylläpitämään pelastustoimen järjestelmään. Alueellistaminen oli siis välttämätöntä. Kun selvitysmiehen ehdotukseksi hahmottui kuntien yhdessä ylläpitämä alueellinen pelastustoimi, selvitysmies määritteli sellaiset kriteerit, jotka alueen tuli täyttää, jotta pelastustoimi voisi selviytyä tulevista haasteista. Kriteereitä olivat mm. riittävä taloudellinen volyymi ja riittävän suuri palkatun henkilökunnan määrä sekä vahva keskuskunta. Työssään selvitysmies arvioi, että määritellyt kriteerit täyttäviä alueita voisi olla noin 30.

Kun työtä jatkettiin sisäasiainministeriön perustamassa hankkeessa, kriteereitä kehitettiin edelleen. Taloudellisten ja henkilöstövoimavarojen lisäksi otettiin mm. huomioon pelastustoimen kannalta keskeiset hallinnolliset aluerajat kuten hätäkeskusalueiden ja maakuntien rajat.

Molemmissa kriteerimääritelmissä kiinnitettiin huomiota erityisesti pelastustoiminnan kannalta keskeisen sopimuspalokuntatoiminnan toimintaedellytyksiin.

Huolellisesti määriteltyjen alueiden muodostamiskriteereiden ohella toteutuneeseen aluejakoon pääsyä helpotti ehkä sekin, että sekä selvitysmies että kehittämishanke toimivat tiiviissä vuorovaikutuksessa sekä pelastusalan että kuntien kanssa.

Lopputulokseen pääsemiseen vaikutti ehkä sekin, että pelastusalan sisällä koko 1990-luvun jatkunut valtiollistamisen torjuntataistelu päättyi suureen helpotukseen, kun selvitysmies sitten esittikin kunnallisen järjestelmän säilyttämistä, vaikkakin radikaalisti muutettuna. Selvitysmiehen työ sai varsin myönteisen vastaanoton, vaikka aivan kitkatonta alueiden muodostaminen ei kuitenkaan ollut enää siinä vaiheessa, kun alueiden rajoja määriteltiin.

Kun alueelliset pelastuslaitokset aloittivat toimintansa pitkän ja monivaiheisen prosessin seurauksena, odotukset kohdistuivat toiminnan tuottamaan taloudelliseen säästöön ja parempaan palveluun. Tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että palvelutasossa on tapahtunut hienoista paranemista ja kustannuskehitys on pysynyt kuntien yleisen kustannuskehityksen tahdissa. Siitä oltaneen verraten yksimielisiä, että toteutettu uudistus antaa aikaisempaa paremman perustan toiminnan kehittämiselle ja palvelutason parantamiselle. Tästä on hyvä jatkaa.

Jälkikirjoitus

Vaikka olenkin pyrkinyt välttämään henkilökohtaisia kannanottojani tämän aineiston kokoamisen yhteydessä, olen toimeksiantajan toivomuksesta ja suostuttelujen jälkeen heltynyt hiukan pohtimaan sitä, miltä alan tulevaisuus saattaisi näyttää.

Tulevaisuutta koskevat ajatukseni ovat tiivistyneet neljään asiakokonaisuuteen: pelastustoimen pitkän aikavälin tavoitteiden asetteluun, tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen edistämiseen, keskushallinnon ja paikallishallinnon välisen yhteistoiminnan kehittymiseen ja yhteiskunnallisen lisäarvon tuottamiseen.

Selvitysmies Myllyniemen visio oli, että Suomessa on maailman tehokkain pelastustoimi, joka on taloudellinen ja lähellä ihmistä ja jossa motivoitunut ja tehtävänsä taitava henkilöstö vastaa onnettomuusriskien hallinnasta. Pelastusjohtajat ovat omissa kannanotoissaan määritelleet tavoitteeksi Euroopan tehokkaimman pelastustoimen, ja pelastustoimen strategia-asiakirjassa (Pelastustoimen strategia 2025) visioidaan, että Suomessa on hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi.

Näiden visioiden perusteella päämääriksi esitetään mm. ennaltaehkäisyn toteuttamista niin, että onnettomuuksien määrä vähenee, pelastuslaitosten kehittämistä laaja-alaisiksi turvallisuusosaajiksi, henkilöstön ammattitaidon kehittämistä jne.

Minulle noista strategia-asiakirjoista syntyy sellainen kuva, että visiot ovat hienoja mutta epäselviä. Tämä johtaa siihen, että todellisiksi tavoitteiksi tulevat erilaiset pyrkimykset osoittaa mittaamalla tai jollakin muulla tavoin noiden visioiden toteutuminen. Strategiset päämäärät ovat sinänsä tavoitteellisia, mutta ovatko ne riittävän haastavia ja konkreettisia? Onko niitä liikaa? Synnyttävätkö ne innovaatioita?

En voi välttyä ajatukselta, että strategiat ovat liian monimutkaisia ja tavoitteet liian lähellä sitä työtä, jota tehdään muutoinkin. Niitä on hieno esitellä ja niistä voi keskustella viisaan tuntuisesti.

Kun strategioita kehitetään, riittäisikö pelastustoimen ainoaksi visioksi ja strategiseksi päämääräksi esimerkiksi se, että yhtään ihmisestä johtuvaa onnettomuutta ei satu?

Tavoite on helppo tyrmätä sillä, että sellaiseen tilanteeseen ei päästä. On totta, että siihen ei absoluuttisesti päästäkään, mutta jos siihen pyritään, joudutaan monet asiat ja toimintatavat miettimään kokonaan uudelleen. Jokaisen tulipalon tai onnettomuuden jälkeen joudutaan pohtimaan, miten tapahtunut voitaisiin vastaisuudessa välttää.

Oman haasteensa tuo sekin, että pelastustoimi ei pysty estämään onnettomuuksia pelkästään omalla työllään. Tarvitaan laajaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden välillä. On osattava vaikuttaa siihen, mitä muut tekevät, ja annettava avoimesti oma osaaminen kaikkien käyttöön. Uskoisin, että tämän tapainen tavoite olisi riittävän pitkäjänteinen ja haastava sekä synnyttäisi myös uusia innovaatioita.

> Onko pelastusala valmis asettamaan rohkeita, kauaskantoisia ja kovia, yksinkertaisia tavoitteita omalle toiminnalleen?

Toinen tulevaisuuteen vaikuttava tekijä on siinä, millaiset valmiudet hallita edessä olevia, entistä nopeammin tapahtuvia muutoksia pelastustoimen koulutusjärjestelmä antaa. Tehtävä on vaativa, koska nyt koulutusta saavat vaikuttavat työelämässä seuraavat 30 vuotta.

Tätä aineistoa kootessani en ole voinut välttyä pohtimasta, miksi 1990-luvulla valtiollistamiskeskustelussa oli taistelun makua ja miksi yhteistoimintaan ei rohjettu tarttua. Yksi mieleen tullut ajatus on, että tuona aikana palopäälliköt olivat mitä suurimmassa määrin kouliintuneet tehtäviinsä käytännön kautta. He olivat todellisia sammutus- ja pelastustoiminnan asiantuntijoita, joiden päällystötehtäviin 1960- ja 1970-luvulla saama koulutus oli vielä verraten vähäinen. Oli vain pieni joukko päälliköitä, joilla oli ylempi korkeakoulututkinto. Maalaiskunnan palopäälliköllä saattoi olla takanaan käytännön työn lisäksi vain muutaman viikon mittainen koulutus palopäällikön tehtäviin. Voidaan kysyä, millaiset teoreettiset valmiudet tällaisella henkilöllä oli pohtia ja ottaa kantaa pelastustoimen järjestelmän suuriin muutoksiin, jotka uhkasivat hänen omaa asemaansa.

Uskon, että palopäällystön koulutuksen vähäisyys johti osaltaan myös keskushallinnon ja paikallisten toimijoiden välisen epäluulon syntymiseen. Sisäasiainministeriön pelastusosaston virkoihin rekrytoitiin kelpoisuusvaatimusten perusteella korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, joilla ei välttämättä aina ollut kovin syvällistä pelastusalan tuntemusta ainakaan kenttäväen mielestä. Siksi palopäällystön keskuudessa ministeriön väkeä ei ehkä osattu arvostaa riittävästi. Heitä saatettiin pitää pyrkyreinä ja vallan tavoittelijoina. Katson, että vallinnut tilanne vaikutti haitallisesti pelastustoimen kehitykseen sekä pelastusosaston ja palopäällystön yhteistoimintaan.

Vaikka pelastustoimen päällystön koulutus on nykyään aivan eri tasolla kuin 1970-luvulla, on vieläkin niin, että ammattikorkeakoulututkinto ei anna pätevyyttä alan ylimpiin virkoihin, joissa vaaditaan ylempää korkeakoulututkintoa. Mielestäni meillä tulisi avata sellaisia väyliä, joilla ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamien olisi pelastusalan koulutuksen saaneille henkiöille mutkatonta esimerkiksi Pelastusopiston ja eri yliopistojen ja korkeakoulujen yhteistyönä . Näin loisimme houkuttelevan polun alan koulutuksen saaneille pätevöityä yhteiskunnan huippuvirkoihin.

> Onko olemassa valmiutta koulutusjärjestelmän kehittämiseen niin, että pelastusalan päällystötutkinnosta on helppo jatkaa ylempään korkeakoulututkintoon?

Kolmas pelastuslaitosten tulevaan kehitykseen vaikuttava tekijä on sisäasiainministeriön ja pelastuslaitosten välinen yhteistoiminta.

Laitosten ensimmäisen kymmenvuotistaipaleen aikana on kyetty vahvistamaan laitosten keskinäistä yhteistyötä laitosten kumppanuusverkon avulla. Laitokset ovat kyenneet organisoimaan keskinäisen yhteistyönsä siten, että voidaan sopia kaikkia laitoksia koskevista asioista, jotka kukin toteuttaa omalla tavallaan. Kumppanuusverkossa jokainen laitos on halunnut säilyttää sovittujenkin asioiden osalta itsenäisen päätösvallan siitä, miten yhteisesti sovittua noudatetaan kussakin laitoksessa. Menetelmä näyttää toimivan laitosten kesken suhteellisen hyvin.

Toinen asia on, sujuuko sisäasiainministeriön pelastusosaston ja laitosten keskinäinen yhteistyö hyvin. Vallitseeko pelastusosaston ja laitosten välillä varaukseton luottamus? Mielestäni ei.

Vaikuttaa sille, että sopivaa yhteistyömuotoa ei ole löytynyt. Valtion taholla herkästi koetaan, että laitokset ovat liian itsenäisiä eikä niiden toimintaan voida tarpeeksi vaikuttaa, ja laitokset

puolestaan kokevat, että ministeriö ei toimi niiden tahdon mukaisesti. Tämä on ristiriita, joka tulisi ratkaista. On kyettävä saamaan aikaan kyräilyn sijasta luottamukseen perustuva yhteistyö, koska molemmat tarvitsevat toisiaan. Helppo ratkaisu tähän tietenkin olisi pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle. Silloin voitaisiin toimia samalla periaatteella kuin esimerkiksi poliisihallinnossa.

Nyt tilanne on kuitenkin monimutkaisempi, koska sekä ministeriö että laitokset ovat itsenäisiä toimintayksiköitä eikä niillä ole toisiinsa nähden suoraa käskyvaltaa lukuun ottamatta eräisiin onnettomuustilanteisiin liittyviä toimia.

Ratkaisuehdotukseni on, että luodaan kumppanuusajatteluun perustuva yhteistoimintamuoto pelastusosaston ja laitosten välille. Alan yhteiset tavoitteet ja suunnitelmat tulee voida tehdä yhteistyössä niin, että kaikilla osapuolilla on aidosti samanlaiset vaikutusmahdollisuudet lopputuloksen suhteen. Kumppanuusajatteluun perustuvan yhteistyön käsitettä olen käyttänyt tässä harkiten, koska se soveltuu hyvin kuvaamaan itsenäisten toimijoiden yhteistyötä. Tiedän kyllä, että tätä käsitettä jotkut vahvasti vierastavat.

> Ovatko sisäasiainministeriö ja pelastuslaitokset valmiita yhdessä rakentamaan luottamukseen perustuvan yhteistyön, jonka varassa toiminnan kehittäminen tapahtuu samaan suuntaan eikä torjuntavoittoja tai -tappiota enää lasketa?

Neljäs tulevaisuuden haasteista on se, millaista lisäarvoa pelastustoimi tuottaa yhteiskunnalle. Voidaan ajatella, että tulipalojen sammuttaminen ja onnettomuustilanteiden hoitaminen on pelastuslaitosten perusosaamista, josta on pidettävä huolta ja jota on edelleen kehitettävä.

Pelastustointa koskeva lainsäädännön edellyttämä taso saavutetaan, kun onnettomuuksien ennaltaehkäisy onnistuu ja onnettomuuksien määrä vähenee. Tämäkään ei mielestäni vielä riitä.

Uskoakseni pelastustoimen sisälle kertyy sellaista osaamista, josta yhteiskunta voi hyötyä laajemminkin. Tästä on osoituksena esimerkiksi pelastuslaitosten ensivaste- ja ensihoitotoiminta. Näissä palveluissa voidaan käyttää hyväksi pelastustoimen valmiutta ja resursseja toimialalla, jota ei säädellä pelastuslailla. Samoin lisäarvoa tuottaa pelastuslaitosten kunnille tarjoama tuki varautumisessa esimerkiksi suuriin luonnononnettomuuksiin.

Kun tarkastellaan sitä, pitäisikö pelastustoimen olla nykyisen kunnallisen järjestelmän sijasta valtion hoidossa, pidän ainoana kestävänä tarkastelupohjana yhteiskunnallisen lisäarvon tuottamista. Pelastuslain edellyttämät tehtävät voidaan hoitaa hyvin, olipa isäntänä valtio tai kunta. Asiassa voidaan tehdä täysin poliittinen valinta ja toimia sen mukaan.

Kunnallisessa järjestelmässä lisäarvoa on haettava kunnille arvoa tuottavien toimintamuotojen ja palveluiden kehittämisestä.

Valtiollisessa järjestelmässä lisäarvoa haetaan integraatiosta muiden turvallisuusviranomaisten, esimerkiksi poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa.

> Kumman isännän palveluksessa pelastustoimen yhteiskunnalle tuottama lisäarvo on suurempi?

Pelätty valtiollistamiskeskustelu jatkuu pelastustoimessa siihen saakka, kunnes edellä esitettyyn kysymykseen on saatu vastaus. Osoitus keskustelun jatkumisesta on valtiollistamisvaihtoehdon selvittely Paras-hankkeen yhteydessä vuonna 2005. Asiasta pulpahti pintaan

kupla myös Jyrki Kataisen hallituksen pohtiessa kuntien tehtävien mahdollista vähentämistä vuonna 2012.

Olen kuunnellut huolestuneena esityksiä, joissa pelastuslaitosten edustajat kaipaavat puolueetonta ja rehellistä selvitystä isännästä. Näyttää sille, että ratkaisu alan kohtalosta halutaan ulkoistaa jollekin toiselle sen sijaan, että itse aktiivisesti haettaisiin yhteiskunnallista lisäarvoa ja kehitettäisiin toimintaa sen mukaan.

> Onko pelastustoimi uittopuu, jota ohjaillaan ulkopuolelta pysymään puomien välissä virran sujuvasti vietävänä?

Pelastustoimen tulevaan kehitykseen pitkällä aikavälillä vaikuttaa se, millaiset vastaukset edellä esittämiini kysymyksiin kyetään antamaan.

Jos mietin asiaa lyhyellä aikavälillä, niin olen suuresti yllättynyt, jos pelastustoimen järjestelmä vielä kymmenen vuoden kuluttua on samanlainen kuin nyt. Yleinen hallinnon kehitys ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden uudelleenorganisointi pakottaa tarkastelemaan pelastustoimen hallinnollisia rajoja aivan uudesta näkövinkkelistä.

Kuvitellaan vaikkapa sitä, että tulevat suuret sosiaali- ja terveystoimen alueet haluavat pitää pelastuslaitokset edelleen ensihoitopalvelujen tuottajina ja palvelut kilpailutetaan koko sosiaali- ja terveystoimen alueella. Silloin pelastuslaitokset joutuvat kilpailemaan keskenään palveluntuottajan roolista ja vain yksi laitos tulee palvelun tuottajaksi. Mitä muut tekevät? Vaikka aivan noin ei tapahtuisikaan, joudutaan harkitsemaan alueiden kokoa ja alueiden rajoja. Tältä suunnalta katsottuna minusta tuntuisi luontevalta, että pelastustoimen alueita olisi sama määrä kuin sosiaali- ja terveystoimen alueita.

Toinen alueiden koon arviointiin vaikuttava seikka on se, että alueet ovat tällä hetkellä kovin erikokoisia esimerkiksi taloudellisilta mahdollisuuksiltaan. Kun pienimän laitoksen talous on noin 6 miljoonan euron tasolla, niin suurin laitos on noin 60 miljoonan tasolla. Voidaan hyvin kysyä, kummalla on paremmat mahdollisuudet hakea toiminnan sisäisiä joustoja ja panostaa toiminnan kehittämiseen. Asiaa voisi konkretisoida siten, että nykyisistä laitoksista suurimmat voisivat kukin pitää yhtä henkilöä jatkuvasti ulkomailla hankkimassa uutta tietoa laitoksen käyttöön, mutta pienimmillä ei tähän ole varaa.

Näyttää sille, että toiminnan järjestämisen kannalta alueiden koon suurentamista voidaan pitää perusteltuna. Muodostuuko tälle kehitykselle kuntapohjaisessa järjestelmässä ongelmaksi demokratian toteutuminen? Alueiden koon kasvaminen vaikuttaa siihen, että myös päätöksentekomekanismi on mietittävä uudelta pohjalta. Jo nykyisissä laitoksissa ovat varsinkin pienemmät kunnat kokeneet jäävänsä suurten varjoon päätöksenteossa ja asioihin vaikuttamisessa. On koettu, että kunta on vain maksumies vailla valtaa. Kuntaomistajuuden säilymisen kannalta on ratkaisevaa, miten alueiden koon kasvaessa turvataan se, että kaikki omistajina olevat kunnat kokevat saavansa oman äänensä kuuluviin tasavertaisesti. Tässä suhteessa on mielenkiintoista nähdä, kuinka tämä asia ratkaistaan sosiaali- ja terveystoimen alueilla. Kun siitä saadaan kokemusta, on sitä sovellettava myös pelastustoimeen.

Pidän selvänä, että lyhyellä aikavälillä pelastusalueiden määrä vähenee merkittävästi. Tässä prosessissa on onnistumisen kannalta ratkaisevassa asemassa yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen alueiden kanssa. Myös omistajina olevat kunnat on kyettävä saamaan kytketyiksi tiiviiseen yhteistyöhön laitosten kehittämisessä.

Pitkällä aikavälillä varmasti arvioidaan pelastustoimen isäntäkysymystä, ja silloin mittarina on yhteiskunnan lisäarvon tuottaminen. Miten laitoksille käy, jos esimerkiksi ensihoito menetetään? Mistä löytyy sen jälkeen lisäarvo yhteistyöhön kuntatoimijoiden kassa?

LIITTEET
Osa III

Liite 1. Hallitusneuvos Esko Koskisen kalvot

Kuusankosken kalvot (1990-luvun alkupuolelta)

Kalvo 1

Leo Pesonen: Tulenvaara ja sen torjuminen (1920)

- Palolainsäädäntö
- Opetustoimi
- Palotoimen järjestely kuntaa suuremmalla alueella
- Naapuriavustus
- Keskuspalokunnat
- Osanotto kansainvälisiin kongresseihin
- Kehityksen seuraaminen ulkomailla
- Jne.

Ovat aloja joissa vain valtio voi tehokkaasti tai ainakin paikallisiin monilukuisiin elimiin verrattuna ilman suunnatonta turhaa voimankulutusta toimia.

Kalvo 2

Miksi palotoimi on osa kunnallishallintoa?

- Historiallinen kehitys
- Syntynyt kyläyhteisöjen ja ”kansalaisaktiivisuuden” varaan ja eräissä suurissa kaupungeissa kaupunginhallintoon. Heijastaa sen ajan käsitystä valtion/kunnan tehtävistä
- Leo Pesosen ajatukset 1920-luvulla
- 1930 palolainsäädäntö
- Ei harkittu uudelleen vuoden 1930-jälkeen palotoimen osalta.
- Väestönsuojelu 1930–1960-luvun lainsäädännössä myös kunnallinen tehtävä

Kalvo 3

Kunnallinen pelastushallinto

+	–
Lähellä kansalaista	Kuntien yhteistoiminta vaikeaa
Paikalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisuihin	Ylikunnalliset järjestelmät ongelmallisia
Päätöksenteko tapahtuu siellä missä toiminta	Valtakunnan turvallisuustavoitteiden määrittely ongelmallista
Kytkeytyminen kunnan muuhun organisaatioon	Palvelutaso vaihtelee liikaa
VSS-tukee kunnan yleistä valmiussuunnittelua	Pieni kuntakoko
Kansalaispalaute?	Uhka: Uusi kunnallislaki (vai mahdollisuus)
	Kansalaispalaute?
	Lääni- ja valtakunnan tason onnettomuudet

Kalvo 4

Valtion pelastustoimi

+	–
Kokonaisjärjestelmän luominen helppoa Rationalisointi Johto-organisaatio omalta alalta Tasovaatimukset helppo toteuttaa eduskunnan tahdon mukaan Tavoitteet samat Säästöjä kalustohankinnoissa Lääni- ja valtakunnantason onnettomuuksien johtaminen	Etääntyy paikallistasosta Menettää yhteydet kunnan tukiorganisaatioihin VSS-kokonaisuus muuttuu Merkitsee totaalista muutosta (uhka sinänsä) VPK:t Unohtaa erilaisuuden

Kalvo 5

Palon ehkäisy

- Ei hyötyjä siirrosta
- Tavoitteet yhteneväiset?

Sammutus- ja pelastustoimi

- Isommat yksiköt
- Samat periaatteet – samat toimintavalmius vaatimukset
- Miten kuntien yhteistoiminta – valtion palokunta eroavat toisistaan?
- Säästää kalustossa/paloasemarakentamisessa
- Miten sovitetaan PEPA-järjestelmään

Kalvot 6 ja 7 puuttuvat

Kalvo 8

Yhteenveto

- Hyvää ja toimivaa perusjärjestelmää ei tulisi muuttaa, jos ei ole varma, että uusi on parempi
- Kunnallisia ratkaisuja tulisi saada aikaan
- Onko valtion organisaatio paremmin ”kontrollissa” kuin alueellinen laitos, jota kukaan ei valvo
- Valtion osallistumista ”lisävaatimusten” kustannuksiin parannettava ja lakiin paremmat valmiusvaatimukset

Liite 2. Suomen Palopäällystöliiton kirje Kuntaliitolle 11.10.1993

11.10.1993

Suomen Kuntaliitto
Helsinki

Suomen Palopäällystöliitto on seurannut erittäin kiinnostuneena ja sittemmin myös huolestuneena keskustelua, joka on virinnyt eräiden selvitysmiesten esityksistä valtiollistaa palokunnat ja pelastustoiminta. Tätä keskustelua on käyty pääsääntöisesti valtion viranomaisten johdolla ja ehdoilla, ei kuitenkaan niin, että mahdollisen valtiollistamisen toteuttamista tahi seuraamuksia olisi koskaan asetettu monitahoisen, kriittisen tutkimuksen ja keskustelun kohteeksi. Tällaisen keskustelun tekee ajankohtaiseksi myös se tosiasia, että sisäasiainministeriön pelastusosastolla ollaan parhaillaan valmistelemassa uutta palo- ja pelastustoimilakia. Tätä työtä tekevät ministeriön virkamiehet itsenäisesti ilman ulkopuolisia alan asiantuntijoita.

Valtiollistamishankkeen tekee ainutlaatuiseksi se tosiasia, että se toteutuessaan merkitsisi ilmeisesti merkittävintä muutosta koko pohjoismaisessa palo- ja pelastustoimen historiassa. Toimintaa, joka keskiajalta lähtien on ollut yksittäisten kylä- sittemmin maalais- ja kaupunkikuntien vastuulla ollaan nyt siirtämässä valtion tehtäväksi.

Tässä yhteydessä tulee myös muistaa, että tulipalojen sammutus on niin Suomessa kuin muissakin pohjoismaissa pohjautunut vapaaehtoisuuteen. Se on koettu kansalais-velvollisuudeksi oman ja lähiympäristön turvaamiseksi ja on sittemmin johtanut erityyppisten, ympäristön tarpeesta lähteneiden organisaatioiden syntymiseen. Historiallinen tosiasia siis on, että nykyinenkin palo- ja pelastustoimi, niin vakinaiset palokunnat kuin ennenkaikkea vapaaehtoiset palokunnat ovat sekä syntyneet, että toimineet oman yhteisön ehdoilla ja hyväksi.

Tältä pohjalta ei voitane pitää kohtuuttomana, jos Palopäällystöliitto, kunnallisen ja vapaaehtoisen palopäällystön ja -alipäällystön edustajana edellyttää, että palo- ja pelastustoimen mahdollista valtiollistamista edeltää perinpohjainen, julkinen kansalaiskeskustelu, jossa hankkeen tarve ja tarkoituksenmukaisuus puntaroidaan.

Tällaisen keskustelun pohjaksi esitämme joukon väittämiä ja ky-

symyksiä:

1) Esityksiä palo- ja pelastustoimen valtiollistamisesta on tehty valtion hallinnon ja valtion viranomaisten taholta. Kuitenkin palo- ja pelastustoimen hallinto niin valtakunnan kuin lääninkin tasolla on jo valtion hallussa. Tämä on merkinnyt sitä, että kunnallista palotointa on arvioitu enemmän hallinnollisena kuin käytännöllisenä kenttätoimintana.

2) Mitkä ovat lähtökohdat ja tarpeet palo- ja pelastustoimen valtiollistamiselle, kun valtionhallinnossa yleensä pyritään delegointiin keskushallinnosta paikallishallintoon sekä normiohjauksen tietoiseen purkuun.

3) Muissa pohjoismaissa arvioidaan mahdollisuuksia kilpailuttaa palo- ja pelastustointa samalla tavoin kuin eräitä muitakin kunnallisia toimialoja. Kehityssuunta on siis vastakkainen kuin meillä.
Eräissä, aiemmin tiukasti keskusjohtoisissa valtioissa on tapahtunut huomattavia yhteiskunnallisia muutoksia, jotka ovat johtaneet mm. keskusjohdon purkamiseen tai vähentämiseen.

4) Selvitysmies Hirvelä on edellyttänyt, että "sellaisia siirtoja tulee välttää, jotka merkitsevät nykyisin tehokkaasti ja taloudellisesti organisoidun toiminnan muutoksia."
Onko valtion pelastustoimi valmis takaamaan saman palvelutason minkä kukin kunta antaa tällä hetkellä asukkailleen. Kunnat käyttävät palo- ja pelastustoimeen vuosittain tietyn rahamäärän. Saadaanko vähintäänkin sama summa vuosittain valtion budjettiin.

5) Kunnilla on omistuksessaan huomattava määrä erilaista palo- ja pelastustoimen kiinteää ja irtainta omaisuutta. Mitä sille tapahtuu?

6) Kunnilla on palveluksessaan tuhansia palo- ja pelastustoimen ammattilaisia. Tiedustellaanko heidän halukkuuttaan siirtyä valtion palkkalistoille.

7) Tiedustellaanko kuntalaisilta, ovatko he halukkaita ylläpitämään ja kustantamaan kunnallisen palokunnan vai haluavatko saman tyyppistä valtion kustantamaa palvelua kuin saavat esim. poliisilta.

8) Erityisen arveluttavalta tuntuu vapaaehtoisten palokuntien asema mahdollisessa valtiollisessa pelastustoimessa. VPK:den merkitys sopimuspalokuntina kaikissa Suomen kunnissa ja erityisesti niissä lähes 400:ssa kunnassa, joissa ei ole vakinaista palokuntaa on ratkaisevan tärkeä.Vapaaehtoisten palokuntien ideologinen ja toiminnallinen tausta on syntynyt kylien, kuntien ja kaupunkien asukkaiden tarpeista. Niiden toimimista "valtion palokuntina" on kovin vaikea ajatella. Itsenäisinä järjestöinä voivat VPK:t itse päättää toimin-

nastaan.

9) Järjestelmän muutoksen tulisi tuoda tullessaan selkeitä etuja entiseen verrattuna. Mikäli tämä voidaan osoittaa on muutos perusteltu. Mikäli kuitenkin olemassaolevaa järjestelmää pystytään kehittämään samojen etujen saavuttamiseksi tulee mielummin ryhtyä kehittämis - kuin muutostyöhön.

10) Suomen Palopäällystöliitto näkee, että valtakunnan palo- ja pelastustointa voidaan ja pitää kehittää.
Liitto on jäsenistöineen valmis käymään perusteellisen selvitystyön ja keskustelun palo- ja pelastustoimen kehittämisestä valtakunnassa.

Sakari Lehtinen
puheenjohtaja

Risto Manninen
toiminnanjohtaja

Liite 3. Markku Haiko 1992

SUOMEN KUNNALLISLIITTO
Markku Haiko

MUISTIO
12.11.1992

Arviointi palo- ja pelastustoimen siirtämisestä kunnilta valtiolle

Palo- ja pelastustoimi on osa turvallisuuspalveluita. Palo- ja pelastustoimen ydin on siinä, että onnettomuuksilta vältyttäisiin ja silloin, kun tarvitaan apua, se saadaan nopeasti.

Keinot — Palo- ja pelastustoimen keinot ovat ennalta ehkäisy onnettomuuksien torjumiseksi ja onnettomuustilanteissa tapahtuva ns. Operatiivinen toiminta ihmisten ja omaisuuden pelastamiseksi.

Vastuu — Nykyinen toiminnan järjestämisvastuu on kunnilla.

Normitus — Toiminnan järjestämisestä on palo- ja pelastustoimilaissa, sen nojalla annetussa asetuksessa, öljyvahinkojen torjunnasta annetussa laissa sekä muissa laeissa, jotka koskevat mm. vaarallisia aineita ja palovaarallisten laitosten katselmuksia.

Lainsäädännön ohella pää asiallista normeerausta tapahtuu sisäasiainministeriön ohjeissa, ympäristöministeriön antamissa rakentamismääräyksissä

Ohjaus ja valvonta
Palo- ja pelastustoimen järjestämistä ja toiminnan kehittämistä ohjaa ja valvoo sisäasiainministeriö yhdessä lääninhallitusten kanssa.

Palokunnat — Suomessa on noin 60 vakinaista palokuntaa, 190 puolivakinaista ja 590 sopimuspalokuntaa.

Henkilöt — Palokuntien työhön osallistuu noin 20 000 henkilöä, joista vapaaehtoisia tai toimenpidepalkkaisia on noin 15 000 henkilöä

Talous — Vuoden 1991 ennakkotietojen mukaan kuntien palo- ja pelastustoimen menot olivat noin 1,5 miljardia markkaa. Kaupunkien osuus menoista noin 1,0 miljardia markkaa ja muiden kuntien osuus 0,5 miljardia markkaa.

Saman ennakkotiedon mukaan tulot ovat yhteensä noin 0,3 miljardia markkaa, josta kaupunkien osuus noin 0,25 miljardia markkaa ja muiden kuntien osuus 0,05 miljardia markkaa.

Palo- ja pelastustoimen tehtävät ovat:
- sammutus- ja pelastustoiminta
- palonehkäisy
- rakenteellinen palonehkäisy
- palotarkastustoiminta
- nuohous
- hallinto ja muut ylläpitotehtävät

Palokunnat hoitavat myös osittain sairaankuljetusta

Hälytysjärjestelmä

Maa on jaettu 59 hälytysalueeseen, joissa aluehälytyskeskukset toimivat hälytyskeskuksina ja välittävät ”toimeksiannot” palokunnille ja sairaankuljetusyksiköille. Uuden aluejaon mukaan maahan on rakennettu 26 hälytyskeskusta.

Kokeilukeskusten suunnittelu on käynnissä.

Järjestämisvaihtoehdot

Palo- ja pelastustoimi voidaan järjestää periaatteessa kolmen vaihtoehdon mukaisesti:

- jatketaan kunnallisena
- siirretään valtiolle
- siirretään vakuutusyhtiöiden huoleksi

Jatketaan kunnallisena

Ajatuksen ydin on siinä, että kunta määrittelee haluamansa turvallisuustason. Valtion normeeraus puretaan kaikilta osiltaan, jolloin:

- kunnat valitsevat hallintomallinsa ja mahdolliset yhteistyökumppaninsa,
- suuriin onnettomuuksiin varaudutaan kuntien yhteistoiminnalla,
- kunnat määrittelevät henkilökuntamäärän ja sen kelpoisuudet,
- kunnat hoitavat palotarkastukset niin kuin haluavat,
- vastuu nuohouksesta kiinteistönomistajille; toiminta täyskatteisena yksityisenä toimintana,
- hälytyskeskukset liikelaitoksina tai yhtiöinä; palveluista maksetaan käytön mukaan,
- riskialtisteollisuus ja vaarallistenaineiden kuljetuksista vastuussa olevat osallistuvat palo- ja pelastustoimen kustannuksiin joko suoraan tai vakuutusyhtiöiden kautta,
- liikenneonnettomuuksien aiheuttamat kustannukset katetaan liikennevakuutusmaksuilla.

Plussat

- Kunnissa niiden itsensä haluama turvallisuustaso.
- Valtio ei normeeraa järjestämistapaa. Sen rooli on korkeintaan konsultin rooli.
- Vapaaehtoisen toiminnan turvaavat motiivit ja samaistuminen oman kunnan palvelukseen. (Paikallinen leima säilyy.)
- Rahoituspohja laajenee.
- Kustannuksen kunnan haluamalla tasolla.
- Palotoimen ja kunnan muun hallinnon yhteistoiminta sujuvasti

Näin järjestettäessä kunnan kassasta ulosvirtaava rahamäärä jossain määrin vähenee.

Miinukset

- Ongelmia saattaa syntyä suuronnettomuuksien johtamisessa.
- Kuntien välinen yhteistoiminta sopimuksen varaista. Siihen ei voida määrätä. (Toiminnan rationalisointi hyödyt voivat jäädä saavuttamatta.)
- Kunnissa erilainen palvelutaso.

Siirretään valtiolle

Ajatuksen ydin on siinä, että valtio määrittelee paikallisen turvallisuustason.

Kuntien vaikutusmahdollisuus on neuvottelu kuten poliisipalveluissakin. Valtion asiana on miettiä mahdolliset rahoituspohjan laajennukset yms.

Plussat
- Kuntien menot vähenevät yhteensä noin 1,5 miljardia markkaa.
- Yhteistoiminta voidaan määrätä. Sen seurauksena toimialan rationalisointi helppoa vrt. poliisitoimi.
- Suuronnettomuuksien johto selvä
- Hätäkeskuspalveluista kunnille ei huolia eikä menoja.
- Toiminta voidaan liittää osaksi poliisitointa tai puolustuslaitosta.

Miinukset
- Kunnilla ei mahdollisuuksia ratkaista haluamaansa palvelutasoa.
- Vapaaehtoisuus vaarantuu, kun paikallisuus poistuu. Seurauksena saattaa olla kokonaisuutena nykyistä kalliimpi ja huonommin palveleva järjestelmä

Annetaan vakuutusyhtiöiden huoleksi

Ajatuksen ydin on siinä, että vakuutusyhtiön arvioimat riskit määrittelevät turvallisuustason.

Plussat
- Kuntien menot vähenevät noin 1,5 miljardia markkaa.
- Toiminnan kustannukset kohdistuvat sinne, missä taloudelliset hyödyt kaikkein suurimmat.

Miinukset
- Vakuutusyhtiöiden taloudellinen etu määrittää turvallisuustason. (Esimerkiksi teollisuuslaitoksen palosta aiheutuva työttömyys ja lomautukset jäävät huomioon ottamatta.)

Tämän ratkaisun tunnen mahdolliseksi, mutta en kykene sitä jäsentelemään itseäni tyydyttävällä tavalla.

Henkilökohtainen esitykseni ratkaisuksi

Esitykseni perustuu siihen, että palo- ja pelastustoimen turvallisuudesta on jollakin tasolla huolehdittava. Siitä ei voida kokonaan luopua.

Toiminnallisesti uskon parhaaseen lopputulokseen päästävän kunnallista järjestelmää kehittämällä edellä esittämälläni tavalla. Uskoni perustuu siihen, että luotan kuntien kykyyn löytää oikean tasoisen ratkaisun ja ennen kaikkea näen vapaaehtoisen toiminnan säilymisen mahdolliseksi.

Poliittisesti Kunnallisliiton on kuitenkin nykyisessä keskustelutilanteessa asetettava etusijalle vaatimus toiminnan siirtämisestä valtiolle.

Tämän ajatuksen keskeinen peruste on kuntien menojen vähentäminen. Tästä voi seurata se, että kuntien ja valtion välille syntyy uudenlainen yhteistyö niin palo- ja pelastustoimen kuin poliisitoimenkin hoitamisesta. Suhde on sellainen, että kunnat edelleen hoitavat tehtävät, mutta täyttä korvausta vastaan kuntien ja valtion keskenään tekemien sopimusten perusteella.

Ajatukset raapusteli

Markku Haiko

Liite 4. Markku Haiko 1997

SUOMEN KUNTALIITTO
Markku Haiko

AJATUKSIA
15.9.1997

Veikko Heino

Ministeri Backmanin johtamalle neuvotteluryhmälle tehtävä selvitys

Palo- ja pelastustoimi

Saatteeksi

Olen kirjoittanut paperin siinä hengessä, että se on tarkoitettu ensisijaisesti talon sisäisen valmistelutyön pohjaksi. Koska ehdotan pelastustoimen siirtämistä valtion vastuulle ja liitto on aiemmin ottanut kannan, että se säilytetään kunnilla, en halua olla epälojaali työnantajaani kohtaan. En halua käydä julkista keskustelua siitä, että mielipiteeni on ristiriidassa talon kannan kanssa.

Yleistilanne

Palo- ja pelastustoimi on kuntien vastuulla. Pelastuslaki on tekeillä. Siinä yhdistetään palo- ja pelastustoimilaki sekä väestönsuojelulaki. Lausunnolla oleva lakiehdotus säilyttää varsinaiset palo- ja pelastustoimen tehtävät kunnilla, kuitenkin niin, että valtiolla (sisäministeriöllä) on varsin tukeva mahdollisuus toiminnan ohjailuun.

Poikkeuksena edellä mainittuun periaatteeseen lausunnolla olleessa ehdotuksessa ehdotetaan kuntien ja valtionvälistä työnjakoa muutettavaksi niin, että hätäkeskukset siirtyisivät valtion ylläpitämiksi. Hätäkeskuksiin tarkoitus yhdistää myös poliisin hälytyskeskukset. Tähän asiaan Kuntaliiton lausunnossa varovaisen myönteinen kanta, joskin varauksena on käynnissä olevan kokeilun antamien tulosten hyödyntäminen ennen lopullista ratkaisua. Ymmärtääkseni palopäälliköt vastustavat ajatusta.

Kunta-valtiosuhdetta edellisen kerran käsiteltäessä oli esillä palo- ja pelastustoimen valtiollistaminen. Silloin liitto otti kannan, että se säilytetään kunnilla.

Suomessa on noin 60 kunnassa vakinainen palokunta, puolivakinaisia on noin 190 kunnassa ja parissa sadassa kunnassa on sopimuspalokunta kunnallisena palokuntana. Vapaaehtoisia palokuntia on noin 600 ja teollisuuspalokuntia noin 200.

1
Kuntien rooli toiminnan järjestämisessä

Pelastustoimi on luonteeltaan ristiriitainen, kun asiaa tarkastellaan kunnan roolin kannalta. Kunta lähellä kuntalaista on luonnollinen turvallisuuspalvelujen tuottaja. Pelastustoimi (palotoimi) kunnallisena tehtävänä on yksi vanhimmista kunnallisista tehtävistä, joten asenteet ovat vahvasti kunnallisen toiminnan kannalla. Kunnan roolia korostaa myös vapaaehtoisen palokuntajärjestelmän ylläpito ja niiden samaistuminen oman kunnan tai oman kylän palvelijaksi.

Toisaalta kaikkien Suomen kansalaisten tasavertaisen turvallisuuden kannalta ei kuntakohtaisesti voisi olla kohtuuttoman suuria eroja turvallisuuspalveluissa. Tiettyä perustasoa voidaan edellyttää kaikkialla. Tähän tähtää pelastuslakiehdotuksenkin määrittely palvelutasosta ja siihen liittyvästä valtakunnallisesta ohjauksesta. Sen vuoksi kunnan vapaata valintaa alueellaan oman turvallisuustasonsa määrittelyyn ei tulla tulevaisuudessakaan sallimaan. Tästä seuraa, että keskushallinto haluaa ohjata kuntien toimintaa, mutta onko sillä halukkuutta osallistua rahoitukseen ohjauksen edellyttämällä tasolla, on kyseenalaista.

Pelastustoimessa on kyse sellaisista turvallisuuspalveluista, että niiden siirtäminen kuntien vapaaehtoisuuden varaan ei käytännössä ole mahdollista nyt eikä tulevaisuudessa. Jos näin tehtäisiin, ei yleinen kaikille kansalaisille samanvertainen perustasovaatimus ole mahdollinen.

Johtopäätökset Pelastustoimi tulee olemaan lakisääteinen tehtävä.

Pelastustoimi voisi olla valtion vastuulla. Kuntien rooli voisi olla valtion kanssa tehtävän sopimuksen perusteella tehtävien hoitaminen ja järjestäminen omalla alueellaan. Kunnat eivät osallistuisi yleisen perustason ylläpitämiseen tarvittavan toiminnan rahoitukseen, mutta voisivat halutessaan tarjota korkeampitasoista palvelua, jonka rahoittaisivat itse.

Jos jokin kunta ei kykene tekemään pelastustoimen järjestämisestä sopimusta valtion kanssa, voi toinen kunta ottaa hoitaakseen tehtävät tai ne jäävät valtion järjestettäviksi.

2

Kuntien summattu toiminnan volyymi 1995 tilinpäätöstietojen perustella.

Palokunnilla oli vuonna 1995 lähtöjä seuraavasti:

Tulipalot	noin 11 000 kpl
Muut onnettomuudet	noin 16 700 kpl
Muut tehtävät	noin 19 500 kpl

Muista tehtävistä suurin osa on tarkistus ja varmistustehtäviä, jotka aiheutuvat esimerkiksi virhehälytyksistä.

Palokunnat suorittavat sairaankuljetuksia noin 200 000 kpl /vuosi. Niistä kiireellisten osuus on noin 100 000 kpl.

Talous vuonna 1995		
Käyttömenot	1,66	miljardia markkaa
Käyttötulot	0,33	miljardia markkaa

Rahoitusrakenne		
Maksutulot	0,07	miljardia markkaa
Myyntitulot	0,12	miljardia markkaa
Muut tulot	0,14	miljardia markkaa

Valtionosuudet eivät näy suoraan, koska ne sisältyvät yleisiin valtionosuuksiin. Näin ollen ei myöskään verorahoituksen osuutta voi tarkasti määritellä.

3
Mahdolliset tehtävienjaon tai vastuun muutokset valtion, kuntien ja yksityisen sektorin kesken ja ehdotukset jos muutoksia ehdotetaan.

Ks. kohta 1

4
Toiminnan kehitysnäkymät n 5 vuoden tähtäimellä ja siihen vaikuttavat tekijät.

Perusolemukseltaan toiminta säilyy nykyisellään. Painotukset muuttuvat seuraavasti:

* Paikalliset riskit tunnistetaan tarkemmin ja toiminta suunnitellaan riskien perustella.
* Painopiste siirtyy operatiivisesta toiminnasta ennaltaehkäisevään toimintaan ja näkökulma laajenee perinteisistä tulipaloista kaikenlaisten onnettomuuksien ennalta ehkäisyyn.
* Kansalaisten omat velvollisuudet onnettomuuksien torjunnassa korostuvat ja yleinen kansalaiskasvatus lisääntyy.
* Hätäkeskusjärjestelmä kehittyy ja nykyisten keskusten määrä vähenee.
* Viranomaisradioverkon rakentaminen käynnistyy ja se merkitsee uusien viestintävälineiden hankintaa koko rintamalla.
* Palokuntien (ainakin vakinaisten) tehtävät kehittyvät ensihoitotehtävien suuntaan eli uhrin hoitamiseen onnettomuuspaikalla tai sairauskohtauksen hoitamiseen tapahtumapaikalla. Tästä seuraa ammattitaitovaatimusten kasvu.

5
Toiminnan volyymi

	Vuosi 1995	Vuosi 1998	Vuosi 2002
Käyttömenot mrd mk	1, 66	1,80	2,0
Investoinnit	0,22	0,3	0,3

Käyttötulojen voidaan olettaa olevan nykyisen suuruiset noin 0,3–0,4 miljardia markkaa. Investointitulot ovat olleet vuonna 1995 noin 0,05 miljardia markkaa ja siitä valtion osuus noin 0,04 miljardia markkaa. Investointitulot säilynevät tulevina vuosina entisellään.

6
Toiminnan rahoitusrakenteen muutos

Perusturvallisuuteen kuuluva tehtävä rahoitetaan jatkossakin verovaroin. Maksutulojen osuutta palveluita myymällä on jonkin verran mahdollista kasvattaa, mutta se kokonaisuuden kannalta marginaalista.

Teoriassa rahoituksesta nykyistä (palosuojarahaston rahoitus palovakuutusmaksuosuuksina) vakuutusyhtiöiden osallistumista rahoitukseen voitaisiin ehkä lisätä esimerkiksi liikennevahinkojen osalta. Toinen pelastustointa lähellä oleva rahasto palosuojarahaston ohella on öljysuojarahasto.

Kuntien kannalta rahoitusta voitaisiin muuttaa kohdassa 1 ehdotettuun suuntaan, jolloin valtio vastaisi pelastustoimen rahoituksesta.

Markku Haiko

Liite 5. Pelastuspäällikkö Olli-Pekka Ojasen kalvot

KALVOSARJA 1

Ensimmäinen dia

Palolaitosten alueellinen yhteistyö, yhteislaitokset, valtiollistaminen
Pelastuspäällikkö Olli-Pekka Ojanen,
Tampere

Toinen dia

Yhteistyöstä:
- Kaukoapu
- Aluepalopäällikkö
- Päällystöpäivystykset
- Kuntien välinen apu pyydettäessä
- Lähimmän yksikön periaate

Kolmas dia

Aluepelastuslaitoksesta
- Vaatimuksena taloudellisesti ja tehokkaasti toimiva laitos
- Toivomuksena/vaatimuksena kustannustehokkuus
- Tarkoituksena edistää kuntien välistä yhteistyötä
- Lähtöisin isännän äänestä

Neljäs dia

Organisaatiosta
- Tampereen aluepelastuslaitoksen organisaatio
- Kuntayhtymäorganisaatio

Viides dia

Kokemuksia
- Synnyttämisen tuska
- Henkilökunnan tiedot ja luulot sekaisin
- Taloudellisten säästöjen välitön tarve
- Kunnallispoliittisen linjanvedon puute
- Sopimusten tulkinta eri kunnissa

Kuudes dia

Synnyttämisen ilo
- Suuremman organisaation toimintamahdollisuudet paremmat
- Henkilöstön käyttö joustavampaa
- Henkilöstön erikoistumismahdollisuudet paremmat (kouluttautuminen)
- Eläköityminen, työrajoitteisuus osin hoidettavissa suuremmassa laitoksessa
- Kaluston hankinta ja käyttö joustavampaa

Seitsemäs dia

Aluelaitosta kehitettäessä
- Taloudellinen selvitys
- Henkilöstön informointi
- Kunnallispoliittinen linjaus
- Ennakkoluulottomuus
- VASTUSTA ON AINA

Kahdeksas dia

Valtiollistamisesta
- Kuntien näkövinkkelistä:

o Pelastustoimen osallistuttava taloudellisen tehokkuuden toteuttamiseen muiden toimialojen kanssa
o Yhteislaitoshankkeet eivät etene
o Sekava ay-toiminta

Yhdeksäs dia

- Valtion näkövinkkelistä

o Pitkän aikavälin tavoite (1994)
o Valtakunnallinen turvallisuusverkko (poliisi, rajavalvonta, pelastustoimi)
o Organisaation rakentamistarve (hätäkeskukset)

KALVOSARJA 2

Ensimmäinen dia

Pelastustoimi valtiolle
Uhka vai mahdollisuus?
Olli-Pekka Ojanen
Pelastuspäällikkö

Toinen dia

Mistä kaikki tämä johtuu?

Kunnissa
- Taloudelliset syyt (pitkällä aikavälillä)
- Edelleen taloudellisen yhteistoiminnan puute
- Sekava ay-toiminta
- Joutaakin mennä

Kolmas dia

Mistä kaikki tämä johtuu?

Valtiolla
- Pitkän aikavälin tavoite (edellisen kerran 1994)
- Organisaatio rakentamistarve (hätäkeskukset)
- Valtakunnallinen turvallisuusverkko (poliisi, rajavartiosto, pelastustoimi)

Neljäs dia

Mitä tahoja ja keitä tämä koskee?
- Kunnan päättäjät (kunnanjohtajat)
- Palopäälliköt
- Palopäällystö
- Palomiehistö
- Pelastusalan järjestöt (ay-toiminta)
- Sisäasiainministeriö
- Lääninhallitukset

Viides dia

Muuten kuka puuttuu??
- Kuntalainen

Kuudes dia

Mihin organisaation muutos vaikuttaa?
- Järjestelmän toimivuuteen (vastuu/johtosuhteet)
- Resursseihin
- Julkiseen kuvaan
- Työtehoon

Seitsemäs dia

Järjestelmävaihtoehdot
- Valtiollinen
- Alueellinen (maakunnallinen)
- Kunnallinen
- Yksityinen (pilkkominen)

Kahdeksas dia

Plus/miinus tarkastelu
-
-
-
-

Yhdeksäs dia

Avoimia kysymyksiä
- Onko käyty vilpitöntä keskustelua pelastusalan nykyisen järjestelmän toimivuudesta?
- Mitkä tahot haluavat muutosta tai nykyisen järjestelmän jatkoa?
- Ja mistä syystä?

Kymmenes dia

Jos toiminta on valtiolla, niin…
- Tuleeko alalle lisää resursseja?
- Miten järjestetään väestönsuojelu?

- Entä sairaankuljetus?
- Sopivatko VPK:t edelleen kuvioon?

Yhdestoista dia

Jos toiminta kunnalla, niin…
- Säilyvätkö pelastustoimen resurssit ja voidaanko niitä lisätä?
- Kehittyykö väestönsuojelu?
- Voidaanko sairaankuljetusta kehittää?
- Pysyykö ay-toiminta hanskassa?
- Miltä toiminta näyttää kymmenen vuoden kuluttua?

Kahdestoista dia

Organisaation muuttaminen on
- MAHDOLLISUUS, JOS
- Pyrkimyksenä on järjestelmän toimivuuden parantaminen
- Käytetään uusia (jo näkyvissäkin olevia) hallinnon malleja
- Ollaan vilpittömiä = avoimia

Kolmastoista dia

Organisaation muuttaminen on
- UHKA, JOS
- Pyrkimyksenä on ainoastaan hallinnollinen muutos
- Käytetään vain nykyisiä hallintomalleja
- ”Ajetaan vain lyhyillä valoilla”

KALVOSARJA 3

Ensimmäinen dia

Pelastustoimen organisaatiovaihtoehdoista
Olli-Pekka Ojanen
Pelastuspäällikkö
Tampere

Toinen dia

Tavoitteena toimiva järjestelmä
- Kuntalaisten turvallisuus etusijalla
- Kustannustehokkuus
- Organisaatio on keino toiminnan järjestämiseksi
- Pelastustoimen moninaisuus huomioitava

Kolmas dia

Pelastustoimen osat
- KUNNAT
- Vakinaiset palokunnat
- Vapaaehtoiset palokunnat

- Puolivakinaiset palokunnat
- VALTIO
- Sisäasiainministeriö
- Lääninhallitukset

Neljäs dia

- PELASTUSALAN JÄRJESTÖT
- Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
- Suomen Palopäällystöliitto
- Alueelliset pelastusliitot
- Nuohousalan keskusliitto
- Ammattiyhdistysjärjestöt

Viides dia

Avain kysymyksiä…
- Koetaanko kunnissa pelastustoimi omaksi tehtäväksi
- Vai onko se liikaa säännelty alue, jota on pakko hoitaa?

Kuudes dia

- Pelastustoimen kehittymisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että se koetaan kaikilta osin tärkeäksi tehtäväksi ts. siihen panostetaan

Seitsemäs dia

Jos toiminta on valtiolla, niin…
- Tuleeko alalle lisää resursseja?
- Miten järjestetään väestönsuojelu?
- Entä sairaankuljetus?
- Sopivatko VPK:t edelleen kuvioon?

Kahdeksas dia

Jos toiminta kunnalla, niin
- Säilyvätkö pelastustoimen resurssit ja voidaanko niitä lisätä?
- Kehittyykö väestönsuojelu?
- Voidaanko sairaankuljetusta kehittää?
- Pysyykö ay-toiminta hanskassa?
- Miltä toiminta näyttää kymmenenvuoden kuluttua?

Yhdeksäs dia

Selvitystyö
- Poliittinen (parlamentaarinen) kannanotto pelastustoimen kehittämisestä
- Perustellut kannanotot selvitystyön tarpeellisuudesta
- Hätäkeskukset kuuluvat osana pelastustoimen kokonaisuuteen

Kymmenes dia

TEESI nro 1
- Kaikkien osapuolien kannalta on välttämätöntä, että jos

- selvitystyöhön ryhdytään on se toimeenpantava VÄLITTÖMÄSTI JA
- LYHYELLÄ MÄÄRÄAJALLA

Yhdestoista dia

TEESI nro 2
- Jos selvitystyöhön ei ryhdytä, on
- KAIKKIEN OSAPUOLTEN hyväksyttävä se kannanotoksi, ja
- KEHITETTÄVÄ PELASTUSTOINTA NYKYISEN JÄRJESTELMÄN MUKAAN

Kahdestoista dia

- ”Yksin tehden mikään ei kukoista” on kiinalainen sananlasku
- ”Luonto on antanut meille yhden suun ja kaksi korvaa, jotta kuulisimme kaksi kertaa enemmän kuin mitä puhumme” sanoo Diogenes Laertios

Liite 6. Kuntaliiton tiedote 6/1998 Kuntien peruspalvelut ja talouden tasapainottaminen

KESÄKUU 1998

SUOMEN KUNTALIITON ESITYKSET KUNTIEN PERUSPALVELUIDEN TURVAAMISEKSI JA TALOUDEN TASAPAINOTTAMISEKSI

Osaaminen ja turvallisuus ovat Suomen tulevaisuuden kulmakiviä. Kunnat kantavat päävastuun kansalaisten koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluista samoin kuin yhdyskuntien toimivuudesta. Asukkaiden hyvinvoinnin perusrakenteet ja kuntien itsehallinto on turvattava myös jatkossa.

Kansallisen hyvinvointipolitiikan tavoitteista ja keskeisistä toimintalinjoista päätetään valtakunnallisesti maan hallituksessa ja eduskunnassa. Julkisella hallinnolla on kokonaisvastuu hallitusmuodon perusoikeuksien toteuttamisesta ja hyvinvointipalveluiden saatavuudesta. Jokaisen kunnan on yksin tai yhdessä selviydyttävä tehtävistään. Keskimääräluvut eivät riitä, sillä kuntien taloudelliset erot ovat suuret.

Kansantalouden kehitys ja harjoitettava yhteiskuntapolitiikka säätelevät julkisen sektorin ja kuntien käytettävissä olevia voimavaroja. Aktiivinen elinkeino- ja työllisyyspolitiikka on myös kuntien toimintaedellytysten kannalta keskeistä. Kunnilla on merkittävä tehtävä voimavarojen kokoajana alueellaan yhteistyössä elinkeinoelämän ja muiden tahojen kanssa.

Kuntien menot kasvavat tuloja nopeammin. Ministeri Backmanin johtaman neuvotteluryhmän väliraportin mukaan kuntasektorin sopeutustarve vuositasolla on 4-5 miljardia markkaa vuoteen 2002.

Vero- ja maksutulojen lisäyksillä on mahdollista kattaa vain osa rahoitusvajeesta. Pääpaino jää toteutettavaksi toiminnan tehostamisella sekä tehtävien ja velvoitteiden keventämisellä.

Kuntaliitto esittää, että:

Tulopohja

1. Kuntien verotulopohja turvataan. Verotuksen alentaminen ei ole mahdollista ilman, että samalla puututaan kuntien tehtäviin ja hyvinvointipolitiikan sisältöön.

   Kunnallisen tuloveron rinnalla selvitetään mahdollisuuksia kiinteistöveron laajentamiseen samoin kuin liikenteestä ja ympäristöstä perittävien maksujen ja verojen ohjaamiseen osittain kunnille (ajoneuvovero, jätevero tms.).

Lisätietoja:

Kuntaliiton puheenjohtaja Jorma Seppänen, p. 0400 436 982
Toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, p. (09) 771 2000, 050 643 23
Varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, p. (09) 771 2700, 0400 486 043
Varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, p. (09) 771 2007, 0500 206 052

Yhteisöveron jako valtion, kuntien ja seurakuntien kesken selvitetään.

2. Maksupolitiikkaa joustavoitetaan ja kuntien ratkaisuvaltaa lisätään. Kansalaisten omaa vastuuta palveluiden käyttäjänä ja maksajana painotetaan ottaen kuitenkin huomioon kansalaisten yhdenvertaisuus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

   Maksupolitiikan painopiste on sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta maksuperusteet käydään läpi kaikilla alueilla.

3. Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on turvata palveluiden tasapuolinen saatavuus koko maassa. Tämän tavoitteen ylläpitäminen ei kestä enää valtionosuuksien leikkauksia.

   Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä, johon tähdätään vuonna 2002, selvitetään tarve verotulotasauksen perusteiden tarkistamiseen. Samoin selvitetään seutukunnan käyttäminen pohjana valtionosuuksien määräytymisessä.

   Opetustoimen valtionosuusjärjestelmässä luovutaan ns. ylläpitäjämallista.

Tehtävät ja velvoitteet

4. Nykyisiä subjektiivisia oikeuksia ei laajenneta. Subjektiiviset oikeudet kohdistetaan pääsääntöisesti pieniin ryhmiin. Nämä subjektiiviset oikeudet on säädettävä valtion toimeksiantotehtävinä, jolloin rahoitusvastuu on pääasiallisesti valtiolla. Päivähoidon subjektiivinen oikeus on rajattava palvelujen tarpeen perusteella.

5. Toimeentulotuen normitettava osa siirretään Kelan hoidettavaksi. Samoin selvitetään mm. elatusturvan myöntämisen ja elatusavun perinnän siirtämistä Kelalle.

6. Valtion ja kuntien välinen työnjako ja rahoitusvastuu ammattikorkeakoulujen ylläpidossa selvitetään.

   Lukion, ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen ja työllisyyskoulutuksen keskinäiset suhteet ja hallinto arvioidaan uudelleen.

7. Esiopetus on voitava järjestää kunnan harkinnan mukaan joko sosiaalitoimen, päivähoidon tai peruskoulun yhteydessä. Samalla varmistetaan riittävä valtion osallistuminen uudistuksen toteuttamiseen.

8. Kuluttajaneuvonta ei ole luonteeltaan kunnan peruspalvelu. Maaseutuelinkeinolainsäädännön mukaiset tehtävät muutetaan kunnille täysin korvattaviksi toimeksiantotehtäviksi. Tavoitteena on palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle osaksi valtakunnallista turvaverkkoa. VPK:n asema täydentävänä järjestelmänä säilytetään.

Tuottavuuden parantaminen

9. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitysmiesten esitysten pohjalta uudistetaan terveydenhuollon sekä siihen liittyvän vanhusten avo- ja laitoshoidon rakenteita ja tehostetaan toimivuutta.

10. Lisätään hallintokuntien yhteistyötä ja otetaan käyttöön uusia palvelutuotannon malleja ja menetelmiä sekä uusia teknologisia innovaatioita.

11. Tehostetaan kuntien omistajapolitiikkaa pääoman tuottavuuden parantamiseksi. Asiantunteva kiinteistönpito ja hankintatoimi luovat edellytyksiä selkeisiin säästöihin.

Kuntarakenne

12. Tehostetaan kuntien yhteistyötä ja luodaan uusia seudullisia toimintamalleja voimavarojen kokoamiseksi tarvittaessa myös kuntaliitoksin. Toimenpiteiden on jatkossakin perustuttava kuntien omaan aloitteellisuuteen ja harkintaan. Selvitetään myös kuntien yhteistalousmalli.

Henkilöstö

13. Työvaltaisen kuntasektorin selviytymisen edellytyksenä on osaava ja motivoitu henkilöstö. Vaikean lamakauden jälkeen myös kunnissa pyritään voimavarojen puitteissa normaaliin, paikalliset olosuhteet huomioonottavaan henkilöstöpolitiikkaan. Paikallisesti sopien vahvistetaan luottamuksen ilmapiiriä. Tavoitteena on, että poikkeuksellisiin toimiin, kuten lomautuksiin ja irtisanomisiin, turvaudutaan vain erityistapauksissa.

Henkilöstön työkyvyn edistäminen ja eläkkeelle siirtymisajan myöhentäminen ovat kuntien toiminnan kannalta keskeisiä menestystekijöitä.

Ohjausjärjestelmät ja toiminnan arviointi

14. Kunnat kehittävät oman toimintansa arviointia niin, että se luo yhteisen pohjan kansalliselle hyvinvointipolitiikan arvioinnille, kunnan oman toiminnan tuloksellisuuden mittaamiselle sekä avoimen järjestelmän palvelujen käyttäjien ja päätöksentekijöiden välille.

Valtion ja kuntien yhteisellä laadunarvioinnilla korvataan keskitetty kuntapalvelujen sisältöön kohdistuva ohjaus ja valvonta.

Kuntien ja valtion välinen neuvottelujärjestelmä

15. Kehysbudjettiin sekä valtion tulo- ja menoarvioon tulee erityinen kuntaosa, jossa tarkastellaan niin kuntien tehtäviä ja tulopohjaa kuin myös EU:n vakaussopimuksen seurannan edellyttämiä kriteereitä. Hallituskauden alkaessa luodaan yhteinen näkemys seuraavan neljän vuoden aikana tapahtuvista keskeisistä muutoksista kunnallishallintoon ja -talouteen odotettavissa olevan talouskehityksen valossa. Yhteinen tahtotila kirjataan pöytäkirjaksi.

Liite 7. SPEK:n hallituksen päätös

34 § **Kuntaliiton asettama kehittämistavoite**

Suomen Kuntaliitto on 26.6.1998 julkaissut esityksensä kuntien peruspalveluiden turvaamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi. Asiasta julkaistu kolmisivuinen tiedote sisältää alaotsikon "Tehtävät ja velvoitteet" alla kuusikohtaisen tarkastelun, jonka viimeiseen alakohtaan sisältyy palo- ja pelastustointa koskeva maininta. Sanottu alakohta kuuluu:

"8. Kuluttajaneuvonta ei ole luonteeltaan kunnan peruspalvelu. Maaseutuelinkeinolainsäädännön mukaiset tehtävät muutetaan kunnille täysin korvattaviksi toimeksiantotehtäviksi. **Tavoitteena on palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle osaksi valtakunnallista turvaverkkoa. VPK:n asema täydentävänä järjestelmänä säilytetään.**" (Lihavointi vain tässä esityslistassa.)

Käytetty termi valtion vastuulle siirtäminen ei selvitä kovinkaan tarkoin, mitä tavoitellaan. Kuntaliiton tavoitteena sitä lienee arvioitava niin, että ainakin kustannusvastuu siirtyisi valtiolle. Tähän liittynee välttämättömänä seurauksena, että myös toiminnan ohjaus ja valvonta siirtyisi valtiolle. Se taas todennäköisesti edellyttäisi pelastustoimen organisaation siirtämistä valtiolle.

Valtiolle siirtämisellä saavutettaisiin etuina ainakin päätoimiseen henkilöstöön perustuvien pelastusyksiköiden käytön suunnittelu ja käyttö tarkoituksenmukaisesti kuntarajoista riippumatta sekä huomattavia säästöjä keskitetysti suoritettavissa materiaalihankinnoissa. Myös materiaalin kierrättäminen sekä keskitetty huolto ja kalustoreservi olisivat edullisia. Henkilöstöhallinnonkin puolella voitaisiin tehtäviä tarkoituksenmukaisesti kohdistamalla toimintaa tehostaa.

Ongelmallisiksi muodostuisivat todennäköisesti ainakin seuraavat seikat:

Kunnallinen varautuminen poikkeusoloihin ja siihen kuuluva kunnallinen väestönsuojelu jouduttaisiin suunnittelemaan uusista lähtökohdista. Sen irrottaminen pelastushallinnosta olisi toiminnallisesti ongelmallista ja aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Valtaosa maan ammattipalokunnista suorittaa pääosan kunnan sairaankuljetus- ja ensihoitotehtävistä, jotka ovat kansanterveyslain mukaan kunnallisen terveydenhuollon tehtäviä. Pelastusvalmius sekä sairaankuljetus- ja ensihoitovalmius tukevat toisiaan sekä toiminnallisesti että taloudellisesti. Kunnan toimialaan kuuluvasta sairaankuljetuksesta huolehtiminen ei organisaatioteoreettisesti kovin hyvin sovi valtion viranomaiselle ja sen erottaminen palokunnan toiminnasta olisi omiaan heikentämään kummankin toiminnan valmiuksia.

Palonehkäisyn ja kunnallisen rakennusvalvontatoimen nykyisen tasoisen yhteistoiminnan ylläpitäminen vaikeutuisi, kun mm. yhteisiä tietojärjestelmiä olisi ongelmallisempi pitää yllä. Sama koskisi myös kunnallisen maankäytön suunnittelun ja valtion pelastustoimen yhteistoimintaa. Joka tapauksessa tiedon kulku kunnallishallinnosta valtion pelastustoimeen heikkenisi, sillä valtion viranomaisen ei voitane ajatella osallistuvan kuntien virkamiesjohdon toimintaan.

Yhteistoiminta sammutusvesijärjestelyistä vastaavien kunnallisten vesilaitosten kanssa todennäköisesti vaikeutuisi. Satojen paloasemarakennusten, johtokeskusten, laitureiden ja muiden pelastustoimen käyttämien verraten hajallaan koko maassa olevien rakennusten ja laitteiden ylläpito muuten kuin kunnallishallinnon tehtävänä aiheuttaisi ilmeisesti lisäkustannuksia nykyjärjestelmään verrattuna.

Kunnallishallinnon olennaisena osana oleva kansalaisten valvonta- ja osallistumismahdollisuus jouduttaisiin korvaamaan todennäköisesti jollakin poliisihallinnossa käytetyn neuvottelukuntajärjestelmän tyyppisellä järjestelyllä, joka heikentäisi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja olisi omiaan vähentämään organisaatiota kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Maan pinta-alan mukaan yli 90 % ja väestömääränkin mukaan noin 40 % kattava osa-aikaisen tai vapaaehtoisen henkilöstön osallistuminen jo palokunnan osalähdönkin miehitykseen ja oleminen peruslähdön pääasiallisena henkilöstönä on eräs maan pelastustoimen keskeisimpiä voimatekijöitä. Varovaisenkin arvion mukaan tämän henkilöstön työpanos valmiusnäkökohdatkin poisluettuna vastaa noin 600 henkilötyövuotta. Tämän henkilöstön eräänä keskeisenä osallistumismotiivina on läheiseksi koetun yhteisön, oman kunnan, kunnallishallinnon tukeminen tai sen tehtävin osallistuminen. Tämän motivaatiotekijän ylläpitäminen valtion organisaatiossa, tai sen kompensoiminen, ei ole helposti järjestettävissä. Hyvin monimuotoisen ja paikallisista olosuhteista riippuvan palokuntasopimusverkoston ylläpito valtio toisena sopimuskumppanina tulisi mm. tasapuolisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden soveltamisvaatimusten vuoksi ongelmalliseksi.

Kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittävän sisäasiainministeriön neuvotteluryhmän 28.4.1998 julkaistun väliraportin mukaan kuntien ja valtion välistä työnjakoa voidaan pääsääntöisesti muuttaa vain siten, että muutokset tehdään valtion ja kuntien välillä kustannuksiltaan neutraalisti, mistä ilmeisesti aiheutuisi, että kunnat joutuisivat jollakin järjestelyllä korvaamaan valtiolle sille aiheutuvat kustannukset pelastustoimesta.

Edellä olevan perusteella voitaneen arvioida, että Suomen Kuntaliiton esittämään tavoitteenasetteluun liittyy enemmän ongelmia ja epävarmuustekijöitä kuin hyötyjä ja etuja.

Epävarmuutta tällainen merkittävän yhteiskunnallisesti vaikuttavan yhteisön kannanotto aiheuttaa erityisesti tässä tilanteessa, jossa perusteellisen valmistelun jälkeen annettu nykyisen järjestelmän säilymiseen perustuva pelastustoimilaki on eduskunnassa käsiteltävänä.

Työvaliokunnan lausunto asiasta esitetään kokouksessa suullisesti.

PE Päätettäneen antaa järjestön toimintaa ohjaamaan seuraava arvio ja esitys:

Suomen Kuntaliiton julkistama tavoite siirtää palo- ja pelastustoimi valtion vastuulle ei Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön mielestä ole kansalaisten turvallisuuden ja pelastusalan kehittämisen kannalta perusteltu. On todennäköistä, että se hidastaa ja vaikeuttaa pelastustoimen kehittämistä. Järjestö esittää Suomen Kuntaliitolle, että liitto ottaisi tämän tavoitteensa uudelleen harkittavaksi. Järjestö tarjoutuu osallistumaan tavoitteenasettelua koskevaan valmistelutyöhön tai antamaan siihen siltä mahdollisesti pyydettävän asiantuntija-avun.

Päätös Hallitus keskusteli asiasta perusteellisesti. Keskustelun kuluessa puheenjohtaja teki seuraavan työjärjestysesityksen: "ketkä kannattavat, että asia ratkaistaan nyt nostavat kätensä ylös".
Suoritetussa äänestyksessä puheenjohtajan esitystä kannatti 10 jäsentä. Pöydälle panon puolesta äänesti 3 jäsentä. Tämän jälkeen toimitusjohtaja teki seuraavan tarkistetun päätösesityksen:

Suomen Kuntaliiton julkistama tavoite siirtää palo- ja pelastustoimi valtion vastuulle ei Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön mielestä ole kansalaisten turvallisuuden ja pelastusalan kehittämisen kannalta perusteltu. Keskusjärjestö saattaa tämän käsityksensä Suomen Kuntaliiton tiedoksi. Järjestö tarjoutuu osallistumaan asiaa koskevaan selvitystyöhön tai antamaan siihen asiantuntija-apua.

Toimitusjohtajan tarkistettu päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Pöytäkirja allekirjoitettu

Rainer Alho
puheenjohtaja

Voitto Takala
sihteeri

Pöytäkirja tarkastettu

Boris Aarnio

Otteen oikeaksi todistaa

Heikki Paajanen

Liite 8. Markku Haikon lausuma

Lausuma liitettäväksi SPEKin työvaliokunnan pöytäkirjaan 24.9.1998 (asia 16)

Kuntien peruspalveluja selvittävä ministeri Backmanin johtama neuvotteluryhmä pyysi Suomen Kuntaliitolta esityksiä toimenpiteiksi, joilla kuntien tehtävien ja niiden hoitamiseksi tarvittavan rahoituksen tasapaino voidaan saavuttaa. Vuoden 1999 valtion talousarviossa toteutettavia toimenpiteitä koskeva esitys tuli tehdä 15.5.1998 mennessä ja esitykset pitemmän aikavälin toimenpiteiksi kesäkuun loppuun mennessä.

Kuntaliiton hallitus päätti kokouksessaan 25.6.1998 neuvotteluryhmälle annettavasta esityksestä pitemmän aikavälin toimenpiteiksi. Tämän seitsemänsivuisen kannanoton kohdan "Kuntien tehtävät ja velvoitteet" viimeisessä kappaleessa todetaan seuraavasti:

"Palo- ja pelastustoimen hoidon perusvastuu on tällä hetkellä kunnilla. Tavoitteena on palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle osaksi valtakunnallista turvaverkkoa. Edellytyksenä on kuitenkin, että VPK:n asema täydentävänä järjestelmänä säilytetään."

On käsitettävä, että Kuntaliiton hallituksen esitys kuvaa kuntien edustajien kantaa.

Todettakoon, että kysyttäessä kuntajohtajien arviota asiasta (Kuntalehti 15/98), kannatti lähes 70 % otoksesta (otos yhteensä 268 kunnanjohtajaa) esitystä "Palo- ja pelastustoimen siirto valtion vastuulle".

Onkin ilmeistä, että kuntien johto seuraa tarkoin jäsenyysyhteisöjensä toimintaa asiassa.

Henkilökohtaisesti katson, ettei SPEKin tule lukita kantaansa ennekuin asia on perusteellisesti selvitetty. Laaja selvitystyö tulee saada käyntiin eri yhteiskuntapiirien ja alan edustajien välillä. Koska kyse on pitemmän aikavälin kehittämisvaihtoehdoista ei asiaa tule kytkeä nyt ajankohtaiseen pelastustoimilain käsittelyyn.

Markku Haiko

Liite 9. Palopäällystöliiton julkilausuma 23.10.1998

Suomen Palopäällystöliitto -
Finlands Brandbefälsförbund ry

JULKILAUSUMA 1 (1)

Suomen Palopäällystöliiton liittokokouksen mielestä:

PALOKUNTIEN ISÄNTÄÄ EI PIDÄ TUTKIMATTA VAIHTAA

Palo- ja pelastustoimen järjestämisvaihtoehdoista käydään julkista keskustelua. Kansalaisten peruspalveluita pohtiva työryhmä on mm. esittänyt, että toimiala siirrettäisiin valtion vastuulle. Suomen Palopäällystöliitto on alalla toimiva aatteellinen järjestö, joka ei hoida jäsenistönsä edunvalvontaa vaan kohottaa ja edistää yleistä turvallisuutta. Liiton mielestä mahdolliset muutokset alan toiminnoissa tulee tehdä siten, että kansalaisten turvallisuus ei heikkene vaan mahdollisuuksien mukaan paranee. Turvallisuuspalveluiden asiakasnäkökulma on säilytettävä ja ihmisillä on oltava mahdollisuus vaikuttaa elinympäristönsä turvallisuustasoon.

Palopäällystöliitto pitää tärkeänä, että palo- ja pelastustoimen tulevaisuuden eri järjestämisvaihtoehtoja tutkitaan tasavertaisesti ja selvitetään ainakin kunnallisen, alueellisen, valtiollisen ja yksityisen vaihtoehdon edut ja haitat. Päätökset eivät saa syntyä tunnepohjaisesti tai talousarviotekniseen aikatauluun vedoten, vaan tosiasioiden pohjalta. Liiton näkemyksen mukaan eri järjestämisvaihtoehdoista tulee käydä avointa keskustelua, jossa kansalaisten, alan asiantuntijoiden ja käytännön työn toteuttajien näkemykset on otettava huomioon.

Eduskunnan käsitellessä ehdotusta pelastustoimilaiksi Palopäällystöliitto katsoo, että nykyistä muotoa, jossa kunnat edelleen vastaavat pelastustoimen käytännön tehtävistä, ei tule muuttaa ilman edellä mainittua paremmuusvertailua.

Palo- ja pelastustoimessa on tehtävä sisäinen "riskianalyysi", jossa nykyiset palvelut, niiden laatu, tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja kustannustehokkuus kyseenalaistetaan. Palopäällystöliiton laaja jäsenkunta on valmis avoimeen ja laajapohjaiseen pohdintaan ja selvitystyöhön turvallisuuspalveluiden kehittämiseksi. Liitto ei kuitenkaan pidä kannatettavana ajatusta, jossa "huonompikin sammutus riittää".

Turvallisuus on peruspalvelu ja sitä tulee parantaa kaikin mahdollisin keinoin.

Osoite	Puhelin	Faksi	Sähköposti
Kasarmikatu 1 D 00140 HELSINKI	(09) 658 366	(09) 657 234	palopaallystoliitto@sppl.pp.fi

Liite 10. Palopäällystöliiton julkilausuma 19.3.1999

Suomen Palopäällystöliitto -
Finlands Brandbefälsförbund ry
*****1932*****

JULKILAUSUMA 1 (3)

Suomen Palopäällystöliiton liittokokouksen mielestä:

PALOKUNTIEN TULEVAISUUS ON KIIREELLISESTI SELVITETTÄVÄ

Palopäällystöliitto on kokoontunut opintopäiville Kouvolaan ja on muiden aiheiden ohella käsitellyt alan tulevaisuuden kehitystä ja kuullut aiheesta mm. Sisäasiainministeriön ja Kuntaliiton näkemyksiä.

Suomen Palopäällystöliitto on alalla toimiva aatteellinen järjestö, joka ei hoida jäsenistönsä edunvalvontaa vaan kohottaa ja edistää yleistä turvallisuutta. Liiton mielestä useita vuosia jatkunut alan kehittämistä jarruttava epätietoisuus tulevaisuudesta on lopetettava ja kansalaisten turvallisuutta rapauttava kehitys on pysäytettävä.

Palopäällystöliitto on tarkoin seurannut meneillään olevaa hätäkeskuskokeilua maassamme ja liiton näkemyksen mukaan järjestelyn tarkoituksenmukaisuus ja esimerkiksi kustannuslaskelmat voidaan kyseenalaistaa. Julkisuudessa on kerrottu palo- ja pelastustoimen ja poliisin yhteisten hätäkeskusten vapauttaneen henkilöitä kenttätehtäviin, mutta tämä ei palo- ja pelastustoimessa pidä paikkaansa. Päinvastoin palokuntiin on perustettu hätäkeskusten toimintaa täydentäviä omia valvomoita, jotka on miehitetty aikaisemmin kenttätyötä tehneillä palomiehillä. Palopäällystöliiton näkemyksen mukaan periaateratkaisu hätäkeskusten valtiollistamisesta ja yhdistämisestä poliisin hätäkeskuksiin ei ole riittävän perusteltu.

Palo- ja pelastustoimen kehittäminen on tällä hetkellä pysähdyksissä, kun eri tahot odottavat koko toimialan mahdollista siirtoa valtion vastuulle. Epätietoisuudesta on päästävä eroon ja tilanteen selkeyttämiseksi on tehtävä kattava ja ripeä selvitystyö eri vaihtoehdoista eli kunnallisesta, seutukunnallisesta, valtiollisesta ja yksityisestä järjestelmästä. Tavoitteena tulee olla paras mahdollinen ratkaisu, jonka perusteella alan palveluita tulee entisestään kehittää. Muutos ei saa olla itsetarkoitus, vaan on pyrittävä entistä parempaan turvallisuustasoon. Hätäkeskukset ovat tärkeä lenkki palo- ja henkilöturvallisuuden ketjussa eikä ole perusteltua tehdä niitä koskevia irrallisia ratkaisuita, Hätäkeskusten ja koko palo- ja pelastustoimen asema ja tulevaisuus tulee ratkaista kokonaisuutena.

Osoite	Puhelin	Faksi	Sähköposti
Kasarmikatu 1 D 00140 HELSINKI	(09) 658 366	(09) 657 234	palopaallystoliitto@sppl.pp.fi

PALOKUNTIEN TULEVAISUUS ON KIIREELLISESTI SELVITETTÄVÄ -JULKILAUSUMA

Useita vuosia jatkunut alan kehittämistä jarruttava epätietoisuus

Valtiollistamiskeskustelu on jatkunut ja jatkunut. Kuntien päättäjät ovat tähän vedoten "raakanneet" palo- ja pelastustoimen kehittämishankkeita, eräs viimeisimmistä oli lisalmen paloasemarakentamisen lykkääminen tilanteessa, jossa aloitusrahat jo olivat budjetissa usean (yli 10) vuoden punnerruksen jälkeen. Alan sisälläkin on apaattisuutta kehittämiseen: "Mitä tätä alueellista yhteistyötä kehittelemään, kyllä valtio sen sitten hoitaa."

Moni alan henkilö on kunnallisen vaihtoehdon kannalla, mutta pitää valtiollistamista vääjäämättömänä, jolloin: "Mitäpä tässä nyt enää, kun valtio kuitenkin pyyhkii."

Kustannuslaskelmat

Julkisuudessa esitetään kokeiluhätäkeskusten kustannuksia ilmeisesti noin 40 mk/asukas. Samalla esitetään vertailulukuna, että aluehälytyskeskusten menot ovat 10 – 300 markkaa, keskiarvon ollessa 60 markkaa. Tämä vertailuluku voidaan kyseenalaistaa, kustannuksia pitäisi verrata saman asukasluvun kokoisiin hätäkeskuksiin, eikä ottaa huomioon kaikkia (pienempiäkin). Kokeiluhätäkeskusten kanssa vertailukelpoisten Tampereen ja Turun aluehälytyskeskusten kustannukset lienevät noin 11 – 14 mk/asukas. **(summat muistinvaraisia noinarvoja)**

Henkilöitä kenttätehtäviin

Ei ole tiedossa, että kokeiluhätäkeskukset olisivat vapauttaneet *palo- ja pelastustoimen henkilöitä kenttätehtäviin*, poliiseilla näin on käynyt. Palo- ja pelastustoimen on kuitenkin kannettava huolta omistaan, ei jonkun toisen saamasta hyödystä. Mm. Jyväskylän pelastuslaitos on perustanut oman valvomon palvelemaan palokunnan viestikeskuksen tarpeita. Näyttää siltä, että kokeiluhätäkeskusten palvelut palokuntien suuntaan eivät ole kovin paljon parantuneet, kun se ei saadun tiedon mukaan tee *organisaation hälyttämiseen* liittyvää vapaavuorohälytystä, vaan se on palokunnan itsensä järjestettävä.

Kyselyt

Hätäkeskusten erinomaisuutta perusteltaessa esitetään, miten vastaajista niin ja niin suuren osan mielestä hätäkeskusten palvelut ovat parantuneet, mutta ei kerrota miten palo- ja pelastustoimen henkilöt ovat vastanneet. Palokunnissa kun on totuttu *asiakkaita* (myös organisaatioita) palveleviin hätäkeskuskulttuuriin eikä poliisin "rauhoittelukeskuksiin". Voi olla, että esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaisten ja poliisin mielestä hätäkeskuspalvelut ovat parantuneet, kaikki riippuu vertailukohdasta. Ja mitä taas tulee hätäkeskushenkilöstöön, niin korkeampi palkka, uudet tilat, uudet välineet (investoitu reippaasti) ja käynnistymässä olevan organisaation "kuherruskuukausi" ovat varmasti vanhaan verrattuna parempia. Jo pelkästään siirto pois paloasemilta (joka on toisaalta aluehälytyskeskuksillekin kannatettavaa) on varmasti helpottanut hätäkeskushenkilöstön oloa. Muuten, minkä verran palopäällystön mielipiteeseen vaikuttaa se, että menot eivät enää rasita oman talon budjettia.

Selvitystyö

Nopea ja kattava. Poliitikot muuten päättävät, mitä heille syötetään, vrt. parlamentaarisuus. Hätäkeskukset ovat tärkeä lenkki palo- ja pelastustoimen *palveluketjussa* eikä sen siirto valtiolle ole pelkästään hallinnollinen ratkaisu vaan se on myös erittäin toiminnallinen (mitä lähempänä organisaatiot ovat, sitä helpompi on tehdä yhteistä kehitystyötä).

Ja mitä taas tulee hätäkeskusten "toimintakulttuuriin", niin saadun tiedon mukaan entiset AHK-päivystäjiltä on tullut automaattikeikan peruutusilmoituksia muodossa: "Sieltä tuli peruutus, mutta **minä en vielä käännytä teitä**, ajakaa vaan perille."

K:\2004-1 ph4 Yhteiset\4 Lusitamusjohto\1 Lähtökokous\1999\JulLau99.doc; 11.3.2014

Liite 11. Onnettomuusriskit hallintaan -raportti

SISÄASIAINMINISTERIÖ

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä
29.2.2000

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvitysmies, valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemi Pääsihteeri, insinööri Markku Haiko	Julkaisun laji Raportti Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 2.6.1999
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Onnettomuusriskit hallintaan – Loppuraportti	
Julkaisun osat	

Tiivistelmä

Valtioneuvosto määräsi 2.6.1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelman mukaisesti selvittämään sisäasiainministeriössä palo- ja pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi.
Selvitystyössä tulee käsitellä pelastustoimilaissa tarkoitettua pelastustointa väestönsuojelu mukaan lukien. Tarkasteluun on lisäksi sisällytettävä muut poikkeusoloihin varautumista koskevat näkökohdat, joilla on merkitystä pelastustoimen järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa. Tavoitteena tulee olla mahdollisimman tehokas ja taloudellinen pelastustoimen järjestelmä. Hätäkeskustoiminnan tulevat järjestelyt ratkaistaan erikseen sitä koskevassa kokeilussa saatujen tulosten pohjalta hätäkeskuskokeilusta annetun lain mukaisessa aikataulussa.
Selvitysmiehen esitys keskittyy:

Pelastustoimen tehtävämuutoksiin:

- Ennaltaehkäisy tulee suorittaa perustehtävän mukaisesti.
- Sairaankuljetus jaetaan kiireelliseen ja kiireettömään sairaankuljetukseen ja kiireellinen sairaankuljetus liitetään kiinteästi pelastustoimeen.
- Ympäristöhallinnolle kuuluvien öljyvahinkojen torjuntatehtävien siirto pelastustoimen yhteyteen selvitetään.

Voimavarojen käytön tehostamiseen:

- Keskittämällä hallinnolliset tehtävät, talouden hoito ja hankinnat vapautetaan pienten kuntien palopäälliköiden työpanos toimialan ydintehtävien suorittamiseen.
- Työaikajärjestelyt joustavoitetaan ja palkkausjärjestelmä uusitaan joustavuutta suosivaksi.

Johtamisen kehittämiseen

- Johtamisessa kehitetään erityisesti henkilöstöjohtamista, operatiivista johtamista varsinkin suuronnettomuuksissa sekä koordinointia keskushallinnon tasolla.

Pelastustoimen alueellistamiseen

- Pelastustoimen järjestelmän tehostamiseksi järjestämisen perusjaoksi muodostetaan noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa.

Selvitysmies ei esitä pelastustoimen siirtämistä kunnilta valtion hoidettavaksi. Asia tulisi kuitenkin harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti osoittautuisi poliittisesti tai muutoin toteuttamiskelpoiseksi.

Avainsanat (asiasanat) Pelastustoimi, Alueellinen pelastustoimi, onnettomuusriskit			
Muut tiedot Julkaistaan myös ruotsinkielisenä			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN 951-724-188-1
Kokonaissivumäärä 76	Kieli Suomi	Hinta 60 + ALV	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö, pelastusosasto		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto määräsi 2.6.1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelman mukaisesti selvittämään sisäasiainministeriössä palo- ja pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi.

Selvitystyössä tuli käsitellä pelastustoimilaissa tarkoitettua pelastustointa väestönsuojelu mukaan lukien. Tarkasteluun oli lisäksi sisällytettävä muut poikkeusoloihin varautumista koskevat näkökohdat, joilla on merkitystä pelastustoimen järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa. Tavoitteena tuli olla mahdollisimman tehokas ja taloudellinen pelastustoimen järjestelmä. Hätäkeskustoiminnan tulevat järjestelyt ratkaistiin erikseen sitä koskevassa kokeilussa saatujen tulosten pohjalta hätäkeskuskokeilusta annetun lain mukaisessa aikataulussa.

Selvitysmiehen tuli tehdä esitykset ainakin seuraavista asioista:

- Pelastustoimen järjestelmälle asetettavat yleiset toiminnalliset ja taloudelliset vaatimukset.
- Onko pelastustoimi nämä vaatimukset huomioon ottaen kokonaisuudessaan tai joiltain osin tarkoituksenmukaista siirtää valtion hoidettavaksi?
- Miten mahdollinen siirto toteutettaisiin ja kuinka paikallinen ja alueellinen pelastustoimi organisoitaisiin?
- Miten vapaaehtoinen palokuntakuntatoiminta turvattaisiin valtion ylläpitämässä järjestelmässä?
- Mahdollisen siirron edellyttämät taloudelliset järjestelyt kuntien ja valtion välillä.
- Miten kuntien vastuulle mahdollisesti edelleen jäävät pelastustoimeen ja poikkeusolojen varautumiseen kuuluvat tehtävät hoidettaisiin?

Selvitysmiehen tuli tarvittaessa tehdä muita pelastustoimen ja sen palvelujen kehittämistä koskevia esityksiä. Esitykset eivät saaneet merkitä pelastustoimen kokonaismenojen lisäämistä.

Selvityksen toimikausi oli 07.06.1999–29.02.2000.

Sisäasiainministeriö määräsi 1.9.1999 lukien selvityksen pääsihteeriksi kehittämispäällikkö Markku Haikon Suomen Kuntaliitosta.

Selvityksen teko

Työtä aloitettaessa oli havaittavissa, että kysymys on monitahoisemmasta ongelmasta kuin vastakkainasettelusta kunnallisen ja valtiollisen pelastustoimen välillä. Siksi selvitys aloitettiin etsimällä pelastustoimen keskeiset ongelmat ja niistä johdettavat kehittämiskohteet. Tavoitteena selvitystyössä on koko työn ajan ollut mahdollisimman tehokkaan ja taloudellisen pelastustoimen järjestelmän kehittäminen. Vasta työn loppuvaiheessa selvityksessä tarkasteltiin, olisiko valtion osallistumista pelastustoimessa tarkoituksenmukaista lisätä.

Koska historialla ja perinteillä on alan kehittämisessä suuri merkitys, selvitysmies arvioi aluksi Suomen pelastustoimen kehittymisen historiallisia kaaria.

Selvitystyön kuluessa on arvioitu pelastustoimen nykytilaa ja tulevaisuutta sekä selvitetty pelastustoimen järjestelyjä eräissä Euroopan maissa.

Selvitysmies on julkaissut työn väliraportin 8. joulukuuta 1999. Väliraportissa on esitetty pelastustoimen keskeiset kehittämiskohteet, joiden lähtökohtana ovat pelastustoimelle asetetta-

vat toiminnalliset ja taloudelliset vaatimukset sekä sellaiset pelastustoimen nykyiset ongelmat, jotka voidaan ratkaista ilman kannanottoa valtiollistamiskysymykseen.

Väliraportissa keskityttiin pelastustoimen normaaliajan ydinjärjestelmän käsittelyyn eikä siinä otettu kantaa öljyvahinkojen torjunnan, vaaralliset aineiden valvonnan, meripelastuspalveluun osallistumisen eikä sairaankuljetus-, ensihoito ja ensivastepalvelujen mahdollisiin uudelleenjärjestelyihin. Kannanotot näihin kysymyksiin sisältyvät loppuraporttiin.

Seminaarin jälkeen väliraportti avattiin julkiselle keskustelulle pelastusosaston Internet-sivuilla ja siitä keskusteltiin lähes 20 seminaarissa vuoden 2000 tammikuussa ja helmikuun alussa.

Selvitystyössä on alusta alkaen pyritty mahdollisimman suureen avoimuuteen ja työ on perustunut vuorovaikutukseen. Työn kuluessa on eri muotoisesti tavattu noin 2000 ihmistä. Työssä on tavoiteltu pelastustoimen mahdollisimman syvällistä ymmärtämistä ja käytännönläheisyyttä. Teoreettisia malleja on vältetty.

Selvitysmiehen 29.2.2000 valtioneuvostolle luovuttama loppuraportti sisältää vastauksen toimeksiannon edellyttämiin kysymyksiin Raportti on luonteeltaan pelastustoimen kehittämisen strategiasuunnitelma.

Selvitysmiehen keskeiset esitykset

Suomessa pelastustoimi on järjestetty ohjattuna kunnallisena toimintana. Vuoden 1933 palolaista lähtien kunnat ovat olleet vastuussa pelastustoimesta alueellaan, mutta niin, että sisäasiainministeriöllä on oikeus ohjata kuntien toimia määräyksillä ja ohjeilla ja lääninhallituksilla valta valvoa kuntien toimintaa.

Tärkeimmät kehittämiskohteet

Tärkeimmät, selvitystyön kuluessa esiin nousseet ongelmat koskevatkin valtion ja kuntien suhdetta pelastustoimessa. Näistä ongelmista lähtevätkin selvityksen keskeiset kehittämiskohteet:

- Ennaltaehkäisevän työn laiminlyönnit, mikä näkyy selvimmin siinä, että lakisääteisistä palotarkastuksista suoritetaan vain puolet.
- Keskitetty ja yksityiskohtiin puuttuva kuntien ohjaus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon vahvistamistavoitteiden kanssa.
- Pelastustoimen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla.
- Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempi yhteistyö kuten kuntien yhteinen pelastuslaitos on lukuisista yrityksistä huolimatta onnistunut vain muutamassa tapauksessa.
- Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti sellaisissa kunnissa joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.
- Palkatun henkilöstön työajan käytön ongelmat. Pienemmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö ja hänen ajastaan puolet kuluu hallintotehtävien hoitoon. Suurempien kuntien vakinaisesta henkilöstöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäisevään työhön. Tämän henkilöstön työaikaa ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, koska palkkausjärjestelmä on vinoutunut ja kannustaa pikemmin lepoon kuin varsinaiseen työntekoon. Samoin vir-

ka- ja työehtosopimusten mahdollistamia erilaisia työvuorojärjestelyjä käytetään vain osittain hyväksi.
- Kaluston on ikääntynyttä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja. Lisäksi pelastustoimesta puuttuu yhtenäinen hankintapolitiikka.
- Päätoimisesti palkatun ja vapaaehtoisen henkilöstön keskinäisten suhteiden ongelmat vaikeuttavat ratkaisevasti eri henkilöstöryhmien kiinteää yhteistoimintaa.
- Pienehköjen vakinaisten palolaitosten suorittamat sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen.

Strategia

Selvitysmies on määritellyt, että:
pelastustoimen perustehtävä on onnettomuusriskien hallinta.

Selvitysmies ehdottaa pelastustoimen visioksi:
Maailman tehokkain pelastustoimi on taloudellinen ja lähellä ihmistä, jossa motivoitunut ja tehtävänsä taitava henkilöstö vastaa onnettomuusriskien hallinnasta.

Selvitysmies esittää
strategisiksi päämääriksi vuoteen 2005 mennessä:

- Vaikuttavuus – onnettomuuksien määrä laskee, palokuolemat vähenevät, palovahinkojen korvausmäärät pienenevät ja koti- ja vapaa-ajan tapaturmat vähenevät siten, että Suomi sijoittuu kärkeen kansainvälisessä vertailussa.
- Tehokkuus – pelastustoimen voimavarat ovat parhaassa mahdollisessa käytössä niin kaluston, henkilöstön, työajan kuin osaamisenkin osalta..
- Palvelujärjestelmä kattaa koko maan riskialueiden edellyttämällä tavalla ja riittävän ammattitaitoisena.
- Ympäristöonnettomuuksien torjunta ja kulttuurihistoriallisten arvojen suojaaminen ovat tärkeitä osia pelastustoimesta.
- Turvallista elämänlaatua yllä pidetään pelastustoimen toimenpitein niin normaaliaikana kuin poikkeusoloissa. Väestön suojaamiseen poikkeusoloissa varaudutaan maamme turvallisuuspolitiikan linjausten mukaisesti.

Strategian toteuttamiseksi tarvittavat muutokset
Selvitysmiehen esitys keskittyy:

- Pelastustoimen tehtävämuutoksiin:
  - Ennaltaehkäisy tulee suorittaa perustehtävän mukaisesti.
  - Sairaankuljetus jaetaan kiireelliseen ja kiireettömään sairaankuljetukseen ja kiireellinen sairaankuljetus liitetään kiinteästi pelastustoimeen.
  - Ympäristöhallinnolle kuuluvien öljyvahinkojen torjuntatehtävien siirto pelastustoimen yhteyteen selvitetään.

- Voimavarojen käytön tehostamiseen:
  - Keskittämällä hallinnolliset tehtävät, talouden hoito ja hankinnat vapautetaan pienten kuntien palopäälliköiden työpanos toimialan ydintehtävien suorittamiseen.
  - Työaikajärjestelyt joustavoitetaan ja palkkausjärjestelmä uusitaan joustavuutta suosivaksi.

- Johtamisen kehittämiseen
  - Johtamisessa kehitetään erityisesti henkilöstöjohtamista, operatiivista johtamista varsinkin suuronnettomuuksissa sekä koordinointia keskushallinnon tasolla.

- Pelastustoimen alueellistamiseen
  - Pelastustoimen järjestelmän tehostamiseksi järjestämisen perusjaoksi muodostetaan noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa.

Selvitysmies ei esitä pelastustoimen siirtämistä kunnilta valtion hoidettavaksi. Asia tulisi kuitenkin harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti osoittautuisi poliittisesti tai muutoin toteuttamiskelpoiseksi.

Muutoskohteiden toteuttaminen

Osa esitetyistä muutoksista voidaan toteuttaa uuden pelastustoimilain puitteissa. Ainoastaan asenteet estävät päätoimista henkilöstöä jalkautumasta paloasemalta täyttämään laissa säädettyjä ennaltaehkäisyyn kuuluvia tehtäviä: neuvontaa, valistusta ja palotarkastusta.

Myös johtamismenetelmien kehittäminen ainakin suurimmalta osaltaan on mahdollista pelastustoimilain puitteissa.

Pienten kuntien palopäälliköiden vapauttaminen hallinnollisista tehtävistä ei ole mahdollista ilman rakenteellisia uudistuksia.

Varsinainen rakenteellinen pelastustoimen uudistus eli alueellisten pelastustoimien muodostaminen on mahdollista vain lainsäädäntöä muuttamalla. Kunnallisena järjestelmä on kuitenkin toteutettavissa lainsäädäntöteknisesti vähäisin muutoksin.

Tällä hetkellä monissa kunnissa vallitsee pelastustoimessa epämääräinen, odottava tilanne. Käytännössä se näkyy esimerkiksi kuntien siirtäessä kalustohankintojaan ja jättäessä täyttämättä pelastustoimen virkoja. Tämän johdosta olisi tärkeätä, että muutoksen toteuttamiseen ryhdyttäisiin mahdollisimman nopeasti. Muutoksen toteuttaminen voisi alkaa valtioneuvoston tekemällä periaatepäätöksellä.

Kiitokset

Selvitystyö on tehty sisäasiainministeriön pelastusosastossa, jossa meille on tarjottu paitsi hyvät fyysiset toimintaedellytykset, myös monipuolista tukea koko henkilökunnan taholta. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen on omalla panoksellaan tehnyt tämän mahdolliseksi.

Suomen Kuntaliitto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ja Suomen Palopäällystöliitto ovat monipuolisesti tietoja hankkimalla edesauttaneet selvitystyötä. Seminaarit, joita mainitut organisaatiot ovat järjestäneet ovat ratkaisevalla tavalla tehneet mahdolliseksi sen vuorovaikutteisen työn, johon selvitys pitkälti on perustunut. Työntekijäjärjestöt, Suomen Kunta-alan ammattiliitto KTV ry ja Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN ry ovat mahdollistaneet keskustelujen käymisen alan työntekijöiden kannalta keskeisistä kysymyksistä. Palomestari Eero Vihervä on tietoja antamalla auttanut selvitystyötä muodostettaessa sairaankuljetusta koskevaa kannanottoa. Tampereen aluepelastuslaitos auttoi ratkaisevalla tavalla seminaarin järjestelyissä, jossa julkaistiin selvityksen väliraportti. Yhteisesti vielä kiitos niille lukuisille valtion virkamiehille, kuntien luottamushenkilöille, kuntajohtajille, palopäälliköille

ja muille kuntien viranhaltijoille sekä VPK:n edustajille, joiden kanssa selvitystyön kuluessa on ollut mahdollista keskustella.

Olen tehnyt pelastustoimiselvitystä kiinteässä yhteistyössä ja poikkeuksellisen hyvässä yhteisymmärryksessä selvityksen pääsihteerin Markku Haikon kanssa. Ilman hänen intensiivistä työpanostaan ja vuorovaikutteista yhteistyötä selvitys olisi jäänyt olennaisesti puutteellisemmaksi.

Helsingissä 29.2.2000

Pekka Myllyniemi
Selvitysmies

1 Pelastustoimen sisältö

1.1 Uhat, vaarat ja onnettomuudet

Väestön fyysistä turvallisuutta, omaisuutta, yhteiskunnan toimintoja ja ympäristöä uhkaavat monet vaarat. Osa on luonnononnettomuuksia, osa ihmisen itsensä aiheuttamia. Valtaosa onnettomuuksista on pieniä tapaturmia tai tulipaloja, joiden kohteeksi joutuu yksi tai muutama ihminen, pieniä omaisuusarvoja tai suppeat ympäristöalat. Harvemmin sattuu suurempia onnettomuuksia. Erittäin harvinaisia ovat varsinaiset suuronnettomuudet ja katastrofit, joiden kohteena voi olla satoja, jopa tuhansia ihmisiä.

Yleensä on totuttu siihen, että suuremmatkin onnettomuudet ovat paikallisia. Keväällä 1986 Neuvostoliitossa sattunut Tshernobylin ydinvoimalaitosonnettomuus, samoin kuin muutamat kemialliset onnettomuudet kuitenkin ovat osoittaneet, että onnettomuuden vaikutukset voivat levitä laajalle kunnioittamatta valtakuntien rajoja. Syysmyrskyssä vuonna 1994 sattunut Estonian uppoaminen on esimerkki toisenlaisesta useita kansakuntia koskettaneesta onnettomuudesta.

Pelastustoimen hoidettavaksi tulevat tilanteet ovat lyhytkestoisia ja usein äkkiä syntyviä. Pitkällä aikavälillä, vuosien kuluessa syntyvät ympäristön haitalliset muutokset eivät yleensä tule pelastustoimen hoidettavaksi.

Sotaa, onnettomuuksista pahinta, ei kuitenkaan voi asettaa samalle todennäköisyysasteikolle rauhanaikaisten onnettomuuksien kanssa. Sota ei syty samalla tavalla yllättäen kuin onnettomuudet yleensä eikä sodan seurauksia ja mittasuhteita voi verrata onnettomuuksien seurauksiin. Silti on myös yhtymäkohtia niin niissä toimissa, joita tehdään tilanteisiin varauduttaessa, kuin niissä toimissa, joihin on ryhdyttävä tuhon tapahduttua.

Uhkat ja vaarat ja erilaiset tilanteet voidaan niiden luonteen ja esiintymistiheyden mukaan ryhmitellä seuraavasti:

- päivittäiset onnettomuudet
- normaaliaikaiset häiriötilanteet
- suuronnettomuudet
- poikkeusolot (lähinnä sotilaalliset kriisit).

Onnettomuudet voidaan tapahtumapaikan mukaan jakaa onnettomuuksiin:

- liikennealueilla
- asuntoalueilla
- työskentelyalueilla
- koulu- ja laitosalueilla
- liikunta-alueilla ja
- vapaa-ajan alueilla
- vesialueilla.

Onnettomuuksista ihmisten terveyttä ja henkeä uhkaavat tulipalot, kemikaalit, säteily, luonnononnettomuudet, hukkuminen, energia, tuotteet, kuljetukset jne. Ympäristöä uhkaavat vastaavasti tulipalot, kemikaalit, säteily; omaisuutta tulipalot ja luonnononnettomuudet; yhteiskunnan toimintoja tulipalot, luonnononnettomuudet. Sodan aiheuttamat tuhot ovat samaa tyyppiä sekä uhkien luonteen että pelastustoimen kannalta.

Suomessa sai tapaturmissa surmansa 2 577 henkilöä vuonna 1996, jotka jakaantuivat seuraavasti:

- liikenteessä 404
- työtapaturmissa 32
- tulipaloissa 80
- kotona ja vapaa-aikana 2 061, joista
- hukkumisia 186

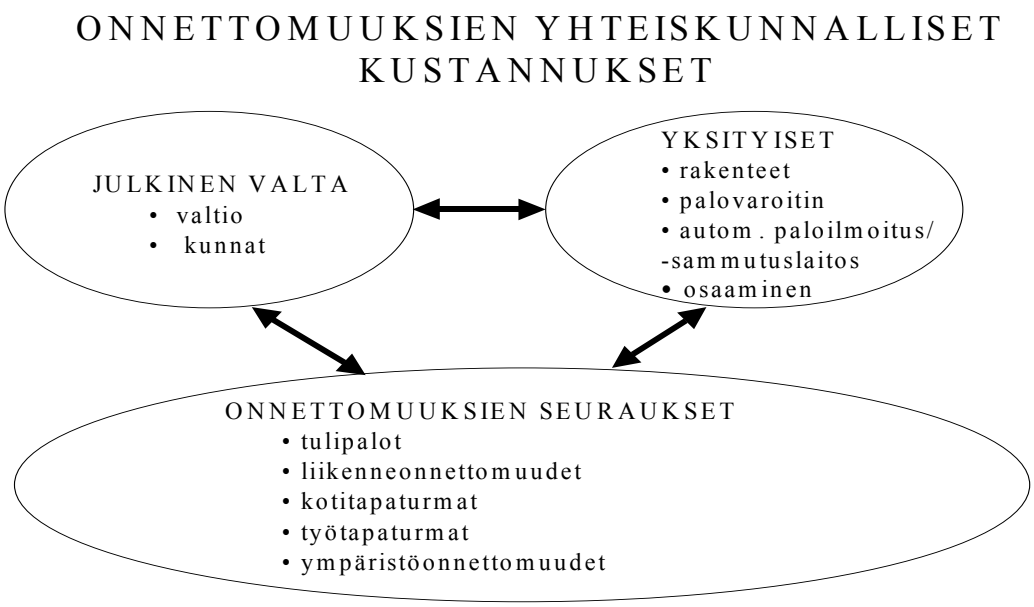
Merkittävää on, että koti- ja vapaa-ajan tapaturmien osuus kaikista tapaturmista on 70 % ja niiden osuus on jatkuvasti lisääntynyt.

Onnettomuuksien seurausten rahalliset kustannukset ovat vuosittain noin:

Palovakuutuskorvaukset	0,6 miljardia markkaa		
Liikennevahingot	5,0	”	” (sisältää vakuutusverot)
Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat	3,5	”	”
Yhteensä	9,1	”	”

Laskelman perusteella voidaan arvioida, että onnettomuuksista aiheutuu runsaan 10 miljardin markan suuruiset vuosikustannukset.

Onnettomuuksien yhteiskunnalle aiheuttamiin kustannuksiin kuuluvat myös niihin varautumisen kustannukset niin julkisen vallan (valtion ja kuntien) kuin yksityisten kustannukset, jotka ovat niin kuin jäljempänä esitetään runsaat 3 miljardia markkaa. Yhteensä yhteiskunnalle aiheutuu siten noin 13 miljardin markan kustannukset. Huomattavasti suurempiakin arvioita voidaan perustellusti esittää. On puhuttu yli 20 miljardinkin markan kustannuksista.



1.2 Vastuun yleinen jakaantuminen yhteiskunnan turvallisuustyössä

Valtiolla on keskeinen vastuu kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta. Valtio voi kansallisella tavoitteenasettelulla ohjata sitä, kuinka ihmisiä, ympäristöä, omaisuutta ja yhteiskunnan toimintoja suojataan uhkia, vaaroja ja onnettomuuksia vastaan.

Kunnassa tehtävä työ olojen luomiseksi turvalliseksi ulottuu poikki kunnan eri toimintojen ja käsittää paikallisyhteisön yhteistyöverkoston, ennaltaehkäisevän ohjelman kaikille ikäryhmille, ympäristöille ja tilanteille, riskialteimmista ryhmistä ja ympäristöistä huolehtimisen, heikoimpien ryhmien oikeudenmukaisen kohtelun sekä seurannan ja dokumentaation.

Yhteiskunnan turvallisuustyön yleinen tavoite on suojata yhteiskunnan jäsenet uhkilta, vaaroilta ja onnettomuuksilta. Tämä vaatii kuitenkin sitä, että myös yksityiset ihmiset ja yritykset kantavat vastuuta ja huolehtivat omasta turvallisuudestaan.

1.3 Pelastustoimen järjestelmän toiminnalliset osat

Uhkien, varojen ja onnettomuuksien varalta yhteiskunnassa suorittavat toimet voidaan kuvata turvallisuusketjuna seuraavasti:

a. Yhteiskunnassa on tarpeen tehdä ennakoivaa (pro-active) turvallisuustyötä jo toiminnan suunnitteluvaiheessa, joka alkaa maankäytönsuunnittelusta ja osallistumisesta rakennusten ja rakenteiden turvallisuussuunnitteluun ja vaaraa aiheuttavien laitosten sijoitteluun.
b. Keskeistä on pyrkiä ennalta ehkäisemään onnettomuuksien syntyminen tai ainakin vähentämään niiden syntymisen todennäköisyyttä.
c. Koska ehkäisevillä toimilla ei kaikkien onnettomuuksien syntyä voida estää, on lainsäädännöllä, suunnittelulla, organisoimalla, henkilöstöä kouluttamalla, väestöä valistamalla, kaluston ja välineistön hankinnalla, huollolla ja kunnossapidolla, viesti-, valvonta- hälytysjärjestelmät aikaansaamalla sekä poikkeusolojen varalta suojia rakentamalla varauduttava onnettomuuksiin.
d. Kohteessa tehtävillä suojaamistoimilla rajoitetaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien seurauksia. Näitä suojaamistoimia ovat rakenteelliset paloturvallisuustoimet, palovaroittimet ja muut palonilmaisulaitteet sekä automaattiset sammutuslaitteistot (sprinklerilaitteistot). Laajemmin ajateltuna ja myös poikkeusolot huomioon ottaen suojaamistoimiin kuuluvat myös toimet, joilla onnettomuus pyritään mikäli mahdollista havaitsemaan ennakkoon, varoittamaan ja hälyttämään onnettomuuden kohteena olevat ihmiset ja tarvittaessa siirtämään heidät suojaan.
e. Onnettomuuden tapahduttua aloitetaan pelastustoiminta. Pelastustoiminta muodostuu perustoiminnoista, joita ovat sammuttaminen, pelastaminen, etsintä ja lääkinnällinen pelastustoimi sekä näitä tukevista toimista.
f. Pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat toimet ovat hoitoa ja huoltoa ja pidemmällä aikavälillä toipumis- ja jälleenrakennustoimia.
g. Kaikissa näissä toimissa tarvitaan keskitettyä johtamista. Normaalioloissa johtaminen on luonteeltaan hallinnollista. Pelastustoiminnan johtaminen on tilanteen mukaista ja vaatii nopeaa päätöksentekoa. Hoito- ja huoltovaiheessa palataan vähitellen hallinnollistyyliseen johtamiseen. Kaikissa vaiheissa tarvitaan hyviä viestiyhteyksiä johtamista, valvontaa ja hälyttämistä varten. Samoin tarvitaan tiedotus-, valitus- ja neuvontatoimintaa sekä valmisteluvaiheessa että tilanteen aikana.

Edellä kuvatuista toimista eivät kaikki kuulu pelastustoimeen. Erityisesti pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat hoito-, huolto-, toipumis- ja jälleenrakennustoimet kuuluvat yhteiskun-

nan yleisiin varautumistoimiin. Kaikkiaan on kuitenkin kyse siitä, että pelastustoimen tulee olla mukana turvallisuusketjun kaikissa vaiheissa.

Pelastustoimen osalta toimet voidaan esittää seuraavalla yksinkertaistetulla kuvalla.

Vaarat, uhat, onnettomuudet

Toimenpiteet	**Tarkoitus**
* Ennaltaehkäisy	Onnettomuuksien syntymisen ehkäisy tai ainakin niiden Todennäköisyyden vähentäminen
* Suojaamistoimet	Tuhon rajoittaminen
Tulipalo/muu onnettomuus	
* Pelastustoiminta	Ihmisten ja omaisuuden pelastaminen ja ympäristön suojaaminen
* Pelastustoiminnan jälkeinen toiminta	Onnettomuuden kohteina olleiden ja loukkaantuneiden hoito ja huolto, jälkivahinkojen torjunta, raivaus, korjaus

Kaikissa ylläkuvatuissa toimissa vastuu jakaantuu yhteiskunnassa julkisen vallan eli valtion ja kuntien sekä yksityisten eli fyysisten ja juridisten henkilöiden kesken.

Pelastustoimen tehtävää voidaan lähestyä myös onnettomuuksien yhteiskunnallisten kustannuksien kautta, jotka muodostuvat:

- onnettomuuksien seurausten kustannuksista (joita on käsitelty edellä),
- julkisen vallan eli valtion ja kuntien pelastustoimen kustannuksista sekä
- yksityisten kustannuksista, jotka syntyvät rakenteellisista turvakustannuksista, palovaroittimista sekä automaattisista paloilmoituslaitteistoista sekä sprinklereistä ja muusta varautumisesta.

Julkisen vallan pelastustoimen kustannukset ovat tätä nykyä noin 1,8 miljardia markkaa vuodessa, josta kuntien osuus on noin 1,7 miljardia markkaa, yksityisten kustannukset ilmeisesti samaa suuruusluokkaa eli noin 1,8 miljardia markkaa.

Vapaaehtoisten palokuntien omaehtoinen varainhankinta, jota palokunnille kuntien maksavat korvaukset eivät kata on noin 20 miljoonaa markkaa.

1.4 Pelastustoimen sisällön kehittyminen

Pelastustoimen lähtökohtana on historiallisesti palontorjunta. Ruotsi-Suomessa oli jo 1300-luvun puolivälistä lähtien määräyksiä tulenvaaran torjumiseksi. Useimpiin kaupunkeihin samoin kuin maaseutukyliin hankittiin ajan myötä palojärjestykset tai ainakin rakennusjärjestykset, jotka sääntelivät ehkäisevää palontorjuntaa.

Suomen palolainsäädännön isä Leo Pesonen korostaa kirjassaan Tulenvaara ja sen torjuminen, että ”ainakin ennakkoestävässä muodossa palotoimi on yhtä vanha kuin inhimillinen yhteiskuntakin” (1920).

Kuitenkin vasta itsenäisen Suomen vuonna 1933 annettu palolaki järjesti tulipalojen vaaraan liittyvän turvallisuustoimen lakisääteiselle kannalle ja vakiinnutti käsitteen palotoimi, joka

jakaantui sammutustoimeen ja palonehkäisytoimeen, jotka käsitteet kuvaavat myös palokuntien tehtäviä. Vuoden 1960 palolaki vakiinnutti palotoimen sisällön entisellään, vaikka pelastustoiminta myös muissa kuin tulipaloissa oli käytännössä jo tullut palokuntien erääksi tehtäväksi.

Vuoden 1975 laki palo- ja pelastustoimesta laajensi toimialan käytännön kokemusten mukaisesti koko maassa käsittämään myös pelastustoimen, joten toimialan kokonaisuus muodostui palotoimesta sekä pelastustoimesta laissa määritellyissä tilanteissa.

Toimialaan oli 1960-luvulta lähtien liittynyt pelastuspalvelu, jonka järjestelyistä valtioneuvosto teki vuonna 1973 päätöksen. Pelastuspalvelulla tarkoitettiin kaikkia viranomaisten, vapaaehtoisten järjestöjen ja muiden yhteisöjen onnettomuus- ja tuhotilanteissa suorittamia toimia.

Väestön suojaamiseksi sodan vaaroilta oli Suomessa alettu varautua jo 1920-luvun loppupuolelta alkaen. Sotien jälkeen vuonna 1958 säädetyn väestönsuojelulain mukaan väestönsuojelun tarkoituksena on väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta sekä niiden vahinkojen rajoittaminen ja niiden seurausten lieventäminen.

Toimiala liittyy myös yleiseen yhteiskunnan varautumiseen erilaisiin kriiseihin. Tätä tarkoittava valmiuslaki säädettiin vuonna 1991.

Syyskuun alussa vuonna 1999 voimaan tulleen pelastustoimilain mukaan pelastustoimeen kuuluu:

1. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy.
2. Pelastustoiminta, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä.
3. Väestönsuojelu, jolla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten toiminnan turvaamista ja 2 kohdassa mainittujen tehtävien hoitamista valmiuslain (1080/1991) 2 §:ssä ja puolustustilalain (1083/1991) 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautumista.

Pelastustoimiasetuksen nojalla kunnan pelastustoimen tehtävät ulottuvat varsinaisen pelastustoimen lisäksi öljyvahinkojen torjuntaan, vaarallisten aineiden valvontaan, meripelastuspalveluun osallistumiseen sekä pelastustoimintaan vesialueilla. Kunta voi myös tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja sekä huolehtia muistakin toimialalle soveltuvista tehtävistä.

Pelastustoimi eroaa julkisessa hallinnossa varsinaisista peruspalvelutehtävistä, joita ovat erityisesti koulutus sekä sosiaali- ja terveyspalvelut ja on luonteensa puolesta ennen kaikkea perusrakennetta (infrastruktuuria) ylläpitävä.

2 Toimintaympäristö

2.1 Toimintaympäristön muutos

Yhteiskunnallinen kehitys
Keskeisimmät yhteiskunnalliset, pelastustoimeen vaikuttavat muutokset näkyvät

- entistä nopeampana muutoksena sekä kulttuurissa että elinkeinorakenteessa;

- informaatioteknologian ja organisaatiojärjestelyjen johdosta syntyvinä pysyvinä muutoksina työelämässä ammattien ja työtehtävien vaihtuessa entistä enemmän, työsuhteiden ja työaikojen kirjon kasvaessa, uusien tehtävien vaatiessa jatkuvaa koulutusta ja erityisosaamista sekä työsuhteiden erilaistumisen ja vapaa-ajan lisääntymisen tarjotessa ihmisille uusia mahdollisuuksia osallistua myös kansalaisjärjestöjen toimintaan;
- elinkeinoelämän globalisoitumisena;
- hyvinvoinnin yleisenä lisääntymisenä, mutta toisaalta sen jakaantumisena aiempaa epätasaisemmin – arvioiden mukaan 2–3 prosenttia väestöstä pudotessa yhteiskunnan suojaverkkojen läpi ja eläessä köyhyysrajan alapuolella;
- voimakkaana muuttoliikkeenä väestön keskittyessä kasvukeskuksiin erityisesti Etelä-Suomessa mutta myös esimerkiksi Oulun seudulla, jolloin muuttotappioalueilla väestö ikääntyy nuorten muuttaessa pois;
- kansainvälistymisenä, joka tuo Suomeen kieleltään, uskonnoltaan ja etniseltä taustaltaan erilaisia maahanmuuttajia ja pakolaisia;
- muutosten mukanaan tuomana epävarmuutena ja turvattomuutena;
- valtion ja kuntien taloudellisten ongelmien aiheuttamina uudelleenjärjestelyinä, leikkauksina ja voimakkaana tarpeena priorisoida toimintoja sekä
- ympäristöajattelun lisääntymisenä myös tuotannon piirissä.

Yhteiskunnalliset muutokset ovat heijastuneet myös pelastustoimeen kasvavana paineena hankkia omalla toiminnalla tuloja, etsiä säästöjä ja priorisoida toimintoja. Pelastustoimessa jouduttiin 1990-luvulla kaksi kertaa työtaisteluun. Varsinaisia rakenteellisia uudistuksia pelastustoimen piirissä ei kuitenkaan ole tehty ympäröivän yhteiskunnan rajuista muutoksista huolimatta, mikä on osaltaan vaikuttanut esitettyihin vaatimuksiin siirtää pelastustoimi kunnilta valtion hoidettavaksi.

Riskien kehittyminen

Hallituksen esityksessä eduskunnalle pelastustoimilaiksi (HE 76/1998) on arvioitu, ettei pelastustoimen tehtäväkenttään vaikuttavien onnettomuusriskien kehittymisessä ole nähtävissä olennaisia muutoksia ympäristövahinkojen torjunnan merkityksen kuitenkin korostuessa.

Kun uuden pelastustoimilain mukaan pelastustoimen viranomaisille kuuluu vastuuta yleisestä onnettomuuksien ennaltaehkäisystä, on merkittävää, että Suomessa sattuu vuosittain arviolta noin miljoona tapaturmaa, joihin menehtyy 2 700 ihmistä ja tapaturmista aiheutuu kustannuksia jopa yli 20 miljardia markkaa.

Palokuolemat, niin merkittäviä kuin ne ovatkin verrattaessa Suomen tilannetta muihin maihin, eivät noissa luvuissa ole läheskään etusijalla niiden määrän jäädessä joka tapauksessa alle sadan. Liikenteessä kuolee vuosittain noin 400 ihmistä, työtapaturmissa 30–40. Merkittävää onkin, että kaikista tapaturmista 70 % on koti- ja vapaa-ajan tapaturmia ja niiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt.

Teknisten toimintojen keskittymisen vuoksi onnettomuuksien vaikutukset voimanjakeluun, liikenteeseen, viestintään ja muuhun infrastruktuuriin voivat mainitun esityksen mukaan olla varsin suuret. Epäsuhta syntyy paikallisesti, kun pienille paikkakunnille, joiden pelastustoimen voimavarat ovat pienet, sijoittuu suuria ja onnettomuusriskeille alttiita laitoksia.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että sotilaspoliittisen tilanteen muutokset vaikuttavat väestönsuojelun suunnittelun pohjana olevaan tilannearvioon.

Kansainvälinen kehitys

Suomen liittyminen Euroopan Unioniin vuonna 1995 on johtanut useiden pelastustointa koskevien säädösten ja määräysten kansainvälistymiseen ja rakentumiseen yhteisten eurooppalaisten normien pohjalle. Tämä koskee muun muassa teknisten laitteiden hyväksymis-, tarkastus- ja valvontajärjestelmiä niiden ennakkotarkastuksen siirtymisessä sertifiointijärjestelmään ja markkinavalvontaan.

Osallistuminen YK:n koordinoimaan kansainväliseen pelastuspalveluapuun sekä NATO:n rauhankumppanuusohjelmaan edellyttää toimivaa kansainvälistä avunantojärjestelmää ja kansallisesti etukäteen suunniteltua ja harjoiteltua valmiutta avun antamiseen. EU:n Helsingin huippukokous päätti ryhtyä toimiin Unionin siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi. Lähialueiden säteily- ja muut onnettomuusriskit edellyttävät tehokasta yhteistyötä. Suomen pelastushallinnolla on sopimukset Pohjoismaiden, Viron ja Venäjän kanssa.

Toimintaympäristön muutoksen vaikutukset pelastustoimeen
Pelastustoimeen kohdistuvat monitahoiset muutostrendit luovat voimakkaita muutospaineita nykyiseen toimintamalliin:

Yhteiskunnan nopeasti muuttuessa on panostettava ympärillä olevan maailman seurantaan. Seuranta edellyttää tutkimusta ja kehittämistä, jotta tarvittaviin muutoksiin pystyttäisiin valmistautumaan. Tutkimusta ja kehittämistä on sovellettava ennen kaikkea onnettomuuksia ennalta ehkäisevään työhön ja järjestelmien tutkimiseen.

Jotta kehityksessä pysyttäisiin mukana, on oltava valmiutta rakenteellistenkin muutosten tekemiseen. Pelastustoimen noususta parrasvaloihin on otettava irti täysi hyöty ottaen huomioon sekin, että pelastustoimi on yleisesti hyväksytty toimiala. Imago kansalaisiin päin on kunnossa, mutta alan sisällä on ongelmia erityisesti eri henkilöstöryhmien välisissä suhteissa.

Pelastustoimi on entistä enemmän muodostumassa kuntien kehittämistyössä ja elinkeinopolitiikassa strategiseksi välineeksi. Toisaalta se, että valtaosa Suomen kunnista on liian pieniä kehittämään itsenäisesti pelastustointa, edellyttää sisäasiainministeriöltä hyvin ysityiskohtaista ohjausta, mikä ei kuitenkaan ole tarpeen suhteessa suurempiin kuntiin. Ministeriön rooli hämärtyy tästä syystä, mistä aiheutuu muun ohella vaikeuksia uuden pelastustoimilain edellyttämässä vähimmäispalvelutason määräyksen valmistelussa.

2.2 Pelastustoimi eräissä Euroopan maissa

2.2.1 Yleispiirteitä

Pelastustoimen vertailu eri maiden kesken sisältää monia vaikeuksia, jotka johtuvat paitsi historiallisista seikoista myös maantieteellisistä ja väestötekijöistä sekä pelastustoimen järjestelmien erilaisesta rakenteesta. Ruotsissa olot ovat Suomeen nähden parhaiten vertailukelpoiset johtuen pitkästä yhteisestä historiasta ja kulttuurien samankaltaisuudesta. Merkittävänä erona on kuitenkin muun ohella se, että Ruotsissa kunnat ovat asukasluvultaan olennaisesti suurempia kuin Suomessa ja siellä lopetettiin toimivat vapaaehtoiset palokunnat 1960-luvulla. Pohjoismaista taas Tanskassa yksityisellä yritystoiminnalla on suuri osuus pelastustoimessa.

Tähän vertailuun on valittu Pohjoismaat Ruotsi, Tanska ja Norja sekä EU:n jäsenmaat Hollanti, Iso Britannia ja Saksa. Erityinen tutustumismatka selvitystyön kuluessa on tehty Ruotsiin, Tanskaan, Englantiin ja Hollantiin.

Suomen uuden pelastustoimilain tarkoittama moderni pelastustoimi on kehittynyt selvityksen ensimmäisen osan kuvaamalla tavalla tulentorjunnasta (palotoimesta) moderniksi pelastustoimeksi käsittäen tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan sekä väestönsuojelun.

Yleensä kaikissa maissa ovat perusjärjestelminä palotoimi ja varautuminen suuronnettomuuksiin ja katastrofeihin sekä erityisesti Pohjoismaissa poikkeuksellisten olojen väestönsuojelu. Palotoimi on ikivanha toimiala väestönsuojelun kehityttyä lähinnä ensimmäisen maailmansodan taistelukaasujen käytön ja maailmansotien välisen ajan ilmasotaan valmistautumisen siviiliväestölle aiheuttaman uhan seurauksena.

Hollannissa korostetaan, että palokunta ei toimi vain onnettomuustilanteessa, vaan se on yhdessä muiden kunnallisten palveluiden kanssa tärkeä partneri ennaltaehkäisyssä, tuhojen rajoittamisessa ja riskien hallinnassa. Tämä tapahtuu osallistumalla turvallisuusketjuun (safety chain), joka käsittää viisi linkkiä, jotka alkavat osallistumisesta rakennusten ja rakenteiden turvallisuussuunnitteluun ja jatkuu onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn, niiden seurausten lieventämiseen, suunnittelun ja muun varautumisen onnettomuuksien aikaiseen toimintaa, itse onnettomuuden aikaiseen pelastus- ja muuhun toimintaan sekä pelastustoiminnan jälkeiseen toimintaan.

Pelastustoimen ytimen muodostavat yleensä palokunnat, jotka ovat joko julkisen vallan ylläpitämiä kokoaikaisia tai osa-aikaisia palkattuja palokuntia tai vapaaehtoisia palokuntia. Kokoaikaisesti palkatuista palokunnista käytetään myös nimitystä ammattipalokunta ja Suomessa myös vakinainen palokunta. Useissa Keski-Euroopan maissa vapaaehtoiset palokunnat vastaavat lähes koko palotoimesta suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta. Sen sijaan ei esimerkiksi Englannissa eikä Ruotsissa ole toimivia vapaaehtoisia palokuntia. Tanskassa huomattava osa palokuntajärjestelmästä on uskottu yksityiselle yritykselle.

Palokunnat voivat olla perinteisen mallin mukaan lähinnä tulipalojen sammuttamiseen erikoistuneita tai ne vastaavat Suomen tapaan myös muista pelastustehtävistä. Palokuntien tehtäväkentän laajentuminen on yleinen suuntaus.

Suuronnettomuuksissa pelastustoimintaan tarvitaan useita organisaatioita. Toiminnan onnistuminen edellyttää yhteisiä suunnitelmia ja johtamisjärjestelmiä. Yleinen johtamisvastuu voi kuulua joko alueelliselle tai paikalliselle yleishallintoviranomaiselle, maaherralle tai kunnanjohtajalle tai keskeiseksi katsotulle pelastusviranomaiselle, maa-alueilla paloviranomaiselle Suomessa ja Ruotsissa, poliisille Tanskassa ja Norjassa. Englannissa ei ole yleistä johtamisvastuussa olevaa viranomaista, vaan kukin toimiva viranomainen vastaa omasta toiminnastaan ja koordinointi tapahtuu neuvottelumenettelyllä.

Suuronnettomuuksien tilanteenaikaista johtamista varten esimerkiksi Englannissa johtaminen jaetaan kolmelle tasolle, jotka ovat operationaalinen taso, taktinen taso ja strateginen taso. Operationaalisella tasolla tapahtuu johtaminen itse tapahtumapaikalla. Taktista tasoa tarvitaan suuremmissa tilanteissa, joissa tältä tasolta hoidetaan voimavarojen kohdentaminen. Strategisen tason johtamista tarvitaan vain harvoin hyvin laajoissa tilanteissa. Strateginen johtaminen tapahtuu kansallisella tasolla.

Väestönsuojelun merkitys ei ole suuri Keski-Euroopan NATO-maissa, koska sillä ei NATO:n strategiassa ole ollut kovin suurta merkitystä. Pohjoismaissa ja Sveitsissä, joissa väestönsuojelua on voimakkaammin kehitetty, on viime vuosien suuntauksena pyritty integroimaan väestönsuojelu ja normaaliaikojen pelastustoimi.

2.2.2 Eri maiden erityispiirteitä

Ruotsi
Ruotsissa pelastustointa säätelevä laki, Räddningstjänstlag (pelastuspalvelulaki) tuli voimaan 1.7.1995. Lain mukaan kunnat vastaavat sekä normaaliajan että poikkeusolojen päivittäisestä pelastusvalmiudesta ja sen suunnittelusta. Pelastuspalvelun johtava viranomainen on puolustusministeriön alainen Valtion pelastusvirasto (Statens räddningsverk) vuodesta 1987, jolloin yhdistettiin väestönsuojelua ja palotointa johtaneet virastot. Ruotsissa samat viranomaiset vastaavat siten valmiudesta sekä normaali- että poikkeusoloissa.

Paikallisen valmiuden käydessä riittämättömäksi apu saadaan naapurikunnasta. Vielä huomattavammissa tilanteissa lääninhallitus alueellisena vastuuorganisaationa ottaa johtovastuun yhteisestä toiminnasta.

Ruotsissa korostetaan erityisesti ennaltaehkäiseviä ja rajoittavia toimia sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa samoin kuin riskienarviointia.

Palokunnat koostuvat joko kunnan palkkaamasta päätoimisesta tai osa-aikaisesta henkilöstöstä. Osa-aikaisen henkilöstön osuus on sitä suurempi mitä pienempi on kunta. Palokunnat ovat yleisiä pelastusorganisaatioita ja paloviranomaisilla on johtamisvastuu useimmissa onnettomuustyypeissä. Vain harvat Ruotsin palokunnista huolehtivat sairaankuljetuksesta.

Keskushallinto ei ole antanut kuntia sitovia valmiusmääräyksiä. Pelastuspalvelulain mukaan kunnan on laadittava pelastuspalvelusuunnitelma, jossa määritellään kunnan pelastuspalvelun toimintavalmius ja henkilöstövahvuudet. Lääninhallituksen tehtävänä on valvoa kuntien pelastuspalvelun ja väestönsuojelun valmiutta. Pelastusvirasto osallistuu valtion puolesta kuntien materiaalisen ja henkilöstön ammattitaitoa koskevan palvelutason ylläpitoon.

Ruotsissa, jossa on 288 kuntaa on pyritty edistämään kuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa siten, että useampi kunta hoitaisi yhteisesti alueensa pelastuspalvelun. Yhteistyön organisointimuodot Ruotsissa ovat samat kuin Suomessa eli kuntien keskinäinen sopimus, kuntayhtymä ja yhteislautakunta. Yhteistoiminta on kehittynyt huomattavasti paremmin kuin Suomessa. Vuoden 1996 lopussa oli 9 yhteisjärjestelyä, joissa oli 28 kuntaa. Vuoden 1998 lopussa järjestelyjä oli kaikkiaan 19 käsittäen 66 kuntaa. Suur-Göteborgin yhdistettyyn pelastuspalveluun kuuluu 6 kuntaa.

Valtio on ryhtynyt hankkimaan suuronnettomuuksissa (esimerkiksi laivapaloissa, kemikaalionnettomuuksissa ja metsäpaloissa) tarvittavaa erityiskalustoa. Kalusto on sijoitettu sopimusperusteisesti suurimpiin pelastuslaitoksiin alueellista käyttöä varten.

Vapaaehtoistoiminta Ruotsissa on organisoitu lähinnä suuronnettomuuksia ja poikkeusoloja ajatellen nimeltä ”Hemskyddsorganisation”, josta huolehtii erityinen järjestö, Civilförsvarförbund.

Asevelvollisia ei tähän mennessä ole juurikaan käytetty pelastuspalvelutehtävissä. Tarkoituksena kuitenkin on, että vuodesta 2000 lähtien koulutettaisiin vuosittain 10 000 kokonaismaanpuolustusvelvollista siviilitehtäviin. Heistä noin 1 000 saisi vuosittain pelastuskoulutuksen kuntien sodanaikaisen pelastuspalvelun vahvistamiseksi.

Meripelastus, lentopelastus ja tunturipelastus muodostavat yleisestä pelastuspalvelusta erilliset valtion pelastuspalvelun haarat. Valtion pelastusvirastolla on löyhähkö koordinointivastuu eri

pelastuspalveluhaarojen toimintojen yhteensovittamisessa kaikenlaisissa onnettomuuksissa. Säteilyonnettomuuksien johtamisvastuu kuuluu lääninhallitukselle.

Norja
Norjassa pelastustoimi kuuluu tehtävien mukaan kahden viranomaisen toimialaan. Normaaliaikaisesta valmiudesta vastaa kunta- ja työministeriö ja siellä Direktoratet for brann og eksplosjonsvern. Palotointa säätelee laki palotoimesta vuodelta 1987. Pelastuskeskukset (johtokeskukset) ja väestönsuojelu ovat oikeusministeriön vastuulla. Väestönsuojelu on Norjassa hyvin kehittynyt, pääosin valtion vastuulla oleva toimiala. Väestönsuojelulain mukaan voidaan väestönsuojelu, jota hallinnoi Direktoratet for Sivilt Beredskap, saattaa rauhan aikana toimintaan onnettomuus- ja katastrofitilanteissa.

Normaaliolojen pelastustoimi on verraten hajanainen eikä sitä ole selkeästi hallinnollisesti koordinoitu. Kunnallinen palotoimi on päävastuussa rauhanajan valmiudesta. Kunnilla tai palotoimen alueilla (kunnilla, joilla on yhdistetty valmius) tulee olla sopimukset avustamisesta naapuripalotointen, teollisuuden suojelun ja valtion viranomaisten kanssa. Apua on mahdollista saada myös väestönsuojelulta.

Kunnan palopäällikkö vastaa päivittäisissä onnettomuuksissa toiminnan teknisestä johtamisesta, mutta poliisilla on koordinoiva johtovastuu. Suuremmissa onnettomuuksissa, joissa toiminta kestää kauemmin, muodostetaan paikalliset johtokeskukset, joita poliisi johtaa.

Suuronnettomuuksissa ja katastrofeissa ryhtyy toimintaa johtamaan jompikumpi pääjohtokeskuksista (Bodö ja Stavanger), joissa johtovastuu on poliisilla. Näillä johtokeskuksilla on käytössään myös helikoptereita.

Norjassa palovahingot ovat olleet muihin Pohjoismaihin verrattuna suuret. Tavoitteeksi on asetettu niiden laskeminen muiden tasolla. Tärkeimpänä keinona pidetään palonehkäisyä, jonka kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Vaatimuksena on, että kunnissa käytetään palonehkäisyyn vähintään yksi henkilötyövuosi 10 000 asukasta kohti.

Tärkeässä asemassa on myös riskiarvioiden tekeminen. Palovaroittimet ovat olleet pakollisia asuinhuoneistoissa parin vuoden ajan. Kunnalla on valtuudet määrätä hankittavaksi alkusammutin myös asuinrakennuksiin. Määräyksiä on käytännössä annettu kaikkialla.

Palotoimen henkilöstö on päätoimista tai osa-aikaista. Kunta- ja työministeriö on alueen rakenteen mukaan määrännyt palotoimen toimintavalmiusajaksi taajama-alueilla, joilla on erityisiä riskejä 10 minuuttia, muilla taajama-alueilla 20 minuuttia ja taajamien ulkopuolella 30 minuuttia. Yli 20 000 asukkaan taajaan asutuilla alueilla tulee olla päätoiminen henkilöstö päivystyksessä.

Suurteollisuuden suojaustasoa ja tarkastuksia on parannettu. Maassa on toteutettu myös mittavia valistuskampanjoita muun muassa lasten ja vanhusten turvallisuuden parantamiseksi.

Tanska
Tanskassa pelastustoimen johtava viranomainen on sisäasiainministeriön alainen Beredskapsstyrelsen (valmiushallitus), joka aloitti toimintansa vuonna 1993.

Tanskan pelastustoimessa on yhteisiä piirteitä Norjan kanssa. Maassa on pohjoismaiseen tapaan hyvin organisoitu väestönsuojelu. Normaaliajan pelastustoimi taas on suomalaisittain ajatellen verraten hajanainen.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta alueellaan. Toimintavalmiusvaatimus taajaan asutuilla alueilla on 10 minuuttia ja haja-asutusalueilla15 minuuttia. Kunnanhallituksen asiana on varmistaa, että valmiusasemia (paloasemia) sijoitetaan siten, että nämä toimintavalmiusajat saavutetaan. Pitäen perustana toiminta-alueen asukasmäärää määrätään, kuinka monta sammutusyksikköä kunnassa tulee olla. Sammutusyksikön peruskokoonpano on 1+1+7 (johtaja, esimies ja seitsemän miestä), jota määrätyin edellytyksin voidaan pienentää.

Vuonna 1994 Tanskassa oli kaikkiaan 221 valmiusasemaa, joista 111 oli kunnallisia. Loput olivat Falck-asemia, minkä lisäksi oli 68 avustavaa asemaa. Useimmat asemista oli miehitetty sivutoimisella henkilöstöllä, joiden lähtöaikavaatimus on 5 minuuttia. Yli 100 000 asukkaan toiminta-alueella tulee olla 1 minuutin lähtöaikavaatimuksella valmiusasema miehitettynä päätoimisella henkilöstöllä. Tämä määräys koskee Tanskan neljää suurinta kaupunkia.

Kuntien pelastusvalmiuden tukemista ja alun perin vain poikkeusolojen väestönsuojelua varten Tanskassa on 6 valtion ylläpitämää valmiusmuodostelmaa (Beredskapskorps). Näiden miehistöksi koulutetaan vuosittain noin 1 400 asevelvollista. Päivittäistä pelastusvalmiutta varten kukin valmiusmuodostelma ylläpitää 5 minuutin lähtövalmiudessa olevaa pelastusyksikköä, jonka vahvuus kaksi esimiestä ja 14 asevelvollista.

Palotoimi ja väestönsuojelu on hallinnollisesti yhdistetty vuoden 1993 alusta voimaan tulleella valmiuslailla. Laki sisältää myös entistä kiinteämmän suunnittelujärjestelmän. Käytännössä laki ei ole vielä ehtinyt vaikuttaa kovin paljon. Kunnille on siirretty vastuu päättää siitä, rakennetaanko kunnan alueelle väestönsuojia. Tämän on pelätty johtavan väestönsuojien rakentamisen vähittäiseen loppumiseen. Väestön hälyttämistä varten on juuri valmistunut valtion rahoittama ja rakentama moderni ulkohälytysjärjestelmä.

Valmiuslain ulkopuolelle jäävät meri- ja lentopelastuspalvelu, merialueiden öljyn- ja kemikaalitorjunta sekä ydinvoimaloiden pelastuspalvelu. Millään viranomaisella ei ole nimenomaista koordinointivastuuta kokonaisuudesta. Maa-alueiden suuronnettomuuksien koordinoiva johtamisvastuu tapahtumapaikan ulkopuolella on poliisilla.

Englanti
Sisäasiainministeriö (Home Office) on poliittisesti vastuussa pelastustoimesta Englannissa ja Walesissa. Ministeriössä on pelastustointa varten Fire and Emergency Planning Directorate (FEPD).

Lain mukaan palokunnille kuuluvat vain tulipalot ja niiden ehkäisy. Käytännössä niistä on kuitenkin tullut yleisiä pelastusorganisaatioita, jotka toimivat myös muissa onnettomuuksissa. Toiminnassa korostetaan erityisesti sellaisten strategioiden kehittämistä, joilla pyritään ehkäisemään tulipaloja ja vähentämään palokuolleiden määrää. Tavoiteasettelun muutos merkitsee samalla kulttuurin muuttamista pelastustoimessa tulipalojen sammuttamisesta ennaltaehkäisyyn.

Palotoimi on järjestetty alueellisesti kreivikunnittain ja erikseen seitsemällä metropolialueella. Englannissa ja Walesissa on yhteensä 49 pelastustointa (Fire Brigades). Kussakin pelastustoimessa on sekä vakinaisia (whole-time) että osa-aikaisia (part-time, retained) pelastusasemia. Erityisesti harvaanasutuilla seuduilla vapaaehtoiset järjestelyt täydentävät järjestelmää. Vakinaisen henkilöstön kokonaismäärä Englannissa ja Walesissa on noin 34 000 ja osa-aikaisten noin 14 000.

Pelastustoimen rahoituksesta vastaavat paikallisviranomaiset (kreivikunnat, metropolialueet),

osittain keskushallinnon tuella. Kokonaismenot ovat noin 1, 5 miljardia puntaa, josta henkilöstömenojen osuus (sisältäen eläkkeet) on lähes 90 %.

Esimerkiksi Kentissä, jossa asuu noin 1,5 miljoonaa ihmistä ja johon selvityksen yhteydessä tutustuttiin, on kaikkiaan 65 pelastusasemaa. Niistä 22 on vakinaisia ja 43 osa-aikaisia. Pelastusasemia on yhdistetty alueellisesti kolmeksi divisioonaksi. Pelastustoimen budjetti on noin 50 miljoonaa puntaa.

Tulipaloissa kuolee vuodessa noin 600 ihmistä ja menetetyn omaisuuden arvo on noin 1 miljardi puntaa.

Suuronnettomuuksien varalta tapahtuvaa suunnittelua johtaa FEDP:ssä oleva Emergency Planning Unit. Paikallishallinnossa (kreivikunnissa ja metropolialueilla) tehtävää hoitaa Emergency Planning Officer. Sekä keskushallinnon yksikön että paikallishallinnon suunnittelijoiden keskeisenä tehtävänä on eri viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen.

Hollanti
Hollannissa valmiutta säätelee kolme lakia, jotka ovat palolaki (1985), katastrofivalmiuslaki (1985) ja laki lääkintäavusta katastrofeissa (1991). Pelastustoimi kuuluu sisäasiainministeriön toimialaan.

Kunnat (538 kuntaa 1.1.1999 alkaen) vastaavat pelastustoimesta. Tehtäviksi on määritetty sammutus, palonehkäisy, muiden riskien rajoittaminen ja torjunta sekä toiminnan johtaminen katastrofitilanteissa. Kunnallista toimintaa johtaa kunnallinen toiminnan johtaja. Noin 40% tehtävistä suoritetaan 6 minuutin toimintavalmiusajan puitteissa.

Jos kunnallinen valmius ei tietyssä tilanteessa ole riittävä, kutsutaan naapuriapua. Jos onnettomuus on niin huomattava, että yksityisen kunnan valmius eikä kuntien keskinäinen apu ei ole riittävä, voidaan toiminta siirtää kunnalliselta alueelliselle tasolle.

Jos katastrofi on niin suuri, että se koskettaa kahta tai useampia provinsseja, voi maaherra (Queen's Comissioner) ottaa toiminnan johtaakseen. Hollantilaisessa valmiusjärjestelmässä kiinnitetään yleisesti suurta huomiota kriisinhallintaan. Erittäin suurissa katastrofeissa voidaan miehittää sisäasiainministeriössä oleva kriisinhallintakeskus (National Coordination Centre).

Hollantilaisessa valmiusjärjestelmässä ei tehdä eroa rauhanajan ja sodanajan valmiuden välillä, koska maassa ei ole enää sodanajan valmiusjärjestelmää. Väestönsuojelu ajettiin alas vuonna 1986. Toiminta sotatoimista aiheutuvia vahinkoja vastaan perustuu siten yksinomaan rauhanajan valmiuteen.

Vaikka kunnilla on vastuu pelastustoimen järjestämisestä, mutta ne on lailla velvoitettu yhteistoimintaan aluetasolla. Alueellisen pelastustoimen hallinnollisesta johtamisesta vastaavat alueen kuntien pormestarit. Alueellinen pelastustoimi on vastuussa avun organisoimisesta ja koordinoimisesta suuronnettomuuksissa. Aluejärjestelmiä Hollannissa on 39. Niiden tehtävänä operatiivisten tehtävien lisäksi on kuntien neuvonta, valmiussuunnittelu ja koordinaatio, yhteisen kaluston ja materiaalin hankinta ja huolto, harjoitusten järjestäminen sekä koulutuksen järjestäminen. Alueellisissa keskuksissa on myös asiantuntijoita, joita kuntien ei odoteta itse voivan pitää yllä.

Operatiivinen henkilöstö on sekä päätoimista että osa-aikaista (Hollannissa käytettävän

käsitteistön mukaan vapaaehtoista). Sisäasiainministeriö on määrittänyt koulutuksen säännöt, mutta periaatteessa voivat kaikki, myös yksityiset antaa koulutusta. Koko henkilöstöllä sekä päätoimisilla että osa-aikaisilla on samanlaiset testit ja vaatimukset sekä koulutus.

Hollannissa on kuusi ammattipalokuntaa, 285 yhdistettyä palokuntaa (henkilöstö osin päätoimisia, osin osa-aikaisia) ja 230 osa-aikaista palokuntaa. Paloasemia on 1040. Palokuntien henkilöstöstä on 4300 päätoimisia ja 22 200 osa-aikaisia.

Rotterdamin-Rijnmondin alueella, johon selvityksen aikana tutustuttiin, on 22 kuntaa, joiden paloasemista valtaosa on yhdistettyjä. Palohenkilöstöä on 1550, joista 524 on kokoaikaisesti palkattuja ja 1025 vapaaehtoisia (palomiehiä, paloesimiehiä ja palopäällystöä).

Kokoaikaisesti palkattu henkilöstö on jaettu kolmeen 24 tunnin työvuoroon. Työaika jakaantuu työtuntien laskemisessa kolmeen osaan työhön, vahtiin ja lepoon. Työvuoron 24 tunnista 8 tuntia lasketaan kokonaan työajaksi, vahtiajasta 2/3 ja lepoajasta 1/3, jolloin yhdestä vuorokaudesta tulee 16 tuntia työaikaa. Vuorokauden jälkeen on kaksi vapaata.

Vapaaehtoisten velvollisuutena on suorittaa vuodessa 25 12 tunnin vahtivuoroa sekä olla kotona varalla. Valmentautumiseen tulee käyttää aikaa 25-40 tuntia kuukaudessa. Erityistehtäviä kuten hydraulisten nostolavojen tai tikkaiden käyttöä, osallistumista sukelluspelastukseen ja toimintaa vaarallisten aineiden aiheuttamissa tilanteissa kaasupuvuissa saavat suorittaa vain ammattilaiset.

Palokuntien kustannukset ovat kaikkiaan 459 miljoonaa Euroa (969 miljoonaa guldenia) eli keskimäärin 28 Euroa (62 guldenia) asukasta (15 654 000 asukasta) kohti (noin 160 markkaa).

Kunnat rahoittavat pääosan palokuntien kustannuksista, mutta valtio tukee voimakkaasti kuntia yleensä ja siten myös palokuntia, koska kuntien tuloista vain 1/6 osan kunta itse hankkii veroilla ja maksuilla, loppu tulee valtion yleisenä ja erityisenä valtionosuutena.

Kokoaikaisen henkilöstön kustannukset osa-aikaisiin verrattuna ovat 2,5 kertaa suuremmat. Osa-aikaiset saavat eri palokunnissa hieman eri suuruisia korvauksia, mutta saavat henkilökohtaisesti korvauksen kustakin aktiviteetista (lähdöstä, harjoituksesta ja vahtivuorosta). Korvaus on suunnilleen 2000 – 3000 Euroa vuodessa (noin 12 000 – 18 000 markkaa). Koska suuremmissa kunnissa on enemmän kokoaikaisia, ovat niiden kustannukset asukasta kohti suuremmat, mutta palokunnan lähtöä kohti laskettuna suurimmat kustannukset on pienimmissä kunnissa.

Suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varaudutaan katastrofintorjuntalain nojalla. Kunnat ovat velvolliset laatimaan valmiussuunnitelmia. Sodan aikana käytettäisiin samoja pelastusorganisaatioita kuin normaalioloissa. Paikallisten organisaatioiden avuksi muodostettaisiin asevelvollisista koostuvia liikkuvia muodostelmia.

Saksa

Saksa jakaantuu 16 osavaltioon (Länder), joilla on vastuu valmiuden rakentamisesta onnettomuuksien ja rauhanajan katastrofien varalta. Jokaisella osavaltiolla on siten oma lakinsa, joka sääntelee palotointa, katastrofivalmiutta ja siihen liittyen pelastuspalvelua. Hallinnollisesti valmius kuuluu kunkin osavaltion sisäasianministeriön toimialaan.

Schleswig-Holsteinissa on palotoimella lain ”Gesetz den Brandschutz und Hilfeleistungen der

Feuerweren" vuodelta 1996 mukaan tehtävänä torjua tulipaloja, avustaa onnettomuuksissa, ehkäistä tulipaloja sekä avustaa katastrofivalmiudessa.

Vastuu päivittäisen valmiuden ratkaisemisessa on kunnilla. Kunnallisella toimintojen johtajalla on vastuu teknisten suoritusten johtamisesta tuhopaikalla.

Saksassa on hyvin peittävä verkko palo- ja pelastusasemia, jotka mahdollistavat 5-8 minuutin toimintavalmiusajan pelastustehtävissä ja 10 minuutin sammutustoiminnassa. Jos yksittäisen kunnan valmius ei ole riittävä kutsutaan apua naapurikunnasta.

Valtio vastaa sodanaikaisesta valmiudesta, vaikka rauhanajan valmius periaatteessa suorittaa tehtäviä myös sodan aikana. Valtion tehtäviin kuuluu mm. täydentää osavaltioiden katastrofivalmiutta henkilöstöllä sekä erityiskalustolla ja materiaalilla.

Erityisenä valtion täydentävänä organisaationa on "Technisches Hilfswerk" (THW), joka on organisoitu sekä keskushallinnon että osavaltion ja paikallisella tasolla. THW suorittaa kaikkia pelastuspalvelutehtäviä, erityisesti teknisluonteisia tehtäviä kuten vesi-, sähkö-, kaasu- ja öljyverkostojen korjausta. THW ei siten suorita sammutustehtäviä, koska ei ole tarkoituksenmukaista kilpailla kunnallisten palokuntien kanssa ottaen huomioon kunnallisten paloasemien taajan verkoston. THW:lle kuuluu myös osallistua rauhan aikana avustustehtäviin Saksan rajojen ulkopuolella.

1980-luvun puolivälistä on Saksan sisäasiainministeriön toimesta integroitu rauhanajan ja sodanajan valmius. Valmius perustuu pääasiallisesti olemassa olevaan rakenteeseen, jonka pohjana on suuri määrä kunnallisia valmiuksia, jotka voivat saada apua pelastustehtäviin THW:n 665 paikallisesti sijoitetusta valmiusasemasta.

Tämän lisäksi katastrofintorjuntaa täydentää joukko yksittäisiä organisaatioita kuten Arbeiter-Samariter-Bund, Saksan Punainen Risti, Johanniter-Unfall-Hilfe ja Malteser Hilfsdienst. Nämä koko maan kattavat organisaatiot, jotka organisoituvat suuresta määrästä vapaaehtoisia (yhteensä 367 000), suorittavat etupäässä ensiaputehtäviä sekä sairaiden ja loukkaantuneiden ihmisten kuljetusta ja huolenpitoa.

Palotoimen henkilöstö muodostuu osaksi päätoimisista ja osaksi vapaaehtoisista, jotka historiallisista syistä näyttelevät valmiudessa merkittävää osaa. Henkilökunnan koostumuksen määrittää toiminta-alueen suuruus.

Alueilla aina 30 000 asukkaaseen asti on henkilöstö vapaaehtoista. Alueilla, joilla asuu 30 000–100 000 asukasta on henkilöstö pääasiassa vapaaehtoista. Alueilla, joiden asukasluku on 100 000 ja yli on henkilöstö pääosin päätoimista.

THW:ssa henkilöstö muodostuu paikallisesti vapaaehtoisista ja asevelvollisista. Asevelvolliset voivat varusmiespalveluksen sijasta suorittaa koulutuksen THW:ssa ja sitoutua olemaan käytettävissä seitsemän vuotta. Asevelvollisilla on sen lisäksi mahdollisuus sitoutua palvelemaan jossakin neljästä vapaaehtoisjärjestöstä ja vapautua siten sotilaspalveluksesta.

THW:n ja Tanskan valtiollisten alueellisten pelastusvalmiuksien välillä on tiettyjä yhtäläisyyksiä eli asevelvollisten käyttö ja paikallisen päivittäisen valmiuden avustaminen. Olennaisin ero on vapaaehtoisten suuri osuus THW:ssa ja se ettei THW suorita sammutustehtäviä mutta kylläkin pelastamista ja muita teknisesti painottuneita tehtäviä.

Palopäällystön koulutus tapahtuu valtion kouluissa, mutta kunnat vastaavat miehistökoulutuksesta. Vapaaehtoisten koulutus kestää huomattavasti lyhyemmän ajan kuin päätoimisen henkilöstön.

Saksassa ei ole mobilisoitua valmiutta, joka voisi vahvistaa olemassa olevaa valmiutta sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aikana. Tämä perustuu yleisesti hyvään rauhanajan valmiuteen ja siinä suureen vapaaehtoisten määrään.

Sotilasyksiköiden käyttöä valmiudessa ei ole suunniteltu. Sotilasyksiköitä voidaan kuitenkin siviiliviranomaisten pyynnöstä saattaa toimintaan suurissa katastrofeissa kuten tulvissa, metsäpaloissa, lumimyrskyissä jne.

2.2.3 Yhteenveto järjestelyistä

Seuraava yhteenveto pelastustoimen järjestelyistä Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa, Hollannissa ja Norjassa on lainattu tanskalaisesta sikäläisen sisäasiainministeriön ja valmiushallituksen julkaisusta ”Analyse af beredskabet” (1997).

Tilastotiedot tässä vertailussa ovat vuodelta 1993. Suomen tiedot, jotka ovat vuodelta 1998 on lisätty taulukkoon erikseen.

	Tanska	Ruotsi	Saksa	Hollanti	Norja	Suomi
Asukkaita (milj.as)	5,1	8,5	79,8	14	4,2	5,2
Pinta-ala (km2)	43 000	410 900	357 000	41 200	324 000	305 000
Paloasemia (kpl)	289*	827	34 726	1 082	760	800
Asukkaita/paloasema	17 647	10 278	2 298	12 939	5 600	6 400
Tulipalot/1000 asukasta	3,4	4,7**	2,9	2,9	3,1	2,2
Palomiehiä/1000 asukasta	1,3	2,7	14,6***	1,9	3,3	4,2
Kustannukset DM/asukas	27,7	78	30,25	36	53	

* Paloasemien lukumäärästä 221 on paloasemia ja 68 apupaloasemia
** Sisältää myös virhehälytykset
*** Lukuun ei sisälly 30 000 palomiestä yrityspalokunnissa, 14 000 palomiestä laitospalokunnissa eikä 140 000 nuorisopalokuntalaista

Seuraavaan taulukkoon on koottu eräitä kansainvälisiä vertailutietoja:

Maa	Palokuolemat/ 1 000 000 as.*	Palovahingot % BKT:sta**	Pelastustoimen kustannukset % BKT:sta**
Suomi	21,6	0,17	0,18
Englanti	14,9	0,19	0,27
Hollanti	6,3	0,19	0,16
Norja	14,1	0,24	0,12
Ruotsi	13,5	0,25	0,21
Tanska	16,4	0,26	0,09
USA	17,6	0,15	0,29

* lähde Fire Statistics of CTIF-coutries for 1993–1995, Moscow, April 97
** lähde World Fire Statistics Centre, UN, Geneva, June 1996

Palokuolemien osalta mainittakoon, että edellä mainitun lähteen mukaan Suomessa on palokuolemia seitsemänneksi eniten 35 maan joukossa. Eniten niitä on ollut miljoonaa asukasta kohti Venäjällä (100,1) ja Virossa (100).

2.3 Nykytilan kuvaus

2.3.1 Kunnilla vastuu pelastustoimesta alueellaan

Pelastustoimen järjestelyissä painopiste on aina ollut paikallisessa toiminnassa. Se oli aluksi tulipalojen torjuntaan keskittynyttä ja paikallisesti järjestettyä toimintaa, joka oli ”saanut kehittyä oman onnensa nojassa ilman mainittavaa tukea ja ohjausta valtion taholta” (Leo Pesonen 1920).

Selvitystyöhön liittyneessä ensimmäisessä seminaarissa syyskuussa 1999 maaherra Heikki Koski totesi puheessaan, että: ”Pelastustoimi nähtiin yhtenä kunnan vanhimmista tehtävistä, sellaisena tehtävänä, joka vuosisadat oli yhdistänyt lähipiirin asukkaita. Kyse oli yhteisestä tehtävästä, johon tuhoisat tulipalot olivat pakottaneet varautumaan. Kun nykymuotoinen kunnallishallinto maassamme alkoi, oli luonnollista, että pelastustoimi miellettiin kunnalliseksi tehtäväksi.” Puheessaan hän totesi myös palo- ja pelastustoimen vakiintuneen osaksi kuntien tehtäväkenttää, jota tältä osin täydentää vuosikymmenten saatossa kestäväksi osoittautunut VPK-järjestelmä.

Pelastustoimen paikalliset järjestelyt ovat perustuneet historiansa alusta alkaen kunnalliseen jaotukseen. Viime vuosisadan loppupuolelta lähtien on kuitenkin käynyt ilmi, että pelkästään paikalliset järjestelyt eivät riitä. Niiden yhtenäistäminen aloitettiin järjestämällä yleisiä palokuntalaiskokouksia vuodesta 1889 alkaen. Yleisen Palokuntaliiton toiminnan perustamisen jälkeen paloalan järjestöt huolehtivat yhtenäistämisestä. Suomen itsenäistyessä havaittiin paitsi yhtenäisen lainsäädännön välttämättömyys myös valtion ohjauksen tarve.

Valtion ohjauksen toteuttaminen vaati luonnollisesti lainsäädäntöä ja aloite yleisen palolainsäädännön aikaansaamiseksi tehtiin yleisessä palokuntalaiskokouksessa 1917. Ensimmäinen palolaki hyväksyttiin monien vaiheiden jälkeen 22.6.1933. Tässä laissa valtion ohjaustehtäviä olivat palotoimen valvonta, ne palohallinnon tehtävät, jotka koskevat koko valtakuntaa sekä osittain sellaiset tehtävät, jotka koskevat kunnan rajoista riippumatonta toimintaa. Lisäksi laissa oli määritelty tehtäviä eräille muille kuin palotoimesta vastaaville valtion viranomaisille kuten poliisi-, sotilas-, rautatie- ja metsänhoitoviranomaisille.

Pelastustoimilakia valmisteltaessa pelastuslakityöryhmä ehdotti vuonna 1996, että valtio vastaisi pelastustoimen yleisestä kehittämisestä, valtakunnallisten valvonta-, hälytys- ja johtamisjärjestelmien järjestämisestä, pelastustoimen ammatillisesta koulutuksesta sekä muista toimenpiteistä, joilla on yleisempi kuin paikallinen merkitys ja joista muut eivät ole velvolliset huolehtimaan.

Vuoden 1999 syyskuun alussa voimaan tulleessa pelastustoimilain mukaan Suomessa pelastustoimi on järjestetty ohjattuna kunnallisena toimintana. Se tarkoittaa sitä, että kunnat ovat vastuussa lainsäädännössä määrätyllä tavalla pelastustoimen järjestämisestä omalla alueellaan ja pelastustoimesta vastaavalla ministeriöllä sekä lääninhallituksella on oikeus ohjata kuntien toimia omilla määräyksillään.

Ohjatun kunnallisen järjestelmän ongelmat

Pelastustoimilain mukainen sisäasiainministeriön tai lääninhallituksen oikeus antaa kunnille määräyksiä pelastustoimen hoitamisesta on ohjausmielessä puutteellinen sen vuoksi, että määräyksen antajalla ei ole suoraa vastuuta määräyksen taloudellisista vaikutuksista. Valtio osallistuu kuntien pelastustoiminnan rahoitukseen yleisen valtionosuuden kautta ja se määräytyy laskennallisin perustein. Poikkeuksena tästä on laissa määritellyn erityiskaluston hankinta sekä se, että valtio osallistuu kunnan taloudelliseen sietokykyyn nähden suurien onnettomuuksiin kustannuksiin.

Valtion omassa toiminnassaan soveltama tulosohjaus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jos valtion antamat määräykset esimerkiksi minimi palvelutasosta ovat tiukemmat kuin kuntien nykyinen palvelutaso, ei kunnanvaltuustolle jää käytännössä itsenäistä päätösvaltaa määräyksen soveltamisessa. Määräysten noudattamisvaatimusta voidaan vielä lain mukaan tehostaa lääninhallituksen mahdollisesti asettamalla uhkasakolla.

Kuntien yhteistoiminta pelastustoimessa
Suomessa on 452 kuntaa. Pienissä saaristokunnissa asuu muutama sata ihmistä ja Helsingissä yli puoli miljoonaa. Väestöstä kaksi kolmasosaa asuu kaupungeissa ja yksi kolmannes muissa kunnissa.

Seuraavaan taulukkoon on koottu eräitä esimerkkejä kuntien erilaisuudesta. Taulukossa on keskiarvotiedon lisäksi vastaavasta asiasta pienimmän ja suurimman kunnan tiedot. (Lähde Suomen Kuntaliitto/internet)

		Keskiarvo	Pienin	Suurin
Asukasluku 31.12.1998		11 415	125	546 215
Asukastiheys	As/km	2 16,9	0,2	2 961
Pinta-ala (ilma vesiä)	km2	674	6	15 173
Tuloveroprosentti 1999		17,63	15,50	19,75
Verotulot 1997	Mk/asukas	12 700	7 675	18 829

Jo vuoden 1933 palolaki sisälsi useita säännöksiä kuntien välisestä yhteistoiminnasta, joka voi olla vapaaehtoista, sopimukseen perustuvaa tai pakollista, valtion viranomaisten määräämää.

Kunnalle voitiin antaa avustusta kaukoavustuksessa soveliaan kaluston hankkimiseksi ehdolla, että apua annettiin korvauksetta niin laajalti kuin avustusehdoissa määrättiin. Tämä pykälä sisälsi periaatteellisen julkilausuman, jonka mukaan kuntaa laajemmissa puitteissa tapahtuvan sammutustoimen kehittämistä voidaan edistää valtion varoilla.

Rainer Alho kiinnitti huomiota vuoden 1960 palolain oppikirjassaan ”Palolainsäädäntö ja kunnallinen palotoimi” (1969) ongelmaan, joka aiheutuu paikallisen palotoimen järjestelyn perustumisesta kunnalliseen jaotukseen. Alhon mukaan kunnallinen jaotus ei ole ihanteellinen ratkaisu sammutustoimen järjestelyn perustaksi. Elleivät kunnat päässeet vapaaehtoisesti sopimukseen yhteistoiminnasta, sisäasiainministeriöllä oli vuoden 1960 palolain mukaan oikeus velvoittaa kunnat yhteistoimintaan ja määrätä sen ehdot silloin. Palolain edellyttämään yhteistoimintaa ei kuitenkaan sanottavasti tapahtunut eikä tällaista yhteistoimintaan velvoittavaa säännöstä enää tullut palo- ja pelastustoimesta vuonna 1975 annettuun lakiin.

Tehokkaan ja taloudellisen pelastustoimen järjestämisen kannalta kunnat ovat hyvin eri kokoisia ja useimmat niistä ovat liian pieniä voidakseen yksin järjestää tarkoituksenmukaiset pelastustoimen palvelut. Voimassa olevan pelastustoimilain mukaan kunnat voivat hoitaa pelastustoimensa yhteistoiminnassa keskenään kuntalaissa määritellyillä tavoilla joko kokonaisuudessaan tai joiltakin osin.

Pelastustoimen operatiivisissa tehtävissä kunnilla on perinteisesti ollut yhteistoimintaa yleisemmin kuin useimmilla muilla toimialoilla, mutta muu laajamittaisempi yhteistyö on ollut vähäistä. Lukuisista yrityksistä ja selvityksistä huolimatta on vain muutamissa tapauksissa kyetty yhdistämää kuntien pelastustoimen hoito kokonaisuudessaan. Operatiivinen yhteistoiminta eli avun antaminen toiselle kunnalle on ollut ensimmäisestä palolaista lähtien laissa säädetty velvollisuus.

Yhteistoiminnan kariutumiseen on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat erimielisyydet kustannusten jaossa, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyöongelmat. Vastaavat syyt on todettu myös Ruotsissa esteeksi kuntien yhteistyölle pelastustoimessa.

Jukka Valtoaho on kuntien välistä pelastustoimen yhteistyötä koskevan tutkimuksensa yhteydessä todennut: ”Kaiken kaikkiaan kahden tai useamman kunnan yhteinen pelastuslaitos on vielä maassamme harvinaisuus. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että pelastustoimen näin pitkälle viedylle yhteistyölle on esteitä kunnissa. Yhteistyöhön sinällään kaikki suhtautuvat periaatteessa myönteisesti ja näkevät tätä kautta erilaisia etujen saavuttamismahdollisuuksia. Yhteistyön ei toisaalta haluttu kunnissa haittaavan yksittäisen palolaitoksen rutiineja. Muodollisia yhteistyön esteitä pystyttiin luettelemaan runsaasti. Toisaalta oman kunnan palolaitokseen ei suhtauduta neutraalisti, ja toisaalta naapurilaitoksissa voidaan nähdä enemmän ongelmia kuin niissä tosiasiassa on. Tätä asennetta pitää helposti yllä Suomen palolaitosten resurssien, toimintatapojen ja ”sisäisten kulttuurien” kirjavuus. Toisin sanoen tästä maasta ei löydy kahta samanlaista palolaitosta. Varsinkin pienemmissä kunnissa pelastustoimi voi olla hyvinkin paljon palopäällikkönsä näköinen luomus.”

2.3.2 Valtion tehtävät

Pelastusviranomaisten tehtävät
Pelastustoimesta vastaavana ministeriönä on sisäasiainministeriö, jolle kuuluu pelastustoiminnan yleisjohto ja kehittäminen. Ministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä eri ministeriöiden toimialaan kuuluvien pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävien yhteensovittamisesta ja johtaa pelastustointa sekä valvoo pelastustoimen palvelujen saatavuutta. Ministeriöllä on lain mukaan oikeus antaa tarvittaessa määräykset palvelujen vähimmäistasosta. Ministeriön johtamistoiminta on pääasiassa hallinnollista, mutta ministeriö voi tapauskohtaisesti antaa pelastustoimintaa koskevia määräyksiä ja käskyjä. Ministeriön pelastusosastossa on normaaliaikojen johtamiseen liittyvät varallaolojärjestelyt.

Edellä esitetyn lisäksi sisäasiainministeriö huolehtii myös pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, jotka koskevat:

- väestön suojelun suunnittelua ja muuta varautumista poikkeusoloihin,
- pelastustoimen johtamisessa ja väestön varoittamisessa käytettäviä valtion ja kunnan pelastusviranomaisten ja hätäkeskusten välisiä tietoliikenneyhteyksiä,
- väestön suojaamiseksi ylläpidettävää säteilyvalvontajärjestelmää yleisesti,
- varautumisesta pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille,
- laissa erikseen määritellyn erityiskaluston hankkimisesta ja toimintojen rahoittamisesta
- henkilöstön kelpoisuusehdoista ja ammattihenkilöstön koulutuksesta
- teknisestä koe- ja tutkimustoiminnasta
- tilastoinnista ja tietojärjestelmistä sekä
- tulevaisuudessa myös hätäkeskuksista pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta.

Lääninhallitukselle kuuluvat läänin alueella vastaavat tehtävät kuin sisäasiainministeriölle valtakunnallisesti. Lääninhallitusten ensisijaisena tehtävänä on kuntien pelastustoimen ohjaus ja valvonta. Lääninhallituksille kuuluu myös pelastustoimen erityiskaluston ja palosuojarahaston rahanjakoon, lupa-asioihin, riskianalyysien tekoon, normaaliaikojen pelastuspalvelun suunnitteluun ja poikkeusolojen suunnitteluun liittyviä tehtäviä sekä koulutuksen ohjausta ja järjestämistä mm valmiusharjoitukset ja alueelliset maanpuolustuskurssit. Lääninhallituksilla on normaaliaikojen johtamiseen liittyvät varallaolojärjestelyt. Ne pitävät yllä poikkeusolojen

johtamisvalmiutta sekä hoitavat metsäpalotähystystä. Lisäksi niillä on tehtäviä mm. säteilyvalvonnassa.

Valvonta- ja hälytysjärjestelmiä on rakennettu säteily- ja kemiallisten onnettomuuksien sekä poikkeusolojen varalta. Suomessa valtion ylläpitämä säteilyvalvontajärjestelmä on varsin kattava ja tasokas. Siihen kuuluu noin 300 automaattista valvonta-asemaa, joilta tieto kohonneista säteilyarvoista saadaan lähes välittömästi. Kemiallisten onnettomuuksien varalta ei ole varsinaisia valvontajärjestelmiä, koska sopivaa kalustoa ei ole ollut saatavissa.

Järjestelmiä väestön hälyttämiseksi edellytetään suojelukohteissa ja alueilla, joissa on kemiallisen tai säteilyonnettomuuden uhka.

Pelastustoimilain mukaan lääninhallituksella ja sisäasiainministeriöllä on erityisestä syystä oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä siitä kuka toimii pelastustoiminnan johtajana.

Muiden viranomaisten tehtävät
Pelastustoimilaissa on säädetty, että poliisi, rajavartiolaitos, sosiaali- ja terveysviranomaiset, maa- ja metsätaloudesta vastaavat viranomaiset ja laitokset sekä liikelaitokset, ympäristöviranomaiset, henkilö- tavara- ja tietoliikenteestä vastaavat viranomaiset, säteilyturvallisuudesta ja sääpalvelusta vastaavat virastot ja laitokset ovat pelastusviranomaisten ohella velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä säädetään.

Puolustusvoimat on velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilövoimavaroja ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se onnettomuuden laajuus ja erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen. Pelastustoimintaan osallistuminen ei saa vaarantaa puolustusvoimien maanpuolustustehtävien suorittamista.

Metsähallitus on velvollinen antamaan pelastusviranomaisille asiantuntija-apua metsäpalojen torjunnassa ja varautumaan omatoimisesti hallinnassaan olevalla valtion maalla tapahtuvien metsäpalojen ehkäisyyn ja torjuntaan yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa.

Liikenneministeriö vastaa osaltaan siitä, että sen hallinnonalalla huolehditaan pelastustoiminnan ja väestönsuojelun teleyhteyksien suunnittelusta ja ylläpidosta, hätä- ja muiden viranomaistiedotteiden välittämisestä väestölle sähköisillä joukkoviestimillä, pelastustoimintaan varautumisesta, liikenneväylien raivauksesta sekä liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksistä ja kuljetusten järjestämisestä evakuoinneissa.

Valtion ja kunnan viranomaiset ja laitokset antavat lisäksi pyynnöstä pelastusviranomaisille toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua.

Edellä luetelluista niistä valtion viranomaisista, jotka velvoitetaan osallistumaan pelastustoimintaan, on vielä erotettava ne viranomaiset, joille kuuluu johtovastuu pelastuspalveluun kuuluvista etsinnöistä maa-alueilla ja sisävesillä, meripelastuspalvelusta, öljyntorjunnasta ja muusta ympäristöpelastuspalvelusta sekä lentopelastuspalvelusta.

Valtion viranomaisten johtaessa ja vastatessa näistä tehtävistä voidaan puhua valtiollisesta pelastuspalvelusta, jota johtavat ja siitä vastaavat viranomaiset ovat:

- poliisi, joka vastaa kadonneiden etsinnästä maa-alueilla ja sisävesillä;

- rajavartiolaitos, joka johtaa meripelastuspalvelua;
- ympäristöviranomaiset, jotka vastaavat öljyvahinkojen torjunnan järjestämisestä ja johtamisesta, huolehtivat tulvasuojelusta ja patoturvallisuudesta sekä
- Ilmailulaitos ja lentoasemat, jotka osallistuvat pelastustoimintaan siten kuin ilmailulaissa ja ilmailumääräyksissä säädetään.

2.3.3 Kunnan tehtävät

Kunta huolehtii pelastustoimintaan ja väestönsuojelun valmiuden ylläpitoon kuuluvista tehtävistä, palotarkastuksista ja muista pelastusviranomaisille kuuluvista onnettomuuksien ehkäisytehtävistä sekä sovittaa yhteen eri viranomaisten ja muiden tahojen pelastustoimintaan liittyvät tehtävät.

Pelastustoimen tehtävät jakautuvat kolmeen pääryhmään: tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyyn, pelastustoimintaan onnettomuustilanteissa sekä väestönsuojeluun poikkeusoloissa.

Pelastustoimiasetuksen mukaan terveydenhuoltoviranomaiset huolehtivat lääkinnällisestä pelastustoiminnasta ja sairaankuljetuksesta sekä osallistuvat vaarallisten aineiden edellyttämään tutkimus- ja puhdistustoimintaan järjestäen myös tarvittavan terveysvalvonnan. Sosiaaliviranomaiset ja terveysviranomaiset vastaavat onnettomuuden uhrien ja evakuoidun väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta sekä muusta perushuollosta. Lisäksi edellä mainitut viranomaiset huolehtivat yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä onnettomuuden uhreille ja uhrien omaisille.

Onnettomuuksien ehkäisy

Pelastusviranomaisten suorittamassa onnettomuuksien ehkäisyssä palotarkastus on eniten työtä vaativa osa ja lakisääteisistä palotarkastuksista on tehty vain noin puolet. Kuntakohtaiset erot ovat suuria. Osa kunnista on hoitanut tehtävänsä säädösten mukaisesti, mutta on myös kuntia, joissa palotarkastuksia ei ole tehty juuri lainkaan. Palotarkastus on edelleen tehtävä, jossa olennainen osa kuntien velvoitteista on hoitamatta.

Kunnat ovat perustelleet palotarkastusten tekemättä jättämistä voimavarojen puutteella. Todettakoon, että Norjassa kunnat on velvoitettu käyttämään palonehkäisyyn yhden henkilötyövuoden 10 000 asukasta kohti. Myös eräissä suomalaisissa laskelmissa palonehkäisyyn on arvioitu tarvittavan vastaavaa suuruusluokkaa olevat voimavarat. Tämä merkitsisi Suomessa noin 300 henkilötyövuoden lisätarvetta vuotta kohti.

Uusi pelastustoimilaki laajensi pelastusviranomaisten vastuuta onnettomuuksien ehkäisystä koskemaan tulipalojen lisäksi myös muita onnettomuuksia. Tavoitteena on erityisesti ollut tehostaa eri organisaatioiden yhteistyötä. Muiden onnettomuuksien merkitystä ja tarvittavaa työtä kuvaa se, että vuosittain tapaturmaisesti kuolee noin 2 700 ihmistä ja niistä koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa noin 2 000 eivätkä nämä selkeästi kuulu minkään organisaation vastuulle.

Pelastustoiminta

Palokunnilla on nykyisin vuosittain noin 47 000 hälytystehtävää, joista tulipaloja on noin 11 500, muita onnettomuuksia noin 18 000 ja tarkastus- ja varmistustehtäviä noin 17 500. Hälytystehtävien lisäksi palokunnilla on muihin hälytystehtäviin nähden noin nelinkertainen määrä kiireellisiä sairaankuljetustehtäviä ja monet palokunnat suorittavat huomattavassa määrin myös kiireettömiä sairaankuljetuksia.

Hälytystehtävät ilman sairaankuljetuksia ovat kaksinkertaistuneet 1970 luvun puolivälin jälkeen ja tulleet entistä monipuolisemmiksi. Tulipalojen määrä on hivenen vähentynyt ja tehtävämäärän kasvu on tapahtunut muissa onnettomuuksissa sekä tarkastus- ja varmistustehtävissä niin, että tulipalojen suhteellinen osuus on muuttunut kahdesta kolmasosasta vajaaseen kolmannekseen. Muissa onnettomuuksissa suurimpina ryhminä ovat olleet ihmisten pelastamistehtävät ja liikenneonnettomuudet. Ihmisten pelastaminen tarkoitta useimmissa tapauksissa pelastusyksikön suorittamaa lääkinnällistä pelastustehtävää. Tarkastus- ja varmistustehtävistä valtaosa johtuu erilaisista laitevioista, ilkivallasta tai erehdyksestä.

Sisäasianministeriö asetti vuonna 1999 työryhmän selvittämään automaattisten paloilmoittimien antamien erheellisten hälytysten ongelmaa. Työryhmän selvitysten mukaan Suomessa on noin 11 000 automaattista paloilmoitinta ja laitteiden määrä lisääntyy jatkuvasti. Näistä laitteistoista aluehälytyskeskuksiin tulevista automaattisista paloilmoituksista on noin 97% erheellisiä.

Erheelliset paloilmoitukset sitovat pelastuslaitosten voimavaroja. Samaan aikaan tapahtuvien todellisten pelastustehtävien toimintavalmiusaika saattaa kasvaa. Turha hälytysajo lisää liikenteen onnettomuusriskejä. Samoin tarpeeton hälytysajo aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia pelastuslaitokselle.

Paloilmoittimien antamista erheellisistä ilmoituksista useimmat aiheutuvat ihmisten toiminnasta. Tästä syystä korostuu rakennuksessa toimivien vastuu paloilmoittimen toiminnasta. Kiinteistön omistaja ja haltija ovat vastuussa rakennuksen turvallisuudesta. Tähän vastuuseen liittyy myös henkilökunnan koulutus.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että palokunnat ovat selviytyneet pelastustehtävistä verraten hyvin. Palokuntien hälytysluontoisissa tehtävissä tapahtuneen kehityksen johdosta voidaan kuitenkin kysyä, vastaako pelastustoimen henkilöstön mitoitus ja kelpoisuusvaatimukset muuttunutta tilannetta. Voidaan myös kysyä, kuinka aktiivisesti on pyritty lähtöjen määrää vähentämään.

Palo- ja pelastushenkilöstön työoloja, työn erityistä luonnetta ja eläketurvaa selvittävän työryhmän raportin (Suomen Kuntaliitto 20.10.1998) mukaan pelastustoimessa yleisenä vaatimuksena pidetään, että jokaisen palomiehen olisi iästä riippumatta pystyttävä selviytymään savu- ja kaasusukelluksesta, jolloin hänellä on oltava työn vaatimuksiin nähden riittävä fyysinen ja psyykkinen toimintakyky. Työkyvyn lisäksi tehtävistä suoriutuminen tehokkaasti edellyttää myös korkeaa tehtäväkohtaista ammattitaitoa.

Työterveyslaitoksen tutkimusten mukaan keskimäärin viimeistään 50 vuoden iässä monilla palomiehillä alkaa olla vaikeuksia selvitä savusukelluksen minimivaatimuksista. Varovaisen arvion mukaan yli 55-vuotiaista palomiehistä korkeintaan yksi tuhannesta voi selviytyä ylikuormittumatta ja terveyttä vaarantamatta vaativista savu- ja kaasusukellustilanteista.

Väestönsuojelu

Suomen väestönsuojelujärjestelmää on pidetty kansainvälisesti korkeatasoisena. Arvio perustuu kuitenkin lähinnä siihen, että maassamme on laaja väestönsuojien rakentamisen velvollisuus, joka kohdistuu ennen kaikkea yksityisiin. Väestönsuojien rakentamisesta koituu kiinteistön omistajille kuluja vuosittain noin 230 miljoonaa markkaa. Myös johtokeskukset niin valtakunnan, läänin kuin paikallisellakin tasolla on sijoitettu väestönsuojatiloihin. Väestönsuojeluun varautumisen taso on kuitenkin viime aikoina heikentynyt.

Väestönsuojelun järjestelyt perustuvat normaaliolojen organisaatioihin ja eri viranomaisten vastuuseen hoitaa tehtäviään myös poikkeusoloissa. Toiminnan yhteensovittaminen kunnassa kuuluu pelastustoimilain mukaan kunnanjohtajalle, jonka apuna palopäällikkö yleensä toimii näissä tehtävissä. Kuntien väestönsuojeluorganisaatioihin on suunniteltu kuuluvan noin 85 000 henkilöä.

Suoritetuissa kuntatarkastuksissa on todettu, että väestönsuojelun valmisteluissa on useimmissa kunnissa puutteita. Mm. suunnitelmat ovat osin vanhentuneita eikä henkilövarauksia ole pidetty ohjeiden edellyttämällä tavalla ajan tasalla.

Öljyntorjunta
Öljyvahinkojen torjuntaa koskevissa laeissa säädetään viranomaisten tehtävistä ja torjuntaviranomaisten toimivaltuuksista öljyvahinkojen torjunnassa. Kunnan on alueellaan huolehdittava sekä maa-alueilla tapahtuvien että alusten aiheuttamien öljyvahinkojen torjumisesta. Isohkoissa ja usean kunnan alueelle ulottuvissa vahingoissa kunnat toimivat yhteistyössä keskenään ja niillä on oikeus saada apua valtion viranomaisilta. Valtion viranomaiset vastaavat aavalla selällä ja kansainvälisillä merialueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnasta.

Vaikka pelastustoimilaki ei koskekaan öljyvahinkojen torjuntaa, osallistuvat palokunnat öljyvahinkojen torjuntaan silloin, kun tarvitaan nopeaa ja järjestäytynyttä apua. Kunnan palopäällikkö on yleensä määrätty kunnan öljyntorjuntaviranomaiseksi ja pelastusviranomaisille on öljyntorjuntalainsäädännön nojalla säädetty johtamisvastuuta.

Laissa ja asetuksessa olevien säännösten lisäksi eri viranomaisten tehtävistä ja torjuntatoimien käytännön organisoinnista määrätään kuntien öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmissa ja lääninhallitusten johdolla laadituissa alueellisissa alusöljyvahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelmissa.

Alusjätelain mukaan alusöljyvahinkojen torjunnan ylin johto ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle ja Suomen ympäristökeskus vastaa öljyvahinkojen torjunnan yleisestä järjestämisestä ja kehittämisestä. Maa-alueiden öljyvahinkolaissa on tätä vastaava säännös ja lisäksi säännös, jonka mukaan alueelliset ympäristökeskukset osallistuvat tarvittaessa öljyvahingon torjuntaan.

Varsinaisten öljyntorjuntaviranomaisten ohella myös useat muut valtion viranomaiset osallistuvat öljyvahinkojen torjuntaan ja vastaavat osaltaan torjuntavalmiudesta. Valtion öljyntorjunta-alukset ovat alusöljyvahinkojen torjuntavalmiudessa merkittävin voimavara. Nämä alukset on alun perin suunniteltu ja rakennettu monikäytön periaatteella ja merenkulkulaitos, merivoimat ja rajavartiolaitos käyttävät näitä aluksia normaaleissa tehtävissään.

2.3.4 Lääkinnällinen pelastustoimi ja sairaankuljetus
Ennen vuonna 1972 säädettyä kansanterveyslakia sairaankuljetuksesta ei ollut lainsäädäntöä, vaan toiminta oli kokonaisuudessaan paikallisten järjestelyjen varassa.

Kansanterveyslain nojalla sairaankuljetuksen järjestelystä tuli kunnallinen tehtävä. Kunnan tulee huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä sekä ylläpitää lääkinnällinen pelastustoiminta sekä paikallisiin olosuhteisiin nähden tarvittava sairaankuljetusvalmius, lukuun ottamatta sairaankuljetukseen tarvittavien ilma-alusten sekä kelirikkokelpoisten ja vastaavanlaisten erityiskulkuneuvojen hankintaa ja ylläpitoa.

Kansanterveyslaki ei edellytä, että sairaankuljetus hoidettaisiin kunnan omana toimintana.

Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

1. hoitamalla toiminnan itse;
2. sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa;
3. olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntainliitossa; tai
4. hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai multa julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Sairaankuljetuksesta annetussa asetuksessa toimintaa säädellään tarkemmin. Asetus sisältää määritelmät ensihoidosta, sairaankuljetuksesta (yleensä), perustason sairaankuljetuksesta, hoitotason sairaankuljetuksesta, terveyskeskuksen tehtävät, sairaanhoitopiirin tehtävät ja sairaankuljetustoiminnan toimintaedellytykset (kaluston, varustuksen ja henkilöstön).

Asetuksen nojalla terveyskeskuksen tehtävänä on ohjata ja valvoa perustason ja osaltaan hoitotason sairaankuljetustoimintaa. Sairaanhoitopiirin tehtävänä on ohjata ja valvoa osaltaan hoitotason sairaankuljetustoimintaa.

Sairaankuljetukset ovat luonteeltaan kiireellisiä ja tavanomaisia eli kiireettömiä kuljetuksia. Sairaankuljetuksia on Suomessa vuosittain yhteensä noin 600 000, joista noin puolet on kiireellisiä kuljetuksia. Kiireelliset kuljetukset edellyttävät hälytysvalmiutta, jolta on vaadittava, että kuljetuspyynnön saapuessa apua on kaikkina vuoden- ja vuorokaudenaikoina lähetettävä heti. Kansanterveyslaki tarkoittaa vain sellaista sairaankuljetustoimintaa, jossa potilas on kuljetettava sairaankuljetusajoneuvolla.

Käytännössä toteuttaminen voi tapahtua terveyskeskuksen välittömästi ylläpitävän toiminnan lisäksi ostopalveluna muulta kunnalliselta laitokselta (yleensä palolaitokselta), yhteisöltä (yleensä SPR:ltä) tai yksityiseltä sairaankuljetusyrittäjältä

Kaupungeissa hoidetaan sairaankuljetus aikaisemman käytännön pohjalta yleisesti palokuntien toimesta. Palokunnat hoitavat usein sekä kiireelliset että tavanomaiset kuljetukset. Palokuntien rinnalla hoitavat sairaankuljetusta erityisesti suuremmissa kaupungeissa yksityiset sairaankuljettajat keskittyen pääasiallisesti tavanomaisiin kuljetuksiin.

Maaseudulla sairaankuljetus on hoidettu lähes säännönmukaisesti yksityisten ammatinharjoittajien toimesta, mutta myös maaseudulla on viime aikoina yleistynyt palokuntien hoitama sairaankuljetus. Vain harvoissa kunnissa terveyskeskus hoitaa sairaankuljetuksen omana toimintanaan.

Terveydenhuollon organisaatiossa hoitoketjun muodostavat kaikki potilaan hoitoon osallistuvat yksiköt tapahtumapaikalta lopulliseen hoitopaikkaan saakka. Sairaankuljetus on useimmiten ensimmäinen terveydenhuollon yksikkö, joka hoitaa potilasta tapahtumapaikalla ja kuljetusten aikana. Jos tarvitaan muuta ammattihenkilökuntaa jo tapahtumapaikalla aloitettavan ensihoidon toteuttamiseksi, terveyskeskuksen ja sairaalan velvollisuus on huolehtia sen lähettämisestä tapahtumapaikalle.

1980-luvulla kehitetyllä lääkinnällisellä pelastustoimella tarkoitetaan niitä terveydenhuollon valmiuksia ja yksiköitä, jotka on varattu sairaanhoitolaitosten ulkopuolella tapahtuvaan ensiapuun ja ensihoitoon tapahtumapaikalla, kuljetuksen aikana sekä välittömään ensihoitoon sairaalalaitoksessa. Näitä valmiusyksiköitä ja toimintoja ovat esimerkiksi sairaaloiden ja terveyskeskusten lääkintäryhmät, sairaankuljetusyksiköt, terveydenhuollon laitosten hätätilanteiden päivystystoiminnat sekä vapaaehtoiset ensiapuryhmät. Tältä pohjalta luodaan suuronnet-

tomuuksien ja muiden poikkeusolojen vaatimat toiminta- ja lääkintämateriaalivalmiudet.

Hyvästä hälytysvalmiudesta johtuen sammutus- ja pelastusyksiköt ovat usein ensimmäisenä onnettomuuspaikalla ja näin valmiina ensimmäisiin hoitotehtäviin. Palomiehillä on myös lähes aina sairaankuljettajan koulutus. Yksikköä, joka tavoittaa hätätilapotilaan ensin, kutsutaan ensivasteyksiköksi.

Palokunnat suorittavat ensivastetehtäviä ainakin 151 sellaisessa kunnassa, jossa ne eivät sopimuksen nojalla huolehdi sairaankuljetuksesta. Ensivastetehtävä-nimitystä käytetään silloin, kun hätätilapotilasta lähtee auttamaan palokunnan sammutus- tai pelastusyksikkö sellaisissa tilanteissa, joissa päivystysvuorossa olevat sairaankuljetusyksiköt eivät pääse tai ehdi ajoissa paikalle. Myös niissä noin 70 kunnassa, joissa palokunta tai pelastuslaitos suorittaa sairaankuljetusta, tällainen järjestely on tavanomainen.

Nykyisin suurimman ryhmän palokuntien lähdöistä muihin onnettomuuksiin (kuin tulipaloihin) on kirjattu ihmisten pelastamiseksi, jonka voidaan katsoa pääosin olevan lääkinnällistä pelastustointa. Toiseksi suurimman ryhmän muodostavat liikenne-onnettomuudet.

Nykyisessä sairaankuljetusjärjestelmässä kiireettömillä kuljetuksilla yleensä, mutta erityisesti pitkillä kiireettömillä kuljetuksilla on kohtuuttoman suuri taloudellinen merkitys. Koska nykyisessä sairaankuljetustaksassa ei tehdä eroa vaativan kiireellisen kuljetuksen ja kiireettömän kuljetuksen välillä, pitkistä kuljetuksista kilpaillaan ja kiireellisten kuljetusten vaatimaa valmiutta tietoisesti ja järjestelmällisesti heikennetään. Voimassa oleva taksa ei myöskään kannusta tehokkaaseen paluukuljetusten hyödyntämiseen, joten sairaankuljetusajoneuvot ajavat lähes 50 %:sesti ilman potilasta.

2.3.5 Omatoiminen varautuminen

Omatoiminen varautuminen koskee yksityisiä ihmisiä ja erilaisia yhteisöjä. Siihen kuuluu onnettomuuksien ehkäisyä, sekä toimintaa onnettomuustilanteissa ja poikkeusoloissa.

Turvallisuussuunnitelman tekemiseen velvoitettuja kohteita on kymmeniä tuhansia. Poikkeusoloissa omatoimisen varautumisen organisaatioihin kuuluisi yli 200 000 henkilöä, joiden kouluttaminen ja ohjaaminen vaatii myös pelastusviranomaisten voimavaroja.

2.3.6 Vapaaehtoinen pelastuspalvelu

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on viranomaisia tukevaa, järjestäytynyttä ja pyyteetöntä kansalaistoimintaa. Vuoden 1998 aikana Vapepa toimi noin 300:ssa auttamistilanteessa, joista noin 75 prosenttia oli etsintöjä. Neljäsosa tilanteista oli erilaisia ensihuoltotilanteita tai ensiapuun liittyviä auttamistilanteita. Mukana olevat 42 organisaatioita ovat mm. tiepalvelu-, liikunta-, ulkoilu-, maanpuolustus-, pelastustoiminta-, ensiapu- ja naisjärjestöjä. Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun kuulutaan jonkun järjestön kautta eikä sillä ole henkilöjäseniä. Hälytysryhmät (1 600) ovat organisoituneet Vapepaan alue- ja paikallistoimikunnan (160) kautta. Niiden kautta voidaan tavoittaa noin 30 000 vapaaehtoisauttajaa. Vapaaehtoisen pelastuspalvelun yhteysjärjestönä toimii Suomen Punainen Risti.

2.3.7 Palokunnat

Nykyisen pelastustoimilain mukaan kunnan palokuntana voi olla kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka on tehnyt kunnan kanssa sopimuksen. Vakiintuneen käytännön mukaan vakinaiseksi palokunnaksi kutsutaan sellaista sammutus- tai pelastusyksikköä, jossa ympärivuorokautisessa välittömässä lähtövalmiudessa on vähintään esimies ja kolme miestä (1 + 3).

Vakinaisen palokunnan nimitystä voidaan kuitenkin pitää harhaanjohtavana kahdesta syystä. Ensinnäkin edellä mainittu yksikön minimi koko on niin pieni, että onnettomuustilanteissa joudutaan usein tukeutumaan vapaavuorossa oleviin, osa-aikaisiin tai vapaehtoisten palokuntien henkilöihin. Toiseksi tällaisen palokuntamäärittelyn kautta ei saada kuvaa kunnan pelastustoimen kokonaisvalmiudesta, koska minimivahvuuksista puhuttaessa kysymys on pelastusyksiköstä eikä niinkään pelastustoimeen käytettävissä olevista resursseista.

Tässä selvitystyössä palokunniksi kutsutaan sopimuspalokuntia. Palkatusta henkilöstöstä ei käytetä palokuntanimitystä vaikka henkilöt muodostavatkin pelastusyksiköitä. Pelastustoimintaan osallistuvat resurssit voidaan jakaa kolmeen tasoon seuraavasti:

1. Kun palkattuja päätoimisia palomiehiä on vähintään 25 ja päällystöä ja esimiehiä vähintään 5, voidaan pitää ympärivuorokauden välittömässä lähtövalmiudessa esimiehen ja viiden miehen muodostamat joukot. Kuntia, joissa vahvuudet täyttävät nämä vaatimukset, on 46. Asukkaita näissä kunnissa on yhteensä noin 2,65 miljoonaa.
2. Kun palkattuja päätoimisia palomiehiä on 5–24 ja päällystöä sekä esimiehiä 1–4 voidaan pitää vähintään esimiehen ja viiden miehen muodostamia joukkoja ainakin arkisin päiväaikaan välittömässä lähtövalmiudessa. Muina aikoina tarvitaan varallaolojärjestelyjä sekä sopimuspalokuntien henkilöstöä tai osa-aikaista henkilöstöä. Kuntia, joissa vahvuudet täyttävät nämä vaatimukset, on 79. Näissä kunnissa on asukkaita yhteensä noin 1,05 miljoonaa
3. Jos palomiehiä on vähemmän kuin viisi, joudutaan esimiehen ja viiden miehen muodostamissa joukoissa käyttämään aina sopimuspalokuntien henkilöstöä tai osa-aikaista henkilöstöä. Tähän ryhmään kuuluvia kuntia on yhteensä 327, joissa on asukkaita yhteensä noin 1,46 miljoonaa. Näistä kunnista osa-aikainen väki on 126 kunnassa, joissa asukkaita on yhteensä noin 0,60 miljoonaa ja sopimuspalokunta 201 kunnassa, joissa asukkaita on yhteensä noin 0,86 miljoonaa.

Edellä kuvattua tilannetta havainnollistaa liitteenä 1 oleva kartta.

Vapaaehtoiset palokunnat

Suomen pelastustoimen järjestelmässä vapaaehtoisten palokuntien merkitys on keskeinen. Onhan pelastustoimi niiden vastuulla yli kahdessa sadassa kunnassa. Myös useissa niistä kunnista, joissa on päätoimisesti palkattua henkilöstöä, on vapaaehtoisilla palokunnilla merkitystä pelastustoimen kokonaisjärjestelmän varmistamisessa.

Vapaaehtoisia palokuntia oli Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön koordinoiman ja syksyllä 1999 tehdyn kyselyn mukaan yhteensä 591, joista 571:llä oli voimassa oleva sopimus pelastustoimeen osallistumisesta kunnan kanssa.

Vapaaehtoisten palokuntien hälytysosastojen henkilömäärä on noin 12 900 ja niiden nuoriso- ja naisosastoihin kuuluu yhteensä noin 14 500 henkilöä. Tämän lisäksi palokuntatyöhön osallistuu veteraaneja ja palokuntien soittokuntien jäseniä.

Hälytystehtäviä vapaaehtoisilla palokunnilla oli vuonna 1998 yhteensä noin 21 300 ja niihin sekä harjoituksiin käytetty työaika oli yhteensä noin 950 000 työtuntia.

Toimintansa rahoitukseen vapaaehtoiset palokunnat käyttävät noin 58 miljoonaa markkaa, josta kunnat maksavat sopimuskorvauksina palokunnille yhteensä noin 36 miljoonaa markkaa. Palokuntien omarahoitusosuus on noin 22 miljoonaa markkaa. Valtaosassa tapauksista kunta hankkii VPK:lle sen tarvitseman auto- ja muun kaluston. Omiin kalustohankintoihin

ne saavat tukea palosuojarahastosta vuosittain muutaman miljoonan markan arvosta. Lisäksi kunnat maksavat palokuntien puolesta hälytysosastojen henkilöille pelastustoimintaan ja harjoituksiin osallistumisesta noin 21 miljoonaa markkaa. Vapaaehtoisten palokuntien piirissä on palokunnan asema työnantajana olo koettu epäselväksi ja ongelmalliseksi niissä tapauksissa, joissa kunta maksaa palokuntalaisille korvauksia pelastustoimintaan osallistumisesta.

Toimintavalmius
Pelastustoimessa toimintavalmiuden keskeiset tekijät ovat toimintavalmiusaika ja henkilövahvuudet. Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelmissa on asetettu tulostavoitteeksi, että palokuntien keskimääräinen toimintavalmiusaika koko maassa on enintään 11 minuuttia. VTT:llä tehtyjen selvitysten mukaan vuonna 1996 toimintavalmiusajan keskiarvo koko maassa oli noin 9 minuuttia, mutta 80 %:n varmuudella toiminta käynnistyi vasta noin 18 minuutin kuluttua. Helsingissä vastaavat luvut olivat 8 minuuttia ja 11,5 minuuttia. (K.Tillander, O. Keski-Rahkonen, Palokunnan saatavuuden merkitys rakennuksen paloriskitarkastelussa, VTT Tiedotteita 3013, Espoo, 2000)

Ohjeessa kunnallisten palokuntien toimintavalmiudesta on asetettu toimintavalmiusaikoja ja henkilövahvuuksia koskevia tavoitteita. Vastaavat asiat tultaneen antamaan uuden pelastustoimilain nojalla pelastustoimen palvelujen vähimmäistasoa koskevassa määräyksessä.

Kaksi palomieslakkoa (1995 ja 1997-8) antavat viitteitä välttämättömästä valmiustasosta. Pelastustehtävistä selviydyttiin tyydyttävästi selvästi heikentyneinkin valmiuksin. Valmius oli normaalitilanteeseen verrattuna selvimmin heikentynyt suurimmissa kaupungeissa siten, että niiden valmius vastasi pienehkön vakinaisen palokunnan normaalivalmiutta.

Lakon aikana ongelmia ilmeni erityisosaamista vaativissa tehtävissä. Joissakin tapauksissa henkilöstön vahvuudet tai kelpoisuudet eivät mahdollistaneet savusukelluksen aloittamista välittömästi. Mikäli lakkojen aikana olisi sattunut suuronnettomuuksia, tarvittavien voimavarojen kokoaminen olisi kestänyt tavanomaista pitemmän aikaa.

Pelastusalalla laajasti hyväksyttynä tavoitteena on, että työvuorossa olevaa henkilöstöä voitaisiin nykyistä enemmän käyttää pelastustehtävien lisäksi myös muihin tehtäviin. Työaikajärjestelyin ja henkilöstön lähtövalmiutta porrastaen tämä olisi mahdollista ilman, että otettaisiin kohtuuttomia riskejä.

2.3.8 Pelastustoimen henkilöstö ja työaikajärjestelmä

Hälytystehtäviin osallistuva henkilöstö
Päätoimista henkilöstöä on noin 5 000, joista palopäälliköitä noin 390, muuta päällystöä ja paloesimiehiä yhteensä noin 940 ja miehistöä noin 3 200.

Osa-aikaista henkilöstöä on yhteensä noin 4 000 ja sopimuspalokunnista vapaaehtoisten palokuntien hälytysosastojen henkilö määrä on yhteensä noin 12 900. Lisäksi sopimuspalokuntina toimivissa teollisuus- ja laitospalokunnissa on henkilöstöä, joka ei sisällyt edellä mainittuihin lukuihin.

Päätoimisen henkilöstön määrä lisääntyi nopeasti 1970- ja 1980-luvuilla johtuen palo- ja pelastustoimilain vaatimuksista ja valtionosuusjärjestelmästä. 1990-luvulla päätoimisen henkilöstön määrä on hieman vähentynyt.

Vapaaehtoisen henkilöstön määrä on säilynyt suunnilleen samana koko 1990-luvun, vaikka

vuosikymmenen alussa oli pelkoja, että henkilöstö vähenisi johtuen erityisesti muuttoliikkeestä ja kohonneista koulutusvaatimuksista.

Työaikajärjestelmä
Nykyisin erityisesti pienissä kunnissa palopäällikön tehtävät hajaantuvat lukuisiin erilaista osaamista vaativiin tehtäviin, joista merkittävä osuus on hallintotehtävillä. Väitöskirjaansa valmistelevan Reijo Tolpin tekemien tutkimusten mukaan palopäälliköiden työajasta noin 50 % on hallinnollisia tehtäviä. Pienissä kunnissa päälliköiden työajan käyttöä muihin tehtäviin rajoittaa se, että säästösyistä varallaolokorvauksia ei makseta rahana vaan annetaan vapaa-aikana. Työajan tarkoituksen mukaisen käytön kannalta ongelmallista on myös se, että päälliköille kuuluu kunnassa muita lähinnä tekniseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Tällä on pyritty saamaan aikaan säästöjä kunnan talouteen. tehtäviä tai päällikkö on yhteinen usean kunnan kanssa ilman, että toimintaa on muutoin yhdistetty.

Päätoimisesta päällystöstä, alipäällystöstä, miehistöstä ja pelastustoimen hoitamasta sairaankuljetushenkilöstöstä on välittömässä lähtövalmiudessa kerrallaan yhteensä noin 650 henkilöä. Koska jatkuvan välittömän lähtövahvuuden ylläpito vaatii henkilöstöä noin viisinkertaisen määrän, valmiuden ylläpidossa tarvittavan henkilöstön kokonaisvahvuus on runsaat 3 000 henkilöä.

Kokonaiskuvan pelastustoimen operatiivisesta valmiudesta antaa se, että 1–5 minuutin lähtöaikavaatimuksen piirissä on jatkuvasti yhteensä noin 2 000 henkilöä.

Palo- ja pelastustoimen henkilöstön työooloja, työn erityistä luonnetta ja eläketurvaa selvittävän työryhmän raportin mukaan ainakin suuremmissa pelastuslaitoksissa yleisin käytössä oleva työaika on poikkeusluvan mukaisesti järjestetty. Poikkeuslupien mukaan työaika on yleisimmin keskimäärin 42 tuntia viikossa enintään kahdeksan viikon aikana ja palvelusvuoron pituus on 24 tuntia. Uusimmissa luvissa määrätään lisäksi mm., että säännöllinen palvelusohjelma on laadittava siten, että varsinainen työaika on enintään 12 tuntia palvelusvuoron aikana. Tässä työaikajärjestelmässä pitkää palvelusvuoroa seuraavat pitkät vapaajaksot.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen vuonna 1998 tekemän selvityksen (Yleiskirje 43/98) mukaan 68 % palo- ja pelastushenkilöstöstä työskentelee työaikalain nojalla annetun poikkeusluvan mukaisessa työaikajärjestelmässä. Palo- ja pelastushenkilöstöön kuuluvista yleistyöaikaa (38,25 tuntia viikossa) noudattaa 18 %, keskeytymätöntä kolmivuorotyötä 6 %, kaksivuorotyötä 5 % ja toimistotyöaikaa 5 %.

Edellä mainitulla kyselyllä kartoitettiin myös aktiivityöajan määrää työaikajärjestelmittäin. Aktiivityöllä selvityksessä tarkoitettiin osallistumista palo- ja pelastustehtäviin, palotarkastustoimiin, väestönsuojeluun, kaluston kunnostamiseen ja työvuoroluettelon mukaiseen koulutukseen, liikuntaan ja harjoitteluun.

Aktiivityön määrä työaikalain nojalla annetun poikkeusluvan mukaisessa työaikajärjestelmässä oli kyselyn mukaan henkilöstöryhmiin palomestari tms. sekä paloesimiehet ja -miehistö keskimäärin 19 tuntia viikossa. Vastaava aktiivityön määrä kaksivuorotyössä oli 22 tuntia viikossa.

Kyselyn mukaan kunnat pitivät vuorokausirytmitystä tarkoituksenmukaisena työaikajärjestelmänä mm seuraavista syistä:

- Operatiivisen toimintavalmiuden ylläpidon ja tehtävien hoidon kannalta

- Ottaen huomioon kunnan tai palolaitoksen koko ja
- Ottaen huomioon kunnan taloudellinen tilanne

Vuorokausirytmi ei vastaajien mukaan ollut tarkoituksenmukainen työaikajärjestelmä mm seuraavista syistä:

- Onnettomuuksien ennaltaehkäisyn kannalta
- Kun joutuu työskentelemään koko työvuoron ajan
- Koska eri palvelutehtävien hoitaminen ja asiakaspalvelu vaikeutuvat
- Koska aktiivityöaika jää liian lyhyeksi
- Työhön sitoutumisen kannalta
- Koska vapaavuoron tavoitettavuus on heikko
- Kouluttamisen kannalta
- ”pakollisen” liikunnan kannalta
- koska suuriosa hälytyksistä sattuu päiväaikaan.

Kaksivuorotyötä kunnat pitivät tarkoituksenmukaisena työaikajärjestelmänä mm seuraavista syistä:

- tehokkuuden, tehtävien hoidon ja jatkuvan valmiuden ylläpidon kannalta
- aktiivityön määrän vuoksi
- koska työvuoron koko voidaan suhteuttaa työvoiman tarpeeseen
- työhön sitoutumisen kannalta
- vapaavuoron käytön kannalta
- ottaen huomioon kunnan tai palolaitoksen koko tai hälytysten määrä.

Kaksivuorotyö ei kuntien mielestä ollut tarkoituksenmukainen mm siksi, että henkilöstöä tarvitaan siinä enemmän kuin vuorokausirytmityksessä, jossa vahvuus on vuorokauden ympäri yhtä suuri.

Palo- ja pelastushenkilöstön työoloja työn erityistä luonnetta ja eläketurvaan selvittänen työryhmän raportissa todetaan, että vuorotyössä toimivan henkilöstön on pystyttävä välittömään, maksimaaliseen hälytystehtävään minä hetkenä tahansa, vaikka valtaosan työajasta muodostavat hälytysvalmiuden ylläpitotehtävät. Hälytystehtävissä henkilöstö joutuu alttiiksi erittäin kovalle fyysiselle, mutta myös henkiselle rasitukselle.

Hälytystehtävissä vuoropäällystöllä on vastuu nopeista, oikeista ratkaisuista hajanaisten tietojen pohjalta. Miehistötehtävissä palomiehenä, pelastajana, palomies-sairaankuljettajana toimivan psyykkinen ja fyysinen toimintakyky ratkaisee tehtävän onnistumisen, jossa vaaditaan ryhmätyötä, luottamusta johtajaan ja työtovereihin, oikeaa rohkeutta ja tiettyä empatiaa.

Palomiesten fyysisesti kuormittavan osan, iästä riippumatta, muodostaa raskas lihastyö kuumassa painavien varusteiden kanssa. Monissa sammutustilanteissa ympäristön kuumuus nousee erittäin korkeaksi, koska nykyisin käytettävä sammutustekniikka edellyttää tunkeutumista aivan palavan kohteen läheisyyteen.

Mainitun raportin mukaan ammattitaito voi kehittyä rutiininomaiseksi vain, kun tehtäviä on jatkuvasti. Palo- ja pelastustoimessa tilanne on kuitenkin sellainen, että sammutustehtävien suhteellisesta harvalukuisuudesta – noin 3 % kokonaistyöajasta – johtuen ammattitaitoa voidaan ylläpitää ja kehittää vain jatkuvalla koulutuksella ja harjoituksilla. Kunnissa taitojen ylläpitäminen on kuitenkin hyvin vaihtelevaa.”

2.3.9 Palokuntien lähdöt ja henkilöstövahvuudet

Tarkasteltaessa tilastoituja palokuntien lähtöjä voidaan havaita, että lähtöjen määrissä ei ole olennaista vaihtelua viikonpäivien suhteen. Sen sijaan vuorokauden sisällä vaihtelut ovat suuria. Määrällisesti eniten lähtöjä on päivällä ja illalla. Yöllä lähtöjen määrä on vähäisin.

Päätoimisen vuorotyötä tekevän henkilöstön työvuorojärjestelyistä johtuen hälytystehtäviin käytettävä miehistövahvuus on yleensä läpi vuorokauden saman suuruinen. Jos palokunta hoitaa samalla henkilöstöllä myös tavanomaisia sairaankuljetuksia, on miehistöstä osa sidottu päivisin kiireettömään sairaankuljetukseen ja näin vahvuus onnettomuus tilanteita ja kiireellistä sairaankuljetusta silmällä pitäen on pienempi niinä aikoina, jolloin onnettomuuksia sattuu kaikkein eniten.

Jos sairaankuljetuksia hoidetaan vuorossa olevalla henkilöstöllä, eikä toimivaa yksiköiden täydennysjärjestelmää ole olemassa, vaarantuu pelastustoimen valmius ja henkilökunnan työturvallisuus esimerkiksi savusukellustilanteissa. Tämä on suurempi ongelma pienissä yksiköissä kuin suurissa.

Kaikista pelastustoimen tehtäviin osallistuvista henkilöistä noin kaksi kolmasosaa on vapaaehtoisia tai osa-aikaisia henkilöitä, jotka saattava olla töissä kaukana paloasemasta tai työpaikalta ei voi työssäoloaikana poistua edes hälytystehtäviin. Näin ollen myös tämän henkilöstön vahvuus on heikoimmillaan silloin, kun onnettomuuksia sattuu kaikkein eniten. Sen sijaan öisin henkilöstö on paremmin käytettävissä pelastustoimen tehtäviin.

Työttömänä olevan osa-aikaisen ja vapaaehtoisen henkilöstön halukkuutta osallistua pelastustoimen tehtäviin heikentää myös se, että työttömyyskorvausten maksatus viivästyy ja aiheuttaa taloudellista haittaa palokuntalaisille ja heidän perheilleen. Tämä on erityinen ongelma kunnissa, joissa työttömyys aste on korkea.

Pelastustoimen parissa työskentelevien henkilöiden parasta mahdollista käyttöä heikentää eri henkilöstöryhmien väliset huonot suhteet. Erityisesti tämä on näkynyt siinä vakinaisten ja vapaaehtoisten välisessä keskustelussa, joka ryöpsähti käyntiin Eurassa tapahtuneen vapaaehtoisen palomiehen tapaturmaisen kuoleman jälkeen. Osaltaan huonojen suhteiden taustalla on myös se, että vakinaisen henkilöstön koulutus on korkeatasoista ja täysin eriytynyt osa-aikaisten ja vapaaehtoisten koulutuksesta.

2.3.10 Kalusto ja paloasemat

Kalusto

Paloautot muodostavat palokuntien keskeisen kaluston. Käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan arvioida, että sammutusautoja ja pelastusautoja on noin 1 300, säiliöautoja noin 450 ja muuta kalustoa noin 1 300 ajoneuvoa, joista noin puolet on miehistönkuljetusautoja.

Kaluston ikääntyminen on todettu ongelmaksi. Noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja. Kalusto kostuu yksittäisistä, toisistaan riippumattomista hankinnoista eikä alalla ole johdonmukaista hankintapolitiikkaa.

Paloasemat

Ensimmäiset keskitetyt ohjeet paloasemista sisältyvät Leo Pesosen kirjaan ”Palolaki ja sen sovellutus” (1935). Kirjaan sisältyy verrattain yksityiskohtaisia ohjeita yksinkertaisiksi palokaluston sijoituspaikoiksi, kalustosuojiksi ja kalustohuoneiksi. Paloasemien osalta kysymys

on Pesosen mukaan kussakin kaupungissa erikseen ratkaistava. Hän kehottaa välttämään tarpeetonta komeutta ja pitää suurten paloasemien sijasta parempana ”amerikkalaiseen tapaan rakentaa useampia pieniä paloasemia”.

Leo Pesosen ohjeesta poiketen Suomessa tuli kuitenkin valtaan kasarmityyppinen keskuspaloasema-käytäntö, joka välittyi antiikin Roomasta Saksan kautta Suomeen. Kasarmityypin lähtökohtana oli se, että aiemmin paloasemalla asuttiin. Malli on edelleen säilynyt, vaikka käytäntö on aikoja sitten muuttunut.

Nykyistä paloasemien lukumäärää ei tarkalleen tiedetä. Paloasemia arvioidaan olevan yhteensä noin 850. Osa paloasemista on kuntien hallinnassa ja omistuksessa ja osa asemista myös vapaaehtoisten palokuntien tai palokuntia ylläpitävien teollisuuslaitosten omistuksessa ja hallinnassa.

Omaksuttu paloasemakäytäntö on vaikuttanut siihen, että on ollut pyrkimys rakentaa suurehkoja keskuspaloasemia ja suhteellisen harva paloasemaverkko. Toisaalta kuitenkin se, että kuntia on paljon ja kunnissa on paljon vapaaehtoisia palokuntia on vaikuttanut siihen, että meillä maan laajuisesti ajateltuna on melko tiheä paloasemaverkko.

2.3.11 Kuntien ja valtion pelastustoimen kustannukset

Kuntien kustannukset pelastustoimen järjestämisestä ovat noin 1,7 miljardia markkaa. Niistä noin kaksi kolmasosaa on henkilöstökustannuksia.

Kuntien pelastustoimen omalla toiminnalla hankkimat tulot ovat noin 20 % pelastustoimen kustannuksista.

Kuntien maksamat bruttokustannukset ovat keskimäärin noin 326 markkaa /asukas. Mediaanikustannus on noin 278 markkaa. Kalleimmillaan yksittäisen kunnan kustannukset ovat runsaat 1 000 mk/asukas ja halvimmillaan noin 100 mk/asukas. Pienempien kuntien osalta hajonta on suurempi kuin suurempien kuntien osalta. Pelastustoimen hankkimat tulot ovat keskimäärin noin 67 markkaa/asukas. Keskimääräinen nettokustannus on noin 259 markkaa/asukas.

Vuonna 1998 käyttökustannukset olivat yli 20 miljoonaa markkaa 12:sta kunnassa 1–20 miljoonaa markkaa 262:ssa kunnassa ja alle miljoona markkaa 178:ssa kunnassa.

Kuntien omistaman kaluston arvoksi on arvioitu 0,5 miljardia markkaa. Tilastokeskuksen rakennustietokannan mukaan kuntien omistuksessa on 334 paloasemaa ja niiden rakennustekniseksi arvoksi ilman maapohjan arvoa on Suomen Kuntaliitossa arvioitu noin 1,2 miljardia markkaa (+-15 %). Koska paloasemia on enemmän kuin tilastokeskuksen rekisteristä voidaan nähdä niiden arvo on suurempi kuin edellisessä laskelmassa on esitetty.

Valtion suoraan maksamat pelastustoimen kustannukset ovat noin 150 miljoonaa markkaa. Kustannuksista noin 45 miljoonaa markkaa on pelastusopiston kustannuksia, noin 31 miljoonaa markkaa on kokeiluhätäkeskusten kustannuksia ja noin 25 miljoonaa markkaa pelastusosaston ja läänin hallitusten kustannuksia.

2.3.12 Suomen pelastustoimi konsernina

Paloasemia	850
Henkilöstöä	
päätoimiset	5 000
osa-aikaiset	4 000
vapaaehtoiset hälytysosastoissa	12 900
vapaaehtoiset nais- ja nuoriso-osastoissa	14 500
Valmiudessa (1–5 min) oleva henkilöstö	2 000
Ajoneuvoja	
sammutus/pelastusautot	1 300
säiliöautot	450
muita ajoneuvoja	1 300
Rahapanokset (miljardia mk)	
Julkinen	1,8
Yksityinen	1,8

2.3.13 Keskeiset kehittämiskohteet

- Ennaltaehkäisevän työn laiminlyönnit, mikä näkyy selvimmin siinä, että lakisääteisistä palotarkastuksista suoritetaan vain puolet.
- Keskitetty ja yksityiskohtiin puuttuva kuntien ohjaus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon vahvistamistavoitteiden kanssa.
- Pelastustoimen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla.
- Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempi yhteistyö kuten kuntien yhteinen pelastuslaitos on lukuisista yrityksistä huolimatta onnistunut vain muutamassa tapauksessa.
- Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti sellaisissa kunnissa joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.
- Palkatun henkilöstön työajan käytön ongelmat. Pienemmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö ja hänen ajastaan puolet kuluu hallintotehtävien hoitoon. Suurempien kuntien vakinaisesta henkilöstöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäisevään työhön. Tämän henkilöstön työaikaa ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, koska palkkausjärjestelmä on vinoutunut ja kannustaa pikemmin lepoon kuin varsinaiseen työntekoon. Samoin virka- ja työehtosopimusten mahdollistamia erilaisia työvuorojärjestelyjä käytetään vain osittain hyväksi.
- Kaluston on ikääntynyttä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja. Lisäksi pelastustoimesta puuttuu yhtenäinen hankintapolitiikka.
- Päätoimisesti palkatun ja vapaaehtoisen henkilöstön keskinäisten suhteiden ongelmat vaikeuttavat ratkaisevasti eri henkilöstöryhmien kiinteää yhteistoimintaa.
- Pienehköjen vakinaisten palolaitosten suorittamat sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen.

3 Pelastustoimen arvot

Organisaatiokulttuurin tutkijan E. Scheinin mukaan kaikissa organisaatioissa on tiedostettu, näkyvä osa, johon kuuluvat tekniikka, rakennukset, tunnukset, toimintatavat, järjestelmät,

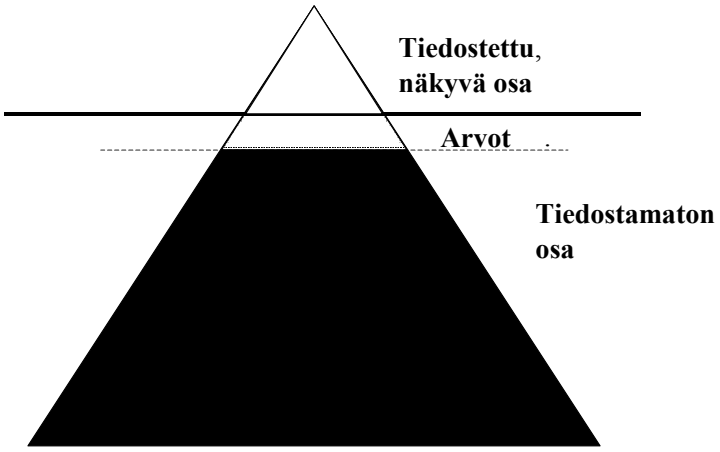
tehtävänimikkeet, organisaatiokaaviot, rakenteet ja tavat.

Välittömästi tämän näkyvän osan pinnan alla organisaation toimintaa ohjaavat arvot, valinnat, yhteisön yhtenäisyys, epävirallinen organisaatio, vallitsevat käsitykset, puskaradio ja klikit.

Organisaatiokulttuurissa on näiden alla tiedostamaton osa: erilaiset perusoletukset, ihmissuhteiden luonne, todellisuuden, ajan ja paikan luonne sekä organisaation suhde ympäristöön.

Organisaation näkyvä osa, jota esimerkiksi pelastustoimessa pidettäneen hyvin tärkeänä, vaikuttaa kokonaisuuteen kuitenkin vain jäävuoren huipun lailla noin 10 prosentin verran. Organisaation alitajunta vaikuttaa tämän teorian mukaan 90 prosentin verran lopulliseen onnistumiseen tai epäonnistumiseen.

Asiaa voidaan havainnollistaa alla olevalla kuvalla.



Arvot ovat niin kiinteä osa meitä, että niitä on vaikea tunnistaa. Ne ovat kuitenkin niin lähellä organisaation pintaa, että niihin on mahdollista on päästä käsiksi. Siksi arvoista kannattaa keskustella. Kuitenkin kysymällä, mitkä ovat organisaation arvot saadaan vastaukseksi helposti joukko hyviä asioita. Arvot ovat kuitenkin valintoja ja siksi paremman vastauksen saa kysymällä Milton Yingerin vinkin mukaan, mihin yksilö tai ryhmä on valmis uhraamaan niukkoja voimavarojaan. (Tämä yleinen arvoja käsittelevä osa on muokattu Tapio Aaltosen ja Lari Junkkarin kirjan ”Yrityksen arvot & etiikka” mukaan, Juva 1999.)

Pelastustoimessa ei ole tietoisesti kovin paljon käyty arvokeskustelua. Suomen Palopäällystöliiton aloitteesta käytiin 1990-luvun puolivälistä kuitenkin arvo- ja etiikkaprosessi, jonka tuloksena syntyneet arvot on kiteytetty huoneentauluksi otsikolla Palo- ja pelastustoimen eettiset arvot.

Huoneentaulussa esitetyt arvot ovat ammatillisuus, inhimillisyys, tasapuolisuus, vapaaehtoinen kurinalaisuus, jatkuva valmius, nopeus, luovuus, ehdoton luotettavuus ja rohkeus. Arvoja eroteltiin myös niiden vaikutuspiirin mukaan. Määritetyn arvohierarkian mukaan toimitaan kriisitilanteessa ja tehtäessä valintoja sen mukaan, mitä ehditään auttamaan ja mitä ei. Sovittu arvohierarkia on: 1.inhimillisyysarvot, 2. ympäristöarvot, 3. kulttuuriarvot ja 4. talousarvot.

Arvopiirien järjestys on määrätty pelastustyönjohtajan avuksi tilanteessa, jossa joudutaan tekemään kiireellisyysjärjestys näiden välillä. Tässä esitetyt palo- ja pelastustoimen eettiset arvot

painottuvat yleisemminkin operatiiviseen toimintaan. Aaltonen ja Junkkari pitävät kuitenkin mainitussa teoksessaan tätä arvoprosessia hyvänä esimerkkinä julkisen sektorin arvoprosessista.

Pelastustoimessa on keskustelua arvoista tarpeen jatkaa ottaen keskustelun näkökulmaksi pelastustoimen järjestelmä kokonaisuudessaan. Tässä selvityksessä ehdotetaan arvokeskustelua käytävän ainakin

- päätöksentekijöiden sekä pelastustoimen johdon,
- asiakkaiden eli kansalaisten, perheiden, laitosten ja yritysten sekä
- toimivan henkilöstön sekä palkatun että vapaaehtoisen kannalta.

Selvitystyön toimeksiannon mukaan päätöksentekijät ja pelastustoimen johto ovat kiinnostuneita ennen kaikkea mahdollisimman tehokkaasta ja taloudellisesta pelastustoimen järjestelmästä. Tämän lisäksi voidaan arvioida, että päätöksentekijöitä kiinnostaa pelastustoimen hyvä kansainvälinen taso; asiakastyytyväisyys ja hyvä palvelutaso myös elinkeinoelämän kannalta sekä hyvä julkinen kuva; hyvä valmius suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin. Päätöksentekijöiden kannalta katsottuna pelastustoimi on yksi yhteiskunnan keskeisistä strategisista perustehtävistä, jonka on oltava kunnossa maan kaikissa osissa.

Lisäksi edellytetään, että kansalaiset ja yritykset kantavat vastuunsa (osuutensa) turvallisuudesta. Pelastustoimen on myös ymmärrettävä yhteiskunnan muutokset ja sen tulee olla yksi laadukkaimmin hoidetuista julkisista palveluista.

Asiakkaat odottavat saavansa apua nopeasti ja helposti. He odottavat hyvää palvelua ja ammattitaitoista apua. He odottavat niin ikään, että he saavat ongelmiinsa neuvoja ja tietoja tutusta, läheisestä paikasta. Asiakkaat uskovat, että maamme pelastustoimi on tehokas niin päivittäisissä onnettomuuksissa, suuronnettomuuksissa kuin poikkeusoloissa. Yritykset odottavat, että pelastustoimi on osaava ja johtavan roolinsa hyvin hallitseva yhteistyökumppani.

Kansalaiset odottavat, että päätoiminen henkilöstö tukee toimintaa paikkakuntien turvallisuuspalveluissa ja ymmärtää halun toimia vapaaehtoisessa palokunnassa ja suhtautuu heihin tasavertaisesti.

Palkattu henkilöstö on kiinnostunut turvallisesta ja motivoivasta palvelussuhteesta työnteon kannalta sekä vertailukelpoisesta tulotasosta.

Vapaaehtoiselle henkilöstölle on olennaisinta, että tehtävät ovat motivoivia. Vapaaehtoiset tarvitsevat myös luontevaa yhteistyötä palkatun henkilöstön kanssa.

Hyvä yhteistyö ja keskinäinen luottamus palkatun henkilöstön ja vapaaehtoisten kesken on keskeinen arvo pelastustoimen tehtävissään onnistumisen kannalta. Viime aikoina käyty keskustelu esimerkiksi Eurassa loppuvuodesta 1999 sattuneen palokuntalaisen kuoleman jälkeen kuitenkin osoittaa, että asiat tässä suhteessa eivät ole kunnossa.

Pelastustoimen järjestelmän keskeisin tavoitearvo on turvallisuus. Palvelujen järjestämisen kannalta on läheisyys keskeinen arvo. Yhteiskunnan kannalta pelastustoimen on oltava tehokasta ja taloudellista.

4 Pelastustoimen perustehtävä ja visio

4.1 Pelastustoimen perustehtävän määritys

Pelastustoimi liittyy olennaisesti elinympäristön ja yhteiskunnan turvallisuuteen. Turvallisuus on kuitenkin niin laaja-alainen käsite, että sen käyttäminen perustehtävän määrityksessä tekee epämääräisen vaikutuksen eikä ole viestinnällisesti selkeä.

Organisaation tai toiminnan toiminta-ajatus eli perustehtävä (missio) on määriteltävä riittävän kattavaksi mutta toisaalta myös viestinnällisesti selkeäksi. Nämä ehdot täyttyvät kun pelastustoimen perustehtäväksi määritellään onnettomuusriskien hallinta.

Kattavuus toteutuu, kun muistetaan, että:

(Onnettomuus)riski = (Onnettomuuden syntymisen) todennäköisyys X (Onnettomuuden) seuraukset

Onnettomuusriskien hallinnassa on siten kyse onnettomuuksien syntymisen estämisestä tai ainakin niiden todennäköisyyden pienentämisestä sekä onnettomuuksien seurausten vähentämisestä.

4.2 Pelastustoimen visio

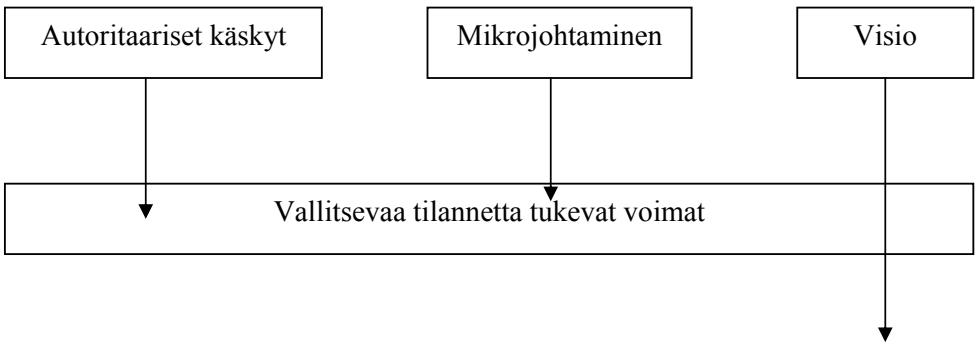
Pelastustoimi on osa Suomen kansallista turvallisuusjärjestelmää. Suomen kansallisen turvallisuusajattelun perustana voisi olla pyrkimys maailman turvallisimmaksi yhteiskunnaksi.

Esimerkki tavoitteellisesta turvallisuustyöstä on liikenneturvallisuudessa tehty työ, jossa 1970-luvun alun yli 1 200 liikenteessä kuolleesta on päästy nykytilanteen noin 400:aan ja tavoitteena on sen vähentäminen vielä puoleen. Ruotsissa liikenneturvallisuustyön visiona on liikenne ilman liikennekuolemia.

Kunnan yleisenä vastuuna on muodostaa mahdollisimman turvallinen kunta.

Pelastustoimi on sosiaali- ja terveystoimen, poliisitoimen, rajojen vartioinnin ja maanpuolustuksen ohella keskeinen yhteiskunnan turvallisuusfunktio. Pelastustoimen tavoitteenasettelu on määriteltävä siten, että se tukee yhteiskunnan yleisen turvallisuusvision toteutumista.

Harwardin profesori John P. Kotter korostaa kirjassaan Muutos vaatii johtajuutta (Rastor 1996) vision merkitystä muutosten toteuttamisessa, koska sen nojalla voidaan ohjata ja koordinoida suurten ihmisjoukkojen toimintaa ja kannustaa ihmisiä toimimaan. Yritykset johtaa muutosta autoritaarisilla käskyillä tai yksityiskohtaisilla ohjeilla ja määräyksillä (mikrojohtaminen) kilpistyvät vallitsevaa tilannetta tukeviin voimiin, jotka hyvä visio pystyy voittamaan.



Kotterin mukaan:

- Visio selkiyttää muutoksen yleistä suuntaa.
- Se kannustaa ihmisiä tekemään oikean suuntaisia toimenpiteitä.
- Se auttaa koordinoimaan jopa tuhansien yksilöiden toimenpiteitä nopeasti ja tehokkaasti.

Kotter korostaa, että visio on järkevä ja tunteisiin vetoava tulevaisuudenkuva.

Selvitysmies esittää pelastustoimen visioksi:
Maailman tehokkain pelastustoimi on taloudellinen ja lähellä ihmistä, jossa motivoitunut ja tehtävänsä taitava henkilöstö vastaa onnettomuusriskien hallinnasta.

4.3 Strategiset päämäärät vuoteen 2005

- Vaikuttavuus – onnettomuuksien määrä laskee, palokuolemat vähenevät, palovahinkojen korvausmäärä pienenee ja koti- ja vapaa-ajan tapaturmat vähenevät siten, että Suomi sijoittuu kärkeen kansainvälisessä vertailussa.
- Tehokkuus – pelastustoimen voimavarat ovat parhaassa mahdollisessa käytössä niin kaluston, henkilöstön, työajan kuin osaamisenkin osalta.
- Palvelujärjestelmä kattaa koko maan riskialueiden edellyttämällä tavalla ja riittävän ammattitaitoisena.
- Ympäristöonnettomuuksien torjunta ja kulttuurihistoriallisten arvojen suojaaminen ovat tärkeitä osia pelastustoimesta.
- Turvallista elämänlaatua ylläpidetään pelastustoimen toimenpitein niin normaaliaikana kuin poikkeusoloissakin.

5 Keskeiset kehittämiskohteet ja tarvittavat muutokset nykytilaan

Keskeiset kehittämiskohteet ja muutokset nykytilaan, joiden avulla pelastustoimessa voidaan visio toteuttaa ovat

- ennaltaehkäisyn toteuttaminen perustehtävän mukaisesti
- voimavarojen hyväksikäytön tehostaminen
- alueiden muodostaminen pelastustoimen järjestämisen perustaksi yksittäisten kuntien sijasta
- kiireellisen sairaankuljetuksen liittäminen keskeiseksi osaksi pelastustointa
- johtamisjärjestelmän uudistaminen

5.1 Ennaltaehkäisy ja voimavarat

Selvitystyössä on käynyt ilmi, että syyt ennaltaehkäisyn jäämisessä operatiivisen valmiuden varjoon ovat ilmeisesti syvällä perinteessä. Kysymys on nimittäin siitä, että ennaltaehkäisy ja operatiivinen valmius eivät ole lainsäädännössäkään oikein kohdanneet toisiaan, vaikka ennaltaehkäisyn merkitystä onkin korostettu. Palonehkäisystä kun on säädetty jotenkin erillään palokuntien toiminnasta. Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimilaissa esimerkiksi säädettäessä kunnallisen palokunnan valmiusvaatimuksesta käsitellään vain operatiivista valmiutta. Palonehkäisyä pidetään erillisenä tehtävänä.

Niin edistyksellinen kuin uusi pelastustoimilaki onkin, on siinäkin jäänteitä vanhasta ajattelusta. Korostetaan kyllä ennaltaehkäisyn merkitystä, mutta aivan keskeinen kysymys kunnan

pelastustoimen palvelutaso määritellään operatiivisen valmiuden kautta ja vasta toissijaisesti ”palvelutasoon kuuluu myös suunnittelu, ennaltaehkäisy, väestönsuojelu sekä pelastustoiminnassa tarvittavat tukitoiminnot”.

Osittain tämä ehkä johtuu siitäkin, ettei ennaltaehkäisyä ole ensisijaisesti nähty onnettomuuksien syntymisen ehkäisynä ja onnettomuuden syntymisen todennäköisyyden vähentämisenä, vaan siihen on nähty kuuluvan myös kohteen suojaamistoimet, jossa päämääränä on muu kuin ennaltaehkäisy eli onnettomuuden seurausten rajoittaminen.

Ennaltaehkäisyn on oltava kaikkialla yhtä tehokasta. Suojaamisen merkitys sen sijaan on suurempi siellä, mihin palokunnan toimintavalmiusaika on pitempi.

Pelastustoimen toiminnoista ennaltaehkäisy onkin heikoimmin hoidettu. Selkeimmin tämä näkyy siitä, että palotarkastuksista on olennainen osa kuntien velvoitteista on hoitamatta.

Mistä tämä laiton tilanne sitten johtuu? Helppo selitys on, ettei ole saatu tarpeeksi palotarkastajan virkoja. Toisaalta operatiivinen valmius on verrattain hyvin hoidettu. Pelastustoimen henkilövoimavaroista yli 90 % on operatiivisessa valmiudessa eikä tämä henkilöstö eräitä poikkeustapauskuntia lukuun ottamatta osallistu palotarkastuksen eikä muun ennaltaehkäisevän työn tekemiseen.

Syynä saattaa osittain olla myös se, että jatkuvassa valmiudessa olevan päätoimisen henkilöstön palkkausjärjestelmässä maksetaan erilaisia haittalisiä mm ilta- ja yö ajoilta sekä sunnuntailta ja arkipyhiltä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että huomattava osa kokonaisansiosta muodostuu haittalisistä eikä aktiivisena työaikana tehtävästä työstä.

Kuitenkin tiedetään, että paloasemalla valmiudessa olevan henkilöstön yleisintä työaikaa eli vuorokausirytmiä noudattavan työajasta vain 3 % kuluu hälytystehtäviin ja poikkeuslupien nojalla saa huolto- ym. tehtäviin käytettävä aika olla enintään 12 tuntia vuorokaudessa.

Toinen olennainen voimavarojen tehottomuuteen liittyvä tekijä on palopäälliköiden työajan käyttö. Kun palopäällikön työajasta puolet kuluu hallinnollisiin tehtäviin ja heterogeenisesta kuntarakenteesta johtuen sellaisia pienten kuntien palopäälliköitä, joiden osalta hallintotehtäviä keskittämällä olisi mahdollista vapauttaa palopäällikkö tekemään toimialan ydintehtävien kannalta ”oikeita” töitä, on runsaat 300.

Kyse on ilmeisesti suunnittelun puutteista. Kun palotarkastusten määrä tuntuu ylivoimaiselta, ei tarkastuksia tehdä suunnitelmallisesti, vaan sitä mukaa, kun ne tarkastettavien kohteiden aloitteesta tulevat ajankohtaisiksi.

Ilmeisesti syynä ennaltaehkäisytehtävien heikkoon suoritukseen ei olekaan henkilöstön määrä, vaan voimavarojen käytön suuntaaminen eri tehtäviin.

Asiaan olisi syytä saada aikaan muutos, vaikkei tehtävä olekaan helppo. Muutosta ei synny ilman vastarintaa, mikä sinänsä on luonnollista. Ehkä on jopa niin, että palotarkastusten teko sekä neuvonta ja valistus ovat vähemmän hohdokkaita tehtäviä kuin hyökkäys tulta päin ja hoitotason sairaankuljetus.

Selvitysmies

1. Korostaa ennaltaehkäisyn suorittamista perustehtävän mukaisesti. Ennaltaehkäisyyn osallistuvat koulutus ja muu soveltuvuus huomioon ottaen pelastustoimen koko henkilös-

tö. Palkatun henkilöstön työnkuvia muutetaan niin, että henkilöstö tarvittaessa yksikkökokonaisuuksina jalkautuu paloasemilta.
2. Ehdottaa, että vakinaisen henkilöstön työaika- ja palkkausjärjestelyjä muutetaan niin, että ne mahdollistavat joustavan eri tehtävien suorituksen. Palkkausjärjestelmää tulisi kehittää siten, että nykyisten mm. ilta- ja pyhätyön haittalisien sijasta korostettaisiin normaalina arkityöaikana työn tekoon kannustavaa palkkausta.
3. Ehdottaa pelastustoimen järjestämisen alueellistamista seuraavan kohdan mukaisesti, jolloin pienten kuntien palopäälliköiden vapautuessa hallinnollisista tehtävistä he pystyvät käyttämään olennaisen osan työajastaan ennaltaehkäisytehtäviin.

5.2 Järjestämisen vaihtoehdot

Useissa yhteyksissä 1990-luvulla on ollut esillä pelastustoimen siirtäminen kunnilta valtion vastuulle. Selvitysmies Timo Relander esitti raportissaan 9.3.1993, että valtion hoidettavaksi voitaisiin harkita siirrettäväksi mm palo- ja pelastustoimi ml. väestönsuojelu. Suomen Kuntaliiton hallitus esitti 25.6.1998 ministeri Jouni Backmanin johtaman kuntien peruspalveluita selvittävän neuvotteluryhmän työtä koskevassa lausunnossaan pitemmän aikavälin tavoitteeksi palo- ja pelastustoimen siirtämisen valtion vastuulle osaksi valtakunnallista turvaverkkoa. Edellytyksenä on kuitenkin, että VPK:n asema täydentävänä järjestelmänä turvataan.

Tässä selvitystyössä on tutkittu erilaisia mahdollisuuksia pelastustoimen organisoimiseksi, jotta voitaisiin ottaa kantaa toimeksiannossa esitettyyn vaatimukseen mahdollisimman tehokkaasta ja taloudellisesta pelastustoimen järjestelmästä sekä kysymykseen tehtävien mahdollisesta siirrosta kunnilta valtiolle.

Pelastustoimen järjestämiseksi on olemassa neljä perusvaihtoehtoa
- Nykyinen peruskunnan vastuulla oleva pelastustoimi
- Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi
- Valtiollinen pelastustoimi
- Valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi

Nykyinen peruskunnan vastuulla oleva ja valtion ohjaama pelastustoimi johtaa käytännössä siihen, että ministeriö joutuu ohjaamaan kuntia hyvin yksityiskohtaisesti pienehköjen kuntien tarpeiden perusteella. Koska valtion ohjausta ollaan vähentämässä ja kunnallista itsehallintoa lisäämässä, saattaisi pelastustoimen säilyttäminen peruskunnan vastuulla pitkällä tähtäyksellä edellyttää myös pelastustointa koskevan sääntelyn väljentämistä ja kuntien itsenäisyyden ja oman vastuun lisäämistä senkin uhalla, että pelastustoimen palvelutaso on erilainen maan eri osissa. Nykyistä pelastustoimen järjestämistä ja siihen liittyviä kehittämistarpeita on kuvattu tarkemmin raportin nykytilaa käsittävässä osassa.

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi rakentuu kuntalain suomien kuntien yhteistoimintamuotojen varaan ja siirtää pelastustoimen järjestämisvastuun peruskunnalta aluetasolle. Tässä vaihtoehdossa rahoitus tapahtuu kuntien kautta ja budjettivalta säilyy alueiden tasolla. Alueiden muodostaminen edellyttää kuitenkin aluejaosta päättämistä lainsäädännöllä, koska kuntien vapaaehtoisen yhteistyön avulla ei saada aikaan niin suuria alueita kuin tarvittaisiin taloudellisen ja tehokkaan pelastustoimen järjestämiseksi koko maassa. Pelastustoimeen liittyvä valtion ohjaus jää tällöinyleiselle tasolle ja alueilla on itsenäisyys pelastustoimen järjestelyjen sekä palvelutason määrittelyn suhteen.

Valtiollista pelastustointa johtaa sisäasiainministeriö ja toiminnan rahoitus sekä toiminnan alueellista järjestämistä koskevat ratkaisut sekä yleisen palvelutason päättää valtio. Vaihto-

ehto edellyttää sitä, että tässäkin ratkaisussa maa on jaettava pelastustoimen järjestämiseksi suhteellisen itsenäisesti toimiviin alueisiin. Alueiden muodostamisessa noudatetaan niiden koon suhteen samoja periaatteita kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa vaihtoehdossa.

Valtion rahoittama, mutta kuntien järjestämä pelastustoimi perustuu siihen, että kuntalain 2 §:n 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoidettavakseen julkisyh¬teisön kuten valtion tehtäviä. Sopimuksessa sovitaan tehtävien hoitamisen ehdoista. Lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille muutoin kuulumattoman tehtävän hoitamisesta. Kunnan toimeksiantotehtävänä myös paikalliset edut ja olosuhteet voidaan ottaa huomioon. Päävastuu palo- ja pelastustoimen järjestämisestä on selkeästi valtion vastuulla, joka tilaa ko. palvelut yhteistoiminta-alueelta (seutukunta taikka vastaava).

5.2.1 Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi tarkoittaa sitä, että vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyy yksittäiseltä kunnalta kuntien yhteistoimintaan perustuville alueille. Peruskunnalle jää edelleen poikkeusoloihin varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvät tehtävät nykyisessä laajuudessaan lukuun ottamatta pelastustointa. Kuntien vastuuta tulisi lisätä nykyisestä yleisen turvallisuuden edistämiseen kunnan alueella. Tämä työ edellyttää useiden niin kunnallisten kuin valtionkin viranomaisten tehtävien yhteen sovittamista, jossa kunnanjohtajan rooli koordinaattorina korostuu.

Kuntien yhteistoimintaan perustuvan alueellisen pelastustoimen rahoitus on kuntien vastuulla.

Lainsäädännöllisesti kuntien yhteistoimintaan perustuva pelastustoimi voidaan rakentaa voimassaolevan pelastustoimilain varaan suhteellisin vähäisin muutoksin.

Alueellisen pelastustoimen kulmakivet

Alueellisen pelastustoimen järjestämisen ja alueiden muodostamisen tulee toteuttaa pelastustoimen järjestämiselle asetetut turvallisuuden, läheisyyden sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset.

Vaatimusten huomioon ottaminen edellyttää sitä, että alueellinen pelastustoimi rakentuu seuraaville kulmakiville:

1. Toiminta järjestetään tiheän ja hajautetun paloasemaverkon eli pelastustoimeninfrastruktuurin ja paloasemilta toimivien yksiköiden ja palokuntien eli pelastustoimenorganisaatioiden varaan.
2. Pelastustoimen kaikkien tehtävien hoitamiseksi oikeat voimavarat ovat oikeissa paikoissa oikeaan aikaan.
3. Tehtävät, jotka eivät vaadi läheisyysperiaatteen huomioon ottamista kuten hallinto, talous ja hankinnat sekä erityisosaamista vaativat toimet hoidetaan aluetasolla.

Alueiden muodostamisen tavoitteena on, että olemassa olevien voimavarojen käyttöä tehostamalla ja toiminnan oikealla suuntaamisella onnettomuuksien määrää alennetaan ja seurausvaikutuksia pienennetään sekä onnettomuuksista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia vähennetään.

Tavoitteen toteutumista seurataan onnettomuuksien määrän ja luonteen kehittymisellä, onnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määrällä sekä onnettomuuksista aiheutuvien

kustannusten kehittymisellä.

Maa jaetaan sellaisiksi alueiksi, joilla parhaiten kyetään huolehtimaan pelastustoimen perustehtävästä, vastaamaan uusiin haasteisiin ja käyttämään olemassa olevat voimavarat pelastustoimen kokonaisuuden kannalta tehokkaasti ja taloudellisesti. Tarkoituksen mukaisena voidaan pitää sitä, että yhteen alueeseen kuuluvat kunnat kuuluisivat samaan hätäkeskusalueeseen.

Alueiden muodostamisen kriteerit
Alueita määriteltäessä on oleellista, että alueet muodostuvat sellaisiksi, jotka kykenevät vastaamaan pelastustoimelle asetettuihin vaatimuksiin ja aluetasolla kyetään vastaamaan nykyisen pelastustoimen järjestämisessä todettuihin kehittämistarpeisiin. Alueiden rajat tulee sitoa nykyisiin aluejakoihin niin, että pelastustoimeen ei muodostu uutta omaa aluejakoa. Koska nykyiset pelastustoimen yhteistoiminta-alueet eivät kaikilta osin noudata muita aluejakoja, niistä tuleekin luopua pelastustoimen järjestämiseksi tarvittavia kuntien yhteistoiminta alueita muodostettaessa. Selvitystyössä alueiden muodostamisen perustaksi on otettu seutukuntajako.

Kuntien yhteistoimintaan perustuvien alueiden tulee täyttää ainakin seuraavat vaatimukset:

- Alue on niin itsenäinen, että se ei tarvitse yksityiskohtaista ohjausta ministeriöstä.
- Alueella on vahva keskuskunta ja alueen riskikartoitus pystytään tekemään ammattitaitoisesti.
- Alue on taloudellisesti niin vahva, että toiminnassa tarvittava taloudellinen jousto vuositasolla on mahdollinen ja toiminnan kehittämisedellytykset pitkällä aikavälillä voidaan turvata.
- Alueella on riittävästi henkilöresursseja käytettäväksi onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn sekä suojaamistoimien edistämiseen ja alue pystyy järjestämään asiakaslähtöisen ja lähellä kansalaista olevan pelastustoiminnan tehokkaasti.
- Palkatun henkilökunnan määrä on niin suuri, että ikääntyville palomiehille, jotka eivät enää kykene raskaisiin pelastustehtäviin, kyetään järjestämään muita pelastustoimeen kuuluvia töitä eläkeikään saakka.
- Suuronnettomuudet voidaan johtaa alueella ilman, että tarvitaan lääninhallituksen johtamistoimia operatiivisissa tilanteissa ja kaikkiin onnettomuustilanteisiin kyetään järjestämään päällystökoulutuksen saanut vastuullinen johtaja.
- Paloasemilta toimivien yksiköiden ja palokuntien alueellinen yhteistoiminta voidaan järjestää koordinoidusti.
- Vapaaehtoinen toiminta turvataan ja sen kehittämisedellytyksiä vahvistetaan.
- Kunnanjohtajien vastuulla olevaan valmiussuunnitteluun kyetään antamaan paras mahdollinen tuki pelastustoimen osalta sekä tukemaan kuntia yleisessä turvallisuuden edistämistyössä pelastustoimen lohkolla.
- Pystytään hoitamaan alueen riskien edellyttämät öljyntorjunta ja vaarallisten aineiden aiheuttamat tehtävät.
- Pystytään vastaamaan alueen kiireellisestä sairaankuljetuksesta.
- Alue muodostaa poikkeusolojen johtokeskuksen.
- Koska kunnanjohtajien vastuu korostuu kunnan yleisessä turvallisuuden edistämisessä, on heidät sidottava tiiviisti alueellisen pelastustoimen taustaryhmäksi.

Edellä mainitut vaatimukset täyttäviksi pelastustoimen järjestämisalueiksi muodostuu käytännössä noin 30 aluetta, jotka ovat yhden tai useamman seutukunnan muodostamia. Liitteenä 2 oleva kartta on esimerkki vaatimukset täyttävästä aluejaosta. Esimerkkialueet on muodostettu siten, että seutukuntia on käsitelty kokonaisina lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua.

Maakuntien rajoista on poikettu entisen Uudenmaan läänin alueella ja Koillismaan seutukunta on liitetty Kajaani keskuspaikkana olevaan alueelliseen pelastustoimeen.

Esimerkkialueita muodostettaessa pääkaupunkiseutu osoittautui ongelmalliseksi kahdesta syystä. Ensinnäkin Helsingin seutukunnasta muodostuisi alueellisena pelastustoimena väestöpohjaltaan, henkilökuntamäärältään ja taloudellisilta edellytyksiltään ylivertainen verrattuna mihin tahansa muuhun alueeseen. Toiseksi muulla entisen Uudenmaan läänin alueella ei sellaista vahvaa keskusta, johon voitaisiin alueellinen pelastustoimen järjestäminen tukea. Näistä syistä johtuen entisen Uudenmaan läänin alue on esimerkissä jaettu kolmeen alueelliseen pelastustoimeen siten, että yhden alueellisen pelastustoimen muodostaa Helsingin kaupunki. Muusta alueesta Helsingin länsipuolella muodostetaan Espooseen tukeutuva alueellinen pelastustoimi ja Helsingistä itään Vantaaseen tukeutuva alueellinen pelastustoimi. Näin muodostetut alueet poikkeavat myös hätäkeskuslaissa määritellystä pääkaupunkiseutua käsittävästä hätäkeskusalueesta.

Muodostamiskriteerit täyttäviä alueiden muodostaminen edellyttää sitä, että lailla säädetään valtioneuvostolle oikeus päättää alueista kuntia kuultuaan.

Alueellisen pelastustoimen rakenne
Alueellisen pelastustoimen kansalaisille tarjoamat palvelut organisoidaan tiheän ja alueelle hajautetun paloasemaverkon ja asemilta toimivan palkatun henkilöstön sekä palokuntien varaan.

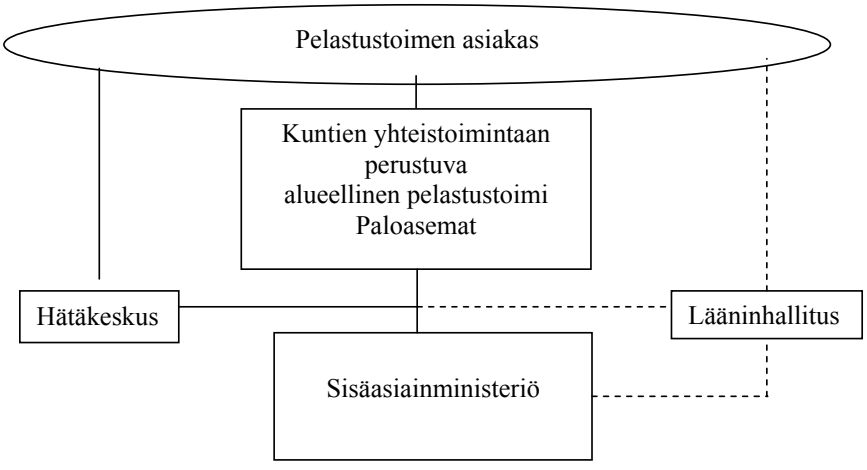
Palkattuhenkilöstö voi olla päätoimista tai osa-aikaista (toimenpidepalkkaista).

Palkattuun henkilöstöön kuuluva palopäällikkö johtaa paloaseman toimintaa. Yhden palopäällikön vastuulla voi olla yksi tai useampia paloasemia. Sopimuspalokuntien päällikkyys ja muu organisaatio säilyy sellaisena kuin se on nykyisin.

Alueelle sijoittuville paloasemille voidaan tarvittaessa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen antaa erilaisia tehtäviä tai sijoittaan erilaista kalustoa.

Pelastustoimialuetta johtaa alueellisen pelastustoimen johtaja, joka ei kuitenkaan voi olla minkään paloaseman päällikkö, jotta vältetään intressiristiriidat paloaseman ja alueellisen pelastustoimen etujen välillä.

Alueellisen pelastustoimen organisaation rakennetta voidaan kuvata oheisella kaaviolla.



Tehtävät eri tasoilla
Vastuu pelastustoimesta on kuntien sijasta alueellisella pelastustoimella. Sen tulee järjestää kaikki pelastustoimen palvelut alueellaan. Koska alueet ovat riittävän suuria, niille kuuluu myös suuronnettomuuksien johtaminen.

Hallinnollisesti kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi järjestetään kuntalaissa määriteltyjen kuntien yhteistoimintavaihtoehtojen mukaan joko niin, että tehtävistä vastaa sopimuksen nojalla yksi kunta tai alueelle perustetaan kuntayhtymä taikka tehtävät annetaan yhteislautakunnan hoidettavaksi.

Paloasemilta toimivalle henkilöstölle kuuluu palopäällikön johdolla vastata ja hoitaa kaikki paloasemien toiminta-alueella olevat pelastustoimen normaalit ennaltaehkäisy- ja operatiiviset tehtävät. Myös yhteydenpito kuntiin ja sopimuspalokuntiin sekä palokuntien toiminnan kehittämisestä huolehtiminen kuuluu palopäällikön tehtäviin. Yksityiskohtaisesti tehtävät määritellään kullekin alueella laadittavissa kehittämissuunnitelmissa ja toimintasuunnitelmissa.

Hätäkeskukset, jotka kuuluvat valtion organisaatioon pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta tuottavat hätäkeskuspalvelut. Hätäkeskus tai jokin niistä voi hoitaa sellaisia valtion ylläpitämiä tehtäviä, joita tarkoituksen mukaiseen hoitamiseen alueetkin ovat liian pieniä.

Alueellisen pelastustoimen järjestelmässä lääninhallituksille kuuluu normaalitilanteessa sen seuranta, että kansalaiset saavat sellaisia pelastustoimen palveluita, joita heille lain mukaan kuuluu. Lääninhallituksilla ei ole roolia pelastustoiminnan ohjauksessa, eivätkä ne määrää millään tavoin suurtenkaan onnettomuuksien johtamisesta.

Palvelujen saatavuuden arvioimisen lisäksi lääninhallituksille kuuluu poikkeusoloihin varautumistehtävät ja erityisesti pelastusviranomaisten ja muiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamistehtävät.

Sisäasiainministeriölle kuuluu pelastustoiminnan yleinen kehittäminen ja poikkeusoloihin varautuminen kansallisella tasolla. Ministeriölle kuuluu myös useita alueita koskevien onnettomuuksien torjuntaan ja vahingon rajoittamiseen liittyvä johtamisen koordinointitehtävä.

Resurssien käytön periaatteet
Alueellinen pelastustoimi muodostetaan niin, että se ei aiheuta pysyviä lisäyksiä nykyisin käytettävissä olevien resurssien kokonaismäärään. Kuntien palkkaama henkilöstö siirtyy alueellisen pelastustoimen henkilöstöksi. Kunnat luovuttavat kalustonsa ja vuokraavat paloasematilansa alueellisen pelastustoimen käyttöön. Sopimuspalokuntien sopimukset siirrettään alueelliselle pelastustoimelle, joka on jatkossa sopimuspalokunnan sopimuskumppani.

Koska lääninhallitusten tehtävät muuttuisivat oleellisesti, voitaisiin osa lääninhallitusten palveluksessa olevasta noin 40 henkilöstä siirtää alueellisen pelastustoimen tai sisäasiainministeriön henkilöstöksi. Sisäasiainministeriön henkilöstöön tarvittaisiin ainakin alueiden muodostamisen ajaksi muutaman henkilön lisäystä.

Henkilöstön siirtyminen kuntien palveluksesta alueellisen pelastustoimen palvelukseen edellyttää erikseen tehtävää henkilöstösopimusta.

Resurssien käytössä periaatteena on, että palkattua henkilöstöä, sopimuspalokuntia, kalustoa ja muita resursseja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla hyväksi kaikissa pelastustoimeen kuuluvissa tehtävissä.

Periaate mahdollistaa henkilöstön erikoistumisen ja jokainen voi sijoittua kykyjensä mukaisiin tehtäviin eikä henkilöstöä enää jaeta erikseen operatiiviseen ja ehkäisevään henkilöstöön. Samalle henkilölle voi kuulua erilaisia tehtäviä. Hallinnon ja talouden, hankintojen sekä erityisosaamista vaativien tehtävien hoitaminen aluetasolla vapauttaa paloasemista vastaavat palopäälliköt (nykyiset kuntien palopäälliköt) varsinaisiin pelastustoimeen kuuluviin ennalta-ehkäisy- ja operatiivisiin tehtäviin.

Henkilöstön käytön periaatteisiin kuuluu myös se, että palkattu henkilöstö ja palokunnat muodostavat sellaisen yhtenäisen pelastustoimen toimintajärjestelmän, jossa päätoiminen, osa-aikainen ja vapaaehtoinen henkilöstö kykenee tiiviiseen ja toinen toistaan kunnioittavaan yhteistoimintaan sekä muodostamaan tehtävien hoitamiseksi tarvittavia kokoonpanoja ja toimimaan myös samoissa yksiköissä.

Sopimuspalokuntien itsenäisyys
Sopimuspalokuntien osallistuminen pelastustoimen tehtäviin edellyttää aina joko VPK yhdistyksen tai palokuntaa ylläpitävän yrityksen itsenäistä päätöstä sekä sopimusta pelastustoimesta alueellisen pelastustoimen kanssa. Alueellinen pelastustoimi tai sen johtaja ei voi päättää sopimuksista eikä sopimuspalokuntien tehtävistä yksipuolisesti.

Mikäli niin sovitaan voivat sopimuspalokunnat osallistuu muihinkin kuin hälytysosaston tehtäviin esimerkiksi ennaltaehkäisyyn tai muihin sellaisiin tehtäviin, joihin palokunnan sisällä tunnetaan kiinnostusta. Voidaan sopia myös siitä, että hälytysosaston lisäksi muutkin palokunnan osastot osallistuvat niille soveltuviin pelastustoimen tehtäviin.

Rahoitus
Kuntien yhteistoimintaan perustuvan alueellisen pelastustoimen rahoitus on kuntien vastuulla ja maksuosuuksista sovitaan kuntien kesken. Kuntien maksuosuuksien tulisi olla suhteessa kunkin kunnan saamaan palveluun. Lainsäädännöllä tulisi kuitenkin valtioneuvostolle antaa mahdollisuus päättää kuntien maksuosuuksista, elleivät kunnat kykenen siitä keskenään sopimaan.

On tarkoituksenmukaista, että alueellisen toiminnan käynnistyessä menetellään niin, että kunnan maksuosuus on kunnan itsensä järjestämän pelastustoimen nykyisten kustannusten suuruinen. Maksuosuudet jäädytetään mainittuun tasoon 3 vuoden ajaksi ja maksuosuuksia tarkistetaan alueelle laadittavan ja alueen riskeihin perustuvan kehittämissuunnitelman ja palvelutasomäärityksen perusteella. Lopullisten maksuosuuksien määräytymisen perusteena tulee olla kunnan alueelle järjestetty siellä oleviin riskeihin perustuva palvelutaso. Kun maksuosuudet määräytyvät edellä mainitun periaatteen mukaan, joutuu sellainen kunta, joka esimerkiksi elinkeinopoliittisista syistä tarvitsee olemassa olevaa palvelutasoa paremmat palvelut, maksamaan niistä korkeampaa palvelutasoa vastaavan hinnan.

Pelastustoimen kokonaiskustannustason säilyttäminen ja kuntien kautta tapahtuva rahoitus merkitsee sitä, että yleisiin valtionosuuksiin ei pelastustoimen järjestelyjen vuoksi ole tarpeen tehdä minkään suuntaisia muutoksia.

Alueellisen pelastustoimen käynnistäminen ja sen kehittämisedellytysten turvaaminen edellyttää kuitenkin sitä, että sisäasiainministeriölle osoitetaan alueellisen pelastustoimen kehittämiseen rahaa, joka voidaan ohjata harkinnanvaraisena tukena alueille. Alueiden riskikartoituksen tekemiseksi, palvelutason määrittelyksi, kehittämissuunnitelmien tekemiseksi, johtokeskusten aikaansaamiseksi ja alueella yhteisesti tarvittavan erityiskaluston hankkimiseksi arvioidaan tarvittavan nykyisen lisäksi noin 150 miljoonaa markkaa kolmen vuoden aikana.

Alueellisen pelastustoimen kokonaiskustannukset olisivat nykyisellä tasolla noin 1,8 miljardia markkaa lisättynä 150:llä miljoonalla markalla käytettäväksi kolmen vuoden aikana. Kuntien ja valtion keskinäinen suhde pelastustoimen rahoituksessa säilyisi ennallaan.

Esimerkki alue
Alueellisen pelastustoimen järjestämismahdollisuuksista on laadittu liitteenä 3 oleva Oulun läänin alueelle sijoitettu esimerkki.

Oulun läänin alueelle voitaisiin muodostaa kolme alueellista pelastustointa. Esimerkissä niitä kutsutaan Oulun alueen, Kainuun – Koillismaan alueen ja Raahen – Ylivieskan alueen alueellisiksi pelastustoimiksi.

Oheisessa taulukossa on muutamia tunnuslukuja ja karttaliitteessä on kuvattu paloasemien sijoittumien alueelle.

	Asukkaita	Maapinta-ala km2	Käyttökustannukset milj. mk	Päätoiminen henkilöstö
Oulun alue	200 000	9 400	60	190
Kainuu-Koillismaa	126 000	34 700	41	100
Raahe-Ylivieska	126 000	12 100	37	88

5.2.2 Valtiollinen pelastustoimi

Valtiollinen pelastustoimi tarkoittaa sitä, että pelastustoimen järjestäminen siirtyy kunnilta valtion vastuulle. Peruskunnalle jää edelleen samat tehtävät kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa pelastustoimessa eli poikkeusoloihin varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvät tehtävät sekä yleinen turvallisuuden edistäminen kunnan alueella.

Valtiollinen pelastustoimi on kokonaisuudessaan valtion rahoittamaa.

Valtiollisen pelastustoimen muodostaminen edellyttäisi lainsäädännön uudistamista muuttuvien vastuujärjestelyjen takia.

Valtiollisen pelastustoimen kulmakivet ja aluejako
Valtiollisen pelastustoimen tulee täyttää myös pelastustoimen järjestämiselle asetetut turvallisuuden, läheisyyden sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset.

Vaatimusten huomioon ottaminen edellyttää sitä, että valtiollinen pelastustoimi rakentuu samoille kulmakiville kuin kuntien yhteistoimintaan perustuva pelastustoimi, joita ovat:

1. tiheä ja hajautettu paloasemaverkko eli pelastustoimeninfrastruktuuri ja paloasemilta toimivat yksiköt ja palokunnat eli pelastustoimenorganisaatiot
2. pelastustoimen kaikkien tehtävien hoitamiseksi oikeat voimavarat ovat oikeissa paikoissa oikeaan aikaan.
3. tehtävät, jotka eivät vaadi läheisyysperiaatteen huomioon hoidetaan keskitetysti alueellisella tai kansallisella tasolla.

Valtion pelastustoimi edellyttää myös sitä, että maa jaetaan pelastustoimen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisiin alueisiin. Koska pelastustoimelle tässäkin tapauksessa on asetettava samat tehokkuus ja taloudellisuus vaatimukset kuin kuntien yhteistoimintaankin perustuvassa alueellisessa pelastustoimessa, sovelletaan alueiden muodostamiseen samoja kriteereitä.

Näin ollen aluejako molemmissa tapauksissa muodostuu samaksi.

Myös valtiollisessa pelastustoimessa alueita muodostettaessa on tarpeen ennen päätöksentekoa kuulla kuntia.

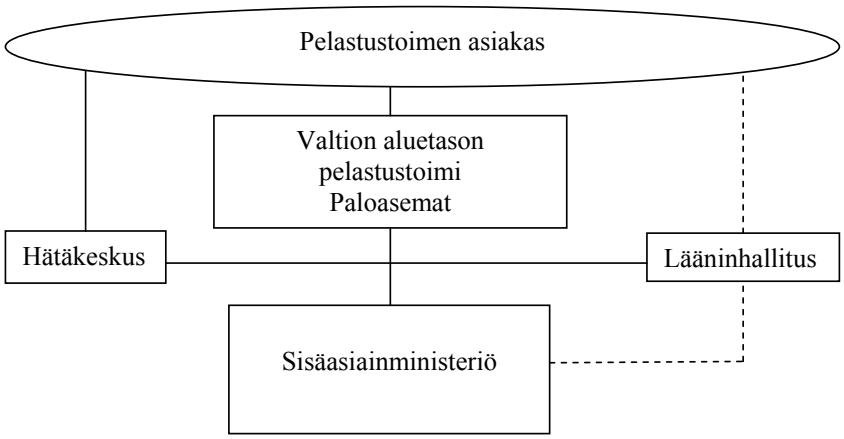
Valtiollisen pelastustoimen rakenne
Valtiollisen pelastustoimen kansalaisille tarjoamat palvelut organisoidaan tiheän ja alueelle hajautetun paloasemaverkon ja asemilta toimivan valtion palveluksessa olevan palkatun henkilöstön sekä valtion kanssa sopimuksen tehneiden sopimuspalokuntien varaan.

Valtion palveluksessa oleva henkilöstö voi olla päätoimista tai osa-aikaista (toimenpidepalkkaista). Jokaisella paloasemalla on päällikkö, joka toimii aseman esimiehenä ja johtaa yhden tai useamman aseman toimintaa. Sopimuspalokuntien päällikkyys ja muu organisaatio säilyy sellaisena kuin se on nykyisinkin.

Paloasemille voidaan tarvittaessa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen antaa erilaisia tehtäviä tai sijoittaan erilaista kalustoa.

Aluetasolla toimintaa johtaa valtion pelastustoimialueen johtaja.

Valtiollisen pelastustoimen organisaation rakennetta voidaan kuvata oheisella kaaviolla.



Tehtävät eri tasoilla
Vastuu pelastustoimesta on kuntien sijasta sisäasiainministeriöllä. Sen tulee järjestää kaikki pelastustoimen palvelut koko maassa. Palveluiden järjestämiseksi muodostetaan pelastustoimialueita, joille kuuluu myös suuronnettomuuksien johtaminen. Alueita johdetaan ministeriöstä tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti.

Paikalliset pelastustoimen palvelut hoidetaan paloasemilta. Yhteydenpito kuntiin ja sopimuspalokuntiin sekä palokuntien toiminnan kehittämisestä huolehtiminen kuuluu paloaseman toiminnasta vastaavan päällikön tehtäviin. Yksityiskohtaisesti tehtävät määritellään kullekin alueella laadittavien kehittämissuunnitelmissa ja toimintasuunnitelmissa.

Hätäkeskukset, jotka kuuluvat valtion organisaatioon pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta tuottavat hätäkeskuspalvelut. Hätäkeskus tai jokin niistä voi hoitaa sellaisia tehtäviä, jotka katsotaan tarkoituksen mukaiseksi organisoida hätäkeskusten yhteyteen.

Valtiollisen pelastustoimen järjestelmässä lääninhallituksille kuuluu normaalitilanteessa sen valvominen, että kansalaiset saavat sellaisia pelastustoimen palveluita, joita heille lain mukaan kuuluu. Lääninhallituksilla ei ole roolia pelastustoiminnan ohjauksessa, eivätkä ne määrää millään tavoin suurtenkaan onnettomuuksien johtamisesta.

Palvelujen saatavuuden valvonnan lisäksi lääninhallituksille kuuluu poikkeusoloihin varautumistehtävät ja erityisesti pelastusviranomaisten ja muiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamistehtävät. Lääninhallituksilta voidaan hankkia esimerkiksi aluetason tarvitsemat talouden hoitoon ja tilinpitoon liittyvät palvelut.

Sisäasiainministeriölle kuuluu vastuu pelastustoiminnan järjestämisestä ja rahoittamisesta, pelastustoiminnan yleinen kehittäminen ja poikkeusoloihin varautuminen kansallisella tasolla. Ministeriölle kuuluu myös laajoja alueita koskevien onnettomuuksien torjuntaan ja vahingon rajoittamiseen liittyvä johtamisen koordinointitehtävä.

Resurssien käytön periaatteet
Kuntien palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy valtion palvelukseen. Kunnat luovuttavat kalustonsa ja vuokraavat paloasematilansa valtiollisen pelastustoimen käyttöön. Sopimuspalokuntien sopimukset siirrettään hälytysosastojen toimintaa koskevalta osalta valtiolliselle pelastustoimelle, joka on jatkossa sopimuspalokunnan sopimuskumppani. Toinen vaihtoehto on se, että kunta tekee jatkossakin sopimukset palokunnan kanssa, mutta niihin sisällytetään hälytysosaston toiminnan siirto valtiolle.

Koska lääninhallitusten tehtävät oleellisesti muuttuvat voidaan osa lääninhallitusten palveluksessa olevasta noin 40 henkilön vahvuudesta siirtää valtiollisen pelastustoimen henkilöstöksi joko alueelle tai sisäasiainministeriöön. Sisäasiainministeriön pelastusosaston henkilöstöä tarvitaan noin kaksinkertainen nykyiseen verrattuna, koska ministeriön tehtävä määrä lisääntyy oleellisesti pelastustoimen hallinnoinnin ja rahoituksen suhteen.

Henkilöstön siirtyminen kuntien palveluksesta valtion palveluksen edellyttää uusien virka- ja työehtosopimusten tekemistä.

Resurssien käytössä periaatteena on, että palkattua henkilöstöä, sopimuspalokuntia, kalustoa ja muita resursseja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla hyväksi kaikissa pelastustoimeen kuuluvissa tehtävissä samojen periaatteiden mukaisesti kuin alueellisessakin pelastustoimessa.

Sopimuspalokuntien itsenäisyys
Sopimuspalokuntien osallistuminen pelastustoimen tehtäviin edellyttää aina joko VPK yhdistyksen tai palokuntaa ylläpitävän yrityksen itsenäistä päätöstä sekä sopimusta joko suoraan valtion kanssa tai kunnan kanssa niin, että hälytysosastojen toiminta voidaan siirtää valtion pelastustoimelle. Sopimuspalokuntien osallistumisesta pelastustoimen tehtäviin ei valtiollinen pelastustoimi voi päättää yksipuolisesti.

Sopimuksissa voidaan sopia myös palokuntien osallistumisesta muihinkin pelastustoimen sellaisiin pelastustoimen tehtäviin, joihin palokunnan sisällä tunnetaan kiinnostusta. Voidaan sopia myös siitä, että hälytysosaston lisäksi muutkin palokunnan osastot osallistuvat niille soveltuviin pelastustoimen tehtäviin.

Rahoitus
Valtiollisen pelastustoimen rahoitus kuuluu kokonaan valtiolle. Tämä merkitsee nykyisen kuntien noin 1,7 miljardin markan suuruisten kustannusten siirtymistä valtion kannettavaksi. Lisäksi tarvitaan rahoitus keskushallinnon henkilökunnan lisäämiseksi.

Kuntien ja valtion välillä sovitun mukaisesti tehtävien ja kustannusten siirroissa noudatetaan kustannusneutraalisuuden periaatetta, joka merkitsee sitä että valtion kustannusten lisääntymisen suuruinen summa vähennetään valtion kunnille maksamasta tuesta.

Pelastustoimen osalta kysymys on niin suuresta kustannuserästä, että yleinen valtionosuus yksinään ei riitä kattamaan valtiolle aiheutuvia lisäkustannuksia ja tehtävien siirto edellyttää lähes miljardin markan leikkaamista joko muista valtion osuuksista tai kuntien saamista verotuloista.

5.2.3 Valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi

Valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi merkitsee sitä, että kunnat ja valtio tekevät toimeksiantosopimuksen pelastustoimen tehtävien hoidosta. Kuntalain 2 §:n 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoidettavakseen julkisyh¬teisön kuten valtion tehtäviä. Sopimuksessa sovitaan tehtävien hoitamisen ehdoista ja lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille muutoin kuulumattoman tehtävän hoitamisesta. Kunnan toimeksiantotehtävänä myös paikalliset edut ja olosuhteet voidaan ottaa huomioon.

Toimeksiantosopimukseen perustuvassa järjestelmässä päävastuu pelastustoimen järjestämisestä on selkeästi valtiolla, joka tilaa pelastustoimen palvelut kunnilta. Sopimuksen tekemiseksi on kaksi vaihtoehtoa. Toimeksiantosopimus tehdään joko yksittäisen kunnan tai kuntien muodostaman yhteistoiminta-alueen kanssa. Jotta sopimus voidaan tehdä yhteistoiminta-alueen kanssa, on kunnilla oltava organisoituna yhteistyö mainitulla alueella. Yhteistyö voidaan järjestää joko niin, että yksi kunta sopimuksen nojalla hoitaa tehtävät alueella tai kunnat muodostavat kuntayhtymän tai sopivat yhteislautakunnasta, jolle tehtävän hoitaminen kuuluu. On mahdollista, että kunnat perustavat toimeksiantotehtävää varten yhteisen yhtiön.

Mikäli toimeksianto tehdään kunkin kunnan kanssa erikseen ollaan rahoitusta lukuun ottamatta nykyisessä järjestelmässä ja siinä säilyy myös nykyisen järjestelmän ongelmat. Näin ollen toimeksiantosopimusjärjestelmä tulisi rakentaa kuntien yhteistoiminnan varaan. Toimiakseen tehokkaasti täytyy myös tässä mallissa alueiden koon määräytyä samoin perustein kuin kuntien yhteistoimintaankin perustuvassa alueellisessa mallissa.

Kunnat, jotka toimeksiantosopimuksen nojalla huolehtivat palvelun tuottamisesta voivat käyttää tehtäviin omaa palkattua henkilöstöään tai antaa ne edelleen alihankintana vapaaehtoisen palokunnan, laitospalokunnan tai tehdaspalokunnan tehtäväksi. Viranomaisille kuuluvia tehtäviä kunnat hoitavat joko itse taikka yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

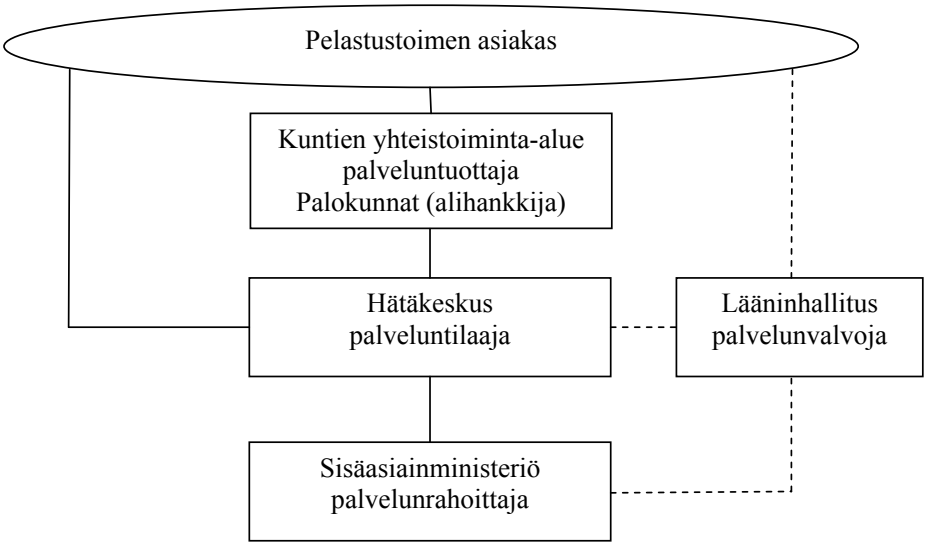
Toimeksiantosopimusjärjestelmässä valtion tehtävänä on huolehtia siitä, että pelastustoimen palvelut täyttävät niille asetettavat minimi vaatimukset. Valtion tehtävänä on myös vastata siitä, millä tavalla eri osissa maata palvelun saatavuus voidaan turvata. Valti¬on vastuu korostaa tehtävän oikeusturvanäkökohtaa.

Toimeksiantosopimuksessa sopimusehtoina ovat ainakin sopimusosapuolet, sopimusaika, korvaus, tehtävän toteuttaminen palvelutasomäärityksen puitteissa ja pääasiallinen sisältö sekä mahdolliset sopimusrikkomusseuraamukset.

Toimeksiantosopimusmallissa tulevat hätäkeskukset voisivat toimia valtion puolesta palvelujen tilaajina joko kultakin kunnalta tai kuntien muodostamalta yhteistoiminta-alueelta. Hätäkeskukseen voitaisiin harkita perustettavaksi neuvoa-antava neuvottelukunta, jossa seudullisilla ja paikallisilla paloviranomaisilla olisi edustus. Samalla voidaan harkita vapaapalokuntien ja muiden yhteisöjen edustusta neuvottelukunnassa.

Lääninhallituksen asema muuttuisi vastaavalla tavalla kuin aiemmin kuvatussa kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa vaihtoehdossa.

Toimeksiantosopimusmallin rakennetta voidaan kuvata oheisella kaaviolla.



5.3 Kunnallisen ja valtiollisen järjestelmän vertailu

Nykyinen peruskuntien vastuuseen perustuva järjestelmä
Pelastustoimiselvityksen lähtökohtana ovat nykyisen järjestelmän puutteet ja niistä johdetut keskeiset kehittämiskohteet. Osa esityksistä on riippumattomia valittavasta järjestelmästä.

Ennaltaehkäisyssä on kyse pelastustoimilain toteuttamisesta. Vakinaisten palokuntien työvuorojen jalkautuminen paloasemilta on mahdollista ilman lainsäädäntömuutoksia, mutta tarvitaan joka tapauksessa paikallisia neuvotteluja. Valtion viranomaiset eivät voi toimia käskynantajina, mutta sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset voivat tarvittaessa toimia konsultteina kunnille.

Sisäasiainministeriö voisi myös työaika- ja palkkausjärjestelmäneuvotteluissa toimia eräänlaisena kummina.

Ilman järjestelmämuutosta sen sijaan ei ole mahdollista toteuttaa pienten kuntien palopäälliköiden vapauttamisesta hallinnollisista tehtävistä. Myöskään muilta osin ei ole mahdollista poistaa puutteita.

Edellisiä tärkeämpi asia on kuitenkin se, että nykyinen järjestelmä ei voine säilyä entisellään valtio-kunta-suhteen osalta. Ennen pitkää saattaa olla välttämätöntä luopua valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja siirtyä kuntien suurempaan itsehallintoon. Tällöin kuitenkin on uhkana pelastustoimen palvelujen epätasaisuus eri osissa maata ja eri kunnissa.

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi
Selvitysmies on kehittänyt kuntien yhteistoimintaan perustuvan alueellisen pelastustoimen nimenomaan, jotta nykyisen järjestelmät puutteet saataisiin korjattua.

Voimavarojen käytön tehostamistoimet on, kuten edellä on esitetty, toteutettava järjestelmästä riippumatta. Muutosten toteuttaminen olisi tarpeen aloittaa ennen järjestelmämuutosta.

Kuntien yhteistoimintaan perustuva alueellinen pelastustoimi säilyttää pelastustoimessa kunnallisen kulttuurimallin. Järjestelmä olisi tästä johtuen helppo hyväksyä. Siirtymävaihekaan ei aiheuttaisi kovin laajasti epävarmuutta, varsinkin jos valtioneuvosto voisi nopeasti tehdä periaatepäätöksen järjestelmään siirtymisestä.. Lainsäädäntömuutokset ovat verrattain pieniä.

Kuntien itsehallinto jopa lisääntyisi nykyiseen järjestelmään verrattuna. Voitaneen jopa väittää, että tehokas ja tasavertainen pelastustoimi Suomessa kuntien itsehallinto säilyttäen voitaisiin kehittää vain toteuttamalla selvitysmiehen esittämä alueellinen pelastustoimi.

Valtiollinen pelastustoimi
Pelastustoimiselvityksessä esitetyn valtiollisen pelastustoimen järjestelmän toteuttamisella olisi periaatteessa mahdollista poistaa nykyjärjestelmän puutteet samaan tapaan kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa pelastustoimessa.

Valtiolliseen pelastustoimen järjestelmään siirtyminen merkitsisi kuitenkin niin radikaalia muutosta perinteiseen kunnalliseen järjestelmään, että muutosta voitaisiin kuvata hypyksi tuntemattomaan.

Valtiolliseen järjestelmään siirtymistä kohtaan tunnetaan selvitysmiehen työnsä kuluessa saaman käsityksen mukaan suurta epäilystä. Valtiollista järjestelmää puoltavia puheenvuoroja selvitysmies ei ole juurikaan kuullut.

Valtiolliseen järjestelmään siirtyminen veisi ilmeisesti huomattavan pitkän ajan ensinnäkin siksi, että tarvittaisiin kauan kestävä lausuntomenettely ja siksi, että pelastustoimen lainsäädäntö pitäisi perusteellisesti uudistaa, minkä lisäksi uudistusta vaadittaisiin ainakin kuntien valtionosuuslainsäädäntöön. Kaikki virka- ja työehtosopimukset olisi uudistettava. Uudessa tilanteessa ammattijärjestöt nostaisivat pöydälle uusia vaatimuksia.

Virka- ja työehtosopimusten valmisteluun ja neuvotteluun ministeriön pelastusosastossa ei ole henkilökuntaa. Pelastusosaston henkilökunta olisikin vähintään kaksinkertaistettava ennen valtiollisen järjestelmän toteuttamista.

Yleinen vastustus valtiollista järjestelmää kohtaan merkitsisi sitä, että järjestelmän sisäänajo kestäisi ilmeisesti vuosikausia.

Tehtävien siirrolla kunnilta valtiolle ei tulisi helpotusta kuntien rahoitusasemaan, koska niiden toteutus olisi tehtävä kustannuksiltaan neutraalisti esimerkiksi vähentämällä kuntien valtionosuuksia määrällä, joka vastaa tehtävien siirrosta valtiolle aiheutuvia menoja. Pelastustoimessa yleisten valtionosuuksien määrä ei riittäisi. Sen suuruus olisi vain noin puolet tarvittavasta.

Valtiolliseen järjestelmään siirtymisen kriittinen kohta olisi VPK-toiminnan jatkuminen. Vapaaehtoisia palokuntia ei voida pakottamaan tekemään sopimuksia. Ne olisi sopimuksentekoon houkuteltava ja on ilmeistä, että sopimuskorvausten tason nostamiseen liittyisi suuria paineita.

Valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi
Jos valtion rahoittama ja kuntien järjestämä pelastustoimi toteutettaisiin kuntakohtaisesti

säilyisivät nykyisen järjestelmän keskeiset ongelmat. Jotta ongelmat saataisiin poistetuksi, olisi myös tämä järjestelmä alueellistettava. Jos alueiden muodostaminen jäisi vapaaehtoisuuden varaan, kestäisi alueiden muodostaminen vuosikausia ja alueet jäisivät tehottoman pieniksi.

Tässä järjestelmässä tilaajiksi valtion taholta voisivat olla lääninhallitukset tai todennäköisesti tarkoituksenmukaisimmin hätäkeskuksiin muodostettavat johtoelimet. Organisaatio muodostuisi näin monimutkaisemmaksi kuin kuntien yhteistoimintaan perustuvassa alueellisessa mallissa tai puhtaassa valtiollisessa mallissa.

Tätäkään järjestelmää ei voitaisi toteuttaa noudattamatta kustannusneutraalisuuden periaatetta eli kuntien rahoitusasema ei paranisi.

Järjestelmän toteuttaminen olisi ilmeisen vaikeata. Toteutetut mallit, kuten lomituspalvelujen hoitaminen, eräät vaaleihin liittyvät tehtävät ja holhoustoimen hoitaminen, ovat pelastustoimeen verrattuna niin pieniä, etteivät niistä saadut kokemukset ole riittäviä, vaan uudet suunnitelmat olisi tehtävä alusta alkaen. Tästä johtuen valtiolla tarvittaisiin olennaisesti nykyistä suurempia resursseja. Sisäasiainministeriöltä vaadittaisiin esimerkiksi jopa nykyistä yksityiskohtaisempia ohjeita riskianalyysien ja palvelutasopäätösten valmistelemiseksi ja hyvin yksityiskohtaiset määräykset vähimmäispalvelutasosta. Myös sopimusten valvonta vaatisi runsaasti resursseja.

Myös tässä mallissa olisi todennäköisesti kyse hypystä tuntemattomaan ja pitkästä epämääräisestä tilasta.

Selvitysmies esittää, että

> pelastustoimen perusjaotukseksi muodostetaan tämän selvityksen esittämien kriteerien mukaisesti kuntien yhteistoimintaan perustuvat alueelliset pelastustoimet. Lailla säädettäisiin valtioneuvostolle oikeus määrätä alueet.

Alueellisia pelastustoimia muodostuisi noin 30. Liitteessä 2 esitetään esimerkki aluejaosta koko maassa ja liitteessä 3 on Oulun läänin osalta yksityiskohtaisempi toteutusesimerkki, josta näkyy alueiden tunnuspiirteitä ja paloasemien sijoittuminen.

5.4 Johtamisjärjestelmän kehittäminen

Paikallinen ja alueellinen johtaminen
Kaikissa pelastustoimeen liittyvissä toiminnoissa tarvitaan eri tasoilla johtamista. Normaalioloissa ja päivittäisissä oloissa johtaminen on yleiseltä kannalta katsottuna luonteeltaan hallinnollista asiajohtamista (management) ja henkilöjohtamista (leadership). Pelastustoimessa tarvitaan tämän lisäksi onnettomuustilanteiden hallinnassa tilannejohtamista eli operatiivista johtamista.

Asioiden johtaminen – management – koostuu joukosta prosesseja, joilla monimutkainen ihmisten ja tekniikoiden muodostama järjestelmä pidetään käynnissä. Tärkeimpiä asioiden johtamisen osa-alueita ovat suunnittelu, budjetointi, organisointi, miehitys, valvonta ja ongelmanratkaisu. Ihmisten johtaminen – leadership – koostuu joukosta prosesseja, joilla organisaatiot alun perin perustetaan tai joilla niitä muutetaan olosuhteita vastaaviksi. (Kotter, 1996).

Kotterin mukaan muutoshankkeiden onnistuminen edellyttää 70–90-prosenttisesti ihmisten johtamista ja vain 10–30-prosenttisesti asioiden johtamista.

Palo- ja pelastuslaitoksissa henkilöjohtamisesta on käytetty nimitystä asemapalvelujohtaminen, joka kuitenkin johtaa siihen harhakuvaan, että henkilöstö on paloasemalla odottamassa hälytystä, mikä ei vastaa tässä selvityksessä esitettyjä kehitysajatuksia. Parempi on käyttää yksinkertaisesti termiä henkilöstöjohtaminen, jonka puutteisiin on viime aikoina on alettu keskitetymmin kiinnittää huomiota johtuen lähinnä niiden julkitulosta ja tehdyistä tutkimuksista.

> Selvitysmies korostaa huomion kiinnittämistä henkilöstöjohtamisen kehittämiseen jo nykytilanteessa, mutta erityisesti selvityksessä ehdotettujen muutosten toteuttamisessa.

Palo- ja pelastuslaitoksissa on alettu kiinnittää huomiota siihen, että niissä toimii päällekkäin kaksi organisaatiota: päivittäisorganisaatio (asemapalveluorganisaatio) ja tilanneorganisaatio. Paikallisen pelastustoimen johdon kannalta toiminnassa on tosiasiassa olemassa vielä kolmaskin johdon taso eli hallinnollinen johtaminen kunnan päätöksentekijöihin ja yleisjohtoon päin. Lisäksi on huomattava, että lähes 250 Suomen kunnassa ovat sopimuspalokunnat pääasiallisena tai ainoana organisaationa, jotka vapaaehtoisorganisaatioina ovat luonteeltaan itsenäisiä ja ammattimaiseen toimintaan tähtääviä tunneorganisaatioita. Tähän puoleen esimerkiksi johtamiskoulutuksessa ei ole kiinnitetty mitään huomiota.

Pelastustoimen paikallisella ja aluetasolla on edellä esitetyn mukaisesti kiinnitettävä huomiota:

- hallinnolliseen johtamiseen,
- henkilöstöjohtamiseen ja
- tilannejohtamiseen.

Tilannejohtamiseen päivittäin toistuvissa tilanteissa on mahdollista harjaantua. Laajempia tilanteita ja suuronnettomuuksia ajatellen ei liene riittävää toimintamallia johtaminen, kun pyritään sovittamaan päivittäisen onnettomuuden kenttäjohtamisen periaatteisiin. Ongelmaksi tällöin muodostuu alueellisella taustalla tapahtuva taktinen ja kansallisella tasolla tapahtuva strateginen johtaminen, johon tosin uusi pelastustoimilaissa on säädöspohjainen perusta.

Selvitysmies korostaa tilannejohtamisen menetelmien kehittämistä erityisesti laajemmissa onnettomuustilanteissa.

Johtaminen alueellisessa pelastustoimessa
Alueellista pelastustointa johtaa alueellisen pelastustoimen johtaja, jonka alaisuudessa työskentelevät paloasemien toiminnasta vastaavat palopäälliköt.

Läänitason johtaminen
Lääninhallitusten tehtävät selvitysmiehen ehdottamassa alueellisessa pelastustoimessa muuttuvat nykyisestä olennaisesti. Päivittäinen pelastustoimen ohjaus jää pois ja lääninhallitukset valvovat jälkikäteen, saavatko kansalaiset lain edellyttämät pelastustoimen palvelut.

Lääninhallituksen erityisenä tehtävänä on pelastustoimilaissa ja valmiuslaissa tarkoitettujen varautumistoimien yhteensovittaminen sekä alueellisen maanpuolustuskoulutuksen järjestäminen.

Johtaminen keskushallinnossa
Pelastustoimen menestykselliseksi hoitamiseksi edellytetään kaikkien toimintaan osallistuvien viranomaisten, organisaatioiden ja myös vapaaehtoisen sektorin yhteistyötä, jonka yhteistyön järjestämiseksi varsinkin aiemmin tehtävistä vastaavan ministeriön avuksi asetettiin neuvot-

telukuntia. Näiden neuvottelukuntien tehtävänä oli avustaa ministeriötä toimialan suunnittelussa ja kehittämisessä, joka pelastustoimen alalla vaatii laajaa yhteistyötä ja koordinointia. Uudessa pelastustoimilaissa ei enää edellytetä alan neuvottelukunnan asettamista.

Vuoden 1991 valmiuslaissakin mainitun yleisvastuun periaatteen mukaisesti kukin ministeriö huolehtii omaan toimialaansa kuuluvasta varautumisesta poikkeusoloihin. Ministeriössä kansliapäällikkö tai valtiosihteeri vastaa hallinnonalansa varautumisesta. Ministeriö voi määrätä hänen avukseen erityisen valmiuspäällikön hoitamaan tätä tehtävää. Sisäasiainministeriössä valmiuspäällikkönä oli perinteisesti toiminut yleisen osaston osastopäällikkö, kunnes pelastusylijohtaja määrättiin tähän tehtävään vuonna 1987. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri toimii ministeriöiden valmiuspäälliköiden puheenjohtajana puolustusneuvoston sihteeristön avustaessa häntä tässä tehtävässä.

Sisäasiainministeriössä johtamistoiminta järjestettiin uudelleen vuonna 1990, jolloin turvallisuusasioiden rajojen vartioinnin, poliisitoimen ja pelastustoimen asioiden koordinointia varten muodostettiin turvallisuusasioiden johtoryhmä (TURJO).

Tässä mainitut järjestelyt nostivat samalla pelastusylijohdon ministeriössä aikaisemmasta sivulla olevasta roolista sille yhteiskunnallisen merkityksen edellyttämään asemaan. On huomattava, että kehitys oli pitkälti seurausta kansainvälisessä ympäristössä tapahtuneesta muutoksesta ja sattuneista seurauksiltaan valtakuntien rajat ylittäneistä onnettomuuksista, erityisesti vuonna 1986 sattuneesta Tshernobylin ydinvoimalaitoksen räjähdyksestä. Aiemmin oli valtakunnallista johtoa ajateltu tarvittavan vain sodasta johtuvissa poikkeusoloissa, jolloin olisi etukäteen muodostettu eri tasoille poikkeusoloihin suunnitellut johtoelimet ja muut organisaatiot.

Nykyisessä yksittäisten kuntien vastuulla olevassa järjestelmässä sisäasiainministeriö joutuu hyvin yksityiskohtaisesti ohjaamaan kuntia. Toteutettaessa selvitysmiehen ehdottama alueellisen pelastustoimen järjestelmä sisäasiainministeriö voi keskittyä strategiseen johtamiseen. Yksityiskohtaisempaa operatiivista otetta ministeriö tarvitsee pelastustoimen kansainvälisissä tehtävissä.

Strategisen johtamisen toteuttamiseksi pelastusosasto tarvitsee nykytilanteeseen verrattuna jonkin verran lisää voimavaroja. Pitäisi myös luoda järjestelmä, jossa olemassa oleva tietous saataisiin järjestelmällisesti käyttöön. Tämä voitaisiin toteuttaa luomalla keskushallintoon (verkostomainen) osaamiskeskus, jonka osat muodostuisivat alan tutkimuslaitosten ja järjestöjen hyväksikäytöstä.

Hallinnollista koordinaatiota ajatellen sisäasiainministeriölle tulisi säätää vastuu onnettomuuksiin liittyvästä turvallisuustoimen koordinaatiosta. Sisäasiainministeriötä ja valtioneuvostoa avustamaan olisi tarpeen muodostaa erityinen toimielin, jonka nimi voisi olla turvakomitea, jossa käsiteltäisiin tarpeellisessa laajuudessa onnettomuuksiin liittyvän turvallisuustoimen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviä asioita.

Pelastustoiminnan johtaminen suuronnettomuuksissa

Suuronnettomuuksissa, joiden vaikutukset ulottuvat laajoille alueille, on päätöksenteon nopeuden ja pelastustoiminnan tehokkuuden vuoksi tarpeen, että toimivaltuudet olisivat myös ministeriön käytettävissä, jolloin käskyt voitaisiin antaa yhdellä kertaa jopa koko valtakunnan alueelle. Nopeita toimenpiteitä vaativissa tilanteissa ei välttämättömien pelastus- ja suojaamistoimenpiteiden suorittamista voi jättää odottamaan valmiuslain mukaista poikkeuksellisten toimivaltuuksien myöntämismenettelyä. Uusi pelastustoimilaki tekeekin tämän mahdolliseksi.

Väestönsuojelun johtaminen
Väestönsuojelun johtaminen pelastustoimilain nojalla tapahtuu aikaisemmin valmisteltujen periaatteiden mukaisesti. Kunnassa väestönsuojelun johtamisesta vastaa valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kunnanjohtaja. Tämä on tarpeellista eri hallintokuntien toimenpiteiden yhteensovittamiseksi. Väestönsuojelutilanteessa kullakin kunnan toimialalla on normaaliajan tapaan vastuullinen johtajansa, jolloin pelastusviranomainen vastaa omasta toimialastaan kuten normaalioloissakin. Kunnan väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvat tällöin kaikki kyseiset eri toimialoja edustavat hallintokunnat.

Väestönsuojelua valtakunnallisesti johtaa sisäasiainministeriö. Selvitysmiehen ehdottamassa alueellisessa pelastustoimessa operatiivinen johtaminen tapahtuu alueilla. Lääninhallituksen tehtävänä on lähinnä eri viranomaisten välinen toiminnan koordinointi.

5.5 Sairaankuljetus

Tällä hetkellä on yleistä, joitakin isoja kaupunkeja lukuun ottamatta, että samalla sairaankuljetusyksiköllä suoritetaan kaikki sairaankuljetukset, ottamatta huomioon kuljetusten kiireellisyysluokituksia.

Toisaalta sairaankuljetustaksa ei tee eroa vaativan, kiireellisen kuljetuksen ja kiireettömän kuljetuksen välillä. Taksassa ei myöskään huomioida millään tavoin eri vuorokauden aikoina tapahtuvia kuljetuksia.

Sairaankuljetuksen mallisopimuksia laadittaessa luotiin ns. valmiusrahajärjestelmä, jolla terveyskeskus voi ostaa haluamaansa valmiutta ja palvelutasoa. Suomen Kuntaliiton sairaankuljetustiedustelu vuoden 1998 tilanteesta osoittaa, että vertailupaikkakunnilla on melkoisia eroja niin valmiustasoissa kuin valmiusrahoissa.

Nykyisen järjestelmän vallitessa kiireettömillä kuljetuksilla yleensä ja erityisesti pitkillä kiireettömillä kuljetuksilla on kohtuuttoman suuri taloudellinen merkitys. Tästä seuraa, että pitkistä kuljetuksista jopa kilpaillaan ja kiireellisten kuljetusten vaatimaa valmiutta tietoisesti ja järjestelmällisesti heikennetään. Tällä hetkellä voimassa oleva taksa ei myöskään kannusta paluukuljetusten tehokkaaseen suorittamiseen, joten sairasautot ajavat lähes 50 % ilman potilasta.

Nykyinen ensihoitotasoinen sairaankuljetus poikkeaa niin paljon kiireettömästä sairaankuljetuksesta, että yhden oikeudenmukaisen taksan laatiminen molempia kuljetusmuotoja varten voi olla jopa mahdotonta.

Nykytilan kuvauksessa ja edellä esitetyn nojalla selvitysmies ehdottaa, että kiireellinen sairaankuljetus erotetaan kiireettömästä.

Kiireelliset sairaankuljetukset määriteltäisiin siten, että kiireettömät kuljetukset/aikatilauskuljetukset määritellään selkeästi ja kaikki muut olisivat kiireellisiä. Kiireettömien/aikatilauskuljetusten taksa voisi olla melkolailla yhteneväinen taksin ja invataksin kanssa.

Muutosta puoltavat seuraavat seikat:
- Taksaongelma poistuu.
- Kiireellisten kuljetusten käytännön valmiustaso nousee.
- Kilpailu kiireellisistä kuljetuksista loppuu.
- Alueellinen yhteistoiminta helpottuu.

Sairaankuljetus on osa terveydenhuollon ketjua, mutta kiireellinen sairaankuljetus liittyy kiinteästi pelastustoimen tehtäviin.

Sairaankuljetusorganisaatioiden voidaan arvioida laskuttavan Suomessa 500–600 miljoonaa markkaa. Arvio sisältää kuljetuksista eri muodoissa perittävät maksut ja terveyskeskusten maksamat valmiusrahat.

Jos pelastustoimi hoitaisi kaikkialla kiireellisen sairaankuljetuksen omakustannusperiaatteella (eli toiminnan ei tarvitsisi tuottaa kirjanpidollista voittoa) ja jos Korkeimman hallinto-oikeuden toteama synergiaetu toteutettaisiin tehokkaasti, sairaankuljetuksen kansantaloudelliset säästöt voisivat olla 100 miljoonan markan luokkaa vuodessa. Samalla sairaankuljetuspalvelujen taso ja valmius oleellisesti paranisi. Lisäksi ensivastejärjestelmää voidaan nykyistä vielä tehokkaammin hyödyntää ja mahdollisesti jopa palvelutasoa nostaa.

Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että pelastustoimi keskittyisi yksinomaan kiireellisten kuljetusten suorittamiseen ja muut organisaatiot hoitaisivat kiireettömät kuljetukset.

Kiireettömien sairaankuljetusten järjestelmässä olisi mahdollista harrastaa hedelmällistä yhteistyötä taksien, paaritaksien ja invataksien kanssa siten, kaikki osapuolet hyötyisivät siitä.

Selvitysmies ehdottaa, että:

kiireellinen sairaankuljetus liitetään kiinteäksi osaksi alueellisten pelastustoimien järjestelmää.

Kiireellisen sairaankuljetuksen nykyistä kiinteämpi liittyminen pelastustoimeen voisi tapahtua siten, että terveydenhuollon lainsäädännössä säädettäisiin, että lääkinnällinen pelastustoiminta ja paikallisiin olosuhteisiin nähden tarvittava sairaankuljetusvalmius järjestettäisiin yhdessä pelastustoimen kanssa. Pelastustoimen lainsäädännössä pelastustoimen tehtäviin lisättäisiin kiireellisestä sairaankuljetuksesta huolehtiminen. On luonnollista, että myös kiireellisen sairaankuljetuksen toteuttamisessa pitäisi yhtenä vaihtoehtona olla yksityinen sairaankuljetus.

Terveydenhuollon viranomaisilla tulisi säilyä sairaankuljetuksen järjestämisvastuu. Ottaen huomioon selvitysmiehen ehdotus pelastustoimen järjestäminen valtioneuvoston määräämien alueiden toimesta, olisi tarkoituksenmukaista, että sairaankuljetuksen valvonta keskitettäisiin sairaanhoitopiireille.

5.6 Öljyntorjunta

Vuonna 1994 tehdyn esityksen mukaan öljyvahinkojen torjuntatehtävät olisi siirretty sisäasiainministeriölle siinä tarkoituksessa, että edistetään valtion pelastushallinnon yhtenäistämistä ja kokoamista yhdelle hallinnon alalle. Esityksen mukaan ympäristöhallinnolle kuuluvat öljyvahinkojen torjuntatehtävät siirrettäisiin pelastustoimen yhteyteen. Perusteluna todetaan, että tehtävän siirto parantaisi mahdollisuuksia hyödyntää rajavartiolaitoksen merellistä asiantuntemusta ja johtamisvalmiutta merialueen öljyvahingoissa.

Siirron jälkeen ympäristöhallinnolle jäisi edelleen öljy- ja muiden ympäristövahinkojen torjunnan asiantuntijavastuu. Ympäristöhallinto olisi keskeisesti mukana asiantuntijana öljyvahinkojen torjunnan suunnittelussa, kehittämisessä ja käytännön torjuntatyössä. Lisäksi ympäristöhallinnolle kuuluisi edelleen onnettomuuksien ja niiden torjunnan ympäristövaikutusten arviointi ja tutkiminen.

Tehty esitys ei vaikuttaisi kuntien öljyvahinkojen torjuntatehtäviin.

Ehdotuksen mukaan ympäristöhallinnossa öljyvahinkojen torjunnasta vastaavat resurssit siirrettäisiin sisäasiainministeriön hallinnon alalle.

Ehdotuksesta vallitsi valtioneuvostossa laaja yhteisymmärrys, mutta se ei tullut eduskunnassa hyväksytyksi.

Selvitysmies esittää, että:
öljyvahinkojen torjunnan siirtäminen pelastustoimen yhteyteen selvitetään.

5.7 Muita toimintoja

Pelastustoimilaissa säädettyjen muiden viranomaisten tehtävien osalta selvitysmies esittää muutoksia sairaankuljetuksen järjestelyihin ja öljyntorjunnan järjestelyjen selvittämistä

Selvitysmies katsoo, että poliisin, rajavartiolaitoksen, sosiaali- ja terveysviranomaisten, maa- ja metsätaloudesta vastaavien viranomaisten ja laitosten sekä liikelaitosten, ympäristöviranomaisten, henkilö-, tavara- ja tietoliikenteestä vastaavien viranomaisten, säteilyturvallisuudesta ja sääpalvelusta vastaavien viranomaisten ja laitosten velvollisuudet osallistua pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun on tarkoituksenmukaista järjestää noudattaen pelastustoimilain periaatteita. Sama koskee puolustusvoimia, metsähallitusta ja liikenneministeriötä.

5.8 Selvitysmiehen esitysten vaikutus poikkeusolojen järjestelyihin

Selvitysmiehen esityksistä poikkeusolojen järjestelyihin vaikuttaa eniten pelastustoimen alueellistaminen muodostamalla noin 30 alueellista, kuntien yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa.

Vaikutukset liittyvät ennen kaikkea johtamisjärjestelyihin. Myös poikkeusoloissa alueellinen pelastustoimi vastaisi operatiivisista tehtävistä, jotka eivät olisi niin laajoja, että ne vaativat saman aikaisesti useiden alueiden yhteistä toimintaa. Tällaisessa tilanteesta sisäasiainministeriö huolehtisi toimintojen yhteen sovittamisesta.

Laajoissa tilanteissa, joissa vaaditaan useiden viranomaisten myös hallinnollisia toimia, kuten evakuoinneissa, lääninhallitukset sovittaisivat yhteen eri viranomaisten toimet.

Hätäkeskukset hoitavat kaikissa tilanteissa hätäkeskuspalvelut. Niille ei hätäkeskuksina kuuluisi johtamistehtäviä. Niihin sijoitetut johtokeskukset olisivat lääninhallituksen sivutoimipisteitä ja toimisivat täten lääninhallituksen osina ja valtuuksilla. Niille ei kuitenkaan kuuluisi pelastustoimen operatiivisia johtamistehtäviä.

5.9 VPK-toiminnan turvaaminen

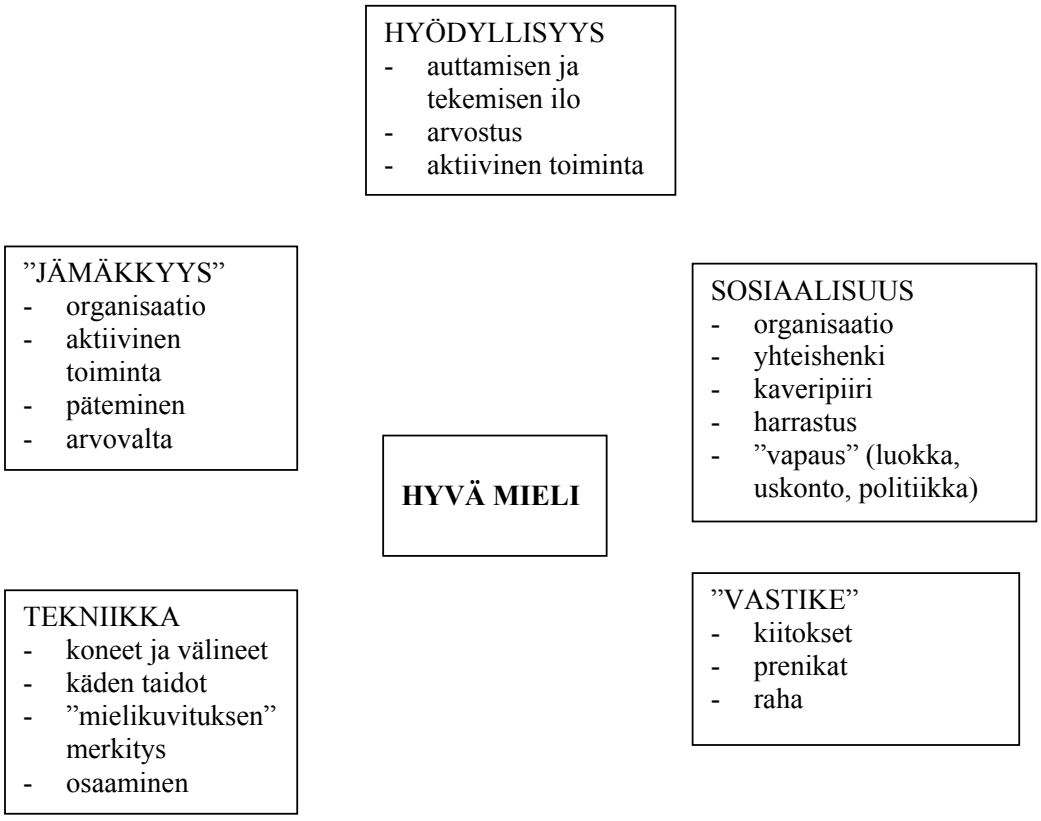
Suomen kaltaisessa laajassa ja suhteellisen harvaan asutussa maassa on aivan välttämätöntä rakentaa pelastustoimi toimivan ja olemassa olevan palokuntajärjestelmän varaan. Erityistä huolta on pidettävä toimivasta ja vahvasta vapaaehtoisesta palokuntatoiminnasta.

Vapaaehtoisia palokuntia on Suomessa yhteensä 591. Vapaaehtoisten palokuntien hälytysosastoihin kuuluu yhteensä noin 12 900 henkilöä. Vapaaehtoiset palokunnat käyttävät toimintaansa rahaa yhteensä noin 58 miljoonaa markkaa, josta kunnat maksavat palokunnille korvauksina noin 36 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi kunnat maksavat palokuntien

puolesta palokuntalaisille korvauksia noin 21 miljoonaa markkaa. Näin ollen vapaaehtoisten palokuntien toiminta maksaa yhteensä noin 79 miljoonaa markkaa.

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan säilyttämiseksi on ensiarvoisen tärkeää huolehtia siinä mukanaolevan henkilöstön aktiivisuudesta ja motivaatiosta. Toiminnan tulevaisuus edellyttää myös sitä, että mahdollisimman moni nuorista valitsee harrastuksekseen palokuntatoiminnan.

Palokuntalaisen hyvämieli syntyy Silvio Hjeltin mukaan seuraavista tekijöistä:



Muuttotappiokuntien alueella on erityinen haaste siinä, miten vapaaehtoista palokuntatoimintaa ylläpidetään tilanteessa, jossa aktiivisessa iässä oleva väki muuttaa pois paikkakunnalta. Asiaa ei ole olemassa helppoa tai valmista ratkaisua.

Työttömyyspaikkakunnilla on tällä hetkellä ongelmana se, että työttömyyskorvausten maksatus viivästyy palokuntalaisten toimintaan osallistumisesta saamien korvausten takia. Tämä osaltaan heikentää sellaisten henkilöiden kiinnostusta osallistua toimintaan, jotka ovat palokuntatehtäviin koulutettuja ja muuten voisivat olla aktiivisia. Tämä asia vaatii, että yhteistyössä vapaaehtoisia palokuntia edustavien tahojen, sisäasiainministeriön ja työvoimaviranomaisten kanssa löydetään ratkaisu, jotta yhteiskunnalle hyödyllinen toiminta ei tarpeettomasti vaikeuta siihen osallistuvien taloudellista asemaa.

Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan kehittämisen kannalta eräs keskeinen asia on päätoimisten vapaaehtoisten henkilöstöryhmien välisten suhteiden parantaminen ja keskinäisen kunnioituksen lisääminen.

Selvitysmies korostaa, että
asian korjaaminen vaatii yhteistyötä ja yhteistä keskustelua eri henkilöstöryhmien välillä.

Suhteiden parantaminen edellyttää myös palomiesten koulutuksen kehittämistä niin, että nykyiset täysin toisistaan erillään oleva koulutus yhtenäistetään niin pitkälle kuin mahdollista.

Selvitysmies esittää, että
vastuu vapaaehtoisen henkilökunnan kouluttamisesta annetaan Pelastusopistolle. Käytännön koulutustoiminta hoidettaisiin kuitenkin pääosin paikallistasolla.

Selvitystyön aikana erääksi motivaatiota lisääväksi asiaksi on mainittu se, että vapaaehtoisilla palokunnilla on riittävästi tehtäviä myös niillä paikkakunnilla, joissa se ei ole ainoa pelastustointa hoitava organisaatio. Tämä edellyttää normaalin yhteistyön lisäämistä päätoimisen henkilökunnan ja vapaaehtoisten palokuntien kesken.

Pelastustointa kehitettäessä on pidettävä huolta myös siitä, että vapaaehtoisten palokuntien taloudelliset edellytykset turvataan ja palokuntien itsenäisyyttä kunnioitetaan.

Toinen merkittävä osa pelastustoimen vapaaehtoisuutta on osa-aikainen (toimenpidepalkkainen) henkilöstö. Heitä on yhteensä noin 4 000. Kunnista 126 on sellaista, jossa pelastustoiminta on muutamaa päätoimista henkilöä lukuun ottamatta osa-aikaisen henkilöstön vastuulla. Lisäksi osa-aikainen henkilöstö on välttämätöntä myös eräillä sellaisilla paikkakunnilla, joilla on useampia päätoimisia henkilöitä.

Osa-aikaisen henkilöstön toiminta edellytysten turvaaminen ja siihen liittyvät ongelmat ja keinot niiden ratkaisemiseksi ovat pääasiassa samoja kuin vapaaehtoisten palokuntienkin suhteen.

5.10 Kunnan tehtävät

Pelastustoimen kehittäminen siten, että vastuu siirtyy kunnalta kuntaa laajemmille alueille tai valtiolle, merkitsee kunnan roolin muuttumista. Siltä poistuu vastuu pelastustoimesta, mutta sille jää vastuu yleisestä turvallisuuden edistämisestä ja väestönsuojelusta pelastustointa lukuun ottamatta. Kunta yleisen turvallisuuden edistäjänä alueellaan on keskeisessä asemassa, koska turvallisuustyössä on kysymys useiden hallinnon alojen ja viranomaisten toimintojen yhteensovittamisesta.

Kunnan turvallisuudella tarkoitetaan turvallisuusasioiden kokonaishallintaa. Turvallisuustoiminnalla pyritään takaamaan tuotannon ja toiminnan häiriöttömyys sekä suojaamaan kunnan asukkaita, kunnassa olevia yrityksiä, omaisuutta, tietoja ja ympäristöä onnettomuuksilta, vahingoilta ja rikolliselta toiminnalta. Toiminnan tavoitteena on turvallisuutta uhkaavien riskien minimointi. Toiminnan painopiste on ennaltaehkäisevässä työssä kaikkien turvallisuutta vaarantavien tekijöiden suhteen.

Turvallisuustyö on osa kunnan normaalia toimintaa. Sen vuoksi kunnanjohtajan vastuu turvallisuustyön edistämisessä tulisi nykyisestään korostua. Se voisi merkitä esimerkiksi nykyistä voimakkaammin huomion kiinnittämistä koti- ja vapaa-ajan tapaturmien vähentämiseen.

Selvitysmies esittää, että
pelastustoimen lainsäädäntöä kehitettäessä kunnanjohtajalle säädetään vastuu yleisestä turvallisuuden edistämisestä vastaavalla tavalla kuin se nykyisin on säädetty väestönsuojelun osalta.

Kunnan tehtävät ja kunnanjohtajan vastuu väestönsuojelussa ja poikkeusoloihin varautumisessa säilyy nykyisellään lukuun ottamatta pelastustoimen tehtäviä.

6 Yhteenveto selvitysmiehen esityksistä

Suomessa pelastustoimi on järjestetty ohjattuna kunnallisena toimintana. Vuoden 1933 palolaista lähtien kunnat ovat olleet vastuussa pelastustoimesta alueellaan, mutta niin, että sisäasiainministeriöllä on oikeus ohjata kuntien toimia määräyksillä ja ohjeilla ja lääninhallituksilla valta valvoa kuntien toimintaa.

Tärkeimmät, selvitystyön kuluessa esiin nousseet ongelmat koskevatkin valtion ja kuntien suhdetta pelastustoimessa. Näistä ongelmista lähtevätkin selvityksen keskeiset kehittämiskohteet:

- Ennaltaehkäisevän työn laiminlyönnit, mikä näkyy selvimmin siinä, että lakisääteisistä palotarkastuksista suoritetaan vain puolet.
- Keskitetty ja yksityiskohtiin puuttuva kuntien ohjaus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon vahvistamistavoitteiden kanssa.
- Pelastustoimen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla.
- Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempi yhteistyö kuten kuntien yhteinen pelastuslaitos on lukuisista yrityksistä huolimatta onnistunut vain muutamassa tapauksessa.
- Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti sellaisissa kunnissa joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.
- Palkatun henkilöstön työajan käytön ongelmat. Pienemmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö ja hänen ajastaan puolet kuluu hallintotehtävien hoitoon. Suurempien kuntien vakinaisesta henkilöstöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäisevään työhön. Tämän henkilöstön työaikaa ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, koska palkkausjärjestelmä on vinoutunut ja kannustaa pikemmin lepoon kuin varsinaiseen työntekoon. Samoin virka- ja työehtosopimusten mahdollistamia erilaisia työvuorojärjestelyjä käytetään vain osittain hyväksi.
- Kaluston on ikääntynyttä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja. Lisäksi pelastustoimesta puuttuu yhtenäinen hankintapolitiikka.
- Päätoimisesti palkatun ja vapaaehtoisen henkilöstön keskinäisten suhteiden ongelmat vaikeuttavat ratkaisevasti eri henkilöstöryhmien kiinteää yhteistoimintaa.
- Pienehköjen vakinaisten palolaitosten suorittamat sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen.

Strategia

Selvitysmies on määritellyt, että:

pelastustoimen perustehtävä on onnettomuusriskien hallinta.

Selvitysmies ehdottaa pelastustoimen visioksi:

Maailman tehokkain pelastustoimi on taloudellinen ja lähellä ihmistä, jossa motivoitunut ja tehtävänsä taitava henkilöstö vastaa onnettomuusriskien hallinnasta.

Selvitysmies esittää
strategisiksi päämääriksi vuoteen 2005 mennessä:

- Vaikuttavuus – onnettomuuksien määrä laskee, palokuolemat vähenevät, palovahinkojen korvausmäärät pienenevät ja koti- ja vapaa-ajan tapaturmat vähenevät siten, että Suomi sijoittuu kärkeen kansainvälisessä vertailussa.
- Tehokkuus – pelastustoimen voimavarat ovat parhaassa mahdollisessa käytössä niin kaluston, henkilöstön, työajan kuin osaamisenkin osalta..
- Palvelujärjestelmä kattaa koko maan riskialueiden edellyttämällä tavalla ja riittävän ammattitaitoisena.
- Ympäristöonnettomuuksien torjunta ja kulttuurihistoriallisten arvojen suojaaminen ovat tärkeitä osia pelastustoimesta.
- Turvallista elämänlaatua yllä pidetään pelastustoimen toimenpitein niin normaaliaikana kuin poikkeusoloissa. Väestön suojaamiseen poikkeusoloissa varaudutaan maamme turvallisuuspolitiikan linjausten mukaisesti.

Strategian toteuttamiseksi tarvittavat muutokset

Selvitysmiehen esitys keskittyy:

- Pelastustoimen tehtävämuutoksiin:
  - Ennaltaehkäisy tulee suorittaa perustehtävän mukaisesti.
  - Sairaankuljetus jaetaan kiireelliseen ja kiireettömään sairaankuljetukseen ja kiireellinen sairaankuljetus liitetään kiinteästi pelastustoimeen.
  - Ympäristöhallinnolle kuuluvien öljyvahinkojen torjuntatehtävien siirto pelastustoimen yhteyteen selvitetään.

- Voimavarojen käytön tehostamiseen:
  - Keskittämällä hallinnolliset tehtävät, talouden hoito ja hankinnat vapautetaan pienten kuntien palopäälliköiden työpanos toimialan ydintehtävien suorittamiseen.
  - Työaikajärjestelyt joustavoitetaan ja palkkausjärjestelmä uusitaan joustavuutta suosivaksi.

- Johtamisen kehittämiseen
  - Johtamisessa kehitetään erityisesti henkilöstöjohtamista, operatiivista johtamista varsinkin suuronnettomuuksissa sekä koordinointia keskushallinnon tasolla.

- Pelastustoimen alueellistamiseen
  - Pelastustoimen järjestelmän tehostamiseksi järjestämisen perusjaoksi muodostetaan noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa.

Selvitysmies ei esitä pelastustoimen siirtämistä kunnilta valtion hoidettavaksi. Asia tulisi kuitenkin harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti olisi poliittisesti hyväksyttävää.

7 Strategia muutosten toteuttamiseksi

Toteutuksen yleisiä edellytyksiä

Kirjassaan Muutos vaatii johtajuutta John P. Kotter luettelee kokemuksensa perusteella tavallisimmat virheet, jotka ovat heikentäneet tuloksia organisaatioiden muutoshankkeissa. Nämä virheet liittyvät ensinnäkin siihen, että organisaatio jää tyytyväiseksi valinneeseen tilanteeseen.

Toinen virhe on, ettei perusteta riittävän vahvaa ohjaavaa tiimiä. Erityisesti Kotter korostaa vision merkitystä. Virhe on, jos vision merkitystä aliarvioidaan, jos visiosta kerrotaan liian vähän eikä uuden vision tieltä poisteta esteitä.

Selvitysmiehen mielestä tässä selvityksessä on tuotu riittävän selvästi esille pelastustoimen muutostarpeet. Olennaista on, että muutostarpeet sisäistetään, mikä on ensimmäinen edellytys muutosten toteuttamiseksi. Nykytilan ongelmien vähätteleminen lähtee usein siitä, että sanotaan kuntakohtaisesti olevan kyse niin pienestä asiasta (kunnan talousarviosta vain 1 %), ettei mitään tarvitse tehdä. On kuitenkin muistettava, että kokonaisuutena on kyse ”konsernista”, joka on kohdassa 2.3.12 esitetyllä tavalla suurempi kuin rajavartiolaitos ja samaa suuruusluokkaa kuin poliisi.

Selvitysmies on kohdassa 4.2 tehnyt esityksen pelastustoimen visioksi, joka näyttäisi täyttävän tehokkaan vision tunnuspiirteet, jotka Kotterin mukaan ovat:

- Kuviteltavissa oleva: antaa kuvan siitä, miltä tulevaisuus näyttää.
- Haluttava: henkilöstön, asiakkaiden ja päätöksentekijöiden.
- Toteutettavissa oleva: pitää sisällään realistisia tavoitteita, jotka on mahdollista saavuttaa.
- Hyvin rajattu: on riittävän selkeä antaakseen osviittaa päätösten tekemistä varten.
- Joustava: on tarpeeksi yleispätevä, jotta ihmiset voivat olla oma-aloitteisia ja reagoida asioihin eri tavoin olosuhteiden muuttumisen mukaan.
- Viestittävissä oleva: siitä on helppo kertoa ja sen voi selittää viidessä minuutissa.

Keskeistä muutoksen toteuttamiseksi on muutoshankkeen ohjaamiseen kykenevän ohjaavan tiimin muodostaminen. Kotterin mukaan ohjaavassa tiimissä on neljä ominaispiirrettä. Siinä on oltava:

- asemaan perustuvaa valtaa,
- asiantuntemusta,
- uskottavuutta ja
- johtajuutta.

Erityisesti Kotter korostaa ihmisten johtamisen taitoja. ”Jos ohjaavassa tiimissä on vain asioiden johtamiseen perehtyneitä johtajia – olivatpa he kuinka loistavia ja ihmisiä tahansa – suuret muutoshankkeet epäonnistuvat.”

Pelastustoimen muutoshankkeen toteuttamiseksi tarvitaan vahva ohjaava tiimi alusta alkaen sisäasiainministeriöön, jonka kokoonpanossa on ylitettävä valtio-kunta-raja. Sen jälkeen kun alueet on määrätty, on kullekin alueelle valittava ohjaavat tiimit.

Muutoskohteiden toteuttaminen

Osa esitetyistä muutoksista voidaan toteuttaa uuden pelastustoimilain puitteissa. Ainoastaan asenteet estävät päätoimista henkilöstöä jalkautumasta paloasemalta täyttämään laissa säädettyjä ennaltaehkäisyyn kuuluvia tehtäviä: neuvontaa, valistusta ja palotarkastusta.

Myös johtamismenetelmien kehittäminen ainakin suurimmalta osaltaan on mahdollista pelastustoimilain puitteissa.

Pienten kuntien palopäälliköiden vapauttaminen hallinnollisista tehtävistä ei ole mahdollista ilman rakenteellisia uudistuksia.

Varsinainen rakenteellinen pelastustoimen uudistus eli alueellisten pelastustoimien muodostaminen on mahdollista vain lainsäädäntöä muuttamalla. Kunnallisena järjestelmä on kuitenkin toteutettavissa lainsäädäntöteknisesti vähäisin muutoksin.

Tällä hetkellä monissa kunnissa vallitsee pelastustoimessa epämääräinen, odottava tilanne. Käytännössä se näkyy esimerkiksi kuntien siirtäessä kalustohankintojaan ja jättäessä täyttämättä pelastustoimen virkoja. Tämän johdosta olisi tärkeätä, että muutoksen toteuttamiseen ryhdyttäisiin mahdollisimman nopeasti. Muutoksen toteuttaminen voisi alkaa valtioneuvoston tekemällä periaatepäätöksellä.

Selvitysmiehen käyttämä tärkein kirjallisuus:

Aaltonen, Tapio - Junkkari, Lari: Yrityksen arvot & etiikka, WSOY yritysjulkaisut, Juva 1999

Alho, Rainer: Kunnan sairaankuljetustoimen järjestely, Suomen Palontorjuntaliitto, Lahti 1975

Alho, Rainer: Palolainsäädäntö ja kunnallinen palotoimi, Suomen Palontorjuntaliitto, Lahti 1969

Alho, Rainer: Palo- ja pelastuslainsäädäntö, Suomen Palontorjuntaliitto, Kouvola 1978

Allinniemi, Jouko: Uhat ja mahdollisuudet, Tapa tutkia onnettomuuksia ja niiden vaikutuksia, Helsinki 1994

Beredskabskorpset: The Danish National Rescue Corps assist

Beredskabsstyrelsen: Indsatstaktske retningslinier og samarbejdsprincipper, Tanska 1999

Beredskabsstyrelsen: Virksomheds regnskab 1998, Tanska1999

Beredskabsstyrelsen: Analyse af beredskabet, Tanska 1997

Burtsoff, Ahti: Työrytmien vertailua keskikokoisissa kaupungeissa, vuorokausirytmi vs. kaksivuorotyö, opinnäytetyö, Pelastusopisto, 1998

Centraal Bureau voor de Statistiek: Brandweerstatistiek 1998, Voorburg/Heerlen 1999

Ett säkrare samhälle, Huvudbetänkande av Hot och riskutredningen, Statens offentliga utredningar 1995:19, Stockholm 1995

Falck: Falk Group Annual report 1998

Frödin, Sven-Erik - Junghage, Mats - Wilhelmsson, Barbro: Exempel på nationella mål för ett säkrare samhälle, Räddningsverket 1998

Haapanen, Jarmo: Päällystövarallaolojärjestelyt Etelä-Pohjanmaalla, opinnäytetyö, Pelastusopisto, 1997

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat, Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 1996

Heiskanen, Markku - Aromaa, Kauko: Suomalaisten turvallisuus 1997, Vuoden 1997 haastattelututkimuksen ennakkotietoja tapaturmien ja rikosten kohteeksi joutumisesta, Tialstokeskus 1998

Home Office: Dealing with Disaster, thirth edition

Home Office, Fire Service Inspectorate: Essex county Fire and Rescue Service, Principal inspection 1999

Home Office, Fire Service Inspectorate: A Guide to the Inspection Process, 1998

Home Office, Fire Service Inspectorate: Report of Her Majesty´s Chief Inspector of Services for England and Wales 1999

Huttunen, Pekka: Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa, Ekonomia sarja, Weilin + Göös, Juva 1994

Juuti, Petri: Suomen palontorjunnan historia, Helsinki 1993

Kangastie, Keijo: Kunnallisten palokuntien vertailu, opinnäytetyö, Pelastusopisto, 1995

Kent Fire Brigade: Framework for Community Fire Safety

Kinnunen, Ari (toim): Ensivaste: Hätäensiapu ja ensiarvio, Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto, Helsinki 1999

Kirvelä, Torsti: 4 tulevaisuutta ja kunnat, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1998

Koski, Heikki: Kansalainen, kunta ja valtio, Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti, Sisäasiainministeriö, Helsinki 1996

Kotter, John P.: Muutos vaatii johtajuutta, Oy Rastor Ab, Helsinki 1996

Larsson Arne: Statlig styrning av kommunal räddningstjänst, förr och nu, Räddningsverket, Karlstad 1998

Lehtimäki, Vuokko: Seutuyhteistyön käsikirja, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1998

Maailman paras julkinen sektori, Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailu, Loppuraportti, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1993

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Werner Söderström Lakitieto Oy, Juva 1997

Mäki, Katja - Sorri Taija: Julkisten palvelujen laatu ja kilpailukyky, Tutkimukset ja selvitykset, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1999

Määttä, Seppo - Ojala, Timo: Tasapainoisen onnistumisen haaste, Johtaminen julkisella sektorilla ja balaced scorecard, Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1999

Nikiforov Oleg: Sairaalahoitoon johtaneet vammat ja tapaturmat vuosina 1990 – 1994, STAKES 11/1996

Nummela, Juhani - Ryynänen, Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto, Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan, Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 1996

Nuoreva Vilho (toim): Tulentorjujan vuosikirja 1953, Suomen Palosuojeluyhdistyksen julkaisu n:o 102, Helsinki 1953

Nuoreva Vilho (toim): Tulentorjujan vuosikirja 1942, Suomen Palosuojeluyhdistyksen julkaisu, 1941

Nuoreva Vilho (toim): Suomen palontorjunnan historia, Kotimaan kirja Oy, Jyväskylä 1980

Pajunen Leevi: Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän kehittäminen, Itä-Suomen lääninhallitus, Pelastusosasto, 1998

Palo- ja pelastushenkilöstön työoloja ja työn erityistä luonnetta ja eläketurvaa selvittävän työryhmän loppuraportti, Suomen Kuntaliitto 1998

Palo- ja pelastustoimen eettiset periaatteet, Suomen Palopäällystöliitto

Partanen, Pentti: Pelastustoimen tulevaisuudennäkymät, puhe, 1999

Pelastustoimilaki perusteluineen, lakikokoelma, Oy Edita Ab, Helsinki 1999

Pesonen, Leo: Palolaki ja sen sovellus: Suomen Palosuojeluyhdistyksen julkaisu, Helsinki 1935

Pesonen, Leo: Maaherra läänin palopäällikkönä, Suomen Palosuojeluyhdistys, Helsinki 1945

Pesonen, Leo: Tulenvaara ja sen torjuminen, Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 1920

Pesonen, Markku: Yrityksen turvallisuusjärjestelyt, väitöskirja, 1993

Punakallio, Anne - Lusa-Moser, Sirpa: Eri-ikäisten palomiesten terveys ja toimintakyky: Kolmen vuoden seurantatutkimus, Loppuraportti, Työterveyslaitos 1999

Puolustusneuvosto: Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, Helsinki 1999

Rautiainen Juha: Vakinaisen palolaitoksen asemajohtaminen, tutkimus toimintaympäristön vaikutuksista palopäällikön johtamistyyleihin, Kuopion yliopisto 1999

Ryynänen, Aimo: Kunnan uusi toimintamalli, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1996

Räddningsverket: Lagom Brandsäkerhet, Kostnads-nettoanalys och jämförelser mellan länder, FOU rapport P21-086/94, Karlstad 1994

Räddningsverket: Lagom Brandsäkerhet 2, Kostnads-nettoanalys och insatser vid livräddning, FOU Rapport P21-137/96, Karlstad 1996

Räddningsverket: Samverkan i kommunal räddningstjänst Erfarenheter – Utveckling, Svenska Kommunförbundet, Räddnings Verket

Räddningsverket: Kommunal räddningsrjänst 1998 - en lägeredovisning, Karlstad 1998

Räddningsverket: Kommunal samverkan inom räddningstjänster, Erfarenhet och framtida handlingsvägar, Karlstad 1999

Räddningsverket: Årsredovisning 1998, Karlstad 1998

Räddningsverket: FOU-plan 1999, Bilaga till Räddningsverkets forskrings- och utvecklingsprogram för perioden 1999 – 2001, Karlstad 1999

Räddningsverket: Forskinings- och utvecklingsprogram för perioden 1999 – 2001, Karlstad

Räddningsverket: Räddningsverket och framtiden - människa och samhälle, Karlstad 1996

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad, SOU 1994:97, Statens offentliga utredningar 1994:67, Stockholm 1994

Räddningstjänst i Sverige - Rädda och Skydda, SOU 1998:59, Statens offentliga utredningar 1998:59, Stockholm 1998

Sairaankuljetuskysely 1996, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1998

Salomaa, Jukka: Tapaturmien kustannukset Suomessa vuonna 1993, 1995

Santalaine, Timo - Huttunen, Pekka: Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa, Ekonomia sarja, Weilin + Göös, Jyväskylä 1993

Sarvinen, Jorma: Valtion palo-opisto 50-vuotta, Loimaa 1986

Selovuori, Jorma (toim.): Valta ja Byrokratia Suomessa 1809–1998, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 1999

Sisäasiainministeriö: Pelastustoimen kehittäminen suuronnettomuustilanteita ja poikkeusoloja varten, Pelastusosaston julkaisu 1/1999

Sisäasiainministeriö: Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi, Pelastusosaston julkaisu 2/1999

Sisäasiainministeriö: Pelastushallintotyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisu 11/1994

Sisäasiainministeriö: Pelastuslakityöryhmän mietintö, Pelastusosaston julkaisu 1/1996

Sisäasiainministeriö: Pelastustoimen johtamisjärjestelmä, työryhmän ehdotus, 1997

Siviilitoimituskunta: Sisäasiainministeriö 1869- 1969, Sisäasiainministeriö, Helsinki 1969

Tietoja maanpuolustuksesta: Maanpuolustus turvallisuuspolitiikan osana 1992, Pääesikunnan koulutusosasto 1992, Jyväskylä 1992

Tolppi, Reijo: Valmisteilla oleva väitöskirja palopäällikön ammattikuvasta

Total Defence in Denmark, Headquarters Chief of Defence Denmark, the National Commissioner of Police, and the Emergency Management Agency, Hvidorve 1998

Turvatekniikan keskuksen tietoon tulleet onnettomuus ja vaaratilanteet vuonna 1998, TUKES- julkaisu 5/1999, Helsinki 1999

Työtapaturma- ja ammattitautitilasto 1997: Tapaturmalaitosten liitto, Joensuu

Vainio, Kimmo: Väestönsuojelu osa julkista hallintoa, Sisäasiainministeriö, Helsinki 1989

Valata José (toim.): Yhteisvoimin tulevaisuuteen - Kuntien muuttuvat toimintatavat, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1999

Walker, Warren E. - Chaiken, Jan M. - Ignall, Edvard J. (toim): Fire Department Deveployment Analysis, A Public Policy Analysis Case Study, The Rand Fire Project, The Rand Corporation, USA 1979

Valtoaho Jukka: Valmisteilla oleva tutkimus kuntien välisestä pelastustoimen yhteistyöstä

Vihervä, Eero: Sairaankuljetustalous- ja hallinto palo- ja pelastustoimen näkökulmasta, Suomen Palopäällystöliitto, 1995

Vähäsalo Piia: Puuttuvapala ihmisten johtamisessa palolaitoksissa, tutkimus, 1998

Lisäksi selvitysmies on tutustunut Suomen, Ruotsin, Tanskan, Englannin ja Hollannin lainsäädäntöön, hankkinut tietoja lukuisista ministeriöiden, tilastokeskuksen, lääninhallitusten, Suomen Kuntaliiton, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, Vakuutusyhtiöiden keskusliiton tilastoista, yleiskirjeistä, esitteistä ja raporteista.

Liite 12. Paras-hanke

Kunta- ja palvelurakennehanke
Tekniikka- ja muut palvelut ryhmä

Muistio
13.10.2005

Tämä muistio on laadittu Kunta- ja palvelurakennehankkeen tekniikka- ja muut palvelut ryhmän toimeksiannosta. Ryhmä ei ole käsitellyt muistiota eikä siinä esitettyjä näkökohtia. Muistio on näin ollen sen laatijoiden kokoamaa aineistoa ja laatijoiden omaa pohdiskelua.

Muistion lopussa on tekniikka- ja muut palvelut ryhmässä 10.10.2005 kuultujen asiantuntijoiden esittämistä asioista koottu yhteenveto.

Markku Haiko, kehittämispäällikkö, Suomen Kuntaliitto
Esko Koskinen, hallitusneuvos, sisäasiainministeriö, pelastusosasto

PELASTUSTOIMEN NYKYTILAA KOSKEVIA TIETOJA JA POHDISKELUA MAHDOLLISESTA SIIRROSTA VALTIOLLE

Yleinen toimintaympäristö

Pelastustoimen muutoksesta keskustellaan tilanteessa, jossa yhteiskunnan toimintaympäristö muuttuu. ”Globaalien” teknisten järjestelmien merkitys on vahvassa kasvussa ja maailmalaajuisessa kilpailussa mukana pysyminen edellyttää myös hallinnollisten ratkaisujen ja ylikansallisen päätöksenteon kehittämistä. Esimerkiksi käy Euroopan yhdentymiskehitys.

Yhteiskunnassa menossa oleva kehitys merkitsee myös pelastustoimessa tarvetta hakea vahvuutta tiettyjen tehtävien ja toimintojen keskittämisen sekä menetelmien yhdenmukaistamisen kautta. Pelastustoimen historiallinen kehitys tukee tätä näkemystä sen perusteella., että sata vuotta sitten perustetut ”kylä” palokunnat ovat nyt organisoituneet maakunnan kokoisiksi laitoksiksi. Tätä kehitystä tukee myös se keskustelu, joka on käynnistynyt pelastusalueiden sisällä siitä, että nykyiset alueet ovat liian pieniä ja alueiden tulisi olla yhteneviä hätäkeskusalueiden kanssa.

Pelastustoimen hallinnoimisen yhteen kokoamisen tarpeeseen vaikuttavat viestivälineiden, tietotekniikan ja kulkuvälineiden kehittyminen. Muuttoliikkeen seurauksena väestö ja riskikohteet keskittyvät ja yhteiskunnan toimintojen herkkyys ulkoisten tekijöiden aiheuttamiin häiriöihin kasvaa. Pelastustoimen kohteena eivät enää ole vain omat kunnan asukkaat, vaan palveluista on tullut tyypillinen kollektiivihyödyke, jonka tulee olla kaikkien alueella olevien saatavilla. Palvelutasolle asetettavat vaatimukset perustuvat koko maassa yhdenmukaisiin, tosin luonnollisesti paikallisiin riskeihin perustuviin periaatteisiin.

Maan rajojen ulkopuolella tapatuvat suomalaisia kohtaavat onnettomuudet tai muu kansainvälinen toiminta edellyttävät sisäisen turvallisuuden viranomaisten entistä kiinteämpää yhteistoimintaa.

Julkisen talouden liikkumavara ei lisäänny ja sen vuoksi kohdistuu myös turvallisuusorganisaatioihin toiminnan jatkuvan tehostamisen vaatimukset. Vaikka pelastustoimessa on pitkä perinne yhteistyöstä kolmannen sektorin kanssa, palveluiden monimuotoiset ja tehostuvat tuotantotavat ja –mallit, joissa apuna käytetään myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluita ja malleja edellyttävät uutta osaamista ja uudentyyppiseen kilpailutilanteeseen sopeutumista.

Pelastustoimessa hoidetaan maan pinta-alasta noin 90 % vapaaehtoisin voimin. Näköpiirissä on uhka, että kiinnostus vapaaehtoista työtä kohtaan vähenee ja työn vaativuuden kasvaminen luo painetta siihen, että vapaaehtoisuus ammatillistuu.

Vuosittain onnettomuuksissa kuolee yhteensä noin 2 700 henkilöä. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa kuolee noin 2 200 henkilöä. Yleisimmät syyt ovat kaatumiset ja putoamiset (1 122 henkilöä vuonna 2002) sekä alkoholimyrkytykset, hukkumiset, tukehtumiset, paleltumiset ja palotapaturmat. Liikenteessä kuolee noin 400 ja työssä noin 40 henkilöä. Tapaturmista aiheutui vuonna 2001 runsas 180 000 hoitojaksoa sairaaloissa ja niissä menetetään vuosittain 3-5 % Suomen bruttokansantuotteesta. Tapaturmista arvioidaan vuosittain koituvat kustannuksia yhteiskunnalle noin 5 miljardin euroa. Merkittävimmät kustannuserät ovat työkyvyttömyyseläkkeet sekä sairaalahoito.

Metsä- ja muiden maastopalojen määrä vaihtelee huomattavasti vuosittain sääoloista johtuvista syistä. Rakennuspaloiksi tilastoitujen palojen määrä on vähentynyt 1990-luvulla. Vähentyminen on osittain seurausta tilastointijärjestelmässä tapahtuneista muutoksista. Tuhopolttojen määrä on 1980-luvulta lähtien lisääntynyt huolestuttavasti. Palokuolemien määrä on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna korkeahko. Tulipaloissa kuolee keskimäärin 80 henkeä vuodessa. Kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana luvut ovat kääntyneet nousuun.

Väkilukuun suhteutettuna tapaturmaisesti kuolleiden määrä on lisääntynyt koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa ja vähentynyt liikenne- ja työtapaturmissa 1970-luvulta lähtien.

Ilman erityisiä uusia torjuntatoimia tapaturmaisesti kuolleiden ja loukkaantuneiden kokonaismäärän arvioidaan kasvavan. Onnettomuuksien suhteelliset määrät muuttunevat. Erityisesti väestön ikääntyminen, lisääntyvä vapaa-aika ja kasvava alkoholin kulutus lisäävät liikenneonnettomuuksia, liikuntatapaturmia, kaatumisia ja asuntopaloja. Toisaalta nuorille ja keski-ikäisille miehille tyypilliset uhkarohkeasta käyttäytymisestä johtuvat onnettomuudet todennäköisesti vähenevät väestön ikääntyessä.

Kotimaiset suuronnettomuusuhat
Laissa suuronnettomuuksien tutkinnasta suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneen vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana. Täsmällisen määrittelyn ongelmana on, että onnettomuudet ovat tyypiltään ja laadultaan hyvin erilaisia. Käytännön suunnittelutyössä ja eri viranomaisten välisessä yhteistoiminnassa suuronnettomuus ymmärretään kuitenkin hyvin samankaltaisesti.

Maassamme sattuneet suuronnettomuudet ovat olleet suuria tulipaloja, julkisten liikennevälineiden onnettomuuksia, räjähdyksiä, öljyvahinkoja, myrskyjä ja tulvia. Samankaltaiset suuronnettomuusuhat ovat tulevaisuudessakin mahdollisia. Myös ydinvoimalaonnettomuus, vaarallisten aineiden onnettomuus ja pato-onnettomuus voivat muodostua suuronnettomuudeksi. Myrskyjen, tulvien ja muiden luonnononnettomuuksien riskin kasvua pidetään todennäköisenä. Samoin energian jakelua ja muita yhteiskunnan teknisiä ylläpitojärjestelmiä kohtaavat häiriöt voivat lisääntyä ja laajeta suuronnettomuuksiksi. Terroritekojen uhkaa pidetään pienenä, mutta kuitenkin mahdollisena. Niissä voidaan käyttää räjähteitä, kemiallisia, biologisia tai radioaktiivisia aineita. Terroriteon vaikutukset voivat olla samankaltaisia kuin muusta syystä aiheutuneessa suuronnettomuudessa.

Suuronnettomuusuhkat maamme rajojen ulkopuolelta
Keskeisiä suuronnettomuusuhkia ovat lähialueella toimivat ydinvoimalaitokset, Muurmans-

kin alueen ydinkäyttöiset sukellusveneet ydinaseineen sekä muutamat vaaralliseksi luokiteltavat teollisuuslaitokset. Lisääntyvät öljykuljetukset Suomenlahdella muodostavan kasvavan öljyvahinkojen uhan. Myös rajojemme ulkopuolella sattuvien metsäpalojen leviäminen maamme alueelle on mahdollinen.

Lisääntyneen matkailun ja suomalaisten kasvavan pitkäaikaisen työskentelyn tai muun ulkomailla oleskelun takia on riski suomalaisten joutumisesta suuronnettomuuden vaikutuksen kohteeksi ulkomailla lisääntynyt. Näissä tapauksissa varsinainen toimintavastuu kuuluu tapahtumamaan viranomaisille. Suomalaisten avustamiseen on käytössä sama valmius ja resurssit kuin muuhunkin pelastustoimintaan ulkomailla. Erityisesti on panostettava tiedottamiseen, konsulipalveluihin, uhrien kotiuttamiseen ja lääkinnälliseen hoitoon sekä operaation johtamiseen niin kohdemaassa kuin kotimaassakin.

Pelastustoimen tehtävät

Pelastuslain mukaan pelastustoimeen kuuluu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä ja väestönsuojelu, jolla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista ja pelastustoiminnan valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista.

Lisäksi lain mukaan pelastustoimeen sovelletaan, mitä on säädetty aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa laissa, maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetussa laissa, meripelastuslaissa, merilaissa, ilmailulaissa tai muussa laissa pelastustoimen tehtävistä.

Pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa.

Lain mukaan sisäasiainministeriö johtaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteen sovittaa eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa

Lääninhallitus huolehtii edellä mainituista tehtävistä läänin alueella.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi), siten kuin siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetussa laissa.

Pelastuslain mukaan alueen pelastustoimen tulee:
1) ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää;
2) huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa;
3) huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista;
4) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;
5) huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta;
6) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa; sekä
7) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta

Pelastusasetuksen mukaan alueen pelastustoimi:
1) laatii yhteistyössä alueen kuntien ja muiden osapuolten kanssa väestön suojaamista koskevat suunnitelmat sekä suunnitelmat väestön tai sen osan siirtämiseksi pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamiseksi turvalliselle alueelle;
2) huolehtii oman organisaationsa valmiudesta väestönsuojelutehtäviin ja pelastuslain 8 §:ssä tarkoitetun omatoimisen varautumisen organisoimisesta poikkeusolojen varalle sekä väestönsuojelussa tarvittavasta yhteistoiminnasta mainitun lain 6 §:ssä tarkoitettujen tahojen kanssa;
3) huolehtii, että alueella on väestön varoittamiseen tarvittava hälytysjärjestelmä;
4) huolehtii pelastustoiminnasta vesialueilla ottaen lisäksi huomioon, mitä meripelastuslaissa (1145/2001) säädetään meripelastustoimesta;
5) sen mukaan kuin erikseen säädetään, huolehtii öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta, osallistuu meripelastustoimen tehtäviin sekä antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua muille viranomaisille;
6) toimii asiantuntijana maankäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa sen mukaan kuin siitä kunnan kanssa sovitaan;
7) järjestää väestönsuojelu- ja suuronnettomuusharjoituksia.

Alueen pelastustoimi voi huolehtia myös muista toimialalle soveltuvista tehtävistä, jos siitä ei ole ilmeistä haittaa pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiselle.

Onnettomuuksien ehkäisy
Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat osaltaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ennaltaehkäisystä.

Perinteisin ennaltaehkäisyn muoto on palotarkastustoiminta. Palotarkastuksia pelastuslaitokset tekevät vuosittain noin 100 000.

Onnettomuuksien ehkäisyssä on yhä keskeisempään asemaan noussut neuvonta, valistus ja koulutus. Pelastuslaitosten tekemässä palvelutasopäätöksessä määritellään tämän toiminnan laadulliset ja määrälliset kriteerit.

Pelastuslaitosten operatiiviset pelastustehtävät
Pelastuslaitoksilla oli vuonna 2004 kaikkiaan noin 83 000 pelastustehtävää. Niistä tulipaloja oli noin 12 000, liikenneonnettomuuksia 8 400, luonnononnettomuuksia 2400 ja erilaisia vahingontorjuntatehtäviä 2500. Ensivastetehtäviä oli 20 000 ja erilaisia tarkistus- ja varmistustehtäviä noin 21 000.

Tulipaloista rakennuspaloja oli vuonna 2004 noin 3400. Tulipaloissa tuhoutuneen omaisuuden arvo on noin 210 miljoonaa euroa vuodessa. Toiminnan keskeytyksistä on arvioitu aiheutuvan noin 25 miljoonan euron vuosittaiset vahingot.

Pelastuslaitosten hoitama sairaankuljetus
Sairaankuljetus ja ensihoito kuuluvat kuntien perusterveydenhuollon lakisääteisiin järjestämisvelvoitteisiin ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Pelastusasetuksen mukaan alueen pelastustoimi tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja, jos terveydenhuoltoviranomaisten kanssa siitä on sovittu. Pelastuslaitosten hoitamalla sairaankuljetuksella on pitkä perinne ja käytännössä lähes kaikissa niissä kunnissa, joissa oli ns. vakinainen palokunta kuntien pelastuslaitokset hoitivat sairaan kuljetuksen. Alueellisen pelastustoimen muodostumisen jälkeen perinne on periaatteessa jatkunut samanlaisena, mutta kilpailuviranomaiset ovat tulkinneet asioita niin, että muissa kunnissa kuin pelastustoimen isäntäkunnassa

sairaankuljetus pitää kilpailuttaa. Pelastuslaitokset ovat osallistuneet kilpailutukseen ja muutamilla paikkakunnilla sairaankuljetustehtävän on siirtynyt yksityisille yrityksille.

Pelastuslaitosten ja yksityisten yritysten lisäksi sairaankuljetusta hoitavat jotkut terveyskeskukset ja sairaalat itse sekä mm. Suomen Punainen Risti.

Vuonna 2003 pelastuslaitokset hoitivat noin 130 000 sairaankuljetustehtävää. Vaikka tällä hetkellä ei saadakaan tarkkoja tietoja pelastuslaitosten sairaankuljetusmääristä, voidaan tehtävämäärän arvioida pysyneen ainakin samalla tasolla.

Pelastuslaitoksissa ja myös sopimuspalokunnissa on kehitetty ensivastetoimintaa ja sitä pelastustoimi hoitaa maan kattavasti. Ensivastetoiminta tarkoittaa sitä, että palokunnan yksiköt kykenevät paikan päällä hoitamaan tarvittavan esiavun ennen potilaan mahdollista siirtämistä hoitopaikkaan. Ensivastetehtäviä oli vuonna 2004 n. 20 000.

Öljyvahinkojen torjunta
Öljyvahinkojen torjunnan ylin johto kuuluu ympäristöministeriölle. Yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu Suomen Ympäristökeskukselle ja alueellisille ympäristökeskuksille.

Varsinainen öljyntorjunta on säädetty alueen pelastustoimen tehtäväksi. Lisäksi on säädetty että kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee osallistua öljyvahinkojen torjuntaan ja huolehtia tarvittaessa vahinkojen jälkitorjunnasta.

Öljyvahinkojen torjuntatehtäviä on vuosittain noin 2300. Öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset korvataan öljysuojarahastosta, jos niitä ei voida periä vahingon aiheuttajalta tai, jos aiheuttajaa ei saada selville.

Kemikaaliviranomaisen tehtävät
Kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen tehtävät vähenivät 1.7.2005 kemikaaliturvallisuuslain (laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005) voimaantullessa. Kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia koskevat asiat siirrettiin kemikaalilaista kemikaaliturvallisuuslakiin ja kyseistä käsittelyä ja varastointia koskevien ilmoitusten käsittely siirtyi kunnan kemikaalivalvontaviranomaiselta pelastusviranomaiselle.

Suuronnettomuuksiin varautuminen
Pelastustoimen järjestäminen vuodesta 2004 alkaen 22 alueen puitteissa on merkinnyt suuronnettomuusvalmiuden tehostumista. Resurssit saadaan joustavammin käyttöön ja johtaminen sekä yhteistoiminta voidaan toteuttaa selkeämmin kuin aikaisemmassa kuntakohtaisessa järjestelmässä.

Pelastustoimen palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia mukaan luettuna suuronnettomuusuhat. Uhkien arviointia ja toimintavalmiuden järjestämistä varten sisäasiainministeriön pelastusosasto on antanut pelastuslaitoksille ohjeet, joiden vaikutusta jatkuvasti seurataan ja ohjeistoja kehitetään. Pelastuslaitosten operatiivisen toiminnan suunnittelu ja sen kehittäminen oman alueen ja naapurialueiden sekä muiden yhteistyötahojen kanssa erityyppisiin suuronnettomuusuhkiin varautumiseksi on jatkuvaa työtä. Laaja väestön evakuointien suunnittelun uudistustyö on juuri saatu toteutettua. Keskeinen valmiutta edistävä alue on suuronnettomuusharjoitusten järjestäminen.

Onnettomuuksiin varautuminen vaatii selkeitä johtosuhteita sekä yhteistoimintaa eri viranomaisten kesken. Suurin osa suuronnettomuuksista on sellaisia, joissa yleisjohtovastuu

kuuluu pelastusviranomaisille. Etsintätehtävissä poliisi, merellisissä öljyonnettomuuksissa ympäristöviranomainen, meripelastustehtävissä rajavartiolaitos ja ilmailuonnettomuuksien alkutilanteessa ilmailuviranomainen ovat johtovastuussa.

Väestönsuojelu ja varautuminen
Pelastustoimintaa poikkeusoloissa kutsutaan väestönsuojeluksi. Väestönsuojelu on kuitenkin hieman laajempi käsite kuin normaaliolojen pelastustoiminta, koska siihen kuuluu pelastuslain mukaan myös mm. ensiapu, huolto- ja raivaustoiminta. Väestönsuojelusta vastaa alueen pelastustoimi ja ensiavun ja huollon osalta kuntien vastaavat viranomaiset.

Pelastuslain mukaan kuntien on suojelukohteissa rakennettava siellä asuvien ja oleskelevien sekä ulkona liikkuvien suojaksi yleisiä väestönsuojia. Lisäksi kunnalla tulee olla pelastuslain mukaan sellainen johtokeskus, jossa toiminta poikkeusoloissa on mahdollista.

Valmiuslain mukaan kunnan eri sektoreiden on varauduttava poikkeusoloissa oman toimintansa hoitamiseen. Alueen pelastustoimi on monin paikoin ollut keskeisenä apuna kuntien viranomaisille tämän tehtävä hoitamisessa.

Pelastustoimen kansainväliset järjestelyt
Suomi on varautunut antamaan apua sekä vastaanottamaan pelastuspalveluapua naapurimaiden kanssa solmittujen sopimusten mukaisesti sekä EU:n jäsenvaltiona ja kansainvälisten järjestöjen jäsenenä. Keskeisessä asemassa lähialueella ovat Pohjoismaiden välinen NORDRED-sopimus sekä Suomen ja Venäjän sekä Suomen ja Viron välinen pelastuspalvelun yhteistoimintasopimus. Suomen ja Ruotsin välinen pelastuslaitosten tiivis yhteistoiminta perustuu lisäksi kunnallisten palvelujen tuottamista koskevaan valtiosopimukseen. Suomen ja naapurimaiden välillä on sopimukset meripelastustoiminnasta sekä öljyntorjunnasta merellä.

Finnish Rescue Force (FRF) -joukot
Pelastustoimi osallistuu EU:n, NATO:n rauhankumppanuuden ja YK:n toiminnan puitteissa kansainvälisiin pelastustehtäviin myös lähettämällä tarvittaessa suurimmista pelastuslaitoksista kootun FRF-muodostelman ulkomailla tapahtuneiden onnettomuuksien pelastus- ja raivaustehtäviin. Tämä joukko kootaan pelastuslaitosten henkilökunnasta. Valtio korvaa kunnille toiminnasta ja siihen varautumisesta aiheutuvat kustannukset.

Pelastustoimen perusorganisaatiot

Kunnalliset organisaatiot
Pelastustoimi on kunnallista toimintaa ja se on järjestetty lakiin perustuvana kuntien alueellisena yhteistoimintana. Nykyinen alueellinen pelastustoiminta alkoi 1.1.2004. Sitä ennen kukin kunta vastasi pelastustoimesta omalla alueellaan.

Nyt maa on jaettu 22 pelastustoimen alueeseen. Luvussa ei ole Ahvenanmaa mukana. Ahvenanmaalla toimiala on poikkeusolojen väestönsuojelua lukuun ottamatta järjestetty maakunnan omalla lainsäädännöllä.

Pelastustoimen alueista 20 on ns. isäntäkuntamalliin perustuvia ja kaksi aluetta (Päijät-Häme ja Lappi) hoidetaan osana maakuntaliiton toimintaa. Aluejako on liitteenä.

Vapaaehtoiset organisaatiot
Suomessa on noin 630 vapaaehtoista palokuntaa sekä noin 150 laitos- tai tehdaspalokuntaa. Lähes kaikilla näillä on sopimus pelastustoimen tehtävien hoitamisesta alueiden pelastustoin-

ten kanssa. Lisäksi on alueellisia ja valtakunnallisia järjestöjä, jotka huolehtivat palokuntien koulutuksesta sekä kansalaisille suunnatusta turvallisuusvalistuksesta ja pelastustoimen asiantuntijatehtävistä.

Valtakunnallisia järjestöjä ovat mm. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö, Suomen Palopäällystöliitto, Suomen Sopimuspalokuntien yhdistys ja Pelastusjohtajien yhdistys. Alueellisia järjestöjä ovat mm Pelastusliitot, jotka ovat myös Suomen Pelastusalan keskusjärjestön jäseniä. Paikallisia järjestöjä ovat mm vapaaehtoiset palokunnat VPK:t. Nämä ovat lähes kaikki sopimussuhteessa alueellisiin pelastuslaitoksiin.

Valtion organisaatiot
Valtion hallinnossa ylin pelastusviranomainen on sisäasiainministeriön pelastusosasto, joka johtaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteen sovittaa eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa (Pelastuslaki 2 §) .

Läänissä vastaavat tehtävät kuuluvat lääninhallitukselle, jossa on tehtävää varten pelastusosasto. Läänin pelastusosasto on ylin pelastusviranomainen läänin alueella ja lain mukaan sen tehtävät ovat läänin alueella samat kuin sisäasiainministeriöllä valtakunnan tasolla.

Pelastusopisto ja hätäkeskuslaitos sekä 15 hätäkeskusta ovat valtion ylläpitämiä ja kuuluvat valtion organisaatioon. Hätäkeskukset vastaavat pelastustoimen lisäksi myös poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalvelujen tuottamisesta. Hätäkeskusaluejako on liitteenä.

Hätäkeskusjärjestelmä on kehittynyt siten, että vuonna 1976 voimaan tulleen palo- ja pelastustoimilain mukaan kuntien tuli yhdistää palo- ja pelastustointa palvelevat kuntakohtaiset hälytyskeskukset kuntien yhdessä ylläpitämiksi aluehälytyskeskuksiksi, joita alun alkaen oli vajaat 60 kpl. Myöhemmin keskuksia yhdistettiin suuremmiksi keskuksiksi ja 1990-luvun lopulla hälytyskeskuksista muodostettiin nykyiset hätäkeskukset. Niihin yhdistettiin pelastustoimen ohella poliisin hälytyskeskukset ja ne palvelevat myös sosiaali- ja terveystointa. Samalla keskusten ylläpito siirtyi kunnilta valtiolle. Siirtymäaika päättyy vuoden 2005 lopussa.

Pelastusopisto ja sen edeltäjinä toimineet pelastusalan ja väestönsuojelun oppilaitokset ovat alun alkaen olleet valtion ylläpitämiä. Poikkeuksena tästä on Helsingin pelastuslaitoksen ylläpitämä pelastushenkilöstön oppilaitos, joka antaa pelastustoimen miehistö- ja alipäällystötason ammatillista koulutusta sisäasiainministeriön antaman valtuutuksen nojalla.

Pelastustoimen talouden arvo

Kunnallistalous
Pelastustoimen talouden arvo (käyttötalous ja vuosittaiset investoinnit) kunnallisen toiminnan osalta on noin 300-350 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtion talous
Valtion pelastustoimeen tarkoitettujen toimintamenojen suuruus on vuoden 2005 talousarvion mukaan noin 66,5 miljoonaa euroa. Luku sisältää 3,7 miljoonaa euroa valtionavustuksiin pelastustoimen alueiden ajoneuvohankintoihin ja kehittämishankkeisiin. Valtion talousarvion mukaisista toimintamenoista pelastusosaston osuus on noin 2,6 miljoonaa euroa, Hätäkeskuslaitoksen osuus noin 48 miljoonaa euroa ja pelastusopiston osuus noin 10 miljoonaa euroa. Luvussa eivät ole mukana lääninhallitusten pelastusosastojen menot.

Palosuojelurahasto
Palosuojelumaksuista varansa saava valtion talousarvion ulkopuolinen palosuojelurahasto jakaa avustuksia vuosittain noin 6 miljoonaa euroa pelastustoimen edistämiseen. Avustuksen saajina ovat pääasiassa kunnalliset pelastuslaitokset, pelastusalan järjestöt, vapaaehtoiset palokunnat, valtio sekä tutkimuslaitokset.

Pelastustoimen rahoitus

Pelastuslain mukaan pelastustoimen kustannuksista vastaa se, jonka velvollisuutena toimenpiteen tai tehtävän suorittaminen tai siitä huolehtiminen on. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnat vastaavat pelastustoimen alueen kustannuksista.

Lain mukaan valtio voi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksen mukaista. Käytännössä tätä lainkohtaa on sovellettu kansainvälisessä toiminnassa tarvittavan kaluston hankinnassa sekä ilma-alusten käytössä pelastustoiminnassa ja metsäpalojen tähystyksessä.

Lain mukaan voidaan alueen pelastustoimelle myöntää harkinnanvaraista avustusta valtion varoista, mikäli pelastustehtävä on aiheuttanut alueen pelastustoimelle poikkeuksellisen suuria kustannuksia samoin alueen pelastustoimilla ja kunnilla on madollisuus saada harkinnanvaraista avustusta väestönsuojelusta aiheutuviin toimenpiteisiin, jos ne muodostuvat erityisen rasittaviksi. Käytännössä pelastustehtävistä aiheutuvissa kuluissa alueiden omavastuu on niin suuri, ettei kustannuksia ole jouduttu valtion varoista maksamaan.

Alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetun lain mukaan alueen pelastustoimella on mahdollisuus saada avustusta kaluston tai järjestelmän hankinnasta aiheutuviin huomattaviin (yli 120 000 euron) kustannuksiin. Avustusta voi saada myös kehittämishankeen kustannuksiin silloin, kun hanke ylittää 50 000 euroa. Avustuksen määrä on enintään 40 % hyväksytyistä kustannuksista. Tähän tarkoitukseen on vuoden 2005 valtion talousarviossa varattuna 3,7 miljoonaa euroa.

Kun valtionosuusjärjestelmää uudistettiin 1980-luvun lopulla pelastustoimen erillinen käyttökustannusten valtionosuus, samoin kuin eräät vähäisemmät valtionosuudet on yhdistetty vuonna 1989 osaksi yleistä valtionosuutta siten, että niitä ei voida enää sen osana eritellä eikä seurata. Ne eivät myöskään ole kustannustenjaon piirissä.

Kuntaliitto on pitänyt ja pitää edelleen tärkeänä, että pelastustoimen asema valtionosuustehtävänä selvitetään. sitä varten pitää käynnistää kiireellinen selvitystyö, jotta pelastustoimen valtionosuus saadaan asianmukaisesti järjestettyä, koska pelastustoimi on kuntien lakisääteinen tehtävä ilman tehtävään sidottua valtionosuutta.

Henkilöstön määrät

Kunnallinen henkilöstö
Kuntien ylläpitämien alueiden pelastustoimen palveluksessa on noin

- 5000 päätoimista henkilöä
- 14 300 sivutoimista ja vapaaehtoista palokuntalaista.
- 5 400 vapaaehtoista palokuntanaista ja 14 000 palokuntanuorta

Kuntien palveluksessa olevan pelastushenkilöstönmäärä oli 31.12.2004 seuraava:

Päätoiminen pelastushenkilöstö		Sivutoiminen pelastushenkilöstö	
Päällystö	739	Päällystö	42
Alipäällystö	383	Alipäällystö	6
Miehistö	3170	Miehistö	3673
Yhteensä	4292	Yhteensä	3637

Pelastushenkilöstön määrää kuvaavat tiedot ovat Kuntien eläkevakuutuksen tietoja ja ne on koottu tehtävänimikkeiden perusteella. Näin ollen pelastushenkilöstön määrässä eivät ole mukana hallinto ja toimistohenkilöt eivätkä muilla erikoisnimikkeillä olevat henkilöt.

Valtion henkilöstö
Valtion ylläpitämien pelastustoimen organisaatioiden palveluksessa on

- noin 40 henkilöä sisäasiainministeriön pelastusosastossa
- noin 50 henkilöä lääninhallitusten pelastusosastoissa
- noin 100 henkilöä pelastusopistolla ja
- noin 750 henkilöä hätäkeskuslaitoksen hallinnossa ja hätäkeskuksissa.

Pelastustoimen kalusto

Pelastustoimen käytössä on yhteensä noin 5200 pelastuslaitosten tunnuksilla varustettua ajoneuvoa. Lukuun sisältyvät myös alukset, veneet, peräkärryt ja ilma-alukset. Lisäksi on eritarkoituksiin varustettuja kontteja sekä pumppuja, ruiskuja ja muuta ajoneuvoja pienempää kalustoa.

Ajoneuvokaluston uushankinta-arvo on noin 740 milj. euroa.

Valtaosa kalustosta on kuntien ylläpitämien alueen pelastustointen omistuksessa. Osan kalustosta omistavat vapaaehtoiset palokunnat. Valtion ylläpitämien organisaatioiden kalusto on valtion omistuksessa.

Pelastustoimen alueiden muodostamisen yhteydessä kuntien omistama kalusto siirtyi aluelaitoksille, mutta olemassa oleva kalusto valtaosin säilyy kuntien taseissa niin kauan kuin niitä poistetaan. Uusi kalusto hankitaan alueen pelastustoimen käyttöön ja se sisältyy laitosten taseisiin. Uuden kaluston hankintaa varten kunnat maksavat erillistä investointimaksua.

Osittain kaluston hankintaa on rahoitettu Palosuojelurahaston varoista sekä sisäasiainministeriön käytössä olevasta ns. kalliin kaluston hankintarahasta.

Paloasemat ja toimitilat

Pelastustoimen käytössä on noin 1400 paloasemaa tai pelastus- tai sairaankuljetuksen (yksityinen sairaan kuljetus mukaan lukien) käytössä olevaa rakennusta tai tilaa. Niistä suurin osa on kuntien omistamia ja alueen pelastustoimet ovat ne kunnilta vuokranneet. Jonkin verran asemia on vapaaehtoisten palokuntien omistuksessa.

Oheinen taulukko kuvaa sen kenen käytössä asemat ovat. Taulukko ei kuvaa asemien omistusta.

Alueen palokunta	348
Sopimuspalokunta	459
Tehdas-/laitospalokunta	93
Muu (SAKUt ym..)	199
Loput(muoto puuttuu)	200
Yhteensä	1299
Puolustusvoimat	106
	1405

Pelastusopisto toimii Kuopiossa omissa toimitiloissaan ja hätäkeskukset sijaintipaikkakunnilla omissa toimitiloissaan.

Pelastustoimen nykyisen järjestelmän arviointi

Siirtyminen kunnallisesta pelastustoimen järjestelmästä alueelliseen pelastustoimen järjestelmään on luonut edellytykset pelastustoimen tarkoituksenmukaiselle ja alueen sisällä yhtenäisiin riskiarvioihin ja muihin tekijöihin perustuvan toiminnan kehittämiselle sekä toiminnan tehokkuuden ja laadun parantamiselle.

Uuden järjestelmän käyttöönotosta on kulunut vasta reilut puolitoista vuotta. Tämä aika on mennyt suurimmalta osalta uuden järjestelmän käyntiin saattamiseen liittyviin järjestelyihin. Alueelliset pelastuslaitokset on saatu organisoiduiksi, alueiden palvelutaso määritellyksi, tietojärjestelmät yhtenäistettyä ja luotua muu alueellisen toiminnan varmistava perusinfrastruktuuri.

Uuden järjestelmän mahdollisesti tuomaa hyötyä voidaan arvioida luotettavasti vasta parin kolmen vuoden kuluttua.

Muutos on toistaiseksi näkynyt siinä, että palvelutaso on säilynyt pääpiirteissään samana eivätkä kuntien yhteenlasketut kustannuksetkaan ole nousseet kaikilla alueilla, mutta kustannusten osalta muutokset yksittäisen kunnan kustannuksiin ovat vaihdelleet suuresti. Osassa kuntia kustannukset ovat nousseet joissakin tapauksissa rajustikin, mutta samalla pelastustoimen alueella on joillakin kunnilla kustannukset taas laskeneet. Kuntakohtainen voimakaskin heilahtelu johtuu osaltaan siitä, että muutaman vuoden mittaisen siirtymäajan kuluessa siirrytään aikaisempiin kustannuksiin perustuneesta jakosuhteesta esimerkiksi asukaslukuperusteiseen kustannusten jakoon.

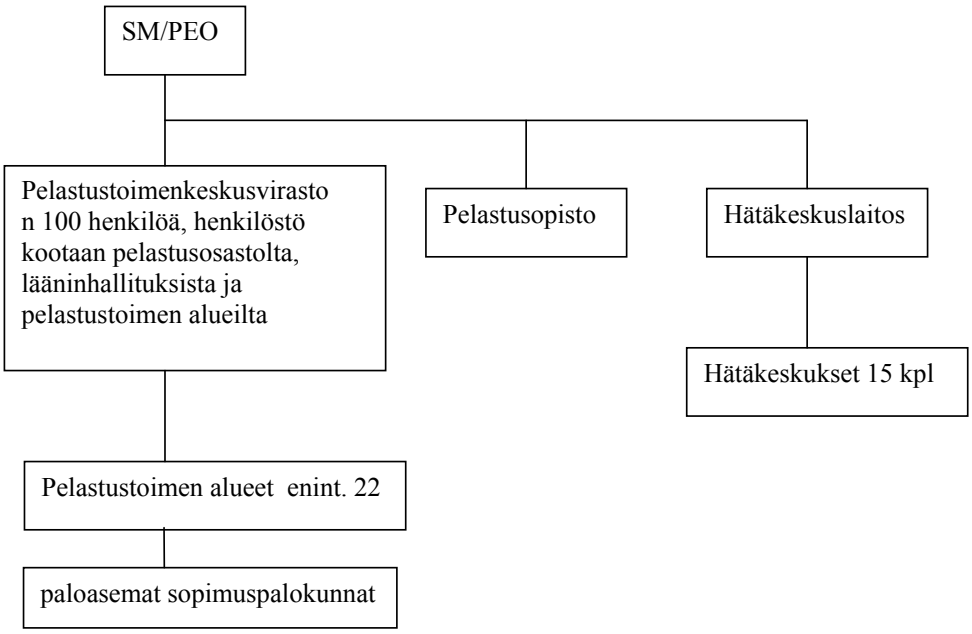
Nykyiseen järjestelmään siirtyminen on parantanut pelastustoimen mahdollisuuksia selvitä toimintaympäristön aiheuttamista muutoksista verrattuna aikaisempaan kuntakohtaiseen järjestelmään. Järjestelmän edelleen kehittämisessä on selvästi painetta alueiden koon kasvattamiseen ja niiden yhtenäistämiseen hätäkeskusalueiden kanssa.

Kuntakohtaiseen pelastustoiminnan järjestämiseen on liittynyt ja liittyy edelleen se perusongelma, että valtion keskushallinnon ohjauksen on oltavat suhteellisen tiukka, jotta palvelut voidaan tuottaa riittävän tasapuolisina maan eri osissa.

Kun pelastustoimeen suunnattu valtionosuus 1980 luvun lopulla yhdistettiin yleiseen valtionosuuteen se oli merkittävä yksittäinen toimiala. Nykyisin ei enää kyetä selvittämään eikä osoittamaan sitä, mikä yleisestä valtionosuudesta on pelastustoimen osuutta. Tästä seuraa se, että pelastustoimen rahoitus on käytännössä lähes kokonaan kuntien vastuulla. Tämä vaikeuttaa keskitetyn ohjaustarpeen ja rahoitusvastuun yhteensovittamista ja johtaa helposti ristiriitaan sen suhteen, missä on kuntien todellinen vaikutusmahdollisuus ohjata pelastustoimen kustannuskehitystä.

Valtiollisen pelastustoimen organisaatio

Ennen kuin voidaan arvioida pelastustoimen valtiolle siirtämisen etuja ja haittoja on tarpeen kuvata ainakin yksi mahdollinen tapa järjestää valtion pelastustoimi.



Edellä esitetty organisaatio perustuu siihen, että muodostetaan erillinen keskusvirasto. Vaihtoehtoina voidaan tarkastella nykyisestään vahvennettua pelastusosastoa, jolloin malli on sama kuin poliisihallinnossa. On mahdollista, että keskusvirasto ja ministeriö ovat saman organisaation eri osastoja, jolloin malli on sama kuin rajavartiolaitoksella.

Aluetasolla organisaatio on perusrakenteeltaan sama kuin nykyisin. Alueiden määrä voi olla nykyistä vähäisempi.

Organisaation rakentamisen yhteydessä ratkaistaan keskitetysti hoidettavien tukitoimintojen järjestelyt. Näitä ovat esimerkiksi tietotekniset palvelut, hankinnat ja niiden kilpailuttaminen sekä talouspalvelut. Talouspalveluissa tukeuduttaisiin valtionhallinnon järjestelmiin ja perustettavaan sisäasiainministeriön palvelukeskukseen. Tietohallinnon hankintojen kohdalla voisi olla mahdollisuus kehittää tukeutumista sisäasiainhallintoon mahdollisesti perustettavaan tietohallintokeskukseen, joka hoitaa myös poliisin tietohallintopalvelut sekä valtionhallinnon turvallisuusviranomaisten secnet-verkkoon. Hankintojen ja kilpailutusten keskittäminen poliisin tekniikkakeskukseen saattaisi poistaa päällekkäistä työtä pelastustoimen alueilla.

Organisaation perusvastuunjako
Järjestelmässä ministeriölle kuuluu lainsäädännön valmistelu ja pelastustoimen strateginen kehittäminen ja kansainvälisten asioiden hoito.

Keskusvirastolle kuuluu pelastustoimen hallinnointi ja toiminnan kehittäminen.

Lääninhallituksilta poistuu pelastustoimeen kuuluvat tehtävät ja niille jää yleinen varautumisen koordinointi. Henkilökuntamäärä supistuu vain muutamaan henkilöön kussakin lääninhallituksessa.

Pelastustoimen alueiden tehtävät säilyvät pääosin nykyisellään. Toiminta tapahtuisi toimintavalmiuden turvaamiseksi lähtökohtaisesti nykyisillä paloasemilla.

Pelastustoimen kansainvälisen toiminnan hälytysten seuranta tapahtuisi valtion hätäkeskuksissa. Konkreettisen avustustoiminnan valmistelu ja johtaminen itse tilanteessa annettaisiin jollekin pelastuslaitokselle. Lähialueilla tapahtuvan avunantotoiminnan johto ja valmistelu kuuluisi kuten nykyisinkin asianomaiselle pelastuslaitokselle.

Valtion pelastuslaitos hoitaa sairaankuljetuksen sopimusperusteisesti ja sille annetaan oikeus kilpailla kuntien sairaankuljetuksesta. Mahdollista, ja ehkä suotavaa olisi osoittaa kiireellinen sairaankuljetus lainsäädännöllä pelastustoimen tehtäväksi siten kuin selvitysmies Myllyniemi aikanaan esitti

Sopimuspalokuntien ja sivutoimisen henkilöstön asema ja tehtävät säilyvät nykyisellään.

Valtiollisen pelastustoimen edut ja haitat, verrattaessa nykyiseen kunnalliseen järjestelmään

Edut ja haitat eivät ole tärkeysjärjestyksessä. Osa niistä on mitattavia, osa poliittisesti arvioitavia ja osa perustuu muistion tekijöiden arvioon ja kokemukseen.

Edut	Haitat
Eduskunnalla paremmat mahdollisuudet ohjata pelastustointa mm budjettikäsittelyn kautta	Muodostettava kokonaan uusi keskushallinto
Suhde valtioneuvostoon kiinteämpi osana sisäisen turvallisuuden muita toimijoita	Uuden järjestelmän käynnistämisestä aiheutuvat investoinnit - suunnittelu - muut uudet järjestelmä, atk, henkilöstöhallinto jne.
Suhde Euroopan unioniin parempi pelastustoimessa valtion tasolla kuin alueen tasolla	On vaara, että järjestelmästä tulee ylhäältä alaspäin ohjautuva ja paikallinen näkökulma unohtuu
Ministeriön (pelastusosaston) roolin strategisen luonteen kehittyminen mahdollista	Syrjäseuduista pidetään huonommin huolta
Pelastustoimen asema yhteiskunnassa vahvistuu osana muita turvallisuusjärjestelmiä	Vaihtoehtoiset kehittämisratkaisut ja alueiden keskinäinen terve kilpailu menetetään
Valtio omistajana, rahoittajana ja tulosohjaajana tuntee profession paremmin kuin kunta nykyisin ja vältetään alueiden liiallinen pyrkimys monopoliasemaan ja hallitsematon kustannusten kehitys	Palkkauksen harmonisoinnista ja sopimuspalokuntien sopimusten harmonisoinnista johtuvat kustannuspaineet
Kansalaisen kannalta yhtenäisiin perusteisiin perustuva palvelutuotanto läpi maan mahdollinen	Uusi palkkausjärjestelmä vaikea ja raskas toteuttaa
Pelastustoimen aluejako mahdollista tehdä tarkoituksenmukaiseksi (hätäkeskusalue = pelastustoimen alue)	Päätöksenteko etääntyy entisestään onhan nykyinen järjestelmä lähtökohdiltaan kuitenkin paikallinen
Lääninhallitusten uusi selkeä rooli	Vuoropuhelu kunnan kanssa voi katketa ja se voi vaikeuttaa yhteydenpitoa esimerkiksi kaavoitukseen, rakennusvalvontaan ja ympäristönsuojeluun
Selkeät ohjaus- ja johtamisjärjestelmät mahdollisia	Vapaaehtoisesti pelastustoimintaan osallistuvat tuntevat henkistä kodittomuutta
Toimintamallien yhtenäistäminen helppoa	

Edut	Haitat
Viesti, tietotekniikka, hankinnat, yms yhteispalveluissa keskittäminen koko valtakunnan laajuisesti paremmin mahdollista, nykyisin keskittämisen edut toteutuvat vain osittain	Saatetaan kadottaa vapaaehtoisuuden paikallisuuden merkitys ja vapaaehtoisuus taantuu
Integroiminen valtion turvallisuusviranomaisten viesti- ja tietoliikennejärjestelmiin yksinkertaista	Pelastustoimen alueiden kehittäminen kesken
Osallistuminen kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan tai pelastustoimen tehtäviin nykyistä helpompaa	Kunnat menettävät kiinnostuksensa pelastustoimen kehittämiseen ja syntyy usean vuoden taantuma
Vapaaehtoisen pelastustoimintaan osallistumisen kehittäminen mahdollista yhtenäisin perustein	Määrältään suuren ja monimuotoisella tavalla omistetun kaluston siirto valtiolle hankalaa
Järjestelmä kehittyy samanaikaisesti ja samoilla periaatteilla koko maassa ja vältetään päällekkäisyys kehittämispanoksissa	
Laajempi henkilöstön urakierto (alueelliselta tasolta ministeriöön ja päinvastoin sekä alueiden välillä) nykyistä helpommin toteutettavissa	
Henkilöstön kehittämisessä tarvittavan asiantuntemuksen vahvistaminen mahdollista	
Yhtenäisen henkilöstöpolitiikan luominen mahdollista	
Koko sisäasiainhallinnon tukipalveluiden (esim. poliisin tekniikkakeskus) kehittäminen ja tehostuminen mahdollista	

Mahdollisen siirron vaikutukset

Pelastustoimen alueet ovat aloittaneet äskettäin toimintansa eikä niiden hyvistä ja huonoista puolista ole kokemuksia kuin aivan lyhyeltä ajalta. Mahdollisen valtiolle siirtämisen toteuttaminen tässä vaiheessa voisi olla kuitenkin perusteltua siinä mielessä, että siirron toteuttaminen muiden muutosten yhteydessä mahdollistaa kustannusten jaon ja arvioinnin osana laajempaa palvelurakenteen uudistamista.

Pelastustoimen siirto kunnilta valtiolle on mahdollista toteuttaa. Pelastustehtävien hoitaminen ja ennaltaehkäisevän työn tekeminen ei riipu ylläpitäjästä, mutta valtiollistaminen voisi parantaa asioiden ammattimaista kehittämistä. Ennaltaehkäisevän työn yhteys kunnan rakennusvalvontaan ja maankäytön suunnitteluun vaatii erityistä huolenpitoa.

Pelastustoimen siirto valtiolle ei vaikuttaisi sairaankuljetukseen, jos kilpailuun osallistuminen tehdään mahdolliseksi tai lainsäädäntöä kehitetään niin kuin selvitysmies Myllyniemi ehdotti, että kiireellinen sairaankuljetus säädetään kuuluvaksi pelastustoimelle. Mikäli näin meneteltäisiin se mahdollistaisi myös pelastushelikopteritoiminnan kehittämisen uusista lähtökohdista.

Väestönsuojelun järjestäminen on jo nykyisinkin pääosin alueiden pelastustointen vastuulla, joten siihen ei tule varsinaista muutosta. Kunnilla on kuitenkin eräitä tärkeitä tehtäviä väes-

tönsuojelussa, jolloin pelastustoimen siirtyminen valtion vastuulle voisi vaikeuttaa yhteistoimintaa nykyisestä.

Vapaaehtoisten palokuntien suhde pelastustoimen tehtäviin ei muuttuisi, mutta VPK-laitos saattaa kokea paikallisen identiteetin menetyksen ja se vaatii erityisen huolenpidon sekä pelastusalan järjestöjen uudelleen orientoitumisen suhteessa kuntaan ja muihin paikallisiin viranomaisiin.

Turvallisuuspalvelujen tuottaminen harvaanasutuilla vaatii sisäasiainhallinnon turvallisuuden toimialojenyhteistyön kehittämistä, joka valtiollisessa järjestelmässä voisi olla helpompaa.

Mikäli pelastustoimi siirretään valtiolle, tulisi järjestelmää rakennettaessa luoda sellainen tehokas tulosohjausjärjestelmä, jossa pelastusalueilla on riittävä itsenäinen päätösvalta ja voidaan välttää tarpeeton keskusjohtoisuus. Oikein rakennetulla ohjausjärjestelmällä tulisi turvata päätöksenteossa paikallisten olosuhteiden tuntemus.

Käytännön vaikutukset
Valtion hallintoon on luotava edellytykset sille, että henkilöstön siirtyminen on mahdollista.

Palokunta sopimukset voidaan siirtää valtion ja palokunnan välisiksi sopimuksiksi osapuolten suostumuksella.

Paloasemat voidaan vuokrata valtiolle vastaavalla tavalla kuin kunnat ovat ne nyt pelastustoimen alueille vuokranneet.

Koska ajoneuvot ja muu kalusto on monella eri tavalla omistettua, sen siirto on mietittävä erikseen.

Muutoksen toteuttaminen edellyttää, että valmisteluun ja toteutukseen varataan riittävät henkilövoimavarat ja riittävästi rahaa. Organisoinnin mallina voitaisiin käyttää nykyisten valtion turvallisuusorganisaatioiden (poliisin, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien) parhaita käytäntöjä

Mahdollinen aikataulu
Järjestelmämuutosten mukanaan tuoman kokemuksen perusteella voidaan suositeltavana aikatauluna pitää seuraavaa:

Periaatepäätös siirtämisestä vuoden 2005 lopussa tai 2006 ensimmäisellä neljänneksellä.

Rahat valmistelua varten vuoden 2007 budjettiin tiedossa ja prosessissa huhtikuussa 2006.

Siirtämistä koskeva laki voimaan 2007 alusta

Rahat vuotta 2008 varten budjettiin huhtikuussa 2007.

Siirtämishankkeen valmisteluorganisaation rakentaminen ja henkilöiden rekrytointi käyntiin vuoden 2006 lopulla niin, että organisaatio aloittaa toimintansa vuoden 2007 alussa.

Erityislainsäädännön ja valtionhallinnossa tarvittavan organisaation rakentaminen vuosina 2007 ja 2008.

Valtion pelastuslaitos aloittaa 1.1.2009.

Joka tapauksessa päätös siirtämisestä tai pysyttämisestä kunnallisena tulisi tehdä mahdollisimman pikaisesti, koska epävarmuus toiminnan ylläpitäjästä hankaloittaa toiminnan kehittämistä ja saattaa pysäyttää mm. tarpeellisten investointien tekemisen.

Tekniikka ja muut palvelut ryhmässä 10.10.2005 kuultujen asiantuntijoiden arvioista koottu yhteenveto

Pelastustoimen keskeisimmät haasteet tulevaisuudessa ovat:

- henkilöstön ikääntyminen sekä ammattitaitoisen henkilöstön koulutus ja rekrytointi
- vapaaehtoistoiminnan motivaation, kannustavuuden ja toimintaedellytysten säilyminen
- palvelutason turvaaminen turvallisuuspalveluja tuottavien viranomaisten yhteistyöllä (erityisesti haja-asutus ja reuna-alueilla)
- ehkäisevän pelastustoimen onnistuminen, kansalaisten omavastuu
- ensihoidon/sairaankuljetuksen kansantaloudellisesti tehokas järjestäminen terveydenhuollon organisaatioiden kanssa (liikennelupajärjestelmän muuttaminen siten että se sallii toiminnan logistiikan kehittämisen kiireettömässä sairaankuljetuksessa?)
- yhdenmukaiset tietotekniset järjestelmät

Pelastustoimen haasteista resurssien turvaaminen on tärkein. Henkilöstön eläköitymiseen ja uuden kouluttamiseen ja rekrytoimiseen on panostettava. Koska vapaaehtoistoiminta on erityisessä asemassa palvelutuotannossa, tulisi varmistaa vapaaehtoisen palokuntatyön jatkuminen. Kansalaisten omaa tietoisuutta ja vastuuta on kasvatettava.

Pelastusviranomaisen tehtävät ovat painottuneet nykyistä enemmän kollektiivihyödykkeen suuntaan ja tiiviimmällä yhteistyöllä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa palvelu voidaan turvata koko maan alueella, sillä pelastustoimi ei ole vain asukasluku- vaan riskiperusteinen palvelu. Tämä edellyttää yhtenäisiä tietokantoja ja tietoteknisiä järjestelmiä.

Tehtävän siirtämistä valtiolle puoltaa

- tehtävän kollektiivinen luonne: pelastustoimen ja muiden turvallisuusviranomaisten (puolustusvoimat, rajavartiolaitos, poliisi, hätäkeskukset) merkittävä yhteistyön tiivistämistarve
- yhtenäinen resurssien hankinta, hallinta ja käyttö; päällekkäisyyksien purku
- yhtenäisen henkilöstö- ja sopimuspolitiikan tarve (eläkeiät, palkkaus, työajat)
- yhtenäisen sopimuspolitiikan tarve suhteessa sopimuspalokuntiin
- yhtäläiset palvelut eri puolilla maata alueesta riippumatta

Valtiollistamisessa on kysymys siitä, miten järjestettynä pelastustoimi toimii tulevaisuudessakin mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti niin, että turvallisuus ja palvelujen laatu on samalla taattu. Valtiollistamista sekä puolletaan että vastustetaan, sekajärjestelmä (osittain valtiollinen osittain kunnallinen) ei saa tukea miltään taholta. Keskeisin valtiollista puoltava asia on pelastustoimen ja muiden turvallisuusviranomaisten (rajavartiolaitos, poliisi) yhteistyön tiivistämistarve. Keskeisin ongelma siinä on se, että edelliselle suurelle uudistukselle ei ole annettu aikaa toteutua eikä ehditty vielä saada sen hyviä puolia käyttöön.

Tehtävän säilyttämistä nykyisillä alueilla puoltaa

- edellisestä uudistuksesta ei ole saatu vielä sen hyviä puolia käyttöön, muutosten suuritöisyys ja työrauhan turvaaminen henkilöstölle
- valtiollistamisesta ei ole vielä esitetty mallia, johon nykyistä järjestelmää voitaisiin verrata (hyödyt – haitat)
- paikallisten olosuhteiden tuntemus ja yhteistyö kuntien teknisen toimen kanssa säilyy (erit. rakennusvalvonta ja ympäristöterveydenhuolto)
- päätöksenteko lähempänä asukkaita (verrattuna valtioon)
- kuntatalouden näkökulmasta muutos kustannusneutraali
- paikallinen päätöksenteko pelastusvalmiudesta säilyy
- vapaapalokuntien motivaatio pystytään säilyttämään paremmin

Pelastustoimen keskeiset haasteet joudutaan ratkaisemaan organisaatiomuodosta riippumatta. Oli organisointipäätös mikä tahansa, ratkaisun toivotaan tapahtuvan pian koska epävarmuus aiheuttaa lisärasitetta juuri käynnistyneelle toiminnalle.

Liite 13. Tekniikka ja muut palvelut -valmisteluryhmä

Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hanke 30.11.2005
Tekniset ja muut palvelut -valmisteluryhmä

SELVITYS PELASTUSTOIMEN MAHDOLLISESTA SIIRTÄMISESTÄ VALTIOLLE

Tehtävän luonne

Pelastuslain (468/2003) mukaan pelastustoimi on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyä, pelastustoimintaa sekä väestönsuojelua. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi). Lisäksi öljyntorjunnan viranomaistehtävät kuuluvat pelastustoimelle. Pelastustoimelle on ominaista suuri vapaaehtoistoiminnan osuus. Noin 90 % Suomen maantieteellisestä alueesta on pelastustoimen ensilähdön valmiuden osalta vapaaehtoisten varassa (vapaaehtoisia palokuntia on 560 kpl ja laitos- ja tehdaspalokuntia 153 kpl).

Alueen pelastustoimen tehtäviin kuuluu ylläpitää pelastustoimen järjestelmää, huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä ja pelastusvalmiudesta. Tehtäviin kuuluu myös huolehtia alan valistuksesta ja neuvonnasta, toimia pelastusasiantuntijana, huolehtia onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta, palotarkastuksista, sovittaa yhteen eri viranomaisten pelastustehtäviin liittyvää toimintaa ja huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Pelastustoimen alueet hoitavat sairaankuljetusta sen mukaan kuin siitä kullakin alueella on terveysviranomaisten kanssa sovittu. Lisäksi pelastuslaitokset hoitavat ensivastetehtäviä. Kiireellisen sairaankuljetuksen osuus on noin 15 % sairaankuljetuksista. Kiireellisessä sairaankuljetuksessa pelastustoimen osuus on erityisen merkittävä.

Ensivastetoiminnan volyymi on voimakkaasti kasvanut. Ensivastetoiminnalla tarkoitetaan tätä toimintaa varten koulutetun ryhmän toimesta annettujen ensiapu- ja ensihoitotoimenpiteiden aloittamista henkeä pelastavina toimenpiteinä, ennen sairaankuljetusyksikön paikalle saapumista, sekä sairaankuljetusyksikön avustamista ensihoidollisessa toimintatilanteessa. Ensivaste on osa lääkinnällistä pelastuspalvelutoimintaa.

Pelastustoimessa toteutettiin vuoden 2004 alusta mittava uudistus, jolla tehtävä siirrettiin kunnilta 22 pelastusalueelle. Näistä 20 toimii ns. isäntäkuntamallin mukaan, kahdessa tapauksessa tehtävästä vastaa maakuntahallinto.

Pelastustoimen kustannukset ja resurssit

Pelastustoimen vuotuiset nettokäyttökustannukset olivat vuonna 2004 noin 303 miljoonaa euroa. Valtio ei juuri osallistu kuntien pelastustoimen kustannuksiin, lukuun ottamatta kalliin kaluston tai kalliiden järjestelmien ja kehittämishankkeiden rahoitukseen. Tähän tarkoitukseen on vuoden 2006 valtion talousarviossa varattuna 3,7 miljoonaa euroa. Palosuojelurahasto avustaa osaltaan kalustohankintoja ja paloasemien rakentamista.

Valtionosuusjärjestelmän uudistusten johdosta lainsäädännöstä puuttuu yhteys pelastustoimen ja yleisen valtionosuuden välillä. Siten pelastustoimen osuus yleisestä valtionosuudesta on vähintään epäselvä. Kun palo- ja pelastustoimen valtionosuus vuoden 1989 alusta yhdistettiin yleiseen valtionosuuteen, sen osuus kustannuksista oli 23 %. Jos käytetään samaa

prosenttia, valtionosuuden laskennallisen määrän olisi ollut vuonna 2003 noin 86 miljoonaa euroa.

Alueen pelastustoimen kustannukset jaetaan kuntien kesken eri tavoin yhteistoimintasopimuksissa sovitulla tavalla. Muutoksen jälkeen tapahtuneet yksittäisten kuntien kustannusten muutokset vaihtelevat kunnittain erittäin suuresti. Kokonaisuudessaan muutoksesta ei näyttäisi aiheutuneen pelastustoimen kustannusten nousua. Yksittäisen kunnan maksamat kustannukset ovat saattaneet joko nousta tai laskea. Sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton kolmella pelastustoimen alueella tekemän selvityksen perusteella ja alueilta tulleen tiedon pohjalta näyttää sille, että kustannustaso on pystytty alueilla keskimäärin pitämään vuoden 2003 tasolla. Sen sijaan yksittäisten kuntien kohdalla kustannusmuutokset ovat voineet olla suuriakin. Erilaiset näkemykset maksuperusteista ovat aiheuttaneet kuntien välillä paikoitellen kitkaa.

Maassa on noin 5 000 päätoimista pelastustoimen henkilöä sekä sivutoimisia ja vapaaehtoisia noin 15 000 henkilöä. Pelastustoimen käytössä on noin 5 200 ajoneuvoa sekä noin 1 400 toimitilaa. Kaluston ja tilojen omistus vaihtelee, mutta valtaosin ne ovat kuntien omistamia.

Kaluston uushankinta-arvo on noin 740 miljoonaa euroa. Voidaan arvioida, että sen käypä arvo lienee noin 300–400 miljoonaa euroa. Toimitilojen arvoa on vaikea määritellä kovinkaan tarkasti, mutta kyse on erittäin huomattavasta omaisuuden arvosta

Pelastustoimen tulevaisuuden haasteet

- Henkilöstön ikääntyminen ja toiminnassa tarvittavien henkilöstöresurssien varmistaminen
- Ennaltaehkäisevän toiminnan tehostaminen ja kansalaisten turvallisuustietoisuuden lisääminen
- Vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan toimintaedellytysten turvaaminen ja motivoituneen vapaaehtoisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen
- Kustannustason hallinta palvelun laatutasosta tinkimättä
- Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen saatavuus
- Järjestelmän toimivuus muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä
- Pelastustoimen osuus lääkinnällisissä pelastustehtävissä (sairaankuljetus, ensihoito ja ensivastetoiminta)

Linjauksessa huomioon otettavia asioita

Pelastustoimen mahdollista valtiollistamista selvitettäessä on arvioitava, voidaanko pelastustoimi hoitaa valtion toimesta nykyistä laadukkaammin ja/tai kustannustehokkaammin. Mahdollisen siirron vaikutukset kuntien ja valtion talouteen on myös tiedettävä.

Mahdollista siirtämistä onkin arvioitava sillä perusteella, onko tulevaisuuden haasteiden kannalta tärkeämpää vahvistaa pelastustoimen kytkeytymistä kuntien toimintaan ja korostaa alueellista ja paikallista yhteistyötä, vai vahvistaa valtion asemaa turvallisuudesta laajasti vastaavana tahona, lisätä valtion viranomaisten yhteistyötä ja korostaa pelastustoimen järjestämisen yhdenmukaisuutta eri alueilla.

Molemmissa tapauksissa edellytetään palveluiden turvaamiseksi yhteistä tahtoa ja valmiutta rahoittaa palvelut tarvetta vastaavaksi.

Turvallisuus on laaja käsite, johon pelastustoimenkin osalta kuuluvat toisaalla yhteiset kansalliset turvallisuus- ja varautumistarpeet sekä osallistuminen kansainväliseen toimintaan sekä toisaalta vastuu ihmisten arkipäivän turvallisuudesta.

Pelastustoimen yhteistyötä kuntien kanssa väestönsuojelussa ja valmiussuunnittelussa on tarpeen lisätä. Henkilöstö on otettava huomioon organisaatioratkaisuja tehdessä.

Vapaaehtoistoiminta on niin merkittävä osa pelastustointa, että sen jatkumisen varmistamiseen on kaikissa tapauksissa kiinnitettävä erityistä huomiota.

Sairaankuljetus ja ensivastetoiminta ovat tänä päivänä merkittävä osa pelastuslaitosten työtä. On arvioitavissa, että julkisia hankintoja koskeva kilpailuttamisvelvoite lisää yksityisten sairaankuljetusten osuutta tulevaisuudessa. Julkisia hankintoja koskevien säännösten ja oikeuskäytännön mukaan sairaankuljetus tulee kilpailuttaa aina silloin, kun kunta itse ei ole palvelun tuottaja. Täten vain isäntäkunta voi antaa sairaankuljetuksen pelastuslaitoksen hoidettavaksi kilpailuttamatta sitä. Hankintaosaamisessa on vielä puutteita.

Valmisteluryhmän kuulemat asiantuntijat ovat nähneet järjestelmän, jossa osalla alueista kunta vastaisi pelastustoimesta ja osalla valtio lainsäädännöllisesti ja toiminnallisesti hankalaksi toteuttaa.

Pelastustoimi kunnallisena tehtävänä

Nykyinen kuntapohjainen järjestelmä korostaa pelastustoimen paikallista luonnetta ja yhteistoimintaa kunnallisten viranomaisten kanssa. Uusi alueellinen järjestelmä ei ole vielä ehtinyt osoittaa sitä, mihin se voisi kehittyä.

Nykyinen järjestelmä voi olla tukemassa kuntien elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kunnan asemaa kuntalaisten arjen turvaajana. Tällöin palvelutasopäätöstä tehtäessä voidaan helpommin sovittaa yhteen pelastustoimen kehittyminen ja kunnan kehittämisen tavoitteet. Yhteistyö eri kunnallisten toimintojen, kuten sosiaali- ja terveystoimen sekä kaavoituksen ja rakennusvalvonnan kanssa on keskeistä erityisesti ennaltaehkäisevän turvallisuustyön kannalta. Kunnallisessa järjestelmässä se on luontevammin toteutettavissa kuin valtiollisessa järjestelmässä. Tosin alueellisen järjestelmän on todettu jo etäännyttäneen pelastustointa kunnista.

Pelastustoimi on useimmiten järjestetty kunnallisena palveluna muissakin Euroopan maissa, muun muassa Ruotsissa ja Norjassa. Tanskassa yksityinen yritys hoitaa pelastustoimen laajoilla alueilla kuntien kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

Väestönsuojelu on tärkeä pelastustoimen tehtävä. Alueen pelastustoimi on monin paikoin ollut myös keskeisenä apuna kuntien viranomaisille valmiuslain mukaisessa toiminnassa.

Nykyisen järjestelmän tulevaisuuden haasteita ovat:

- Omistajakuntien ja sopimuskuntien ohjaus- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistaminen tilanteessa, jossa valtio asettaa palvelutasovaatimukset. Vaarana on, että palvelulle asetettavat velvoitteet johtavat kustannusten nousuun ilman, että kunnat rahoittajina voivat siihen todellisuudessa vaikuttaa.
- Maksuperusteiden erilaisuus eri alueilla voidaan myös kokea epäkohdaksi. Kuntien erilaiset näkemykset joillain alueilla maksuperusteista tai toiminnan tavoitteista voivat

haitata rationaalista päätöksentekoa.
- Yhtenäisten tietojärjestelmien kehittäminen ja niiden integroiminen valtakunnallisiin turvallisuusviranomaisten tietojärjestelmiin ja niistä aiheutuvat kustannukset.
- Miten pelastustoimen resurssien käyttö järjestetään tarkoituksenmukaisesti kansainvälisissä siviilikriisinhallintatehtävissä.

Valtiollisen järjestelmän arviointia

Valtiolle kuuluu luontevasti vastuu kansallisen ja kansainvälisen turvallisuustyön koordinoinnista. Mikäli pelastustoimi olisi valtion vastuulla, eri turvallisuusviranomaisten yhteistoiminta olisi nykyjärjestelmää helpompaa ja mahdollistaisi esimerkiksi keskitetyn sisäisen turvallisuuden organisaation synnyttämisen.

Synergiahyötyjä voidaan arvioida saatavan turvallisuusviranomaisten (pelastus, puolustusvoimat, poliisi ja rajaviranomaiset) palveluksessa olevien henkilöiden yhteiskäytöstä ja turvallisuusviranomaisten tarvitsemien tietojärjestelmien, kaluston ja muiden tukipalveluiden uudelleen järjestelyistä. Myös pelastustoimen henkilöstöpolitiikan yhtenäistämisellä sekä johtamis- ja tietojärjestelmien kehittämisellä on mahdollisuus saavuttaa hyötyjä. Synergiahyötyjen määrää on mahdoton tarkasti arvioida. Ne eivät ole automaattisia, vaan edellyttävät eri sektoreiden entistä tiiviimpää yhteistyötä kaikilla tasoilla.

Mikäli pelastustoimi olisi valtion vastuulla, alan kehittäminen ja uudistusten läpivieminen voisi olla nykyistä tehokkaampaa ja eri turvallisuustehtävät olisi mahdollista koota yhdeksi kokonaisuudeksi. Kansallisen turvallisuusstrategian luominen ja sen toteuttaminen olisi selkeämpää kuin kunnallisessa järjestelmässä.

Valtiollisen järjestelmän tulevaisuuden haasteena olisi:

- Luonteva yhteistyö kuntien kanssa, erityisesti maankäytöstä ja rakennusvalvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa vaatisi entistä suurempia ponnistuksia.
- Pelastustoimen yhteistoiminnan varmistaminen kunnan viranomaisten kanssa kuntien valmiussuunnittelun tukemisessa ja kunnan väestönsuojeluun liittyvien velvoitteiden täyttämisessä.
- Vapaaehtoistoiminnan erityispiirteisiin on valtiollisessa järjestelmässä kiinnitettävä huomiota, jotta uudistuksen myötä ei vaarannettaisi sitä merkittävää resurssia, jonka vapaaehtoiset tarjoavat.
- Kuntakentän mahdollisuus vaikuttaa toimintaan vähenisi, jolloin vaarana olisi, että alueellisia erityispiirteitä ja paikallisia tarpeita ei pystyttäisi ottamaan riittävästi huomioon. Toisaalta hyötynä olisi mahdollisuus yhtenäisiin käytäntöihin alalla.
- Sairaankuljetus- ja ensivastetoiminnan organisointi olisi pohdittava valtiollisessa järjestelmässä uudelleen siltä osin kuin pelastuslaitokset sitä nyt hoitavat. On epävarmaa, jatkaisivatko terveysviranomaiset kiireellisen sairaankuljetuksen ja ensivastetoiminnan yhteistyötä valtiollisen pelastuslaitoksen kanssa. Ellei näin tapahtuisi pelastuslaitosten kaluston ja osaamisen hyödyntäminen täytyisi jotenkin ratkaista. Joka tapauksessa yhteistyö ensivastetoiminnassa ja sairaankuljetuksessa terveysviranomaisten kanssa olisi ilmeisesti nykyistä vaikeampaa.

Valtiollistamisen taloudelliset vaikutukset

Nykyisen järjestelmän kustannukset ovat varsin hyvin tiedossa. Se sijaan yksityiskohtaisten kustannuslaskelmien laatiminen pelastustoimen mahdollisen valtiollistamisen osalta ei ole

ollut tässä yhteydessä mahdollista. Kustannusvaikutukset johtuvat pitkälle siitä, millainen ratkaisu valtion ja kuntien kustannustenjaossa sekä kiinteistöjen ja kaluston osalta tehtäisiin.

Valtion ja kuntien välinen taloudellinen selvitys
Mikäli valtiollistamisen lähtökohdaksi otetaan kustannusneutraalisuus, kuten hankkeen taholta on esitetty, kunnat joutuisivat korvaamaan valtiolle pelastustoimesta aiheutuneet nettokustannukset n. 300 miljoonaa euroa niin, että kuntien tuloja valtiolta vähennetään tuolla määrällä tai maksatetaan osuus kunnilla muulla tavalla. On myös ilmeistä, että mahdollisen siirron yhteydessä kunnat edellyttävät, että toimitilat siirrettäisiin omistusoikeudella valtiolle, jolloin valtio joutuisi korvaamaan omaisuuden arvon kunnille. Toinen mahdollisuus on vuokrata tilat valtiolle, kuten kuntien ja pelastusalueiden välillä on menetelty. Toimitilojen arvot vaihtelevat suuresti kunnittain, mutta toimitilojen yhteenlaskettu nykyarvo on karkeasti arvioituna satoja miljoonia euroja. Kunnat odottavat myös, että valtio lunastaa kuntien kaluston, jonka käypä arvo on noin 300-400 miljoonaa euroa.

Valtion tulisi myös rahoittaa eläketurvan suojaamisesta aiheutuneet kustannukset noin 109 miljoonaa euroa. Sen lisäksi Kunnallinen eläkelaitos edellyttää, että valtio ottaa vastuun mahdollisesta eläketurvan parantamisesta syntyvistä kustannuksista ja että valtio korvaisi sille eläkejärjestelmän siirrosta aiheutuvat maksumenetykset, jotka ovat kymmeniä miljoonia euroja.

Mikäli kustannusneutraalisuus toteutettaisiin, uudistus keventäisi kuntien taloutta kokonaisuutena ottaen vain sen verran, että riski kustannusten noususta siirtyisi valtiolle. Mitään suuria kustannusten nousupaineita ei alalla ole nähtävissä.

Tarvittavan keskushallinnon kustannukset
Valtion kustannuksia uudistus saattaisi lisätä myös sikäli, että pelastustoimi tarvitsisi oman keskushallintonsa. Sen tarvittava koko olisi arviolta noin 70-100 henkilöä. Kustannusten nousupaine riippuu siitä, kuinka paljon keskushallintoon voitaisiin keskittää jo olemassa olevia valtion pelastustoimen resursseja esimerkiksi sisäasiainministeriön pelastusosastolta ja lääninhallituksista. Voidaan arvioida, että päällekkäisyyksien poistamiseksi lääninhallituksista voitaisiin siirtää pääosa henkilöstöä keskushallintoon. Sisäasiainministeriön pelastusosastolla on tällä hetkellä noin 40 henkilöä ja lääninhallitusten nykyinen pelastustoimen henkilömäärä noin 50 henkilöä. On ilmeistä, että mahdollisen valtiollistamisen yhteydessä voitaisiin nykyiset lääninhallitusten pelastusosastot nykymuodossaan lakkauttaa ja siirtää henkilöstö keskushallintoon ja pelastusalueille.

Muut kustannukset
Myös tietojärjestelmien uudistaminen ja muut järjestelmän muuttamiseen liittyvät välttämättömät toimet tuovat tullessaan kertaluontoisia investointitarpeita. Pitkällä aikavälillä toimintojen keskittäminen saattaisi tuoda myös kustannusten säästöjä parantuneen tuottavuuden kautta.

Valmisteluryhmän yhteenveto järjestämisvaihtoehdoista

Työn aikana valmisteluryhmä on kuullut pelastusalan järjestöjä, henkilöstöjärjestöjä, Kunnallista työmarkkinalaitosta, kuntien edustajia ja yksityistä sairaankuljetusta edustavaa Suomen Sairaankuljetusliitto ry:tä. Valmistelutyötä on tehty sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä.

Valmisteluryhmä on arvioinut molempien järjestelmien hyötyjä ja kustannuksia sekä eläkejärjestelmän muutoksen vaikutuksia, selvittänyt mahdollista valtiollista organisaatiota ja

pohtinut myös mahdollisen valtion ja kuntien välisen taloudellisen selvityksen sisältöä. Valtiollistamisvaihtoehdon osalta kustannusvaikutuksia on voitu vain karkeasti arvioida, koska mahdollisesta tulevasta organisoinnista ei ole yksityiskohtaista suunnitelmaa.

Valmisteluryhmä esittää, että ratkaisu pelastustoimen organisoinnista joko valtiollisena tai kuntien yhteistyönä hoitamana tehtävänä tehdään pikaisesti. Epätietoisuus ratkaisusta johtaisi pitkittyessään ongelmiin toiminnan kehittämisessä, päätöksenteossa tarpeellisista investoinneista ja aiheuttaa epävarmuutta henkilöstön ja vapaaehtoispalokuntien keskuudessa.

Valmisteluryhmä katsoo, että molempiin järjestelmiin liittyy alan kannalta sekä mahdollisuuksia että haasteita. Selkeästi ei ole osoitettavissa, että valtiollinen pelastuslaitos olisi toiminnan tai kustannustehokkuuden kannalta parempi kuin kunnallinen järjestelmä. Siihen liittyy monia mahdollisuuksia, mutta myös ongelmia.

Valmisteluryhmä pitää tärkeänä, että joka tapauksessa erikseen selvitetään vapaaehtoisen palvelutoiminnan toimintaedellytysten varmistamiseksi tarvittavat toimet yhteistyössä vapaaehtoiskenttää edustavien tahojen kanssa.

Muutostarve nähdään erilaisena eri alueilla, eri kunnissa ja eri toimijoiden keskuudessa. Erityisesti suurimmat kaupungit ja kaupunkiseudut, kuten Helsingin seutu, näkevät pelastustoimen merkittävänä voimavarana paikallisessa turvallisuustyössä ja myös kunnan elinkeinopolitiikassa. Isäntäkaupungeilla on yleensä vahva intressi ja mahdollisuus pelastusalueen toiminnan kehittämiseen. Toisaalta on myös suuri joukko kuntia, joissa nähdään vaikutusmahdollisuudet pelastustoimen kehittämiseen vähäisinä ja koetaan vastuu siitä niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin raskaana.

Valtion entistä suurempaa vastuuta pelastustoimesta puoltaisi turvallisuusalan ja pelastusalan koordinaation ja ohjauksen tarve ja määrä sekä kansallinen vastuu alan kehittämistyöstä.

Valmisteluryhmän keskeisenä pitämät toimintaan liittyvät muut tavoitteet, kuten ennaltaehkäisevä turvallisuustyö, paikallisten ja alueellisten tarpeiden huomioon ottaminen, pelastuslaitosten rooli sairaankuljetus- ja ensivastetoiminnassa, yhteistyö kunnallisten viranomaisten kanssa väestönsuojelussa, valmiussuunnittelussa ja rakennusvalvonnassa on kuitenkin helpompi turvata kunnallisessa järjestelmässä.

Mikäli uudistus toteutettaisiin kustannusneutraalisti niin, että kunnilta säästyvät kustannukset vähennettäisiin esimerkiksi kuntien valtionosuuksista ja/tai yhteisöveron tuotosta, taloudellisia perusteita tehtävän siirtoon ei koko kuntakentän näkökulmasta juurikaan olisi. Ainoaksi säästöksi voitaisiin lukea se, että riski kustannusten noususta siirtyisi valtiolle.

Asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon myös se, että muutoksesta aiheutuvan hyödyn tulisi olla suurempi kuin siitä toiminnalle, henkilöstölle ja vapaaehtoistoiminnalle aiheutuva haitta.

Eri vaihtoehdoille voidaan asettaa reunaehtoja.

Kunnallisen järjestelmän reunaehtoja

Alan kehittämistyö ja kansainvälinen yhteistyö
Pelastusalan kehitystyötä on jatkettava. Kunnallisessakin pelastustoimessa vastuu siitä osana kansalaisten turvallisuutta kuuluu kuntien ohella valtiolle.

Alan kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen kehittämistyön koordinointi sopii luontevasti valtiolle. Alan luonne edellyttää myös valtakunnallista ohjausta. Kunnalliselle omistajaohjaukselle on kuitenkin jätettävä tilaa mahdollisimman paljon turvallisuustasosta tinkimättä.

Pelastusalan kehittämiseen tulee panostaa aiempaa enemmän. Kehittämistä voisi ohjata ja tukea nykyisistä yhteistyöelimistä kehitetty elin, joka koostuisi ainakin valtion eri ministeriöiden, kuntien ja pelastusalueiden edustajista.

Toiminnan rahoitus
Kuntasektori mitä ilmeisimmin tulee vaatimaan, että valtion tulisi osallistua kuntapohjaisen pelastustoimen kustannuksiin. Pelastustoimi on lakisääteinen tehtävä, josta puuttuu valtionosuus. Valmisteluryhmä esittää, että pelastustoimen kustannustenjakoa kuntien ja valtion kesken uudistettaisiin niin, että valtio kantaisi entistä selkeämmin vastuuta alasta. Vähintäänkin kehittämistyön kunnollinen resurssointi, alan yhteisen tietojärjestelmien kehittäminen ja rahoittaminen kuuluvat valtiolle. Myös hankinnoissa alueiden tulisi voida turvautua valtion asiantuntemukseen ja saada kustannushyötyjä edullisempien hankintahintojen muodossa.

Aluejako ja muu organisointi
Alueellisten pelastuslaitosten aluejaon ajanmukaisuus on syytä ottaa tarkasteluun. Yhtenevät alueet hätäkeskusten kanssa olisivat toiminnan kannalta perusteltuja.

Valmisteluryhmä katsoo tarpeelliseksi selvittää myös valtion viranomaisten, erityisesti lääninhallitusten kunnalliseen pelastustoimeen liittyvät tehtävät ja tutkia mahdollisuus niiden keskittämiseen tukemaan alan kehittämistoimintaa. Lääninhallitusten pelastusosastot voitaisiin tällöin nykymuodossaan lakkauttaa.

Yhteistyön edellytysten varmistaminen
Kunta- ja palvelurakenteessa tapahtuvat muutokset tullevat myös edellyttämään, että yhteistyön lainsäädännölliset perusteet ensivastetoiminnassa, sairaankuljetuksessa ja öljyvahinkojen torjunnassa arvioidaan uudelleen. Kiireellisen sairaankuljetuksen ja ensivastetoiminnan organisointi on selvitettävä mahdollisimman pikaisesti.

Eri hallinnon tasoilla yhteistyötä pelastusviranomaisten ja sosiaali- ja terveysviranomaisten välillä mm. sairaankuljetusjärjestelmän ja ensivastetoiminnan kehittämisessä tulee tehostaa. Ennaltaehkäisevään turvallisuustyöhön on panostettava yhteistyössä kouluviranomaisten, rakennusvalvonnan, kaavoituksen, alueellisen pelastustoimen ja valtion viranomaisten kanssa.

Valtion turvallisuusviranomaisten poliisin, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen yhteistyötä alueellisten pelastusviranomaisten kanssa on syytä lisätä synergiahyötyjen saamiseksi mm. hankintojen, kaluston ja tietojärjestelmien osalta. Erityisesti harvaanasutuilla alueilla näiden viranomaisten entistä joustavammalla yhteistyöllä voitaisiin parantaa turvallisuuspalvelujen saatavuutta.

Alueellisilla pelastuslaitoksilla on paljon aluksia ja muuta merellistä pelastuskalustoa, jonka käytön tehostamiseksi on tarpeen lisätä yhteistyötä valtion meripelastuksesta ja öljyvahinkojen torjunnasta vastaavien viranomaisten kanssa. Pelastuslaitokset olisi syytä kytkeä mukaan valtion viranomaisten (poliisi, tulli ja rajavartiolaitos) merellisten toimijoiden (Meto) yhteistyöhön.

Valtion vastuuta tulee lisätä laajojen kansallisten suuronnettomuuksien torjuntavalmiuden ylläpidossa ja torjuntatoimenpiteistä.

Kuntien päätöksenteon kitkoja mm. maksuperusteissa on pyrittävä poistamaan informaatio-ohjauksen ja yhteisten mallien avulla.

Mahdollisen valtiollisen järjestelmän reunaehtoja

Pääkaupunkiseudun erityisasema
Vaikka pelastustoimi siirrettäisiin valtion vastuulle, on tarpeen selvittää, voisiko pelastustoimi pääkaupunkiseudulla edelleen säilyä kunnallisena. Pääkaupunkiseudulla pelastustoimella on omat erityiset haasteensa. Satama, lentokenttä ja muu erityistoiminta sekä kansainväliset suurtapahtumat asettavat poikkeuksellisen suuria vaatimuksia niin pelastustoimelle kuin muullekin turvallisuustyölle.

Kuntien tarpeiden huomioon ottaminen
Valtiollisessa järjestelmässä on erityisesti huolehdittava siitä, että alueiden ja kuntien erityisolosuhteet otetaan huomioon päätöksenteossa. Muutoksen tulee kohdella kuntia myös taloudellisesti oikeudenmukaisesti.

On luotava järjestelmä, jolla varmistetaan pelastustoimen ja kunnan toimintojen mm. kaavoituksen, rakennusvalvonnan, väestönsuojelun ja valmiussuunnittelun saumaton yhteistyö. Erittäin tärkeää on varmistaa yhteistyö ennaltaehkäisyn näkökulmasta kunnan sosiaali- ja terveystoimen, koulutoimen ja ympäristötoimen kanssa.

Sairaankuljetuksen ja ensihoidon järjestämisvastuu selvitettävä
Kiireellisen sairaankuljetuksen ja ensihoidon järjestäminen tulee selvittää. Selvityksessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten pelastuslaitoksissa jo oleva osaaminen ja kalusto pystytään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti.

Synergiahyödyt käytettävä hyväksi
Uudistusta täytäntöön pantaessa olisi huolehdittava siitä, että kaikki mahdolliset synergiahyödyt, jotka liittyvät viranomaisten yhteistyön tiivistämiseen ja toiminnan tehostamiseen käytetään hyväksi.

Liitteet:
Eri järjestelmien mahdollisuudet ja haasteet
Pelastustoimen kustannustietoa vuosilta 2003–2004

Tausta-aineistoa:
1. Onnettomuusriskit hallintaan, selvitysmies Myllyniemen loppuraportti 29.2.2000, sisäasiainministeriö
2. Pelastustoimi, esite, sisäasiainministeriö
3. Näkökohtia pelastustoimen siirtämisestä valtion vastuulle, Esko Koskinen ja Markku Haiko, muistio 10.6.2005
4. Pelastustoimen valtiollistamien kunnallisen eläkejärjestelmän näkökulmasta, Kuntien eläkevakuutus, 6.10.2005
5. Esitys sairaankuljetusta koskevaksi lakimuutokseksi, Suomen Pelastusjohtajat, 3.11.2005
6. Perustelut ensihoidon ja sairaankuljetuksen kuulumisesta terveydenhuoltoon, Suomen sairaanhoitopiirien ensihoidon vastuulääkärit ja Suomen anestesiologiyhdistyksen ensihoitojaos, 14.11.2005
7. Pelastusalan vapaaehtoispalokuntatoimintaa tukevien järjestöjen vierailu johtaja Leena Karessuon luona 23.11.2005

8. Asiantuntijakuulemisen lausunnot, 10.10.2005
   Porin kaupunki, apulaiskaupunginjohtaja Kari Hannus
   Iitin kunta, kunnanjohtaja Pentti Toivanen
   KTN ry
   KTV ry
   Kunnallinen työmarkkinalaitos
   Suomen Palopäällystöliitto ry
   Suomen Pelastusjohtajat ry
   Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry
   Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry
   Suomen Sairaankuljetusliitto ry

LIITE. Eri järjestelmien mahdollisuudet ja haasteet

Kunnallisen järjestelmän arviointia	Valtiollisen järjestelmän arviointia
Mahdollisuutena - Sairaankuljetustoiminta ja ensivastetoiminta nykyisellään (kuljetus kilpailutettava, jos toinen kunta isäntäkunta) - Yhteistyö vapaaehtoispalokuntiin - Ennaltaehkäisevän toiminnan yhteistyö luontevaa (rakennusvalvonta, kaavoitus, koulutus) - Väestönsuojelun ja valmiussuunnittelun yhteistyö - Voi tukea kunnan elinkeinopoliittisia tavoitteita - Paikallinen turvallisuustyö	Mahdollisuutena - Kansallinen ja kansainvälinen strategia- ja kehittämistyö kokoavasti turvallisuussektorilla - Mahdollisuus yhtenäiseen käytäntöön koko maassa - Synergiahyötyjä tukitoiminnoissa (mm. tietotekniikka, hankinnat), kaluston käytössä ja mahdollisesti henkilöstön yhteiskäytössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa (raja, puolustusvoimat, poliisi) - Edellytykset valtion tuottavuustavoitteiden saavuttamiselle paranisivat keskitetyssä järjestelmässä
Haasteena - Tiukka normiohjaus, omistajaohjauksen vaikeus - Lähes yksinomaan kuntien rahoitus, vaikea vaikuttaa kustannuksiin - Alan kehittämistyö - Kustannustenjakokiistat kuntien välillä on saatava ratkaistua	Haasteena - Yhteistyö voi hankaloitua sairaankuljetuksessa, ensihoidossa, rakennusvalvonnassa ja kaavoituksessa - Vaikutus vapaaehtoistoimintaan - Toiminnan tuottavuus kärsii jatkuvista muutoksista - Kuntakentän vaikutusmahdollisuudet resurssien suuntaamiseen ja muihin linjauksiin - Yhteys kuntien turvallisuustyöhön hankalampaa - Muutoksen kustannukset - Valtion ja kuntien välinen kustannusselvitys kuntien kannalta oikeudenmukaiseksi ja tuottavuuteen kannustavaksi

LIITE. Pelastustoimen kustannustietoa vuosilta 2003–2004

Pelastustoimen alueet aloittivat toimintansa vuoden 2004 alussa. Kun alueille laadittiin vuoden 2004 talousarvioita, jouduttiin monien asioiden osalta ratkaisut tekemään vaihtelevien ja osin hatarienkin perusteiden pohjalta. Vuoden 2005 talousarvioiden laadinnan pohjana olivat jo alkuvuoden 2004 tiedot taloudellisesta kehityksestä. Julkisuudessa on esiintynyt paljon arvioita siitä, että pelastustoimen kustannukset olisivat nousseet huomattavasti.

Tarkasteltaessa pelastustoimen uudistuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan katsoa, että siirryttäessä vuodesta 2003 vuoteen 2004 muutokseen kohdistui ylimääräisiä kustannuspaineita seuraavasti:

1. Kustannukset, jotka eivät johdu organisointitavan muutoksesta
- yleinen palkkakustannusten nousu
- viranomaisradioverkon käyttömaksujen perinnän aloittaminen

2. Kustannukset, jotka ovat kertaluontoisia muutoksesta johtuvia
- tietojärjestelmien uudistaminen
- eräät laiteinvestoinnit

3. Kustannukset, jotka ovat olleet olemassa, mutta tulleet muutoksen yhteydessä näkyviin
- taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon kustannukset
- toimitilojen vuokrakustannukset
- sisäisten tukipalvelujen kustannukset

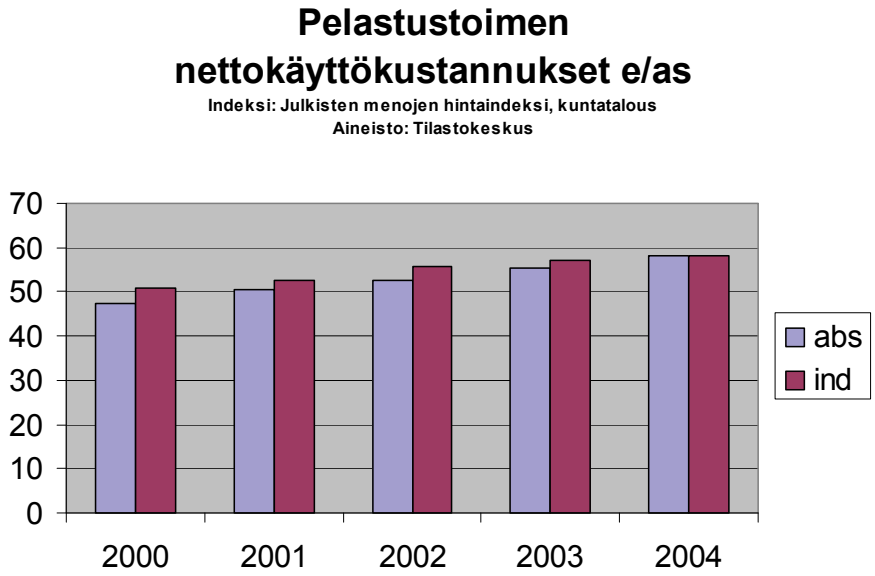
4. Kustannukset, jotka voidaan katsoa muutoksen seurausvaikutuksiksi
- palkkojen harmonisointi
- eräiden henkilöstöryhmien palkankorotukset
- henkilökunnan määrän lisäys

5. Kustannukset, jotka siirrettiin vuoteen 2004
- virkojen täyttäminen
- uusien virkojen perustaminen
- mm. palotarkastusten hoitamatta jättäminen

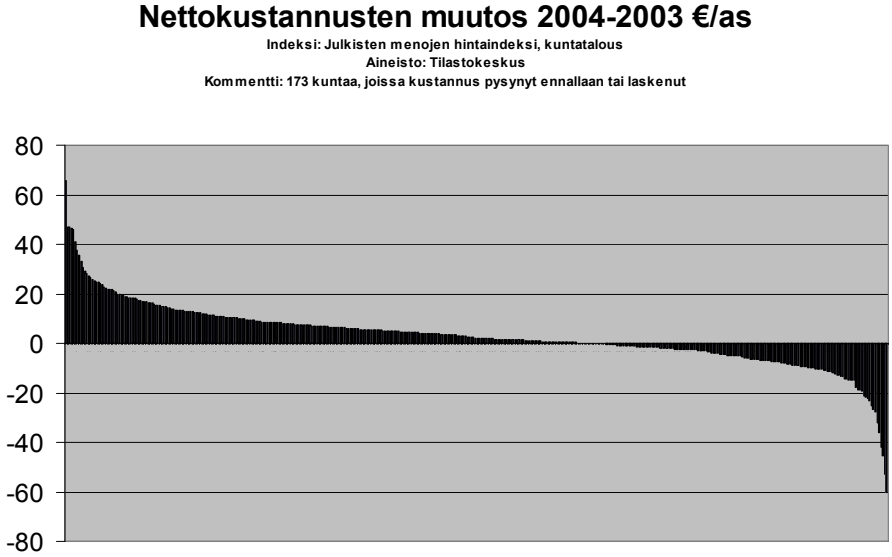
Tilastokeskuksen vuoden 2004 kuntien tilinpäätöstietojen mukaan pelastustoimen bruttokustannukset olivat vuonna 2004 noin 418 miljoonaa euroa ja nettokustannukset noin 303 miljoonaa euroa. Asukasta kohden lasketut nettokustannukset olivat noin 58 euroa/asukas.

Tilastokeskuksen kuntien vuoden 2004 tilinpäätöstietojen perusteella on nähtävissä, että pelastustoimen nettokäyttökustannukset ovat pysyneet lähes vuoden 2003 tasolla, kun yleinen kustannustason nousu otetaan huomioon (kuva 1). Kaikissa kuvissa on aikaisemmat kustannustiedot korjattu julkisten menojen hintaindeksillä (kuntatalous) ja kaikki luvut on laskettu euroa/asukas. Kuvassa ovat pelastustoimen nettokustannukset tilastokeskuksen kuntien tilinpäätöstietojen mukaisina.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella käy selville, että osassa pelastustoimen alueita kustannukset ovat nousseet ja osassa alueita laskeneet. Kun katsotaan yksittäisen kunnan maksuosuuksia, ovat ne monessa kunnassa nousseet ja nousu on voinut olla hyvinkin suuri. Yli 170 kunnassa kustannukset ovat puolestaan laskeneet (kuva 2).



Kuva 1. Pelastustoimen nettokäyttökustannukset.

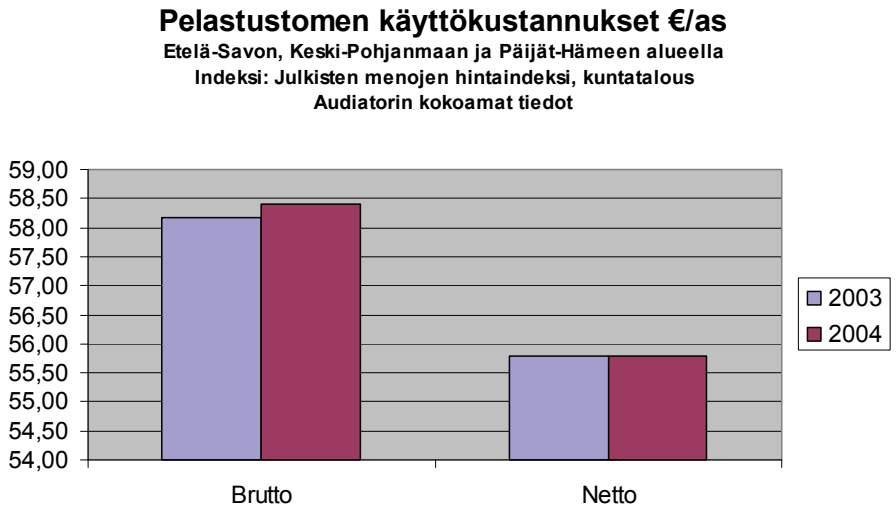


Kuva 2. Pelastustoimen nettokäyttökustannusten muutos kunnittain €/as vuosina 2004-2003.

Sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton asiantuntijat tekivät selvityksen pelastustoimen ensimmäisen toimintavuoden kustannuksista kolmella pelastustoimen alueella. Alueet olivat Etelä-Savo, Keski-Pohjanmaa ja Päijät-Häme. Selvitys tehtiin kuntien tilinpäätöksistä vuosilta 2003 ja 2004. Kustannustiedoissa otettiin huomioon ne pelastustoimen palvelut, jotka ovat yhteisiä kaikille alueen kunnille, jolloin esimerkiksi sairaankuljetuksesta aiheutuneet tulot ja menot puhdistettiin laskelmista pois. Muilta osin kustannustiedot tehtiin molempien vuosien osalta keskenään vertailukelpoisiksi.

Selvityksen mukaan mainituilla alueilla asukasta kohden yhteenlasketut bruttokustannukset nousivat noin 0,4 prosenttia ja nettokustannukset pysyivät samoina. Tarkastelussa vuoden

2003 kustannukset on indeksikorjattu vuoden 2004 tasoon. Indeksinä on julkisten menojen hintaindeksi, kuntatalous (kuva 3).



Kuva 3. Pelastustoimen käyttökustannukset eräillä alueilla vuosina 2003 ja 2004 €/as.

Tilastokeskuksen aineiston perusteella koko maan osalta bruttokustannukset nousivat vuodesta 2003 vuoteen 2004 noin 3 prosenttia ja nettokustannukset noin 2 prosenttia. Esimerkiksi viranomaisradioverkon käyttömaksut nostivat pelastustoimen kustannuksia reilut 3 miljoonaa euroa vuodessa, joka merkitsee noin yhden prosentin kustannusten nousua. Käyttömaksujen perintä aloitettiin vuoden 2004 alussa pelastustoimen alueellistamisesta riippumatta.

Kun tarkastellaan kustannusten muutosta vuodesta 2000 alkaen on vuosittainen kustannusten nousu koko maassa ollut 2,7 prosentista 6,0 prosenttiin, joten toimintaan kohdistuneista kustannuspaineista huolimatta muutos vuodesta 2003 vuoteen 2004 on pienempi kuin muina vuosina (kuva 1).

Pelastustoimen alueilla kustannusten jako perustuu kuntien keskenään tekemiin sopimuksiin ja perusteet poikkeavat merkittävästikin eri alueiden välillä. Yleensä on sovittu myös siirtymäajasta, jonka kuluessa yhtenäiset perusteet tulevat käyttöön. Tämä tarkoittaa sitä, että koko siirtymäajan kuntien kustannukset alueen sisällä muuttuvat vuosittain, vaikka on sovittukin esimerkiksi lopulliseksi jakoperusteeksi euroa/asukas.

Johtopäätökset

- Alueellistamisesta ei ole aiheutunut yleistä pelastustoimen kustannusten nousua
- Eri alueilla kustannukset ovat saattaneet nousta tai laskea
- Yksittäisen kunnan kustannukset ovat saattaneet nousta tai laskea
- Kuntien kustannusten jakoperusteet ovat erilaisia
- Kustannusten jakoperusteet ovat erilaisia eri alueilla

LIITTEET
Osa IV

Liite 14. Yhteistyössä palo- ja pelastustoimen tulevaisuus -julkaisu

SUOMEN KUNNALLISLIITTO
Alue- ja ympäristöosasto
Markku Haiko 6.3.1992

Tämä julkaisu on syntynyt Suomen Kunnallisliiton palo- ja pelastustoimen konsultointihankkeiden yhteydessä tuotetun materiaalin ja saatujen kokemusten perusteella.

Julkaisussa pohditaan palo- ja pelastustoimen yhteistyömahdollisuuksia sekä tarkastellaan niitä esteitä, joita yhteistoiminnan kehittämiselle on olemassa.

Avarampaan ajatteluun

Palo- ja pelastustoimi on yksi vanhimpia kunnan hoitamia tehtäviä. Sen tarkoituksena on turvata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä tulipalojen ja muiden onnettomuuksien vaikutuksilta.

Henkilöstö on ylpeää ammatistaan ja innostunutta tehtävistään. Taitoja harjoitellaan tunnollisesti. Omia apuvälineitä sekä omaa kalustoa kehitetään ja rakennetaan.

Vapaaehtoisuus on tyypillistä. Tuskin millään muulla alalla on kunnalle kuuluvia tehtäviä uskottu niin laajasti vapaaehtoisille järjestöille ja henkilöille kuin palo- ja pelastustoimessa.

Kaikesta edellä sanotusta huolimatta toiminnan julkinen kuva ei ole paras mahdollinen. Joukkoja moitiskellaan paloasemalla makuusta. Yleisimmäksi työtapaturmaksi mainitaan loukkaantumiset lentopallon peluussa. Palo- ja pelastustoimen sisällä on jännitteitä – vapaaehtoiset vastaan vakinaiset. Alalla työskentelevät ovat huolissaan arvostuksen puutteesta. Kunnan muussa hallinnossa palo- ja pelastustoimi koetaan helposti välttämättömäksi pahaksi, jota hoidetaan vain lain pakottamana.

Palo- ja pelastustoimi on monissa kunnissa uudelleen arvioinnin edessä. Siltä odotetaan uutta otetta yhteityöhön sekä kunnan sisällä että naapurikuntien kanssa.

Kuntatason yhteistyömahdollisuuksia löytyy lukemattomia. Kunnan käytössä olevan kaluston huolto, ongelmajätteiden vastaanotto, kunnan varasto- ja varikkotoiminnat, kunnan omat riskianalyysit, erilaiset päivystykset ja varallaolot sekä yhteiset henkilöt esimerkiksi kunnan teknisen sektorin kanssa ovat muutamia esimerkkejä.

Palo- ja pelastustoimella on mahdollisuus toimia pioneerina kuntayhteistyön saralla. Palo- ja pelastustoimen henkilöstön aloitteellisuudella ja aktiivisuudella voitaisiin voittaa koko alan arvostuksen nousu muista pioneerieduista puhumattakaan.

Vapaaehtoisuuden varassa 400 kuntaa

Palo- ja pelastustoimesta vastaa yleensä palolautakunta apunaan palopäällikkö ja muu henkilöstö sekä palokunnat. Kunnissa oli vuonna 1989 60 vakinaista palokuntaa, 187 puolivaki-

naista palokuntaa ja 591 sopimuspalokuntaa.

Sopimuspalokunta on yleensä vapaaehtoinen palokunta (VPK) tai teollisuuslaitoksen palokunta (TPK). Kunta ja palokuntaa ylläpitävä yhdistys tai teollisuuslaitos ovat sopineet palokunnan osallistumisesta kunnan palo- ja pelastustoimen tehtäviin. Kunnalla voi olla yksi tai useampia sopimuspalokuntia. Sopimuksen mukaisista palveluista kunta maksaa korvauksen palokuntia ylläpitäville organisaatioille tai niiden puolesta palo- ja pelastustoimen tehtäviin osallistuville henkilöille.

Puolivakinainen palokunta eroaa VPK:sta siinä, että kunta tekee sopimukset suoraan toimintaan osallistuvien henkilöiden kanssa. Henkilöt saavat korvaukset – toimenpidepalkkiot – suoraan kunnalta.

Vakinaisessa palokunnassa pääosa henkilöstöstä on päätoimisesti palkattua. Usein sellaisellakin kunnalla, jolla on vakinainen palokunta on myös sopimuspalokuntia. Niiden tehtävät voivat vaihdella ensilähdön palokunnista reservipalokuntiin.

Palokunnissa oli henkilöstöä vuonna 1989 sisäasiainministeriön tietojen mukaan seuraavasti:

	Vakinaiset palokunnat	Muut palokunnat	Yhteensä
Päällystö	382	540	922
Alipäällystö	316	32	348
Miehistö	2348	505	2853
Muu henkilöstö	448	112	560
Sivutoiminen henkilöstö	19	336	355
Toimenpidepalkkaiset	456	4017	4473
Sopimuspalokuntalaiset	2753	7631	10348
Yhteensä	6722	13173	19895

Noin 400:ssa kunnassa ollaan vapaaehtoisuuden varassa. Erityisesti pienissä kunnissa palo- ja pelastustoimen vahvuus on hyvin toimivassa vapaaehtoisessa palokuntajärjestelmässä. Nyt tulisi käydä perusteellinen keskustelu vapaaehtoisen palo- ja pelastustoiminnan kehittämisestä ja tulevaisuuden turvaamisesta. On tarpeen löytää palo- ja pelastustoimen kehittämistavat niin, että vapaaehtoisuus säilyy ja kuntien yhteistyö kehittyy.

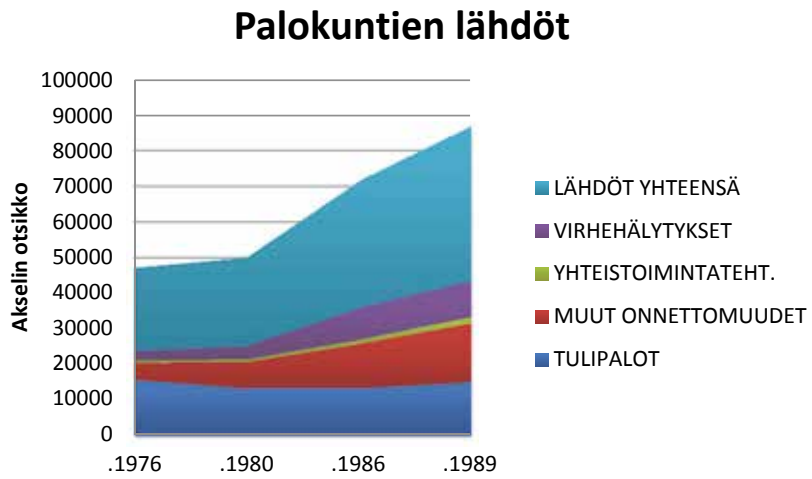
Palo- ja pelastustehtävät muuttuvat

Varsinaisten tulipalojen määrä on pysynyt vuodesta 1976 vuoteen 1989 lähes saman suuruisena. Muiden onnettomuuksien määrä on sen sijaan kasvanut noin kolmin kertaiseksi. Esimerkiksi sellaiset liikenneonnettomuudet, joissa on tarvittu palokuntien apua ovat lähes nelinkertaistuneet.

Seuraavan sivun kuvassa on esitetty palokuntien lähtöjen kehitys onnettomuusryhmittäin.

Onnettomuuksien luonne on muuttunut ja muuttuu. Tulipalot ovat tulleet vaikeammiksi ja vaikeammin hallittaviksi. Pelastustehtävät lisääntyvät. Palokuntien toimintaa kehitetään etupainotteisiksi ja sammutustekniikka kehittyy ja muuttuu. Henkilöstöltä vaaditaan nykyistä laajempaa ammattitaitoa.

Tapahtuneiden onnettomuuksien ohella myös riskit esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksissa ja käytössä ovat kasvaneet. Tulevaisuudessa palo- ja pelastustoimen palveluita ja



asiantuntemusta tarvitaan myös entistä enemmän erilaisten ympäristöongelmien hoidossa.

Tämän vuosikymmenen aikana korostuu ennalta ehkäisevä toiminta. Palvelutarve rakentamiseen ja peruskorjaukseen liittyvässä neuvonnassa, ohjauksessa ja konsultoinnissa lisääntyy. Palotarkastusten painopiste siirtyy entistä selvemmin riskikohteisiin.

Ihmisten luontainen omatoimisuus vähenee. Palokunnan apuun turvaudutaan herkästi esimerkiksi kaatuneiden tai kaatumassa olevien puiden poistamisessa ja muissa vastaavissa tehtävissä. Palo- ja pelastustoimen tehtävänä on parantaa ihmisten omatoimisuutta. Tarvitaan koko eliniän jatkuvaa kansalaisten turvallisuuskasvatusta.

Palo- ja pelastustoimen on kyettävä kehittymään kunnissa tapahtuvien muutosten tahdissa. On varauduttava uusien taajama-alueiden syntymiseen, kuntiin sijoittuvan yritystoiminnan muutoksiin, liikenneonnettomuuksien lisääntymiseen, kansainvälistymisen ja ihmisten vapaan liikkumisen mukanaan tuomiin vaaroihin jne.

Tulevina vuosina palvelut on turvattava nykyistä pienemmillä taloudellisilla voimavaroilla. Palkatun henkilöstön käyttöä laajennettava muihinkin kuin palo- ja pelastustoimen tehtäviin. Vapaaehtoisuuteen perustuvan palokuntajärjestelmän jatkuvuudesta on huolehdittava, otettava käyttöön vakinaisen henkilöstön joustavat työaikamallit ja lisättävä toiminnan omarahoitusosuutta. Tarvitaan tuoloa tuottavia uusia palveluita.

Perinnettä kuntien yhteistyöhön

Palo- ja pelastustoimen kehittämiseen on vaikuttanut voimakkaasti 1970-luvun puolivälissä voimaan tullut palo- ja pelastustoimilaki. Myös valtion osallistuminen palo- ja pelastustoimen kustannuksiin mahdollisti alalla huomattavan voimavarojen lisäyksen varsinkin pienissä kunnissa. Esimerkiksi ensimmäisen kantokykyluokan kunnalle oli edullista palkata palopäällikkö. Saihan kunta 75 % valtionosuutta palopäällikön palkkakustannuksiin. Kun päällikkö maksoi 17 penniä kunnallisveroa, olivat palkkakustannusten nettovaikutukset kunnan talouteen varsin pieniä.

Kun palo- ja pelastustoimen valtionosuudet muuttuivat laskennallisiksi, koettiin palo- ja pelastustoimen kustannusten nousseen. Tilinpäätöksessä toiminnan nettorivi oli aikaisempaa suurempi, koska valtionosuutta ei merkittykään suoraan palo- ja pelastustoimen tuloksi.

Vaikka kuntakohtaisuus onkin ollut leimaa antavaa, on alalla periteisesti vaalittu myös yhteistyötä yli kuntarajojen. Palo- ja pelastustoimilain mukaan läänit on jaettava yhteistoiminta-alueisiin. Niille on nimettävä aluepalopäällikkö ja laadittava yhteistoimintasuunnitelma. Kunnat on velvoitettu antamaan apua yhteistoimintasuunnitelmaan perustuen toisille kunnille. Kunnille on annettu mahdollisuus keskinäiseen sopimukseen perustuen hoitaa muitakin palo- ja pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä yhteisesti.

Nykyinen yhteistyö on ollut suurimmalta osalta avun antamista onnettomuustapauksissa. Se on yleensä perustunut vastavuoroisuuteen – talkoohenkeen. Apua on annettu ja saatu ilman suurempaa hallintobyrokratiaa ja riitaa aiheutuneiden kustannusten korvaamisista.

On tehty myös pitemmälle menevää yhteistyötä. Eräissä tapauksissa kunta – yleensä pieni – on antanut koko palo- ja pelastustoimen hoidon naapurilleen. Joillakin kunnilla on myös yhteisiä viranhaltijoita. Naapurikuntien viranhaltijat ovat tehneet myös epävirallista yhteistyötä keskenään.

Aluehälytyskeskusten rakentaminen ja ylläpito on ollut lakiin perustuvaa ja pakollista palo- ja pelastustoimen yhteistyötä, joka syntyvaiheessaan oli usen varsin kivuliasta. Nyt hälytyskeskusjärjestelmää ollaan edelleen kehittämässä. Keskusten määrä vähenee ja yhteistyön laajentamista mm poliisihallinnon suuntaan selvitetään.

Kuntien välistä yhteistyötä halutaan tiivistää. Palo- ja pelastustoimi on yksi keskeisistä kuntien välisen yhteistyön alueista. Yhteistyöllä halutaan saavuttaa tuloksellisuuden paranemista ja kustannusten alentamista. Palo- ja pelastustoimi on hyvä kuntayhteistyön aloituskohde. Sillä on yhteistyöperinne ja se on kustannuksiltaan vain 1–1,5 % kuntien käyttötalousmenoista. Yhteistyön epäonnistuessa voidaan helpommin palauttaa tilanne ennalleen kuin sellaisella hallinnon alalla, jossa kustannusvaikutuksen ovat suuremmat.

Yhteistyön tarve kasvaa, koska suurissa ja riskialttiissa kohteissa tuloksellinen sammutus- ja pelastustoiminta edellyttää, että onnettomuuspaikalle saadaan nopeasti useampia tavoitevahvuisia (1+5) yksiköstä. Jotta tämä toteutuisi joudutaan usein hälyttämään saman aikaisesti useamman palokunnan yksiköitä jopa useamman kunnan alueelta.

Perusajatus yhteistyöstä on, että koko palo- ja pelastustoimi järjestetään useamman kunnan alueella kuntarajoista välittämättä. Toiminta suunnitellaan koko alueella niin, että alueen erityispiirteet ja riskit otetaan huomioon. Kuntien alueella turvataan sellainen palvelutaso kuin kunnat haluavat.

Yhteistoiminta rakennetaan olemassa olevaa palokuntajärjestelmää kehittämällä. Yhteistoiminnassa mukana olevien kuntien palokuntia ja niiden yksiköitä käytetään koko alueella. Palonehkäisy ja hallinto hoidetaan yhteisesti. Palkatun henkilöstön toimenkuvia kehitetään jakamalla vastuu ja tehtävät uudelleen. Yhteistoiminta järjestetään kuntien välisillä sopimuksilla.

Analyysi alueesta – alku yhteistyölle

Kun yhteistoimintamahdollisuuksia ryhdytään selvittämää on kuntien määriteltävä palo- ja pelastustoimelle asetettavat vaatimukset sekä selvitettävä erilaiset mahdollisuudet vaatimuksiin vastaamiseksi. Vaikka palo- ja pelastustoimen palvelutason yksiselitteinen määrittely on vaikeaa, sitä voidaan kuitenkin lähestyä analysoimalla aluetta, sen kokoa, asukasmäärää, taajaasutuksen määrää ja sijaintia, liikenneväyliä, vesistöjä, rakennuskantaa jne. Samoin analysoi-

daan alueen riskikohteita ja niiden sijaintia. Riskikohteita ovat esimerkiksi teollisuuslaitokset, henkilöturval¬lisuuden kannalta vaaranalaiset laitokset, vaarallisten aineiden kuljetusreitit, lentokentät, pohjavesialueet, vedenottamot jne.

Ominaispiirteiden ja riskikohteiden perustella voidaan selvittää, millaisten onnettomuuksi-en mahdollisuus on olemassa ja millä tavoin palo- ja pelastustoimen tulee varautua mahdollisiin onnettomuuksiin. On arvioitava myös, millaisin ennaltaehkäisevin toimenpitein voidaan vaikuttaa onnettomuusriskien pienentämiseen ja miten tarvittaessa hoidetaan sammutuspelastustehtävät tehokkaasti.

Kun lisäksi selvitetään, kuinka nykyinen järjestelmä täyttää asetetut vaatimukset, voidaan laatia suunnitelma toiminnan kehittämisestä. Samalla tiedetään ne vahvuudet ja heikkoudet, jotka nykyisessä järjestelmässä ovat.

Analyysivaiheessa on oleellista, että kehittämisen lähtökohtana ovat kussakin kunnassa palo- ja pelastustoimelle asetetut tavoitteet. Yhteistoiminnalla pyritään siihen, että nuo tavoitteet saavutetaan mahdollisimman taloudellisesti. Yhteistoiminta onnistuu, kun kaikki mukana olevat kunnat voivat hyötyä siitä.

Yhteistyöllä yhteen lukuisia tehtäviä

Palo- ja pelastustoimen perustehtävät ovat sammutus- ja pelastustoiminta sekä palonehkäisytyö. Näiden tehtävien lisäksi paloviranomaiset huolehtivat monista muistakin tehtävistä, jotka johtuvat muusta lainsäädännöstä tai muista järjestelyistä. Näistä yleisimmät ovat öljyvahinkojen torjunta, erilaiset tarkastukset ja katselmukset sekä sairaankuljetus. Jotta tehtävien hoitaminen on mahdollista, tarvitaan koko joukko erilaisia tukipalveluita, joita tässä yhteydessä kutsutaan ylläpitotehtäviksi.

Sammutus- ja pelastustoiminta
Sammutus- ja pelastustoiminnalla tarkoitetaan palokuntien suorittamia kiireellisiä tehtäviä ihmisten ja omaisuuden pelastamiseksi tulipaloissa ja muissa onnettomuustapauksissa.

Kuntien yhteistoiminta sammutus- ja pelastustoiminnassa parantaa kuntien turvallisuustasoa. Toiminta saadaan etupainotteiseksi ja alueella olevaa erityiskalustoa pystytään hyödyntämään tehokkaasti. Palokuntien käyttö yhdenmukaistuu ja yhteiset johtamisjärjestelyt parantavat sammutus- ja pelastustoiminnan valmiutta.

Palokunnat
Kiireellisissä sammutus- ja pelastustehtävissä palokuntien suorituskyky perustuu toimintavalmiuteen. Se muodostuu palokuntien yksiköiden määrästä, niiden lähtöajasta ja onnettomuuspaikalle siirtymiseen kuluvasta ajoajasta.

Vuodelta 1982 peräisin olevien ohjeiden mukaan toimintavalmiudelle asetettavien vaatimusten selvittämiseksi kunnan alue jaetaan palovaaraa aiheuttavien seikkojen perusteella toimintavalmiuspiireihin.

Ensimmäiseen toimintavalmiuspiiriin kuuluvat sellaiset alueet, joissa mm korkeita asuin rakennuksia, tiheää puutaloasutusta, sairaaloita, huolto- ja rangaistuslaitoksia, suurehkoa teollisuutta, yhtenäisiä varastoalueita tai muita erityistä palo- ja henkilöturvallisuutta vaarantavia laitoksia, varastoja tai liikennettä. Nämä kohteet palokunnan on saavutettava pääosiltaan 10 minuutin toimintavalmiusajassa.

Toiseen toimintavalmiuspiiriin kuuluvat sellaiset alueet, joilla ei ole ensimmäisen toimintavalmiuspiirin tunnusmerkkejä. Tämän ulkopuolelle voi vielä jäädä harvaan asuttua aluetta ja metsäaluetta. Toiseen toimintavalmiuspiiriin kuuluvat tärkeimmät alueet edellytetään palokuntien saavuttavan 20 minuutin toimintavalmiusajassa.

Vakinaisilta palokunnilta edellytetään välitöntä lähtövalmiutta. Yksikön on oltava liikkeellä alle minuutin kuluttua hälytyksestä. Vapaaehtoisilla ja puolivakinaisilla palokunnilla lähtöaikavaatimus on viisi minuuttia.

Koska useamman kunnan muodostaman alueen riskikohteista ei useinkaan voida saavuttaa yhdeltä paloasemalta käsin riittävän toimintavalmiusajan kuluessa, joudutaan sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvat palokuntien yksiköt hajasijoittamaan eri puolilla aluetta oleviin toimipisteisiin.

Suunniteltaessa yksiköiden sijoittamista on otettava huomioon yhteistoiminnassa hoidettavan alueen riskikohteiden sijainti ja olemassa olevien palokuntien toimintavalmiusajat kuntarajoista välittämättä. Tarkastelu voidaan tehdä esimerkiksi sijoittamalla samaan karttaan riskikohteet ja olemassa olevien palokuntien 10 minuutin ja 20 minuutin todelliset toimintavalmiusalueet. Karttatarkastelu osoittaa myös palokuntien toimintaan ja sijoittamiseen liittyvät kehittämistarpeet. Samoin voidaan suunnitella erityistoimenpiteitä esimerkiksi sellaisissa laitoksissa, joihin palokunnat eivät ehdi riittävän ajoissa.

Alueellista palo- ja pelastustointa kehitettäessä on erittäin tärkeää huolehtia palokuntien ja erityisesti vapaaehtoisten palokuntien aktiivisuudesta ja niiden toimintavalmiuden kehittymisestä. Tämä edellyttää, että palokunnat muodostavat toisiaan tukevan järjestelmän, jossa kukin palokunta tuntee itsensä tarpeelliseksi ja voi säilyttää omanarvontuntonsa.

Jos palo- ja pelastustoimessa vapaaehtoisuus häviää, joudutaan toiminta järjestämään vakinaisten palokuntien varaan. Se merkitsee huomattavaa kustannusten lisäystä. Jotta vakinaisessa palokunnassa voidaan pitää yhtä 1 + 5 (esimies ja viisi miestä) henkilön yksikköä jatkuvassa lähtövalmiudessa paloasemalla, tarvitaan vähintään 24 henkilöä. Yhden henkilön aiheuttamat henkilöstömenot ovat noin 170 000 mk/vuosi. Yhden yksikön ylläpidosta aiheutuu noin neljän miljoonan markan henkilöstömenot.

Kun toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen, neljän miljoonan markan rahasummalla hoidetaan parhaimmillaan kolmen neljän kunnan koko palo- ja pelastustoimi. Toimintaan osallistuu aktiivisesti 80–90 henkilöä.

Yhteistoiminta-alueella palokunnat voivat myös erikoistua eri tyyppisiin tehtäviin. Erikoistuminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi vesistöissä tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnassa, teollisuuslaitosten onnettomuuksissa ja vaarallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen torjunnassa. Erikoistuminen ei kuitenkaan saa olla sellaista, että se heikentää palokuntien sammutus- ja pelastustehtävien hoidon perusammattitaitoa.

Yhteisesti järjestetty palo- ja pelastustoimi merkitsee, että palokuntia johdetaan ja niiden käyttö järjestetään keskitetysti. Vastuu tästä tehtävästä tulee antaa yhdelle päällystöön kuuluvalle henkilölle.

Sopimuspalokuntia koskevat sopimukset on tarpeen tarkistaa alueelliseen ajatteluun soveltuviksi. Käytännössä tämä voi merkitä sanamuodon tarkistuksia esimerkiksi siitä, että palokunnille maksettavat korvaukset maksetaan yhteisen organisaation kautta ja että palokunnat

osallistuvat sammutus- ja pelastustehtäviin koko yhteistoiminnassa hoidettavalla alueella. Yhteistoiminta saattaa johtaa siihen, että palokuntien korvausperusteet yhtenäistyvät.

Kuntien keskinäistä yhteistyötä kehitettäessä on tarpeen, että työtä tehdään yhtesitoimin niin palkatun kuin vapaaehtoisen henkilöstönkin kanssa.

Päivystys ja varallaolo
Päivystyksellä tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että henkilöstö on sidottu paloasemalle. Näin joudutaan menettelemään yleensä vakinaisissa palokunnissa, koska niiltä edellytetään välitöntä lähtövalmiutta. Vakinaisissa palokunnissa päivystää ympäri vuorokauden vähintään minimi vahvuinen yksikkö – esimies ja kolme miestä (1+3). Myös niissä kunnissa, joissa on varsinaisena palokuntana puolivakinainen tai sopimuspalokunta, saattaa osa henkilöstöstä olla paloasemapäivystyksessä.

Varallaolo puolestaan tarkoittaa sitä, että henkilöstö on muualla kuin paloasemalla. Varallaolossa voi olla sekä päällystö että miehistö. Varallaololla halutaan yleensä varmistaa se, että puolivakinaisen tai sopimuspalokunnan henkilöstöstä on turvattu ainakin minimi vahvuinen ensilähtö – esimies ja kaksimiestä (1+2).

Kun joissakin kunnissa on päivystys ja varallaolo järjestetty sisäasiainministeriön 1982 olevan ohjeen mukaan, saattaa paloasemalla päivystää ympäri vuorokauden yksi mies, joka joutuu odottamaan muualta tulevan lisämiehityksen saapumista ennen kuin onnetto-muuspaikalle voidaan lähteä. Jatkuva yhden henkilön paloasemapäivystyksen järjestämiseksi tarvitaan vähintään neljä palomiestä.

Usein samoissa kunnissa sopimuspalokuntien ja puolivakinaisten palokuntien ongelmana on saada riittävästi henkilöitä liikkeelle arkisin työaikana. Voitaisiin ajatella, että neljä päätoimista henkilöä parantaisivat palotoimen valmiutta huomattavasti enemmän olemalla yhtä aikaa päivätyössä. Yöt ja viikonloput hoidettaisiin varallaolojärjestelyin. Näin päivisin olisi välittömässä lähtövalmiudessa yksi toimintakykyinen yksikkö. Samalla palo- ja pelastustoimen henkilöstön yhteistyötä voitaisiin tiivistää ja laajentaa kunnan muun hallinnon kanssa.

Yhteistoiminta-alueella palokuntien päivystys- ja varallaolojärjestelyt voidaan toteuttaa joko niin, että joko päivystys tai varallaolo järjestetään kaikkiin palokuntiin tai vain osaan niistä. Ratkaisuun vaikuttaa olennaisesti se, millainen tehtävä palokunnalla alueellisessa järjestelmässä on.

Päällystön päivystys tai varallaolo voidaan järjestää yhteisesti siten, että alueella on jatkuvasti vähintään yksi päällystöön kuuluva henkilö hälytettävissä onnettomuuspaikalle.

Nykyisin päällystön varallaolo on järjestetty varsinkin pienemmissä kunnissa niin, että vuorotteluun osallistuu päällystöviranhaltijoiden ohella myös miehistöä ja sopimuspalokuntien päällystöä. Näin ollen on mahdollista, että suurellakaan alueella ei ole yhtään päällystöviranhaltijaa hälytettävissä onnettomuuspaikalle.

Kun päällystön päivystys tai varallaolo järjestetään yhteisesti, lisääntyy palokuntien vastuu ensitoimenpiteiden käynnistämisestä onnettomuuspaikalla. Vuorossa oleva päällystöön kuuluva henkilö saattaa ehtiä paikalle vasta palokunnan yksikön jälkeen. Tästä seuraa, että palokunnan ensilähdön mukana on riittävän esimieskoulutuksen saanut henkilö. Tarvittaessa tämä joudutaan varmistamaan varallaolojärjestelyin.

Palokuntien hälyttäminen
Palokuntien hälyttäminen tapahtuu yleensä hälytyskeskuksen saaman hätäilmoituksen perusteella. Lähtökohtana on, että aina hälytetään onnettomuuspaikkaa lähin palokunta sekä varalla oleva päällystöviranhaltija.

Nykyisin toiminnassa pyritään kehittämään etupainotteisuutta. Se tarkoittaa, että onnettomuuspaikalle hälytetään saman aikaisesti useamman palokunnan yksiköt. Näin halutaan varmistaa riittävästi henkilöstöä ja kalustoa alkuvaiheen torjuntatoimenpiteissä.

Etupainotteisen toiminnan kehittämiseksi sisäasiainministeriössä on valmisteilla ohjeet. Niiden mukaan palokuntien lähdöt jaetaan osalähtöön, peruslähtöön ja tukilähtöön. Peruslähtö muodostuu vähintään kolmesta tavoitevahvuisesta yksiköstä. Ne voidaan koota useamman palokunnan yksiköistä. Ylikunnallinen yhteistyö mahdollistaa sen, että toimintaan voidaan käyttää useamman kunnan alueella olevia palokuntien yksiköitä. Näin on mahdollista parantaa palo- ja pelastustoimen palvelutasoa niin, että kustannukset eivät olennaisesti muutu.

Tehokas toiminta edellyttää selkeitä palokuntien hälytysohjeita. Niissä määritellään, miten hälytyskeskus hälyttää palokunnat, jotta etupainotteisuus toteutuu. Hälytysohjeissa voidaan ottaa huomioon myös palokuntien mahdollinen erikoituminen ja niiden käytössä oleva erikoiskalusto.

Muut palokuntien tehtävät
Eräät varsinkin vakinaiset palokunnat huolehtivat sairaankuljetuksesta. Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminta voidaan järjestää useamman kunnan alueella riippumatta siitä kuuluuko sairaankuljetus jonkun olemassa olevan palokunnan tehtäviin vai ei.

Yhteistoiminta-alueella on tarkoituksenmukaista hyödyntää niin palokuntien kuin yksityisten ja terveyskeskusten itsensä järjestämä sairaankuljetus mahdollisimman laajasti.

Siitä miten alueen sairaankuljetus järjestetään sovitaan terveydenhuollosta vastaavien viranomaisten kanssa. Tärkeää on, että sairaankuljetus on järjestetty alueen palvelutarpeet ja palvelusta aiheutuvat kustannukset huomioon ottaen.

Jos kunnat järjestävät palo- ja pelastustoimen yhteisesti, on luonnollista, että öljyvahinkojen torjunta säilyy palo- ja pelastustoimen tehtävänä. Siihen voi erikoistua esimerkiksi yksi alueen palokunnista. Yhteistoiminta ei myöskään estä muiden palo- ja pelastustoimelle kuuluvien tehtävien säilyttämistä edelleen palo- ja pelastustoimen tehtävinä.

Palonehkäisy
Palonehkäisytyön avulla pyritään jo ennalta estämään onnettomuuksien syntyminen ja luomaan mahdollisimman hyvät edellytykset pelastustoimille onnettomuustapauksissa. Palonehkäisytyöhön kuuluvat rakenteellinen palonehkäisy, palotarkastukset ja nuohous.

Vastaisuudessa palonehkäisytyö keskitetään entistä enemmän ennalta riskialttiiksi tiedettyihin kohteisiin. Tätä tukevat myös uudet palotarkastusmääräykset, joiden mukaan aiemmin kerran kolmessa vuodessa tapahtuvat tarkastukset voidaan tehdä kunnan harkinnan mukaan jopa kymmenen vuoden välein.

Palonehkäisytyö soveltuu hyvin hoidettavaksi useamman kunnan alueella yhteisesti. Yhteistoiminta mahdollistaa, että käytettävissä olevalla henkilöstöllä voidaan tehostaa palonehkäisytyötä. Samalla voidaan yhtenäistää määräysten ja ohjeiden tulkinta eri kunnissa sekä mahdol-

listaa henkilöstön erikoistuminen luonteeltaan eri tyyppisten kohteiden tarkastuksissa.

Yhteistoiminta voidaan organisoida siten, että koko alueen palonehkäisytyöstä vastaisi yksi henkilö – alueen palotarkastaja. Muutoin tarvittava henkilöstömäärä mitoitetaan työmäärän perusteella. Yhteistoiminta ei myöskään heikennä kuntalaisten saamaa neuvontapalvelua, kun hyödynnetään puhelintekniikkaa ja sovitaan vastaanottoajoista – ”toimistopäivistä” – eri kunnissa.

Rakenteellinen palonehkäisy
Rakenteellinen palonehkäisy tarkoittaa sitä, että turvallisuutta pyritään parantamaan niin maankäytön suunnittelun kuin rakentamisen keinoin. Rakenteellinen palonehkäisy perustuu rakennuslainsäädäntöön sekä sen nojalla annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin. Päävastuu siitä kuuluu kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Paloviranomaiset ovat asiantuntijoina ja lausunnon antajina. Turvallisuuden parantamiseksi tarvitaan eri viranomaisten kesken tiivistä yhteistyötä

Kun palonehkäisytyö järjestetään useamman kunnan alueella keskitetysti, yhteistoiminnasta kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisten kanssa vastaa alueen palotarkastaja. Hän itse tai häntä avustavat henkilöt antavat tarvittavat lausunnot ja osallistuvat tarvittaessa rakennuslautakunnan kokouksiin ja työmailla pidettäviin katselmuksiin. Tarkemmasta työnjaosta ja noudatettavista menettelytavoista sovitaan alueen rakennustarkastajien kanssa.

Palotarkastustoiminta
Palotarkastusten yhteydessä valvotaan, että rakennukset ja laitteet ovat paloturvallisuuden kannalta kunnossa. Vaikka palo- ja pelastustoimen voimavarat ovatkin lisääntyneet, ei palotarkastuksia kaikissa tapauksissa ole kyetty hoitamaan aiemmin voimassa olleiden määräysten mukaan. Uudet määräykset mahdollistavat sen, että palotarkastuksissa voidaan keskittyä niihin kohteisiin, joissa on ennalta ehkäisevällä toiminnalla saavutetaan suurimmat hyödyt.

Uusien määräysten soveltamisesta ei ole vielä sellaisia kokemuksia, joiden perusteella voitaisiin arvioida niiden vaikutuksia työmäärään. Varsinaisten palotarkastusten aikavälin määrittely joustavasti antaa hyvät mahdollisuudet myös kuntien yhteistoiminta-alueella keskittää voimavarat järkevästi. Tarkastuspiirit voidaan muodostaa kuntarajoista välittämättä ja yhtenäistää palotarkastuskäytäntö sekä ohjeiden soveltaminen ja tulkinta kaikissa alueen kunnissa.

Nuohous
Yhteistoiminnasta huolimatta nuohous voidaan järjestää edelleen kunnallisesti tai piirinuohoojia käyttäen. On mahdollista, että alueella on saman aikaisesti käytössä molemmat järjestelmät. Nuohouspiirit voidaan haluttaessa muodostaa kuntarajoista välittämättä.

Hallinto ja muut ylläpitotehtävät
Ylläpitotehtäviksi kutsutaan tässä yhteydessä sellaisia tukipalveluita, jotka ovat välttämättömiä palo- ja pelastustoimen perustehtävien hoitamiseksi. Ylläpitotehtäviä ovat mm. hallinto, koulutus, kaluston huolto, tiedotus ja valistus jne. Nämä tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan järjestää keskitetysti useamman kunnan alueella.

Tehtävien hoidon kannalta ei ole olennaista merkitystä sillä, missä kunnassa alueen palo- ja pelastustoimen hallinnollinen keskus sijaitsee. Tehtävät voidaan keskittää siihen kuntaan, joka voi parhaiten tarjota toiminnan tarvitsemien tukipalvelut. Kunnan ei tarvitse olla alueen maantieteellisessä keskipisteessä eikä alueen suurin kunta. Tehtävät voidaan sijoittaa esimerkiksi siihen kuntaan, jossa niiden hoito tulee taloudellisesti edullisimmaksi.

Palo- ja pelastustoimen hoitaminen yhteisesti merkitsee ylläpitotehtävien osalta sitä, että:

- alueen kunnilla on yksi luottamushenkilötoimielin ja yksi palopäällikkö,
- palo- ja pelastustoimen suunnittelu ja kehittämien tapahtuu yhteisesti koko alueella,
- henkilöstö- ja taloushallinto hoidetaan keskitetysti,
- kaluston ja tilojen hankinta sekä ylläpito hoidetaan yhteisesti,
- yhteistoiminta muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa hoidetaan keskitetysti,
- asiakaspalvelu hoidetaan tasapuolisesti koko alueella ja
- toiminnan seuranta järjestetään niin, että mukana olevat kunnat voivat osaltaan seurata saamaansa palvelua ja palvelusta aiheutuvia kustannuksia.

Hallinto
Palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaan kunnassa on palolautakunta. Vapaakuntakokeilua koskevan lain mukaan kunta voi antaa palo- ja pelastustoimen tehtävien hoidon myös muulle lautakunnalle tai viranomaiselle. Palolautakuntaa ei myöskään aseteta niissä kunnissa, jotka ovat antaneet yhteistoimintasopimuksen nojalla koko palo- ja pelastustoimen toisen kunnan tehtäväksi.

Useamman kunnan muodostamalla alueella palo- ja pelastustoimen asiat voidaan käsitellä yhdessä lautakunnassa. Kunnat voivat palo- ja pelastustoimilain mukaan hoitaa palo- ja pelastustoimen tehtävät yhteisesti. Tällöin laadittavassa sopimuksessa voidaan sopia yhteisen palolautakunnan muodostamisesta. Siihen kukin kunnista valitsee jäsenet yhteistoimintasopimuksessa määritetyllä tavalla. Yhteinen lautakunta on sijoitettava jonkun kunnan hallintoorganisaatioon. Sijoittamisesta sovitaan yhteistoimintasopimuksessa.

Yhteisen lautakunnan luonnollinen sijaintipaikka on siinä kunnassa, jossa hoidetaan muutoinkin palo- ja pelastustoimen keskitetyt ylläpitotehtävät. Lautakunnan jäsenmäärän tulisi olla sellainen, että lautakunta säilyy toimintakykyisenä. Lautakunnan puheenjohtajuus ja varapuheenjohtajuus voivat valtuustokausittain vuorotella kuntien kesken.

Koska kuntien yhteinen lautakunta muodostaa sen toimielimen, jossa ovat edustettuina yhteistoiminta-alueen kunnat, sille tulee johtosäännöllä antaa mahdollisimman laajat valtuudet hoitaa itsenäisesti niin toiminnalliset kuin taloudellisetkin asiat esimerkiksi kaluston hankinnat, henkilöstövalinnat jne.

Lautakunta hoitaa tehtäviään kuntien sopimien raamien puitteissa. Raameja sovittaessa määritellään palvelutaso ja toiminnan taloudelliset vaatimukset. Lautakunnan tulee järjestää toiminta niin, että koko alueella riittävä ja haluttu palvelutaso pystytään saavuttamaan. Lautakunnan esittelijänä toimii palopäällikkö, joka samalla vastaa koko alueen palo- ja pelastustoimen järjestämisestä.

Palo- ja pelastustoimen kehittäminen
Useamman kunnan muodostaman alueen palo- ja pelastustoimen kehittämistä koskevat asiat valmistellaan yhteisesti yhteislautakunnan johdolla. Palo- ja pelastustoimen kehittämistä suunniteltaessa on otettava huomioon koko alueella tapahtunut ja ennakoitavissa oleva kehitys.

Kehittämisen tulee perustua alueen asukaslukuun ja työpaikkarakenteeseen sekä mahdollisesti erityistä riskiä sisältävän toiminnan ennakoitavissa olevaan sijoittumiseen alueelle. Onnettomuustilanteita, poikkeusoloja ja palo- ja pelastustoimen järjestelyjä koskevat suunnitelmat laaditaan koko aluetta koskeviksi.

Mikäli yhteistoimintasopimusten perusteella kunnilla on omia velvoitteita palo- ja pelastustoimen suhteen, niiden tarvitsemat toimenpiteet kukin kunta käsittelee omissa suunnitelmissaan.

Talouden hoito
Palo- ja pelastustoimen talouden hoito ja maksuliikenne voidaan keskittää yhteen kuntaan. Sinne muodostetaan palo- ja pelastustoimesta itsenäinen tulosyksikkö. Se saa tulonsa kuntien maksuosuuksista. Saamillaan tuloilla se kattaa kaikki kustannuksensa. Talouden hoidosta vastaa palopäällikkö.

Palo- ja pelastustoimen tilinpito järjestetään niin, että sen perusteella voidaan seurata kaikkia palo- ja pelastustoimen tuloja ja menoja. Kaikilla yhteistyökunnilla on oltava samanlaiset mahdollisuudet seurata talouden hoitoa.

Kaluston hankinta ja käyttö
Palo- ja pelastustoimen kaluston omistavat joko kunnat tai palokunnat. Yhteistoiminnan kannalta on tärkeää, että kalustoa voidaan käyttää kaikkien kuntien alueella ja kalustosta aiheutuvat kustannukset voidaan kohdistaa toiminasta aiheutuviin yhteisiin kustannuksiin.

Toiminnan kannalta paras tulos saavutetaan silloin, kun ainakin kuntien omistama kalusto luovutetaan yhteiseen käyttöön. Sitä ei estä myöskään mahdollisesti kaluston hankintaan saatu valtionosuus. Yhteisessä käytössä oleva kalusto voidaan säilyttää kunkin kunnan omaisuutena tai se voidaan siirtää yhden kunnan omaisuudeksi.

Uusi kalusto hankitaan yhteisesti ja yhteiseen käyttöön. Kunnat osallistuvat kaluston hankintakustannuksiin sopimiensa perusteiden mukaisesti.

Kuntien on sovittava, miten kalustojärjestelyt toteutetaan. Samoin on sovittava, miten menetellään kaluston suhteen yhteistoiminnan mahdollisesti purkautuessa. Asiasta voidaan sopia esimerkiksi siten, että kunta saa luovuttamansa kaluston takaisin siinä kunnossa kuin se sopimuksen purkautuessa on. Sopimuksen voimassaoloaikana hankitun uudesta kalustosta kukin saa maksuosuuksiensa mukaisen osuuden joko kalustona tai rahana.

Kun kalusto on yhteisessä käytössä, se sijoitetaan alueelle sammutus- ja pelastustoiminnan asettamien vaatimusten mukaisesti. Kalustoa sijoitettaessa on otettava huomioon alueella olevien palokuntien toimintaedellytysten turvaaminen ja edelleen kehittäminen. Kaluston sijoituksesta voi päättää yhteistoimintasopimuksessa määriteltyjen periaatteiden mukaan yhteislautakunta, palopäällikkö tai palokuntien toimintavamiudesta vastuussa oleva päällystöviranhaltija.

Yhteistoiminta mahdollistaa kaluston kehittämisen yhtenäisten standartdien mukaisiksi ja tarkoituksenmukaisen erityiskaluston hankinnan. Kaikissa kunnissa ei välttämättä tarvita samanlaista kalustoa.

Luonnollisesti kunnan määräysvalta kaluston sijoittamissa ei koske palokuntien omistamaa kalustoa. Sen kaluston osalta, jonka esimerkiksi VPK:t omistavat joudutaan yhteistoimintaa kehitettäessä neuvottelemaan palokuntien kanssa. Palokuntien kanssa on myös tarpeen sopia siitä, millaisin periaattein uutta kalustoa hankitaan.

Kaluston huolto ja korjaus
Kaluston huollossa pyritään siihen, että onnettomuustilanteessa tai harjoituksissa käytössä

olleen kaluston toimintavalmius palautetaan mahdollisimman nopeasti. Tähän liittyvät järjestelyt ja huollot voi tehdä esimerkiksi kalustoa käyttänyt henkilöstö.

Sen sijaan muu huolto ja kaluston testaus voidaan järjestää keskitetysti. Alueella riittää, kun yhdelle paloasemista järjestetään huollon vaatimat tilat ja laitteet. Huollon voi suorittaa palkattu palotoimen henkilöstö.

Kun huollot järjestetään keskitetysti, voivat ongelmaksi muodostua hajasijoitetun kaluston päivittäiset huolto- ja tarkastustoimenpiteet. Tehtävät voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että jonkun kaluston sijaintikunnan palveluksessa olevan henkilön tehtäviin sisällytetään ao. toimenpiteet ja hänet perehdytetään niihin. Voidaan sopia myös siitä, että päivittäiset huollot ja tarkastukset hoitaa sopimuspalokunnan henkilöstö.

Paloasemat ja muut tilat
Yhteisesti järjestetty palo- ja pelastustoimi edellyttää, että alueella toimivilla palokunnilla on asianmukaiset ja riittävät tilat. Tilojen tarpeeseen ja varustukseen vaikuttaa se, miten kalusto alueella tullaan sijoittamaan ja miten kaluston huollot järjestetään. On mahdollista, että toiminnan kannalta hyvään ratkaisuun päästään, vaikka ei rakennettaisikaan perinteistä paloasemaa kaikkine kaluston huollon vaatimine tiloineen.

Paloasemat ja muut palo- ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat voivat olla edelleen sen kunnan omistuksessa, joka tilat on rakentanut. Ne vuokrataan palo- ja pelastustoimen yhteiseen käyttöön. Jos paloasematilat ovat VPK:n omistuksessa, joudutaan niiden käytöstä ja kehittämisestä sopimaan palokunnan kanssa erikseen.

Uusien tilojen rakentaminen voidaan järjestää joko niin, että kukin kunta rahoittaa ne itse tai niiden hankintaan osallistuvat alueen kaikki kunnat yhteisesti ja kustannusten jaosta sovitaan.

Yhteinen tilojen hankinta mahdollistaa sen, että tarvittaessa alueella voidaan parantaa tai uusia palokuntien käytössä olevia tiloja sellaisissakin tapauksissa, että yhdellä kunnalla ei ole siihen mahdollisuuksia. Palo- ja pelastustoimen sisällä syntyneitä säästöjä tai ulkopuolisesta toiminnasta hankittuja tuloja voitaisiin käyttää esimerkiksi alueella tarvittavien tilojen kehittämiseen.

Koulutus
Koulutuksen avulla pyritään ylläpitämään ja parantamaan henkilöstön ammattitaitoa. Koulutuksen avulla voidaan osaltaan pitää huolta henkilöstön työmotivaatiosta. Palo- ja pelastustoimen parissa työskentelevien henkilöiden ohella koulutusta saattaa tarvita esimerkiksi koulujen, sairaaloiden, majoitusliikkeiden ja teollisuuslaitosten henkilöstö.

Vastuu koulutuksesta kuuluu lähinnä sille henkilölle, joka huolehtii palokuntien toimintavalmiuden ylläpidosta. Varsinaisina kouluttajina toimivat muutkin palo- ja pelastustoimen henkilöt.

Koulutus voidaan hoitaa yhteistoiminta-alueen kunnissa keskitetysti yhteisen koulutussuunnitelman mukaisesti. Keskittämien ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivätkö alueelle sijoittuvat palokunnat tarvitsisi omaa koulutustaan ja omia harjoituksiaan. Palokuntakohtainen koulutus toteutetaan vuosittaisen koulutusohjelman mukaisesti. Ohjelmaan sisällytetään myös yhteistoimintakoulutusta alueen muiden palokuntien kanssa.

Tiedotus ja valistus
Tiedotus ja valistus voidaan hoitaa keskitetysti. Sen hoitaminen on palopäällikön vastuulla, mutta käytännön tehtävien hoitoon osallistuvat muutkin taitojensa ja vastuualueidensa edellyttämällä tavalla. Alueella noudatettavat tiedottamisen periaatteet ja tiedotusmateriaalin tulisi olla yhteistä.

Onnettomuuspaikalla tapahtuvasta tiedotuksesta vastaa toimintaa johtava henkilö. Tiedotusvälineiden kanssa voidaan sopia käytännöstä näissä tapauksissa.

Yhteistä tiedotus- ja valistustoimintaa kehitettäessä on huomattava, että henkilöt edustavat koko alueen palo- ja pelastustointa eikä pelkästään asuin- tai työpaikkakuntaansa.

Varautuminen poikkeuksellisiin oloihin
Varautuminen suuronnettomuuksiin tai muihin poikkeusoloihin tehdään keskitetysti koko alueella. Palo- ja pelastustoimen osalta asiasta vastaa yksi päällystöviranhaltija.

Mikäli palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät keskitetään, voidaan myös väestön suojelun suunnittelu ja varautuminen hoitaa keskitetysti. Väestön suojelulaki antaa mahdollisuuden, että kunnat voivat hoitaa yhteisesti väestönsuojelun valmisteluun liittyviä tehtäviä. Sen sijaan täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät on edelleenkin järjestettävä kuntakohtaisesti ja lain mukaan kunnanjohtaja on ylin väestönsuojeluviranomainen kunnassa. Tosin tässä suhteessa kehitys on kulkemassa siihen suuntaan, että myös täytäntöönpanotehtävät voitaisiin hoitaa yhdessä niissä kunnissa, joissa palo- ja pelastustoimenkin tehtävät hoidetaan yhteisesti.

Yhteinen henkilöstö lisää liikkumatilaa

Palo- ja pelastustoimen henkilöstömääriä ja henkilöstön kehittämiselle asetettuja tavoitteita on selvitetty esimerkiksi palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstön käyttöjaoston mietinnössä (Pelastusosaston julkaisu B:6/86). Mietinnön periaatteet ovat osittain vanhentuneita, niitä voidaan pitää vain suuntaa antavina ja ne muodostavat yhden arviointiperusteen. Tarvittavan henkilöstömäärän kunnat joutuvat käytännössä arvioimaan omilla perusteillaan.

Mietinnössä esitetyt arviointiperusteet voivat johtaa hyvinkin erilaiseen tulokseen sen mukaan tarkastellaanko useamman kunnan muodostamaa aluetta yhtenä kokonaisuutena vai erillisinä kuntina.

Otetaan esimerkiksi eräs viiden kunnan alue, jossa kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä on runsaat 20 000. Mietinnön mukaan kuntakohtaisesti järjestetty palo- ja pelastustoimi edellyttäisi yhdeksän päätoimista päällystöön kuuluvaa ja viisi miehistöön kuuluvaa henkilöä. Mikäli esimerkkialue olisikin yksi kunta siellä tarvittaisiin vähintään kolme päätoimista päällystöön kuuluvaa ja neljä miehistöön kuuluvaa henkilöä. Ristiriita korostaa terveen harkinnan käyttämistä ja alueen ominaisuuksien ja riskien tuntemusta.

Todellisuudessa esimerkkialueella on viisi palopäällikköä, neljä muuta päällystöön kuuluvaa ja seitsemän palomiestä. Voidaan perustellusti kysyä onko järkevää, että alueella viisi päällikköä tekee ja miettii alueelle viisi palo- ja pelastustoimen kehittämissuunnitelmaa, pyörittää hallintoa, tuskailee niukkojen rahojen kanssa ja suree palo- ja pelastustoimen huonoa arvostusta. Saavutettaisiinko sama tulos muun kaltaisella kokoon panolla? Voitaisiinko esimerkiksi osa päälliköiden viroista muuttaa muiksi päällystö-, alipäällystö- tai miehistöviroiksi?

Yhteistoiminnan järjestäminen mahdollistaa henkilöstörakenteen kehittämisen. Hoidettaessa palo- ja pelastustoimi yhteisesti tarvitaan yksi palopäällikkö ja riittävä määrä muuta päällystöä, alipäällystöä ja miehistöä. Määrään vaikuttaa mm:

- alueen ominaispiirteet kuten laaja-alaisuus,
- asutuksen ja muiden riskikohteiden sijoittumi¬nen,
- palokuntien määrä ja palokuntamuoto,
- palotarkastusten aiheuttama työmäärä ja
- palokuntien muut tehtävät esimerkiksi osallistuminen sairaankuljetukseen.

Yhteistoiminta mahdollistaa henkilöstön uudelleen organisoinnin sekä tarkoituksenmukaisen ja alueiden tarpeita mahdollisimman hyvin palvelevan työnjaon. Esimerkiksi yksi henkilö toimii alueen palopäällikkönä ja vastaa koko toiminnasta, yksi vastaa palonehkäisystä, yksi väestönsuojelun valmistelusta ja poikkeusolojen suunnittelusta sekä yksi palokuntien toimintavalmiudesta.

Palopäällikön ja muiden keskeisten viranhaltijoiden valinta, tulisi tapahtua yhteisessä lautakunnassa. Se on perusteltua, koska lautakunnassa ovat edustettuina kaikki alueen kunnat. Aikaa vievää lausunnon pyytämistä tai toisten kuntien kuulemista ei näin olle tarvittaisi. Samalla konkretisoituisi lautakunnan vastuu koko alueen palo- ja pelastustoimen hoitamisessa, vaikka lautakunnan kuuluukin jonkun alueella olevan kunnan hallinto-organisaatioon.

Yhteistoiminnan kehittämisen esteenä on pidetty sitä, että kun alueen koko kasvaa, muuttuvat myös henkilöstön kelpoisuusvaatimukset. Päällikkö tarvitsee esimerkiksi palomestarin tutkinnon.

Mikäli alueen koko ylittää kelpoisuusvaatimusten rajan, voidaan yhteistoimintaa käynnistettäessä olemassa oleva henkilöstö sijoittaa yhteiseen organisaatioon ilman, että kelpoisuusehdot asettavat sille esteitä. Esimerkiksi koko yhteistoiminta-alueen palopäällikön kelpoisuudet määräytyvät käynnistysvaiheessa alueen asukasluvultaan suurimman kunnan kelpoisuusehtojen mukaan. Myöhemmin, kun henkilöt vaihtuvat tulee seuraajien täyttää alueen koon mukaiset kelpoisuusvaatimukset.

Jos palo- ja pelastustoimi hallinnollisesti keskitetään, on mahdollista, että palo- ja pelastustoimen viranhaltijat siirtyvät ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan viranhaltijoiksi. Viranhaltijan siirtäminen toisen kunnan virkaan edellyttää kuitenkin nykyisen virkasäännön mukaan viranhakumenettelyä.

Toinen mahdollisuus on, että virat ovat eri kuntien virkoja, mutta yhteistoimintasopimuksessa on määritelty, että viranhaltijain velvollisuuksiin kuuluvat virkatehtävät kaikissa yhteistoiminta-alueen kunnissa.

Luontevin ratkaisu on, että virat ovat yhden kunnan virkoja. Se ei kuitenkaan edellytä, että viranhaltijat asuvat siinä kunnassa, jonka virkoja ne ovat. Virkajärjestelyjä koskevat asiat on sisällytettävä yhteistoimintasopimukseen. Uusien virkojen perustamisesta tai olemassa olevien lakkauttamisesta ja muuttamisesta kuntien on sovittava keskenään.

Säästöt pitkällä aikavälillä

Yhteinen palo- ja pelastustoimi mahdollistaa sen, että taloudellisia voimavaroja voidaan käyttää joustavammin koko alueella. Sisäisin järjestelyin mahdollistetaan sellaiset kehittämis-

toimenpiteet, joihin ei millään kunnalla yksikseen ole mahdollisuuksia.

Yhteistoiminnalla voidaan saavuttaa 10–20 prosentin säästöt palo- ja pelastustoimen menoista. Säästöjen suuruuteen vaikuttaa olennaisesti se, miten olemassa oleva toiminta on järjestetty ja mieten sitä voidaan kehittää. On varmasti tilanteita, joissa yhteistoiminta ei tuo edes välittömästi osoitettavaa säästöä. Se syntyy vasta pitemmällä aikavälillä henkilökunnan käytön tehostumisena, henkilökunnan rakenteen muutoksina sekä kalusto- ja tilainvestointien järkevöitymisenä.

On totta, että merkittävää pelastusta palo- ja pelastustoimen säästöillä ei kunnallistalouteen onnistuta järjestämää. Sen sijaan on mahdollista ylläpitää tai parantaa turvallisuuspalvelujen tasoa hakemalla luonteva ja tiivis yli kuntarajojen ulottuva yhteistyö. Palo- ja pelastustoimella on tässä suhteessa etsikkoaikansa juuri nyt. Jos sitä palo- ja pelastustoimen parissa työskentelevät eivät nyt käytä hyväkseen, sen käyttää joku muu.

Yhteistoimintasopimuksessa sovittavaa

Palo- ja pelastustoimen yhteistoimintasopimusta laadittaessa joudutaan sopimaan ainakin seuraavista asioista:

- Hallinto ja yhteislautakunta
- Virkajärjestelyt sopimuksen voimaantullessa ja sen jälkeen
- Noudatettavat säännöt
- Vahingonkorvausvastuu
- Palokunnat
- Omaisuus kuten tilat, kalusto ja varusteet
- Talouden hoito
- Kustannustenjako
- Korvausten maksaminen
- Viivästyskorko
- Valtionosuudet ja -avustukset ja valtuudet niiden hakemiseen
- Sopimuksen irtisanominen
- Omaisuudenjako sopimuksen purkautuessa
- Sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo

Vaikka kustannusten jakoperusteena voidaan käyttää esimerkiksi kuntien asukaslukua, veroäyrimäärää, onnettomuusmäärien pitkäaikaisia keskiarvoja, palotarkastuskohteiden määrää tai nykyisten kustannusten keskinäistä suhdetta, luontevin kustannustenjakoperuste on asukasluku.

Liite 15. Yhteistoimintasopimusesimerkki

SUOMEN KUNTALIITTO
Yhdyskuntatekniikka
Markku Haiko

SOPIMUSESIMERKKI

17.10.1994

YHTEISTOIMINTASOPIMUS

Vilkkilän kunta ja Kissalan kunta ovat tehneet palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/75) 9 §:n nojalla tämän sopimuksen koko palo- ja pelastustoimen hoitamisesta Vilkkilän kunnan ja Kissalan kunnan alueella.

1 Hallinto

Vilkkilän kunnalla ja Kissalan kunnalla on yhteinen palo- ja pelastustoimen hallinto, jonka alaisuudessa hoidetaan kaikki palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaiset kunnille kuuluvat palo- ja pelastustoimen tehtävät.

Samoin hoidetaan myös alueella väestönsuojelulain, aluksista aiheutuneiden vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/79) sekä maa- alueella tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetun lain (378/47) mukaiset öljyvahinkojen torjuntatehtävät.

2 Lautakunta

Kunnilla on yhteinen pelastuslautakunta, joka toimii kuntien yhteisenä palolautakuntana.

Pelastuslautakunta on Vilkkilän kunnan lautakunta ja kuuluu Vilkkilän kunnan hallintoorganisaatioon.

Huom. Koska kysymyksessä on lautakunta sen tulee kuulua jommankumman kunnan hallintoorganisaatioon.

Pelastuslautakunnassa on _____ jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä. Vilkkilän kunnanvaltuusto valitsee lautakuntaan _____ jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä. Kissalan kunnanvaltuusto valitsee lautakuntaan _____ jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä.

Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valitsevat kuntien valtuustot vuorotellen, kumpikin valitsemiensa varsinaisten jäsenten keskuudesta siten, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat eri kunnista.

Lautakunnan puheenjohtajan valitsee ensimmäisen kerran Vilkkilän kunnan / Kissalan kunnan valtuusto ja varapuheenjohtajan Kissalan kunnanvaltuusto / Vilkkilän kunnanvaltuusto.

Kummankin kunnan kunnanhallitus nimeää edustajansa pelastuslautakuntaan. Pelastuslautakunnan kokouskutsut lähetetään täydellisenä myös kummankin kunnan kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle, joilla on kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus.

Lautakunnan kokouksissa asiat esittelee palopäällikkö ja hänen estyneenä ollessaan _____.

Huom. Sopimuksessa sovitusta menettelytavasta on syytä mainita myös palo- ja pelastustointa koskevassa johtosäännössä tai kunnan hallintosäännössä.

3 Virat ja toimet

Kunnilla ovat pelastuslautakunnan alaisina yhteiset palopäällikön ja _____ _____ virat.

Palopäällikön ja _____ virat ovat Vilkkilän kunnan päävirkoja, joiden haltijain on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät myös Kissalan kunnassa.

_____ virat ovat Kissalan kunnan päävirkoja, joiden haltijain on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät myös Vilkkilän kunnassa.

(Vaihtoehto
Palopäällikön, _____ ja _____
virat ovat Vilkkilän kunnan päävirkoja, joiden haltijoiden on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät myös Kissalan kunnassa.)

Palopäällikön virkaan liitetään Vilkkilän kunnan väestönsuojelupäällikön tehtävät ja _____ virkaan liitetään Kissalan kunnan väestönsuojelupäällikön tehtävät.

4 Virat ja toimet sopimuksen tekohetkellä

Vilkkilän kunnassa on sopimuksentekohetkellä seuraavat palo- ja pelastustoimen virat sekä työsopimussuhteiset toimet:

Kissalan kunnassa on sopimuksentekohetkellä seuraavat palo- ja pelastustoimen virat sekä työsopimussuhteiset toimet:

5 Virkajärjestelyt sopimuksen voimaantullessa

Tässä kohdassa sovitaan virkajärjestelyistä sopimuksen voimaan tullessa. Esimerkiksi virkojen lakkauttamisista ja muuttamisista tai uusien perustamisista. Tässä sovitaan myös mahdollisista viranhaltijoiden siirroista viroista toiseen. On huomattava, että virkasäännön mukaan toisen kunnan viranhaltijaa ei voida siirtää toisen kunnan virkaan ilman hakumenettelyä.

Vaikka virat olisivatkin erikseen kummankin kunnan virkoja, henkilöt toimivat yhteisen pelastuslautakunnan alaisuudessa. Esimiehenä on palopäällikkö.

Yhteisten viranhaltijoiden velvollisuuksiin on syytä sisällyttää maininnat virkatehtävien hoito velvollisuudesta molempien kuntien alueella.

Sopimusteksti on parasta muotoilla sovitun perusteella.

6 Virkajärjestelyt sopimuksen voimaantulon jälkeen

Sopimuksen voimaantulon jälkeen perustettavat uudet palo- ja pelastustoimen virat ovat yhteisiä. Siitä, kumman kunnan virkoja ne ovat, on sovittava erikseen.

(Vaihtoehto
Sopimuksen voimaantulon jälkeen ovat uudet palo- ja pelastustoimen virat Vilkkilän kunnan virkoja. Uusien palo- ja pelastustoimen virkojen perustamisesta kuultava Kissalan kunnanhallitusta.)

Sopimuksen voimaantulon jälkeen palopäällikön _____virat täyttää Vilkkilän kunnanhallitus pyydettyään ennen valintaa lausunnon Kissalan kunnanhallitukselta.

Sopimuksen voimaantulon jälkeen _____ virat täyttää Kissal-an kunnanhallitus pyydettyään ennen valintaa lausunnon Vilkkilän kunnanhallitukselta.

(Vaihtoehto
Sopimuksen voimaantulon jälkeen kaikki virat täyttää pelastuslautakunta.)

Huom. Jos määritellään niin, että virat kuuluvat Vilkkilän kunnan hallinto-organisaatioon saattaa olla ristiriitaista, että täyttämisen hoitaa Kissalan kunnanhallitus. Sen vuoksi voitaisiin harkita, että virkojen täyttäminen annettaisiin yhteisen lautakunnan tehtäväksi, koska siinä ovat molemmat kunnat edustettuina.

7 Noudatettavat säännöt

Sen lisäksi, mitä laeissa ja asetuksissa on säädetty tai niiden nojalla määrätty noudatetaan yhteisen pelastuslautakunnan johtosäännön määräyksiä.

Pelastuslautakunnan johtosäännön hyväksyvät Vilkkilän kunnan ja Kissalan kunnanvaltuustot yhtäpitävin päätöksin.

Viranhaltijoiden osalta noudatetaan sen kunnan virkasääntöä, jonka virasta on kysymys.

Viranhaltijoiden palkkauksessa noudatettavista periaatteista sovitaan yhteisesti.

8 Vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvauslain mukaan kunnalle viranhaltijan virheellisestä menettelystä tai muutoin tehtävien hoitamisesta aiheutuva korvausvastuu jää sen kunnan kannettavaksi, jonka alueella onnettomuus on sattunut tai vahinkoon johtanut toiminta on tapahtunut.

9 Palokunnat

Kunnallisena palokuntana ovat _____ (luetellaan palokunnat). Palokunnilla on paloasema ja toimintakykyiset palokuntayksiköt nykyisissä sijaintikunnissaan.

10 Kiinteä omaisuus

Kumpikin kunta vastaa omistamiensa paloasemien ja niihin liittyvien laitteiden sekä muun kiinteän omaisuuden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä niistä aiheutuvista kustannuksista.

Huom. Voidaan menetellä myös siten, että kunnat luovuttavat kiinteän omaisuuden yhteiseen käyttöön.

11 Kalusto ja varusteet

Kunnat luovuttavat sopimuksen liitteenä no olevan luettelon mukaisen kaluston ja varusteet yhteiseen tämän sopimuksen mukaiseen käyttöön.

(Vaihtoehto
Kissalan kunta luovuttaa sopimuksen liitteenä no olevan luettelon mukaisen kaluston ja varusteet Vilkkilän kunnalle tämän sopimuksen mukaiseen käyttöön.)

Kaluston ja varusteiden sijoittamisesta päättää pelastuslautakunta. Sijoittamisessa on otettava huomioon palokunnan toimintaedellytysten turvaaminen ja kehittäminen kummassakin kunnassa.

Sopimuksen voimaantulon jälkeen pelastuslautakunta hankkii kaiken tarvittavan kaluston ja varusteet tämän sopimuksen mukaiseen yhteiseen käyttöön. Hankittu kalusto ja varusteet ovat Vilkkilän kunnan omaisuutta.

12 Talouden hoito

Palo- ja pelastustoimen talouden hoitoon sekä raha- ja maksuliikenteeseen liittyvät tehtävät hoitaa Vilkkilän kunta myös Kissalan kunnan puolesta.

Palo- ja pelastustointa koskeva tilinpito järjestetään siten, että siitä selviävät palo- ja pelastustoimen tulot ja menot. Kissalan kunnalla on oikeus tarkastaa tilinpito.

13 Kustannustenjako

Tämän sopimuksen edellyttämistä palo- ja pelastustoimeen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset jaetaan kuntien kesken _____.

Jaettaviin kustannuksiin luetaan kaikki palo- ja pelastustoimen käyttökustannukset vähennettynä palo- ja pelastustoimen tuloilla.

Valtionosuuteen ja -avustukseen oikeuttavat pääomamenot, joita ovat rakennusinvestoinnit ja valtionosuuteen ja -avustukseen oikeuttava kalustoinvestoinnit, jaetaan kuntien kesken _____. Valtionosuus ja -avustus haetaan kuntien kustannusosuuksiin.

Samoin menetellään myös palosuojelurahaston avustusten ja muiden avustusten osalta.

14 Korvausten ennakko

Kissalan kunta suorittaa Vilkkilän kunnalle 12 kohdassa sovitun korvauksen ennakkoa neljännesvuosittain etukäteen. Ennakko määräytyy Vilkkilän kunnan asianomaisen varainhoitovuoden talousarvion mukaisten käyttötalous- ja pääomatalousmenojen ja -tulojen perusteella.

Milloin kustannusten on arvioitu muodostuvan yleisen kustannustason muuttumisen tai muun syyn johdosta vähintäin ___ % talousarvion mukaista määrää suuremmaksi tai pienemmäksi, ennakkoa korotetaan tai alen¬netaan muutosta vastaavaksi.

Ennakot on suoritettava viimeistään laskussa mainittuna eräpäivänä, joka on määrättävä niin, että suoritukseen jää maksuaikaa vähintään __ päivää.

15 Lopullinen korvaus

Lopullinen korvaus selvitetään varainhoitovuosittain välittömästi Vilkkilän kunnan tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen. Lopullista korvausta laskettaessa otetaan suoritetut ennakot vähennyksinä huomioon.

Vilkkilän kunta antaa lopullisen korvauksen laskutuksen yhteydessä kustannusselvityksen Kissalan kunnalle.

Ennakon lisäksi maksettava määrä on suoritettava ja liika ennakko palautettava __ päivän kuluttua selvityksen antamisesta.

16 Viivästyskorko

Mikäli tämän sopimuksen mukainen suoritus ei tapahdu määräaikana, sille on maksettava __ %:n mukainen viivästyskorko.

17 Valtionosuudet ja -avustukset

Valtionosuuden suuruuden määräämistä ja valtionosuuden maksamista varten valtion asianomaiselle viranomaiselle annettavan selvityksen toimittaa Vilkkilän kunta Kissalan kunnan puolesta.

Vilkkilän kunnalla on tämän sopimuksen perusteella valtuutus Kissalan kunnan lukuun nostaa ja kuitata pääomamenoihin saatava valtionosuus ja -avustus sekä muut avustukset myös sen puolesta ja tulouttaa Kissalan kunnalle.

18 Sopimuksen irtisanominen

Sopimuskunnalla on oikeus irtisanoa tämä sopimus päättyväksi yhden vuoden irtisanomisajalla. Irtisanominen astuu voimaan irtisanomista seuraavan täyden kalenterivuoden jälkeen tammikuun ensimmäisenä päivänä.

19 Omaisuudenjako sopimuksen purkautuessa

Sopimuksen purkautuessa kumpikin kunta saa sopimuksen 11 kohdassa mainitun kaluston ja varusteet itselleen siinä kunnossa kuin ne sillä hetkellä ovat ellei muuta sovita.

(Vaihtoehto
Sopimuksen purkautuessa palauttaa Vilkkilän kunta sopimuksen 11 kohdassa mainitun kaluston ja varusteet Kissalan kunnalle siinä kunnossa kuin ne sillä hetkellä ovat ellei muuta sovita.)

Sopimuksen voimassaoloaikana hankitun omaisuuden osalta Kissalan -kunta on oikeutettu saamaan kuntien _____(esimerkiksi kustannusten jaon mukaan lasketun) korvauksen sopimuksen viimeisen voimassaolovuoden tasearvosta.

20 Sopimusten määrä

Tätä sopimusta on laadittu kolme (3) yhtäpitävää kappaletta, yksi kummallekin sopimuskunnalle ja yksi tiedoksi lääninhallitukselle.

21 Sopimuksen hyväksyminen ja voimaantulo

Tämä sopimus hyväksytään kunnanvaltuustojen yhtäpitävin päätöksin ja se tulee voimaan, kun päätökset ovat saaneet lainvoiman.

(allekirjoitukset)

Liite 16. Yhteistoimintaselvitysten raportteja

SUOMEN KUNNALLISLIITTO
Alue- ja Ympäristöosasto
Markku Haiko

MUISTIO

7.12.1990

ALAHÄRMÄN JA YLIHÄRMÄN PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTYÖ

Alahärmän ja Ylihärmän kunta ovat neuvotelleet palo- ja pelastustoimen yhteistyön kehittämisestä useita kertoja vuoden 1990 aikana. Neuvotteluihin ovat osallistuneet sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt. Neuvotteluissa on etsitty yhteistyön kehittämiseksi sellaista ratkaisua, jonka molemmat kunnat voisivat hyväksyä.

Alahärmän ja Ylihärmän kuntien yhteistyötoimikunta on kokouksessaan 1.11.1990 päättänyt, että palo- ja pelastustoimen alueella ryhdytään toteuttamaan aktiivista kuntien välistä yhteistyötä mahdollisimman pian.

Toimikunta on päättänyt, että yhteistyössä noudatetaan seuraavia periaatteita:

1
Kunnilla on yhteinen palotoimen hallinto, jonka alaisena kummankin kunnan palokunnat tekevät myöskin yhteistyötä. Myös palotarkastus ja väestönsuojeluhallinto on yhteinen.

2
Edellä mainittuja yhteisiä tehtäviä varten kunnilla on yhteinen pelastuslautakunta, joka kuuluu Alahärmän kunnan hallinto-organisaatioon.

Lautakunnassa on 9 jäsentä, joista Alahärmä nimeää 5 ja Ylihärmä 4.

Puheenjohtajaksi valitaan vuorotellen kummankin kunnan edustaja. Ensimmäinen vaalikausi arvotaan. Samalla tavalla valitaan varapuheenjohtaja.

Lautakunnan kokouksissa asiat esittelee palopäällikkö ja hänen estyneenä ollessaan palotarkastaja. Väestönsuojeluasiat esittelee kummankin kunnan väestönsuojelupäällikön tehtäviä hoitava henkilö.

3
Pelastuslautakunnan alaisena toimii palopäällikkö - väestönsuojelupäällikkö ja palotarkastaja - väestönsuojelupäällikkö, joista ensimmäinen on virkasuhteessa Alahärmän kuntaan ja jälkimmäinen Ylihärmän kuntaan.

Muuta henkilöstöä ei tässä vaiheessa palkattaisi. Kiinteistön ja palokaluston hoitoon sekä tarpeellisiin muihin aputöihin käytettäisiin kummassakin kunnassa teknisen toimiston henkilöstöä.

Väestönsuojeluasiat hoidettaisiin kuntakohtaisesti, koska nykyinen lainsäädäntö sitä edellyttää.

4
Päivystysjärjestelyt hoidettaisiin vakinaisilla viranhaltijoilla ja tarvittaessa tehtävään koulutuksen saaneilla palomiehillä. Lisäksi olisi hälytysvalmiudessa kummassakin kunnassa palomiehistöä.

5
Kumpaankin kuntaan hankitaan johtoauto välittömästi, kun valtionapupäätös on saatu.

6
Palotoimen yhteiset kustannukset jaetaan jäsenkuntien maksettavaksi asukaslukujen suhteessa.

7
Yhteistyö pyritään aloittamaan 1.1.1991 alkaen.

Palo- ja pelastustoimen henkilöstö on kommentoinut yhteistyötoimikunnan tekemää ehdotusta. Kommenteissa on ensisijaisesti esitetty huoli palokuntien toimintavalmiuden säilymisestä. Varsinkin arkisin päiväaikaan on koettu, että ehdotettu järjestely heikentää palokuntien toimintavalmiutta. Lisäksi on todettu, että palotarkastustoimintaa ja ehkäisevää palontorjuntatyötä ei pystytä hoitamaan kummassakaan kunnassa riittävän hyvin.

Suomen Kunnallisliiton konsulttiavusta kuntien palo- ja pelastustoimen yhteistyön kehittämisessä sovittiin 21.11.1990 Alahärmässä pidetyssä neuvottelussa. Neuvotteluun osallistui Suomen Kunnallisliitosta projektipäällikkö Markku Haiko.

Neuvottelussa sovittiin, että konsultti laatii esityksen yhteistyösuunnitelmaksi ja yhteistyösopimusluonnoksen.

Yhteistoiminta-alue

Yhteistoiminta-alue kattaa Alahärmän ja Ylihärmän kuntien alueet.

Väestömäärä Kuntien väkiluku	1.1.1990
Alahärmä	5 488
Ylihärmä	3 316
Yhteensä	8 804

Kunnallisten palokuntien toimintavalmiuden ja -vahvuuden suunnittelusta sisäasiainministeriön antaman ohjeen (N:o 910/630/82/17.8.1982) mukaan kunnat kuuluvat asukaslukunsa perusteella kuntaryhmiin seuraavasti:

Alahärmä kuntaryhmään 5 (5 000–7 500 asukasta)
Ylihärmä kuntaryhmään 6 (2 000–5 000 asukasta)

Asukasluvun perusteella koko alue voidaan rinnastaa kuntaryhmään 4
(7 500–15 000 asukasta). Vaikka kuntien väkiluku kasvaisikin vielä nykyisestään, ei siitä aiheudu näköpiirissä olevana aikana kuntaryhmämuutoksia.

Alueen taajamat

Alahärmässä	keskustaajama
	Voltti
	Hakola
Ylihärmässä	keskustaajama

Alueen riskikohteet
Taaja-asutuksen lisäksi palo- ja pelastustoimen kannalta erityisiä riskikohteita ovat:

Härmän sairaala
Kuntoutuskeskus Ylihärmässä
Kantatie 67
Rautatie
Lapuanjoki

Palo- ja pelastustoimen nykyiset järjestelyt

Lautakunta
Alahärmässä
Palolautakunta, joka hoitaa myös väestönsuojelutehtävät.
Palopäällikkö toimii esittelijänä.
Ylihärmässä
Palolautakunta, joka hoitaa myös väestönsuojelutehtävät.
Palopäällikkö toimii esittelijänä.

Talous
Palo- ja pelastustoimen käyttötalousmenot ovat:

	vuosi 1988	vuosi 1989	vuosi 1990
Alahärmä	728 000	729 000	868 000 (talousarvioluku)
Ylihärmä	403 000	465 000	554 000 (talousarvioluku)
Yhteensä	1 131 000	1 194 000	1 422 000

Palo- ja pelastustoimen käyttömenot ilman korkoja ja poistoja ovat:

	vuosi 1988	vuosi 1989	vuosi 1990
Alahärmä	599 000	597 000	718 000
Ylihärmä	389 000	440 000	529 000
Yhteensä	988 000	1 037 000	1 247 000

Palo- ja pelastustoimen tulot ilman valtionosuuksia ovat olleet molemmissa kunnissa suuruudeltaan 1 000–4 000 mk.

Öljyvahinkojen torjunnan bruttomenot ovat:

	vuosi 1988	vuosi 1989	vuosi 1990
Alahärmä	1 000	3 000	9 000
Ylihärmä	5 000	1 000	16 000
Yhteensä	6 000	4 000	25 000

Väestönsuojelun bruttomenot ovat:

	vuosi 1988	vuosi 1989	vuosi 1990
Alahärmä	32 000	25 000	33 000
Ylihärmä	59 000	60 000	80 000
Yhteensä	91 000	85 000	113 000

Henkilöstö
Kunnissa ovat seuraavat palo- ja pelastustoimen virat:

Alahärmä	palopäällikkö - väestönsuojeluohjaaja
	palotarkastaja (virka täyttämättä)
Ylihärmä	palopäällikkö - väestönsuojeluohjaaja

Lisäksi Alahärmässä on va palomies vuoden 1990 loppuun.

Palokunnat
Molemmissa kunnissa on puolivakinainen palokunta. Palokuntien vahvuudet ovat seuraavat:

Alahärmä	22 palomiestä, joista 5 vähintään yksikönjohtajatasoista sekä 11 palomiestä, joilla on vuoden 1990 alussa voimaan tullut pätevyys.
Ylihärmä	32 palomiestä, joista 5 vähintään yksikönjohtajatasoista.

Kalusto
Kuntien käytössä on seuraava kalusto:

Alahärmä	Sammutusauto
	Säiliöauto (6 000 litraa)
	Keskiraskas moottoriruisku
	Myrkkypuku raskas 2 kpl
	Öljyntorjuntaperäkärry
	Vene + traileri
	Pumppukärry (rakenteilla)

Lisäksi kunnan hallinnassa on Alahärmän Palomiehet r.y:n omistamina

	Säiliöauto (15 000 litraa)
	Miehistönkuljetusauto

Ylihärmä	Sammutusauto
	Säiliöauto
	Maastopaloauto
	Öljyntorjuntaperäkärry

Paloasemat
Molemmissa kuntakeskuksissa on paloasema ja lisäksi Voltin taajamassa kaluston sijoituspaikka.

Palon ehkäisy
Palotarkastuskohteita on kunnissa seuraavasti:

	kerran vuodessa	kerran kolmessa vuodessa
Alahärmä	160 kpl	1 600 kpl
Ylihärmä	110 kpl	1 100 kpl
Yhteensä	270 kpl	2 700 kpl

Lisäksi palotoimen henkilöstö osallistuu rakennustarkastukseen liittyviin katselmuksiin ja tarkastuksiin sekä suorittaa öljylämmityslaitosten ja palavien nesteiden varastojen katselmuksia.

Nuohouksen hoitavat piirinuohoojat molemmissa kunnissa.

Varallaolojärjestelyt

Alahärmä
Päällystön varallaolo ympäri vuoden. Varallaoloon osallistuu nyt, kun palotarkastajan virka on täyttämättä, palopäällikön lisäksi VPK-linjan päällikkökurssin käyneitä henkilöitä.

Miehistön varallaolossa on kaksi palomiestä ympäri vuoden.

Ylihärmä
Päällystön varallaolo ympäri vuoden. Varallaoloon osallistuu palopäällikön lisäksi VPK-linja päällikkökurssin käyneitä henkilöitä.

Miehistön varallaolossa on kaksi palomiestä kesäaikana.

Yhteistoiminnan kehittäminen

Palo- ja pelastustoimen yhteistoimintaa voidaan kehittää yhteistyötoimikunnan ehdottamien periaatteiden pohjalta. Yhteistoiminnan kehittämisen lähtökohtana ovat seuraavat asiat:

- palo- ja pelastustoimen hallinto hoidetaan yhteisesti,
- palotarkastustoiminta hoidetaan yhteisesti,
- operatiivinen toiminta järjestetään niin, että molemmissa kunnissa säilyy paloasemat ja toimintakykyiset palokuntayksiköt. Palokunta yksiköt rakentuvat nykyisten kuntien puolivakinaisten palokuntien varaan, joiden toimintavalmiudesta huolehditaan myös tulevaisuudessa.

Muistion liitteenä on yhteistoiminta sopimusluonnos. Se on laadittu niin, että edellä mainitut lähtökohdat on otettu huomioon. Sopimusluonnosta voidaan käyttää apuna laadittaessa kuntien välistä yhteistoiminta sopimusta. Yhteistoimintasopimusta laadittaessa on otettava huomioon seuraavat asiat:

1
Palo- ja pelastustoimen hallinto sekä palotarkastustoiminta voidaan hoitaa yhteisesti. Sen sijaan väestönsuojelun osalta voidaan yhteisesti sopia hoidettavaksi väestönsuojelun valmisteluun kuuluvia tehtäviä (Väestönsuojelulaki 4 §).

Väestönsuojelulain 16 §:n mukaan kunnassa on väetönsuojelun valmistelu-, järjestely-, ja toimeenpanotehtäviä varten väestönsuojelulautakunta. Väestönsuojelulautakunta voidaan kunnanvaltuuston harkinnan mukaan jättää asettamatta. Jos kunnassa ei ole väestönsuojelulautakuntaa, huolehtii sille kuuluvista tehtävistä palolautakunta, kunnanhallitus tai kunnan valtuuston määräämä muu lautakunta.

Käytännössä tämä merkitsee sitä, että molemmissa kunnissa joudutaan väestönsuojelusta huolehtimaan kuntakohtaisten suunnitelmien perusteella ja molemmissa kunnissa on kunnan hallituksen tai jonkun lautakunnan huolehdittava väestönsuojelutoimenpiteistä. Alahärmän väestönsuojeluasioista voisi huolehtia yhteistyötoimikunnan ehdottama lautakunta.

2
Palo- ja pelastustoimen henkilöstömitoituksesta ei ole olemassa kuntia sitovia määräyksiä, joten henkilöstö tarpeen ratkaisee viimekädessä kunta itse.

Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilötön käyttöjaoston mietinnössä on otettu kantaa henkilöstötarpeeseen eri kuntaryhmiin kuuluvissa kunnissa. Sen mukaan kuntaryhmässä 4, johon koko alue kuuluu, henkilöstön vähimmäismäärä olisi kaksi virastotyöaikaa noudattavaa päällystöviranhaltijaa. Lisäksi olisi neljä vuorotyötä tekevää henkilöä. Toimistotyöntekijä voisi suorittaa jossain määrin myös kunnan muiden toimialojen tehtäviä. Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vähintään noin 20 aktiivisesti toimivaa henkilöä.

Yhteistyötoimikunta on ehdottanut, että palopäällikön ja palotarkastajan lisäksi ei muuta vakinaista henkilöstöä tässä vaiheessa palkattaisi. Liitteenä olevaan sopimusluonnokseen on kirjattu maininnat virkajärjestelyistä siinä tapauksessa, että jatkossa toimittaisiin vain kahdella päätoimisella henkilöllä. Henkilöstömäärän ja virkajärjestelyjen suhteen on syytä tehdä ratkaisut vasta sen jälkeen, kun on yhteisen palo- ja pelastustoimen osalta laadittu suunnitelmat operatiivisen toiminnan järjestelyiksi.

PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTOIMINTA KEMPELEESSÄ, LIMINGASSA JA TYRNÄVÄLLÄ

SUOMEN KUNNALLISLIITTO RAPORTTI
Alue- ja Ympäristöosasto
Markku Haiko 11.1.1991

Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittäminen

Suomen Kunnallisliiton alue- ja ympäristöosasto on selvittänyt Kempeleen, Limingan ja Tyrnävän kuntien kanssa palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämistä kuntien alueella.

Suomen Kunnallisliitosta on työhön osallistunut projektipäällikkö Markku Haiko.

Työ käynnistettiin 18.–19.9.1990, jolloin Markku Haiko tutustui kuntien palotoimen nykyisiin järjestelyihin. Kunnista keskusteluihin osallistuivat kunnaninsinöörit sekä palotoimen päällystö.

Markku Haikon tekemien alustavien ehdotusten pohjalta käytiin yhteinen keskustelu yhteistyöryhmään kanssa 26.10.1990. Neuvottelussa sovittiin, että jatkotyössä palo- ja pelastustoimen yhteistyötä -tarkastellaan pitemmän aikavälin kehittämisenä. Yhteistyön asteittaisen lisäämisen tavoitteena on yhteinen palotoimen hoito alueella.

Lisäksi palopäällystö sekä kunnaninsinöörit ovat antaneet lausuntonsa raporttiluonnoksesta.

Työn kuluessa on kuultu asiantuntijana ylitarkastaja Harry Frelanderia ja toimistopäällikkö Esko Koskista sisäasiainministeriön pelastusosastolta.

Tavoite

Selvitystyön tavoitteena on kartoittaa yhteistoimintamahdollisuudet, selvittää vaihtoehtoiset tavat yhteistoiminnan kehittämiselle sekä vaihtoehtojen vaikutukset.

Yhteistoiminta-alue

Palo- ja pelastustoimen kannalta kyse on yhteistoimintajärjestelyistä viiden kunnan alueella.
Kunnat ovat:
Kempele
Liminka
Lumijoki
Temmes
Tyrnävä

Limingan kunta hoitaa kuntien keskinäisen yhteistoimintasopimuksen mukaan kokonaan Lumijoen palo- ja pelastustoimen.

Tyrnävän kunta hoitaa vastaavasti kokonaan Temmeksen palo- ja pelastustoimen.

Kuntien väkiluku 1.1.1990

Kempele	9 645
Liminka	4 712
Lumijoki	1 538

Temmes	690
Tyrnävä	3 587
Yhteensä	20 172

Alueen väkiluvun voidaan olettaa kasvavan nykyisestä noin 20 000:sta noin 25 000:een ensi vuosituhannen alkupuolella.

Palo- ja pelastustoimen kannalta alue kuuluu ja tulisi kuulumaan lähivuosikymmenten aikana väkilukunsa perusteella kuntaryhmään kolme (15 000–25 000 asukasta).

Yhteistoiminta-alueen erityispiirteet
Alueella on viisi kuntakeskusta sekä neljä muuta taajamatyyppistä olemassa olevaa tai kehittyvää aluetta; Ala-Temmes, Tupos, Murto ja Haurunkylä. Kaksi ensiksi mainittua Limingan, Murto Tyrnävän ja Haurunkylä Temmeksen alueella.

Alueen maapinta-ala on 1591,3 km2.

Alueen rajojen sisälle jää noin puolet Lumijoen selän merialueesta ja Liminganlahti.

Alueen lääpi virtaa Temmesjoki valtatie 4:n varressa ja laskee Limingan lahteen sekä Tyrnävänjoki ja Ängeslevänjoki Tyrnävään kautta Liminganlahteen. Liminkajoki virtaa Limingan kautta Limingan lahteen ja Lumijoki Lumijoen kautta Lumijoen selälle.

Väestöstä suurin osa sijoittuu alueen pohjoisosiin. Alueen eteläosissa on laajoja metsä- ja suoalueita.

Rautatie kulkee alueella Limingan ja Kempeleen kautta Ouluun.

Valtatie 8 yhtyy Limingassa valtatie 4:ään. Valtatie 8 kulkee Limingan alueella ja valtatie 4 Limingan, Temmeksen ja Kempeleen alueella. Kantatie 86 kulkee Limingan alueella ja yhtyy siellä valtatie 8:aan.

Yhteistoiminta-alueen riskikohteet
Taaja-asutuksen perusteella riskikohteita ovat kuntakeskukset sekä taajamatyyppiset alueet.

Alueelle sijoittuneesta teollisuudesta valtaosa on Kempeleen alueella. Suurimmat teollisuuslaitokset ovat Nokia Oy Kaapelitehdas ja LK-Products Kempeleessä. Lisäksi Kempeleeseen valmistuu noin 2,5 hehtaaria käsittävä kauppakeskus Zeppeliini. Limingassa on Osuusmeijeri.

Maantieliikenteen kannalta riskialteimmat alueet ovat valtatie 4 ja 8.

Liikennemäärät ovat valtatiellä 4 valtatie 8:n liittymästä Oulun suuntaan noin 11 000 autoa/vuorokausi. Valtatiellä 8 liikennemäärä on valtatie 4:n ja kantatie 86:n välisellä alueella noin 5 600 ja muualla runsaat 3 000 autoa/vuorokausi ja valtatiellä 4 valtatie 8:n liittymästä etelään noin 3 000 autoa/vuorokausi. Kantatie 86:den liikennemäärä on noin 1 500 autoa/vuorokausi. Maanteillä liikennemäärät ovat suuruusluokaltaan 1 000 autoa/vuorokausi.

Muita liikenteen aiheuttamia riskikohteita ovat rautatie ja Oulunsalon lentokenttää. Lentokoneet ylittävät alueen noustessaan ja laskeutuessaan. Lisäksi Limingan ja Rantsilan rajalla on lentokoneiden varalaskupaikka.

Vaarallisia aineita kuljetetaan maanteitse valtateillä 4 ja 8 sekä kantatiellä 86. Vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja liitteessä 1. Vaarallisten aineiden kuljetusreittinä on yleistynyt myös maantie no 827, joka kulkee Tyrnävän kautta Muhokselle.

Öljyvahinkojen kannalta riskialueita ovat maantiet, rautatie, merialue sekä valtatie 4:n varressa virtaava Temmesjoki. Lisäksi alueen pohjoisosissa on tärkeä pohjavesialue.

Limingan kunnan alueella on Hirvinevan turvetuotantoalue sekä käynnistymisvaiheessa oleva Nuoluan nevan turvetuotantoalue. Molemmat alueet sijaitsevat Limingan ja Ruukin rajan läheisyydessä.

Alueen riskikohteet lukuun ottamatta rauta- ja maanteitä on merkitty liitteeseen 2.

Palo- ja pelastustoimen nykyiset järjestelyt

Lautakunta

Kempele
Valvonta ja suojelulautakunta hoitaa rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun, palo- ja pelastustoimen sekä väestönsuojelun.

Palopäällikkö esittelee oman toimialansa asiat.

Liminka
Ympäristöasiain lautakunta hoitaa rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun, palo- ja pelastustoimen sekä väestönsuojelun.

Palopäällikkö esittelee oman toimialansa asiat.

Tyrnävä
Palo- ja pelastuslautakunta, johon kuuluu kaksi jäsentä Temmeksestä. Lautakunta hoitaa Tyrnävän ja Temmeksen yhteiset palo- ja pelastustoimen asiat sekä Tyrnävän väestönsuojeluasiat.

Palopäällikkö toimii esittelijänä.

Lumijoki
Kunnalla on oma väestönsuojelulautakunta.

Temmes
Kunnalla on oma väestönsuojelulautakunta.

Talous
Palo- ja pelastustoimen käyttömenot 1000 mk:

	1989	1990 (talousarvio)
Kempele	1 181	1 144
Liminka	880	868
Tyrnävä	609	670
Yhteensä	2 670	2 682

Limingan ja Tyrnävän luvuissa ovat mukana yhteistoimintakuntien palo- ja pelastustoimen menot.

Henkilöstö
Palo- ja pelastustoimen palkattu henkilöstö:

	Päällystö	miehistö	toimisto	yhteensä
Kempele	2	1	1/2	3 1/2
Liminka	1	1	1/2	2 1/2
Tyrnävä	1	1	-	2
Yhteensä	4	3	1	8

Kempeleessä on ollut lisäksi työllisyysvaroin palkattuna 1–2 henkilö.

Tyrnävän palomies osallistuu myös kunnan kiinteistöjen hoitotehtäviin noin 30 % työajasta.

Lumijoella ja Temmeksessä on omat sivutoimiset väestönsuojelupäälliköt.

Palokunnat

palokunta	vahvuus	henkilö/lähtö
Kempele VPK	20 - 30	n. 12 - 13
Liminka VPK	n. 20	n. 10
Tyrnävä puolivak	19	n. 10

Palokunnat toimivat kunkin kunnan keskustaajamassa.

Kalusto

Kempele	sammutusauto
	sammutusauto (vanha)
	miehistönkuljetusauto
	säiliöauto 1.1.1991 alkaen
	öljyntorjuntaperäkärry
Liminka	sammutusauto
	sammutusauto (vanha)
	säiliöauto
	johtoauto
	vene
	öljyntorjuntaperäkärry
Tyrnävä	sammutusauto
	säiliöauto
	johtoauto
	muu paloauto (vanha maastoauto)
	telamaasturi

Kuntien kalusto on hankittu eri aikoina. Kalusto on standardeiltaan jossain määrin toisistaan poikkeavaa.

Paloasemat

Kempele
Paloasema on kunnanviraston yhteydessä, mutta uuden aseman rakennustyöt on aloitettu. Uusi asema valmistuu 1991.

Liminka
Paloasema on kunnanviraston yhteydessä. Lisäksi kalustoa on sijoitettu kunnan varikon yhteyteen noin kilometrin päähään. Kunnalla on suunnitelma uudesta paloasemasta, jonka rakentaminen on ajateltu tapahtuvan vuosina 1993–1994.

Tyrnävä
Paloasema on kunnanviraston läheisyydessä. Paloasemaa on tarkoitus saneerata niin, että uudet sosiaalitilat ja johtokeskustilat saataisiin samaan yhteyteen. Saneeraukset on tarkoitus toteuttaa vuonna 1991.

Aluehälytyskeskus
Kaikki kunnat ovat mukana Oulun aluehälytyskeskuksessa.

Sairaankuljetus
Palo- ja pelastustoimi ei osallistu sairaankuljetukseen yhdessäkään näistä kunnista.

Palonehkäisy
Palotarkastuskohteet
Varsinaisia palotarkastuskohteita on alueella seuraavasti:

	kerran vuodessa	kerran kolmessa vuodessa
Kempele	175	2 025
Liminka + Lumijoki	n. 180	1 600 (arvio)
Tyrnävä + Temmes	90	1 400
Yhteensä	445	5 025

Palotarkastukset
Kukin kunta hoitaa palotarkastukset oman kunnan alueella. Lisäksi Liminka hoitaa tarkastukset Lumijoella ja Tyrnävä Temmeksessä.

Palotarkastukset hoitaa Kempeleessä sekä palopäällikkö että palomestari ja muissa kunnissa palopäällikkö. Päätoimiset palomiehet osallistuvat palotarkastuksiin ja hoitavat niitä myös omatoimisesti omakotitaloissa ja niitä pienemmissä kohteissa.

Muu palonehkäisy
Palopäällystö osallistuu rakennusvalvonnan työhön antamalla lausuntoja lupahakemuksista ja suorittamalla hormitarkastuksia sekä osallistumalla rakennusten käyttöönotto- ja lopputarkastuksiin. Lisäksi henkilöt osallistuvat lautakunnan kokouksiin rakennuslupa-asioita käsiteltäessä.

Nuohous
Kunnissa on piirinuohoojat. Nuohouspiirejä on Kempeleessä kaksi ja muissa kunnissa yksi.

Operatiivinen toiminta
Hälytysmäärät

	1986	1987	1988	1989
Kempele	62	48	31	46
Liminka	41	36	43	45
Tyrnävä	26	27	27	47
Yhteensä	129	111	101	138

Limingan luvuissa ovat mukana Lumijoen hälytysmäärät ja Tyrnävän luvuissa Temmeksen hälytysmäärät.

Hälytysmääriin sisältyvät myös kuntien toistensa avustamiseen liittyvät lähdöt, jolloin onnettomuuksien määräkokonaisuutena on hiukan pienempi.

Hälyttäminen
Hälyttäminen tapahtuu aluehälytyskeskuksesta sekä sireenillä että henkilöhakulaitteilla.

Päällystön varallaolo
Kussakin kunnassa on jatkuva päällystön varallaolo.

Kempeleessä vuorottelevat palopäällikkö, palomestari ja palomies.

Limingassa vuorottelevat palopäällikkö ja palomies.

Tyrnävällä vuorottelevat arkisin palopäällikkö ja palomies. Viikonloppuisin varallaolon hoitavat puolivakinaisen palokunnan esimiehet (4).

Palokunnan varallaolo

Kempele
Palokunnan miehistö on jaettu neljään ryhmään, joissa kussakin on neljä miestä. Ryhmistä yksi on jatkuvasti varalla.

Liminka
Jatkuva vähintään kahden henkilön varallaolo.

Tyrnävä
Kesäkautena 15.5.–15.9. kahden henkilön jatkuva varallaolo.

Sammutuspiirit
Kunnat on jaettu sammutuspiireihin, joissa on nimetty sammutuspäällikkö. Sammutuspäälliköt pystyvät kokoamaan piirin alueelta henkilöitä, jotka osallistuvat lähinnä maasto- ja metsäpalojen torjuntaan.

Kohteiden saavutettavuus
Operatiivisen toiminnan pohjaksi kuntien palokunnat ovat selvittäneet ajoaikojen perusteella alueen kohteiden saavutettavuuden nykyisistä asemapaikoista. Kempeleen osalta selvitys on tehty uuden paloaseman paikalta. Ajoaikoihin perustuvat kartoitukset ovat liitteinä 3–6. (Huomautus 2014 nämä olivat vain paperitulosteina)

Tarkasteltaessa palokuntien toimintavalmiutta on ajoaikoihin lisättävä palokuntien hälytysaika, lähtöaika ja kaluston selvitysaika (toimintavalmiusaika = hälytysaika + lähtöaika + ajoaika + kaluston selvitysaika).

Toimintavalmiusaika on siis se aika, joka kuluu hälytyksen vastaanottamisesta siihen hetkeen, kun varsinainen sammutustyö tai muut pelastustoimenpiteet voidaan aloittaa onnettomuuspaikalla.

Kun lähtöaikavaatimus on VPK:lla ja puolivakinaisella palokunnalla viisi minuuttia ja tähän lisätään hälyttämiseen ja kaluston selvittämiseen kuluva aika, voidaan toimenpiteet aloittaa viiden minuutin ajoajan määrittelemällä alueella noin 10–15 minuutin kuluttua hälytyksestä.

Käytännössä kakkien alueen palokuntien lähtöajat ovat yleensä pienempiä kuin viisi minuuttia.

Nykyinen yhteistoiminta
Nykyinen yhteistoiminta perustuu keskinäiseen avunantoon. Lisäksi kunnilla on jonkin verran yhteistoimintaa muiden naapurikuntien kanssa. Esimerkiksi Limingan eteläosat hoitaa Rantsila.

Yhteistoiminnassa tapahtuvasta palo- ja pelastustoimen tehtävien hoitamisesta ovat Kempele ja Oulunsalo käyneet neuvotteluja ennen Kempeleen paloaseman rakentamispäätöksen tekoa. Neuvotteluissa ei kuitenkaan ole löydetty kumpaakin kuntaa tyydyttävää ratkaisua.

Kuntien sijoittuminen kuntaryhmiin

Palo- ja pelastustoimen hoitamisesta annettujen ohjeiden mukaan kunnat sijoittuvat asukaslukunsa perusteella kuntaryhmiin

	kuntaryhmää
Kempele	4 (7 500–15 000 asukasta)
Liminka ja Lumijoki	5 (5 000–7 500 asukasta)
Tyrnävä ja Temmes	6 (2 000–5 000 asukasta)

Yksinään Lumijoki ja Temmes sijoittuisivat kuntaryhmään 7 (alle 2 000 asukasta).

Jos aluetta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, se kuuluisi kuntaryhmään 3 (15 000–25 000 asukasta).

Henkilöstön käyttöperiaatteet kuntaryhmittäin
Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstön käyttöjaoston mietinnössä (Pelastusosaston julkaisu B:6/86) on esitetty periaatteita henkilöstön käytöstä eri kuntaryhmissä. Mietinnön periaatteita voidaan pitää suuntaa antavina ja ne muodostavat yhden arviointiperusteen. Mietinnön pohjalta ei ole annettu tarkempia ohjeita tarvittaviksi henkilöstömääriksi.

Mietinnön mukaan henkilöstön käyttöperiaatteet kuntaryhmittäin ovat seuraavat:

Kuntaryhmä 3
Palokunnilla on keskimäärin noin kymmenen sammutus- tai pelastustehtävä kuukautta kohti. Sellaisia erityiskohteita, joihin liittyy ilmeinen suuronnettomuusriski, on yleensä vähän. Palo- ja pelastustoimi ei voi kohtuullisin kustannuksin ylläpitää sellaista toimintavalmiutta, että suuronnettomuustilanteessa tarvittavat voimat olisivat nopeasti koottavissa kunnan palokunnista. Toimintavalmius mitoitetaan pienten onnettomuuksien varalta. Suuronnettomuuksiin varaudutaan kiinnittämällä erityistä huomiota toiminnan suunnitteluun ja henkilökunnan kouluttamiseen riskikohteissa sekä yhteistoimintaan naapurikuntien kanssa.

Päätoimisen henkilöstön määrä mitoitetaan siten, että se on riittävä ylläpito- ja palonehkäisytehtäviin sekä sammutus- ja pelastustoiminnassa johto- ja erityistehtäviin. Pääosa sammutus- ja pelastushenkilöstöstä on sivutoimisia (yleensä toimenpidepalkkaisia) ja/tai sopimuspalokuntalaisia.

I valmiusasteessa tulisi olla yksi tavoitevahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö (1+5). Yksikön henkilöstöstä esimiehen ja vähintään yhden muun tulisi olla päätoimisia. Minimivahvuisen yksikön (1+2) tulisi olla sellaisessa valmiudessa, että lähtöaika paloasemalta olisi korkeintaan noin 2 minuuttia.

Henkilöstön vähimmäismäärä edellä esitettyjä tehtäviä ja valmiutta varten olisi kolme virastotyöaikaa noudattavaa päällystöviranhaltijaa, jotka virka-ajan ulkopuolella vuorottelisivat varallaolossa. Lisäksi olisi neljä vuorotyötä tekevää henkilöä, joiden keskeisiä tehtäviä työvuoron aikana olisivat kaluston huolto sekä sivutoimisten ja/tai sopimuspalokuntalaisten koulutus. Toimisto tehtävät edellyttäisivät yhtä henkilöä. Sivutoimisia tai sopimuspalokunnassa aktiivisesti toimivia olisi oltava vähintään noin 20. Näihin tehtäviin tulisi pyrkiä saamaan henkilöitä, jotka ovat helposti tavoitettavissa kotoaan tai työpaikaltaan kunnankeskustaajamasta.

Palolaitosta ei jaeta osastoihin vaan tarpeen mukaan vastuualueisiin.

Kuntaryhmä 4
Palokunnilla on muutama sammutus- tai pelastustehtävä kuukautta kohti. Palo- ja pelastustoimen mitoitusperusteet ja järjestelyt ovat pääosin samat kuin kuntaryhmässä 3.

I valmiusasteessa tulisi olla yksi tavoitevahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö, jonka lähtöaika on enintään 5 minuuttia. Yksikön henkilöstöstä tulisi yleensä kahden olla päätoimisia.

Henkilöstön vähimmäismäärä olisi kaksi virastotyöaikaa noudattavaa päällystöviranhaltijaa. Lisäksi olisi neljä vuorotyötä tekevää henkilöä. Toimistotyöntekijä voisi suorittaa jossain määrin myös kunnan muiden toimialojen tehtäviä. Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vastaava kuin kuntaryhmässä 3.

Virka-aikana tulisi työvuorossa olevan henkilön lisäksi vähintään toisen päällystöviranhaltijan työskennellä kunnan keskustaajamassa. Virka-ajan ulkopuolella on yleensä yksi päätoiminen henkilötyövuorossa ja toinen varalla. Työaikojen tasaamiseksi voidaan työvuorossa olo tilapäisesti korvata kotivarallaololla. Toinen I valmiusasteen yksikön päätoimisista henkilöistä voidaan myös tilapäisesti korvata riittävän koulutuksen ja kokemuksen omaavalla sivutoimisella tai sopimuspalokuntalaisella. Nämä järjestelyt eivät saa asiallisesti heikentää toimintavalmiutta.

Kuntaryhmä 5
Palokunnilla on yleensä 2–3 sammutus- tai pelastustehtävä kuukautta kohti. Kunnissa ei yleensä ole erityisen suuria riskikohteita.

Työaika- ja varallaolojärjestelyin on varmistettava, että valmiusasteessa on vähintään minimivahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö (1+2), jonka henkilöstöstä yksi on päätoiminen. Kuitenkin tulee pyrkiä siihen, että yksikkö saataisiin yleensä tavoitevahvuiseksi ottaen huomioon sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tavoitettavuus.

Päätoimisen henkilöstön vähimmäismäärä on kolme. Näistä kaksi olisi päällystöviranhaltijoita. Kolmas henkilö vastaisi kaluston huollosta osallistuen myös muihin tehtäviin.

Päätoiminen henkilöstö noudattaisi virastotyöaikaa ja vuorottelisi muina aikoina varallaolossa.

Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vastaava kuin kuntaryhmässä 3.

Toimistohenkilöstö olisi yhteistä kunnan muiden hallinnonalojen kanssa. Sellaisten toimistotehtävien määrää, joista voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia muu kuin paloalan ammattikoulutuksen saanut henkilö, vastaa vuosittain noin puolta henkilötyövuotta.

Kuntaryhmä 6
Palokunnilla on yleensä vähemmän kuin kaksi sammutus- tai pelastustehtävä kuukaudessa.

Ylläpito- ja palonehkäisytehtävät sekä riittävän palvelutason turvaaminen edellyttävät, että kunnassa on palopäällikön lisäksi yksi päällystö- tai alipäällystöviranhaltija, joka kykenee toimimaan palopäällikön sijaisena. Varsinkin pienimmissä kunnissa palo- ja pelastustoimen virkoihin on mahdollista yhdistää myös muita soveltuvia kunnan tehtäviä. Tälaisiin muihin tehtäviin vuosittain kuluva työaika ei kuitenkaan yleensä saisi olla enemmän kuin noin puoli henkilötyövuotta. Toimistohenkilöstön tarve vastaa noin 0.2-0.3 henkilötyövuotta vuotta kohti.

Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vastaava kuin kuntaryhmässä 3.

I valmiusasteessa tulisi olla yksi minimivahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö(1+2). Henkilöstön tavoitettavuus varmistetaan tarvittavin varallaolo järjestelyin. Erityisesti on huolehdittava siirtää, että jatkuvasti on tavoitettavissa henkilö, joka kykenee johtamaan vähintään yhden sammutus- ja pelastusyksikön toimintaa eri henkilömäärillä ja, jolla on kunnan paloautojen kuljettamiseen oikeuttava ajokortti. Tämä edellyttää, että sivutoimisissa tai sopimuspalokuntalaisissa on ainakin yksi esimiestehtäviin koulutettu henkilö, joka voi vuorotella varallaolossa päätoimisten kanssa

Kuntaryhmä 7
Palokunnilla on yleensä 0–10 sammutus- tai pelastustehtävää vuodessa. Palo- ja pelastustoimen järjestämisessä on tarkoituksenmukaista pyrkiä mahdollisimman laajaan yhteistyöhön naapurikuntien kanssa, koska kunnan omin voimavaroin on vaikea turvata riittävää palvelutasoa ja toimintavalmiutta.

Kuntaryhmään suurimmissa kunnissa, joissa yhteistoiminta on pitkien välimatkojen vuoksi vaikeaa, järjestelyissä noudatetaan soveltuvin osin samoja periaatteita kuin kuntaryhmäässä 6. Päätoimista henkilöstö olisi kuitenkin vain palopäällikkö. Tällöin tarvitaan useampia esimiestehtäviin koulutettuja sivutoimisia tai sopimuspalokuntalaisia.

Kuntaryhmään pienimmissä kunnissa on suositeltavaa, että jokin naapurikunta huolehtii yhteistoimintasopimuksen perusteella kunnan palo- ja pelastustoimesta. Kunnan alueella tulee kuitenkin olla palokunta (yleensä sopimuspalokunta), mikäli toimintavalmiuspiirien saavuttaminen sitä edellyttää.

Tulevaisuudessa palo- ja pelastustoimen hoitoon vaikuttavia tekijöitä

Näköpiirissä olevien suunnitelmien mukaan kuluvan vuosikymmenen aikana palo- ja pelastustoimen järjestämiseen vaikuttavat ainakin seuraavat asiat:

Palotarkastus määräyksiä tullaan muuttamaan. Nykyisten suunnitelmien mukaan palotarkastustoiminnassa painopiste siirtyy entistä selvemmin riskikohteisiin. Tällöin nykyisin kerran kolmessa vuodessa tarkastettavien kohteiden tarkastus väliä harvennetaan ja palotarkastuksen kokonaistyömäärää vähenee.

Palo- ja pelastustoimen henkilöstön kelpoisuudessa tapahtuu muutoksia. Aikaa myöten palopäälliköt ovat palomestaritutkinnon suorittaneita kaikissa kunnissa. Tähän tähtää henkilöstön koulutuksessa tapahtuvat muutokset, jolloin kelpoisuuden palopäällikön virkaan antaa vain palomestaritutkinto.

Sammutustekniikka muuttuu. Vettä käytetään sammuttamisessa nykyistä vähemmän, jolloin veden kuljetustarve vähenee.

Sammutus ja pelastustaktiikan suhteen on olemassa kaksi erityyppistä¬ kehityslinjaa, jotka vaikuttavat kaluston kehitykseen.

Toisen mukaan palo- ja pelastustoimen ajoneuvokalusto muuttuu. Sama ajoneuvo on sammutus-, pelastus- ja ensihoitoauto. Tämä merkitsee, että esimerkiksi liikenneonnettomuuspaikalle häälytetään poliisin ja sairasauton lisäksi palokunta. Pallokunnan henkilöstö osallistuu onnettomuudesta aiheutuviin välittömiin toimenpiteisiin nykyistä useammassa tapauksessa.

Toisen mukaan palokuntien käytössä on kevyet ja nopeat sammutus- ja pelastusajoneuvot. Niillä hoidetaan palokuntien ensi-isku. Lisävoimaa tuodaan paikalle tarvittavassa määrin muulla kalustolla. Järjestely perustuu ajatukseen erityyppisistä lähdöistä kuten osalähtö, peruslähtö ja tukilähtö.

Yhteistoiminnan kehittämisen lähtökohdat

Alueen nykyisen palo- ja pelastustoimen vahvuus on hyvin toimivassa vapaaehtoiseen työvoimaan perustuvassa palokunta järjestelmässä (VPK:t ja puolivakinainen palokunta).

Tehdyt ajoaikatarkastelut osoittavat, että nykyisiä kunta keskuksia ei saavuteta yhdeltä paloasemalta käsin 10 minuutin toimintavalmiusajan puitteissa.

Palo- ja pelastustoimen kehittämisen lähtökohdiksi voidaan asettaa seuraavat tekijät:

Operatiivisen toiminnan järjestelyt perustuvat sopimuspalokuntien ja puolivakinaisen palokunnan aktiiviseen toimintaan.

Sammutus- ja pelastuskalustoa sekä palokuntia on hajasijoitettava alueelle.

Yhteistoiminnan kehittämismahdollisuudet

Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämistä voidaan tarkastella seuraavan jaon mukaisesti:

- ylläpitotehtävät
- palonehkäisy
- sammutus- ja pelastustoiminta

Yhteistoiminta voidaan järjestää kuntien välisenä sopimuksenvaraisena yhteistoimintana.

Ylläpitotehtävät
Ylläpitotehtävät käsittävät seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- hallinto
- koulutus
- tiedotus ja valistus
- huolto- ja korjaustoiminta
- varautuminen poikkeusoloihin
- paloviranomaisten toiminta väestönsuojeluviranomaisina.

Ylläpitotehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan hoitaa alueella yhteisesti kuntien tekemään yhteistoimintasopimuksen perusteella.

Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan, mikä kunta ottaa palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät hoitaakseen. Eräät osatehtävät voidaan hoitaa myös muussa kuin Ylläpitotehtäviä hoitavassa kunnassa.

Tehtävien hoidon kannalta ei ole olennaista merkitystä sillä, missä alueen palo- ja pelastustoimen hallinnollinen keskus sijaitsee. Oleellista on, että palo- ja pelastustoimen tarjoamat turvallisuuspalvelut järjestetään alueen riskit ja painopisteet huomioon ottaen.

Ylläpitotehtävät keskitetään siihen kuntaan, jolla on parhaat edellytykset tarjottavissa esimerkiksi talouden hoidon ja muiden toiminnan tarvitsemien tukipalveluiden suhteen.

Hallinto
Palo- ja pelastustoimen hallinnon hoitaminen keskitetysti merkitsee sitä, että:

- palo- ja pelastustoimen suunnittelu ja kehittämien tehdän yhteisesti koko aluetta kattavana.
- henkilöstö- ja taloushallinto hoidetaan keskitetysti.
- kaluston ja tilojen hankinta hoidetaan alueen tarpeita silmälläpitäen ja koko aluetta koskevien suunnitelmien mukaisesti.
- toiminnan seuranta hoidetaan niin, että yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat voivat osaltaan seurata saamaansa palvelua ja palvelusta aiheutuvia kustannuksia.
- yhteistoiminta muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa hoidetaan keskitetysti ja koko alue huomioon ottaen.
- asiakaspalvelu hoidetaan tasapuolisesti koko alueella.

Yhteistoiminnan järjestämismahdollisuuksia
Palo- ja pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi tarvitaan nykyisen lainsäädännön mukaan lautakunta.

Alueella palo- ja pelastustoimen asiat käsitellään yhdessä lautakunnassa. Lautakuntana toimii sen kunnan, johon ylläpitotehtävät on keskitetty, palo- ja pelastustoimen asioita käsittelevä lautakunta. Muut kunnat valitsevat lautakuntaan lisäjäsenet, jotka osallistuvat palo- ja pelastustoimen asioiden käsittelyyn.

Toisena mahdollisuutena on perustaa kuntien yhteinen palolautakunta. Siihen kukin kunnista valitsee jäsenet yhteistoimintasopimuksessa määritetyllä tavalla. Yhteinen lautakunta on sijoitettava jonkun kunnan hallinto-organisaatioon. Tarkoituksen mukaista olisi sijoittaa yhteinen lautakunta Ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan lautakunnaksi.

Yhteisen lautakunnan jäsenmäärä tulee valita sellaiseksi, että lautakunta säilyy toimintakykyisenä. Lautakunnan puheenjohtajuus ja varapuheenjohtajuus voivat valtuustokausittain vuorotella kuntien kesken.

Yhteislautakunnalla tulee olla valtuudet hoitaa sovittujen raamien puitteissa itsenäisesti niin toiminnalliset kuin taloudellisetkin asiat.

Raameja sovittaessa sovitaan palvelutasosta ja toiminnan taloudellisista puitteista.

Palvelutaso voi olla lainsäädännön edellyttämä vähimmäistaso tai sitä parempi taso.

Alueen palopäälliköksi voidaan valita yksi nykyisistä palopäälliköistä, vaikka kukaan heistä ei olekaan suorittanut palomestarin tutkintoa. Järjestelyvaiheessa mahdollisesti tarvittavasta erivapaudesta neuvotellaan erikseen sisäasiainministeriön kanssa.

Myöhemmin, kun palopäällikkö vaihtuu tullaan seuraajalta vaatimaan palomestarin tutkinto.

Koko alueen palo- ja pelastustoimen kehittämistä koskevat asiat valmistellaan yhteisesti yhteislautakunnan johdolla. Kuntakohtaisesti tarvittavat kehittämistoimenpiteet kukin kunta käsittelee osana omaa kuntasuunnitelmaansa.

Palo- ja pelastustoimen kehittämistä suunniteltaessa otetaan huomioon koko alueella tapahtunut ja ennakoitavissa oleva kehitys.

Onnettomuustilanteita, poikkeusoloja ja palo- ja pelastustoimen järjestelyjä koskevat suunnitelmat laaditaan koko aluetta koskeviksi.

Palo- ja pelastustoimesta muodostetaan Ylläpitotehtäviä hoitavaan kuntaan oma talousyksikkö niin, että kunnan kirjanpidosta voidaan seurata kaikkia palo- ja pelastustoimen tuloja ja menoja pääomakustannukset mukaan lukien. Palo- ja pelastustoimi voi muodostaa kirjanpitoon vesilaitoksen kaltaisen yksikön, joka saa tulonsa pääasiassa kuntien maksuosuuksista.

Palo- ja pelastustoimen viranhaltijat siirtyvät ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan viranhaltijoiksi. Mikäli uuden alueellisen organisaation palvelukseen siirtyvien viranhaltijoiden kelpoisuus ei vastaisi uuden tehtävän edellyttämää kelpoisuutta, neuvotellaan erivapaudesta sisäasiainministeriön kanssa erikseen.

Viranhaltijan siirtäminen toisen kunnan virkaan edellyttää nykyisen virkasäännön mukaan viranhakumenettelyä.

Toinen mahdollisuus on, että virat ovat eri kuntien virkoja, mutta yhteistoimintasopimuksessa on määritelty, että viranhaltijan velvollisuuksiin kuuluu virkatehtävät myös toisten kuntien alueella. Käytännössä virat ovat tällöin yhteisiä.

Virkajärjestelyjä koskevat asiat on sisällytettävä yhteistoimintasopimukseen.

Mikäli palo- ja pelastustoimen talousasiat hoidetaan keskitetysti tulee myös alueella toimiville palokunnille tai palokuntien henkilöstölle maksettavat korvaukset maksaa Ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan kautta.

Palokuntien ja kuntien väliset sopimukset voidaan toistaiseksi säilyttää nykyisellään lukuun

ottamatta sanamuodon tarkistuksia esimerkiksi siitä, että palokunnille maksettavat korvaukset maksetaan yhteisen organisaation kautta ja että palokunnat osallistuvat sammutus- ja pelastustehtäviin koko yhteistoiminnassa hoidettavalla alueella.

Kuntien omistama kalusto luovutetaan yhteisen organisaation käyttöön. Kalusto voidaan siirtää myös sen kunnan omaisuudeksi, joka hoitaa palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät. Oleellista asiassa on, että kalustosta aiheutuvat kustannukset voidaan kohdistaa alueen palo- ja pelastustoimen yhteisiin kustannuksiin.

Valtionosuuskäytäntö ei estä kaluston käyttöä yhteistoiminnan edellyttävien tehtävien hoitoon.

Uuden kaluston hankinta tapahtuu yhteisesti siten, että sellaisen kaluston, johon maksetaan valtionosuutta, hankinta kustannukset jyvitetään kullekin alueen kunnalle. Jyvitysperusteena voidaan käyttää esimerkiksi kuntien asukaslukua. Hankintaan saatava valtion osuus maksetaan kunnan kantokykyluokan mukaisessa suhteessa kunnan jyvitettyyn maksuosuuteen. Näin on syytä menetellä, vaikka kalusto tulisikin Ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan omistukseen.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittava millaiset kalustojärjestelyt toteutetaan. Samoin sopimukseen on syytä ottaa maininnat siitä, miten menetellään kaluston suhteen sopimuksen mahdollisesti purkautuessa.

Kalusto sijoitetaan alueelle sammutus- ja pelastustoiminnan asettamien vaatimusten mukaisesti. Sijoittelussa on otettava huomioon alueelle sijoitettujen palokuntien toimintaedellytysten turvaaminen ja edelleen kehittäminen. Kaluston sijoittelusta voisi päättää esimerkiksi yhteinen palolautakunta.

Paloasemat ja muut palo- ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat voivat olla edelleen sen kunnan omistuksessa, joka tilat on rakentanut. Ne voidaan vuokrata palo- ja pelastustoimen yhteisen organisaation käyttöön. Voidaan menetellään myös niin, että tilojen ylläpidosta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista huolehtii tilat omistava kunta. Ne vain luovutetaan yhteisen organisaation käyttöön.

Uusien tilojen rakentaminen voidaan järjestää joko niin, että kukin kunta rahoittaa ne itse ja vuokraa yhteiseen käyttöön tai niiden hankintakustannusten jaosta sovitaan muulla tavalla.

Toiminnan seuranta järjestetään niin, että kaikilla alueen kunnilla on mahdollisuus samanveroisesti seurata niin toiminnan järjestelyjä kuin talouttakin. Oman talousyksikön muodostaminen helpottaa seurantatiedon kokoamista.

Seurantatiedon on oltava sellaista, että alueen kunnat voivat käyttää sitä myös asetettaessa raameja palo- ja pelastustoimen toiminnalle ja taloudelle.

Koulutus
Mikäli ylläpitotehtävät keskitetään, on selvää, että päätoimisen henkilöstön koulutus on keskitettävä. Samoin keskitetysti ja koko aluetta kattavaan koulutussuunnitelmaan nojautuen järjestetään palo- ja pelastustoimen ulkopuolisille annettava koulutus, joka tapahtuu esimerkiksi kouluissa ja työpaikoilla.

Palokuntien koulutus voidaan suunnitella yhteisesti ja siitä voidaan toteuttaa yhteisesti henki-

löstön jatko- ja täydennyskoulutus.

Palokunnat tarvitsevat myös omaa koulutusta. Palokuntakohtaisen koulutuksen painopisteenä on vapaaehtoisen henkilöstön ammattitaidon ylläpito. Palokuntakohtainen koulutus toteutetaan vuosittaisen koulutusohjelman mukaisesti. Ohjelmaan sisällytetään myös yhteistoimintakoulutusta alueen muiden palokuntien kanssa.

Yksi päällystöviranhaltijoita vastaa koulutuksesta, mutta toteutukseen osallistuvat muutkin henkilöt.

Tiedotus ja valistus
Tiedotus ja valistus voidaan hoitaa alueella keskitetysti. Sen hoitaminen on palopäällikön vastuulla, mutta käytännön tehtävien hoitoon osallistuvat muutkin taitojensa ja vastuualueidensa edellyttämällä tavalla.

Koska kaikki palo- ja pelastustoimen parissa työskentelevät muokkaavat kuvaa toimialasta. Yhteistoiminnan kannalta on tärkeää huomata, että henkilöt edustavat koko alueen palo- ja pelastustointa eikä pelkästään asuin- tai työpaikkakuntaansa.

Huolto- ja korjaustoiminta
Kaluston huolto- ja korjaustoiminta jakaantuu välittömästi sammutus- ja pelastustehtäviin liittyvään huoltoon, jonka tarkoituksena on saattaa käytössä ollut kalusto jäälleen käyttövalmiiksi sekä määräaikaishuoltoon ja kaluston testaukseen, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kalusto on jatkuvasti käyttökunnossa.

Vaikka palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät hoidetaan keskitetysti, on tarkoituksen mukaista, että käytössä olleen kaluston välittömästä huollosta huolehtii kalustoa käyttänyt henkilöstö.

Sen sijaan suuremmat huollot ja testaukset voidaan järjestää keskitetysti, jolloin yhdelle alueen paloasemista järjestetään huollon vaatimat tilat. Huollon suorittaa palkattu palotoimen henkilöstö. Toinen mahdollisuus on, että hajasijoitetun kaluston huollot tapahtuvat kaluston sijoituspaikoilla, jolloin huollon hoitavat henkilöt kiertävät eri paloasemilla. Jälkimmäinen vaihtoehto merkitsee sitä, että paloasemilla on asianmukaiset tilat ja välineet.

Ajoneuvojen määräaikaishuollot ja muut suuremmat huollot on tarkoituksenmukaista hoitaa autokorjaamoissa.

Keskitetysti järjestetyssä toiminnassa muodostuu ongelmaksi hajasijoitetun kaluston päivittäiset huolto- ja tarkastustoimenpiteet. Nämä voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että jonkun kunnan palveluksessa olevan henkilön tehtäviin sisällytetään ao. toimenpiteet ja hänet perehdytetään niihin.

Varautuminen poikkeuksellisiin oloihin
Varautuminen suuronnettomuuksiin tai muihin poikkeusoloihin tehdään keskitetysti koko alue huomioon ottaen.

Paloviranomaisen toiminta väestönsuojeluviranomaisena
Nykyisellään kukin alueen kunta hoitaa väestönsuojelutehtävänsä itsenäisesti. Temmeksessä ja Lumijoella, joissa ei ole palo- ja pelastustoimen henkilöstö, on kuitenkin omat sivutoimiset väestönsuojelupäälliköt. Muissa kunnissa väestönsuojelutehtävät on yhdistetty palo- ja pelastustoimen henkilöstön tehtäviin.

Mikäli palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät keskitetään, voidaan myös väestön suojelun suunnittelu ja varautuminen hoitaa osittain keskitetysti. Sen sijaan varsinaiset väestönsuojelutoimenpiteet joudutaan toteuttamaan kuntakohtaisten suunnitelmien perusteella. Toistaiseksi kunnissa tarvitaan VSS-johtokeskukset ja VSS-päälliköt. Tällöin Kunnan väestönsuojelupäälliköksi voidaan valita joku yhteisen palo- ja pelastustoimen organisaation viranhaltijoista. Tarkoituksenmukaisinta olisi valita VSS-päälliköksi sama henkilökuin nykyisinkin.

Palonehkäisy
Palonehkäisytyö voidaan hoitaa alueen kunnissa yhteisesti. Koko alueen palonehkäisytyöstä vastaa yksi palotarkastaja.

Mikäli palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät keskitetään, on tarkoituksenmukaista yhdistä siihen myös palonehkäisytyö.

Palonehkäisytyö voidaan hoitaa alueella keskitetysti, vaikka muutoin ei toimintoja keskitettäisikään. Tällöin sopimus tehdään kuntien yhteisestä viranhaltijasta.

Palonehkäisytyö voidaan jakaa

- rakenteelliseen palonehkäisyyn,
- tarkastustoimintaan ja
- nuohoukseen.

Rakenteellinen palonehkäisy
Rakenteellinen palonehkäisy perustuu rakennuslainsäädäntöön sekä sen nojalla annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin. Päävastuu siitä kuuluu kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisille.

Palo- ja pelastustoimen kannalta on oleellista yhteistyörakennusvalvonnan kanssa. Palonehkäisytyön keskitetty järjestäminen merkitsee sitä, että eri kuntien rakennustarkastajat pyytävät lausunnot alueen palotarkastajalta, joka osallistuu myös katselmuksiin, tarkastuksiin ja lautakunnan kokouksiin. Työmäärään kannalta on oleellista, että palotarkastaja osallistuu niihin vain tavanomaisesta poikkeavissa tapauksissa tai muutoin erikseen sovittaessa.

Keskitetty järjestelmä muuttaa jossain määrin nyt vallitsevaa käytäntöä. Tarkemmasta työnjaosta ja menettelytavoista on sovittava rakennustarkastajien kanssa.

Tarkastustoiminta
Tarkastustoiminnan järjestelyihin vaikuttaa tulevaisuudessa oleellisesti uudet määräykset. Mikäli ne toteutuvat suunnitellun kaltaisina tulee tarkastustoimen työmäärä vähenemään. Näin ollen nykyisiä ohjeita ei voida käyttää mitoitusperusteena ja työmäärä voidaan arvioida tarkemmin vasta uusien ohjeiden valmistuttua.

Työmäärään väheneminen antaa hyvään pohjan hoitaa koko alueen tarkastustoiminta yhteisesti. Tarkastuspiirit voidaan muodostaa kuntarajoista välittämättä tarkoituksen mukaisiksi kokonaisuuksiksi.

Nuohous
Vaikka palonehkäisytyömuutoin keskitettäisiinkin voidaan nuohous hoitaa nykyisen piirinuohousjärjestelmään puitteissa. On myös mahdollista, että nuohoustoimi kunnallistetaan. Tällöin nuohoojat ovat virka- tai työsuhteessa Ylläpitotehtäviä hoitavaan kuntaan. He

osallistuvat myös sammutus- ja pelastustehtävien hoitoon. Heidät koulutettaisiin palokuntien tehtäviin.

Nuohoustoimen kunnallistaminen merkitsisi myös sitä, että nuohouksesta perittävät maksut ovat palo- ja pelastustoimen tuloja.

Kunnallinen nuohoustoimi saattaisi mahdollistaa sen, että nuohoojat muodostaisivat työaikanaan palokunnan toimivan yksikön. Tällöin nuohoojat liikkuisivat yhtä matkaa ja hoitaisivat nuohousta samalla alueella. He liikkuisivat häälytystehtäviin soveltuvalla ajoneuvolla (esimerkiksi miehistön kuljetusautolla) ja häälytyksen tapahtuessa keskeyttäisivät nuohoustyön ja lähtisivät onnettomuuspaikalle. He voisivat muodostaa ns. toisen lähdön. Nuohoojien asiantuntemus alueen rakennuskannasta voitaisiin käyttää sammutustoiminnassa, koska heillä on paras tuntemus alueen rakennuskannasta.

Sammutus- ja pelastustoiminta
Koska alueen kuntakeskuksia ja muita riskikohteista ei voida saavuttaa yhdeltä paloasemalta käsin riittävään toimintavalmiusajan kuluessa, joudutaan sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvat yksiköt hajasijoittamaan. Ratkaisu jouduttaisiin toteuttamaan siinäkin tapauksessa, että alueelle perustettaisiin vakinainen palokunta. Yhden paloaseman ratkaisussa jouduttaisiin laskemaan nykyistä palvelutasoa sijoituspaikasta kauempana olevissa kohteissa.

Olemassa olevista sijoituspaikoista käsin palokunnat saavuttavat yhteisesti varsin kattavasti alueen pohjoisosiin sijoittuvat kohteet. Sen sijaan alueen etelää osiin sijoittuvat kohteet tavoitetaan selvästi huonommin.

Sammutus- ja pelastustoiminta voidaan hoitaa alueella rakentaen järjestelmä nykyisten aktiivisesti toimivien palokuntien varaan. Niiden toimintaa kehittämällä sekä aktiivisuudesta huolehtimalla on mahdollisuudet Ylläpitää alueella nykyisen tasoinen tai sitä parempi toimintavalmius huomattavasti vakinaista palokuntaa pienemmin kustannuksin.

Vakinaisen palokunnan perustaminen alueelle on luonnollisesti mahdollista. Vakinaiselta palokunnalta edellytetään yhden minuutin lähtövalmiutta. Vastaava aika sopimuspalokunnalla ja puolivakinaisella palokunnalla on viisi minuuttia.

Jotta vakinaisessa palokunnassa voidaan pitää yhtä 1 + 5 (esimies ja viisi miestä) henkilön yksikkö-jatkuvassa lähtövalmiudessa ympäri vuorokauden, tarvitaan vähintään 24 henkilö. Kun yhden henkilön aiheuttamat menot ovat noin 170 000 mk/vuosi, aiheutuu yhden yksikön ylläpidosta noin neljä¬n miljoonan markan henkilöstömenot.

Koska alueen riskikohteita ei voida saavuttaa palvelutasosta tinkimättä yhdeltä¬ asemalta käsin, joudutaan yhden vakinaisen palokuntayksikön lisäksi turvautumaan alueelle sijoitettuihin sopimus- tai puolivakinaisiin palokuntiin.

Vaikka alueella tyydyttäisiin vakinaiseen palokuntaan, jonka vahvuus jatkuvassa lähtövalmiudessa olisi 1 + 2 henkilön suuruinen yksikkö, tarvittaisiin 12 henkilöä ja lisäksi sopimuspalokunta tai puolivakinainen palokunta.

Koska toimintakykyisen vakinaisen palokunnan Ylläpito lisäisi huomattavasti kustannuksia koko alueen palotoimen hoidossa eikä sillä saavutettaisi nykyisestään olennaisesti parempaa palvelutasoa, tarkastellaan sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämistä olemassa olevien ja aktiivisesti toimivien palokuntien varaan. Järjestely on toteutettavissa, vaikka Ylläpito- ja

palonehkäisytehtävät keskitettäisiinkin.

Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämisessä koko aluetta kattavaksi otetaan huomioon seuraavat asiat:

Palokunnat
Palokunnat toimivat nykyisillä paikkakunnillaan. Niiden toimintavalmiuden Ylläpitoon ja edelleen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Toimintavalmiutta kehitetään koko aluetta koskevan suunnitelman mukaisesti.

Joidenkin tehtävien osalta palokunnat voivat erikoistua. Erikoistuminen ei kuitenkaan saa olla sellaista, että se heikentää palokuntien sammutus- ja pelastustehtävien hoidon perusammattitaitoa.

Erikoistuminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi vesistöissä tapahtuvien? Öljyvahinkojen torjunnassa, teollisuuslaitosten onnettomuuksissa ja vaarallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen torjunnassa. Mahdollinen erikoistuminen on kuitenkin tehtävä koko aluetta kattavan suunnitelman perusteella.

Alueella erikoistuminen voisi tapahtua esimerkiksi niin, että Kempeleellä keskityttäisiin teollisuuslaitosten onnettomuuksiin ja vaarallisiin aineisiin. Limingalla keskityttäisiin öljyvahinkojen torjuntaan.

Päällystön ja palokuntien varallaolo
Päällystön varallaolo järjestetään siten, että alueella on jatkuva yhden päällystöviranhaltijan varallaolo.

Palokuntien varallaolo järjestetään niin, että voidaan varmistaa vähimmäisvahvuinen ensilähtö1 + 2 (esimies ja kaksi miestä).

Nykyiseen tilanteeseen verrattuna palokuntien varallaolon järjestäminen merkitsee sitä, että palokuntiin, joissa esimiehiä ei vielä ole, on koulutettava esimiehet ja järjestettävä heidän varallaolonsa.

Tässä esitetyllä tavalla järjestetty varallaolo on koko alueen kustannusten kannalta jokseenkin nykyisten kustannusten suuruinen, mutta varallaolokustannuksista nykyistä suurempi osa kohdistuu palokuntien henkilöstölle. Vertailulaskelma on liitteenä 7.

Palokuntien hälyttäminen
Palokuntien hälyttäminen tapahtuu siten, että aina hälytetään onnettomuuspaikkaa lähin palokunta sekä varalla oleva päällystöviranhaltija.

Voidaan menetellä myös niin, että hälytetään aina samanaikaisesti lähin ja toiseksi lähin palokunta sekä varalla oleva päällystöviranhaltija. Näin on mahdollista saada nopeasti onnettomuuspaikalle yhtä yksikköä suuremmat voimavarat.

Alueellisessa suunnitelmassa saattaa olla tarpeen jakaa hälytykset eri asteisiin hälytyksiin, jolloin hälytettävien yksiköiden määrä voidaan määritellä jo häälytystä tehtäessä.

Asiasta on valmisteilla ohjeet.

Kaluston tarve ja sijoitus
Kalusto sijoitetaan alueelle siten, että toimivilla palokunnilla on käytössään ensilähtöön tarvittava kalusto sekä mahdollinen palokunnan erikoistumisesta johtuva kalusto.

Peruskalustona kussakin palokunnan sijaintipaikassa tarvitaan vähintään yksi sammutusauto.

Koska palokunnat toimivat aktiivisesti ja yhteen lähtöön osallistuu noin kymmenen henkilö, on tarpeen varata kunkin palokunnan sijoituspaikkaan myös miehistön kuljetusauto.

Lisäksi alueella tarvitaan

- 3 säiliöautoa
- vene
- pelastusauto
- varalla olevan päällystöviranhaltijan käytössä oleva auto
- öljyn torjuntakalustoa ja
- metsäpalojen torjuntakalustoa.

Tämä kalusto sijoitetaan alueelle tehtävän suunnitelman mukaisiin paikkoihin.

Kaluston sijoitustarkastelu perustuu ajatukseen sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämisestä siten, että pienehköjä tulipaloja ja onnettomuuksia lukuun ottamatta hälytetään yksiköt vähintään kahdesta paikasta.

Muu yhteistoiminta
Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämiseksi on tarpeen sopia yhteistoiminnasta myös alueen naapurikuntien kanssa. Vaikka palo- ja pelastustoimi hoidettaisiin yhteisesti, tarvitaan esimerkiksi alueen etelä-osien hoitamiseksi yhteistoimintasopimus Rantsilan kunnan kanssa.

Sairaankuljetus
Tällä hetkellä alueella palo- ja pelastustoimi ei osallistu sairaankuljetukseen. Mikäli sairaankuljetus järjestettäisiin palo- ja pelastustoimen yhteyteen se merkitsisi noin kuuden – kahdeksan henkilön lisäystä, jotta pystytään pitämään yksi sairaankuljetusyksikköjatkuvassa häälytysvalmiudessa.

Vaikka sairaankuljetus tuottaisi tuloa palo- ja pelastustoimelle, se aiheuttaisi myös huomattavan henkilöstötarpeen.

Koska sairaankuljetus henkilöstö on sidottu sairaankuljetustehtäviin, se ei lisää palo- ja pelastustoimen toimintavalmiutta muutoin kuin vapaavuorossa olevan henkilöstön kutsumisella.

Sairaankuljetuksen järjestämistä on tarkasteltava yhteistyössä alueen terveyskeskuksen kanssa. Tärkeä on, että sairaankuljetus on järjestetty alueen palvelutarpeet ja palvelusta aiheutuvat kustannukset huomioon ottaen.

Keskitetysti järjestetyn palo- ja pelastustoimen vaikutukset

Alueella on yhteistoiminnan edellytykset olemassa. Yhteistoiminta voidaan järjestää edellä kuvattuja järjestämismahdollisuuksia soveltaen.

Yhteistoiminta voidaan järjestää kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen perusteella.

Sopimuksessa määritellään millaisesta yhteistoiminnasta on kysymys ja miten yhteistoiminta järjestetään. Raportin liitteenä 8 on hahmotelma siitä, millainen kuntien välinen yhteistoimintasopimus voisi olla.

Palo- ja pelastustoimen on tulevaisuudessa kyettävä vastaamaan alueen kehittymisen edellyttämiin muutospaineisiin, kuten asukasluvun kasvuun uusien taajama-alueiden kehittymiseen, alueelle sijoittuvan yritystoiminnan kasvuun, liikenneonnettomuusriskien lisääntymiseen, kansainvälistymisen ja ihmisten vapaan liikkumisen mukanaan tuomiin riskeihin jne. Muutospaineisiin on kyettävä vastaamaan siitäkin huolimatta, että taloudelliset voimavarat eivät enää lisäänny samassa määrin kuin aikaisemmin. Palvelut on kyettävää tulevaisuudessa turvaamaan suhteellisesti nykyistä pienemmillä taloudellisilla voimavaroilla.

Tulevaisuuden kehittämistarpeisiin vastaamiseksi on:

- koko alueen voimavarat hyödynnettävää tehokkaasti,
- tarpeettomat päällekkäisyydet poistettava,
- valmiuden ylläpitämiseen tarvittavaa palkattua henkilöstö on voitava käyttää kunnan muissakin kuin palo- ja pelastustoimen tehtävissä,
- huolehdittava vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän jatkuvuudesta.

Toiminnalliset vaikutukset
Toiminnallisesti keskitetty palo- ja pelastustoimi vaikuttaa:

- hallinnon päällekkäisyyksien poistumiseen (esimerkiksi lautakunnan hallintorutiinit, taloushallinto, henkilöstöhallinto jne.), jolloin voidaan siirtä henkilöstön työpanosta hallinnollisista tehtävistä toiminnallisiin tehtäviin (esimerkiksi palonehkäisy ja palokuntien koulutus).
- palvelut voidaan tuottaa nykyisen tasoisina, vaikka alueen kasvu jatkuukin.
- kalusto yhdenmukaistuu ja jokainen uusi kalustohankinta parantaa koko alueen kalustollista valmiutta.
- vapaaehtoiseen työvoimaan perustuvaa toimintaa joudutaan edelleen kehittämään.

Vaikutukset henkilöstöön
Yhteisesti järjestetyn palo- ja pelastustoimen vaikutus henkilöstö tarpeeseen on aiemmin mainitun henkilötön käyttöjaoston mietinnön mukaan kuntaryhmässä kolme, johon alue kokonaisuutena voidaan rinnastaa seuraava:

päällystö		miehistö		
tavoite	nykyinen	tavoite	nykyinen	lisäystarve
3	4	3	4	0

Lisäksi mietinnössä on katsottu tarvittavan yksi toimistohenkilö. Koska nykyisin sekä Kempeleessä että Limingassa on käytettävissä 1/2 toimistohenkilöä kummassakin, ei henkilöstön määrällistä lisäystä tarvita tältäkään osin.

Nykyinen alueen palkatun henkilöstön kokonaismäärä vastaa henkilökunnan vähimmäistarvetta, mutta henkilökuntarakennetta tulisi muuttaa siten, ettäyksi päällystövirka muutettaisiin miehistöviraksi. Tämä voidaan hoitaa siten, että siirtymävaiheessa toimitaan nykyisellä henkilökuntarakenteella, mutta yhden päällystöviran tullessa avoimeksi se muutetaan miehistöviraksi.

Mikäli palo- ja pelastustointa kehitettäisiin kuntakohtaisena, joudutaan tulevaisuudessa myös henkilöstömäärä mitoittamaan kuntakohtaisten tavoitteiden mukaisesti. Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstöjaoston mietinnön mukaan tulisi kunnissa olla vähintään seuraavat henkilöstö määrät:

	päällystö		miehistö		
	tarve	nykyinen	tarve	nykyinen	lisäys
Kempele (4)	2	2	4	1	3
Liminka(5)	2	1	1	1	1
Tyrnävä (6)	1	1	1	1	0
Yhteensä	5	4	6	3	4

Suluissa oleva numero tarkoittaa kuntaryhmää.

Tämän henkilöstötavoitteen toteuttaminen merkitsisi neljän päätoimisen henkilön lisäystä. Jos yhden henkilön aiheuttama henkilöstömenojen lisäys varallaolokorvaukset mukaan lukien arvioidaan olevan 170 000 mk/vuosi, merkitsee neljän henkilön lisäys alueen palo- ja pelastustoimen kokonaiskustannuksissa noin 700 000 mk:n vuotuista menojen kasvua.

Yhteisesti hoidetun palo- ja pelastustoimen pääasialliset tehtävät voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

Päällystö
Palopäällikkö
- hallinnolliset tehtävät mukaan lukien yhteislautakunnan esittelyn
- vastuu toiminnan taloudesta,
- palo- ja pelastustoimen ylin johto,
- osallistuminen päällystön varallaoloon.

Palotarkastaja
- rakenteellinen palosuojelu ja alueen rakennusvalvonnan avustaminen,
- palotarkastukset,
- osallistuminen päällystön varallaoloon.

Palomestari
- koulutusvastuu,
- kalustovastuu,
- osallistuminen päällystön varallaoloon.

Palotarkastaja tai palomestari nimetään palopäällikön sijaiseksi.

Nykyisin voimassa olevien määräysten mukaan koko alueen palotarkastukset vaativat noin 2,5 henkilön työpanoksen. Mikäli hallinnollisesti palo- ja pelastustoimi keskitetään ennen uusien palotarkastusmääräysten voimaantuloa, voitaisiin päällystöviranhaltijoiden työpanos suunnata pääasiassa palotarkastustehtäviin lukuun ottamatta alueen palopäällikkö.

Palotarkastuksen työvoimatarve voidaan arvioita uudelleen vasta uusien ohjeiden valmistuttua.

Miehistö
Henkilöstön käyttöjaoston mietinnön mukaisen mitoituksen lähtökohtana on pidettävä¬ sitä, että tehtävät hoidetaan kuntaryhmään kolme kuuluvassa kunnassa pääasiassa yhdeltä paloasemalta käsin. Tällöin on mahdollista, että miehistö on jatkuvassa paloasema päivystyksessä. Yhden henkilön ympärivuorokautinen paloasema päivystys edellyttää neljä henkilöä.

Esimerkiksi henkilöstön käyttöjaoston mietinnössä on ehdotetulla neljällä henkilöllä voidaan toteuttaa jatkuva yhden henkilön paloasemapäivystys.

Nyt puheena olevalla alueella voidaan toteuttaa yhden henkilön paloasemapäivystys, mikäli miehistö lisätään yhdellä henkilöllä tai yksi päällystövirka muutetaan palomiehen viraksi. Tällöin miehistö olisi paloasemapäivystyksessä yhdellä alueen paloasemista. Päivystyspaikka voisi olla kokoajan sama tai se vuosi vaihdella aleen eri asemilla.

Jatkuvan paloasema päivystyksen sijasta voidaan alueella miettiä palkattujen palomiesten sijoittamista päivävuoroon. Tämä järjestely parantaa palokuntien toiminta valmiutta päivisin, jolloin palokunnilla on vaikeuksia saada muualla töissä olevia palomiehiä lähtöihin.

Koska alueen palo- ja pelastustoimen tehtävien operatiivinen hoito perustuu hajasijoitettujen palokuntien varaan, on mahdollista menetellä siten, että myös palomiehet hajasijoitetaan. Sijoittaminen voi tapahtua siten, että kullakin alueen asemalla on palomies, joka osallistuu myös kunnan muihin tehtäviin. Lisäksi päätoimisesti palotoimen tehtäviin sijoitetaan yksi palomies sille paloasemalle, jolle kaluston huolto on keskitetty.

Toimintavalmiuden kannalta paras lopputulos saavutettaisiin siten, että yhden palkatun henkilön työkapasiteetti jakautuisi esimerkiksi kolmelle kunnan palveluksessa olevalle henkilölle. Heidät voitaisiin kouluttaa esimerkiksi palokuntien esimiehiksi niissä kunnissa, joissa koulutettuja esimiehiä ei palokunnissa ole. He voisivat huolehtia myös palokaluston päivittäisistä tarkistus- ja huoltotoimenpiteistä.

Koska vapaaehtoisuuteen perustuvien palokuntien lähtövalmius on heikoimmillaan päiväaikoina, kun henkilöt ovat normaalissa päivätyössään, voitaisiin tulevaisuudessa entistää useammin palokunnan tehtäviin kouluttaa kunnan palveluksessa olevia henkilöitä.

Kaluston päivittäisten tarkistusten ja huoltojen järjestelyt voidaan myös sopia hoidettavaksi niin, että palokuntien varalla olevat esimiehet tai miehistön jäsenet hoitavat tehtävät erillistä korvausta vastaan heille itselleen parhaiten soveltuvan aikana.

Palokuntien toimintavalmiuden kehittämiseksi on tarpeen, että henkilöstön käyttö suunnitellaan yhteistyössä kuntien teknisten yksiköiden kanssa.

Vaikutukset kalustoon
Määrällisesti alueen kalusto vastaa aiemmin esitettyjä kalustotarpeita. Kalustoa joudutaan kuitenkin kehittämään niin, että Kempeleeseen sijoitettu vanhasta sammutusautosta tehty pelastusauto korvataan uudella pelastusautolla.

Samoin sammutusautojen uusimiseen on varauduttava vuosikymmenen aikana.

Säiliöautotarve on ratkaistava erikseen. Siihen vaikuttaa se, millä tavoin yksiköiden hälyttäminen alueella järjestetään. Jos esimerkiksi toimitaan siten, että sammutusyksiköt hälytetään useammasta paikasta, toiminta voidaan käynnistä niiden mukanaan tuomalla vedellä. Ehtii säiliöauto ja sen tuoma lisävesimäärä paikalle kauempaakin.

Varalla olevan päällystöviranhaltijan käyttöön tarvitaan henkilöautotyyppinen häälytysajoneuvo. Ajoneuvo nopeuttaa varalla olevan päällystöviranhaltijan onnettomuus paikalle saapumista. Voidaan tietenkin menetellä myös niin, että henkilö käyttää asuinpaikkaansa lähimmän paloaseman miehistönkuljetusajoneuvoa, mutta ratkaisu heikentää palokuntien

mahdollisuuksia siirtyä onnettomuuspaikalle.

Nyt palokuntien käytössä olevan vanhan ajoneuvokaluston osalta on syytä harkita, missä laajuudessa sitä on jatkossa syytä ylläpitää. Jos kalustolla katsotaan olevan reservikalustoarvoa on syytä myös miettiä tarvitseeko kalusto lämmitettyä säilytystilaa.

Vaikutukset tilatarpeeseen
Paloasemia tarvitaan edelleen alueen eri kunnissa. Niiden tilantarve voidaan mitoittaa sellaiseksi, että ne vastaavat alueen suunnitelmassa määriteltyä kaluston sijoittamista. Limingan osalta yhteistoiminnan kehittäminen ei esitetyssä ratkaisussa poista paloaseman tarvetta.

Limingan paloasemaratkaisulle on olemassa kaksi mahdollisuutta. Toinen on uuden aseman rakentaminen. Mikäli alueella palo- ja pelastustoimen järjestelyt ratkaistaan yhteistoiminnassa, tulisi uusi paloasema sijoittaa mahdollisimman pitkälle Lumijoen suuntaan. Näin on mahdollista parantaa toimintavalmiutta alueen länsi osissa. Luonnollisesti uuden aseman sijoittamiseen vaikuttaa tarkoitukseen käytössä olevat maa-alueet sekä palokunnan henkilöstön asuinpaikat.

Uutta paloasemaa suunniteltaessa on tarpeen tutkia voitaisiinko samaan yhteyteen sijoittaa kunnan muita toimintoja, joilla on nyt tai lähitulevaisuudessa olevia tilantarpeita.

Toinen mahdollisuus on, että uudet paloaseman tilat toteutetaan kunnan teknisen varikon yhteydessä. Tällöin voidaan hyödyntää jo olemassa olevat tilat sekä käyttää yhteisesti teknisen yksikön kanssa sauna-, peseytymis-, sosiaali- ja koulutustiloja. Tarkempien suunnitelmien perusteella on mahdollisuuksia arvioida tämän tilaratkaisun vaikutuksia kustannuksiin verrattuna uuden aseman rakentamiseen.

Mikäli paloasemasta luovuttaisiin Limingassa, jouduttaisiin Limingan sammutus- ja pelastustehtävät hoitamaan joko Kempeleestä tai Tyrnävältä käsin. Ratkaisu heikentäisi Limingan palvelutasoa ja vielä suuremmassa määrin Lumijoen palvelutasoa.

Vaikutukset kustannuksiin
Palo- ja pelastustoimen järjestelyt tässä raportissa esitettyjen periaatteiden mukaisesti toteutettuna ei tuota välittömiä kustannussäästöjä. Sen sijaan pitemmällä aikavälillä on mahdollisuus välttää henkilöstökustannusten kasvu verrattuna tilanteeseen, jossa toimintaa kehitettäisiin kuntakohtaisesti.

Osittainen taloudellinen hyöty on saavutettavissa sillä, että palo- ja pelastustoimen palkattua henkilöstöä käytetään nykyistä laajemmin kunnan muihin tehtäviin.

Yhteistoiminnan kehittämisen avulla on mahdollisuus saada aikaan myös välittömiä kustannussäästöjä siinä tapauksessa, että palvelutasosta tingitään. Ratkaisu merkitsisi esimerkiksi sitä, että toiminnat keskitettäisiin yhdelle asemalle ja toimittaisiin sijaintipaikan vapaaehtoisen palokunnan varassa. Tällöin säästöt koituisivat tila- ja kalustokustannuksista.

Varallaolon vaikutuksesta kustannuksiin on esitetty laskelmat liitteessä 8.

Yhteistoiminnan kehittämisvaiheet

Alueen palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämiseksi voidaan edetä vaiheittain. Ratkaiseva vaihe on kuitenkin sopimus palo- ja pelastustoimen Ylläpitotehtävien keskittämisestä.

Käytännössä nopein aikataulu Ylläpitotehtävien keskittämiselle on se, että seuraavien kunnallisvaalien jälkeen valitaan yhteislautakunta ja keskitetään toiminta hallinnollisesti.

Aika ennen toimintojen hallinnollista keskittämistä voitaisiin käyttää asioiden valmisteluun ja nykyisen yhteistoiminnan laajentamiseen.

Välittömästi voidaan käynnistää seuraavat yhteiset toimenpiteet:

- palokuntien henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutus mukaan lukien palokuntien esimieskoulutus,
- yhteiset kalustohankinnat siten, että hankinnat tehdään kerralla keskitetysti kaikkien kuntien osalta. Tavoitteena pidetään kaluston yhdenmukaistaminen pitemmällä aikavälillä. Kukin kunta maksaa oman kalustonsa.
- koko alueen kattava yhteistoiminta palonehkäisytyössä.
- suunnittelu koko aluetta kattavan palo- ja pelastustoimen hoitamiseksi.

Mikäli hallinnollinen keskittäminen siirtyy myöhäisemmäksi tai siihen ei katsota olevan perusteita ryhtyä lainkaan voidaan tehdä sopimus yhteisestä palotarkastajan virasta.

Mikäli palo- ja pelastustointa kehitetään edelleen kuntakohtaisesti, voidaan alueelle muodostaa yhteistoimintaryhmää. Sen jäseninä olisivat esimerkiksi palopäälliköt tai palopäälliköt ja kunnaninsinöörit. Ryhmää voi kehittää yhteistoimintaa ainakin niissä tehtävissä, joihin voidaan välittömästi ryhtyä. Tämän muotoinen yhteistoiminta ei vaadi välttämättä erillistä yhteistoimintasopimusta. Ryhmä voi käytännössä myös aloittaa työskentelynsä vaikka välittömästi.

Ajatuksia mahdollisesta kustannusten jaosta

Mikäli kunnat päätyvät siihen, että palo- ja pelastustointa alueella kehitetään yhteistoiminnassa, joutuvat kunnat ratkaisemaan myös yhteistoiminnasta aiheutuvasta kustannustenjaosta.

Seuraavassa on esitetty eräitä vaihtoehtoja kustannusten jakamiseksi.

Asukaslukuun perustuva kustannusjako nykyisen asukasluvun perusteella on

Kempele	48 %
Liminka + Lumijoki	31 %
Temmes + Tyrnävä	21 %

Nykyisten käyttötalousmenojen perusteella kustannusjako on

Kempele	44 %
Liminka + Lumijoki	33 %
Temmes + Tyrnävä	23 %‹à

Palotarkastuskohteiden perusteella kustannusjako on

Kempele	40 %
Liminka + Lumijoki	33 %
Temmes + Tyrnävä	27 %

Vuoden 1986–1989 yhteenlaskettujen hälytysmäärien perusteella kustannusjako on

Kempele	39 %
Liminka + Lumijoki	34 %
Temmes + Tyrnävä	27 %

Veroäyrimäärien ja verotulojen tasauksen perusteella kustannusjako on

Kempele	54 %
Liminka + Lumijoki	27 %
Temmes + Tyrnävä	19 %

Raportin jatkokäsittely

Tässä raportissa on tarkasteltu alueen palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämismahdollisuuksia ja yhteistoiminnan vaikutuksia.

Raportin käsittely voi tapahtua esimerkiksi seuraavasti:

- Yhteistyöryhmän jäsenet tutustuvat siihen henkilökohtaisesti
- Yhteistyöryhmä käsittelee asioita yhteisesti ja muodostaa mahdollisuuksista yhteisen näkemyksen.
- Yhteistyöstä neuvotellaan myös Lumijoen ja Temmeksen kanssa.
- Yhteistyöstä neuvotellaan lääninhallituksen pelastustarkastajan ja Oulun hälytysalueen aluepalopäällikön kanssa.
- Yhteistyöryhmä tekee kuntien hallituksille esityksen jatkotoimenpiteistä.

KESKI-KARJALAN PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Suomen Kunnallisliiton alue- ja ympäristöosasto on selvittänyt Keski-Karjalan kuntien kanssa palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittäminen kuntien alueella.

Selvitystyön tavoitteena on kartoittaa yhteistoimintamahdollisuudet, selvittää vaihtoehtoiset tavat yhteistoiminnan kehittämiselle sekä vaihtoehtojen vaikutukset.

Suomen Kunnallisliitosta on työhön osallistunut projektipäällikkö Markku Haiko. Yhdyshenkilönä on toiminut kunnaninsinööri Pentti Karhu.

Työ käynnistettiin 27.–28.11.1990, jolloin Markku Haiko tutustui kuntien palotoimen nykyisiin järjestelyihin. Kunnista keskusteluihin osallistuivat tekniset johtajat sekä palotoimen päällystö.

Kesälahdella pidettiin 3.1.1991 seminaari, jossa palopäälliköt ja kuntien tekninen johto pohtivat palo- ja pelastustoimen järjestämismahdollisuuksia. Ryhmätöiden tulokset ovat liitteenä

Rääkkylässä pidettiin neuvottelu 2.4.1991, jossa sovittiin, että raporttiin sisällytetään kuntien teknisen johdon että palopäälliköiden ehdotukset palotoimen järjestelyistä ja lisäksi konsultti tekee oman ehdotuksensa.

Konsultti arvioi kaikki ehdotukset samoilla perusteilla. Näin laaditturaportti toimitetaan kuntien käsiteltäväksi.

Yhteistoiminta-alue

Palo- ja pelastustoimen kannalta kyse on yhteistoimintajärjestelyistä viiden kunnan alueella.
Kunnat ovat:
Kesälahti
Kitee
Rääkkylä
Tohmajärvi
Värtsilä

Kuntien väkiluku 1.1.1990	
Kesälahti	3 155
Kitee	11 406
Rääkkylä	3 609
Tohmajärvi	5 884
Värtsilä	853
Yhteensä	24 907

Kuntien arvion mukaan alueen väkiluvun oletetaan pysyvän nykyisen suuruisena.

Palo- ja pelastustoimen kannalta alue kuuluu väkilukunsa perusteella kuntaryhmään kolme (15 000–25 000 asukasta).

Yhteistoiminta-alueen erityispiirteet
Alueella on viisi kuntakeskusta.

Alue on muodoltaan kolmiomainen. Pisimmillään alue on noin 90 kilometriä ja leveimmillään noin 80 kilometriä.

Alueen maapinta-ala on 2515,9 km2

Alueen merkittävät vesistöt ovat sen länsi- ja eteläosissa. Vesistöt ovat Puruvesi, Orivesi, Pyhäselkä ja Pyhäjärvi

Väestöstä suurin osa sijoittuu alueen pohjoisosiin.

Loma-asutus lisää alueen väkimäärää kesäisin usealla tuhannella.

Alueen läpi kulkee kaksi rautatietä. Toinen rata kulkee Kesälahden, Kiteen ja Tohmajärven kautta Joensuuhun ja toinen rata Neuvostoliitosta Värtsilän ja Tohmajärven kautta ja yhtyy etelästä pohjoiseen kulkevaan rataan Onkamossa.

Valtatie 6 kulkee etelästä pohjoiseen Kesälahden, Kiteen ja Tohmajärven kautta ja kantatie 71 Kesälahden ja Kiteen kautta.

Yhteistoiminta-alueen riskikohteet
Taaja-asutuksen perusteella riskikohteita ovat kuntakeskukset.

Alueelle sijoittuneesta teollisuudesta valtaosa on Kiteen alueella. Suurimmat teollisuuslaitokset ovat Puhokselle sijoittuvat puunjalostus ja liimatehtaat.

Maantieliikenteen kannalta riskialtein on valtatie 6 sekä kantatie 71. Muita liikenteen aiheuttamia riskikohteita ovat rautatiet sekä Joensuuhun menevä syväväylä, jonka yksi haara suuntautuu Puhoksen teollisuusalueelle. Siellä on myös satama.

Kiteellä sijaitsee lentokenttä.

Vaarallisia aineita ja palavia nesteitä kuljetetaan maanteitse valtateillä 6. Rautateitse vaarallisia aineita kuljetetaan molemmilla rataosuuksilla. Lisäksi Niiralan ratapihalla järjestellään ja seisotetaan Neuvostoliitosta tulevia vaarallisia aineita sisältäviä junia.

Öljyvahinkojen kannalta riskialueita ovat maantiet, rautatie, vesialueet sekä syväväylä.

Rääkkylän ja Tohmajärven alueella on laajoja turpeen tuotantoalueita.

Koko alueella on laajoja metsäalueita.

Alueen riskikohteet lukuun ottamatta liikenneväyliä on liitteessä (Huom. Tämän tekstiosan mukana ei ole kyseisiä karttaliitteitä)

Palo- ja pelastustoimen nykyiset järjestelyt

Lautakunta
Kesälahti: Pelastuslautakunta, joka hoitaa palo- ja pelastustoimen lisäksi väestönsuojeluasiat. Asiat esittelee palopäällikkö.

Kitee: Palolautakunta, joka hoitaa myös väestönsuojeluasiat. Asiat esittelee palopäällikkö.

Rääkkylä: Palolautakunta, joka hoitaa myös väestönsuojeluasiat. Asiat esittelee palopäällikkö.

Tohmajärvi: Pelastuspalvelulautakunta, joka hoitaa palo- ja pelastustoimen lisäksi väestönsuojeluasiat. Asiat esittelee palopäällikkö.

Värtsilä: Pelastuslautakunta, joka hoitaa tekniselle lautakunnalle kuuluvat sekä ympäristö-, liikenne-, tie-, palo- ja pelastus- ja väestönsuojeluasiat. Lautakunnan sihteerinä toimii palopäällikkö, joka esittelee palo- ja pelastustoimen sekä väestönsuojeluasioiden ohella myös liikenneasiat.

Talous
Palo- ja pelastustoimen käyttömenot 1000 mk:

	1989	1990	1991
Kesälahti	642	685	710
Kitee	2 567	2 590	2 591
Rääkkylä	919	774	758
Tohmajärvi	1 920	1 901	1 902
Värtsilä	478	555	607
Yhteensä	6 526	6 505	6 586

Palo- ja pelastustoimen käyttömenot ilman korkoja ja poistoja 1000 mk:

	1989	1990	1991
Kesälahti	582	612	636
Kitee	2 075	2 204	2 205
Rääkkylä	615	584	610
Tohmajärvi	1 513	1 436	1 437
Värtsilä	409	485	542
Yhteensä	5 194	5 321	5 430

Henkilöstö
Palo- ja pelastustoimen palkattu päätoiminen henkilöstö

	päällystö	miehistö	yhteensä
Kesälahti	1	1	2
Kitee	3	4	7
Rääkkylä	2	0	2
Tohmajärvi	2	2	4
Värtsilä	1	0	1
Yhteensä	9	7	16

Kiteen osalta päällystöön on sisällytetty täyttämättä oleva palopäällikön virka, joten tällä hetkellä siellä on kaksi päällystöviranhaltijaa.

Rääkkylässä on neljä osa-aikaista palomiestä, jotka ovat hoitavat lisäksi kaukolämpökeskusta ja kunnan kiinteistöjä.

Palokunnat
Kunnissa toimivat seuraavat palokunnat:

	palokunta	vahvuus	henkilöä/lähtö
Kesälahti	puolivak.	19	5-10
Kitee	VPK	n. 25	2-10
	TPK	12	
	TPK	8	
Rääkkylä	puolivak.	19	5-7
Tohmajärvi	puolivak.	25-30	3-10
Värtsilä	VPK	22	5-8

Palokunnat toimivat kunkin kunnan keskustaajamassa lukuun ottamatta Kiteen teollisuus-palokuntia, jotka toimivat Puhoksen teollisuusalueella ja osallistuvat pääasiassa teollisuuden omilla alueilla tapahtuviin onnettomuuksiin.

Kalusto

Kesälahti:
- sammutusauto
- säiliöauto
- vene
- öljynkeräys- ja erotussäiliöperävaunu
- sammutusauto (vanha ja se on vesilaitoksen käytössä)

Kitee:
- sammutusauto
- sammutusauto
- sammutusauto (sijoitettu Schauman Woodin alueelle)
- säiliöauto
- säiliöauto (sijoitettu Kiteen Sahan alueelle)
- miehistöauto
- miehistöauto (omistaa VPK)
- kevytpelastusauto (omistaa VPK)
- moottorikelkka
- öljyntorjuntavene

Rääkkylä:
- sammutusauto
- säiliöauto
- miehistöauto
- öljyntorjuntavene

Tohmajärvi:
- sammutusauto
- sammutusauto
- säiliöauto
- miehistöauto

Värtsilä:
- sammutusauto
- säiliöauto
- vene (hankitaan 1991)

Kuntien kalusto on hankittu eri aikoina. Kalusto on standardeiltaan jossain määrin toisistaan poikkeavaa.

Yhteenveto koko alueella palokuntien käytössä olevasta kalustosta:

Sammutusautoja	8 kpl
Säiliöautoja	6 kpl
Miehistöautoja	4 kpl
Kevytpelastusautoja	1 kpl
Veneitä	4 kpl
Moottorikelkkoja	1 kpl

Paloasemat
Kesälahti: Paloasema on kunnanviraston läheisyydessä.

Kitee: Paloasema on kunnan keskustaajamassa. Kalustoa on osittain hajasijoitettu sekä keskustaajamaan että Puhokselle. Uuden aseman rakentaminen on suunnitteilla.

Rääkkylä: Paloasema on kunnan keskustaajamassa.

Tohmajärvi: Paloasema on kunnan keskustaajamassa.

Värtsilä: Paloasema on kunnanviraston yhteydessä. Aseman laajentaminen on suunniteltu aloitettavaksi vuonna 1991.

Aluehälytyskeskus
Kitee, Rääkkylä, Tohmajärvi ja Värtsilä kuuluvat Joensuun aluehälytyskeskukseen ja Kesälahti kuuluu Savonlinnan aluehälytyskeskukseen. Uudessa hälytysaluejaossa kaikki kunnat kuuluvat Pohjois-Karjalan hätäkeskukseen.

Sairaankuljetus
Sairaankuljetuksen hoitaa SPR Kiteellä, Rääkkylässä, Tohmajärvellä ja Värtsilässä. Kesälahdella sairaankuljetuksen hoitaa yksityinen yrittäjä.

Palo- ja pelastustoimi ei osallistu sairaankuljetukseen yhdessäkään näistä kunnista.

Kiteen VPK omistaa sairaankuljetusajoneuvon.

Palon ehkäisy
Palotarkastuskohteet

Varsinaisia palotarkastuskohteita on alueella seuraavasti:

	kerran vuodessa	kerran kolmessa vuodessa
Kesälahti	n. 50	1 500
Kitee	n. 230	3 800
Rääkkylä	n. 80	1 720
Tohmajärvi	n. 120	1 300
Värtsilä	n. 20	300
Yhteensä	n. 500	8 620

Palotarkastukset
Kukin kunta hoitaa palotarkastukset oman kunnan alueella.

Palotarkastukset hoitaa Kesälahdella ja Värtsilässä palopäällikkö ja muissa kunnissa palotarkastaja ja palopäällikkö.

Muu palonehkäisy
Palopäällikkö osallistuu rakennusvalvonnan työhön antamalla lausuntoja lupahakemuksista ja suorittamalla hormitarkastuksia sekä osallistumalla rakennusten käyttöönotto- ja lopputarkastuksiin. Hormitarkastukset suorittaa Kesälahden kunnassa rakennustarkastaja.

Nuohous
Kunnissa on piirinuohoojat. Nuohouspiirejä on Kesälahdella yksi, Kiteellä neljä, Rääkkylässä kaksi, Tohmajärvellä kaksi ja Värtsilässä yksi.

Operatiivinen toiminta
Hälytysmäärät ja palokuntien palvelutehtävät

Kesälahti	1986	1987	1988	1989
Tulipalot	6	7	6	10
Muut onnettomuudet	17	15	20	10
Yhteistoimintatehtävät	2	1	0	1
Hälytykset yhteensä	25	23	26	21
Palvelutehtävät	36	26	25	32
Kaikki yhteensä	61	49	51	53

Kitee	1986	1987	1988	1989
Tulipalot	40	35	38	64
Muut onnettomuudet	47	26	38	49
Yhteistoimintatehtävät	2	2	5	8
Hälytykset yhteensä	89	63	81	121
Palvelutehtävät	232	110	122	144
Kaikki yhteensä	321	173	203	265

Rääkkylä	1986	1987	1988	1989
Tulipalot	11	14	10	14
Muut onnettomuudet	8	5	8	11
Yhteistoimintatehtävät	1	1	1	0
Virhehälytykset	10	5	15	14
Hälytykset yhteensä	30	25	34	39
Palvelutehtävät	90	90	90	90
Kaikki yhteensä	120	115	124	129

Tohmajärvi	1986	1987	1988	1989
Tulipalot	17	27	22	17
Muut onnettomuudet	28	36	35	36
Yhteistoimintatehtävät	7	3	6	10
Hälytykset yhteensä	52	66	63	63
Palvelutehtävät	100	105	110	115
Kaikki yhteensä	152	171	173	178

Värtsilä	1986	1987	1988	1989
Tulipalot	4	0	6	4
Muut onnettomuudet	4	9	5	11
Yhteistoimintatehtävät	1	2	2	5
Virhehälytykset	0	0	0	2
Hälytykset yhteensä	9	11	13	22
Palvelutehtävät	18	4	25	48
Kaikki yhteensä	27	15	38	70

Koko alue yhteensä	1986	1987	1988	1989
Tulipalot	78	83	82	109
Muut onnettomuudet	104	91	106	117
Yhteistoimintatehtävät	13	9	14	24
Virhehälytykset	10	5	15	16
Hälytykset yhteensä	205	188	217	266
Palvelutehtävät	476	335	372	429
Kaikki yhteensä	681	523	589	695

Hälyttäminen
Hälyttäminen tapahtuu aluehälytyskeskuksesta sekä sireenillä että henkilöhakulaitteilla. Kesälahdella, Kiteellä ja Tohmajärvellä on käytössä myös komentopuhelin järjestelmä.

Päällystön varallaolo
Kesälahti: Varallaolossa vuorottelevat palopäällikkö, palomies ja kaksitoimenpidepalkkaista palomiestä.

Kitee: Varallaolossa vuorottelevat palopäällikkö ja palotarkastaja.

Rääkkylä: Varallaolossa vuorottelevat kunnan muissa tehtävissä olevat neljä osa-aikaista palomiestä. Palopäällikkö ja palotarkastaja eivät osallistu varsinaiseen varallaoloon talvisin, mutta lähtevät onnettomuuspaikalle, kun hälytys tavoittaa heidät.

Kesällä 1.5.–30.9. osallistuvat varallaoloon sekä palopäällikkö että palotarkastaja.

Tohmajärvi: Varallaolossa vuorottelevat palopäällikkö ja palotarkastaja.

Värtsilä: Varallaolossa vuorottelevat palopäällikkö ja palokunnan esimiehet.

Palokunnan varallaolo
Kesälahti: Kesäkautena 1.6.–31.8. on kahden henkilön jatkuva varallaolo siten, että arkipäivisin on palomies normaalisti työvuorossa ja yksi palokunnan henkilö varalla ja työajan ulkopuolella on kaksi henkilöä varalla.

Kitee: Jatkuvasti on yksi vakinaisista palomiehistä paloasemapäivystyksessä ja lisäksi yksi VPK:n palomies kotivarallaolossa. Kesäviikonloppuisin on edellisten lisäksi yksiVPK:n palomies kotivarallaolossa.

Rääkkylä: Päivisin on turvattu neljän henkilön vahvuus kunnan muissa tehtävissä olevilla osa-aikaisilla palomiehillä. Lisäksi kesäkautena 1.5.–30.9. jatkuva kahdesta kolmeen henkilön kotivarallaolo.

Tohmajärvi: Talvisin varallaolossa vuorottelevat palomies ja kalustonhoitaja. Kesäisin 1.5.–31.8. on varalla viisi henkilöä palokunnasta klo 16–7.

Värtsilä: Kunnassa ei ole järjestettyä palokunnan varallaoloa.

Sammutuspiirit
Kunnat on jaettu sammutuspiireihin (Värtsilässä on yksi piiri ja muissauseampia), joissa on nimetty sammutuspäällikkö. Sammutuspäälliköt pystyvät kokoamaan piirin alueelta henkilö, jotka osallistuvat lähinnä maasto- ja metsäpalojen torjuntaan.

Kohteiden saavutettavuus
Operatiivisen toiminnan pohjaksi kuntien palokunnat ovat selvittäneetajoaikojen perusteella alueen kohteiden saavutettavuuden nykyisistäasemapaikoista. Ajoaikoihin perustuvat kartoitukset ovat liitteinä. (Huom: Tässä muistiossa noita kartta liitteitä ei ole.)

Tarkasteltaessa palokuntien toimintavalmiutta on ajoaikoihin lisättävä palokuntien hälytysaika, lähtöaika ja kaluston selvitysaika (toimintavalmiusaika = hälytysaika + lähtöaika + ajoaika + kaluston selvitysaika).Toimintavalmiusaika on siis se aika, joka kuluu hälytyksen vastaanottamisesta siihen hetkeen, kun varsinainen sammutustyö tai muut pelastustoimenpiteet voidaan aloittaa onnettomuuspaikalla.

Kun lähtöaikavaatimus on VPK:lla ja puolivakinaisella palokunnalla viisi minuuttia ja tähän lisätään hälyttämiseen ja kaluston selvittämiseen kuluva aika, voidaan toimenpiteet aloittaa viiden minuutin ajoajan määrittelemällä alueella noin 10 - 15 minuutin kuluttua hälytyksestä.

Käytännössä kaikkien alueen palokuntien lähtöajat ovat yleensä pienempiä kuin viisi minuuttia.

Nykyinen yhteistoiminta
Nykyinen yhteistoiminta perustuu keskinäiseen avunantoon. Lisäksikunnilla on jonkin verran yhteistoimintaa muiden naapurikuntien kanssa.

Kuntien sijoittuminen kuntaryhmiin

Palo- ja pelastustoimen hoitamisesta annettujen ohjeiden mukaan kunnat sijoittuvat asukaslukunsa perusteella kuntaryhmiin seuraavasti:

kuntaryhmä		
Kesälahti	6	(2 000–5 000 asukasta)
Kitee	4	(7 500–15 000 asukasta)
Rääkkylä	6	(2 000–5 000 asukasta)
Tohmajärvi	5	(5 000–7 500 asukasta)
Värtsilä	7	(alle 2 000 asukasta)

Jos aluetta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, se kuuluisi kuntaryhmään 3 (15 000–25 000 asukasta).

Henkilöstön käytön periaatteet kuntaryhmittäin
Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstön käyttöjaostonmietinnön (Pelastusosaston julkaisu B:6/86) on esitetty periaatteita henkilömääristä eri kuntaryhmissä. Mietinnön periaatteita voidaan pitää suuntaa antavina ja ne muodostavat yhden arviointiperusteen. Mietinnön pohjalta ei ole annettu tarkempia ohjeita tarvittaviksi henkilömääriksi.

Mietinnön mukaan henkilöstön käytön periaatteet kuntaryhmittäin ovat seuraavat:

Kuntaryhmä 3
Palokunnilla on keskimärin noin kymmenen sammutus- tai pelastustehtävää kuukautta kohti. Sellaisia erityiskohteita, joihin liittyy ilmeinen suuronnettomuusriski, on yleensä väähän. Palo- ja pelastustoimi ei voi kohtuullisin kustannuksin ylläpitää sellaista toimintavalmiutta, että suuronnettomuustilanteessa tarvittavat voimat olisivat nopeasti koottavissa kunnan

palokunnista. Toimintavalmius mitoitetaan pienten onnettomuuksien varalta. Suuronnettomuuksiin varaudutaan kiinnittämällä erityistä huomiota toiminnan suunnitteluun ja henkilökunnan kouluttamiseen riskikohteissa sekä yhteistoimintaan naapurikuntien kanssa.

Päätoimisen henkilöstön määrä mitoitetaan siten, että se on riittävä ylläpito- ja palonehkäisytehtäviin sekä sammutus- ja pelastustoiminnassa johto- ja erityistehtäviin. Pääosa sammutus- ja pelastushenkilöstöstä on sivutoimisia (yleensä toimenpidepalkkaisia) ja/tai sopimuspalokuntalaisia.

I valmiusasteessa tulisi olla yksi tavoitevahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö (1 + 5). Yksikön henkilöstöstä esimiehen ja vähintään yhden muun tulisi olla päätoimisia. Minimivahvuisen yksikön (1 + 2) tulisi olla sellaisessa valmiudessa, että lähtöaika paloasemalta olisi korkeintaan noin 2 minuuttia.

Henkilöstön vähimmäismäärä edellä esitettyjä tehtäviä ja valmiutta varten olisi kolme virastotyöaikaa noudattavaa päällystö viranhaltijaa, jotka virka-ajan ulkopuolella vuorottelisivat varallaolossa. Lisäksi olisi neljä vuorotyötä tekevää henkilöä, joiden keskeisiä tehtäviä työvuoron aikana olisivat kaluston huolto sekä sivutoimisten ja/tai sopimuspalokuntalaisten koulutus. Toimistotehtävät edellyttävät yhtä henkilöä. Sivutoimisia tai sopimuspalokunnassa aktiivisesti toimivia olisi oltava vähintään noin 20. Näihin tehtäviin tulisi pyrkiä saamaan henkilöitä, jotka ovat helposti tavoitettavissa kotoaan tai työ
paikaltaan kunnan keskustaajamasta.

Palolaitosta ei jaeta osastoihin vaan tarpeen mukaan vastuu-alueisiin.

Kuntaryhmä 4
Palokunnilla on muutama sammutus- tai pelastustehtävä kuukautta kohti. Palo- ja pelastustoimen mitoitusperusteet ja järjestelyt ovat pääosin samat kuin kuntaryhmässä 3.

I valmiusasteessa tulisi olla yksi tavoitevahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö, jonka lähtöaika on enintään 5 minuuttia. Yksikön henkilöistä tulisi yleensä kahden olla päätoimisia.

Henkilöstön vähimmäismäärä olisi kaksi virastotyöaikaa noudattavaa päällystöviranhaltijaa. Lisäksi olisi neljä vuorotyötä tekevää henkilöä. Toimistotyöntekijä voisi suorittaa jossain määrin myös kunnan muiden toimialojen tehtäviä. Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vastaava kuin kunta-ryhmässä 3.

Virka-aikana tulisi työvuorossa olevan henkilön lisäksi vähintään toisen päällystöviranhaltijan työskennellä kunnan keskustaajamassa. Virka-ajan ulkopuolella on yleensä yksi päätoiminen henkilö työvuorossa ja toinen varalla. Työaikojen tasaamiseksi voidaan työvuorossa olo tilapäisesti korvata kotivarallaolollla. Toinen I valmiusasteen yksikön päätoimisista henkilöistä voidaan myös tilapäisesti korvata riittävän koulutuksen ja kokemuksen omaavalla sivutoimisella tai sopimuspalokuntalaisella. Nämä järjestelyt eivät saa asiallisesti heikentää toimintavalmiutta.

Kuntaryhmä 5
Palokunnilla on yleensä 2–3 sammutus- tai pelastustehtävää kuukautta kohti. Kunnissa ei yleensä ole erityisen suuria riskikohteita.

Työaika- ja varallaolojärjestelyin on varmistettava, että I valmiusasteessa on vähintään minimivahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö (1 + 2), jonka henkilöstöstä yksi on päätoiminen.

Kuitenkin tulee pyrkiä siihen, että yksikkö saataisiin yleensä tavoitevahvuiseksi ottaen huomioon sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tavoitettavuus.

Päätoimisen henkilöstön vähimmäismäärä on kolme. Näistä kaksi olisi päällystöviranhaltijoita. Kolmas henkilö vastaisi kaluston huollosta osallistuen myös muihin tehtäviin.

Päätoiminen henkilöstö noudattaisi virastotyöaikaa ja vuorottelisi muina aikoina varallaolossa. Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vastaava kuin kuntaryhmässä 3. Toimistohenkilöstö olisi yhteistä kunnan muiden hallinnonalojen kanssa. Sellaisten toimistotehtävien määrästä, joista voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia muu kuin paloalan ammattikoulutuksen saanut henkilö, vastaa vuosittain noin puolta henkilötyövuotta.

Kuntaryhmä 6
Palokunnilla on yleensä vähemmän kuin kaksi sammutus- tai pelastustehtävää kuukaudessa.

Ylläpito- ja palonehkäisytehtävät sekä riittävän palvelutason turvaaminen edellyttävät, että kunnassa on palopäällikön lisäksi yksi päällystö- tai alipäällystöviranhaltija, joka kykenee toimimaan palopäällikön sijaisena. Varsinkin pienimmissä kunnissa palo- ja pelastustoimen virkoihin on mahdollista yhdistää myös muita soveltuvia kunnan tehtäviä. Tällaisiin muihin tehtäviin vuosittain kuluva työaika ei kuitenkaan yleensä saisi olla enemmän kuin noin puoli henkilötyövuotta. Toimistohenkilön tarve vastaa noin 0.2–0.3 henkilötyövuotta. Sivutoimisten tai sopimuspalokuntalaisten tarve on vastaava kuin kuntaryhmässä 3

I valmiusasteessa tulisi olla yksi minimivahvuinen sammutus- ja pelastusyksikkö (1 + 2). Henkilöstön tavoitettavuus varmistetaan tarvittavin varallaolojärjestelyin. Erityisesti on huolehdittava siitä, että jatkuvasti on tavoitettavissa henkilö, joka kykenee johtamaan vähintään yhden sammutus- ja pelastusyksikön toimintaa eri henkilömäärillä ja, jolla on kunnan paloautojen kuljettamiseen oikeuttava ajokortti. Tämä edellyttää, että sivutoimisissa tai sopimuspalokuntalaisissa on ainakin yksi esimiestehtäviin koulutettu henkilö, joka voi vuorotella varallaolossa päätoimisten kanssa.

Kuntaryhmä 7
Palokunnilla on yleensä 0–10 sammutus- tai pelastustehtävää vuodessa.

Palo- ja pelastustoimen järjestämisessä on tarkoituksenmukaista pyrkiä mahdollisimman laajaan yhteistyöhön naapurikuntien kanssa, koska kunnan omin voimavaroin on vaikea turvata riittävää palvelutasoa ja toimintavalmiutta.

Kuntaryhmän suurimmissa kunnissa, joissa yhteistoiminta on pitkien välimatkojen vuoksi vaikeaa, järjestelyissä noudatetaan soveltuvin osin samoja periaatteita kuin kuntaryhmässä 6. Päätoimista henkilöstöä olisi kuitenkin vain palopäällikkö. Tällöin tarvitaan useampia esimiestehtäviin koulutettuja sivutoimisia tai sopimuspalokuntalaisia.

Kuntaryhmän pienimmissä kunnissa on suositeltavaa, että jokin naapurikunta huolehtii yhteistoimintasopimuksen perusteella kunnan palo- ja pelastustoimesta. Kunnan alueella tulee kuitenkin olla palokunta (yleensä sopimuspalokunta), mikäli toimintavalmiuspiirien saavuttaminen sitä edellyttää.

Henkilöstön käyttöjaoston mietinnön mukainen henkilöstö

Yhteisesti järjestetyn palo- ja pelastustoimen vaikutus henkilöstötarpeeseen on edellä maini-

tun henkilöstön käyttöjaoston mietinnön mukaan kuntaryhmässä kolme, johon alue kokonaisuutena voidaan rinnastaa seuraava:

Päällystö		Miehistö	
tavoite	nykyinen	tavoite	nykyinen
3	9	4	7

Lisäksi mietinnössä on katsottu tarvittavan yksi toimistohenkilö.

Mikäli palo- ja pelastustointa kehitettäisiin kuntakohtaisena, joudutaan tulevaisuudessa myös henkilöstö mitoittamaan kuntakohtaisten tavoitteiden mukaisesti. Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstön käyttöjaoston mietinnön mukaan tulisi kunnissa olla vähintään seuraavat henkilöstö määrät:

Päällystö			Miehistö	
tarve	nykyinen		tarve	nykyinen
Kesälahti (6)	2	1	0	1
Kitee (4)	2	3	4	4
Rääkkylä (6)	2	2	1	0 (4 osa-aikaista)
Tohmajärvi (5)	2	2	0	2
Värtsilä (7)	1	1	0	0
Yhteensä	9	9	5	7

Suluissa oleva numero tarkoittaa kuntaryhmää.

Kiteen luvuissa on mukana vakinaisesti täyttämättä oleva palopäällikön virka.

Henkilöstö määriä mietittäessä on luonnollisesti otettava huomioon alueen erityispiirteet.

Tulevaisuudessa palo- ja pelastustoimen hoitoon vaikuttavia tekijöitä

Näköpiirissä olevien suunnitelmien mukaan kuluvan vuosikymmenen aikana palo- ja pelastustoimen järjestämiseen vaikuttavat ainakin seuraavat asiat:

Palotarkastusmääräyksiä tullaan muuttamaan. Nykyisten suunnitelmien mukaan palotarkastustoiminnassa painopiste siirtyy entistä selvemmin riskikohteisiin. Tällöin nykyisin kerran kolmessa vuodessa tarkastettavien kohteiden tarkastusvälit harvennetaan ja palotarkastuksen kokonaistyömäärä vähenee.

Palo- ja pelastustoimen henkilöstön kelpoisuudessa tapahtuu muutoksia. Aikaa myöten palopäälliköt ovat palomestaritutkinnon suorittaneita kaikissa kunnissa. Tähän tähtää henkilöstön koulutuksessa tapahtuvat muutokset, jolloin kelpoisuuden palopäällikön virkaan antaa vain palomestaritutkinto.

Sammutustekniikka muuttuu rakennuspaloissa. Vettä käytetään sammuttamisessa nykyistä vähemmän, jolloin veden kuljetustarve vähenee. Sen sijaan esimerkiksi maastopaloissa ja tilanteissa, joissa joudutaan jäähdyttämään kohdetta tarvitaan vettä edelleen runsaasti.

Sammutus ja pelastustaktiikan suhteen on olemassa kaksi erityyppistä kehityslinjaa, jotka vaikuttavat kaluston kehitykseen. Toisen mukaan palo- ja pelastustoimen ajoneuvokalusto muuttuu. Sama ajoneuvo on sammutus-, pelastus- ja ensihoitoauto. Tämä merkitsee, että

esimerkiksi liikenneonnettomuuspaikalle hälytetään poliisin ja sairasauton lisäksi palokunta. Pallokunnan henkilöstö osallistuu onnettomuudesta aiheutuviin välittömiin toimenpiteisiin nykyistä useammassa tapauksessa.

Toisen mukaan palokuntien käytössä on kevyet ja nopeat sammutus- ja pelastusajoneuvot. Niillä hoidetaan palokuntien ensi-isku. Lisävoimaa tuodaan paikalle muulla kalustolla. Järjestely perustuu ajatukseen erityyppisistä lähdöistä kuten osalähtö, peruslähtö ja tukilähtö.

Yhteistoiminnan kehittämismahdollisuudet

Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämistö voidaan tarkastella seuraavan jaon mukaisesti:

- ylläpitotehtävät
- palonehkäisy
- sammutus- ja pelastustoiminta

Ylläpitotehtävät käsittävät seuraavat tehtäväkokonaisuudet

- hallinto
- koulutus
- tiedotus ja valistus
- huolto- ja korjaustoiminta
- varautuminen poikkeusoloihin
- paloviranomaisten toiminta väestönsuojeluviranomaisina.

Ylläpitotehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan hoitaa alueella keskitetysti kuntien tekemän yhteistoimintasopimuksen perusteella.

Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan, mikä kunta ottaa palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät hoitaakseen. Eräät osatehtävät esimerkiksi hallinto ja kaluston huolto- ja korjaustoiminta voidaan hoitaa myös eri kunnissa.

Tehtävien hoidon kannalta ei ole olennaista merkitystä, missä alueen palo- ja pelastustoimen hallinnollinen keskus sijaitsee. Oleellista on, että palo- ja pelastustoimen tarjoamat turvallisuuspalvelut järjestetään alueen riskit ja painopisteet huomioon ottaen.

Ylläpitotehtävät voidaan keskittää siihen kuntaan, jolla on parhaat edellytykset tarjota esimerkiksi taloudenhoito ja muut toiminnan tarvitsemien tukipalvelut. Arviointiperusteena voidaan käyttää sitä, missä ne tulevat taloudellisesti edullisimmiksi.

Hallinto
Palo- ja pelastustoimen hallinnon hoitaminen keskitetysti merkitsee sitä, että alueella on yksi luottamushenkilötoimielin ja yksi palopäällikkö tai yksi alueen palopäälliköistä hoitaa toimielimestä aiheutuvat viranhaltijatehtävät

- palo- ja pelastustoimen suunnittelu ja kehittämien tehdään yhteisesti koko aluetta kattavana.
- henkilöstö- ja taloushallinto hoidetaan keskitetysti.
- kaluston ja tilojen hankinta hoidetaan alueen tarpeita silmälläpitäen ja koko aluetta koskevien suunnitelmienmukaisesti.
- toiminnan seuranta hoidetaan niin, että yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat voivat osaltaan seurata saamaansa palvelua ja palvelusta aiheutuvia kustannuksia.

- yhteistoiminta muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa hoidetaan keskitetysti ja koko alue huomioon ottaen.
- asiakaspalvelu hoidetaan tasapuolisesti koko alueella.

Yhteistoiminnan järjestäminen hallintotehtävien osalta merkitsee mm. seuraavia asioita:

Palo- ja pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi tarvitaan nykyisen lainsäädännön mukaan lautakunta.

Useamman kunnan muodostamalla alueella palo- ja pelastustoimen asiat voidaan käsitellä yhdessä lautakunnassa. Lautakuntana voi toimia jossakin alueen kunnassa olemassa oleva palo- ja pelastustoimen asioita käsittelevä lautakunta. Siitä muodostetaan yhteislautakunta, johon muut kunnat valitsevat lisäjäsenet. Lisäjäsenet osallistuvat palo- ja pelastustoimen asioiden käsittelyyn.

On mahdollista, että kunnat perustavat yhteisen palolautakunnan. Siihen kukin kunnista valitsee jäsenet yhteistoimintasopimuksessa määritetyllä tavalla. Yhteinen lautakuntakin on sijoitettava jonkun kunnan hallinto-organisaatioon ao. kunnan lautakunnaksi. Sijoittamisesta sovitaan yhteistoimintasopimuksessa.

Yhteisen lautakunnan jäsen määrän tulisi olla sellainen, että lautakunta säilyy toimintakykyisenä. Lautakunnan puheenjohtajuus ja varapuheenjohtajuus voivat valtuustokausittain vuorotella kuntien kesken.

Yhteislautakunnalle tulisi johtosäännöllä antaa mahdollisimman laajat valtuudet hoitaa itsenäisesti sovittujen raamien puitteissa niin toiminnalliset kuin taloudellisetkin asiat (esimerkiksi hankinnat, kaluston sijoittelu, henkilövalinnat jne.)

Raameja sovittaessa sovitaan palvelutasosta ja toiminnan taloudellisista puitteista.

Palvelutaso voi olla lainsäädännön edellyttämä vähimmäistaso tai sitä parempi taso.

Koko alueen palo- ja pelastustoimen kehittämistä koskevat asiat valmistellaan yhteisesti yhteislautakunnan johdolla. Kuntakohtaisesti tarvittavat kehittämistoimenpiteet kukin kunta käsittelee osana omaa kuntasuunnitelmaansa.

Palo- ja pelastustoimen kehittämistä suunniteltaessa on otettava huomioon koko alueella tapahtunut ja ennakoitavissa oleva kehitys.

Onnettomuustilanteita, poikkeusoloja ja palo- ja pelastustoimen järjestelyjä koskevat suunnitelmat tulee laatia koko aluetta koskeviksi.

Palo- ja pelastustoimesta muodostetaan ylläpitotehtäviä hoitavaan kuntaan oma talousyksikkö niin, että kunnankirjanpidosta voidaan seurata kaikkia palo- ja pelastustoimen tuloja ja menoja pääomakustannukset mukaan lukien.

Palo- ja pelastustoimi voi muodostaa kirjanpitoon vesilaitoksen kaltaisen yksikön, joka saa tulonsa pääasiassa kuntien maksuosuuksista.

Mikäli alueelle valitaan yksi palopäällikkö, palopäälliköksi voidaan valita joku nykyisistä, vaikka kukaan heistä ei olisikaan suorittanut palomestarin tutkintoa. Järjestelyvaiheessa

mahdollisesti tarvittavasta erivapaudesta neuvotellaan erikseen sisäasiainministeriön kanssa. Myöhemmin, kun palopäällikkö vaihtuu tullaan seuraajalta vaatimaan palomestarin tutkinto.

Kun palo- ja pelastustoimi hallinnollisesti keskitetään, on mahdollista, että palo- ja pelastustoimen viranhaltijat siirtyvät ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan viranhaltijoiksi. Mikäli alueellisen organisaation palvelukseen siirtyvien viranhaltijoiden kelpoisuus ei vastaisi uuden tehtävän edellyttämää kelpoisuutta, neuvotellaan erivapaudesta sisäasiainministeriön kanssa erikseen.

Viranhaltijan siirtäminen toisen kunnan virkaan edellyttää nykyisen virkasäännön mukaan viranhakumenettelyä.

Toinen mahdollisuus on, että virat ovat eri kuntien virkoja, mutta yhteistoimintasopimuksessa on määritelty, että viranhaltijan velvollisuuksiin kuuluu virkatehtävät myös toisten kuntien alueella. Käytännössä virat ovat tällöinkin kuntien yhteisiä virkoja.

Virkajärjestelyjä koskevat asiat on sisällytettään yhteistoimintasopimukseen.

Mikäli talousasiat hoidetaan keskitetysti voidaan myös alueella toimiville palokunnille tai palokuntien henkilöstölle maksettavat korvaukset maksaa talousasioita hoitavan kunnan kautta.

Palokuntien ja kuntien väliset sopimukset voidaan toistaiseksi säilyttää nykyisellään lukuun ottamatta sanamuodon tarkistuksia esimerkiksi siitä palokunnille maksettavat korvaukset maksetaan yhteisen organisaation kautta ja ettäpalokunnat osallistuvat sammutus- ja pelastustehtäviin kokoyhteistoiminnassa hoidettavalla alueella.

Toimittaessa koko alueen kattavan yhteistoiminnan puitteissa on tarpeen, että kuntien omistama kalusto luovutetaan yhteisen organisaation käyttöön. Kaluston voi omistaa edelleen kukin kunta tai se voidaan siirtää yhden kunnan omaisuudeksi (esimerkiksi ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan omaisuudeksi). Oleellista on, että kaikki kalustosta aiheutuvat kustannukset voidaan kohdistaa alueen palo- ja pelastustoimen yhteisiin kustannuksiin.

Valtionosuuskäytäntö ei estä kaluston käyttöä yhteistoiminnan edellyttämien tehtävien hoitoon.

Uuden kaluston hankinta voi tapahtua yhteisesti siten, että sellaisen kaluston, johon maksetaan valtionosuutta, hankinta kustannukset jyvitetään kullekin alueen kunnalle. Jyvitysperusteena voidaan käyttää esimerkiksi kuntien asukaslukua tai muuta kuntien sopimaa kustannusten jakoperiaatetta. Hankintaan saatava valtionosuus maksetaan kunnan kantokykyluokan mukaisessa suhteessa kunnan jyvitettyyn maksuosuuteen. Näin on syytä menetellä, vaikka kalusto tulisikin ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan omistukseen.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittava, millaiset kalustojärjestelyt toteutetaan. Samoin sopimukseen on syytä ottaa maininnat siitä, miten menetellään kaluston suhteen sopimuksen mahdollisesti purkautuessa.

Vaikka kalusto onkin yhteisessä omistuksessa, se sijoitetaan alueelle sammutus- ja pelastustoiminnan asettamien vaatimusten mukaisesti. Sijoittelussa on otettava huomioon alueelle sijoitettujen palokuntien toimintaedellytysten turvaaminen ja edelleen kehittäminen. Kaluston sijoittelusta voisi päättää esimerkiksi yhteinen palolautakunta.

Paloasemat ja muut palo- ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat voivat olla edelleen sen kunnan omistuksessa, joka tilat on rakentanut. Ne voidaan vuokrata palo- ja pelastustoimen yhteisen organisaation käyttöön. Voidaan menetellä myös niin, että tilojen ylläpidosta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista huolehtii tilat omistava kunta. Ne vain luovutetaan yhteisen organisaation käyttöön.

Uusien tilojen rakentaminen voidaan järjestää joko niin, että kukin kunta rahoittaa ne itse ja vuokraa yhteiseen käyttöön tai niiden hankintakustannusten jaosta sovitaan muulla tavalla.

Toiminnan seuranta tulee järjestää niin, että kaikilla alueen kunnilla on mahdollisuus samanveroisesti seurata niin toiminnan järjestelyjä kuin talouttakin. Oman tulosyksikön muodostaminen helpottaa seurantatiedon kokoamista.

Seurantatiedon on oltava sellaista, että alueen kunnat voivat käyttää sitä myös asetettaessa raameja palo- ja pelastustoimen toiminnalle ja taloudelle.

Koulutus
Mikäli ylläpitotehtävät keskitetään, voidaan lähteä siitä, että päätoimisen henkilöstön koulutus on keskitettyä. Samoin keskitetysti ja koko aluetta kattavaan koulutussuunnitelmaan nojautuen järjestetään palo- ja pelastustoimen ulkopuolisille annettava koulutus, joka tapahtuu esimerkiksi kouluissa ja työpaikoilla.

Palokuntien koulutus voidaan suunnitella yhteisesti ja siitä voidaan toteuttaa yhteisesti henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutus.

Palokunnat tarvitsevat myös omaa koulutusta. Palokuntakohtaisen koulutuksen painopisteenä on vapaaehtoisen henkilöstön ammattitaidon ylläpito. Palokuntakohtainen koulutus toteutetaan vuosittaisen koulutusohjelman mukaisesti. Ohjelmaan sisällytettäisiin myös yhteistoimintakoulutusta alueen muiden palokuntien kanssa.

Yksi päällystöviranhaltijoita voi vastata koulutuksesta, mutta toteutukseen osallistuvat muutkin henkilöstö.

Tiedotus ja valistus
Tiedotus ja valistus voidaan hoitaa alueella keskitetysti. Sen hoitaminen on palopäällikön vastuulla, mutta käytännön tehtävien hoitoon osallistuvat muutkin taitojensa ja vastuualueidensa edellyttämällä tavalla.

Alueella noudatettavat tiedottamisen periaatteet ja tiedotusmateriaalin tulisi olla yhteistä.

Koska kaikki palo- ja pelastustoimen parissa työskentelevät muokkaavat kuvaa toimialasta. Yhteistoiminnan kannalta on syytä huomata, että henkilöt edustavat koko alueen palo- ja pelastustointa eikä vain asuin- tai työpaikkakuntaansa.

Huolto- ja korjaustoiminta
Kaluston huolto- ja korjaustoiminta jakaantuu välittömästi sammutus- ja pelastustehtäviin liittyvään huoltoon, jonka tarkoituksena on saattaa käytössä ollut kalusto jälleen käyttövalmiiksi sekä määräaikaishuoltoon ja kaluston testaukseen, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kalusto on jatkuvasti käyttökunnossa.

Vaikka palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät hoidetaan keskitetysti, on tarkoituksen-

mukaista, että käytössä olleen kaluston välittömästä huollosta huolehtii kalustoa käyttänyt henkilöstö.

Sen sijaan suuremmat huollot ja testaukset voidaan järjetää keskitetysti, jolloin yhdelle alueen paloasemista järjestetään huollon vaatimat tilat. Huollon suorittaa palkattu palotoimen henkilöstö.

Toinen mahdollisuus on, että hajasijoitetun kaluston huollot tapahtuvat kaluston sijoituspaikoilla, jolloin huollon hoitavat henkilöt kiertävät eripaloasemilla. Jälkimmäinen vaihtoehto merkitsee sitä paloasemilla on asianmukaiset tilat ja välineet.

Ajoneuvojen määräaikaishuollot ja muut suuremmat huollot on tarkoituksenmukaista hoitaa autokorjaamoissa.

Keskitetysti järjestetyssä toiminnassa muodostuu ongelmaksi hajasijoitetun kaluston päivittäiset huolto- ja tarkastustoimenpiteet. Nämä voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että kaluston sijaintikunnan palveluksessa olevan muun henkilöstön tehtäviin sisällytetään ao. toimenpiteet ja hänet perehdytetään niihin.

Varautuminen poikkeuksellisiin oloihin
Varautuminen suuronnettomuuksiin tai muihin poikkeusoloihin tehdään keskitetysti koko alue huomioon ottaen.

Paloviranomaisen toiminta väestönsuojeluviranomaisena
Mikäli palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät keskitetään, voidaan myös väestönsuojelun suunnittelu ja varautuminen hoitaa osittain keskitetysti. Sen sijaan varsinaiset väestönsuojelun toimenpano poikkeusoloissa joudutaan toteuttamaan kuntakohtaisten suunnitelmien perusteella. Toistaiseksi kunnissa tarvitaan VSS-johtokeskukset ja VSS-päälliköt. Kunnan väestönsuojelupäälliköksi voidaan valita joku yhteisen palo- ja pelastustoimen organisaation viranhaltijoista esimerkiksi sama henkilö kuin nykyisinkin.

Palonehkäisy
Palonehkäisy voidaan jakaa

- rakenteelliseen palonehkäisyyn,
- tarkastustoimintaan ja
- nuohoukseen.

Palonehkäisty voidaan hoitaa alueen kunnissa yhteisesti. Tällöin koko alueen palonehkäistystä vastaisi yksi palotarkastaja. Muutoin tarvittava henkilö mitoitetaan työmäärän perusteella.

Palonehkäisty voidaan hoitaa alueella keskitetysti, vaikka muutoin ei toimintoja keskitettäisikään.

Rakenteellinen palonehkäisy
Rakenteellinen palonehkäisy perustuu rakennuslainsäädäntöön ja sen nojalla annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin. Päävastuu siitä kuuluu kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Paloviranomaiset ovat asiantuntijoina ja lausunnon antajina.

Palonehkäisyn keskitetty järjestäminen merkitsee sitä eri kuntien rakennustarkastajat pyytävät lausunnot alueen palotarkastajalta, joka osallistuu myös katselmuksiin, tarkastuksiin ja

lautakuntien kokouksiin. Työn kannalta on oleellista, että palotarkastaja osallistuu niihin vain tavanomaisesta poikkeavissa tapauksissa tai muutoin erikseen sovittaessa.

Mikäli paloehkäisy hoidetaan keskitetysti, tarkemmasta työnjaosta ja menettelytavoista joudutaan sopimaan rakennustarkastajien kanssa.

Tarkastustoiminta
Tarkastustoiminnan järjestelyihin ja työhön vaikuttavat tulevaisuudessa valmisteilla olevat uudet määräykset. Näin ollen nykyisiä ohjeita ei voida käyttää työmäärän mitoitusperusteena. Työmäärä voidaan arvioida tarkemmin vasta uusien ohjeiden valmistuttua.

Kerran kolmessa vuodessa tarkastettavien kohteiden aiheuttaman työmäärän mahdollinen väheneminen antaisi hyvän pohjan hoitaa koko alueen tarkastustoiminta yhteisesti. Tarkastuspiirit voidaan muodostaa kuntarajoista välittämättä tarkoituksen mukaisiksi kokonaisuuksiksi.

Nuohous
Vaikka palonehkäisy muutoin keskitettäisiinkin voidaan nuohous hoitaa piirinuohousjärjestelmän puitteissa. Nuohouspiirijako voidaan kuitenkin tehdäkuntarajoista välittämättä. Alueella voitaneen sopia myös yhtenäisistä taksoista.

On myös mahdollista, että nuohoustoimi kunnallistetaan ja hoidetaan keskitetysti. Tällöin nuohoojat ovat virka- tai työsuhteessa ylläpitotehtäviä hoitavaan kuntaan. Nuohoustoimen kunnallistaminen merkitsisi myös nuohouksesta perittävät maksut ovat palo- ja pelastustoimen tuloja.

Sammutus- ja pelastustoiminta
Koska alueen kuntakeskuksia ja muita riskikohteista ei voida saavuttaa yhdeltä paloasemalta käsin riittävän toimintavalmiusajan kuluessa, joudutaan sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvat yksiköt hajasijoittamaan. Ratkaisu jouduttaisiin toteuttamaan siinäkin tapauksessa, että alueelle perustettaisiin vakinainen palokunta.

Sammutus- ja pelastustoiminta voidaan hoitaa alueella rakentaen järjestelmä nykyisten aktiivisesti toimivien vapaaehtoisten ja puolivakinaisten palokuntien varaan. Niiden toimintaa kehittämällä ja aktiivisuudesta huolehtimalla on mahdollisuudet ylläpitää alueella nykyisen tasoinen tai sitä parempi toimintavalmius huomattavasti vakinaista palokuntaa pienemmin kustannuksin.

Vakinaisen palokunnan perustaminen alueelle on luonnollisesti mahdollista. Vakinaiselta palokunnalta edellytetään yhden minuutin lähtövalmiutta. Vastaava aika sopimuspalokunnalla ja puolivakinaisella palokunnalla on viisi minuuttia.

Jotta vakinaisessa palokunnassa voidaan pitää 1 + 5 (esimies ja viisi miestä) henkilön yksikkö jatkuvassa lähtövalmiudessa ympärivuorokauden, tarvitaan vähintään 24 henkilöä. Kun yhden henkilön aiheuttamat menot ovat noin 170 000 mk/vuosi, aiheutuu yhden yksikön ylläpidosta noin neljän miljoonan markan henkilöstömenot.

Vaikka alueella tyydyttäisiin vakinaiseen palokuntaan, jonka vahvuus jatkuvassa lähtövalmiudessa olisi 1 + 2 henkilön suuruinen yksikkö, tarvittaisiin 12 henkilöä ja lisäksi sopimuspalokunta tai puolivakinainen palokunta myös vakinaisen palokunnan sijaintipaikkakunnalle.

Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämisessä koko aluetta kattavaksi otetaan huomioon seuraavat asiat:

Palokunnat
Palokunnat voivat toimia nykyisillä paikkakunnillaan. Niiden toimintavalmiuden ylläpitoon ja edelleen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Toimintavalmiutta kehitetään koko aluetta koskevan suunnitelman mukaisesti.

Palokuntien erikoistuminen
Joidenkin tehtävien osalta palokunnat voivat erikoistua. Erikoistuminen ei kuitenkaan saa olla sellaista, että se heikentää palokuntien sammutus- ja pelastustehtävien hoidon perusammattitaitoa.

Erikoistuminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi vesistö tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnassa, teollisuuslaitosten onnettomuuksissa ja vaarallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen torjunnassa. Mahdollinen erikoistuminen on kuitenkin tehtävä koko aluetta kattavan suunnitelman perusteella.

Päällystön ja palokuntien varallaolo
Päällystön varallaolo voidaan järjestää siten, että koko alueella on jatkuva yhden päällystöviranhaltijan varallaolo.

Tällöin palokuntien varallaolo järjestetään niin, että voidaan varmistaa esimiesten mukana olo ensilähdön yksikössä.

Nykyiseen tilanteeseen verrattuna päällystön varallaolon järjestäminen keskitetysti merkitsee sitä palokuntiin, joissa esimiehiä ei vielä ole, on koulutettava esimiehet ja järjestettävä heidän varallaolonsa.

Palokuntien hälyttäminen
Palokuntien hälyttäminen tapahtuu siten, että aina hälytetään onnettomuuspaikkaa lähin palokunta sekä varalla oleva päällystöviranhaltija.

Voidaan menetellä myös niin, että hälytetään aina samanaikaisesti lähin ja toiseksi lähin palokunta sekä varalla oleva päällystöviranhaltija. Näin on mahdollista saada nopeasti onnettomuuspaikalle yhtä yksikköä suuremmat voimavarat.

Alueellisessa suunnitelmassa saattaa olla tarpeen jakaa lähdöt eri asteisiin lähtöihin (osalähtö, peruslähtö, tukilähtö), jolloin hälytettävien yksiköiden määrä voidaan määritellä hälytystä tehtäessä. Asiasta on valmisteilla ohjeet.

Kaluston tarve ja sijoitus
Kalusto sijoitetaan alueelle siten, että toimivilla palokunnilla on käytössään ensi lähtöön tarvittava kalusto sekä mahdollinen palokunnan erikoistumisesta johtuva kalusto.

Peruskalustona kussakin palokunnan sijaintipaikassa tarvitaan vähintään yksi sammutusauto.

Koska palokunnat toimivat aktiivisesti ja yhteen lähtöön osallistuu noin 5–10 henkilöä, on tarpeen varata ainakin osaan palokuntien sijoituspaikoista myös miehistön kuljetusauto.

Muun kaluston sijoitus on alueella harkittava alueen tarpeiden ja riskikohteiden perusteella.

Muu yhteistoiminta
Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämiseksi on tarpeen sopia yhteistoiminnasta myös alueen naapurikuntien kanssa.

Sairaankuljetus
Tällä hetkellä alueella palo- ja pelastustoimi ei osallistu sairaankuljetukseen. Mikäli sairaankuljetus järjestettäisiin palo- ja pelastustoimen yhteyteen, tarvitaan noin kahdeksan henkilöä, jotta pystytään pitämään yksi sairaankuljetusyksikkö jatkuvassa hälytysvalmiudessa.

Sairaankuljetuksen järjestämistä on tarkasteltava yhteistyössä alueen terveyskeskuksen kanssa. Tärkeintä on, että sairaankuljetus on järjestetty alueen palvelutarpeet ja palvelusta aiheutuvat kustannukset huomioonottaen.

Yhteistoiminnan kehittämisen lähtökohdat

Palo- ja pelastustoimen on tulevaisuudessa kyettävä vastaamaan alueen kehittymisen edellyttämiin muutospaineisiin, kuten uusien taajama-alueiden kehittymiseen, alueelle sijoittuvan yritystoiminnan kasvuun, liikenneonnettomuusriskien lisääntymiseen, kansainvälistymisen ja ihmisten vapaan liikkumisen mukanaan tuomiin riskeihin jne.

Muutospaineisiin on kyettävä vastaamaan siitäkin huolimatta, että taloudelliset voimavarat eivät lisäänny samassa määrin kuin aikaisemmin. Palvelut on kyettävä tulevaisuudessa turvaamaan suhteellisesti nykyistä pienemmillä taloudellisilla voimavaroilla.

Tulevaisuuden kehittämistarpeisiin vastaamiseksi on:

- koko alueen voimavarat hyödynnettävä tehokkaasti,
- tarpeettomat päällekkäisyydet poistettava,
- selvitettävä mahdollisuudet valmiuden ylläpitämiseen tarvittavan palkatun henkilöstön käyttö muissakin kuin palo- ja pelastustoimen tehtävissä ja
- huolehdittava vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän jatkuvuudesta.

Alueen nykyisen palo- ja pelastustoimen vahvuus on hyvin toimivassa vapaaehtoiseen työvoimaan perustuvassa palokuntajärjestelmässä (VPK:t ja puolivakinaiset palokunnat).

Tehdyt ajoaikatarkastelut osoittavat, että nykyisiä kuntakeskuksia ei saavuteta yhdeltä paloasemalta käsin 10 minuutin toimintavalmiusajan puitteissa.

Palo- ja pelastustoimen kehittämisen lähtökohdiksi voidaan asettaa seuraavat tekijät:

Operatiivisen toiminnan järjestelyt perustuvat sopimuspalokuntien ja puolivakinaisten palokuntien aktiiviseen toimintaan.

Sammutus- ja pelastuskalustoa sekä palokuntia on hajasijoitettava alueelle.

Yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehdot

Yhteistoiminnan kehittämistä koskevissa neuvotteluissa ei ole löytynyt sellaista ratkaisua, jonka sekä palotoimen edustajat että teknisen johdon edustajat olisivat voineet hyväksyä.

Neuvotteluissa sovitun mukaisesti tässä raportissa esitetään vaihtoehtoina palotoimen edustajien, teknisen johdon ja konsultin ehdottamat ratkaisut. Palotoimen edustajien vaihtoehto

perustuu Kesälahdella tehdyn ryhmätyön (liite 5) ja Rääkkylässä pidetyn neuvottelun pohjaksi esitettyjen kysymysten vastauksiin (liite 6). Teknisen johdon vaihtoehto perustuu Kesälahdella tehdyn ryhmätyön vastauksiin (liite 5).

Vaihtoehtoja arvioitaessa otetaan huomioon toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset.

VAIHTOEHTO 1 (palo- ja pelastustoimen edustajat)

Palo- ja pelastustoimi järjestetään Keski-Karjalan alueella kuntakohtaisesti.

Kussakin kunnassa palo- ja pelastustoimen asiat käsitellään kunnan omassa lautakunnassa. Lautakuntajärjestelmää kehitetään kunkin kunnan oman hallinnon järjestämisen osana.

Yhteistoimintaa kehitetään viranhaltijoiden yhteistyönä operatiivisessa toiminnassa palokuntien yhteistyönä.

Yhteistyöelimenä toimisi alueen palopäällystö, joka kokoontuisi määräajoin.

Alueen palopäällystö laatisi suunnitelman alueen palo- ja pelastustoimen kehittämistarpeesta. Suunnitelma otettaisiin huomioon kuntien omissa suunnitelmissa.

Jokaisessa kunnassa on palopäällikön virka ja vähintään nykyinen määrä palo- ja pelastustoimen virkoja. Täyttämättömänä olevat palo- ja pelastustoimen virat täytetään.

Jokaisessa kunnassa säilyy nykyinen palokuntajärjestelmä.

Palokuntien henkilöstön aktiivisuuden ylläpitämiseksi lisätään palokuntatyön arvostusta sekä johtavien viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden keskuudessa.

Omassa kannanotossaan palotoimen edustajat ovat todenneet:
”Aktiivisuuden säilyttämiseksi/lisäämiseksi on jokaisessa kunnassa oltava palopäällikön virka ja vähintään nykyinen määrä nykyisiä palo- ja pelastus toimen virkoja. Kunnan itsenäinen palokunta motivoi vapaaehtoismiehistöä toimimaan vapaaehtoisesti palo- ja pelastustoimen tehtävissä. Aktiivisuuden säilyttäminen edellyttää myös varojen saamista toiminnan ylläpitämiseen, kaluston hankkimiseen, koulutukseen ja yhteishenkeä lisääviin palokuntien yhteisiin harrastustoimintoihin. On oltava porkkanoita nykyisenvapaaehtoismiehistön pitämiseksi palokunnissa ja uusien saamiseksi mukaan toimintaan.”

Palo- ja pelastustoimen edustajien ehdotuksen mukaan yhteistoiminta alueella järjestetään seuraavasti eri tehtäväkokonaisuuksien osalta:

Ylläpitotehtävät

Hallinto
Lautakunnat ovat kussakin kunnassa. Yhteistyötä koordinoi säännöllisesti kokoontuva alueen palopäällystö.

Koulutus
Palokuntien koulutus tapahtuu kussakin kunnassa, mutta kouluttajat voivat olla alueen muista kunnista. Koulutukseen osallistuvat henkilöt voivat erikoistua eri asioihin.

Tiedotus ja valistus
Tiedottaminen ja valistus hoidetaan pääasiassa kuntakohtaisesti. Yhteisestä tiedottamisesta palopäälliköt sopivat asiakohtaisesti.

Kaluston hankinta, huolto ja korjaus
Peruskalusto on kuntakohtaista. Erikoiskalustoa sijoitetaan riskikuntiin. Alueella voi olla yhteistä kalustoa ja sammutusaineita, jotka sijoitetaan keskuskuntaan.

Kalustoa hankittaessa otetaan huomioon myös aluetta ympäröivien kuntien (Liperi, Pyhäselkä, Kiihtelysvaara ja Tuupovaara) kalustohankintatarpeet. Tavoitteena on saada taloudellista säästöjä hankkimalla saman tyyppistä kalustoa sekä sellaista kalustoa, johon voidaan hakea avustusta Palosuojarahastolta. Myös suuremmat kertaostot voivat vaikuttaa siihen, että kalusto saadaan edullisemmin.

Kalusto huolletaan sijaintikunnassa. Paineilmalaitteiden osalta huolto keskitetään merkeittäin, AGA-kalusto Kiteelle, Dräger-kalusto Tohmajärvelle ja paineilmapullojen täyttö Kiteelle.

Palonehkäisy

Rakenteellinen palonehkäisy
Koska rakenteellinen palonehkäisy perustuu eri viranomaisten päätöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin, sovitaan alueella rajatapausten tulkinnan suhteen yhtenäinen käytäntö. Lausunnot annetaan ja yhteistoiminta rakennusvalvontaviranomaisten kanssa järjestetään kuntakohtaisesti.

Palotarkastukset
Palotarkastustoimintaan liittyvät puutteet ja ongelmat kartoitetaan yhteisesti. Kehittämisestä tehdään ehdotukset kuntien palolautakunnille. Tarkastustoiminta voisi tapahtua myös yli kuntarajojen.

Nuohous
Nuohous järjestetään piirinuohousjärjestelmänä. Nuohouspiirit järjestetään tarkoituksen mukaisiksi kuntarajoista piittaamatta. Nuohoustaksat säilyvät kuntakohtaisina.

Operatiivinen toiminta

Palokunnat ja henkilöstö
Nykyinen palokuntajärjestelmä ja nykyiset palokunnat säilytetään. Palokuntien toiminnassa ja kohteiden saavutettavuudessa säilytetään nykyinen taso.

Vähintään nykyinen palkatun henkilöstön määrä säilytetään. Avoimet palo- ja pelastustoimen virat täytetään. Palokuntatyön arvostusta lisätään.

Palokuntien erikoistuminen
Koska lähes jokaisessa kunnassa on eri tyyppisiä riskikohteita, ovat palokunnat jo nyt hyvin pitkälle erikoistuneet sekä kalustoa hankkiessaan että henkilöstöä kouluttaessaan.

Palokuntien erityistehtävinä voisivat tulla kysymykseen onnettomuuden jälkeisten vahinkojen torjuntatehtävät.

Varallaolo
Päällystö-/esimiesvarallaolo järjestetään jokaisessa kunnassa.

Miehistön ja palokuntien varallaolo järjestetään kuntakohtaisesti.

Koko alueella sovitaan siitä, että jonkun päällystöstä on oltava aina tavoitettavissa.

Palokuntien hälyttäminen
Palokuntien hälyttäminen suuriin onnettomuuksiin (esimerkiksi turvesuot) tapahtuu etupainotteisesti.

Lähin palokunta hälytetään aina ensin. Mikäli se on naapurikunnasta, hälytetään myös oman kunnan palokunta.

Suuronnettomuuksiin varaudutaan siten, että varavalmius löytyy naapurikunnista.

Kaluston tarve ja sijoittaminen
Kalusto sijoitetaan siten, että kussakin kunnassa on vähintään sammutusauto, säiliöauto ja miehistöauto. Erikoiskalustoa sijoitetaan riskikuntiin.

Yhteistä kalustoa sijoitetaan alueen keskuskuntaan. Yhteistä kalustoa voisivat olla esimerkiksi nostolava-auto, öljyvahinkojen torjuntakalusto ja torjunta-aineet.

Vaihtoehdon arviointi
Ehdotettu järjestelmä lisää yhteistoimintaa alueella nykyiseen verrattuna erityisesti palonehkäisytehtävissä ja kaluston käytössä.

Järjestely ei vaikuta merkittävästi kustannuksiin. Mahdolliset säästöt syntyvät kalustohankintojen keskittämisessä.

Henkilöstön määrä ja henkilökunnan rakenne säilyy nykyisellään.

Koko aluetta kattavan yhtenäisen palo- ja pelastustoimen kehittäminen edellyttää viranhaltijayhteistyötä. Lisäksi kuntien palolautakunnat sitoutuvat päällystön tekemiin ehdotuksiin ja suunnitelmiin siten, että niitä edistetään samalla tavalla kaikissa kunnissa.

Palotarkastusten suorittaminen yli kuntarajojen edellyttää kaikissa kunnissa on yhtenäiset perusteet.

Toiminnallisesti palo- ja pelastustoimi säilyy nykyisellään.

Palo- ja pelastustoimen kehittäminen kuntakohtaisesti merkitsee, että taloudellisten voimavarojen keskittäminen eri vuosina eri osiin aluetta on mahdotonta. Palo- ja pelastustoimen kehittyminen tai taantumienperustuu kunkin kunnan omiin taloudellisiin mahdollisuuksiin.

VAIHTOEHTO 2 (tekninen johto)

Palo- ja pelastustoimi hoidetaan koko alueella keskitetysti. Alueella on yksi kuntien yhteinen palolautakunta, yksi palopäällikkö ja Keski-Karjalan alueellinen palokunta. Palokunnalla on toimipisteet ja paikallisyksiköt kussakin kunnassa. Paikallisyksiköt erikoistuvat erityyppisiin tehtäviin.

Henkilöstönä on:

- alueen palopäällikkö, jolla on yleisvastuu,
- apulaispalopäällikkö, joka on yhden paikallisyksikön vastuuhenkilö ja hoitaa samalla VSS-tehtävät,
- kolme palotarkastajaa, joista kukin toimii yhden paikallisyksikön vastuuhenkilönä
- miehistön runkona on kunnan teknisen hallinnon muissa tehtävissä toimivat ja asian mukaisen palo- ja pelastustoimen koulutuksen saaneet henkilöt. Lisäksi on toimenpidepalkkioisia vapaaehtoisia henkilötä, joista osa koulutetaan palo- ja pelastustoimen esimiestehtäviin.

Tehtäväkohtaisesti palo- ja pelastustoimi järjestettäisiin alueella seuraavasti:

Ylläpitotehtävät

Hallinto
Alueella on yksi lautakunta ja yksi palopäällikkö.

Koulutus
Palokuntien ja henkilöstön koulutus hoidetaan keskitetysti.

Tiedotus ja valistus
Tiedotus ja valistus hoidetaan keskitetysti yhteisen lautakunnan ja alueen palopäällikön johdolla.

Kaluston hankinta, huolto ja korjaus
Tehtävät hoidetaan keskitetysti.

Palonehkäisytehtävät

Rakenteellinen palonehkäisy
Rakenteellisen palonehkäisyn antamat palvelut järjestetään koko alueelle yhteisesti.

Palotarkastukset
Palotarkastukset hoidetaan yhtenäisen käytännön mukaisesti kokoalueella. Tarkastukset suorittavat alueen kolme palotarkastajaa.

Nuohous
Nuohous hoidetaan nykyisen järjestelmän mukaisesti.

Operatiivinen toiminta

Palokunnat
Alueelle muodostetaan Keski-Karjalan aluepalokunta. Kussakin kunnassa on paikallisyksikkö. Yksiköt erikoistuvat eri tyyppisiin tehtäviin.

Värtsilä erikoistuu vaarallisten aineiden torjuntaan. Sinne hankitaan tarvittava erityiskalusto ja henkilöstö koulutetaan erityisesti vaarallisten aineiden torjuntatehtäviin. Muun palo- ja pelastustoimen palvelun antaa Tohmajärven alueyksikkö.

Kesälahdella ylläpidetään tavanomaista maalaiskuntien kalustoa ja lähtövalmiutta.

Tohmajärvi erikoistuu suurten aluepalojen sammuttamiseen ja hoitaa Värtsilän ensilähdön normaaleissa onnettomuuksissa. Erityiskalustona on suurissa aluepaloissa tarvittava kalusto.

Kitee erikoistuu teollisuuden suurpalojen sammuttamiseen ja Kiteelle sijoitetaan tarvittava erityiskalusto. Kitee keskeisen sijaintinsa puolesta antaa apuaan alueen muille paikallisyksiköille.

Rääkkylä erikoistuu öljyvahinkojen torjuntaan ja sinnesijoitetaan tarvittava erityiskalusto.

Varallaolo
Päällystön varallaolo järjestetään siten, että alueella on yhden päällystöviranhaltijan jatkuva varallaolo.

Jokaisessa toimintayksikössä on varalla yksikön esimies koulutuksen saanut henkilö. Keäsän aikana varallaoloa vahvistetaan.

Vaihtoehdon arviointi
Koko alueen palo- ja pelastustoimi keskittyy yhteisen toimielimen ja yhteisen johdon alaisuuteen.

Toiminnan järjestäminen hoidetaan koko aluetta kattavan suunnitelman perusteella. Voimavarojen keskittäminen alueen riskien kannalta tarkoituksen mukaisella tavalla on mahdollista.

Palo- ja pelastustoimen päällystövirkojen määrä vähenee päällystön osalta nykyisestä yhdeksästä virasta viiteen. Miehistövirat muuttuvat pääviroista palo- ja pelastustoimen sekä teknisen sektorin yhteisiksi viroiksi tai työsopimussuhteisiksi toimiksi. Miehistön kokonaismäärä ei vähene.

Kuntiin sijoittuvien alueyksiköiden toiminta järjestetän nykyisten palokuntien vapaaehtoisen ja toimenpidepalkkioisen henkilöstön varaan.

Taloudelliset vaikutukset kohdistuvat lähinnä palo- ja pelastustoimen henkilöstön palkkakustannuksiin. Jos oletetaan, että yhdestä henkilöstä aiheutuu noin 170 000:nen markan vuotuiset henkilöstökustannukset, muodostuu säästöksi päällystön osalta 680 000 markkaa (4 x 170 000 mk). Miehistön osalta palo- ja pelastustoimeen kohdistuvat kustannussäästöt olisivat noin 600 000 markkaa. Luku perustuu siihen, että seitsemän henkilön työajasta puolet käytetään palo ja pelastustoimen tehtäviin. Näin ollen kokonaissäästö olisi noin 1,2 miljoonaa markkaa vuodessa.

Ratkaisu edellyttää, että vapaaehtoisen henkilön aktiivisuudesta huolehditaan. Tämä edellyttää, että yksi päällystöviranhaltijoista kantaa siitä vastuun. Vapaaehtoisen henkilöstön aktiivisuus saattaa muodostua ongelmaksi esimerkiksi Värtsilässä, jossa keskityttäisiin pelkästään vaarallisiin aineisiin, jolloin lähdöt todellisiin tilanteisiin saattaa jäädä varsin vähäiseksi.

Ratkaisu mahdollistaa taloudellisten voimavarojen keskittämisen kulloinkin koko alueen kannalta tärkeimpiin hankkeisiin.

Toiminnallisesti palo- ja pelastustoimen nykyinen valmius voidaan ylläpitää.

VAIHTOEHTO 3 (konsultin ehdotus)

Keskeiset tavoitteet yhteistoiminnan järjestämiselle voidaan määritellä seuraavasti:

Operatiivisessa toiminnassa säilytetään nykyinen palvelutaso koko alueella.

Palonehkäisyn painopistettä siirretään riskikohteisiin ja yleisön palvelu säilytetään nykyisen tasoisena.

Parannetaan mahdollisuuksia voimavarojen kohdistamiseen kulloinkin keskeisiin kehittämiskohteisiin koko alueen tarpeet huomioon ottaen.

Kustannustasoa ei nosteta.

Vapaaehtoisen palokuntatyön aktiivisuuden säilyminen turvataan.

Palo- ja pelastustoimen järjestämisessä otetaan huomioon alueen keskeiset riskikohteet.

Keski-Karjalan palo- ja pelastustoimi keskitetään yhden toimielimen alaisuuteen.

Olemassa olevat palokunnat säilytetään ja niiden henkilöstön koulutusta ja kalustoa kehitetään koko aluetta kattavan suunnitelman mukaisesti.

Palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät, palonehkäisytehtävät hoidetaan keskitetysti.

Yhteistoimintaa kehitetään pitkäjänteisesti.

Palkatun henkilöstön tavoitteena voidaan pitää seuraavaa henkilöstövahvuutta:

Palopäällikkö, joka vastaa koko alueen palo- ja pelastustoimen kehittämisestä,

Kolme apulaispalopäällikköä, joista yksi vastaa palonehkäisytehtävistä, yksi VSS-tehtävistä ja yksi palokuntien koulutuksesta ja toimintavalmiuden ylläpidosta sekä kalustosta.

Kaksi palotarkastajaa, jotka vastaavat lähinnä yleisistä palotarkastuksista.

Miehistön muodostavat vapaaehtoisten ja puolivakinaisten palokuntien henkilöstön lisäksi 10–15 henkilöä, joista päätoimisia voi olla 3–5 loput toimivat kunnan muissa tehtävissä.

Päätoimisten ja kunnan muissa tehtävissä toimivien henkilöiden työvuorot järjestetään niin, että niillä turvataan vähintään minimivahvuinen yksikkö päiväsaikana tapahtuviin lähtöihin. Nämä lähdöt ovat ongelmallisia esimerkiksi Kiteellä siksi, että vapaaehtoinen henkilöstö on vaikeasti irroitettavissa työpaikoiltaan.

Päätoimisen henkilöstön tehtävänä on huoltaa ja pitää kunnossa palokuntien kalusto.

Henkilöstötavoite toteutetaan asteittain. Ensimmäisessä vaiheessa säilytetään nykyiset nimikkeet, mutta sovitaan päällystön työnjaosta edellä olevan periaatteen mukaisesti.

Päätoiminen miehistö siirretään Kiteellä päivävuoroon. Kaikissa kunnissa selvitetään ne tehtävät, jotka esimerkiksi teknisen sektorin osalta voisivat tulla kyseeseen myös palo- ja pelastustoimen henkilöstön tehtävinä. Näin on menetelty Rääkkylässä jo nyt.

Jatkossa henkilöstön määrää ja rakennetta kehitetään siten, että jokaisen avoimeksi tulevan viran tai toimen tarpeellisuus harkitaan erikseen niin, että henkilöstötavoite toteutuu.

Tehtäväkohtaisesti yhteistoiminta järjestetään seuraavasti:

Ylläpitotehtävät

Hallinto
Alueelle muodostetaan yksi Keski-Karjalan pelastuslautakunta, jonka tehtäviin kuuluvat palo- ja pelastustoimilaissa määrätyt tehtävät kaikkien kuntien alueella.

Lautakuntaan kukin kunta nimeä omat edustajansa.

Koska lautakunnan on kuuluttava jonkin kunnan hallinto-organisaatioon, kunnat sopivat siitä, minkä kunnan organisaatioon se kuuluu. Tehtävien hoidon kannalta ei ole olennaista merkitystä hallintotehtävien sijaintikunnalla. Palo- ja pelastustoimen kannalta on tärkeää, että kunta pystyy antamaan hallinnon tarvitsemat tukipalvelut (esimerkiksi toimistoavun) mahdollisimman hyvin ja taloudellisesti.

Palo- ja pelastustoimesta muodostetaan hallintotehtäviä hoitavaan kuntaan oma tulosyksikkö. Palo- ja pelastustoimen talous hoidetaan keskitetysti.

Yhteisen lautakunnan esittelijä toimii ensimmäisessä vaiheessa yksi alueen palopäälliköistä.

Tiedotus ja valistus
Tiedotus ja valistus hoidetaan keskitetysti ja yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Vastuu on lautakunnan esittelijänä toimivalla viranhaltijalla.

Onnettomuustilanteissa paikan päällä tapahtuvasta tiedotuksesta vastaa operaatiota johtava henkilö.

Kaluston hankinta, huolto ja korjaustoiminta
Kalusto hankitaan yhteisesti koko alueelle. Hankinnoista vastaa pelastuslautakunta.

Sammutus- ja pelastustehtävissä käytetyn kaluston välittömästä huollosta vastaa kalustoa käynyt henkilöstö.

Suuremmat huollot ja korjaustoimenpiteet hoidetaan keskitetysti. Tarvittaessa näistä tehtävistä vastaava henkilöstö voi kiertää eri paloasemilla. Keskitetty huolto hoidetaan siellä, missä on kutakin tehtävää varten parhaat tilat ja laitteet.

Palonehkäisytehtävät
Rakenteelliset palonehkäisytehtävät ja palotarkastukset hoidetaan keskitetysti. Toiminnasta vastaa tulevaisuudessa yksi apulaispalopäällikkö ja ensimmäisessä vaiheessa yksi palopäälliköistä sovitun työnjaon mukaisesti. Apuna on kaksi palotarkastajaa sekä tarvittaessa muita palo- ja pelastustoimen viranhaltijoita.

Nuohous
Nuohous hoidetaan nykyisen piirinuohousjärjestelmän puitteissa. Piirijaosta koko alueen osalta päättää pelastuslautakunta.

Operatiivinen toiminta

Palokunnat
Nykyiset palokunnat säilytetään. Palokunnat toimivat tarvittaessa kaikkien kuntien alueella. Tämä saattaa merkitä kuntien ja palokuntien välisten sopimusten tarkistamista.

Olemassa olevien palokuntien toiminta edellytyksistä ja niiden kehittymismahdollisuuksista huolehditaan. Tämä edellyttää, että palokunnilla on riittävästi koulutettua henkilöstöä, asian mukainen kalusto ja asian mukaiset tilat.

Kaikkien alueelle sijoittuvien palokuntien toiminnan kehittämisestä ja toimintaedellytysten turvaamisesta vastaa yksi apulaispalopäällikkö ja ensimmäisessä vaiheessa yksi palopäälliköistä. Koska palokuntien toiminnan kehittäminen vaatii myös taloudellista panosta, kehittämisentulee olla suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Taloudellista panosta tarvitaan palokuntien koulutukseen, varustukseen ja tiloihin. Jos koko alueen palo- ja pelastustoimen kustannukset säilytetään nykyisellä tasolla, on kehittämistoimenpiteet rahoitettava palo- ja pelastustoimen sisäisillä toimenpiteillä

Palokuntien erityistehtävät
Kullakin palokunnalla tulee olla sellainen valmius, että se kykenee osallistumaan yleisimpien onnettomuuksien aiheuttamiin tehtäviin. Palokuntayksiköt kykenevät itsenäisesti onnettomuuspaikalla käynnistämään ensitoimenpiteet. Lisäksi palokunnat erikoistuvat kullakin alueella olevien riskikohteiden vaatimiin toimenpiteisiin. Palokuntien erikoistuminen otetaan huomioon myös kalustoa sijoitettaessa.

Varallaolo
Päällystön varallaolo järjestetään niin, että alueella on varalla vähintään yksi päällystöviranhaltija.

Palokuntien osalta varallaolo järjestetään niin, että kussakin palokunnassa on varalla yksi sammutusyksikön johtamiseen koulutuksen saanut henkilö (P3). Varalla voi olla alueella asuva päällystöviranhaltija tai palokunnasta esimieskoulutuksen saanut henkilö.

Palokuntien miehistön varallaolo voidaan järjestetään nykyisen käytännön mukaisesti.

Palokuntien hälyttäminen
Aina hälytetään lähin palokunta ja varalla oleva päällystöviranhaltija. Mikäli onnettomuudesta saatavan hälytysilmoituksen perusteella voidaan päätellä, että kyseessä on suurehko onnettomuus, hälytetään saman aikaisesti joko kaksi tai useampia palokuntia. Hälytysohjeet laaditaan yhteistyössä aluehälytyskeskuksen kanssa.

Kaluston tarve ja sijoittaminen
Kunkin palokunnan käytössä on sammutusauto ja miehistöauto sekä mahdollisesti säiliöauto. Muun kalusto sijoitetaan niin, että palvelee koko alueen tarpeita parhaalla mahdollisella tavalla. Sijoituksesta päättää pelastuslautakunta tai palopäällikkö.

Vaihtoehdon arviointi
Koko alueen palo- ja pelastustoimi keskittyy. Alueella on yhteinen toimielin ja yhteinen johto.

Nykyiset palokunnat säilyvät.

Päällystövirkojen määrä vähenee nykyisestä yhdeksästä kuuteen.

Nykyisestä miehistöstä noin 2–4 toimii myös kunnan muissa tehtävissä.

Henkilöstökustannukset alenevat aikaisemmin esitettyjen periaatteiden mukaan laskettuna päällystön osalta noin 500 000 markkaa ja miehistön osalta noin 200 000 markkaa. Kokonaissäästö on noin 700 000 markkaa.

Varallaolokustannukset koko alueella ovat nykyisin noin 944 000 markkaa. Vaikka varallaolo päällystön osalta keskitetäänkin, se ei alenna kustannuksia, koska joka tapauksessa joudutaan varmistamaan sammutusyksikön johtamiseen kykenevän henkilön varallaolo. Selvitys nykyisistä varallaolokustannuksista on liitteenä.

Palo- ja pelastustoimen hoidon taloudellinen liikkumavara lisääntyy ja mahdollistaa taloudellisten voimavarojen keskittämisen alueen kannalta keskeisiin hankkeisiin.

Mikäli nykyinen kustannustaso säilytetään, voidaan säästö käyttää esimerkiksi paloasematilojen parantamiseen. Esimerkiksi ensimmäisessä vaiheessa ratkaisusta voisi hyötyä Värtsilä paloasematilojen parantamisen osalta. Värtsilässä palokunnan toimintakyvyn säilyminen on tarpeen Niiralan ratapihan aiheuttamien riskien vuoksi. Muutoin palo- ja pelastustoimi voitaisiin hoitaa Tohmajärveltä.

Ratkaisu täyttää palo- ja pelastustoimen toiminnalliset vaatimukset jamahdollistaa tulevan kehittämisen.

Ratkaisun toteuttamisen esteenä voi olla se, että kunnat eivät ole valmiita päättämään koko aluetta kattavan palo- ja pelastustoimen järjestämisestä. Vaikka yhteisesti järjestetty palo- ja pelastustoimi alueella on sekä toiminnallisesti että taloudellisesti perusteltua, on tarpeen, että henkilöstö sitoutuu siihen. Muussa tapauksessa yhteistoiminnasta ei saada niitä hyötyjä, jotka siitä olisi saatavissa.

Jatkotoimenpiteet

Toimeksiannon mukaisesti Suomen Kunnallisliiton tehtävänä oli selvittää yhteistoiminnan järjestämismahdollisuudet alueella. Selvitystyön aikana käydyissä neuvotteluissa ei ole löydetty yhteistä näkemystä palo- ja pelastustoimen kehittämiseksi Keski-Karjalan alueella. Palopäällystön lähtökohtana on kuntakohtainen kehittäminen ja teknisen johdon lähtökohtana on kuntien yhteisen palo- ja pelastustoimen kehittäminen.

Suomen Kunnallisliiton käsityksen mukaan koko alueen kattava yhteinen palo- ja pelastustoimi on toiminnallisesti ja taloudellisesti mahdollista järjestää siten, että nykyinen palvelutaso voidaan säilyttää ja sitä edelleen kehittä kustannustason nousematta. Sen sijaan käsityksemme mukaan koko aluetta kattavan palo- ja pelastustoimen kehittäminen ei onnistu, mikäli kunnilla ja kuntien viranhaltijoilla ole siihen todellista halua.

Tässä vaiheessa on tarpeen kuntien omalta osaltaan ratkaista se periaate, jonka mukaan palo- ja pelastustoimen yhteistyötä kehitetään. Jatkossa tapahtuvan kehittämisen kannalta keskeinen päätös on se, että keskitetäänkö toiminnat hallinnollisesti vai ei. Mikäli ratkaisu on se, että ei keskitetä ainoaksi mahdollisuudeksi kehittää yhteistoimintaa palotoimen edustajien ehdottamalla tavalla.

Kuntien välinen yhteistoiminta voidaan järjestää sopimuksen varaisena yhteistoimintana. Sopimuksessa sovitaan yhteisesti järjestettävästä, hallinnosta, taloudesta, henkilöstöstä, kiinteän ja irtaimenomaisuuden omistuksesta sekä kustannusten jaosta.

Kuntakohtaisen kehittämisen ja koko aluetta kattavan yhteistoiminnan kehittämisen lisäksi on mahdollista järjestää yhteistoiminta myös viittä kuntaa pienemmillä alueilla. Esimerkiksi siten, että Kesälahti, Kitee ja Rääkkylä muodostavat yhden alueen sekä Tohmajärvi ja Värtsilä toisen alueen. Näin meneteltäessä alueiden palo- ja pelastustoimen sisäinen taloudellinen liikkumavara jää pienemmäksi kuin toimittaessakoko Keski-Karjalan alueella.

PÄÄLLYSTÖPÄIVYSTYS PALO- JA PELASTUSTOIMESSA HARJAVALLASSA, NAKKILASSA JA KIUKAISISSA

SUOMEN KUNNALLISLIITTO
Alue- ja Ympäristöosasto
Markku Haiko

MUISTIO

26.2.1991

Suomen Kunnallisliiton alue- ja ympäristöosasto on selvittänyt yhteistyössä Nakkilan kunnan kanssa mahdollisuuksia hoitaa palo- ja pelastustoimen päällystöpäivystys Nakkilan, Harjavallan ja Kiukaisten kuntien yhteistoiminnassa.

Tämä selvitys on laadittu yhteistoiminnan järjestämisestä Nakkilan kunnan näkökulmasta. Vaihtoehtojen vaikutukset on arvioitu Nakkilan kunnan kannalta.

Nykyiset järjestelyt Nakkilassa

Nakkilan kunnan palveluksessa on palopäällikkö ja apulaispalopäällikkö.

Palokuntana on Nakkilan VPK.

Varallaolojärjestelyt on toteutettu seuraavasti:

Päällystön varallaolossa vuorottelevat työajan ulkopuolella palopäällikkö ja apulaispalopäällikkö. Heidän sijaisena esimerkiksi lomaaikoina varallaoloon osallistuu VPK:n päällystö.

VPK:lla on kolme koulutettua esimiestä.

Palokunnan varallaolo on järjestetty kesäisin 1.5.–31.8. siten, että palokunnan henkilöstöstä on jatkuvasti kaksi henkilöä varalla.

Nykyisellä päällystön varallaolojärjestelmällä on varmistettu esimiehen mukanaolo kaikissa onnettomuuksissa, joihin palokunnan yksiköt hälytetään. Päällystöviranhaltija toimii sammutustyön johtajana (P3).

Yhteistoiminta Harjavallan ja Kiukaisten kesken

Kiukainen ja Harjavalta ovat sopineet päällystöpäivystyksestä siten, että kuntien päällystöviranhaltijat toimivat ennalta tehdyn vuorolistan mukaan vuosilomista ym. muista syistä johtuvia poikkeuksia lukuunottamatta sopimuskuntien päällystöpäivystäjänä. Sopimuksessa on päällystöviranhaltijaan rinnastettu päävirkainen paloesimies.

Sopimuksessa on määritelty päällystöpäivystäjän tehtävät.

Koska kuntien välinen yhteistoimintasopimus koskee vain päällystöpäivystyksen järjestämistä, on sopimuksessa mainittu, että sopimuskunnat järjestävät ja ylläpitävät itse omia tarpeitaan varten palo- ja pelastustoimesta annetun asetuksen (1089/75) 15 §:ssä tarkoitetun ensilähdön esimiehineen.

Kiukaisten kunnan osalta toiminta on järjestetty siten, että palokunnissa ei ole erikseen järjestettyä esimiesvarallaoloa silloin, kun päällystöpäivystäjä on Harjavallassa. Kuntien välisen sopimuksen mukaan päällystöpäivystäjä toimii tarvittaessa myös oman kuntansa palokunnan ensilähdön esimiehenä.

Harjavallassa on päällystöpäivystys järjestetty neljään vuoroon siten, että kahdessa vuorossa on esimies paloasemapäivystyksessä ja kahdessa vuorossa on esimies kotivarallaolossa. Näistä yhdessä vuorossa on kotivarallaolossa Kiukaisten palopäällikkö.

Kustannusten jaosta kunnat ovat sopineet siten, että kunnat vastaavat palveluksessaan olevan viranhaltijan palkkaus- ja matkakustannuksista tämän toimiessa sopimuksen mukaisesti torjunnan johtajana muun kuin oman kuntansa alueella. Muista kustannuksista vastaa se sopimuskunta, jonka alueella torjuntatoimet on suoritettu, ellei yksittäistapauksessa toisin sovita.

Päällystöpäivystyksen vaihtoehdot

Vaihtoehto 1
Päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Harjavallan, Kiukaisten ja Nakkilan kanssa seuraavasti:

- Kaikkien kolmen kunnan päällystöviranhaltijat vuorottelevat varallaolossa siten, että koko alueella on normaalin työajan ulkopuolella yksi päällystöviranhaltija varalla.
- Nakkilassa ei ole erikseen järjestettyä palokunnan esimiesvarallaoloa. Menetellään siis samoin kuin Kiukaisissa tällä hetkellä.

Vaihtoehdon vaikutukset
Toiminnallisesti vaihtoehto merkitsee nykyiseen tilanteeseen verrattuna sitä, että Nakkilassa ei ole varallaolojärjestelyin varmistettu koulutuksen saaneen esimiehen mukanaoloa kaikissa palokunnan lähdöissä. Esimies on mukana varmuudella vain niissä lähdöissä, jotka sattuvat Nakkilan kunnan päällystöviranhaltijoiden normaalien työ- tai varallaollovuorojen aikana. Muulloin koulutettu esimies on mukana, mikäli hälytys tavoittaa jonkun palokunnan esimiehistä ja hän lähtee hälytykseen mukaan tai milloin hälytys tavoittaa vapaa vuorossa olevan Nakkilan kunnan päällystöviranhaltijan ja hän lähtee hälytykseen mukaan.

Onnettomuus paikalla tapahtuvan johtamisen kannalta ongelmallisimmat tilanteet syntyvät silloin Nakkilassa, kun varallaoleva päällystöviranhaltija on Kiukaisissa. Vastaavasti ongelmallisin tilanne on silloin Kiukaisissa, kun varallaoleva päällystöviranhaltija on Nakkilassa. Varallaoleva päällystöviranhaltija ei ehdi Nakkilaan myöskään Harjavallasta 10 minuutin toimintavalmiusaikana. Näin ollen varallaoleva päällystöviranhaltija voi toimia sammutusyksikön esimiehenä vain omassa kunnassaan.

Tällä hetkellä ei ole varallaolevan päällystöviranhaltijan käytössä hälytysajoneuvoa ja päällystö liikkuu omalla autollaan, ellei ole palokunnan mukana.

Nakkilassa on kesäisin järjestetty erikseen kahden palokuntalaisen varallaolo. Ensilähdön esimies voidaan varmistaa näihin lähtöihin siten, että toinen varallaolijoista on palokunnan esimies. Avoimeksi jää riittääkö kesällä kahden henkilön varallaolo silloin, kun päällystövarallaolija on muualla kuin Nakkilassa.

Jotta tarkemmin voidaan arvioida Nakkilan kunnan kannalta vaihtoehdon riskit, on tarpeen selvittää tilastollisesti useiden vuosien ajalta se, miten hälytykset jakautuvat normaalin työajan ja sen ulkopuolisen ajan kesken ja miten onnettomuuspaikat sijoittuvat maantieteellisesti. Lisäksi on selvitettävä se, kuinka usein hälytyksissä on ollut mukana palokunnan koulutettu esimies.

Nakkilan osalta sitä aikaa, joka jää varallaolevan henkilön hoidettavaksi, voitaisiin lyhentää

sillä, että palopäällikön ja apulaispalopäällikön normaalia työaikaa porrastetaan esimerkiksi siten, että toinen henkilöistä on töissä klo 8.0016.00 ja toinen 12.00 - 20.00. Esimerkiksi palotarkastustehtävistä osa voitaisiin hoitaa iltaisin.

Jos kustannukset jaetaan samalla tavalla kuin nyt Harjavallan ja Kiukaisten välisessä sopimuksessa on sovittu, vaihtoehdon mukaiset varallaolokustannukset jakautuisivat suuruusluokaltaan seuraavasti:

- Harjavalta 3/6
- Nakkila 2/6
- Kiukainen 1/6.

Nykyinen kustannusten jako on seuraava:

- Nakkila 2/2
- Harjavalta 3/4
- Kiukainen 1/4.

Näin tarkasteltuna varallaolokustannuset laskisivat kaikkien kuntien osalta. Tarkempi kustannusvaikutus selviää, kun sovitaan varallaolovuoroista tarkemmin. Lopputulokseen vaikuttaa se, miten hoidetaan Harjavallan nyt paloasemapäivystyksessä olevien esimiesten vuorojärjestelyt.

Vaihtoehto 2
Päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Harjavallan, Kiukaisten ja Nakkilan kanssa seuraavasti:

- Kaikkien kolmen kunnan päällystöviranhaltijat vuorottelevat varallaolossa siten, että koko alueella on normaalin työajan ulkopuolella yksi päällystöviranhaltija varalla.
- Nakkilassa järjestetään erikseen palokunnan esimiesvarallaolo.

Vaihtoehdon vaikutukset
Toiminnallisesti vaihtoehto vastaa nykyistä järjestelyä siltä osin, että palokunnan ensilähtöön on aina varmistettu koulutettu esimies. Vaihtoehto merkitsee sitä, että niinä aikoina, kun päällystön varallaolija on muualla kuin Nakkilassa on palokunnan esimiehistä yksi varalla. Esimiesvarallaolo joudutaan järjestämään yhteistyössä VPK:n kanssa.

Vaihtoehdon kustannusvaikutukset Nakkilan osalta ovat suuruusluokaltaan nykyisen suuruiset, mikäli palokunnalle tai sen henkilöstölle korvataan varallaolo täysimääräisenä. Varallaolokorvaukset kohdistuvat vaihtoehdossa nykyistä suuremmassa määrin päätoimisen henkilöstön sijasta palokunnalle tai sen henkilöstölle.

Vaihtoehto 3
Päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Harjavallan ja Nakkilan kanssa seuraavasti:

- Molempien kuntien päällystöviranhaltijat vuorottelevat varallaolossa siten, että kuntien alueella on normaalin työajan ulkopuolella yksi päällystöviranhaltija varalla.
- Harjavalta ja Kiukainen hoitavat päällystöpäivystyksensä vastaavalla tavalla kuin nykyisin.
- Nakkilassa ei ole tai on erikseen järjestettynä palokunnan esimiesvarallaolo.

Vaihtoehdon vaikutukset
Vaihtoehto voitaisiin toteuttaa siten, että Nakkilassa yksi päällystöviranhaltija on varalla silloin, kun Kiukaisten päällikkö on varalla Harjavallassa.

Toinen mahdollisuus on järjestää päällystön varallaolo siten, että Nakkilan päällystö on varalla silloin, kun Harjavallassa ei ole esimiestä paloasemalla päivystyksessä.

Nakkilan kannalta vaihtoehto on pääosiltaan vastaavan kaltainen kuin vaihtoehto 1. Erona on se, että tässä vaihtoehdossa poistuu Nakkilan ja Kiukaisten välisen etäisyyden aiheuttama ongelma. Toisaalta ratkaisu sitoo Harjavallan henkilöstön toimimaan kolmen kunnan alueella, mutta Nakkilan päällystön vain oman kunnan alueella. Näin ollen ratkaisusta ei koidu vastavuoroisuushyötyä Harjavallalle.

Palokunnan ensilähdön esimiehen varallaolo joudutaan tässäkin vaihtoehdossa ratkaisemaan joko vaihtoehdon 1 tai 2 mukaisesti.

Varallaolo kustannukset pienenisivät Nakkilassa, mutta eivät Harjavallassa. Tämän vuoksi kustannusvaikutuksista on tarpeen neuvotella erikseen Harjavallan kanssa.

Vaihtoehto 4
Päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Harjavallan, Kiukaisten ja Nakkilan kanssa seuraavasti:

- Kaikkien kolmen kunnan päällystöviranhaltijat vuorottelevat paloasemapäivystyksessä Harjavallan paloasemalla.
- Nakkilassa ei ole tai on erikseen järjestettynä palokunnan esimiesvarallaolo.

Vaihtoehdon vaikutukset
Vaihtoehto voitaisiin toteuttaa siten, että päällystöpäivystys keskitetään kokonaan Harjavaltaan ja se hoidetaan paloasema päivystyksenä. Tällöin sekä Nakkilan että Kiukaisten päällystö on vuorollaan Harjavallassa.

Ratkaisu helpottaisi Nakkilan ja Kiukaisten välisen etäisyysongelman ratkaisua. Sen sijaan päällystön mahdollisuudet hoitaa muita tehtäviään normaalina työaikana heikkenisivät, koska paloasemapäivystyksen seurauksena vapaapäivät lisääntyisivät.

Palokunnan ensilähdön esimiehen varallaolo joudutaan tässäkin vaihtoehdossa ratkaisemaan joko vaihtoehdon 1 tai 2 mukaisesti.

Vaihtoehto 5
Päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Harjavallan, Kiukaisten ja Nakkilan kanssa siten, että Nakkila ja Kiukainen ostavat päällystöpäivystyksen kokonaan Harjavallalta.

Vaihtoehto merkitsisi henkilöstön lisätarvetta Harjavallassa ja lisäisi alueen kokonaiskustannuksia. Kustannusten jaosta jouduttaisiin sopimaan erikseen.

Palokunnan ensilähdön esimiehen varallaolo joudutaan tässäkin vaihtoehdossa ratkaisemaan joko vaihtoehdon 1 tai 2 mukaisesti.

Vaihtoehto 6
Päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Nakkilan ja Ulvilan kanssa seuraavasti:

- Molempien kuntien päällystöviranhaltijat vuorottelevat normaalin työajan ulkopuolella varallaolossa.

Vaihtoehdon vaikutukset
Vaihtoehdon vaikutukset ovat samanlaiset Nakkilan kannalta kuin vaihtoehdoissa 1 ja 2.

Jatkotoimenpiteet
Riippumatta siitä, minkä vaihtoehdon pohjalta päällystöpäivystystä kehitetään, joudutaan Nakkilassa ottamaan kantaa siihen miten palokunnan ensilähdön esimieskysymys ratkaistaan.

Perusratkaisut selviävät vaihtoehdoista 1 ja 2. On erikseen tutkittava, millainen todennäköisyys on olemassa siihen, että palokunnan ensilähtö jää ilman koulutuksen saanutta esimiestä. On neuvoteltava myös Nakkilan VPK:n kanssa siitä, miten omat mahdollisuutensa huolehtia ensilähdön esimiestehtävästä.

Yhteistyön kehittäminen päällystöpäivystyksen järjestämiseksi edellyttää:

1 että Nakkilassa selvitetään se, millaiset vaatimukset asetetaan palokunnan ensilähdön esimiesvarallaololle. Tällöin on selvitettävä mm. hälytysten jakautuma ja lähtöjen miehitys tilastollisen aineiston perusteella.

2 että yhteistoiminnasta käynnistetään neuvotellut mahdollisten yhteistyökuntien kanssa. Neuvotteluissa hiotaan mahdolliset yhteistyön järjestämisen yksityiskohdat.

Onnistuakseen yhteistoiminta edellyttää myös sitä, että kaikilla osapuolilla on halukkuus yhteistyöhön. Mahdollisuudet yhteisen päällystöpäivystyksen järjestämiseen ovat alueella olemassa. Lopullinen ratkaisu järjestelyistä voidaan tehdä vasta yhteisten neuvottelujen tuloksena.

Yhteisen päällystöpäivystyksen järjestäminen antaa mahdollisuuden jatkossa myös yhteistoiminnan laajentamiselle muidenkin palo- ja pelastustoimen tehtävien osalta.

SUUNNITELMA PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMISESTÄ EURAN, KIUKAISTEN, KÖYLIÖN JA SÄKYLÄN ALUEELLA

SAATELUONNOS
11.11.1991

Kunnan hallituksille

Euran, Kiukaisten, Köyliön ja Säkylän kunnanhallitusten toimeksiannosta ovat kuntien palopäälliköt selvittäneet palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämismahdollisuuksia kuntien alueella. Suomen Kunnallisliiton alue- ja ympäristöosasto on avustanut kehittämissuunnitelman laadinnassa.

Suunnitelman laadinta työhön ovat osallistuneet palopäälliköt Arto Heino, Eurasta, Juha Suonpää, Kiukaisista, Matti Salmi, Köyliöstä, Matti Valtonen, Säkylästä ja projektipäällikkö Markku Haiko Suomen Kunnallisliitosta.

Selvitystyön kuluessa on informoitu alueen kunnanjohtajia sekä neuvoteltu heidän kanssaan yhteistoiminnan tavoitteista ja kehittämismahdollisuuksista.

Työ on tehty yhteistyössä palopäälliköiden ja konsultin kanssa. Tehdyt ehdotukset ovat työhön osallistuneen ryhmän yksimielisesti hyväksymiä.

Selvitystyön taustaksi kartoitettiin kuntien muodostaman alueen erityispiirteet, palo- ja pelastustoimen riskikohteet ja toiminnan nykyiset järjestelyt. Nämä tiedot on esitetty raportin liitteessä 2.

Liitteessä 3 on koottu ajatuksia yleisistä palo- ja pelastustoimen kehittämismahdollisuuksista. Ne ova olleet pohjana, kun työryhmä on laatinut oman suunnitelmansa.

Ehdotuksessaan työryhmä on päätynyt suunnitelmaan, jonka tavoitteena on sekä hallinnollisesti että toiminnallisesti alueen kuntien yhteinen palo- ja pelastustoimi. Tavoite toteutetaan siten, että ensimmäisessä vaiheessa yhdistetään toiminnat seuraavissa asioissa:

- toteutetaan palkatun henkilöstön työn- ja vastuunjako
- järjestetään yhteinen päällystön varallaolo
- hoidetaan palonehkäisytyö ja palotarkastukset yhteisesti koko alueella kuntarajoista välittämättä
- järjestetään palokuntien koulutus yhteisten suunnitelmien pohjalla ja kouluttajien voimavaroja käytetään keskitetysti
- järjestetään kaluston hankinta ja huolto niin, että alueen voimavarat voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla
- kehitetään alueellista toimintaa siten, että operatiivinen toiminta kehittyy nykyistä etupainotteisemmaksi
- turvataan palokuntien toimintaedellytysten säilyminen
- hoidetaan kuntien omaisuuden riskianalyysit ja riskien hallinta osana palo- ja pelastustoimen palveluita.

Selvitetään palo- ja pelastustoimen mahdollisuudet yhteistoiminnan järjestämiseen kuntien muiden hallintokuntien kanssa.

Edellä mainittujen asioiden osalta yhteistoiminta ehdotetaan käynnistettäväksi vuoden 1992 alussa. Ennen vuonna 1997 alkavaa valtuustokautta arvioidaan ensimmäisen vaiheen kokemusten perusteella yhteisen palo- ja pelastustoimen tarve ja mahdollisuudet.

Työryhmä ehdottaa, että yhteistoiminta suunnitelma hyväksytään kuntien valtuustoissa ja palolautakunnille sekä palopäälliköille annetaan valtuudet käynnistää yhteistoimintasuunnitelman ensimmäinen vaihe.

Arto Heino Juha Suonpää
Matti Salmi Matti Valtonen
Markku Haiko

SUUNNITELMA PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMISESTÄ EURAN, KIUKAISTEN, KÖYLIÖN JA SÄKYLÄN ALUEELLA

SUOMEN KUNNALLISLIITTO RAPORTTI
Alue- ja ympäristöosasto
Markku Haiko11.11.1991

1 Selvitystyön tavoitteet ja rajaukset

Yhteistoimintasuunnitelman tavoitteena on se, että voidaan parantaa palo- ja pelastustoimen palveluita niin, että toiminnan kustannustehokkuus paranee nykyiseen verrattuna.

Suunnitelmassa tarkastellaan koko palo- ja pelastustoimen kehittämistä. Suunnitelma on laadittu siten, että tulevaisuudessa kunnilla voi olla yhteinen palo- ja pelastustoimi.

2 Selvitystyön lähtökohdat

Palopäälliköt ovat selvittäneet yhteistyömahdollisuuksia PA-PE 90 projektissa. Nyt tehty kehittämistyö on tapahtunut PA-PE 90 projektin tulosten pohjalta.

Selvitystyön taustatiedot alueen ominaispiirteistä, palo- ja pelastustoimen riskeistä ja toiminnan nykyisistä järjestelyistä on koottu liitteenä 2 olevaan muistioon.

Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan yleisiä kehittämismahdollisuuksia on tarkasteltu liitteessä 3. Niitä on sovellettu kehittämissuunnitelmaa laadittaessa.

3 Tulevaisuuden haasteet

Palo- ja pelastustoimen on tulevaisuudessa kyettävä vastaamaan alueen kehittymisen edellyttämiin muutospaineisiin, kuten uusien taajama-alueiden kehittymiseen, alueelle sijoittuvan yritystoiminnan kasvuun, liikenneonnettomuusriskien lisääntymiseen, kansainvälistymisen ja ihmisten vapaan liikkumisen mukanaan tuomiin riskeihin jne.

Muutospaineisiin on kyettävä vastaamaan siitäkin huolimatta, että taloudelliset voimavarat eivät enää lisäänny. **Palvelut on kyettävä tulevaisuudessa turvaamaan suhteellisesti nykyistä pienemmillä taloudellisilla voimavaroilla.**

Tulevaisuuden kehittämistarpeisiin vastaamiseksi on:

- koko alueen voimavarat hyödynnettävä tehokkaasti,
- tarpeettomat päällekkäisyydet poistettava niin hallinnossa kuin toiminnassakin,
- selvitettävä mahdollisuudet valmiuden ylläpitämiseen tarvittavan palkatun henkilöstön käyttöön muissakin kuin palo- ja pelastustoimen tehtävissä,
- huolehdittava vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän jatkuvuudesta.

4 Palo- ja pelastustoimen kehittämistavoitteet

Nykyisen palo- ja pelastustoimen vahvuutena on toimiva ja aktiivinen vapaaehtoisuuteen perustuva palokuntajärjestelmä. Alueella on 12 VPK:ta. Ne sijaitsevat siten, että alueen riskikohteet saavutetaan 10 minuutin toimintavalmiusajan puitteissa.

Yhteistoiminnan kehittäminen on **pitkäaikainen prosessi. Sen tavoitteeksi asetetaan Euran, Kiukaisten, Köyliön ja Säkylän kuntien yhteinen palo- ja pelastustoimi.**

Yhteinen palo- ja pelastustoimi ehdotetaan toteutettavaksi siten, että keskitetään palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät sekä palonehkäisytehtävät, mutta järjestetään operatiivinen toiminta olemassa olevien palokuntien varaan ja kehitetään niiden toimintaedellytyksiä edelleen.

Palo- ja pelastustoimessa kuntien välisen yhteistoiminnan kehittymiselle luo hyvät edellytykset se, että palotoimen henkilöstö on itse aktiivinen ja etsii mahdollisuuksia kehittämistyölle.

Yhteistyö voidaan järjestää kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen perusteella.

4.1 Organisaatio

Oheisessa kaaviossa on yhteistyön kehittämistavoitteen mukainen palo- ja pelastustoimen organisaatio.

Kaavio piirretään tähän kohtaan

Tavoitteen mukaisesti järjestetty toiminta merkitsee sitä, että Euran, Kiukaisten, Köyliön ja Säkylän alueella keskitetään koko palo- ja pelastustoimi yhden toimielimen alaisuuteen.

Toimielimenä voi toimia esimerkiksi kuntien yhteinen pelastuslautakunta. Siihen nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden. Yhteiselle lautakunnalle annetaan lain sallima laajin mahdollinen oikeus ratkaista palo- ja pelastustoimen hoitamiseen liittyvät asiat.

Lautakunnan kokoonpanosta ja sijaintikunnasta sovitaan yhteistoimintasopimuksessa. Lautakunta voidaan sijoittaa sen kunnan lautakunnaksi, jolla on tarjottavana parhaat mahdolliset edellytykset hallinnollisten tehtävien hoitamiselle. Varsinaisten palo- ja pelastustoimen tehtävien hoidon kannalta ei ole merkitystä sillä, minkä kunnan toimielin yhteislautakunta on.

Lautakunnan johtosääntö laaditaan sellaiseksi, että lautakunta voi käyttää koko laajuudessaan lain sallimaa päätäntävaltaa.

Viranhaltijaorganisaatio järjestetään niin, että sen kunnan, johon yhteinen lautakunta on sijoitettu, kunnanjohtajan vastuulle kuuluu koko alueen palo- ja pelastustoimen sekä väestönsuojelun järjestäminen. Alueen palopäällikkö toimii suoraan kunnanjohtajan alaisuudessa ja on esittelijän yhteisessä lautakunnassa.

5 Yhteistoiminnan kehittämisohjelma

Tavoitteeksi asetettu kuntien yhteinen palo- ja pelastustoimi toteutuu vaiheittain. Ennen palo- ja pelastustoimen hallinnollista yhdistämistä yhdistetään toiminnat seuraavissa asioissa:

1 toteutetaan palkatun henkilöstön työn- ja vastuunjako
2 järjestetään yhteinen päällystön varallaolo
3 hoidetaan palonehkäisytyö ja palotarkastukset yhteisesti koko alueella kuntarajoista välittämättä
4 järjestetään palokuntien koulutus yhteisten suunnitelmien pohjalla ja kouluttajien voimavaroja käytetään keskitetysti
5 järjestetään kaluston hankinta ja huolto niin, että alueen voimavarat voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla
6 kehitetään alueellista toimintaa siten, että operatiivinen toiminta kehittyy nykyistä etupainotteisemmaksi
7 turvataan palokuntien toimintaedellytysten säilyminen

8 hoidetaan kuntien omaisuuden riskianalyysit ja riskien hallinta osana palo- ja pelastustoimen palveluita.

Selvitetään palo- ja pelastustoimen mahdollisuudet yhteistominnan järjestämiseen kuntien muiden hallintokuntien kanssa.

Kun edellä esitetyt toimenpiteet on toteutettu voidaan palo- ja pelastustoimi yhdistää myös hallinnollisesti. Ehdotettuja toimenpiteitä toteuttaessa kaikki ratkaisut tehdään niin, että ne tukevat tavoitteeksi asetetun yhteisen palo- ja pelastustoimen toteutumista.

5.1 Päällystön vastuunjako
Palopäälliköiden vastuunjaoksi ehdotetaan seuraavaa:

Vastuualue 1
hallinnon ja talouden johtaminen ja suunnittelu
valistus
huollon suunnittelu
pepa-suunnittelu
alueen yhteistoiminta
henkilöstö

Vastuualue 2
VSS-suunnittelu
koulutus
varaukset
valmiuden ylläpito

Vastuualue 3
paloehkäisytoiminta
tarkastukset
nuohous
rakennustarkastus
vaarallisten kemikaalien luvat

Vastuualue 4
valmiuden ylläpito
kaluston kehittäminen
koulutus
öljyvahinkojen torjunta

Päälliköiden vastuunjako järjestetään edellä esitetyn perusajatuksen pohjalta. Päällystön vastuunjakoa kehitettäessä otetaan huomioon myös Euran apulaispalopäällikön ja Säkylän palotarkastajan osuus.

Virkanimikkeiden yhtenäistämiseksi ehdotetaan, että Säkylän palotarkastajan virkanimike muutetaan apulaispalopäällikön viraksi.

Vastuunjaon kehittämisellä pyritään joustavuuteen palo- ja pelastustoimen tehtävien järjestämisessä koko alueella.

Väestönsuojelun suunnittelu ja varautuminen poikkeuksellisten olojen toimintaan muodostaa kokonaisuuden, joka sopii hyvin yhden päällystöviranhaltijan tehtäväksi.

Päällystön vastuunjako toteutetaan ensimmäisessä vaiheessa siten, että kukin päälliköistä vastaa viimekädessä palo- ja pelastustoimesta oman kuntansa alueella. Päällystö hoitaa kuitenkin sovitun työn- ja vastuunjaon mukaisia tehtäviä kaikkien kuntien alueella. Koska ratkaisu edellyttää, että henkilöillä on valtuudet toimia kaikkien yhteistyökuntien alueella, valtuudet varmistetaan.

Tulevaisuudessa tehtävien ja vastuunjakoa tarkistetaan henkilöstömuutosten yhteydessä. Samalla on arvioitava henkilöstövahvuutta ja koko henkilöstörakenteen kehittämistä.

5.2 Päällystön varallaolo
Palo- ja pelastustoimen osalta päällystön varallaolo järjestetään yhteisesti. Yhteistä varallaoloa järjestettäessä on otettava huomioon se, että kunkin palokunnan ensilähdön yksiköllä on ensitoimenpiteisiin pystyvä yksikön johtaja. Tämä saattaa merkitä palokuntien varallaolon uudelleen järjestelyjä.

Nykyisin on mahdollista, että koko alueella ei ole yhtään päällystöviranhaltijaa käytettävissä onnettomuuspaikalla tapahtuvaan johtamiseen. Kun varallaolo järjestetään yhteisesti, ei näin pääse käymään sillä alueella on jatkuvasti yksi päällystöviranhaltija varalla.

Järjestelmä edellyttää, että varallaolevalla henkilöllä on käytössää hälytysajoneuvo (johtoauto). Henkilö saa hälytyksen aina saman aikaisesti onnettomuuspaikkaa lähimmän palokunnan kanssa.

Luonnollisesti varallaolo koskee viikonloppuja ja arkisin työajan ulkopuolista aikaa. Päivisin toimintaan osallistuvat päällystöviranhaltijat lähes nykyisen käytännön mukaisesti.

Järjestely lisää palokuntien vastuuta ensitoimenpiteistä.

5.3 Palonehkäisytyö
Palo- ja pelastustoimen onnistumisen kannalta palonehkäisytyö on avain asemassa. Kuntien alueella palonehkäisytyötä ei ole kyetty hoitamaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Alueen kaikkien kuntien alueella on tavoitteena lisätä voimavaroja palonehkäisytyöhön. Jotta tämä olisi mahdollista ilman henkilöstön lisäyksiä, pitää työryhmä yhteistoiminnan kehittämistä välttämättömänä.

Yhteistoiminta palonehkäisytyössä edellyttää, että henkilöstö voi toimia kaikkien kuntien alueella. Palvelut järjestetään alueen kaikissa osissa tasapuolisesti. **Sovitaan yhteistyöstä** kuntien rakennustarkastajien kanssa. Yleiset tarkastukset toteutetaan alueella tarkoituksen mukaisimmalla tavalla kuntarajoista välittämättä. Nuohous piirejä voidaan tarvittaessa tarkistaa kuntarajoista välittämättä.

Kuluvana vuonna ovat palotarkastusmääräykset muuttuneet. Palonehkäisyn kokonaistyömäärä voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun on saatu kokemuksia uusien palotarkastusmääräysten käytäntöön soveltamisesta. Tällä hetkellä arvioidaan, että palonehkäisytyössä tarvitaan 2 - 3 henkilön työpanos.

Koko alueella toteutettavan palonehkäisytyön kannalta on oleellista, että varmistetaan viranhaltijoiden toimintavaltuudet. Järjestämiseen liittyvät yksityiskohdat jätetään lautakunnan ja viranhaltijoiden ratkaistaviksi.

5.4 Palokuntien asema
Yhteistyötä kehitettäessä on **erittäin tärkeää**, että operatiivinen toiminta järjestetään olemas-

sa olevien palokuntien toiminnan varaan. Tämä merkitsee sitä, että palokuntien toiminnan kehittämisestä ja toimintavalmiudesta sekä henkilöstön aktiivisuudesta tulee huolehtia tehokkaasti.

Palokuntien asema säilytetään ennallaan. Koulutusta kehitetään niin, että kouluttajia voidaan käyttää yhteisesti.

Palokuntien hälyttäminen muuttuu entistä selvemmin etupainotteiseksi. Onnettomuuspaikalle hälytetään nykyiseen käytäntöön verrattuna useampia yksiköitä, ellei hätäilmoituksen perusteella voida päätellä onnettomuuden olevan pienen. Kunnan rajasta riippumatta hälytetään aina onnettomuuspaikkaa lähimmät palokunnat.

Yhteistoiminalla ei muuteta palokuntien asemaa.

5.5 Kalustoyhteistyö

Kaluston huollot ja korjaukset järjestetään tarkoituksenmukaisilta osiltaan keskitetysti. Yksityiskohdissaan toiminnan suunnittelu ja järjestäminen tapahtuu kalustosta vastaavan henkilön toimenpitein.

Uuden kaluston hankinnat tapahtuvat yhteisostoina. Erityiskalusto hankitaan ja rahoitetaan yhteisesti. Pitkällä aikavälillä kalustoa voidaan kehittää mahdollisimman yhtenäiseksi ja toisiaan täydentäviksi. Uusi kalusto hankitaan kuntien omaisuudeksi.

Kaluston sijoittelusta ja huoltojen sekä korjausten järjestämiseen liittyvistä asioista on neuvotellaan ja sovitaan alueella olevien palokuntien kanssa.

Sovitaan kuntien omistaman kaluston yhteiseen käyttöön liittyvistä periaatteista.

5.6 Laajennetut turvallisuuspalvelut

Palo- ja pelastustoimen asiantuntemuksen käyttöä muiden hallintokuntien kanssa kehitetään yhteisesti. Esimerkiksi sovitaan siitä, että palo- ja pelastustoimen henkilöstö hoitaa kuntien omaisuuden riskianalyysit ja muut omaisuuden suojaamiseen liittyvät toimenpiteet. Palo- ja pelastustoimen henkilöstö voi myös avustaa kunnanjohtajia kokoamaan ja ylläpitämään kunnan valmiussuunnitelmia.

Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämisen kanssa rinnan selvitetään yhteistoimintamahdollisuudet kunnan muun hallinnon kanssa.

6 Aikataulu

Ensimmäisen vaiheen toteuttamisen arvioidaan kestävän noin kolme vuotta. Silloin ensimmäisen vaiheen yhteistoiminta on käytännön tasolla hioutunut siihen muotoon, että hallinnollinen yhdistäminen on mahdollista. Ennen 1997 alkavaa valtuustokautta arvioidaan yhteisoiminnasta saavutetut tulokset. Tulosten perusteella päätetään yhteistoiminnan laajentamisesta ja sovitaan jatkotoimenpiteistä.

7 Kustannusten jako

Ensimmäinen vaiheessa kustannusten jako kuntien välillä ei muutu. Jokainen vastaa nykyisillä perusteilla omista kustannuksistaan. Kun palotoimi järjestetään koko alueen yhteiseksi, sovitaan myös kuntien välisestä kustannusten jaosta.

8 Yhteistoiminnan vaikutukset

Pystytään selviytymään vaadituista tai sovituista palo- ja pelastustoimen palveluista suhteellisesti nykyistä pienemmillä taloudellisilla voimavaroilla.

Rahallista säästöä voidaan saavuttaa yhteistoiminnan kehittämisestä yhteisillä hankinnoilla ja henkilöstön alueellisella käytöllä.

Taloudellista säästöä syntyy kunnille myös siitä, että palo- ja pelastustoimi voi laajentaa palveluitaan esimerkiksi omaisuuden suojaamiseen liittyviin asioihin.

Palo- ja pelastustoimen painopiste ja voimavarat voidaan siirtää nykyistä laajemmin ennaltaehkäisevään työhön.

Määräysten ja ohjeiden tulkinta yhtenäistyy.

Tehokkuus ja toimintavalmius paranevat, kun alueen koko palo- ja pelastustoimen järjestelmä yhtenäistyy.

Yhteistoiminnan kehittäminen luo edellytykset vapaaehtoisuuteen perustuvan palo- ja pelastustoimen hoidon myös tulevaisuudessa.

Kun henkilöstöä voidaan tarkastella yhteistoiminta-alueen kattavana kokonaisuutena, voidaan henkilöstön määrä mitoittaa ja henkilökunnan rakenne kehittää alueen tarpeita vastaavaksi.

Kun yhteistoimintaa laajennetaan omaehtoisesti, vältytään yleisen kehityksen mukanaan tuomalta yhteistoiminnan kehittämispakolta.

NYKYISET PALO- JA PELASTUSTOIMEN JÄRJESTELYT

SUOMEN KUNNALLISLIITTO, MUISTIO LIITE 1
Alue- ja Ympäristöosasto
Markku Haiko 13.11.1991

Tähän muistioon on koottu kuntien palo- ja pelastustoimen perustiedot. Ne ovat olleet pohjana yhteistoiminta suunnitelmaa laadittaessa.

YHTEISTOIMINTA-ALUE
Palo- ja pelastustoimen kannalta kyse on yhteistoimintajärjestelyistä neljän kunnan alueella.
Kunnat ovat:
Eura
Kiukainen
Köyliö
Säkylä

Väestömäärä
Kuntien väkiluku on noin

Eura	9 500
Kiukainen	3 900
Köyliö	3 300
Säkylä	5 300
Yhteensä	22 000

Ennusteiden mukaan alueen väkiluku kasvaa vuoteen 2000 mennessä 250 hengellä.

Palo- ja pelastustoimen kannalta alue kuuluu väkilukunsa perusteella kuntaryhmään kolme.

Yhteistoiminta-alueen erityispiirteet
Alueella on taajamia ja kyläkeskuksia seuraavasti:

	Taajamat	Kyläkeskukset
Eura	Eura - Kauttua	Honkilahti (kirkonkylä)
	Hinnerjoki	Koskenkylä
		Länsi-Eura
		Kuurnamäki
Kiukainen	Panelia	Panelian asema
	Eurakoski	Harola
Köyliö	Kepola	Tuiskula
		Yttilä - Kankaanpää
		Vuorenmaa
Säkylä	Kirkonkylä	Pyhäjoki
	Huovinrinne	Luvalahti
		Iso-Vimma

Alue pisimmillään noin 55 kilomeriä ja leveimmillään noin 40 kilometriä.

Alueen maapinta-ala on 992,3 neliökilometriä.

Alueen läpi kulkevat pääväylät ovat kantatie 42 Huittinen - Rauma, maantie no 205 Eura - Laitila, maantie no 211 Eura - Säkylä, maantie 219 Eura - Harjavalta ja Säkylän rantatie, joka on paikallistie.

Rautatie Kokemäeltä Raumalle kulkee Kiukaisten kautta ja Kiukaisista eroaa raide Euran kautta Iso-Vimmaan.

Pyhäjärvi ja Köyliöjärvi jäävät alueen sisälle. Niiden lisäksi alueella on useita pieniä järviä. Alueen läpi virtaavat Eurajoki ja Köyliönjoki.

Alueella on erittäin runsaasti kesäasutusta.

Yhteistoiminta-alueen riskikohteet
Alueen keskeiset riskikohteet ovat taajamien lisäksi alueelle sijoittunut teollisuus, varuskunta ja varavankila. Merkittäviä teollisuuslaitoksia ja -alueita ovat:

Eura	Kauttuan teollisuusalue
	Fankkeen teollisuusalue
Kiukainen	Satanahka
	Mykora
	Panelian teollisuusalue
Köyliö	Köyliön varavankila
	Matkunsuon/Lamminsuon turvetuotantoalue
	Ristolan teollisuusalue
Säkylä	Lännenkonsernin teollisuusalue
	Broilertalo
	Köörnummen teollisuusalue
	Varuskunta

Vaarallisia aineita kuljetetaan alueen läpi sekä maanteitse että rautateitse.

Eurassa on pienlentokenttä. Piikajärven pienkonekenttä on Kiukaisten, Kokemäen ja Köyliön rajalla.

Liikenteen pääasiallisia riskikohteita ovat alueella olevat pääväylät ja Vuorenmaantie. Varuskunnan lomaliikenne muodostaa viikonloppuisin normaalia suuremman riskin alueen kaikilla teillä.

Öljyvahinkojen kannalta keskeisiä riskejä ovat vesistöt sekä alueelle sijoittuva laaja pohjavesialue.

PALO- JA PELASTUSTOIMEN NYKYISET JÄRJESTELYT

Lautakunta

Eura	Kunnassa on palo- ja pelastuslautakunta. Esittelijänä toimii palopäällikkö.
Kiukainen	Kunnassa on palolautakunta. Esittelijänä toimii palopäällikkö.

Köyliö	Kunnassa on palolautakunta. Esittelijänä toimii palopäällikkö.
Säkylä	Kunnassa on palolautakunta. Esittelijänä toimii palopäällikkö.

Talous

Palo- ja pelastustoimen käyttömenot 1000 mk:

	1989	1990	1991
Eura	1 735	1 913	2 615
Kiukainen	776	836	957
Köyliö	622	793	669
Säkylä	847	1 370	1 447
Yhteensä	3 628	4 912	5 715

Palo- ja pelastustoimen käyttömenot ilman korkoja ja poistoja 1000 mk:

	1989	1990	1991
Eura	1 670	1 801	2 271
Kiukainen	625	698	839
Köyliö	568	739	592
Säkylä	765	1 154	1 232
Yhteensä	3 628	4 392	4 934

Henkilöstö

Palo- ja pelastustoimen palkattu päätoiminen henkilöstö:

	päällystö	miehistö	yhteensä
Eura	2	1	3 + ½ toimistovirk.
Kiukainen	1	2 osa-aik.	2 + 1/3 toimistovirk.
Köyliö	1	-	1
Säkylä	2	1	3 + ½ toimistovirk.
Yhteensä	6	2 + 2	9 + 1 1/3 toimistovirk.

Palokunnat

	palokunta	vahvuus	henkilöä/lähtö
Eura	5 VPK:ta	yht 90	n. 30
Kiukainen	2 VPK:ta	yht 60	n. 26
Köyliö	4 VPK:ta	yht 82	n. 20
Säkylä	1 VPK	45	n. 14
Yhteensä	12 VPK:ta	277	n. 90

Kalusto

Yhteenveto koko alueella palokuntien käytössä olevasta kalustosta:

I-lähdön sammutusautoja	12
säiliöautoja	5
miehistöautoja	11
vaahtoauto / öt	1
pelastusautoja	2
johtoautoja	2
veneitä	4
moottorikelkkoja	3
muita paloautoja	5 (vanhoja)

Huomattavan osa kalustosta on sopimuspalokuntien omistamaa.

Paloasemat
Paloasemia on kunnissa seuraavasti:

Eura	5, joista 3 on palokuntien omistuksessa
Kiukainen	2
Köyliö	4, joista 3 on palokuntien omistuksessa
Säkylä	1
Yhteensä	12

Eurassa on rakenteilla uusi palo-asema ja Honkilahdessa on rakenteilla VPK:n asema.

Aluehälytyskeskus
Kunnat kuuluvat uuden aluejaon mukaisesti Rauman aluehälytyskeskukseen. Toistaiseksi Köyliö kuuluu vielä Porin aluehälytyskeskukseen, mutta siirtyminen Rauman aluehälytyskeskukseen tapahtunee vuoden 1991 aikana.

Sairaankuljetus
Sairaankuljetuksen hoitavat alueella yksityiset liikennöitsijät.

Palon ehkäisy
Palotarkastuskohteet

Varsinaisia palotarkastuskohteita on alueella seuraavasti:

	kerran vuodessa	kerran kolmessa vuodessa
Eura	255	3 985
Kiukainen	64	1 382
Köyliö	140	1 230
Säkylä	125	2 195
Yhteensä	584	8 792

Palotarkastukset
Palotarkastuksiin osallistuvat palopäälliköiden lisäksi Euran apulaispalopäällikkö ja Säkylän palotarkastaja. Tarkastukset on kyetty hoitamaan pääasiassa julkisten tilojen ja kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden osalta. Kokonaistavoitteen saavuttaminen nykyisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla ei ole onnistunut.

Muu palonehkäisy
Rakennuslupien ennakkotarkastukset, rakentamisen valvontatarkastukset, kohteiden lopputarkastukset on hoidettu yhdessä rakennustarkastuksen kanssa. Kiukaisten palopäällikkö osallistuu rakennuslautakunnan kokouksiin.

Nuohous
Nuohouksen hoitavat piirinuohoojat kaikissa kunnissa. Alueella on yhteensä 7 nuohouspiiriä.

Operatiivinen toiminta
Hälytysmäärät ja palokuntien palvelutehtävät

Eura	1987	1988	1989	1990
Tulipalot	31	28	25	32
Muut onnettomuudet	47	48	50	53
Yhteistoimintatehtävät	-	2	-	5
Hälytykset yhteensä	78	78	75	90

Kiukainen	1987	1988	1989	1990
Tulipalot	12	16	17	9
Muut onnettomuudet	11	8	9	15
Yhteistoimintatehtävät	1	-	9	10
Hälytykset yhteensä	24	24	35	34

Köyliö	1987	1988	1989	1990
Tulipalot	6	8	12	4
Muut onnettomuudet	-	4	12	11
Yhteistoimintatehtävät	-	-	-	2
Hälytykset yhteensä	6	12	24	17

Säkylä	1987	1988	1989	1990
Tulipalot	19	17	21	19
Muut onnettomuudet	28	23	12	13
Yhteistoimintatehtävät	-	6	5	3
Hälytykset yhteensä	47	46	38	35

Koko alue yhteensä	1987	1988	1989	1990
Tulipalot	68	69	75	64
Muut onnettomuudet	86	83	83	92
Yhteistoimintatehtävät	1	8	14	20
Hälytykset yhteensä	155	160	172	176

Hälyttäminen
Päällystön ja palokuntien hälyttäminen tapahtuu AHK:sta komentopuhelin- ja henkilöhaku-järjestelmillä.

Päällystön varallaolo

Eura
Päällystöviranhaltijat vuorottelevat varallaolossa. Apuna käytetään tarvittaessa palokuntien päällystöä.

Kiukainen
Varallaolo hoidetaan yhteistyössä Harjavallan kaupungin kanssa.

Köyliö
Varallaolossa vuorottelevat palopäällikkö ja VPK:iden päälliköt

Säkylä
Päällystöviranhaltijat vuorottelevat varallaolossa. Apuna käytetään tarvittaessa palokuntien päällystöä.

Palokunnan varallaolo

Eura
Kesällä 1.6. - 31.8. on kahden henkilön varallaolo perjantaista maanantaihin neljässä palokunnassa.

Kiukainen
Kesällä 1.6. - 31.8. on 1 + 1 henkilön varallaolo perjantaista maanantaihin molemmissa palokunnissa.

Köyliö
Juhannuksena on 1 + 1 + 5 henkilön varallaolo yhdessä palokunnassa. Palokunnat vuorottelevat vuorovuosin.

Säkylä
Kesällä 1.6. - 31.8. on 0 + 1 + 3 henkilön varallaolo perjantaista klo 18.00 maanantaihin klo 6.00 saakka.

Sammutuspiirit
Kunnat on jaettu kahteen tai useampaan sammutuspiiriin. Käytännössä sammutuspiireillä ei ole merkitystä.

Kohteiden saavutettavuus

Nykyisillä operatiivisen toiminnan järjestelyillä alueella sijaitsevat riskikohteet saavutetaan 10 minuutin toimintavalmiuden puitteissa.

Toimintavalmiusaika on se aika, joka kuluu hälytyksen vastaanottamisesta siihen hetkeen, kun varsinainen sammutustyö tai muut pelastustoimenpiteet voidaan aloittaa onnettomuuspaikalla.

Väestönsuojelun nykyiset järjestelyt
Kunnat kuuluvat Rauman väestönsuojelualueeseen ja ovat valvonta-alueen kuntia. Kunnista Eura ja Säkylä ovat luokassa C 8 ja Kiukainen ja Köyliö luokassa C 7.

Toimeenpano-organisaation vahvuus on seuraava:

Eura	136 henkilöä
Säkylä	136 henkilöä
Kiukainen	115 henkilöä
Köyliö	115 henkilöä.

Kaikissa kunnissa perustetaan toimintaa varten johtokeskus E.

Kaikilla kunnilla on omat väestönsuojelusuunnitelmat.

Nykyinen yhteistoiminta
Kunnat kuuluvat Rauman yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminnasta öljyvahinkojen torjunnassa on kuntien kesken sopimus. Yhteistyötä on tehty vuodesta 1972 lähtien. Säkylän ja Euran kesken on sovittu, että Euran Honkilahden VPK hoitaa Pyhäjärven länsipuolella olevan Kolvaankylän alueen.

KUNTIEN SIJOITTUMINEN OPERATIIVISEN TOIMINNAN KUNTARYHMIIN

Palo- ja pelastustoimen hoitamisesta annettujen ohjeiden mukaan kunnat sijoittuvat asukaslukunsa perusteella kuntaryhmiin seuraavasti:

kuntaryhmä (sis. min. ohjeen mukaan)	
Eura	4
Kiukainen	6
Köyliö	6
Säkylä	5

Henkilöstön käyttöperiaatteet kuntaryhmittäin
Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstön käyttöjaoston mietinnössä (Pelastusosaston julkaisu B:6/86) on esitetty periaatteita henkilöstön käytöstä eri kuntaryhmissä. Mietinnön periaatteita voidaan pitää suuntaa antavina ja ne muodostavat yhden arviointiperusteen. Mietinnön pohjalta ei ole annettu tarkempia ohjeita tarvittaviksi henkilöstömääriksi.

Mikäli palo- ja pelastustointa kehitettäisiin kuntakohtaisena, joudutaan tulevaisuudessa myös henkilöstömäärä mitoittamaan kuntakohtaisten tavoitteiden mukaisesti. Palo- ja pelastustoimen neuvottelukunnan henkilöstöjaoston mietinnön mukaan tulisi kunnissa olla vähintään seuraavat henkilöstömäärät:

	päällystö		miehistö	
	tarve	nykyinen	tarve	nykyinen
Eura (4)	2	2	4	1
Kiukainen(6)	2	1	-	2 osa- aik.
Köyliö(6)	2	1	-	-
Säkylä (5)	2	2	1	1
Yhteensä	8	6	5	2 + 2

Suluissa oleva numero tarkoittaa kuntaryhmää.

YLEISIÄ PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA

SUOMEN KUNNALLISLIITTO, MUISTIO LIITE 2
Alue- ja Ympäristöosasto
Markku Haiko 13.11.1991

Tähän muistioon on koottu yleisiä palo- ja pelastustoimen kehittämismahdollisuuksia. Niitä on sovellettu yhteistoimintasuunnitelmaa laadittaessa.

TULEVAISUUDESSA PALO- JA PELASTUSTOIMEN HOITOON VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ

Näköpiirissä olevien suunnitelmien mukaan kuluvan vuosikymmenen aikana palo- ja pelastustoimen järjestämiseen vaikuttavat ainakin seuraavat asiat:

Palo- ja pelastustoimen painopiste siirtyy entistä enemmän ennalta ehkäisevään toimintaan. Sen seurauksena palvelutarve rakentamiseen liittyvässä neuvonnassa, ohjauksessa ja konsultoinnissa lisääntyy.

Palotarkastusmääräykset ovat muuttuneet. Palotarkastustoiminnassa painopiste siirtyy entistä selvemmin riskikohteisiin. Kerran kolmessa vuodessa tarkastettavien kohteiden tarkastusväli jää kunnan päätettäväksi. Tarkastusten aikaväli voi olla yhdestä kymmeneen vuoteen.

Ihmisten omatoimisuus sattuneissa onnettomuuksissa tai uhkaavissa tilanteteissa (esimerkiksi kaatuneet ja kaatumassa olevat puut) vähenee. Palokunnan apuun turvaudutaan entistä useammin.

Sammutustekniikka kehittyy ja vaatii henkilöstön koulutusta ja kaluston kehittämistä. Erikoiskaluston tarve kasvaa.

Palokuntien lähtöjä kehitetään etupainotteisiksi eli hälytetään heti useampia yksiköitä.

Sammutus ja pelastustaktiikan suhteen on olemassa kaksi erityyppistä kehityslinjaa, jotka vaikuttavat kaluston kehitykseen.

Toisen mukaan palo- ja pelastustoimen ajoneuvokalusto muuttuu. Sama ajoneuvo on sammutus-, pelastus- ja ensihoitoauto. Tämä merkitsee, että esimerkiksi liikenneonnettomuuspaikalle hälytetään poliisin ja sairasauton lisäksi palokunta. Pallokunnan henkilöstö osallistuu onnettomuudesta aiheutuviin välittömiin toimenpiteisiin nykyistä useammassa tapauksessa.

Toisen mukaan palokuntien käytössä on kevyet ja nopeat sammutus- ja pelastusajoneuvot. Niillä hoidetaan palokuntien ensi-isku. Lisävoimaa tuodaan paikalle muulla kalustolla. Järjestely perustuu ajatukseen erityyppisistä lähdöistä kuten osalähtö, peruslähtö ja tukilähtö.

Liikenteen riskit kasvavat. Tämä johtaa operatiivisen toiminnan painopisteen muuttumiseen varsinaisesta sammutustoiminnasta muihin pelastustehtäviin.

Poikkeusolojen suunnittelu hoidetaan osana normaaliajan suunnittelua.

Palo- ja pelastustoimen edellytetään laajentavan mahdollisuuksiaan tarjota palveluitaan ja

asiantuntemustaan myös kunnan muiden hallintokuntien käyttöön. Palo- ja pelastustoimen tehtäväksi soveltuu esimerkiksi kunnan omaisuuden riskien kartoitus ja analysointi.

YHTEISTOIMINNAN YLEISET KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET

Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämistä voidaan tarkastella seuraavan jaon mukaisesti:

- ylläpitotehtävät
- palonehkäisy
- sammutus- ja pelastustoiminta

Ylläpitotehtävät
Ylläpitotehtävät käsittävät seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- hallinto
- koulutus
- tiedotus ja valistus
- huolto- ja korjaustoiminta
- varautuminen poikkeusoloihin
- paloviranomaisten toiminta väestönsuojeluviranomaisina.

Ylläpitotehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan hoitaa alueella keskitetysti kuntien tekemän yhteistoimintasopimuksen perusteella.

Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan, mikä kunta ottaa palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät hoitaakseen. Eräät osatehtävät esimerkiksi hallinto ja kaluston huolto- ja korjaustoiminta voidaan hoitaa myös eri kunnissa.

Tehtävien hoidon kannalta ei ole olennaista merkitystä sillä, missä alueen palo- ja pelastustoimen hallinnollinen keskus sijaitsee. Oleellista on, että palo- ja pelastustoimen tarjoamat turvallisuuspalvelut järjestetään alueen riskit ja painopisteet huomioon ottaen.

Ylläpitotehtävät voidaan keskittää siihen kuntaan, jolla on parhaat edellytykset tarjota esimerkiksi talouden hoito ja muut toiminnan tarvitsemien tukipalvelut. Arviointiperusteena voidaan käyttää myös sitä, missä ne tulevat taloudellisesti edullisimmiksi.

1 Hallinto

Palo- ja pelastustoimen hallinnon hoitaminen keskitetysti merkitsee sitä, että:

- alueella on yksi luottamushenkilötoimielin ja yksi palopäällikkö tai yksi alueen palopäälliköistä hoitaa toimielimestä aiheutuvat viranhaltijatehtävät.
- palo- ja pelastustoimen suunnittelu ja kehittämien tehdään yhteisesti koko aluetta kattavana.
- henkilöstö- ja taloushallinto hoidetaan keskitetysti.
- kaluston ja tilojen hankinta hoidetaan alueen tarpeita silmälläpitäen ja koko aluetta koskevien suunnitelmien mukaisesti.
- toiminnan seuranta hoidetaan niin, että yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat voivat osaltaan seurata saamaansa palvelua ja palvelusta aiheutuvia kustannuksia.
- yhteistoiminta muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa hoidetaan keskitetysti ja koko alue huomioon ottaen.
- asiakaspalvelu hoidetaan tasapuolisesti koko alueella.

Yhteistoiminnan järjestäminen hallintotehtävien osalta merkitsee mm seuraavia asioita:

1. Palo- ja pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi tarvitaan nykyisen lainsäädännön mukaan lautakunta.

Useamman kunnan muodostamalla alueella palo- ja pelastustoimen asiat voidaan käsitellä yhdessä lautakunnassa. Lautakuntana voi toimia jossakin alueen kunnassa olemassa oleva palo- ja pelastustoimen asioita käsittelevä lautakunta. Siitä muodostetaan yhteislautakunta, johon muut kunnat valitsevat lisäjäsenet. Lisäjäsenet osallistuvat palo- ja pelastustoimen asioiden käsittelyyn.

On mahdollista, että kunnat perustavat yhteisen palolautakunnan. Siihen kukin kunnista valitsee jäsenet yhteistoimintasopimuksessa määritetyllä tavalla. Yhteinen lautakuntakin on sijoitettava jonkun kunnan hallinto-organisaatioon ao kunnan lautakunnaksi. Sijoittamisesta sovitaan yhteistoimintasopimuksessa.

Yhteisen lautakunnan jäsenmäärän tulisi olla sellainen, että lautakunta säilyy toimintakykyisenä. Lautakunnan puheenjohtajuus ja varapuheenjohtajuus voivat valtuustokausittain vuorotella kuntien kesken.

2. Yhteislautakunnalle tulisi johtosäännöllä antaa mahdollisimman laajat valtuudet hoitaa itsenäisesti sovittujen raamien puitteissa niin toiminnalliset kuin taloudellisetkin asiat (esimerkiksi hankinnat, kaluston sijoittelu, henkilöstövalinnat jne.)

Raameja sovittaessa sovitaan palvelutasosta ja toiminnan taloudellisista puitteista.

Palvelutaso voi olla lainsäädännön edellyttämä vähimmäistaso tai sitä parempi taso.

3. Koko alueen palo- ja pelastustoimen kehittämistä koskevat asiat valmistellaan yhteisesti yhteislautakunnan johdolla. Kuntakohtaisesti tarvittavat kehittämistoimenpiteet kukin kunta käsittelee osana omaa kuntasuunnitelmaansa.

Palo- ja pelastustoimen kehittämistä suunniteltaessa on otettava huomioon koko alueella tapahtunut ja ennakoitavissa oleva kehitys.

Onnettomuustilanteita, poikkeusoloja ja palo- ja pelastustoimen järjestelyjä koskevat suunnitelmat tulee laatia koko aluetta koskeviksi.

4. Palo- ja pelastustoimesta muodostetaan ylläpitotehtäviä hoitavaan kuntaan oma talousyksikkö niin, että kunnan kirjanpidosta voidaan seurata kaikkia palo- ja pelastustoimen tuloja ja menoja pääomakustannukset mukaan lukien. Palo- ja pelastustoimi voi muodostaa kirjanpitoon vesilaitoksen kaltaisen yksikön, joka saa tulonsa pääasiassa kuntien maksuosuuksista.

5. Kun palo- ja pelastustoimi hallinnollisesti keskitetään, on mahdollista, että palo- ja pelastustoimen virat ovat eri kuntien virkoja. Yhteistoimintasopimuksessa määritellään, että viranhaltijan velvollisuuksiin kuuluu virkatehtävät myös toisten kuntien alueella. Käytännössä virat ovat tällöin kuntien yhteisiä virkoja.

Virkajärjestelyjä koskevat asiat on sisällytettävä yhteistoimintasopimukseen.

6. Mikäli talousasiat hoidetaan keskitetysti voidaan myös alueella toimiville palokunnille

tai palokuntien henkilöstölle maksettavat korvaukset maksaa talousasioitat hoitavan kunnan kautta.

Palokuntien ja kuntien väliset sopimukset voidaan toistaiseksi säilyttää nykyisellään lukuunottamatta sanamuodon tarkistuksia esimerkiksi siitä, että palokunnille maksettavat korvaukset maksetaan yhteisen organisaation kautta ja että palokunnat osallistuvat sammutus- ja pelastustehtäviin koko yhteistoiminnassa hoidettavalla alueella.

7. Toimittaessa koko alueen kattavan yhteistoiminnan puitteissa on tarpeen, että kuntien omistama kalusto luovutetaan yhteisen organisaation käyttöön.

Kaluston voi omistaa edelleen kukin kunta tai se voidaan siirtää yhden kunnan omaisuudeksi (esimerkiksi ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan omaisuudeksi). Oleellista on, että kaikki kalustosta aiheutuvat kustannukset voidaan kohdistaa alueen palo- ja pelastustoimen yhteisiin kustannuksiin.

Valtionosuuskäytäntö ei estä kaluston käyttöä yhteistoiminnan edellyttämien tehtävien hoitoon.

Uuden kaluston hankinta voi tapahtua yhteisesti siten, että sellaisen kaluston, johon maksetaan valtionosuutta, hankinta kustannukset jyvitetään kullekin alueen kunnalle. Jyvitysperusteena voidaan käyttää esimerkiksi kuntien asukaslukua tai muuta kuntien sopimaa kustannusten jakoperiaatetta. Hankintaan saatava valtionosuus maksetaan kunnan kantokykyluokan mukaisessa suhteessa kunnan jyvitettyyn maksuosuuteen. Näin on syytä menetellä, vaikka kalusto tulisikin ylläpitotehtäviä hoitavan kunnan omistukseen.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittava, millaiset kalustojärjestelyt toteututetaan. Samoin sopimukseen on syytä ottaa maininnat siitä, miten menetellään kaluston suhteen sopimuksen mahdollisesti purkautuessa.

Vaikka kalusto onkin yhteisessä käytössä, se sijoitetaan alueelle sammutus- ja pelastustoiminnan asettamien vaatimusten mukaisesti. Sijoittelussa on otettava huomioon alueelle sijoitettujen palokuntien toimintaedellytysten turvaaminen ja edelleen kehittäminen. Kaluston sijoittelusta voisi päättää esimerkiksi yhteinen palolautakunta.

8. Paloasemat ja muut palo- ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat voivat olla edelleen sen kunnan omistuksessa, joka tilat on rakentanut. Ne voidaan vuokrata palo- ja pelastustoimen yhteisen organisaation käyttöön.

Voidaan menetellä myös niin, että tilojen ylläpidosta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista huolehtii tilat omistava kunta. Ne vain luovutetaan yhteisen organisaation käyttöön.

Uusien tilojen rakentaminen voidaan järjestää joko niin, että kukin kunta rahoittaa ne itse ja vuokraa yhteiseen käyttöön tai niiden hankintakustannusten jaosta sovitaan muulla tavalla.

9. Toiminnan seuranta tulee järjestää niin, että kaikilla alueen kunnilla on mahdollisuus samanveroisesti seurata niin toiminnan järjestelyjä kuin talouttakin. Oman talousyksikön muodostaminen helpottaa seurantatiedon kokoamista.

Seurantatiedon on oltava sellaista, että alueen kunnat voivat käyttää sitä myös asetettaessa raameja palo- ja pelastustoimen toiminnalle ja taloudelle.

2 Koulutus

Mikäli ylläpitotehtävät keskitetään, voidaan lähteä siitä, että päätoimisen henkilöstön koulutus on keskitettyä. Samoin keskitetysti ja koko aluetta kattavaan koulutussuunnitelmaan nojautuen järjestetään palo- ja pelastustoimen ulkopuolisille annettava koulutus, joka tapahtuu esimerkiksi kouluissa ja työpaikoilla.

Palokuntien koulutus voidaan suunnitella yhteisesti ja siitä voidaan toteuttaa yhteisesti henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutus.

Palokunnat tarvitsevat myös omaa koulutusta. Palokuntakohtaisen koulutuksen painopisteenä on vapaaehtoisen henkilöstön ammattitaidon ylläpito. Palokuntakohtainen koulutus toteutetaan vuosittaisen koulutusohjelman mukaisesti. Ohjelmaan sisäsälytetään myös yhteistoimintakoulutusta alueen muiden palokuntien kanssa.

Yksi päällystöviranhaltijoita voi vastata koulutuksesta, mutta toteutukseen osallistuvat muutkin henkilöt.

3 Tiedotus ja valistus

Tiedotus ja valistus voidaan hoitaa alueella keskitetysti. Sen hoitaminen on palopäällikön vastuulla, mutta käytännön tehtävien hoitoon osallistuvat muutkin taitojensa ja vastuualueidensa edellyttämällä tavalla.

Alueella noudatettavat tiedottamisen periaatteet ja tiedotusmateriaalin tulisi olla yhteistä.

Koska kaikki palo- ja pelastustoimen parissa työskentelevät muokkaavat kuvaa toimialasta. Yhteistoiminnan kannalta on tärkeää huomata, että henkilöt edustavat koko alueen palo- ja pelastustointa eikä pelkästään asuin- tai työpaikkakuntaansa.

4 Huolto- ja korjaustoiminta

Kaluston huolto- ja korjaustoiminta jakaantuu

- välittömästi sammutus- ja pelastustehtäviin liittyvään huoltoon, jonka tarkoituksena on saattaa käytössä ollut kalusto jälleen käyttövalmiiksi sekä
- määräaikaishuoltoon ja kaluston testaukseen, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kalusto on jatkuvasti käyttökunnossa.

Vaikka palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät hoidetaan keskitetysti, on tarkoituksenmukaista, että käytössä olleen kaluston välittömästä huollosta huolehtii kalustoa käyttänyt henkilöstö.

Sen sijaan suuremmat huollot ja testaukset voidaan järjestää keskitetysti, jolloin yhdelle alueen paloasemista järjestetään huollon vaatimat tilat. Huollon suorittaa palkattu palotoimen henkilöstö.

Toinen mahdollisuus on, että hajasijoitetun kaluston huollot tapahtuvat kaluston sijoituspaikoilla, jolloin huollon hoitavat henkilöt kiertävät eri paloasemilla. Jälkimmäinen vaihtoehto merkitsee sitä, että paloasemilla on asianmukaiset tilat ja välineet.

Ajoneuvojen määräaikaishuollot ja muut suuremmat huollot on tarkoituksenmukaista hoitaa autokorjaamoissa.

Keskitetysti järjestetyssä toiminnassa muodostuu ongelmaksi hajasijoitetun kaluston päivittäiset huolto- ja tarkastustoimenpiteet. Nämä voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että kaluston sijaintikunnan palveluksessa olevan henkilön tehtäviin sisällytetään ao. toimenpiteet ja hänet perehdytetään niihin.

5 Varautuminen poikkeuksellisiin oloihin

Varautuminen suuronnettomuuksiin tai muihin poikkeusoloihin tehdään keskitetysti koko alue huomioon ottaen.

6 Paloviranomaisen toiminta väestönsuojeluviranomaisena

Mikäli palo- ja pelastustoimen ylläpitotehtävät keskitetään, voidaan myös väestönsuojelun suunnittelu ja varautuminen hoitaa osittain keskitetysti. Sensijaan varsinaiset väestönsuojelutoimenpiteet joudutaan toteuttamaan kuntakohtaisten suunnitelmien perusteella. Toistaiseksi kunnissa tarvitaan VSS-johtokeskukset ja VSS-päälliköt. Kunnan väestönsuojelupäälliköksi voidaan valita joku yhteisen palo- ja pelastustoimen organisaation viranhaltijoista esimerkiksi sama henkilö kuin nykyisinkin.

Palonehkäisy
Palonehkäisytyö voidaan jakaa

- rakenteelliseen palonehkäisyyn,
- tarkastustoimintaan ja
- nuohoukseen.

Palonehkäisytyö voidaan hoitaa alueen kunnissa yhteisesti. Tällöin koko alueen palonehkäisytyöstä vastaisi yksi henkilö. Muutoin tarvittava henkilöstömäärä mitoitetaan työmäärän perusteella.

Palonehkäisytyö voidaan hoitaa alueella keskitetysti, vaikka muutoin ei toimintoja keskitettäisikään.

1 Rakenteellinen palonehkäisy
Rakenteellinen palonehkäisy perustuu rakennuslainsäädäntöön sekä sen nojalla annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin. Päävastuu siitä kuuluu kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Paloviranomaiset ovat asiantuntijoina ja lausunnon antajina.

Palonehkäisytyön keskitetty järjestäminen merkitsee sitä, että eri kuntien rakennustarkastajat pyytävät lausunnot alueella palonehkäisystä vastaavalta henkilöltä, joka osallistuu myös katselmuksiin, tarkastuksiin ja lautakuntien kokouksiin. Työmäärän kannalta on oleellista, että henkilö osallistuu niihin vain tavanomaisesta poikkeavissa tapauksissa tai muutoin erikseen sovittaessa.

Mikäli paloehkäisytyö hoidetaan keskitetysti, tarkemmasta työnjaosta ja menettelytavoista joudutaan sopimaan rakennustarkastajien kanssa.

2 Tarkastustoiminta
Tarkastustoiminnan järjestelyihin vaikuttavat uudet palotarkastusmääräykset. Uusien määräysten soveltamisesta ei ole vielä sellaisia kokemuksia, joiden perusteella voitaisiin arvioida niiden vaikutuksia työmäärään.

Kun varsinaisten palotarkastusten aikaväli on mahdollista järjestää joustavasti, antaa se hyvän pohjan hoitaa yhtä kuntaa laajemman alueen tarkastustoiminta yhteisesti. Tarkastuspiirit voidaan muodostaa kuntarajoista välittämättä tarkoituksen mukaisiksi kokonaisuuksiksi.

3 Nuohous
Vaikka palonehkäisytyö muutoin keskitettäisiinkin voidaan nuohous hoitaa piirinuohousjärjestelmän puitteissa. Nuohouspiirijako voidaan kuitenkin tehdä kuntarajoista välittämättä. Alueella voitaneen sopia myös yhtenäisistä taksoista.

7 Sammutus- ja pelastustoiminta

Koska alueen kuntakeskuksia ja muita riskikohteista ei voida saavuttaa yhdeltä paloasemalta käsin riittävän toimintavalmiusajan kuluessa, joudutaan sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvat yksiköt hajasijoittamaan. Ratkaisu jouduttaisiin toteuttamaan siinäkin tapauksessa, että alueelle perustettaisiin vakinainen palokunta.

Sammutus- ja pelastustoiminta voidaan hoitaa alueella rakentaen järjestelmä nykyisten aktiivisesti toimivien vapaaehtoisten ja puolivakinaisten palokuntien varaan. Niiden toimintaa kehittämällä sekä aktiivisuudesta huolehtimalla on mahdollisuudet ylläpitää alueella nykyisen tasoinen tai sitä parempi toimintavalmius huomattavasti vakinaista palokuntaa pienemmin kustannuksin.

Vakinaisen palokunnan perustaminen alueelle on luonnollisesti mahdollista. Vakinaiselta palokunnalta edellytetään yhden minuutin lähtövalmiutta. Vastaava aika sopimuspalokunnalla ja puolivakinaisella palokunnalla on viisi minuuttia.

Jotta vakinaisessa palokunnassa voidaan pitää yhtä 1 + 5 (esimies ja viisi miestä) henkilön yksikköä jatkuvassa lähtövalmiudessa ympäri vuorokauden, tarvitaan vähintään 24 henkilöä. Kun yhden henkilön aiheuttamat menot ovat noin 170 000 mk/vuosi, aiheutuu yhden yksikön ylläpidosta noin neljän miljoonan markan henkilöstömenot.

Vaikka alueella tyydyttäisiin vakinaiseen palokuntaan, jonka vahvuus jatkuvassa lähtövalmiudessa olisi 1 + 2 henkilön suuruinen yksikkö, tarvittaisiin 12 henkilöä ja lisäksi sopimuspalokunta tai puolivakinainen palokunta myös vakinaisen palokunnan sijaintipaikkakunnalle.

Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämisessä koko aluetta kattavaksi otetaan huomioon seuraavat asiat:

1 Palokunnat
Palokunnat voivat toimia nykyisillä paikkakunnillaan. Niiden toimintavalmiuden ylläpitoon ja edelleen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Toimintavalmiutta kehitetään koko aluetta koskevan suunnitelman mukaisesti.

2 Palokuntien erikoistuminen
Joidenkin tehtävien osalta palokunnat voivat erikoistua. Erikoistuminen ei kuitenkaan saa olla sellaista, että se heikentää palokuntien sammutus- ja pelastustehtävien hoidon perusammattitaitoa.

Erikoistuminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi vesistöissä tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnassa, teollisuuslaitosten onnettomuuksissa ja vaarallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen torjunnassa. Mahdollinen erikoistuminen on kuitenkin tehtävä koko aluetta kattavan suunnitelman perusteella.

3 Päällystön ja palokuntien varallaolo
Päällystön varallaolo voidaan järjestää siten, että koko alueella on jatkuva yhden päällystöviranhaltijan varallaolo.

Tällöin palokuntien varallaolo järjestetään niin, että voidaan varmistaa esimiesten mukana olo ensilähdön yksikössä.

Nykyiseen tilanteeseen verrattuna päällystön varallaolon järjestäminen keskitetysti merkitsee sitä, että palokuntiin, joissa esimiehiä ei vielä ole, on koulutettava esimiehet ja järjestettävä heidän varallaolonsa.

4 Palokuntien hälyttäminen
Palokuntien hälyttäminen tapahtuu siten, että aina hälytetään onnettomuuspaikkaa lähin palokunta sekä varallaoleva päällystöviranhaltija.

Voidaan menetellä myös niin, että hälytetään aina samanaikaisesti lähin ja toiseksi lähin palokunta sekä varallaoleva päällystöviranhaltija. Näin on mahdollista saada nopeasti onnettomuuspaikalle yhtä yksikköä suuremmat voimavarat.

Alueellisessa suunnitelmassa saattaa olla tarpeen jakaa lähdöt eri asteisiin lähtöihin (osalähtö, peruslähtö, tukilähtö), jolloin hälytettävien yksiköiden määrä voidaan määritellä jo hälytystä tehtäessä.

Asiasta on valmisteilla ohjeet.

5 Kaluston tarve ja sijoitus
Kalusto sijoitetaan alueelle siten, että toimivilla palokunnilla on käytössään ensilähtöön tarvittava kalusto sekä mahdollinen palokunnan erikoistumisesta johtuva kalusto.

Peruskalustona kussakin palokunnan sijaintipaikassa tarvitaan vähintään yksi sammutusauto.

Koska palokunnat toimivat aktiivisesti ja yhteen lähtöön osallistuu noin 5 - 15 henkilöä, on tarpeen varata ainakin osaan palokuntien sijoituspaikoista myös miehistön kuljetusauto.

Muun kaluston sijoitus on alueella harkittava alueen tarpeiden ja riskikohteiden perusteella.

6 Muu yhteistoiminta
Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämiseksi on tarpeen sopia yhteistoiminnasta myös alueen naapurikuntien kanssa.

7 Sairaankuljetus
Tällä hetkellä alueella palo- ja pelastustoimi ei osallistu sairaankuljetukseen. Mikäli sairaankuljetus järjestettäisiin palo- ja pelastustoimen yhteyteen, tarvitaan noin kahdeksan henkilöä, jotta pystytään pitämään yksi sairaankuljetusyksikkö jatkuvassa hälytysvalmiudessa.

Sairaankuljetuksen järjestämistä on tarkasteltava yhteistyössä alueen terveyskeskuksen kanssa. Tärkeää on, että sairaankuljetus on järjestetty alueen palvelutarpeet ja palvelusta aiheutuvat kustannukset huomioon ottaen.

PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTYÖ LUOTEIS-PIRKANMAAN ALUEELLA

EFEKTIA PALVELU OY
SUOMEN KUNTALIITTO
Markku Haiko 28.11.1994

Efektia Palvelu Oy on yhdessä Hämeenkyrön, Ikaalisten, Kihniön, Parkanon ja Viljakkalan kanssa selvittänyt palo- ja pelastustoimen yhteistyömahdollisuuksia Luoteis-Pirkanmaan alueella.

Työ käynnistettiin alkuvuodesta 1994. Työtä on ohjannut ryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut kaupunginjohtaja Sakari Tuomola Ikaalisista ja jäseninä ovat olleet hallintojohtaja Vesa Perälä Hämeenkyröstä, kunnanjohtaja Mauri Heinonen Kihniöstä, kaupunginjohtaja Matti Linna Parkanosta ja kunnanjohtaja Seppo Saarinen Viljakkalasta. Efektia Palvelu Oy:n käyttämänä konsulttina on toiminut tutkimusinsinööri Markku Haiko Suomen Kuntaliitosta.

Palopäälliköt ovat koonneet työn tausta-aineiston sekä tehneet erillisiä selvityksiä ohjausryhmän toimeksiannosta. Ohjausryhmä on pitänyt myös yhteisiä kokouksia palopäälliköiden sekä keskeisten luottamushenkilöiden kanssa.

Alkukesästä konsultti laati muistion, jota käsiteltiin kuntien yhteisessä tilaisuudessa 13.6.1994 Parkanossa. Tilaisuudessa käytävän keskustelun pohjaksi konsultti laati myös hanketta koskevan alustuksensa tiivistelmän (liite 4), johon hän sisällytti oman näkemyksensä yhteistoiminnan järjestämisvaihdoista. Tilaisuudessa sovittiin, että yhteistyömahdollisuuksia käsitellään kuntakohtaisesti ja syksyllä pidetään vastaava yhteinen tilaisuus, jossa sovitaan jatkotoimenpiteistä. Tämä tilaisuus pidettiin 15.11.1994 Parkanossa. Tilaisuudesta laadittu muistio on liitteenä 5.

Työn käynnistymisvaiheessa todettiin, että keskeinen edellytys yhteistoiminnalle on kaikkia yhteistyön osapuolia palveleva yhteinen lähtökohta. Yhteistyön kehittämistä voidaan tarkastella seuraavista näkökulmista:

- Voidaanko nykyinen palvelutaso säilyttää nykyistä pienemmin kustannuksin?
- Voidaanko palvelutasoa parantaa lisäämättä kustannuksia?
- Voidaanko palvelutasoa parantaa ja samalla vähentää kustannuksia?
- Joudutaanko palveluista tinkimään ja jos joudutaan, niin mistä tingitään?

Palo- ja pelastustoimen yhteistyölle on yleensä olemassa lukuisia vaihtoehtoja. Kuitenkin voidaan perusvaihtoehtoina tarkastella kahta kehittämislinjaa. Toinen on se, että palo- ja pelastustointa kehitetään kuntakohtaisina ratkaisuina ja tiivistetään kuntien keskinäistä yhteistyötä, mutta ei pyritä yhteiseen palo- ja pelastustoimeen. Toinen on se, että palotointa kehitetään alueellisena kokonaisuutena ja yhteistyön avulla luodaan alueelle yhteinen palo- ja pelastustoimi.

YHTEISTOIMINTA-ALUE

Palo- ja pelastustoimen kannalta kyse on yhteistoimintajärjestelyistä viiden kunnan alueella. Kunnat ovat:

Hämeenkyrö

Ikaalinen
Kihniö
Parkano
Viljakkala

Kihniöllä ja Parkanolla on sopimus palo- ja pelastustoimen yhteistyöstä. Tässä muistiossa on yhdistetty Kihniön ja Parkanon tiedot yhdeksi kokonaisuudeksi ja alueesta käytetään nimitystä Parkano-Kihniö.

Työn käynnistymisen yhteydessä keskusteltiin myös Mouhijärven mahdollisesta mukaantulosta. Mouhijärven yhteistyö palo- ja pelastustoimessa suuntautuu kuitenkin Vammalan, Suodenniemen ja Lavian suuntaan. Näin ollen sovittiin, että Mouhijärvi jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

VÄESTÖMÄÄRÄ JA PINTA-ALA

Kunta	Asukasluku 1.1.1993	Pinta-ala km2 (ilman vesistöjä)
Hämeenkyrö	9 616	464,9
Ikaalinen	8 175	752,3
Parkano-Kihniö	11 104	1 212,4
Viljakkala	1 981	200,1
Yhteensä	30 876	2 629,7

Alueen asukasluvussa ei oleteta tapahtuvan lähitulevaisuudessa sellaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat palo- ja pelastustoimen järjestelyihin.

YHTEISTOIMINTAALUEEN ERITYISPIIRTEET

Taajamat
Alueen merkittävimmät taajamat ovat seuraavat:

Hämeenkyrö: Kyröskoski-Kirkonkylä (n 6 500 asukasta)
Ikaalinen: Keskustaajama
Kihniö: Keskustaajama
Parkano: Keskustaajama
Viljakkala: Keskustaajama

Merkittävimmät liikenneväylät
Alueen halki Hämeenkyrön, Ikaalisten ja Parkanon kautta kulkee valtatie 3, Hämeenkyrössä yhtyy valtatie kolmeen ns Häijään tie, joka yhdistää valtatiet 3 ja 11. Parkanon ja Kihniön kautta kulkee valtatie 23 Porista Jyväskylään. Se on muutaman kilometrin matkalla päällekkäin valtatie 3:n kanssa.

Alueen läpi kulkee myös Tampereelta Ouluun menevä päärata.

Karttaliite 1

Vesistöt
Alueen tärkein vesistö on Kyrösjärven vesistö.

Alueella on runsaasti pohjavesialueita. Pohjavettä johdetaan alueelta myös ympäristökuntiin mm Tampereelle. Pohjavesialueet on merkitty karttaliitteeseen 2

Muut erityispiirteet
Alueella on runsaasti turpeen tuotannossa olevia turvesoita. Tuotannossa olevat turvesuot sijaitsevat pääosin Parkano-Kihniön alueella. Hämeenkyrössä on suurteollisuutta, Ikaalisissa kylpylätoimintaa ja Parkano-Kihniön alueella sahoja sekä pioneerivarikko.

Turpeen tuotantoalueet on merkitty karttaliitteeseen 2.

Yhteistoiminta-alueen riskikohteet
Kunnat ovat tehneet riskikohde kartoituksen. Siinä yhteydessä ne ovat määritelleet myös sen, millaista palo- ja pelastustoimen valmiutta riskikohteita edellyttävät.

Hämeenkyrössä on riskikartoitus hyväksytty palo- ja pelastustoimen johtoryhmässä ja siinä on arvioitu kunnan kaikki kohteet ja luetteloitu 52 vaarallisinta kohdetta. Kaikkia kunnassa olevia kiinteistöjä ei siinä ole pyrittykään ottamaan mukaan luetteloon.

Ikaalisten riskikartoitus kattaa kaikki kohteet.

Kihniön riskikartoituksessa on arvioitu kaikki kohteet ja varsinaisiksi riskikohteiksi on luokiteltu 13 kohdetta.

Parkanon riskikartoituksessa on arvioitu kaikki kunnan kohteet.

Vilajakkalan riskikartoituksessa on luetteloitu yhteensä 18 kohdetta.

Palopäälliköt ovat yhteismitallistaneet riskikartoituksen ja laatineet palvelutasomäärityksen. Nämä tiedot ovat liitteenä 3.

PALO- JA PELASTUSTOIMEN NYKYISET JÄRJESTELYT

YLEISET JÄRJESTELYT

Lautakunta
Hämeenkyrössä palo- ja pelastustoimesta vastaa kunnanhallitus ja palopäällikkö on siellä asiantuntijana

Ikaalisissa palo- ja pelastustoimesta vastaa kaupunginhallitus.

Kihniössä palo- ja pelastustoimesta vastaa tekninen lautakunta.

Parkanossa palo- ja pelastustoimesta vastaa rakennuslautakunta, jossa palo- ja pelastustoimeen kuuluvat asiat esittelee palopäällikkö.

Viljakalassa palo- ja pelastustoimesta vastaa tekninen lautakunta, jonka asiantuntijana on palopäällikkö.

Talous
Palo- ja pelastustoimen käyttömenot sekä tulot on kirjattu oheiseen taulukkoon vuoden 1993 toteutuneen tilanteen mukaisina. Taulukossa menot sisältävät myös öljyvahinkojen torjunnan ja väestönsuojelun menot. Menot ovat ilmoitettu tuhansina markkoina.

	Menot	Tulot
Hämeenkyrö	2 548	75*)
Ikaalinen	2 492	36
Kihniö	592	3
Parkano	2 285	67**)
Viljakkala	581	2
Yhteensä	8 498	183

*) sisältää paineilmalaitteiden huollosta muiden kuntien maksamat korvaukset (vuonna 1993 palotoimen tulot kohdassa maksut ja korvaukset olivat yhteensä 37 000 mk)
**) sisältää Kihniön kunnan maksaman korvauksen 39 000 mk.

Taloussuunnitelmat

Hämeenkyrö
Suunnitelmissa on johtoauton uusinta ja veneen hankinta vuodelle 1995 varaus 380 000 mk. Henkilöstössä ei ole suunniteltuja muutoksia

Ikaalinen
Suunnitelmissa ei ole normaalia kalustohankintaa suurempia investointeja eikä henkilöstömuutoksia.

Kihniö
Suunnitelmissa ei ole normaalia kalustohankintaa suurempia investointeja eikä henkilöstömuutoksia.

Parkano
Suunnitelmissa on säiliöauton hankinta vuodelle 1995, varaus 600 000 mk sekä hälytysjärjestelmän uusiminen, varaus 200 000 mk. Henkilöstössä ei ole suunniteltuja muutoksia.

Viljakkala
Suunnitelmissa säiliöauton hankintaan on varattu 400 000 mk vuodelle 1995. Henkilöstössä ei ole suunniteltuja muutoksia.

Henkilöstö
Palo- ja pelastustoimen palkattu päätoiminen henkilöstö:

	päällystö	miehistö	yhteensä
Hämeenkyrö	2	8	10
Ikaalinen	2	8	10
Parkano-Kihniö	2	-	2
Parkano		8	8
Viljakkala	1	-	1
Yhteensä	7	24	31

Lisäksi Ikaalisissa on toimistosihteeri ja Kihniöllä kunnan laitosmiehet hoitavat palo- ja pelastustoimen kaluston oman toimensa ohella.

Palokunnat
Alueen palokunnat ja niiden aktiivisessa toiminnassa oleva miehistömäärä on ilmoitettu oheisessa taulukossa

	palokunta	miehistön vahvuus
Hämeenkyrö	puolivakinainen	8*)
	Kirkonkylän VPK	15
	Kyröskosken VPK	15
Ikaalinen	puolivakinainen	8*) + 15**)
	Itä-Ikaalisten VPK	15
Kihniö	puolivakinainen	28**)
Parkano	puolivakinainen	8*)
	VPK	12***)

	Pioneerivarikko	19****)
	Yhtyneet sahat Oy	5*****)
	Aureskoski Oy	******)
Viljakkala	Kirkonkylän VPK	17
	Karhen VPK	10

*) Vakinaiset henkilöt
**) Toimenpidepalkkaiset henkilöt
***) ”Piipparit” (henkilöhakulaitteet) 12 palokuntalaisella. Palokuntalaisten kokonaisvahvuus hälytysosastossa 22 miestä
****) Luku ilmaisee kokonaisvahvuuden. Kaupungin kanssa on sopimus vahvuudesta 1+3
*****) Sahan kanssa tehty sopimus koskee säiliöautoa
******) Sopimuksesta neuvottelut käynnissä

	Hämeenkyrö	Ikaalinen	Kihniö	Parkano	Viljakkala	Yhteensä
Johtoauto	1	1		1		3
Sammutusauto	2	3*)	1	3***)	1	10
Kärkiauto	1					1
Ensivasteauto				1		1
Pelastusauto	1	1				2
Säiliöauto	1	1	1	3****)	1	7
Tikas /nostolava-auto		1				1
Miehistöauto	2	2**)	1	1*****)	1	7
Moottorikelkka	1					1
Vene	2	1	1	1	1	6
Ölyntorjunta-kontti /peräkärry	1	1	1			3
Kalustoperäkärry			1	2		3

Kalusto
Palokuntien käytössä oleva ajoneuvokalusto on koottu oheiseen taulukkoon.
*) Sammutusautoista kaksi vanhinta on VPK:n käytössä.
**) Miehistöautoista on yksi VPK:n omistuksessa, hankittu 1993
***) Sammutusautoista yksi on pioneerivarikolla
****) Säiliöautoista yksi on Yhtyneet sahat OY:llä
*****) Miehistöauto on VPK:n omistuksessa, hankittu 1990

Kalusto on kuntien omistamaa lukuunottamatta Itä-Ikaalisten VPK:n ja Parkanon VPK:n omistamia miehistönkuljetusautoja.

Oheisesta taulukosta selviää kaluston ajoneuvokaluston vuosimalli ja vuosi, jolloin ajoneuvo on hankittu tai muutettu palokunnan käyttöön sopivaksi.

Ajoneuvo	Hämeenkyrö		Ikaalinen		Kihniö		Parkano		Viljakkala	
	VM	han-kittu	VM	han-kittu	VM	han-kittu	VM	han-kittu	VM	han-kittu
Johtoauto	1990	1990	1989	1989			1993	1993		
Sammutusauto	1979 1984	1984 1984	1964 1971 1979	1964 1971 1979	1993	1993	1966 1971 1989	1966 1971 1989	1990	1990
Kärkiauto	1992	1992								
Ensivasteauto							1991	1991		
Pelastusauto	1987	1987	1986	1986						
Säiliöauto	1987	1993	1979	1983	1980	1983	1965 1966 1972	1977 1978 1981	1969	1976
Tikas/ nostolava-auto			1991	1991						
Miehistöauto	1979 1992	1979 1992	1988 1993	1988 1993	1985	1985	1990	1990	1985	1985

Oheisessa taulukossa on ajoneuvokaluston ikäjakautumasta palokunnan käyttöönottovuoden mukaan.

Ajoneuvo	alle 5 v	5 - 10 v	10 - 15 v	yli 15 v
Johtoauto	2	1		
Sammutusauto	2	1	2	5
Kärkiauto	1			
Ensivasteauto	1			
Pelastusauto		2		
Säiliöauto	1		3	3
Tikas/nostolava-auto	1			
Miehistöauto	3	3		1

Paloasemat
Hämeenkyrössä on kaksi paloasemaa, Kirkonkylässä ja Kyröskoskella

Ikaalisissa on kaksi paloasemaa puolivakinaisen käytössä oleva asema on keskustaajamassa ja toinen Itä-Ikaalisten VPK:n käytössä oleva asema on Isoröyhiössä.

Kihniöllä on yksi paloasema keskustaajamassa.

Parkanossa on yksi paloasema keskustaajamassa ja ajoneuvokaluston säilytystilat pioneerivarikolla ja Yhtyneet sahat Oy:llä.

Viljakkalassa on yksi paloasema kirkonkylässä.

Paloasemien uusimistarve on Ikaalisissa ja Parkanossa.

Aluehälytyskeskus
Aluehälytyskeskus on Tampereella ja kunnat kuuluvat Tampereen hälytysalueeseen.

Sairaankuljetus
Sairaankuljetuksen hoitavat yksityiset sairaankuljettajat. Palokunnilla on varavalmius Hämeenkyrössä, Ikaalisissa, Kihniöllä ja Parkanossa. Parkanon ja Kihniön alueella on valmiudessa viikonloppuisin vain yksi yksityinen sairaankuljetusyksikkö.

Tulevaisuudessa kuntien palo- ja pelastustoimen henkilöstön ensihoitovalmiuksia kehitetään koulutuksen avulla.

PALON EHKÄISY

Palotarkastuskohteet
Varsinaisia palotarkastuskohteita on alueella seuraavasti:

	kerran vuodessa	harvemmin
Hämeenkyrö	120*)	n 4 000
Ikaalinen	111	n 4 310
Parkano-Kihniö	155**)	n 4 700
Viljakkala	31	n 700
Yhteensä	364	n 13 710

*) Hämeenkyrössä tarkastetaan hoito- ja huoltolaitokset, teollisuus, liikehuoneistot sekä kokoontumishuoneistot, mutta ei tarkasteta kyläkauppoja, yksityisyrittäjiä, joiden toimintaan ei liity erityistä riskiä, eikä yrityksessä ole huomattavaa määrää työpaikkoja, kyläkouluja, viljankuivaamoita eikä pieniä liike- ja kokoontumishuoneistoja.

Hoito- ja huoltolaitoksissa sekä teollisuudessa tarkastukset kestävät määrätyissä kohteissa 1 - 6 päivää.
Luvussa eivät ole mukana pohjavesialueilla olevat palavan nesteen varastot n. 100 kpl, joiden määräaikaistarkastuksista huolehditaan vuosittain
**) Kerran vuodessa tarkastettaviin kohteisiin kuuluvat myös turvesuot

Palotarkastukset
Päällystöön kuuluvat henkilöt hoitavat palotarkastukset kaikissa kunnissa.

Palotarkastus tehdään harvemmin kuin kerran vuodessa olevissa kohteissa viiden vuoden välein muissa kunnissa paitsi Viljakkalassa, jossa palotarkastusten väli on kymmenen vuotta. Näissä kohteiden tarkastusvälin määrää kunta. Tarkastus on tehtävä kuitenkin vähintään 10 vuoden välein.

Palotarkastusten painopiste on siirtynyt kerran vuodessa tarkastettaviin kohteisiin, jotka yleensä ovat palo- ja pelastustoimen kannalta riskikohteita. Palotarkastuksia ei ole pystytty tekemään koko aluetta ajatellen riittävästi. Kunnissa on pyritty siihen, että kerran vuodessa tarkastettavat kohteet kyetään hoitamaan.

Muu palonehkäisy
Varsinaisten palotarkastusten lisäksi palonehkäisystä vastuussa oleva henkilöstö osallistuu rakennuslupakäsittelyyn sekä tekee erityyppisiä tarkastuksia ja katselmuksia. Palopäälliköiden arvion mukaan erityisesti rakentajien neuvonta on jatkuvasti lisääntynyt.
Nuohous
Kunnissa on piirinuohousjärjestelmä.

OPERATIIVINEN TOIMINTA

Hälytysmäärät ja palokuntien palvelutehtävät
Oheiseen taulukkoon on koottu palokuntien hälytyslähtöjen määrät kunnittain.

	1991	1992	1993
Hämeenkyrö	134	116	128
Ikaalinen	97	86	100
Kihniö	n 30	n 30	n 30
Parkano	112	99	93
Viljakkala	24	27	13
Hälytykset yhteensä	397	358	364

Oheiseen taulukkoon on koottu arvio palokuntien vuotuisista palvelutehtävät. Ne ovat palokuntien suorittamia muita kuin hälytystehtäviä esimerkiksi veden ajoa, jääkenttien jäädytystä jne.

	kpl/vuosi
Hämeenkyrö	20 - 40
Ikaalinen	25
Kihniö	50
Parkano	10 - 20
Viljakkala	15
Palvelutehtävät yhteensä	120- 150

Palokuntien hälytyslähdöt ja palvelutehtävät merkitsevät yhteensä noin 520 - 550 operaatiota vuodessa.

Hälytysmäärien jakautumat
Yhteen laskettujen hälytysmäärien jakautuma vuorokauden eriaikoihin vuosina 1991 - 1993 on esitetty oheisessa taulukossa. Niiden maantieteellinen jakautuma on esitetty karttaliitteessä 4- 6.

	8 - 16	16 - 24	24 - 8
Hämeenkyrö	177	137	63
Ikaalinen*)	181	60	40
Parkano - Kihniö	170	136	69
Viljakkala	36	26	4
YHTEENSÄ			

*) Jakautuma-ajat ovat klo 7 - 18, 18 - 22, 22 - 7

Hälyttäminen
Kunnilla on laadittuna hälytysohjeet. Yhteenveto hälytysohjeista on liitteenä 1.

Päällystön varallaolo
Hämeenkyrössä päällystön varallaoloon (kotivarallaolo lähtöaikavaatimus 60 sekuntia) osallistuu palopäällikkö, apulaispalopäällikkö ja VPK:n päällystö.

Ikaalisissa päällystön varallaoloon (kotivarallaolo lähtöaikavaatimus 60 sekuntia) osallistuu palopäällikkö, palomestari sekä kolme erikseen nimettyä palomiestä.

Parkano-Kihniön alueella varallaoloon (kotivarallaolo, lähtöaikavaatimus 60 sekuntia) osallistuvat palopäällikkö ja apulaispalopäällikkö sekä Parkanon palolaitoksen virkaiältään vanhimmat palomiehet.

Viljakkalassa päällystön varallaoloa ei ole.

Palokunnan varallaolo
Hämeenkyrössä paloasemalla on kaksi miestä / työvuoro. Sopimuspalokunnilla ei ole varallaoloa.

Ikaalisissa paloasemalla on kaksi miestä / työvuoro. Itä-Ikaalisten VPK:lla ei ole varallaoloa.

Kihniöllä on kesäaikana yhden miehen jatkuva ja kahden miehen viikonloppuvarallaolo (kotivarallaolo).

Parkanossa paloasemalla on kaksi miestä / työvuoro. VPK:lla ei ole varallaoloa

Viljakkalassa on järjestetty 1+2 henkilön varallaolo kesäaikana 15.5 - 15.8. siten, että paloasemalla on kaksi miestä perjantaista klo 18 sunnuntaihin klo 18 ja esimies on kotivarallaolossa.

Kohteiden saavutettavuus
Keskustaajamissa ja niiden läheisyydessä olevat riskikohteet on saavutettavissa palokuntien kymmenen minuutin toimintavalmiusaikana. Haja-asutusalueella olevat riskikohteet sekä pääosin turvesuot jäävät kymmenen minuutin toimintavalmiusajan ulkopuolelle.

Toimintavalmiusaika on se aika, joka kuluu hälytyksen vastaanottamisesta siihen hetkeen, kun varsinainen sammutustyö tai muut pelastustoimenpiteet voidaan aloittaa onnettomuuspaikalla (toimintavalmiusaika = hälytysaika + lähtöaika + ajoaika + kaluston selvitysaika).

Palokuntien kymmenen minuutin toimintavalmisalueet ovat karttaliitteessä 7.

Nykyinen yhteistoiminta
Parkanolla ja Kihniöllä on kuntien tekemän toistaiseksi voimassa olevan yhteistoimintasopimuksen mukaan yhteinen päällystö.

Palokunnat osallistuvat sammutus- ja pelastustehtäviin yli kuntarajojen (operatiivinen yhteistoiminta) normaalin vastavuoroisuusperiaatteen mukaan. Sen lisäksi alueen kunnat tekevät yhteistyötä suunnittelussa, koulutuksessa, kaluston hankinnoissa, kaluston huolloissa ja päällystöllä on yhteisiä palavereja. Esimerkiksi paineilmalaitteiden huolto on järjestetty yhteistyössä tarkasteltavaa aluetta laajemminkin.

Kuntien sisällä hoidetaan kaluston huollot ja hankinnat yhteisesti kaikkien palokuntien osalta.

Palokuntien osallistuminen muihin tehtäviin
Asiasta on esimerkkinä tehtäväluettelot Hämeenkyröstä ja Parkanosta liitteenä 2

TULEVAISUUDESSA PALO- JA PELASTUSTOIMEN HOITOON VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ

Näköpiirissä olevien suunnitelmien mukaan kuluvan vuosikymmenen aikana palo- ja pelastustoimen järjestämiseen vaikuttavat ainakin seuraavat asiat:

1 Palotarkastustoiminnassa painopiste siirtyy entistä selvemmin riskikohteisiin. Tällöin aikaisempiin määräyksiin perustuvaa kerran kolmessa vuodessa tarkastettavien kohteiden tarkastusväliä harvennetaan. Palo- ja pelastustoimi osallistuu aikaisempaa laajemmin mm teollisuuden paloturvallisuuden kehittämiseen. Se merkitsee neuvonnan ja ohjauksen lisääntymistä.

2 Sammutus ja pelastustaktiikan suhteen on olemassa kaksi erityyppistä kehityslinjaa, jotka vaikuttavat kaluston kehitykseen.

Toisen mukaan palo- ja pelastustoimen ajoneuvokalusto muuttuu. Sama ajoneuvo on sammutus-, pelastus- ja ensihoitoauto. Tämä merkitsee, että esimerkiksi liikenneonnettomuuspaikalle hälytetään poliisin ja sairasauton lisäksi palokunta. Pallokunnan henkilöstö osallistuu onnettomuudesta aiheutuviin välittömiin toimenpiteisiin nykyistä useammassa tapauksessa.

Toisen mukaan palokuntien käytössä on kevyet ja nopeat sammutus- ja pelastusajoneuvot. Niillä hoidetaan palokuntien ensi-isku. Lisävoimaa tuodaan paikalle muulla kalustolla. Järjestely perustuu ajatukseen erityyppisistä lähdöistä kuten osalähtö, peruslähtö ja tukilähtö.

YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMINEN
Palo- ja pelastustoimen yhteistoiminnan kehittämistä voidaan tarkastella seuraavan jaon mukaisesti:

- sammutus- ja pelastustoiminta
- palonehkäisy
- ylläpitotehtävät

SAMMUTUS- JA PELASTUSTOIMINTA
Sammutus- ja pelastustoimen kehittämisen peruslähtökohdan muodostaa kunkin kunnan tekemä riskikartoitus sekä kunkin riskikohteen edellyttämät resurssitarpeet. Toinen keskeinen peruste on se, mille tasolle kunta itse haluaa turvallisuustasonsa asettaa. Näiden kahden tekijän perusteella syntyy vaatimukset palo- ja pelastustoimen järjestämiselle sekä tarvittavalle kuntien väliselle yhteistyölle.

Sisäasiainministeriön ohje
Kun arvioidaan palo- ja pelastustoimen mahdollisuuksia selviytyä alueen riskikohteista, voidaan yhtenä arviointiperusteena käyttää sisäasiainministeriön antamaa palokuntien toimintavalmiutta koskevaa ohjetta (21/701/92, Pelastusosaston julkaisu A 42) ja siinä määriteltyjä käsitteitä palokuntien vahvuuksista ja päällystön tarpeesta.

Toimintavalmiusohjeessa on määritelty palokuntien lähdöt seuraavasti:

osalähtö Vahvuus on yksi pelastusyksikkö (0+1+5) sekä mahdolliset hälytysohjeissa

määritellyt vahvistukset.

peruslähtö	Vahvuus on johtaja ja 3 pelastusyksikköä (1+1+15) sekä mahdolliset hälytysohjeissa määritellyt vahvistukset.
aluelähtö	Vahvuus on johtaja ja kolme peruslähtöä (1+3+9+45) sekä mahdolliset hälytysohjeissa määritellyt vahvennukset

Pelastusyksikkö muodostuu johtajasta, miehistöstä ja kalustosta ja sen vahvuus on kuusi henkilöä (0+1+5). Ohjeen mukaan, jos palokunnan toimintavalmiudessa oleva henkilömäärä on pienempi tulee tällaisen ensitoimenpiteitä varten olevan yksikön osan täydentyä tilanteen aikana täyteen vahvuuteensa mahdollisimman pian.

Päällystöpäivystyksen tarvetta voidaan arvioida myös toimintavalmiutta koskevan ohjeen perusteella.

Ohjeen mukaan

- osalähdön johtajana toimii pelastusyksikön johtaja,
- peruslähdön johtajana toimii onnettomuuden tapahtumakunnan päivystävä palomestari tai muu päällystöpäivystyksessä tai -varallaolossa oleva henkilö. Pääsääntöisesti pyritään siihen, että peruslähdön johtajana toimii päätoiminen päällystöviranhaltija.
- aluelähdön johtajana toimii onnettomuuden sijaintikunnan palopäällikkö tai kunnallisen palokunnan päällikköviranhaltija ellei aluepalopäällikkö tai hänen varamiehensä ole ryhtynyt toimintaa johtamaan.

Päällystöpäivystys tai päällystön varallaolo perus ja aluelähtöjä varten voidaan ohjeen mukaan hoitaa yhteistoiminnassa useamman kunnan kesken.

Kuntaliiton kanta
Suomen Kuntaliitto on eräälle kunnalle antamassaan lausunnossa ottanut kantaa sisäasianministeriön ohjeiden sitovuuteen.

Lausunnossa todetaan, että sisäasianministeriöstä on annettu useita palo- ja pelastustoimeen liittyviä ministeriön päätöksiä, määräyksiä ja ohjeita. Pelkästään julkaisun nimestä ei ole pääteltävissä sen sitovuus kuntiin nähden.

Lausunnon mukaan sitovuutta tuleekin tarkastella kunkin yksittäisen asiakirjan osalta säädöspohjan ja yleisen norminantovaltuutuksen periaatteiden pohjalta.

Lausunnon kohteena olevassa asiassa on ollut esillä mm edellä mainittu ohje kunnallisten palokuntien toimintavalmiudesta. Sen osalta lausunnossa todetaan:

”PpL 16 §:n mukaan kunnallisen palokunnan henkilövahvuuden, palo- ja pelastustoimeen tarvittavan kaluston sekä palokunnan hälytysvalmiuden pitää olla riittävä ottaen huomioon kunnan asukasluku, taaja-asutuksen määrä, rakennustapa, metsäpalovaara, henkilöturvallisuuden kannalta vaaralliset laitokset, teollisuus, varastoalueet, liikenne sekä öljyvahinkojen mahdollisuudet ja muut onnettomuus- ja palovaaraa aiheuttavat seikat. Pelastusosaston ohje on nähtävä lähtöaineistona kuntakohtaisen suunnittelun perustaksi. Sillä ei ole sitovuutta kuntaa kohtaan. Näin ollen myös ohjeessa esitetty kannanotto ”pääsääntöisesti pyritään siihen, että peruslähdön johtajana toimii päätoiminen päällystöviranhaltija” on tavoite, jolla ei ole juridista velvoittavuutta. Palo- ja pelastustoimesta annetun asetuksen (PpA 896/1991) 15 §:n mukaan sammutus- ja pelastustoiminnan edellyttämiä ensitoimenpiteitä varten on vakinaisen palokunnan vähin vahvuus esimies ja kolme miestä”

Asetuksen mukaan muun kunnallisen palokunnan vähin vahvuus on esimies ja kaksi meistä.

Sammutus- ja pelastustoimen yhteistyön järjestämismahdollisuudet
Alueen kunnissa tehtyjen riskikartoitusten perusteella kaikissa kunnissa on sellaisia kohteita, jotka edellyttäisivät toimintavalmiusohjeen mukaan peruslähdön tasoista valmiutta. Vaikka Parkano pystyy tuottamaan peruslähtötasoisen lähdön kaupungissa olevien palokuntien yhteistyöllä vajaassa puolessa tunnissa, kaikki alueen kunnat eivät pysty sitä täysimääräisesti tuottamaan yksin. Jos kunnissa kuitenkin halutaan toimia ohjeen mukaan se edellyttää, että palo- ja pelastustoimen valmius turvataan kuntien välisellä yhteistyöllä.

Alueen kuntakeskukset ja muut riskikohteet sijaitsevat niin, että niiden saavuttaminen koko alueella yhdeltä paloasemalta käsin on mahdotonta riittävän toimintavalmiusajan kuluessa.

Sammutus- ja pelastustoiminnan yhteistyön kehittäminen voidaan rakentaa alueen puolivakinaisten sekä aktiivisesti toimivien sopimuspalokuntien varaan. Niiden toimintaa kehittämällä sekä aktiivisuudesta huolehtimalla on mahdollisuudet ylläpitää alueella nykyisen tasoinen tai sitä parempi toimintavalmius.

Palokunnat
Palokunnat voivat toimia nykyisillä paikkakunnillaan. Niiden toimintavalmiuden ylläpitoon ja edelleen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Toimintavalmiutta kehitetään koko aluetta koskevan suunnitelman mukaisesti.

Suunnitelma laaditaan kuntien riskikartoituksen ja kunnissa tehdyn turvallisuustasovaatimusta koskevien päätösten perusteella niin, että peruslähtötasoinen vahvuus saavutetaan alueen palokuntien yhteistyönä. Suunnitelman laadinnasta vastaavat alueen palopäälliköt.

Palokuntien erikoistuminen
Joidenkin tehtävien osalta palokunnat voivat erikoistua. Erikoistuminen ei kuitenkaan saa olla sellaista, että se heikentää palokuntien sammutus- ja pelastustehtävien hoidon perusammattitaitoa.

Erikoistuminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi vesistöissä tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnassa, teollisuuslaitosten onnettomuuksissa ja vaarallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen torjunnassa. Mahdollinen erikoistuminen tehdään koko aluetta kattavan yhteistoimintasuunnitelman perusteella.

Päällystön varallaolo
Mikäli päällystön varallaolon järjestämistä arvioidaan edellä mainitun toimintavalmiusohjeen perusteella, se on mahdollista järjestää kuntien yhteistyössä niin, että koko alueella on varallaolossa yksi päällystöviranhaltija. Tässä vaihtoehdossa ongelma saattaa muodostua Kihniön ja Hämeenkyrön välisestä etäisyydestä, jolloin peruslähdön tasoinen yksikkö on onnettomuuspaikalla ennen johtamisvastuussa olevaa päällikköä.

Toinen mahdollisuus päällystön varallaolon järjestämiseksi on, että Parkano ja Kihniö jatkavat nykyisellä järjestelyllään ja Hämeenkyrö, Ikaalinen ja Viljakkala muodostavat oman päällystön varallaolorinkinsä. Näiden kahden ringin välillä yhteistyö järjestetään niin, että päällystötason viranhaltija on tarvittaessa käytettävissä kaikkien kuntien alueella. Parkano-Kihniö alueella nykyisessä järjestelmässä syntyy tilanne, jossa johtamisvastuu on Parkanon puolivakinaisen palokunnan palomiehellä.

Päällystön varallaolon järjestäminen edellyttää, että palokunnissa turvataan yksikön johtamiseen kykenevän henkilön mukana olo kaikissa lähdöissä. Nykyiseen tilanteeseen verrattuna, jossa päällystön varallaolija toimii myös yksikön johtajana, varallaolon järjestäminen keskitetysti merkitsee sitä, että palokuntiin, joissa esimiehiä ei vielä ole, on koulutettava esimiehet ja järjestettävä mahdollisesti heidän varallaolonssa.

Kolmas mahdollisuus on, että Hämeenkyrö ja Viljakkala tekevät vastaavan yhteistyösopimuksen yhteisestä päällystöstä kuin Parkano ja Kihniö. Muutoin toimitaan nykyisten järjestelyjen mukaisesti kuitenkin niin, että koko alueella on tarvittaessa käytettävissä päällystöviranhaltija.

Neljäs mahdollisuus on, että toimitaan kuten nytkin, mutta varmistetaan, että alueella on vähintään yksi päällystöviranhaltija varalla ja tarvittaessa käytettävissä. Nykyisissä järjestelyissä on mahdollista, että kaikki päällystöviranhaltijat ovat saman aikaisesti poissa varallaolvuorosta. Ratkaisu voidaan toteuttaa palopäälliköiden keskinäisellä sopimuksella työvuoroista.

Päällystövarallaolovaihtoehtojen kustannusvaikutukset ovat sidoksissa siihen, millaisia järjestelyjä palokuntien varallaolon järjestäminen vaatii. Jos esimerkiksi päällystön varallaolo hoidetaan niin, että päällystöön kuuluva henkilö ei ole yksikön johtaja ja halutaan edelleen säilyttää nykyinen lähdön minimivahvuus (1+2) Hämeenkyrössä, Ikaalisissa ja Parkanossa joudutaan miehistön varallaolojärjestelyin varmistamaan kolmannen henkilön lähtö.

Hämeenkyrön, Ikaalisten ja Viljakkalan palopäälliköt ovat omassa kannanotossaan (4.3.1994) todenneet, että Viljakkalassa ei ole tulevaisuudessakaan tarvetta järjestää päällystöpäivystystä, koska se on kustannuksia lisäävä tekijä.

Hämeenkyrössä toimitaan ns ”köyhän miehen mallin” mukaan, jolloin päällystön varallaolija toimii aluksi esimiehenä ja sopimuspalomiesten tullessa paikalle heidän esimiehensä hoitavat tehtävänsä ja päällystön varallaolijasta tulee sammutus- ja pelastustyönjohtaja. Esimiespäivystys on kustannuksia lisäävä tekijä eikä siihen tällä hetkellä ole taloudellisia resursseja.

Palokuntien varallaolo ja päivystys
Palokuntien varallaolo ja päivystys voidaan säilyttää nykyisellään ja kehittää palokuntien yhteistyötä sammutus- ja pelastustehtävissä aiemmin mainitun yhteistoimintasuunnitelman perusteella. Mikäli järjestelyjä halutaan muuttaa voidaan asiaa lähestyä tarkastelemalla vakinaisen henkilöstön työaikavaihtoehtoja.

Nykyinen työaika Hämeenkyrössä ja Ikaalisissa olevalla vakinaisella miehistöllä perustuu työaikaan, jossa työvuoron pituus on 24 tuntia. Parkanossa noudatetaan keskeytymätöntä kaksivuorotyötä. Molemmat järjestelmät edellyttävät poikkeuslupaa.

Palo- ja pelastustoimen työaikavaihtoedot ovat seuraavat:

- Kun työvuoron pituus on 24 tuntia ja viikko työaika yleensä 42 tuntia, järjestelmä sitoo vuosiloman sijaisineen yhden henkilön vahvuiseen työvuoroon vuoden mittaiselle jaksolle laskettuna keskimäärin 4,7 henkilöä.
- Keskeytymätön kolmivuorotyö merkitsee sitä, että vuorotyö pyörii kaikkina viikon päivinä. Yhden henkilön järjestelmä sitoo vuosiloman sijaisineen keskimäärin 5,5 henkilöä.
- Keskeytymätön kolmivuorotyö viitenä päivänä viikossa merkitsee sitä, että työ keskeytyy viikonlopuksi. Yhden henkilön järjestelmä sitoo vuosiloman sijaisineen 3,7 henkilöä. Mikäli keskeytymätöntä kolmivuorotyötä tehdään kuutena päivänä viikossa se

sitoo vastaavalla tavalla laskettuna keskimäärin 4,4 henkilöä.
- Keskeytymätön ympärivuorokautinen kaksivuorotyö merkitsee sitä, että päivävuoron pituus on 8 - 9 tuntia ja yövuoro vastaavasti 16 - 15 tuntia. Järjestelmä pyörii kaikkina viikonpäivinä ja sitoo vuosiloman sijaisineen keskimäärin 4,9 henkilöä.
- Palokuntien työvuorot voidaan järjestää myös niin, että toimitaan kahdessa vuorossa ja kolmas (esimerkiksi yö) vuoro hoidetaan varallaolona. Mikäli näin toimitaan kaikkina viikonpäivinä järjestelmä sitoo vuosiloman sijaisineen keskimäärin 3,3 henkilöä. Mikäli työ keskeytetään viikonlopuksi, se sitoo vuosiloman sijaisineen keskimäärin 2,3 henkilöä.
- Palo- ja pelastustoimen henkilöstö on arkisin pelkästään päivätyössä ja muu aika järjestetään varallaolona. Järjestelmä sitoo 1-2 henkilöä.

Nykyisellä henkilöstömäärällä voidaan soveltaa kaikkia muita työaikajärjestelmiä paitsi keskeytymätöntä kolmivuorotyötä niin, että vuorossa on aina vähintään 2 henkilöä.

Siihen, onko järjestelmän muutokseen tarvetta vaikuttaa se, millainen palvelutaso kunnassa halutaan. Esimerkiksi kotivarallaoloon siirtyminen merkitsee ensimmäisen lähdön hidastumista varallaoloaikoina, mutta vastavuoroisesti työaikana tapahtuvan lähdön henkilömäärän vahvistumista. Muut työvuorojärjestelyt ovat kustannuksiltaan nykyistä kalliimpia, mutta lisäävät henkilöstön aktiivista työaikaa.

Ennen palokuntien varallaolo ja päivystysjärjestelyjen muutosta on käytävä keskustelu ainakin seuraavista asioista:

- Palokunnilta edellytettävä valmius suhteessa riskikohteisiin.
- Millainen palvelutaso palo- ja pelastustoimelta edellytetään.
- Palo- ja pelastustoimen henkilöstön osallistuminen esimerkiksi kunnan muihin tehtäviin.
- Työaikajärjestelyjen vaikutuksista palo- ja pelastustoimen valmiuteen sekä kustannuksiin.

Palokuntien hälyttäminen
Alueen riskikartoituksen perusteella laaditaan hälytysohjeet niin, että ne käsitteiltään vastaavat toisiaan. Hälytysohjeen voivat laatia palopäälliköt yhteistyössä niin, että palokuntien hälyttämisessä otetaan huomioon kaikki alueen palokunnat.

Kaluston tarve ja sijoitus
Kalusto on lukumääräisesti riittävä. Uusimistarvetta on Parkanossa. Yhteistoiminta mahdollistaa sen, että kalustoa hankitaan alueen yhteisen suunnitelman perusteella. Pitkälle vietynä kuntien välinen yhteistoiminta mahdollistaa kaluston sijoittamisen alueella tarpeen mukaan riippumatta siitä, minkä kunnan kalustosta on kyse.

Muu yhteistoiminta
Sammutus- ja pelastustoiminnan järjestämiseksi on tarpeen sopia yhteistoiminnasta myös alueen naapurikuntien kanssa.

Sairaankuljetus
Sairaankuljetusjärjestelyt säilytetään toistaiseksi ennallaan jätetään tässä vaiheessa tarkastelun ulkopuolelle.

PALONEHKÄISY

Palonehkäisytyö voidaan jakaa

- rakenteelliseen palonehkäisyyn,
- tarkastustoimintaan ja
- tiedotus- ja valistustoimintaan
- nuohoukseen.

Palonehkäisytyö voidaan hoitaa alueen kaikissa kunnissa yhteisesti esimerkiksi siten, että koko alueen palonehkäisytyöstä vastaisi yksi palotarkastaja. Muutoin tarvittava henkilöstömäärä mitoitetaan työmäärän perusteella.

Parkano-Kihniön yhteistoiminta käytännössä merkitsee sitä, että sillä alueella hoidetaan palonehkäisytyö yhteisesti.

On mahdollista, että vastaava yhteistyö järjestetään Ikaalisten, Hämeenkyrön ja Viljakkalan kanssa. Näillä kunnilla voi olla yhteinen palotarkastushenkilöstö.

Palonehkäisytyö voidaan hoitaa alueella yhteistyössä vaikka muuta yhteistyötä ei tehtäisikään.

Yhteistyö palonehkäisytyössä mahdollistaa henkilöstön erikoistumisen erityyppisiin kohteisiin, jolloin alueella voidaan parantaa asiantuntemuksen tasoa.

Rakenteellinen palonehkäisy
Rakenteellinen palonehkäisy perustuu rakennuslainsäädäntöön sekä sen nojalla annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin. Päävastuu siitä kuuluu kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Paloviranomaiset ovat asiantuntijoina ja lausunnon antajina.

Palonehkäisytyön keskitetty järjestäminen merkitsee sitä, että eri kuntien rakennustarkastajat pyytävät lausunnot alueen palotarkastajalta, joka osallistuu myös katselmuksiin, tarkastuksiin ja lautakuntien kokouksiin.

Mikäli paloehkäisytyö hoidetaan keskitetysti, tarkemmasta työnjaosta ja menettelytavoista joudutaan sopimaan rakennustarkastajien kanssa.

Palotarkastukset
Palotarkastusten työmäärään vaikuttaa tarkastettavien kohteiden määrä, tarkastusväli ja kohteiden luonne. Palotarkastukset on toimitettava kerran vuodessa turvallisuuden kannalta riskikohteissa ja muissa kohteissa tarkastusvälistä päättää kunta ja se voi olla enimmillään 10 vuotta. Nykyiset tarkastusvälit ovat alueen kunnissa Viljakkalaa lukuunottamatta 5 vuotta.

Yhteistoiminnan kehittäminen mahdollistaa palotarkastusten suunnittelemista yhteisesti ja kuntarajoista välittämättä. Yhteistoimintaa helpottaa, mikäli kunnilla on palotarkastus perusteen samansisältöisiä.

Koska palotarkastusten tarkoituksena on ennalta estää vahinkojen syntyminen on toiminnan painopiste riskialttiissa kohteissa. Niiden työmäärä on tavanomaiseen tarkastukseen nähden huomattavasti suurempi.

Palotarkastustoimintaa voidaan kehittää alueen kunnissa myös lisäämällä palomiesten osuutta

tavanomaisissa tarkastuksissa. Tämä edellyttää henkilöstön kouluttamista ja valmentamista kyseiseen tehtävään.

Tiedotus ja valistus
Tiedotus ja valistus voidaan hoitaa alueella keskitetysti. Sen hoitaminen on kunkin kunnan palopäällikön vastuulla, mutta käytännön tehtävien hoitoon osallistuvat muutkin taitojensa ja vastuualueidensa edellyttämällä tavalla.

Tiedotus voidaan suunnitellaan ja tarvittava materiaali tuotetaan yhteistyössä kuntien kesken. Näissä asioissa yhteistyö voidaan toteuttaa palopäälliköiden omilla päätöksillä.

Nuohous
Vaikka palonehkäisytyö muutoin keskitettäisiinkin voidaan nuohous hoitaa edelleen nykyisen piirinuohousjärjestelmän puitteissa. Nuohouspiirijako voidaan kuitenkin tehdä haluttaessa kuntarajoista välittämättä.

YLLÄPITOTEHTÄVÄT

Ylläpitotehtävät käsittävät seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- hallinto
- koulutus
- huolto- ja korjaustoiminta
- varautuminen poikkeusoloihin
- paloviranomaisten toiminta väestönsuojeluviranomaisina.

Ylläpitotehtävät voidaan hoitaa alueella yhteisesti joko kokonaan tai osittain.

Ylläpitotehtävät voidaan keskittää siihen kuntaan, jolla on parhaat edellytykset tarjottavanaan. Arviointiperusteena voidaan käyttää esimerkiksi sitä, missä ne tulevat taloudellisesti edullisimmiksi.

Hallinto
Palo- ja pelastustoimen hallinnon hoitaminen keskitetysti merkitsee sitä, että:

- alueella on yksi luottamushenkilötoimielin ja yksi palopäällikkö tai yksi alueen palopäälliköistä hoitaa toimielimestä aiheutuvat viranhaltijatehtävät.
- palo- ja pelastustoimen suunnittelu ja kehittämien tehdään yhteisesti koko aluetta kattavana.
- henkilöstö- ja taloushallinto hoidetaan keskitetysti.
- kaluston ja tilojen hankinta hoidetaan alueen tarpeita silmälläpitäen ja koko aluetta koskevien suunnitelmien mukaisesti.
- toiminnan seuranta hoidetaan niin, että yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat voivat osaltaan seurata saamaansa palvelua ja palvelusta aiheutuvia kustannuksia.
- yhteistoiminta muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa hoidetaan keskitetysti ja koko alue huomioon ottaen.
- asiakaspalvelu hoidetaan tasapuolisesti koko alueella.

Tehtävien hoidon kannalta ei ole olennaista merkitystä sillä, missä alueen palo- ja pelastustoimen hallinnollinen keskus sijaitsee. Oleellista on, että palo- ja pelastustoimen tarjoamat turvallisuuspalvelut järjestetään alueen riskit ja painopisteet huomioon ottaen.

Koulutus
Alueen kunnat ovat jo tähän saakka toimineet yhteistyössä henkilöstön koulutuksen osalta. Yhteistyötä voidaan edelleen jatkaa ja ehkä jossain määrin laajentaa siten, että palokuntien operatiivinen yhteistoimintavalmius paranee.

Palokuntien koulutus voidaan suunnitella yhteisesti ja siitä voidaan toteuttaa yhteisesti. Koulutusyhteistyön kehittäminen voi tapahtua palopäälliköiden päätöksellä.

Voidaan sopia esimerkiksi siitä, että yksi päällystöviranhaltijoista vastaa koulutuksesta, mutta toteutukseen osallistuvat muutkin henkilöt.

Huolto- ja korjaustoiminta
Kunnat ovat jo nyt tehneet kaluston huollossa yhteistyötä omaa aluettaan laajemminkin. Tätä yhteistyötä voidaan edelleen jatkaa ja sen laajentaminen lienee myös mahdollista.

Ikaalisten ja Parkanon tulevien paloasemainvestointien laajuuteen vaikuttaa se, millä tavalla alueen kaluston huollot ja korjaukset järjestetään.

Pisimmälle vietynä voitaisiin ajatella, että alueen kalustohuolto tapahtuisi keskitetysti yhdessä paikassa lukuun ottamatta kaluston välitöntä hälytysvalmiuden edellyttämää kunnostamista.

Varautuminen poikkeuksellisiin oloihin
Varautuminen suuronnettomuuksiin tai muihin poikkeusoloihin tehdään yhteisesti koko alue huomioon ottaen.

Paloviranomaisen toiminta väestönsuojeluviranomaisena
Väestönsuojelutehtävien hoito säilytetään ennallaan ja jätetään toistaiseksi tämän tarkastelun ulkopuolelle.

MUITA SELVITETTÄVÄKSI SOVITTUJA ASIOITA

Kunnanjohtajien kanssa 4.2.1994 käydyssä neuvottelussa sovittiin edellä olevien asioiden lisäksi selvitettäväksi seuraavat asia:

Yhteinen pelastuskeskus
Yhteinen pelastuskeskus (rakennuksena) on teoriassa mahdollinen. Käytännössä alueella joudutaan palokunnat tai niiden yksiköitä hajasijoittamaan, jolloin yhteinen paloasema ei ainakaan koko aluetta palvelevana ole mahdollinen. Tarkemmin tätä asiaa voidaan selvittää myöhemmin.

Yhteinen pelastuskeskus (hallinnollinen) on mahdollinen.

Vastuu liikenneonnettomuuksissa
Vastuu poliisin ja palotoimen kesken jakaantuu liikenneonnettomuuksissa siten, että uhrien pelastamisesta on vastuu palotoimella ja onnettomuuden tutkinnasta ja muusta selvittelystä on vastuu poliisilla. Vastuu uhrien auttamisesta ja onnettomuuden laajenemisen estämisestä on luonnollisesti kaikilla ensimmäiseksi onnettomuuspaikalle tulevilla.

Kenellä on vastuu, jos kunta ei järjestä päällystöpäivystystä

Edellä on tarkasteltu onnettomuuspaikalla tapahtuvan toiminnan johtamisvastuuta. Onnet-

tomuuspaikalla tapahtuvasta toiminnasta vastuu on aina pelastustyötä johtavalla henkilöllä olipa päällystöpäivystystä tai ei. Päällystöpäivystyksen järjestäminen ei ole pakollista, mutta viimekädessä vastuu ratkaistaan tuomioistuimessa mahdollisista laiminlyönneistä.

YHTEENVETO PALOKUNTIEN HÄLYTTÄMISESTÄ

Hälytysohjeet poikkeavat toisistaan eri kunnissa. Tässä yhteenvedossa on pyritty tarkastelemaan palokuntien hälyttämistä yhteismitallisesti.

Periaatteiltaan palokuntien hälyttäminen tapahtuu Hämeenkyrössä, Ikaalisissa ja Parkanossa samojen perusteiden mukaisesti ja vastaavasti Kihniöllä ja Viljakkalassa samojen periaatteiden mukaisesti.

	Hämeenkyrö	Ikaalinen	Kihniö	Parkano	Viljakkala
Päällystö	Päällystön varallaolija hälytetään aina ja hän toimii yksikön esimiehenä	Päällystön varallaolija hälytetään aina ja hän toimii yksikön esimiehenä	Ks. Parkano	Päällystön varallaolija hälytetään aina ja hän toimii yksikön esimiehenä	Aina kunkin lähdön esimies
Asemalähtö	Työvuorossa olevat palomiehet 2 henkilöä	Työvuorossa olevat palomiehet 2 henkilöä		Työvuorossa olevat palomiehet 2 henkilöä	
Osalähtö 1	Asemalähtö ja puolivakinainen palokunta ja VPK hakulaitteita 10 ja komentopuhelimia 40	Asemalähtö ja vapaavuorossa olevat	Ne palokuntalaiset, joilla on henkilöhakulaite	Asemalähtö ja 3-7 henkilöä vapaavuorosta ja kaksi Parkanon VPK:sta	Palokuntalaiset, joilla on henkilöhaku- tai kaukohakulaite
Osalähtö 2			Ne palokuntalaiset, joilla on henkilö-hakulaite tai komentopuhelin	Osalähtö 1 ja Parkanon VPK:sta sopimuksen mukaisesti 1 + 5 henkilöä (lähtöaikavaatimus 10 minuuttia)	Palokuntalaiset, jolla on henkilöhaku- tai kaukohakulaite tai komentopuhelin
Osalähtö 3 = Peruslähtö	Osalähtö ykkösen lisäksi sireenihälytys kaikille palokuntalaisille	Osalähtö ykkösen lisäksi sireenihälytys kaikille palokuntalaisille	Kaikki palokuntalaiset sireenillä, komentopuhelimilla ja henkilöhakulaitteilla	Osalähtö 2 ja Pioneerivarikolta 1+3 ja Parkanon sahalta 0+2 (pioneerivarikolla on 20 minuutin lähtöaika)	Kaikki VPK:laiset sireenillä, hakulaitteella tai komentopuhelimella
Täydennyslähtö	Naapurikunnasta	Naapurikunnasta	Naapurikunnasta	Naapurikunnista	Naapurikunnasta

LIITE 2
PALOLAITOSTEN SUORITTAMAT OHEISTEHTÄVÄT

Ohessa ovat esimerkkeinä luettelot Hämeenkyröstä ja Parkanosta.

Hämeenkyrö

- Alueellinen paineilmalaiteiden huolto (Huoltosopimus on olemassa Alastaron, Honkajoen, Köyliön varavankilan, Jämijärven, Kihniön, Viljakkalan, Parkanon, Punkalaitumen ja Vammalan kanssa. Yhteensä 63 laitetta ja 120 pullopakettia, jotka koeponnistetaan.) Vuotuinen työpanos yhteensä 70 päivää.
- Letkujen huoltosopimus on Kyro Oy:n kanssa
  Vuotuinen työpanos on noin 19 päivää
- Sopimuspalokuntien kaluston huolto
- Sairaankuljetuksen varavalmiussopimus
- Paloaseman talonmiehen tehtävät
- Omien tilojen korjaus ja kunnossapitotehtävät
- Kansalaiskasvatuskoulutus 8-luokan oppilaille (sopimus yläasteen kanssa)
- Paloasemalla on paineilmalaitteiden täyttöasema

Parkano

- Musiikkikoulun talonmiestehtävät (50 %)
- Paloaseman talonmiestehtävät
- Rauhalan palvelukeskuksen talonmiestehtävät (20 %)
- Terveyskeskuksen talonmiestehtävät (20 %)
- Sairaankuljetuksen varavalmiussopimus (sairaankuljetus vapaalla joka toisen viikon)
- Terveyskeskuksen paloilmoittimien ja turvapuhelimen hoito
- Kiinteistöjen korjaustehtävät
- Paineilmahuolto naapurikunnille ja sopimuspalokunnille
- Kaluston huolto sopimuspalokunnille
- Teknisen osaston erilaiset avustustehtävät (esim. veden vientiä ja jäädytyskalustoa jäädytyksiin.

PALO- JA PELASTUSTOIMEN YHTEISTYÖN JÄRJESTÄMINEN LUOTEIS-PIRKANMAAN ALUEELLA

EFEKTIA PALVELU OY
SUOMEN KUNTALIITTO
Tutkimusinsinööri Markku Haiko

TIIVISTELMÄ LIITE 4

17.5.1994

Alkuvuodesta käynnistyneen palo- ja pelastustoimen nykytilaa ja kehittämismahdollisuuksia tarkastelevan selvityksen (muistio 3) perusteella on nähtävissä, että Luoteis-Pirkanmaan alueella palo- ja pelastustoimen on olemassa hyvät yhteistyömahdollisuudet. Yhteistyötä alueella on jo nyt olemassa normaalin naapuriavun lisäksi mm kaluston huolloissa ja hankinnoissa, henkilöstön koulutuksessa sekä toiminnan suunnittelussa palopäälliköiden keskinäisen yhteydenpidon kautta. Lisäksi Parkano ja Kihniö ovat tehneet yhteistoimintasopimuksen yhteisestä päällystöstä.

Yhteistyön edelleen kehittämisen kannalta on ratkaisevaa, millaista palvelutasoa kunnat edellyttävät oman alueensa palo- ja pelastustoimelta. Keskeinen edellytys yhteistoiminnan kehittämiseksi on, että kuntien asettamaan palvelutasovaatimukseen voidaan vastata ja siitä on hyötyä kaikille osapuolille.

Alueen kunnissa palo- ja pelastustoimen järjestelyjä on pyritty kehittämään lainsäädännön asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla. Tämä on pääosin onnistunut. Eräissä tapauksissa on kuitenkin jouduttu tinkimään tavanomaisista palotarkastuksista.
Luoteis-Pirkanmaan alueen palo- ja pelastustoimen kokonaiskustannukset ovat noin 8,5 miljoonaa markkaa. Kuntien palkkaamaa päätoimista henkilöstöä on yhteensä 31, josta päällystöä 7 ja miehistöä 24. Lisäksi on aktiivisesti toimivia toimenpidepalkkaisia ja vapaaehtoisia henkilöitä noin 150 Pioneerivarikko ja teollisuuslaitosten palohenkilöstö mukaan lukien.

Selvitystyötä on tehnyt Markku Haiko Suomen Kuntaliitosta ja työtä on ohjannut johtoryhmä, jossa ovat mukana Vesa Perälä Hämeenkyröstä, Sakari Tuomola Ikaalisista, Mauri Heinonen Kihniöltä, Matti Linna Parkanosta, Seppo Saarinen Viljakkalasta ja Rainer Mälkiä Hämeen lääninhallituksesta. Perustietojen keruu on tehty yhteistyössä alueen palopäälliköiden kanssa.

Nyt työ on edennyt vaiheeseen, jossa kuntakohtaisesti on täsmennettävä ne vaatimukset, jotka palo- ja pelastustoimelle kunnassa asettaan. Keskeisen lähtökohdan muodostaa kunnissa olevien riskien tunnistaminen ja niihin vastaaminen. Kunnat ovat tehneet omat riskikartoituksensa. Kun kuntakohtainen vaatimustaso on selvillä, yhteistyön kehittäminen voidaan rakentaa niin, että kuntien asettamat vaatimukset täyttyvät.

Näkemykseni mukaan palo- ja pelastustointa voidaan kehittää Luoteis-Pirkanmaalla kolmen perusvaihtoehdon pohjalta.

Vaihtoehto 1
Palo- ja pelastustoimi järjestetään nykyisellä tavalla. Yhteistyötä voidaan edelleen kehittää niissä asioissa, joissa jo nyt tehdään yhteistyötä ja sitä voidaan laajentaa esimerkiksi erikoiskaluston hankinnan, yhtenäisen palotarkastuskäytännön ja muiden tämän kaltaisten asioiden suhteen.

Yhteistyön toteuttaminen tapahtuu viranhaltijoiden yhteistyön tiivistämisellä. Ratkaisu ei tuo olennaisia muutoksia henkilöstöön eikä kustannuksiin. Palvelutaso säilyy nykyisellään.

Vaihtoehto 2
Alue jaetaan kahteen osaan pohjoiseen (Parkano-Kihniö) ja eteläiseen (Hämeenkyrö, Ikaalinen ja Viljakkala). Pohjoisella alueella toimitaan nykyisen yhteistoimintasopimuksen mukaisesti ja eteläisellä alueella kunnat tekevät yhteistoimintasopimuksen vastaavalla tavalla yhteisestä päällystöstä. Palokunnat säilyvät kaikissa kunnissa. Ratkaisu mahdollistaa päällystön keskinäisen työnjaon uudelleen järjestelyn esimerkiksi siten, että yhdellä on vastuu palo- ja pelastustoimen kehittämisestä alueella, toisella on vastuu palonehkäisytyöstä koko alueella ja kolmannella on vastuu palokuntien koulutuksesta ja mahdollisesti väestönsuojelun suunnittelusta.

Ratkaisun toteuttaminen edellyttää eteläisellä alueella yhteistoimintasopimuksen laatimista. Ratkaisu mahdollistaisi eteläisellä alueella yhden päällystöviran vähentämisen. Palvelutaso voidaan säilyttää nykyisellään.

Vaihtoehtoa voidaan edelleen kehittää siten, että sekä pohjoisella että eteläisellä alueella palo- ja pelastustoimet yhdistetään hallinnollisesti yhden yhteisen toimielimen alaisuuteen. Tämä merkitsee molemmilla alueilla palo- ja pelastustoimen johtamista ja kehittämistä keskitetysti.

Ratkaisu vähentää asioiden hallinnollista käsittelyä sekä yhtenäistää tehtävien hoitoa. Edellytykset eteläisellä alueella kahden päällystöviran vähentämiselle ovat ainakin teoriassa olemassa. Tämä edellyttää kuitenkin palonehkäisytyön uudelleen organisointia, palokuntien esimiesvarallaolon uudelleen järjestämistä sekä palokuntien työvuorojärjestelyjen muuttamista. Peruskysymys kuitenkin on, halutaanko kunnissa säilyttää oma päätöksentekoelin palo- ja pelastustoimen asioissa vai ei.

Vaihtoehto 3
Koko Luoteis-Pirkanmaan alueella järjestetään yhteinen palo- ja pelastustoimi. Se organisoidaan kokonaisuutena yhden toimielimen alaisuuteen ja sitä johtaa yksi henkilö. Ratkaisu merkitsee Luoteis-Pirkanmaan yhteisen hallinnollisen pelastuslaitoksen muodostamista. Palokuntien sijainti ja niiden valmiustaso on järjestettävä kuntien omalla alueellaan asettamien palvelutasovaatimusten mukaisiksi. Alueen koko vaikuttaa siihen, että alueella olisi vain yksi paloasema ei voida päästä nykyisestä tasosta olennaisesti tinkimättä.

Hallinnollisesti yhteinen pelastuslaitos voi olla esimerkiksi kuntayhtymä.

Ratkaisu mahdollistaisi ehkä 2–3 päällystöviran vähentämisen, mutta se edellyttää palonehkäisytyön uudelleen organisointia, palokuntien esimiesvarallaolon uudelleen järjestämistä ja palokuntien työvuorojen muutoksia.

Yhteenveto
Kuten tarkastelu osoittaa, Luoteis-Pirkanmaalla on mahdollista järjestää palo- ja pelastustoimen yhteistyö monella tavalla. Vaihtoehdot ovat kuitenkin teoreettisia, elleivät alueen kunnat aseta selkeästi omia vaatimuksiaan palo- ja pelastustoimen turvallisuustasolle.

Seuraaviksi toimenpiteiksi ehdotan, että

1 Kussakin kunnassa käydään läpi nyt koottu aineisto ja tarkastellaan mahdollisia kuntokohtaisia eroja sekä niiden syitä.
2 Kunnissa tehdyn riskikartoituksen ja nykyisen palvelutasokartoituksen perusteella määritellään palvelutasotavoite. Se voidaan määritellä esimerkiksi sillä, kuinka nopeasti ja millaisilla resursseilla olemassa olevat riskikohteet saavutetaan ja halutaanko nykyinen turvallisuustaso säilyttää / parantaa / heikentää. Asiaan liittyy myös työvuorojärjestelyt.

3 Määritellään palokuntien asema. Esimerkiksi se, halutaanko kunnassa säilyttää nykyiset palokunnat, laajentaa VPK toimintaa jne.

4 Määritellään kuntakohtaiset tavoitteet palonehkäisytyölle ja palotarkastuksen palveluille.

5 Määritellään se, millainen hallinto palo- ja pelastustoimeen halutaan tai ollaan valmiita.

6 Määritellään palo- ja pelastustoimen yhteistyötavoitteet.

LIITTEET
Osa V

Liite 17. Pelastustoimen kehittämishanke, hankkeen loppuraportti

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Pelastustoimen kehittämishanke 1.3.2004

PELASTUSTOIMEN KEHITTÄMISHANKKEEN VAIHEET JA NIIDEN ARVIOINTIA

Taustaa

Keskustelu pelastustoimen järjestelmän uudistamistarpeesta käynnistyi jo 1980-luvulla, kun sisäasiainministeriön pelastusosasto useassa eri yhteydessä ryhtyi käynnistämään keskustelua yhteistoiminnan ja muutenkin taloudellisuuden ja tehokkuuden edistämiseksi pelastustoimessa. 1990-luvun alun lama vauhditti keskustelua. Keskustelu pelastustoimen järjestämisestä sai uusia virikkeitä, kun valtioneuvosto määräsi valtiosihteeri Timo Relanderin selvittämään valtion ja kuntien välistä työnjakoa kuntatalouden pohjalta. Relander katsoi, että tehtävien jako valtion ja kuntien välillä ei ole selkeä, joten on syytä selvittää millaisilla voimavaroilla palveluja tuotetaan. Selvitysmies Relander esitti muita aloja koskeneiden ehdotustensa rinnalla pelastustoimen toiminnat siirrettäväksi kihlakunnan virastojen yhteyteen (Relander 1993: Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta).

Sisäasiainministeriö asetti Relanderin selvityksen pohjalta pelastushallintotyöryhmän selvittämään, miten pelastustoimi tulisi järjestää. Työryhmä päätyi tarkastelemaan kolmea vaihtoehtoa:

1) Kunnallinen pelastustoimi, jossa kunnilla on vapaa harkintavalta pelastustoimen järjestelyissä
2) Kunnallinen järjestelmä, jossa valtio ohjaa normein kunnan pelastustointa
3) Valtiollinen pelastustoimi, jonka etuna on keskittämisestä saavutettavat hyödyt.

Pelastushallintotyöryhmä (KM 1994:11 Pelastushallintotyöryhmän mietintö) päätyi esittämään ohjattua kunnallista järjestelmää korostaen yhteistoiminnan merkitystä siten, että tulevassa lainsäädännössä asetetaan ohjauskeinot erikseen.

Sisäasiainministeriön asettaman selvitysmies Heikki Kosken (KM 1996:16 Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti) toimeksiantona oli mm. valtion ja kuntien välisen tehtäväjaon uudistaminen ja kuntarakenteen kehittäminen. Pelastustoimen osalta Koski viittasi pelastushallintotyöryhmän yksimieliseen mietintöön ja totesi, että tehtäväjakoa ei ole syytä käsitellä. Hän totesi kuitenkin, että pelastustoimi edellyttää kuntarakenteiden muutoksia tai kuntien yhteistoiminnan merkittävää tehostumista.

Kunnalliskomitean mietinnön (KM 1993:33) mukaan tehtävien jako ei ole johdonmukainen. Palo- ja pelastustoimi liittyy komitean mielestä läheisesti valtion muuhun paikallishallintoon.

Suomen Kuntaliitto totesi lausunnossaan 15.6.1998 Kuntien peruspalvelujen turvaamista selvittäneen työryhmän muistiosta, että: ”Palo- ja pelastustoimen hoidon perusvastuu on tällä hetkellä kunnilla. Mikäli palo- ja pelastustoimen siirtoa kokonaan valtion vastuulle ei voida toteuttaa on selvitettävä mahdollisuudet kuntien ja valtion sekä yksityisen palvelutuotannon yhteistyön kehittämiseen”.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa päätettiin, että palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion hoidettavaksi selvitetään. Valtioneuvosto määräsi 2.6.1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen selvittämään pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Tavoitteena tuli olla mahdollisimman tehokas ja taloudellinen pelastustoimen järjestelmä. Selvitys valmistui 29.2.2000. Hallitus antoi neuvottelussaan 3.5.2000 sisäasiainministeriön tehtäväksi valmistella hallituksen esityksen pelastustoimen järjestämisestä niin, että pelastustoimeen muodostetaan noin 30 lailla määrättyä kuntien yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa. Uudistuksen tarkoituksena on luoda edellytykset mahdollisimman tehokkaalle ja taloudelliselle pelastustoimen järjestelmälle.

Sisäasianministeriö käynnisti 1.9.2000 uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa varten pelastustoimen kehittämishankkeen, jonka tehtävänä oli alueiden muodostamisen lisäksi valmistella muut toiminnan tehostamiseksi tarvittavat kehittämisehdotukset.

Kehittämishankkeen organisointi

Ensimmäisenä tehtävänä laadittiin hankesuunnitelma, joka hyväksyttiin 30.10.2000. Hankkeen tehtäväksi määritettiin:

Pelastustoimen järjestäminen kunnallisena toimintana siten, että pelastustoimeen muodostetaan noin 30 lailla määrättyä kuntien yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa.

Hankkeen aikataulu
Aikatauluksi vahvistettiin 1.9.2000–31.12.2003. Valmistelut oli määrä hoitaa siten, että alueet voivat aloittaa toimintansa v. 2004 alusta. Hankkeen suoritteet jaettiin eri vaiheisiin. Osahankkeiden aikataulu jaettiin kolmeen osaan: v. 2000–2001, v. 2002 ja v. 2003.

Keskeisiksi kehittämiskohteiksi valittiin:

- Onnettomuuksien ehkäisyn tehostaminen
- Voimavarojen hyväksikäytön tehostaminen
- Alueiden muodostaminen
- Johtamisjärjestelmän uudistaminen.

Strategisiksi päämääriksi v. 2005 asetettiin:

Vaikuttavuus: Onnettomuuksien määrä vähenee ja palokuolemat vähenevät
Tehokkuus: Pelastustoimen voimavarat ovat hyvässä käytössä
Kattava palvelujärjestelmä: Kattaa koko maan riskialueiden mukaisesti
Ympäristöonnettomuuksien torjunta on osa pelastustoimea
Turvallista elämänlaatua pidetään yllä.

Hankkeen organisointi
Hankkeelle ei perustettu erillistä johtoryhmää, vaan johtoryhmänä toimi sisäasiainministeriön pelastusosaston johtoryhmä.

Projektiryhmään kuuluivat:

1) Hankkeen koordinaattorit: projektipäällikkö Tarja Oksanen (SM) 30.10.2001 saakka ja projektipäällikkö Taito Vainio (SM) 1.11.2001 lähtien, asiantuntija Tero Paasiluoto (SM) Suomen Kuntaliiton edustajana kehittämispäällikkö Tuomo Karjalainen 1.12.2000 – 31.11.2002 ja kehittämispäällikkö Markku Haiko 1.12.2002 alkaen sekä
2) osahankkeiden vastuuhenkilöt. Osahankkeen vastuuhenkilöt nimettiin SM:n pelastusosaston virkamiehistä.

Hanke jaettiin seuraaviin osahankkeisiin seuraavien vastuuhenkilöiden johdolla:

1. Alueiden muodostaminen: pelastusylitarkastaja Taito Vainio, (2 työryhmää)
2. Lakihanke: lainsäädäntöneuvos Mika Kättö
3. Ennaltaehkäisyn tehostaminen yli-insinööri Kirsi Rajaniemi ja valistustoiminta ylitarkastaja Maija Peltokangas (1 työryhmä)
4. Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmien kehittäminen: pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare (2 työryhmää)
5. Vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan järjestäminen: ylitarkastaja Simo Tarvainen (1 työryhmä)
6. Informaatio-ohjaus: asiantuntija Tero Paasiluoto (1 työryhmä).

Hankkeen johtoryhmä piti tilannekatsauskokouksia ja projektiryhmä valmisteli johtoryhmälle esitettäviä asioita projektiryhmän kokouksissa, joissa myös koordinoitiin osahankkeita.

Hankkeen valmistelussa tuli seurata tiiviisti keskushallinnon uudistamishankkeen sekä pelastusosaston organisaatiota koskevan selvityksen etenemistä sekä huolehtia tarvittavasta yhteensovittamisesta.

Hankkeen etenemisestä tuli tiedottaa mahdollisimman tehokkaasti lehtien, tiedotteiden ja internetin välityksellä sekä seminaareissa ja koulutustilaisuuksissa luennoiden. Hankkeen tiedottamisesta olivat vastuussa osaston johto ja koordinaattorit. Pelastusosaston yksiköt ja nimetyt vastuuhenkilöt tiedottavat kukin omasta osuudestaan.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kanssa sovittiin, että se vastaa hankkeen tavoitteiden kannalta tärkeiden, mutta sisäasiainministeriön toimivallan ulkopuolelle jäävien työaika-järjestelmän ja palkkausjärjestelmän muutoksista.

Pelastustoimen visio ja strategia

Selvitysmies Myllyniemen ehdotti pelastustoimen visioksi: Maailman tehokkain pelastustoimi, joka on taloudellinen ja lähellä ihmistä ja jonka motivoitunut ja tehtävänsä taitava henkilöstö vastaa onnettomuusriskien hallinnasta. Myllyniemi määritteli pelastus- toimen strategiaksi: Pelastustoimen perustehtävä on onnettomuusriskien hallinta.

Strategiatyötä on jatkettu pelastusosastolla ja tulevilla pelastustoimen alueilla. Pelastustoimen visioksi vuonna 2010 sisäasiainministeriö vahvisti:

Suomessa on hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi. Tämä tarkoittaa

- turvallista yhteiskuntaa, jossa onnettomuuksia estetään tehokkaasti ennakolta,

- motivoitunutta ja osaavaa henkilöstöä,
- uhkiin mitoitettuja, asiakaslähtöisiä ja taloudellisesti tuotettuja palveluita sekä
- hyvää kumppanuusverkostoa.

Kehittämishankkeen keskeiset tuotokset

- Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001) annettiin 13.12.2001 ja tuli voimaan 1.1.2002 siten, että laissa tarkoitettu yhteistoiminta tulee aloittaa 1.1.2004.
- Valtioneuvoston päätös (174/2002) 22 pelastustoimen alueesta 7.3.2002 ja valtioneuvoston päätös (962/2003) pelastustoimen alueista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 20.11.2003
- Pelastustoimilain (561/1999) kumonnut pelastuslaki (468/2003) annettiin 13.6.2003 ja tuli voimaan 1.1.2004.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003) annettiin 4.9.2003 ja se tuli voimaan 1.1.2004.
- Hankkeeseen liittyvä Palosuojelurahastolaki (306/2003) vahvistettiin 11.4.2003.
- Laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (1122/2003) vahvistettiin 19.12.2003 ja se tuli voimaan 1.1.2004.
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetun lain muuttamisesta on valmisteilla. Lakiesitys on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2004 aikana.
- Tutkimus ennaltaehkäisymenetelmien vaikuttavuudesta 28.2.2002
- Pelastuslaitoksen valistustyön suunnitteluopas 19.8.2003
- Johtamis- ja väestönsuojelun johtamistyöryhmän muistio 18.4.2002
- Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisjärjestelmä, linjausmuistio 4.10.2002
- Tampereen yliopiston väliraportti 30.8.2002 seurantatutkimuksesta ”Pelastustoimen alueellistaminen lähtökuopissa”
- VTT:n tutkimus Pelastustoimen määräiset seurantamittarit 15.12.2003
- Tampereen yliopiston tutkimus vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta 16.11.2002
- Vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan kehittämisohjelma 16.11.2002
- Suunnittelijoiden käyttöön tarkoitettu PeTo www-työympäristö otettiin käyttöön
- tammikuussa 2002
- Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtaminen, muistio 18.5.2003
- Alueellisille valmistelijoille järjestettiin kuusi ja pelastusjohtajille kaksi valmennustilaisuutta.

Hankkeen vaiheistus

Hallituksen päätös pelastustoimen kehittämisestä Pekka Myllyniemen linjausten mukaisesti annettiin toukokuussa 2000. Lainsäädäntö toteutettiin kahdessa vaiheessa: ensin säädettiin laki pelastustoimen alueista, jossa kunnat velvoitettiin perustamaan pelastustoimen alueet sekä annettiin valtioneuvostolle toimivalta päättää aluejaosta. Pelastustoimilaki – ja asetus korjattiin uuden organisaation mukaiseksi korvaamalla ne kokonaan uusilla. Niiden valmisteluun ryhdyttiin, kun järjestämistapaa koskeva kysymys oli ratkaistu pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetulla lailla. Kuntien asiana oli sopia pelastustoimen alueellisista järjestelyistä vuoden 2002 loppuun mennessä sekä tehdä tarvittavat järjestelyt kuten alueen sisäinen organisaatio, henkilöstön siirrot uusiin virkoihin, sopimuspalokuntien sopimusten siirrot, budjetti ja lukuisat muut käytännön asiat ennen alueiden pelastustoimien käynnistymistä 2004.

Hankkeen toiminnan kuvausta

Osahankkeista on laadittu erilliset raportit, jotka ovat tämän yhteenvedon liitteenä. Seuraavassa kuvataan hankkeen yleisiä toimintoja ja niitä tehtäviä, jotka eivät sisältyneet osahankkeisiin.

Hanke käynnistettiin keskittymällä toiminnan linjauksiin, tavoitteiden täsmentämiseen, osahankkeiden toiminnan käynnistämiseen ja hankkeesta tiedottamiseen.

Alkuperäistä hankesuunnitelmaa korjattiin 23.11.2000 poistamalla väestönsuojien rakentamisen ohjausta koskenut osahanke, koska asia oli tarkoituksenmukaista käsitellä yhtä aikaa suojautumisstrategian tarkistuksen kanssa osana seuraavaa turvallisuus- ja puolustus-poliittista selontekoa. Ennaltaehkäisyn tehostamisen osahankkeesta, osasta 3a, poistettiin kaikki muut tavoitteet paitsi ennaltaehkäisyn toimintaohjelman laatiminen, koska hankkeen eteneminen ei ollut välittömästi niistä riippuvainen. Sisäasiainministeriö totesi, että sillä ei ole toimivaltaa neuvotella kunnallisten palokuntien palkoista, palvelusuhteiden ehdoista eikä työajoista, joten Kunnallista Työmarkkinalaitosta kehotettiin käynnistämään neuvottelut kyseisistä aiheista. Samoin todettiin, että sopimuspalokuntien sopimusjärjestelmän kehittäminen ja sopimusmallien laatiminen kuuluu paremmin Suomen Kuntaliitolle ja Suomen Sopimuspalokuntien Liitolle.

Suomen Kuntaliitto laati pelastustoimen alueiden perustamiseksi kaksi sopimusmallia: sopimuskunta- ja kuntayhtymämallit. Kuntaliitto julkaisi useita hanketta tukevia yleiskirjeitä. Samoin Kunnallinen työmarkkinalaitos julkaisi yleiskirjeitä henkilöstön asemasta aluepelastuslaitoksia muodostettaessa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja palopäälliköiden yhteinen työnantajaryhmä käsitteli mm. työaikajärjestelyjen tarkistamista.

Sisäasiainministeriö teki esityksen valtion talousarvioon erillisen kehittämisrahan saamiseksi hanketta varten, joka olisi tarkoitettu alueellisten valmistelijoiden palkkaamiseen ja informaatio-ohjaukseen. Valtion vuoden 2002 talousarvioon ei kuitenkaan sisällytetty erillistä määrärahaa alueellisen toiminnan suunnitteluun.

Alalle perustettiin uusi järjestö, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry., jonka tehtävä- alueena on vapaaehtoisen palokuntatoiminnan edunvalvonta. Uusi järjestö keräsi huomattavan määrän vpk-yhdistyksiä jäsenekseen. Jäsenyhdistyksiä oli 458 vuoden 2003 lopussa. Kuntaliitto ja Suomen Sopimuspalokuntien Liitto kävivät neuvotteluja vapaaehtoisia palokuntia koskevasta sopimusjärjestelmästä. Valtakunnallinen puitesopimus allekirjoitettiin 17.12.2002. Samoin edellä mainitut tahot laativat palokunta-sopimusten siirtosopimusmallin. Uusien palokuntasopimusten on määrä tulla voimaan viimeistään 1.1.2007.

Hankkeen organisaatiota täydennettiin yhteistyöryhmällä, johon kutsuttiin 15 keskeisen sidosryhmän (ympäristöministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Suomen Kuntaliitto, Hätäkeskuslaitos, Pelastusopisto, Suomen Palopäällystöliitto, Suomen Pelastusalan Keskus- järjestö, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto, Nuohousalan Keskusjärjestö, Kunta-alan ammattiliitto KTV, Tekniikan ja Peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ja AKAVA ry) edustajat. Yhteistyöryhmän tarkoituksena oli varmistaa tiedonkulku eri osapuolten välillä. Yhteistyöryhmä kokoontui kaksi kertaa.

Helmikuussa 2002 valmistui tutkimus tulipalojen ennaltaehkäisykeinojen vaikutusten arvioinnista. Tutkimuksen tuloksia hyödynnettiin ennaltaehkäisyn kehittämistarpeiden määrittelyssä.

Käynnistettiin keskustelu alueellisten virkanimikkeiden yhtenäistämisestä. Pelastusjohtajista muodostettu ad hoc -työryhmä yritti tehdä esityksen yhtenäisistä virkanimikkeistä, mutta se osoittautui mahdottomaksi.

Järjestettiin hankkeen seurantaa ja tilastointia koskevia ns. AluePRONTO (Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastointijärjestelmä) seminaareja.

Pirkanmaan ja Satakunnan pelastustoimen alueisiin määrätyt kunnat aloittivat vuonna 2002 voimassa olleen pelastustoimilain mahdollistaman vapaaehtoisen yhteistoiminnan Pirkanmaalla 1.11.2002 ja Satakunnassa 1.1.2003 alkaen.

Pelastusjohtajat nimitettiin 1.11.2002–3.10.2003.

Syksyllä pelastusylijohtaja vieraili kaikilla tulevilla pelastustoimen alueilla tutustuen valmistelujen loppuvaiheeseen. Hän tapasi luottamusmiehiä, virkamiesjohtoa, henkilöstön ja sopimuspalokuntien edustajia sekä tiedotusvälineiden edustajia.

Sisäasiainministeriö keräsi kaikkien alueiden perustiedot (organisaatio, hallinto, talous ja toiminnan järjestämis-tavat) ja taltioi ne sähköisesti.

SM julkaisi 6.10.2003 muistion alueiden perustamisen kustannusvaikutuksista, koska alueilla oli alettu esittää väitteitä uudistuksen johtavan kustannusten nousuun vastoin hankkeen tavoitteita. (vrt. liite Kustannukset alueellisessa pelastustoimen järjestelmässä. Muistio SM0668:00/25/01/2000).

Pelastusopisto aloitti ammattikurssien, pelastajakurssin ja alipäällystökurssin, opetus-suunnitelmien uusimisen ottaen huomioon tulevien alueiden pelastustoimien virkarakenteen ja viranhaltijoiden toimenkuvat.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus pelastustoimen kehittämishankkeesta valmistui 8.10.2003 (VTV tarkastuskertomus 61/2003).

Pelastustoimen juhlaseminaari järjestettiin 18.12.2003 Säätytalossa. Seminaariin osallistui 148 henkeä, jotka edustivat valtionhallintoa ja maakuntahallintoa, pelastustoimen alueita, alan järjestöjä sekä tiedotusvälineitä.

Yhteistoimintasopimusten hyväksyminen

Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien oli tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31.12.2002. Kuntalain muutos (81/2002) koskien mm. 79 §:ää, jossa säädetään sopimusten hyväksymisestä määräenemmistöllä, tuli voimaan 1.3.2002. Kuntalain muutos paransi monella alueella mahdollisuuksia kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen hyväksymiselle.

Yhteistoimintasopimukset hyväksyttiin 19 alueella. Helsingissä sopimusta ei tarvinnut tehdä, koska se muodostaa pelastustoimen alueen yksinään. Varsinais-Suomen ja Pohjois-Karjalan alueilla kunnat eivät kyenneet sopimaan määräaikaan mennessä. Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan ”jos kunnat eivät sovi pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä 1 momentissa säädetyssä määräajassa, valtioneuvosto määrää kustannusten jaosta, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoi-

minnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston määräys on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat".

Koska Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa ei hyväksytty yhteistoimintasopimusta riittävällä enemmistöllä, valtioneuvoston päätöksen valmistelua varten pyydettiin lausunto näiden alueiden kunnilta asioista, jotka estivät sopimuksen hyväksymisen enemmistön kannan mukaisena. Lausuntoaika päättyi 7.2.2003. Sopimukseton tila hidasti näillä alueilla jatkosuunnittelua.

Varsinais-Suomen pelastustoimen alueella sopimusta vastusti 27 kuntaa 56 kunnasta. Erimielisyydet koskivat pääasiassa kustannusten jakoperustetta. Valtioneuvosto päätti 5.3.2003, että Varsinais-Suomen pelastustoimen alueen yhteistoiminnassa on noudatettava alueella yhteisesti neuvotellun sopimusehdotuksen ehtoja.

Pohjois-Karjalan pelastustoimen alueen 19 kunnasta 15 kuntaa hyväksyi alueelle valmistellun yhteistoimintasopimuksen ehdolla, että sopimuksen liitteenä olevaan johtosäännön 6 §:ään tehdään muutoksia. Koska enemmistö kunnista oli tehnyt vain ehdollisen hyväksymispäätöksen katsottiin, että sopimusta ei syntynyt. Kyseessä oleva johtosäännön 6 § koski pelastusjohtajan kelpoisuusvaatimuksia. Valtioneuvosto päätti 5.3.2003, että pelastusjohtajalla tulee olla pelastustoimilaissa ja –asetuksessa vaadittu kelpoisuus. Mahdollisista lisävaatimuksista päättää nimittävä viranomainen. Muilta osin Pohjois-Karjalan pelastustoimen alueelle valtioneuvosto vahvisti neuvotellun sopimusehdotuksen ehdot.

Viestintä

Hankkeen alkuvaiheessa 4.10.2000–26.3.2001 sisäasiainministeriön pelastusosasto järjesti tai osallistui 80 tiedotustilaisuuteen. Valtakunnallinen tiedotustilaisuus järjestettiin 31.1.2001 Tampereella n. 500 osanottajalle sekä vastaava ruotsinkielinen tilaisuus Kuntatalolla 15.2.2001. Hankkeesta kirjoitettiin artikkeleita lähinnä pelastusalan julkaisuihin. Joukkotiedotusvälineille annettiin haastatteluja. Kuntaliitto tiedotti suoraan kuntiin yleiskirjeillä ja kunta-alan julkaisuissa. Eri sanomalehdissä käsiteltiin hanketta sisäasiainministeriön seurannan mukaan 136 lehtiartikkelissa marraskuusta 2000 heinäkuuhun 2001.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston internetin kotisivulle avattiin erityiset hankesivut, johon liitettiin kymmenittäin päätöksiä, tiedotteita ja tilannekatsauksia. Samoin osallistuttiin hyvin vilkkaana käytyyn keskusteluun hankesivujen Foorumissa, johon voitiin aluksi kirjoittaa nimimerkin varjossa.

Hankkeen tilannekatsausta julkaistiin säännöllisesti Pelastusosaston tiedotuksia –lehdessä.

Vuoden 2002 alussa perustettiin internet ympäristössä toimiva verkkoratkaisu (PeTo www-työympäristö) helpottamaan alueellisia valmisteluja ja lisäämään tiedonvaihtoa. Verkkoon myönnettiin käyttäjäoikeuksia aktiivisesti valmisteluihin osallistuville, kaikkiaan 312 henkilölle.

Tiedottamiseen osallistuivat merkittävällä henkilöpanoksella Suomen Kuntaliitto ja Kuntakoulutus, Suomen Palopäällystöliitto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto, Kunta-alan ammattiliitto ja Suomen Palomiesliitto sekä Nuohousalan Keskusliitto. Ne pitivät luentotilaisuuksia ja järjestivät koulutuspäiviä ympäri maata. Kunnat ja alueelliset valmisteluorganisaatiot järjestivät useita tiedotustilaisuuksia.

Tutkimuksista ja selvityksistä julkaistiin tiivistelmät netissä ja painotuotteina. Vapaaehtois-palokuntatoiminnan kehittämisohjelma julkaistiin suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja saksaksi. Koko hankkeesta tehty esite julkaistiin suomeksi, ruotsiksi, englanniksi.

Hanketta esiteltiin myös Kuntamarkkinoilla ja Turvallisuusmessuilla.

Kuuleminen hankkeesta

Kuntia ja muita sidosryhmiä kuultiin kaikissa valmisteluvaiheissa. Pelastustoimen alueiden muodostamista koskevasta lakiluonnoksesta pyydettiin lausunto kaikilta kunnilta. Samassa yhteydessä niiltä pyydettiin lausuntoa sisäasiainministeriön työryhmän laatimasta aluejakoehdotuksesta. Kuntien esittämien vaihtoehtoisten aluejakoesitysten käsittelemiseksi perustettiin sisäasiainministeriön asiantuntijaryhmä, joka järjesti kuulemistilaisuuksia.
Ennen valtioneuvoston käsittelyä aluejakoehdotuksesta kuultiin kaikkia kuntia kertaalleen. Pelastuslaki- ja pelastusasetusehdotus olivat erillisellä lausuntokierroksella. Hankkeessa perustetut työryhmät pyysivät myös muistioistaan lausuntoja.

Hankkeen kustannukset

Hankkeen rahoitukseen käytettiin määrärahoja valtion talousarviosta sisäasiainministeriön ja Pelastusopiston momenteilta. Palosuojelurahasto rahoitti hankkeessa teetettyjä tutkimuksia. Suomen Kuntaliitto ja alan järjestöt osallistuivat työpanoksellaan hankkeen eteenpäin viemiseen. Alueellisen suunnittelun maksoivat kunnat.

Seuraavassa on esitetty valtion talousarviosta sisäasiainministeriön pelastusosaston määrärahojen ja Palosuojelurahaston avustusten käyttö pelastustoimen kehittämishankkeen kustannuksiin.

Vuosi 2001	
Hankkeen yhteiset	813084.05 mk
Lakihanke	6607.19 mk
Alueiden muodostaminen	60755.94 mk
Onnettomuuksien ehkäisy	320051.40 mk
Neuvonta ja valistus	21834.27 mk
Johtamis- ja vss-järjestelmä	13523.65 mk
Vapaaehtoinen ja sivutoiminen	341280.12 mk
Informaatio-ohjaus	29672.08 mk
	1606808.68 mk = 270245,82 euroa

2002	
Hankkeen yhteiset	207056.49 euroa
Lakihanke	3213.65
Onnettomuuksien ehkäisy	8309.40
Neuvonta ja valistus	3080.26
Johtamis- ja vss-järjestelmä	173.22
Vapaaehtoinen ja sivutoiminen	21057.18
Informaatio-ohjaus	15593.59
	258483.79 euroa

2003	
Hankkeen yhteiset	155 813.48
Lakihanke	486.06
Onnettomuuksien ehkäisy	1814.05
Neuvonta ja valistus	2209.78
Johtamis- ja vss-järjestelmä	1359.34
Vapaaehtoinen ja sivutoiminen	1715.52
Informaatio-ohjaus	7339.97
	170738.20 euroa
Koko hanke yhteensä	699 467.81 euroa

Palaute

Kuntien keväällä 2001 järjestelmän muuttumista koskevasta lakiluonnoksesta ja aluejakoluonnoksesta antamien lausuntojen perusteella 37 % kunnista oli joltakin osin tyytymättömiä. Vastustus oli voimakkainta Lapissa, Oulun läänissä ja Keski-Suomessa. Eniten epäiltiin paikallisen päätösvallan menetystä, pitkien etäisyyksien vaikutusta operatiivisen toiminnan aloittamiseen, kustannusten nousua, uuden hallintoportaan syntymistä. Vaadittiin tarkempaa selvitystä hankkeen kustannusvaikutuksista, valtion osallistumisesta uudistuksen kustannuksiin ja kokeilua joillakin alueilla. Myös väitettiin, että esitetyt hallintomallit olisivat kunnallisen itsehallinnon vastaisia ja pelättiin vapaaehtoisen palokuntatoiminnan vaarantuvan. Monet kunnat olisivat halunneet pienempiä alueita. Seutukunta oli yksi suosituimmista kuntien esittämistä vaihtoehdoista. Toisaalta olisi myös haluttu entisen läänijaon kokoisia alueita.

Vuoden 2000 marraskuusta seuraavan vuoden heinäkuuhun eli pelastustoimen kehittämishankkeen alkuvaiheesta pelastustoimen alueiden muodostamista koskevan lain ja aluejakoehdotuksen lausuntokierroksen päättymiseen asettuvana ajanjaksona sisäasiainministeriössä tehdyn lehtiseurannan mukaan pelastustoimen kehittämishanketta käsiteltiin 136 artikkelissa. Määrässä ei ole mukana pelastusalan julkaisuissa ilmestyneitä artikkeleita. Näistä myönteisiä oli 27, kielteisiä 55 ja neutraaleja 54. Lehdistökirjoittelun kielteisin ajanjakso oli huhtikuussa 2001, jolloin kunnat käsittelivät niille lausunnolle lähetettyä lakiluonnosta ja aluejakoluonnosta. Artikkelien perusteella ei kuitenkaan voinut saada täysin oikeaa kuvaa hankkeen vastaanotosta koko valtakunnan tasolla, koska valmisteluun tyytyväisten kuntien kannat eivät yleensä ylittäneet uutiskynnystä.

Vuonna 2001 keskustelu hankkeen Internet-sivuilla sekä valmistelijoille osoitetut kysymykset käsittelivät enimmäkseen hankkeen rahoitusta ja rahoitusvaikutusta taikka mahdollisia intressiristiriitoja alueen keskuskunnan ja pienten kuntien suhteissa. Hankkeen loppuvaiheessa kysymykset käsittelivät useimmin kuntien kustannustenjakoa ja kustannusvaikutuksia. Suhtautuminen muuttui sitä myönteisemmäksi mitä pitemmälle valmistelut etenivät ja avoimet kysymykset tulivat ratkaistuksi.

Vuonna 2003 valmistuneessa valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa on yhteenvetona todettu:
”Hanke on toteutunut kahden ensimmäisen osahankkeen osalta pääosin suunnitellusti. Suunnittelutyötä ja johtamisjärjestelmän luomista olisi helpottanut, mikäli hankkeeseen liittyvä lainsäädäntö olisi valmisteltu ja tullut voimaan aikaisemmin.

Alueelliset valmistelijat pitävät pelastustoimen järjestelmän uudistuksen suurimpina riskeinä pätevän henkilöstön saatavuutta sekä palkkausjärjestelmän eroja. Ammattitaitoisen henkilös-

tön rekrytoinnin turvaamiseksi koulutusuudistus olisi tullut käynnistää aikaisemmin. Tärkeimpänä hyötyodotuksena nähdään taloudellisuuden paraneminen. Järjestelmän käynnistyttyä koko laajuudessaan taloudellisuustavoitteen toteutuminen tulisi selvittää luotettavilla mittausmenetelmillä."

Omaa arviointia

Hankesuunnitelman toteutuminen:
Aluejakoehdotuksen valmistelussa oli hankesuunnitelman mukaan tarkoitus edetä siten, että maakuntien liitot ohjaava valmistelua kuntien keskuudessa. Kuntien keskinäisen valmistelun pohjalta Suomen Kuntaliiton piti tehdä ehdotus aluejaoksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Sisäasiainministeriö perusti sitten työryhmän, joka valmisteli aluejakoehdotuksen.

Hallitus päätti pelastustoimen uudistamisen linjauksista sopiessaan toimeenpanna sosiaali- ja terveysministeriön johdolla selvityksen sairaankuljetusjärjestelmän tehostamisesta. Lisäksi sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön tuli neuvotella keskenään siitä, onko tarkoituksenmukaista ryhtyä selvitysmies Myllyniemen ehdottamiin toimenpiteisiin öljyntorjunnan järjestämiseksi. Näillä perusteilla sairaankuljetusta ja öljyntorjuntaa ei käsitelty hankkeessa.

Hankesuunnitelman mukaan toisessa vaiheessa oli tehtävänä:

- alueiden paikallinen suunnittelu ja toteutus
- työaikajärjestelmän ja palkkausjärjestelmän muutokset
- henkilöjohtamisen kehittäminen
- osaamiskeskuksen suunnittelu.

Nämä tehtävät viimeistä lukuun ottamatta ovat muiden tahojen kuin sisäasiainministeriön vastuulla. Alueelliset suunnitteluorganisaatiot hoitivat paikallistason suunnittelun ja toteutuksen laissa säädetyssä ajassa ja kaksi aluetta vuoden etuajassa. Työaikajärjestelmän ja palkkausjärjestelmän suuret kysymykset jäivät tässä yhteydessä vielä vanhalle pohjalle. Henkilöstöjohtamisen kehittäminen on jatkuvaa työtä ja siihen pitää perustetuissa uusissa organisaatioissa panostaa erityisesti. Sisäasiainministeriö on hoitanut oman osuutensa osaamisen kehittämisessä Pelastusopiston kehittämisen kautta. Koulutusta laajennetaan ja opistoon on perustettu kehittämis- ja tutkimusyksikkö, joka paneutuisi näihin tehtäviin laajemminkin kuin opiston omaa opetustehtävää varten.

Yhteistyö:
Hankkeen läpiviemiselle oli erittäin tärkeää, että sille saatiin sidosryhmien ja kuntien tuki. Tulevat alueet lähtivät valmisteluihin mukaan hyvin eri aikaisesti. Ensimmäisenä valmistelujen aloittamisesta sopivat Pirkanmaan maakunnan kunnanjohtajat lokakuussa 2000 Tampereella pidetyssä kokouksessa ja viimeisenä valmistelut käynnistyivät Lapin kunnissa. Vasta alueiden muodostamista koskevan lain voimaantulo vakuutti viimeisetkin epäilijät hankkeen toteutumisesta ja työ käynnistyi lähes kaikilla alueilla.

Valmisteluihin osallistui suuri joukko kunkin alueen henkilöstöä. Alueet perustivat johto- tai ohjausryhmien alaisuuteen lukuisia sektorikohtaisia työryhmiä. Valmistelutyöryhmissä olivat edustettuina pelastustoimen henkilöstön ja sopimuspalokuntien edustajien ohella kunnan yleishallintovirkamiehet ja luottamusmiehet.

Muiden ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten suhtautuminen hankkeeseen on ollut myönteistä. Etuna on nähty yhteistyön helpompi hoitaminen, kun jokaisen kunnan kanssa

ei tarvitse erikseen käsitellä asioita. Pelastusalan järjestöt ovat yhteistyössä ministeriön kanssa edistäneet hankkeen toteutumista kukin edustamillaan pelastustoimen toimialoilla.

Alueellisten valmistelijoiden avuksi hankittu Internet-työkalu PeTo www-työympäristö lisäsi käynnistyttyään tiedonvaihtoa alueiden välillä sekä helpotti asiakirjojen laatimista, jopa yhdenmukaistamalla niitä. Vierailuja verkossa oli n. 900 kuukaudessa.

Ministeriön työtapa hankkeen kahtena viimeisenä vuotena oli luonteeltaan informaatio-ohjausta ja valmennusta. Tätä varten pidetyt alueellisten valmistelijoiden valmennusjaksot loivat hankkeelle myönteisen ilmapiirin, jossa yhdessä keskustelemalla ja kokemuksia vaihtamalla alueet saivat ”eväitä” alueellisiin valmisteluihin.

Pelastusylijohtajan kierros alueilla antoi alueille tietoa valtakunnallisista näkökannoista ja eräistä keskeisistä periaatteista. Toisaalta ministeriön edustajat saivat hyvää tietoa alueiden viime hetken valmistelutilanteesta. Osoittautui, että aiemmat epäilyt uudistuksen tavoitteista ja toteuttamisesta olivat vähitellen hälventyneet ja alueilla odotettiin levollisin mielin uuden järjestelmän mukanaan tuomia mahdollisuuksia.

Yhteenveto

Uudella pelastustoimen järjestelmällä luotiin edellytykset onnettomuuksien ehkäisyn tehostamiseksi ja voimavarojen uudelleen suuntaamiseksi palotarkastukseen, valistukseen ja neuvontaan sekä erikoistumisen kautta laadun parantamiseen. Suuremmat sisällölliset uudistukset onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä, kuten muutokset viranomaistarkastuksissa ja uuden työkalun, lakisääteisen poikkihallinnollisen onnettomuuksien ehkäisyohjelman, käyttöönotto jäivät vielä odottamaan seuraavaa lainuudistusta. Jatkovalmistelun pohjaksi saatiin kuitenkin arvokasta aineistoa tutkimuksen ja erilaisten selvitysten muodossa. Alueellinen organisointi antaa mahdollisuuksia käyttää resursseja nykyistä enemmän ja tehostetummin onnettomuuksien ehkäisytyöhön. Toinen asia, jonka valmistuminen siirtyi seuraavaan vuoteen on suunnitelman laatiminen pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavasta tieto- ja tietoliikennejärjestelmästä.

Järjestelmän muutos toteutettiin melko onnistuneesti hankesuunnitelman mukaisesti kolmessa vuodessa ja neljässä kuukaudessa. Siihen myötävaikuttaneita tekijöitä

- Hanke sisältyi hallitusohjelmaan ja hallituksen hankesalkkuun, jonka avulla hallitus seurasi hankkeen etenemistä
- Hankkeen esiselvitys, selvitysmies Myllyniemen ja hänen työparinsa Markku Haikon selvitystyö, oli perusteellinen ja valmisteluissa oli kuultu laajalti sidosryhmiä.
- Hankkeeseen osoitettiin pelastusosaston mittakaavassa tavanomaista enemmän voimavaroja, kaksi päätoimista henkilöä kolmen vuoden ajaksi sekä toimintamäärärahaa pelastushallinnon toimintamenomomentilta. Tutkimuksiin saatiin rahoitusta palosuojelurahastolta. Suomen Kuntaliitto kohdisti myös voimavaroja hankkeeseen palkkaamalla hankkeen ajaksi kehittämispäällikön.
- Lainsäädäntö vaiheistettiin siten, että järjestelmän muutokselle hankittiin eduskunnan hyväksyntä lailla pelastustoimen alueiden muodostamisesta ennen kuin yksityiskohtaisempi lainmuutostyö ja organisaation suunnittelu aloitettiin.
- Päätösvalta aluejaosta säädettiin valtioneuvostolle
- Pyrkimys kaikissa valmistelujen vaiheissa mahdollisimman avoimeen asioiden käsittelyyn on osaltaan synnyttänyt keskustelua ja muokannut maaperää uudistukselle
- Hanketta ei vastustanut mikään merkittävä taho, vaan sitä puolsivat niin ministeriöt,

ammattijärjestöt, pääosa kunnista ja alan järjestöt. Vastustus tuli lähinnä yksittäisiltä kunnilta ja henkilöiltä.

Hankkeen seuranta

Uuden järjestelmän vaikutuksia on tarkoitus seurata vuosittaisen tulosseurannan yhteydessä. Tätä varten valmistellaan koko hallinnonalalle yhteisiä tuloksellisuutta kuvaavia tunnuslukuja. Uuden järjestelmän vaikutuksia tutkitaan myös riippumattomilla seurantatutkimuksilla. Niissä selvitettiin tilanne ennen uudistusta (2000–2001) ja toisessa vaiheessa tilanne uudistuksen toteutumisen jälkeen (2005–2006). Tutkimuksia on kaksi. Tampereen yliopisto tutkii hanketta kunnallishallinnon ja -talouden näkökulmasta ja Valtion Teknillinen Tutkimuskeskus toimintavalmiuden näkökulmasta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on myös suorittanut hanketta koskeneen tarkastuksen (kertomus nro 330/54/02)

LIITTEET

Alueiden muodostamisen osahanke (1)
Lakihanke (2)
Ennaltaehkäisyn tehostaminen (3a)
Valistustoiminta (3b)
Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmien kehittäminen (4)
Vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan järjestäminen (5)
Informaatio-ohjaus (6)
Kustannukset alueellisessa pelastustoimen järjestelmässä. Muistio SM0668:00/25/01/2000

Liite 18. Pelastustoimen kehittämishanke, alueiden muodostaminen

SISÄASIAINMINISTERIÖ 23.10.2003
Pelastustoimen kehittämishanke

OSAHANKKEEN RAPORTTI
Osahankkeen nimi: Alueiden muodostamisen osahanke (SM668:03/25/01/2000).

Osahankkeen toimeksianto

Alueiden muodostamisen osahankkeelle määriteltiin hankesuunnitelmassa seuraavat tehtävät:

a) - alueiden muodostamiskriteerien määrittely
   - ehdotus liittymistavasta
   - ehdotus alueiden määrästä ja niihin kuuluvista kunnista

b) - soveltuvien hallintomallien arviointi
   - kustannustenjakomallien arviointi

Kohdassa a) mainittujen tehtävien vastuuhenkilöksi nimettiin pelastusylitarkastaja Taito Vainio. Kohdassa b) maakuntien liittojen tehtävänä oli ohjata valmistelua kuntien keskuudessa ja Suomen Kuntaliiton oli määrä tehdä oma ehdotuksensa alueen rahoitusjärjestelmästä ja kuntien välisestä kustannustenjaosta sekä hallintomallista sekä osallistua muiden tehtävien valmisteluun.

Aikataulutavoitteeksi asetettiin, että alueiden muodostamista koskevaan lakiin sisällytettäviä asioita koskevat ehdotukset olisivat valmiina vuoden 2000 loppuun mennessä ja aluejako viimeistään helmikuussa 2001.

Osahankkeen toteutus

Pelastustoimen alueiden suunnittelua varten perustettiin asiantuntijaryhmä 7.12.2000, jonka tehtäväksi määriteltiin seuraavat asiakokonaisuudet:

1. Alueiden muodostamiskriteerien määrittely
2. Liittymistapa
3. Tehtäväjako kunnan ja alueen välillä
4. Palvelutason vahvistaminen alueellisessa pelastustoimessa
5. Yhteistoimintaviranomaisten osallistuminen pelastustoimeen

Asiantuntijaryhmän puheenjohtajana toimi pelastusylitarkastaja Taito Vainio ja jäseninä oli edustajat jokaisesta läänistä, Suomen Kuntaliitosta ja kaksi palopäällystön edustajaa. Asiantuntijaryhmä toimiaika oli 28.2.2001 saakka.

Ryhmä määritteli ensisijaisesti tehtäväkseen määritellä alueiden muodostamiskriteerit. Liittymistapa, tehtäväjako kunnan ja alueen välillä sekä palvelutason vahvistaminen nähtiin asiakokonaisuuksiksi, jotka sinänsä eivät vaikuta alueiden määrittelyyn ja ne nähtiin tarkoituksenmukaiseksi määritellä laissa ensisijaisesti niin, että alue vastaa pelastustoimen asiakokonaisuuksista. Yhteistoimintaviranomaisten osallistuminen pelastustoimeen nähtiin sellaiseksi, joka säilyy pääsääntöisesti ennallaan.

Ryhmä kokoontui seitsemän kertaa ja jätti oman aluejakoehdotuksensa (21 aluetta) perusteluineen sisäasiainministeriölle 20.2.2001. Suomen Kuntaliitto antoi 28.2.2001 yhteistoimintasopimusmallit sopimuskunta- ja kuntayhtymävaihtoehdoille sekä selvittämänsä kuntien pelastustoimen kustannukset kunnittain.

Työryhmän ehdotuksen jälkeen asiantuntijaryhmän määrittämiä toiminnallisia ja hallinnollisia kriteereitä esiteltiin lukuisissa tilaisuuksissa eri puolilla maata.

Sisäasiainministeriö lähetti työryhmän aluejakoehdotuksen lausunnolle 12.3.2001 yhdessä lain pelastustoimen alueiden muodostamisesta kanssa. Kunnista tulleista 380 lausunnosta 209 piti työryhmän aluejakoesitystä hyväksyttävänä. 19 lausunnossa oltiin suuremman alueen kannalla. Pienemmän alueen kannalla oli 82 lausunnon antajaa. 64 lausunnossa ei hyväksytty aluejakoesitystä. Kuudessa lausunnossa ei otettu kantaa aluejakoon.

Sisäasiainministeriö päätti lausuntojen perusteella, että aluejaon valmistelua jatketaan ja kutsui 14.9.2003 asiantuntijaryhmän valmistelemaan mahdollisia tarkennuksia aluejakoon. Ryhmässä oli edustus sisäasiainministeriön pelastus-, hallinto- ja aluekehitysosastolta, kaksi jäsentä Suomen Kuntaliitosta sekä kaksi palopäällystön edustajaa. Ryhmän määräaika oli 15.11.2001 saakka.

Lausuntojen pohjalta ryhmä valitsi vaihtoehtoisia aluejakoehdotuksia tehneiden kuntaryhmittymien edustajat ns. kuulemistilaisuuksiin. Kuulemistilaisuuksia järjestettiin 12.10.01-9.11.01 kaiken kaikkiaan 17. Ryhmä esitti kuulemistilaisuuksien jälkeen muutoksia aluejakoon Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan sekä Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan alueilla. Sisäasiainministeriö käsitteli asiantuntijaryhmän ehdotuksia ja päätyi esittämään 22 aluetta. Ratkaisuissa otettiin huomioon toiminnalliset edellytykset, olemassa olevat hallinnolliset jaotukset sekä näiden lisäksi kuntien omat kannat niissä tapauksissa, joissa kunnat esittivät toiminnallisesti ja hallinnollisesti kestäviä vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Sisäasiainministeriö päätyi 22 pelastustoimen alueen ratkaisuun. Sisäasiainministeriön esitystä käsiteltiin hallituksen iltakoulussa 19.12.2001. Esitys lähetettiin kuntiin ja muille keskeisille tahoille lausunnolle 20.12.2001. Lausuntoaika oli 31.1.2002 saakka. Lausuntojen pohjalta ei tullut kuulemistilaisuuksiin verrattuna mitään uusia perusteita aluejakoesityksen muuttamiseksi. Lausuntojen käsittelyn jälkeen aluejakoesitystä käsiteltiin valtion aluejakoneuvottelukunnassa, kunnallistalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa sekä hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä, joissa esitykseen ei vaadittu muutoksia. Valtioneuvosto päätti 22 pelastustoimen alueesta 7.3.2002.

Määrärahat

Ensimmäisen asiantuntijaryhmän ja osahankkeen vastuuhenkilön kokous- ja matkakustannuksia varten varattiin 10 000 markkaa vuonna 2000 ja 40 000 markkaa vuonna 2001. Toinen asiantuntijaryhmä ei ollut alun perin suunnitelmissa mutta siitä päätettiin lausuntojen käsittelyn jälkeen keväällä 2001. Tätä varten jouduttiin varaamaan vielä 10 000 markkaa lisää varoja.

Arvio osahankkeen etenemisestä

Osahankkeen etenemistä edisti se, että Suomen Kuntaliitto oli koko hankkeen ajan kiinteässä yhteistyössä pelastusosaston kanssa ja aluejakolinjaukset olivat molemmilla osapuolilla melko yhteneväiset. Selvitysmiehen loppuraportti ja siinä mainitut periaatteet sekä hallituksen

päätös siitä, että pelastustointa kehitetään selvitysmiehen linjausten mukaisesti antoi vahvan selkänojan osahankkeen valmisteluun. Osahankkeen rajaus vain aluejakokriteereihin oli onnistunut ratkaisu. Osahankkeessa tarkennettiin selvitysmiehen aluejakokriteereitä jakamalla ne selkeästi toiminnallisiin ja hallinnollisiin vaatimuksiin. Toiminnallisille vaatimuksille määriteltiin taloudelliset ja henkilömääriä koskevat lukuarvot. Hallinnollisesti määriteltiin pelastustoimen kannalta olennaiset olemassa olevat jaotukset ja ne myös priorisoitiin. Kaikki ne kysymykset, joilla ei ollut merkitystä aluejaon kannalta jätettiin selkeästi asiantuntijaryhmien työn ulkopuolelle.

Osahankkeen kannalta olennaista oli se, että laissa pelastustoimen alueiden muodostamisesta on valtioneuvostolle annettu valtuus päättää pelastustoimen alueista. Valmistelun kaikissa vaiheissa pidettiin hyvin pitkälle kiinni määritetyistä toiminnallisista ja hallinnollisista kriteereistä. Kuntia kuultiin niin pitkälle kuin se edellä mainittujen kriteerien puitteissa oli mahdollista.

Liite 19. Pelastustoimen kehittämishanke, lakihanke

SISÄASIAINMINISTERIÖ 25.11.2003
Pelastustoimen kehittämishanke

OSAHANKKEEN RAPORTTI
Osahankkeen nimi: Lakihanke

Osahankkeen toimeksianto

Lakihankkeelle määriteltiin tehtäväksi:

- valmistella laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta
- valmistella tarvittavat muutokset pelastustoimilakiin (561/1999)
- valmistella tarvittavat muutokset pelastustoimiasetukseen (857/1999)
- valmistella tarvittavat muutokset pelastustoimen valtionosuussäännöksiin (laki kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista, 560/1975)
- selvittää kaluston valtionosuuksien mahdollinen lakkauttaminen ja muuttaminen harkinnanvaraiseksi yhdistämisavustukseksi
- valmistella tarvittavat muutokset pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annettuun lakiin (562/1999)
- selvittää valtion osallistuminen uudistuksen rahoitukseen ja laatia perusteltu esitys budjettikehyksiin ja budjettiin

Lakihankkeen vastuuhenkilöksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Mika Kättö kuitenkin siten, että valtionosuuslainsäädännön valmistelun uudistamisesta vastasi neuvotteleva virkamies Johanna Hakala ja ns. laitelain uudistamisesta ylitarkastaja Pirjo Tomperi.

Aikataulutavoitteeksi asetettiin, että lakiluonnos pelastustoimen alueiden muodostamisesta voidaan lähettää lausuntokierrokselle helmikuun 2001 lopussa, hallituksen esitys on valmis kesällä 2001 ja laki voidaan saattaa voimaan vuoden 2002 alusta. Suunnitelman mukaan pelastustoimilain muutokset tuli valmistella kesään 2002 mennessä.

Osahankkeen toteutus

Lakihankkeen valmistelutilanne:

1) Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001) annettiin 13.12.2001 ja tuli voimaan 1.1.2002 siten, että laissa tarkoitettu yhteistoiminta tulee aloittaa 1.1.2004.
2) Pelastustoimilain (561/1999) kumonnut pelastuslaki (468/2003) annettiin 13.6.2003 ja tulee voimaan 1.1.2004.
3) Pelastustoimiasetuksen (857/1999) tilalle annettiin 4.9.2003 valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003) ja se tulee voimaan 1.1.2004.
4) HE laiksi alueen pelastustoimen valtionavustuksesta (HE 47/2003 vp) on eduskunnan käsiteltävänä. Laki on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2004.
5) Luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetun lain muuttamisesta on valmisteilla. Lakiesitys on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2003 loppuun mennessä ja saattaa voimaan vuoden 2004 aikana.

Hankkeen aikana selviteltiin valtion osallistumista uudistuksen rahoitukseen.

Määrärahat

Lakihankkeelle ei vuonna 2000 budjetoitu erillistä määrärahaa. Lakihanke käytti ensi sijassa kokous- ja matkakustannuksiin vuonna 2001 yhteensä 1111,24 euroa, vuonna 2002 yhteensä 3213,65 euroa ja vuonna 2003 yhteensä 486,06 euroa eli kaiken kaikkiaan 4810,95 euroa.

Arvio osahankkeen etenemisestä

Lakihankkeessa on valmisteltu ja saatettu asetetussa määräajassa voimaan pelastustoimen alueellistamisessa tarvittavat välttämättömät säädökset. Muiden säädösten uudistaminen ja valmistelu etenee hankkeen aikana tarkentuneen aikataulun mukaisesti. Viimeksi mainittuihin säädöksiin kuuluvat kauppa ja teollisuusministeriön valmisteluvastuulla olevat räjähdysvaarallisista aineista annetut säädökset ja ympäristöministeriön valmisteluvastuulla olevat öljyntorjuntasäädökset.

Liite 20. Pelastustoimen kehittämishanke, ehkäisyn tehostaminen

SISÄASIAINMINISTERIÖ 29.11.2003
Pelastustoimen kehittämishanke

OSAHANKKEEN RAPORTTI
Osahankkeen nimi: Ennaltaehkäisyn tehostaminen osa 3a.

Osahankkeen toimeksianto

Ennaltaehkäisyn tehostamisen osahankkeen osalle 3a määriteltiin hankesuunnitelmassa seuraavat tehtävät:

- onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteiden, sisällön ja keinojen tarkistaminen
- työnjako alueen ja kunnan sekä eri hallinnonalojen kesken
- eri viranomaisten välisten yhteistyömuotojen kehittäminen
- ehdotukset lainsäädäntöön tarvittavista muutoksista
- normiohjauksen periaatteiden tarkistaminen
- toimintaohjelman laatiminen (tavoitteet lyhyelle ja pitemmälle aikavälille).

Tehtävien valmisteluvastuu osoitettiin pelastusosaston tekniikan yksikölle, myöhemmin onnettomuuksien ehkäisyn yksikölle. Vastuuhenkilöksi nimettiin yli-insinööri Kirsi Rajaniemi.

Aikataulutavoitteeksi asetettiin, että alueiden muodostamista koskevaan lakiin sisällytettäviä asioita koskevat ehdotukset olisivat valmiina vuoden 2001 alkuun mennessä ja pelastustoimilakiin ja pelastustoimen laitelakiin tarvittavia muutoksia koskevat ehdotukset vuoden 2002 alkuun mennessä. Muut tehtävät määritettiin toteutettaviksi kehittämishankkeen edetessä.

Osahankkeen toteutus

Osahanketta varten ei asetettu erillistä työryhmää, vaan osahankkeen seurantaryhmänä toimi sisäministeriön jo aiemmin asettama onnettomuuksien ennaltaehkäisyn yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmän toimikausi päättyi 31.3.2002 eikä uutta seurantaryhmää asetettu.

Osahankkeessa järjestettiin kaksi työseminaaria. Ensimmäisessä, 1.–2.10.2001, pääteemana oli pelastustoimen tehtävät rakenteellisen paloturvallisuuden ohjauksessa ja valvonnassa ja toisessa, 18.–19.9.2002, palotarkastustoiminnan kehittäminen. Ennaltaehkäisyn kehittämistarpeita ja valmisteilla olevia säädösmuutoksia käsiteltiin hankkeen kuluessa myös muissa seminaareissa ja kokouksissa.

Vuoden 2001 alussa käynnistettiin tutkimus tulipalojen ennaltaehkäisykeinojen vaikuttavuuden arvioinnista. Tutkimuksessa selvitettiin tilasto- ja rekisteriaineistojen perusteella pelastustoimen ennaltaehkäisymenetelmien, erityisesti palotarkastusten, vaikuttavuutta. Tutkimusraportissa käsiteltiin myös tapahtuneita suuronnettomuuksia sekä toteutettuja ennaltaehkäisyohjelmia. Tutkimus valmistui maaliskuussa 2002 ja raportti julkaistiin pelastusosaston Internet-sivuilla. Tuloksia on hyödynnetty toiminnan kehittämistarpeiden määrittämisessä.

Ehdotukset lainsäädäntöön tarvittavista muutoksista valmisteltiin lakihankkeen edellyttämässä aikataulussa. Alustava esitys muutostarpeista annettiin lakihankkeelle 25.1.2001 ja yksityiskohtaisempi esitys 31.10.2001. Esitykset koskivat alue–kunta vastuunjakoa pelastustoimen ennaltaehkäisytehtävissä, ennaltaehkäisyn korostamista laissa sekä muuhun lainsäädäntöön

liittyvien tehtävien tarkistamista. Säädösten jatkovalmisteluun osallistuttiin kommentoimalla tekstiversioita sekä saatuja lausuntoja. Toimintojen kehittämiseen tähtäävät sisältömuutokset päätettiin lakihankkeessa siirtää myöhempään ajankohtaan, joten niiden valmistelua ei jatkettu myöskään tässä osahankkeessa. Valmistelua on sen sijaan jatkettu 1.2.2002 asetetussa hankkeen ulkopuolisessa työryhmässä. Esitys pelastustoimen laitelain muutostarpeista annettiin lakihankkeelle 10.9.2001. Myöhemmin laitelain muutosten valmistelu irrotettiin lakihankkeesta ja valmistelua jatkettiin hankkeen ulkopuolella.

Eri viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyö- ja työnjakokysymyksiä käsiteltiin osahankkeessa pääasiassa osana säädösten uusimista. Räjähdysvaarallisten aineiden lainsäädännössä on säädetty viranomais- ja valvontatehtäviä kunnan pelastusviranomaisille. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on valmisteltu kyseisen lainsäädännön kokonaisuudistusta, mihin työhön on osallistuttu aktiivisesti. Lakiuudistus toteutunee vuoden 2004 aikana. Uudessa laissa pelastusviranomaisten tehtävät laajenevat jonkin verran. Tuleviin muutoksiin liittyen Turvatekniikan keskus on kartoittanut pelastusviranomaisten koulutus- ja yhteistyötarpeita ja suunnitteilla on pelastusviranomaisille tarkoitettuja informaatio- ja koulutustilaisuuksia.

Erityinen yhteistyöalue on rakentamisen ohjaus ja valvonta ja siinä erityisesti rakennuslupamenettely, jossa kuntien pelastusviranomaiset ovat mukana asiantuntijaviranomaisina. Useissa kunnissa rakennusvalvontatehtäviä on myös annettu kunnan sisäisin järjestelyin pelastusviranomaisten hoidettaviksi. Pelastustoimen järjestämistavan muuttuessa huolena on ollut miten pelastusviranomaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvataan jatkossa. Mitään sellaisia ongelmia ei ole kuitenkaan tullut esille, joiden ratkaiseminen edellyttäisi yhteistyöhön kohdistuvia säädösvelvoitteita. Yhdessä ympäristöministeriön kanssa on tarkoitus tehdä vuonna 2004 tai 2005 selvitys miten rakennusvalvonnan ja pelastustoimen yhteistyö on järjestetty eri alueilla ja mitä kehittämistarpeita on ilmennyt.

Osahankkeessa valmisteltiin luonnos pelastusosaston onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelmaksi. Ohjelman teemana on asumisen ja vapaa-ajanvieton turvallisuuden edistäminen. Päätavoitteiksi on määritetty turvallisuustietoisuuden parantaminen sekä asuntopalojen ja palokuolemien määrän vähentäminen. Toiminnan painopistealueiksi on määritelty tietopohjan parantaminen, säädösten toimivuudesta huolehtiminen, viranomaistoiminnan kehittäminen sekä kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö. Ohjelman loppuvalmistelu on sidottu sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistumiseen, minkä jälkeen toimintaohjelma on tarkoitus saada vahvistettua keväällä 2004.

Tehtävä normiohjauksen periaatteiden tarkistamisesta poistettiin osahankkeesta joulukuussa 2001.

Määrärahat

Osahankkeen vastuuhenkilön kokous- ja matkakustannuksia varten varattiin 45 000 markkaa vuonna 2001, mistä käytettiin 20 051 markkaa. Vuotta 2002 varten varattiin 20 400 euroa, josta käytettiin 176 euroa. Vuodelle 2003 varattiin 12 000 euroa, josta 1814 euroa käytettiin hankkeen yhteisiin menoihin ja loppua ei käytetty.

Tutkimukseen varattiin yhteensä 366 000 markkaa, josta 350 000 markkaa käytettiin vuonna 2001 ja 59 000 markkaa (8134 euroa) vuonna 2002.

Arvio osahankkeen etenemisestä

Osahankkeen toteutuksessa korostui säädösmuutosten valmistelu. Muuhun kehittämistyöhön ei resursseja pystytty osoittamaan alkuvaihetta lukuun ottamatta. Osahanketta käynnistettäessä arvioitiin, että kehittämistyö edellyttäisi kunakin vuonna yhden henkilötyövuoden, joka koostuisi useamman henkilön työpanoksesta. Toteutunut osahankkeen tehtäviin käytetty työmäärä oli vuonna 2001 0,5 henkilötyövuotta, vuonna 2002 1 henkilötyökuukausi ja vuonna 2003 0,5 henkilötyökuukautta.

Työseminaarien järjestäminen osoittautui tehokkaaksi menetelmäksi saada esille eri tahojen näkemyksiä. Onnistuakseen tällaiset seminaarit ja keskustelutilaisuudet edellyttävät hyvän valmistelun. Myös tulosten kokoamiseen loppukeskustelun ja yhteenvetomuistion muodossa on hyödyllistä käyttää runsaasti aikaa, jotta tulokset saadaan hyödynnettyä jatkotyössä.

Ennaltaehkäisyn toimintaohjelman valmistelun kannalta huono ratkaisu oli tehdä valmistelu irrallaan samaan aikaan käynnissä olleesta pelastusosaston strategiatyöstä. Toimintaohjelman valmistelu olisi pitänyt antaa osaston strategiatyössä mukana olevan henkilön vastuulle. Nyt valmistelussa ei pystytty hyödyntämään sitä taustatyötä ja niitä keskusteluja, jotka olivat osa esimerkiksi pelastusosaston vision ja toiminta-ajatuksen määrittämistä.

Liite 21. Pelastustoimen kehittämishanke, valistus ja neuvonta

SISÄASIAINMINISTERIÖ 31.12.2003
Pelastustoimen kehittämishanke

OSAHANKKEEN RAPORTTI
Osahankkeen nimi: Ennaltaehkäisyn tehostaminen

b) Pelastustoimen tiedotuksen sekä valistuksen ja neuvonnan tehostaminen

Osahankkeen toimeksianto

Sisäasiainministeriö asetti 25.1.2001 pelastustoimen kehittämishankkeeseen liittyvän Valistuksen ja neuvonnan työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli ennaltaehkäisyn tehostamisen osahankkeessa

1) Selvittää pelastustoimen tiedotuksen sekä neuvonnan ja valistuksen tehostamista
2) Määritellä tiedotuksessa, valistuksessa ja neuvonnassa vastuunjaot kunnan ja alueen sekä eri hallinnonalojen kesken
3) Laatia viestinnän strategia

Työryhmän toimikausi oli sama kuin pelastustoimen kehittämishankkeella eli vuoden 2003 loppuun saakka.

Työryhmän kokoonpano:
Ylitarkastaja Maija Peltokangas, sisäasiainministeriö, työryhmän puheenjohtaja
Viestintäpäällikkö Liisa Joutsi, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
Apulaispalopäällikkö Osmo Turunen, Suomen Palopäällystöliitto
Johtava palotarkastaja Mikko Autere, Suomen Palopäällystöliito
Yliopettaja Pekka Rantala, Pelastusopisto, Kuopio
Ylitarkastaja Vesa-Pekka Tervo, sisäasiainministeriö

Osahankkeen toteutus

Työryhmä aloitti työnsä keskustelemalla laajasti saamastaan tehtävästä. Työryhmä pohti mm. valistuksen ja neuvonnan käsitteitä, perusperiaatteita ja tavoitteita. Työryhmän jäsenet arvioivat oman kokemuksensa pohjalta valistus- ja neuvontatyön suunnittelua ja toteutusta.

Työryhmä päätyi varhaisessa vaiheessa toteamukseen, että pelastustoimen valistuksessa ja neuvonnassa tarvitaan suunnitelmallisuutta ja toiminnan ohjausta. Työryhmä ryhtyi valmistamaan opasta, jonka avulla palokunnat voisivat suunnitella ja toteuttaa valistustyötään suunnitelmallisesti. Oppaan kirjoitustyö tehtiin pelastusosastolla. Oppaan asiasisällöistä ja painotuksista sovittiin työryhmän kokouksissa.

Työryhmä kokoontui vuonna 2000 kaksi kertaa (7.11. ja 14.12.), vuonna 2001 kahdeksan kertaa (22.1.,15.2.,22.3.,3.5.,31.5.,13.9.,26.10. ja 23.11.), vuonna 2002 kahdeksan kertaa (12.2., 14.3.,11.4.,22.5.,29.8.,7.11.,.15.11. ja 12.12.) ja vuonna 2003 neljä kertaa (10.2.,17.3., 8.4. ja 19.8.).

Työryhmä julkaisi pelastustoimen kehittämishankkeen www-työympäristön sivuilla seuraavat dokumentit:

5.4.2002	Oppaan sisällysluettelo
5.4.2002	Perustiedot ja valmiudet
5.4.	Valistuksen ja neuvonnan tarkistuslista
28.6.2002	Opasluonnos
14.1.2003	Opasluonnos, tammikuun versio.

Pelastusosaston johtoryhmä päätti 25.4.2003 lähettää opasluonnoksen lausuntokierrokselle. Lausuntopyyntö (SM-2003-01536/Tu-324) lähetettiin lääninhallituksiin, Pelastusopistolle, pelastustoimen alueille, alan järjestöille sekä ammattiliitoille, yhteensä 35 lausuntopyyntöä. Opasluonnoksesta saatiin 20 lausuntoa. Lausuntonsa antoivat neljä lääninhallitusta, 11 pelastustoimen aluetta, kolme pelastustoimen järjestöä sekä alan ammattiliitot. Myös Pelastusopiston AmkA2-kurssin oppilaat lukivat ja kommentoivat opasluonnosta oppilastyönään. Opasluonnoksesta annettiin erittäin myönteisiä palautetta.

Saadut lausunnot ja kommentit otettiin huomioon ja opasta muokattiin saatujen lausuntojen perusteella. Oppaan käsikirjoitus valmistui syyskuussa 2003. Opas julkaistiin joulukuussa 2003 sisäasiainministeriön, Pelastusopiston ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön yhteisjulkaisuna.

Määrärahat

Osahankkeelle varattiin määrärahoja kokous- ja matkakuluihin, valistusoppaan julkaisemisesta aiheutuviin kuluihin sekä seminaarikuluihin. Määrärahoja käytettiin vuosina 2001 ja 2002 ainoastaan kokous- ja matkakuluihin. Vuonna 2003 määrärahoja käytettiin kokous- ja matkakuluihin sekä ”Pelastuslaitoksen valistustyön suunnittelu” -oppaan julkaisukuluihin.

Osahankkeen käyttämät määrärahat vuosina 2001–2003:

	määräraha	käytetty
2001	30000 markkaa	21834,27 markkaa
2002	10100 euroa	3080,26 euroa
2003	10000 euroa	10000,00 euroa

Arvio osahankkeen toteutuksesta

Valistuksen ja neuvonnan työryhmän kokoonpano osoittautui onnistuneeksi ja toimivaksi. Ryhmässä oli mukana kaksi kentän edustajaa palokunnista, pelastusalan valistustyötä tekevän järjestön, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön edustaja, pelastusalan ammatillisen oppilaitoksen Pelastusopiston edustaja sekä pelastusosaston kaksi virkamiestä.

Laaja lausuntokierros ja Pelastusopiston päällystöopiskelijoilta saatu palaute tukivat myös merkittävästi oppaan valmistumista.

Valistus- ja neuvontatyön tehostamisvaatimukset edellyttävät suunnitelmallista ja tavoitteellista valistustyötä jokaiselta palokunnalta. Työryhmän työn tuloksena valmistunut opas ”Pelastuslaitoksen valistustyön suunnittelu” auttaa pelastuslaitosta rakentamaan oman valistustyön suunnittelujärjestelmänsä. Osahankkeen tuottama opas tulee tarpeeseen.

Liite 22. Pelastustoimen kehittämishanke, johtaminen

SISÄASIAINMINISTERIÖ 23.12.2003
Pelastusosasto

OSAHANKKEEN RAPORTTI
Osahankkeen nimi: Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmän kehittäminen

Osahankkeen toimeksianto

Osahankkeelle johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmän kehittäminen määriteltiin hankesuunnitelmassa seuraavat tehtävät:

- Määritellä pelastustoimen johtamiseen osallistuvien tahojen tehtävät ja keskinäinen työnjako normaali- ja poikkeusoloissa (kunta / pelastusasema, alueellinen pelastustoimi, hätäkeskus/johtokeskus, lääninhallitus, sisäasiainministeriö)
- Tarkistaa väestönsuojelun määrittely sekä selvittää rajankäynti valmiuslain mukaisen varautumisen kanssa sekä määritellä poikkeusolojen vastuut ja keskinäinen työnjako eri toimialoilla
- Määritellä viesti- ja hälytysjärjestelmien ylläpitovastuu sekä johtokeskusten rakentamis- ja ylläpitovastuu

Osahankkeen toteutus

Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmän kehittämistyöryhmä
Sisäasiainministeriö asetti 10.11.2000 osahankkeen toteuttamista varten johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmän kehittämistyöryhmän, jonka puheenjohtajaksi nimettiin pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare ja jäseniksi neuvotteleva virkamies Timo Viitanen, pelastusylitarkastaja Einari Kapiainen, palopäällikkö Kalervo Laaksonen, palopäällikkö Tapio Hietaniemi ja toimistoinsinööri Juhani Porthan, joka toimi myös työryhmän sihteerinä. Tehtävä kesti koko pelastustoimen kehittämishankkeen ajan eli vuoden 2003 loppuun saakka.

Työryhmä käsitteli asiaa kokouksissaan ja kuuli niiden yhteydessä asiantuntijoita sekä järjesti asian valmisteluun liittyen kolme seminaaria, joihin osallistui yhteensä 120 henkilöä.

Työryhmä luovutti raporttinsa sisäasiainministeriölle 18.4.2002 Raportti jätettiin hyvissä ajoin ennen määräaikaa tavoitteena, että työryhmän ehdotukset olisivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa käytettävissä lainsäädännön valmistelussa.

Työryhmä esitti raportissaan toimeksiantonsa mukaiset ehdotukset, joista on seuraavassa yhteenveto:

1) **Käsitteistön yksinkertaistaminen**
Pelastustoimi jaetaan kahteen osa-alueeseen: onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminta. Pelastustoimelle kuuluvat väestönsuojelutehtävät sisältyvät edellä mainittuihin alueisiin. Väestönsuojeluun kuuluvat asiat sisällytetään eri toimialojen valmiussuunnitteluun ja väestönsuojeluun sisältyvät yleiset velvoitteet sisällytetään valmiuslakiin.

2) **Organisoinnin ja johtamisen periaatteet**
Mahdollisimman yhdenmukainen organisaatiorakenne, terminologia ja selkeät johto- ja vastuusuhteet sekä normaali- että poikkeusoloissa. Linja - esikunta organisaatiomalli on paras rakennemalli pelastustoiminnan johtamisessa.

3) Alueellisen pelastustoimen tehtävät
Lähes kaikki kunnan pelastustoimen vastuulla olevat tehtävät siirretään alueellisen pelastustoimen tehtäviksi.

4) Pelastustoiminnan yksiköt
Pelastustoiminnan resurssien perusrakenne on samanlainen koko maassa ja samanlainen sekä normaali- että poikkeusoloissa. Perusrakenne on seuraava: pelastusyksikkö (1+5), pelastusjoukkue, jossa on kolme pelastusyksikköä ja pelastuskomppania, jossa on kolme pelastusjoukkuetta. Pelastusjoukkueelle ja pelastuskomppanialle voidaan alistaa lisäresursseja suuronnettomuuksissa ja poikkeusoloissa. Johtajan tulee tarvittaessa pystyä johtamaan yläpuolellaan olevaa johtamistasoa.

5) Muiden viranomaisten ja tahojen osallistuminen pelastustoimintaan
Alueellinen pelastustoimi sopii pelastustoimen alueella sijaitsevien pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen kanssa tarpeellisista yhteistoimintaa koskevista järjestelyistä.

6) Pelastustoiminnan lisäresurssit poikkeusoloissa
Pelastusviranomaiset ja muut pelastustoimintaan osallistuvat tahot osallistuvat pelastustoimintaan siten kuin valmiuslaissa ja kunkin tahon omassa lainsäädännössä säädetään. Resurssien tarve määräytyy pelastustoimen alueella laadittavan riskianalyysin pohjalta. Alueellinen pelastustoimi koordinoi osallistumista pelastustoimintaan ja pelastustoiminnan suunnittelua.

7) Pelastustoiminnan johtaminen
Alueellisella pelastustoimella tulee olla valmiudet huolehtia pelastustoiminnan johtamisesta alueellaan varsin itsenäisesti. Pelastustoiminnan johtovastuu kullakin johtamistasolla tulee olla aina olemassa, että portaaton siirtyminen suuronnettomuuksiin ja aina poikkeusoloihin saakka on mahdollista joustavasti.

Suuronnettomuuksia ja poikkeusoloja varten tulee luoda valmiudet hyödyntää hätäkeskusten palveluja onnettomuustilannekuvan luomisessa ja välittämisessä tarvitsijoille sekä tuottaa pelastustoiminnan johdon tarvitsemia kulloisenkin tilanteen edellyttämiä palveluja.

Pelastustoiminnan johtaminen tulee turvata eri johtamistasoilla myös poikkeusoloissa. Peruslähtökohtana on, että hätäkeskusten yhteyteen rakennettavia johtokeskustiloja käyttää alueellinen pelastustoimi sekä suuronnettomuustilanteissa että poikkeusoloissa. Jos tämä ei ole mahdollista, ratkaisut suunnitellaan erikseen aluekohtaisesti.

8) Jatkovalmistelu
Työryhmä esitti, että tehtäväalueen tarkastelua jatketaan yhteistyössä alueellisten suunnittelijoiden kanssa ja lopputuloksena tuotetaan johtamisohje vuoden 2003 loppuun mennessä. Ohje antaa perustan pelastustoiminnan järjestämiselle ja johtamiselle. Tätä varten ehdotetaan perustettavaksi uusi työryhmä.

Työryhmä esitti 25.4.2001 kannanottonsa lakiesitysluonnokseen koskien pelastustoimen alueiden muodostamista ja esitystä pelastustoimen aluejaoksi. Työryhmä esitti lausunnossaan, että johtamisjärjestelmän näkökulmasta hätäkeskusalueet ja pelastustoimen alueet tulisi olla yhteneviä ja että alepelastuslaitokset (alueiden pelastustoimet) tulisi olla suoraan sisäasiainministeriön alaisia.

Johtamisopas

Työryhmän esityksen mukaisesti sisäasiainministeriö asetti 28.1.2003 ohjausryhmän johtamisoppaan laatimista varten. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimettiin pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare ja jäseniksi ylitarkastaja Rami Ruuska, ylikomisario Hannu Hannula (4.10.2003 lähtien ylikomisario Jaakko Wallenius), lääkintöneuvos Jouko Söder, komentajakapteeni Taneli Uosukainen, pelastuspäällikkö Seppo Männikkö, pelastuspäällikkö Esa Pulkkinen, palomestari Markku Mäkelä sekä sihteeriksi osastosihteeri Karin Wikström. Oppaan kirjoittajaksi nimettiin yliopettaja Esko Kaukonen. Tavoitteena oli, että opas olisi valmis vuoden 2003 loppuun mennessä.

Johtamisopas on tällä hetkellä luonnosasteella ja työ jatkuu omana hankkeena jatketun määräajan ollessa 30.6.2004.

Jatkoselvitykset

Pelastusosasto nimesi pelastusosaston sisäisen työryhmän puheenjohtajana hallitusneuvos Esko Koskinen tekemään ehdotuksen pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisjärjestelmäksi johtamis- ja vss-järjestelmän kehittämistyöryhmän raportin pohjalta sekä valmistelemaan suunnitelman pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tieto- ja tietoliikennejärjestelmän aikaansaamiseksi sekä ohjata järjestelmän suunnittelua ja toteuttamista.

Työryhmä valmisteli linjausmuistio 4.10.2002 Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisjärjestelmä, joka toimitettiin pelastustoimen alueellisten valmistelijoiden käyttöön. Muistiossa käsiteltiin pelastustoiminnan resursseja ja niiden johtamista, muiden viranomaisten ja tahojen osallistumista pelastustoimintaan ja pelastustoiminnan lisäresursseja poikkeusoloissa.

Työryhmä valmisteli toisen muistion 18.5.2003 Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtaminen, jossa käsiteltiin johtamistoimintaa eri hallintotasoilla mukaan lukien hätäkeskusten tehtäviä johtamisjärjestelmässä. Pelastusosasto lähetti muistion kaikille ministeriöille, lääninhallituksille, alueiden pelastustoimille ja muille keskeisille yhteistyötahoille.

Työryhmä on edelleen valmistellut pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisessa tarvittavaa tieto- ja tietoliikennejärjestelmää. Selvitystyö jatkuu vuonna 2004 omana hankkeena.

Arviointia

Työryhmä linjasi aluksi pelastustoiminnan organisoinnin ja johtamisen periaatteet, jotka se pyrki esityksissään ottamaan mahdollisimman kattavasti huomioon. Alkuvaiheessa kävi ilmi, että väestönsuojelun organisointi tuli alueellisessa pelastustoimessa kuntakohtaista järjestelyä monimutkaisemmiksi. Vastuu väestönsuojelusta jakautuisi sekä kunnille että alueelliselle pelastustoimelle. Lisäksi väestönsuojelun rajapinta valmiussuunnitteluun saattaisi aiheuttaa epäselvyyttä. Valtioneuvoston asettama selvitysmieskin käsitteli edellä mainittua hyvin vähäisesti loppuraportissaan. Näiden rajapintojen ja vastuiden selkiyttämiseksi työryhmä esitti väestönsuojelun yleisten velvoitteiden sisällyttämistä valmiuslakiin ja väestönsuojelun sisällyttämistä entistä selkeämmin osaksi valmiussuunnittelua.

Työryhmän luonnostelemia linjauksia ja ehdotuksia käsiteltiin valmisteluvaiheessa muun muassa kolmessa seminaarissa. Osa ehdotuksista sai selkeää kannatusta ja osa aiheutti paljon keskustelua. Viimeksi mainittuja olivat väestönsuojelun järjestelyt ja vastuut sekä väestönsuojelullisen aluejaon ja johtopaikkojen (suojelupiirit, suojelulohkot ja suojeluyksiköt) tarve ja vastaisiko niistä kunnat vai alueellinen pelastustoimi. Samoin pelastusmuodostelmien

nimike-ehdotus (pelastusyksikkö, pelastusjoukkue ja pelastuskomppania) herätti sekä kannatusta että vastustusta. Kuitenkaan vastaehdotuksia ei noussut esiin ja käytössä olleita ”lähtö”-termejäkään ei pidetty hyvinä.

Työryhmän ehdotuksista osa oli sellaisia, joita ei katsottu voitavan tässä vaiheessa sisällyttää lainsäädäntöön johtuen pelastuslain valmistelun aikataulusta, aluejaotuksissa tehdyistä ratkaisuista tai riittävä laajan selvityksen puuttumisesta. Niiden tarkastelu siirtyisi seuraavaan lainsäädännön kehittämisvaiheeseen. Jatkoselvityksissä käsiteltiin työryhmän ehdotukset ja pelastusosaston toimesta annettiin aikaisemmin mainitut muistiot suunnitteluperusteiksi.

Johtamis- ja väestönsuojelujärjestelmän kehittäminen osoittautui kokonaisuudessaan vaikeaksi tehtäväksi. Tämä näkyi myös siinä, että asiaa valmisteli kaksi erillistä työryhmää, joista molemmat paneutuivat tehtäväalueeseen varsin perusteellisesti ja ratkaisujen löytäminen vaati paljon työtä.

Tässä vaiheessa voidaan esittää kysymyksiä: Miten asiat ovat toteutuneet kentällä ja ovatko ne pelastusosaston esittämien linjausten mukaisia? Onko ohjaus ollut riittävää? Olisiko tarvittu säädösohjausmahdollisuutta? Pidetäänkö hyväksyttävänä, että ratkaisut eri pelastustoimen alueilla ovat erilaisia vai pitäisikö niiden olla samanlaisia? Käytetäänkö pelastustoimen resursseja kuntien valmiussuunnittelun koordinointiin ja kuntien johtamisvalmiuksien ylläpitämiseen, mitä hyötyä ja haittoja tästä on? Onko johtamisketju liian moniportainen, erityisesti lääninhallituksen rooli? Ovatko johto- ja vastuusuhteet selkeät erilaisissa onnettomuustilanteissa ja niiden laajetessa (onnettomuudet – suuronnettomuudet – poikkeusolot)?

Alueiden pelastustoimien aloittaessa toimintansa vuoden 2004 alusta oli niiden pelastustoiminnan ja väestönsuojelun organisoinnissa, käytetyssä terminologiassa ja kytkennöissä kuntien valmiussuunnitteluun paljon eroja. Peruskunnista on tullut paineita alueiden pelastustoimille huolehtia samanlaisista kuntaa tukevista tehtävistä kuin aikaisemminkin esimerkiksi kuntien valmiussuunnitteluun liittyen. Aikaisemmin mainituissa pelastusosaston antamissa muistioissa esitettyjä linjauksia ei ole noudatettu kuin osittain. Arvioinnit tulevina vuosina osoittavat, mitenkä vastuiden määrittely ja organisointi ovat käytännössä onnistuneet.

Pelastusylitarkastaja
Tarmo Kopare

Liite 23. Pelastustoimen kehittämishanke, vapaaehtoistoiminta

SISÄASIAINMINISTERIÖ Liite
Pelastusosasto
Pelastustoimen kehittämishanke LUONNOS 1, 2003

Kokemuksia pelastustoimen kehittämishankkeesta:

OSAHANKE 5: VAPAAEHTOISEN JA SIVUTOIMISEN PALOKUNTATOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN ALUEELLISESSA PELASTUSTOIMESSA

Osahankkeen toimeksianto

Hankesuunnitelman mukaan osahankkeen tehtävänä oli:

- Selvittää vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan (sopimuspalokunnat, sivutoimiset palokunnat sekä tehdas- ja laitospalokunnat) toimintaedellytykset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus, mm. rekrytointi, koulutus, yhteistyö päätoimisen henkilöstön kanssa
- Määritellä mallisopimuksen perusteet.

Valmisteluvastuu:
SM/PEO/Onnettomuuksien ehkäisy-yksikkö, vastuuhenkilö Simo Tarvainen

- palokuntasopimusmallin valmistelu: Kuntaliitto ja SSPL

Ajoitus:

- Säädöshankkeen I vaiheen ehdotukset vuoden 2001 alussa
- Säädöshankkeen II vaiheen ehdotukset vuoden 2002 alussa
- Muu valmistelutyö 2001–2003
- Tutkimussopimus vapaaehtoisuuteen perustuvan palokuntatyön yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tutkimus valmistuu 30.11.2002. (Tampereen yliopisto)

Työskentelyä varten asetettiin 9.1.2001 työryhmä (asettamiskirje liitteenä). Työryhmän jäsenet valittiin edustamaan eri palokuntamuotoja eri puolilta Suomea. Työryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 10.01.2001. Työryhmä kokoontui 15 kertaa.

Vapaaehtoispalokuntatoimintaa koskevan sopimusjärjestelmän laatiminen irrotettiin hankkeesta. Sopimusjärjestelmästä neuvottelivat Suomen Kuntaliitto ja Suomen Sopimus- palokuntien Liitto ry.

Vapaaehtoistoiminnan kehittämishankkeeseen liittyen sisäasianministeriö antoi asetuksen (873/23.10.2001) kunnan palokunnan sivutoimisen ja sopimuspalokunnan sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvan henkilöstön koulutusvaatimuksista. SPEK julkaisi ohjeen vapaaehtoishenkilöstön koulutuksesta 7.10.2002.

Vapaaehtoistoiminnan kehittämisen tavoite:

Turvata vapaaehtoisen palokuntatyön jatkuvuus osana alueellista pelastustointa.

Alueellisen pelastustoimen suunnittelussa ja toteutuksessa hyödynnetään nykyisen vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan hyvät ja toimivat puolet; ongelmakohdat paikannetaan, analysoidaan ja niille tehdään parannusehdotukset.

Osahankkeessa käsiteltiin muita kuin päätoimisia palokuntia eli sivutoimisia, vapaaehtoisia, tehdas- ja laitospalokuntia.

Vapaaehtoistoiminnan kehittämisen toteutus / Toimenpiteet

SM järjesti keväällä 2001 viisi alueellista tilaisuutta vapaaehtoisten informoimiseksi osahankkeesta: Forssa 17.2., Mikkeli 18.2., Rovaniemi 4.3., Alajärvi 10.3. ja Kajaani 24.3.

Käynnistettiin neuvottelut Tampereen ja Jyväskylän yliopistojen kanssa tutkimushankkeen teettämisestä. Tutkimus vapaaehtoispalokuntatoiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tilattiin Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitokselta. Tutkimus aloitettiin 1.6.2001. Sen rahoitti Palosuojelurahasto. Tutkimuksen väliraportti oli käytettävissä tammikuussa 2002. Loppuraportti luovutettiin sisäasiainministeriölle 16.11.2002. Tutkimuksesta tehtiin myös ruotsinkielinen tiivistelmä, joka on saatavana nettiversiona.

Osahankkeesta valmistui ensimmäinen väliraportti elokuussa 2001 ja toinen väliraportti huhtikuussa 2002. Tämä versio siirrettiin myös PeTo www-työympäristöön.

Työryhmän laatima kehittämisohjelma vapaaehtoisen palokuntatoiminnan järjestämisestä alueellisessa pelastustoimessa luovutettiin sisäasiainministeriölle 16.11.2002. Kehittämisohjelman tiivistelmä julkaistiin myös ruotsiksi, englanniksi ja saksaksi.

Osahankkeen vastuuhenkilön Simo Tarvaisen siirryttyä SPEK:n palvelukseen otti Tero Paasiluoto vastatakseen tästä osahankkeesta 1.8.2002 alkaen. Vastuun siirto oli kuitenkin muodollinen, lähinnä organisatorinen, sillä Tarvainen vastasi osahankkeen käytännön työstä marraskuuhun 2002.

Hankkeeseen liittyen 17.12.2002 allekirjoitettiin Kuntaliiton ja Suomen Sopimuspalo-kuntien liiton toimesta osapuolten välinen valtakunnallinen puitesopimus sopimuspalo-kuntien asemasta alueellisessa pelastustoimessa 1.1.2003 – 31.12.2010.

Kuntaliitto ja Suomen Sopimuspalokuntien liitto valmisteli myös mallin siirtosopimuksesta, jolla yksittäisten kuntien vastuulla olevat palokuntasopimukset siirretään alueen pelastustoimien vastuulle. Sopimusosapuolina ovat sopimuspalokunta, kunta ja alueen pelastustoimi.

Vapaaehtoispalokuntien kehittämisohjelman siirtämistä käytäntöön edistettiin järjestämällä keväällä 2003 alan järjestöjen kanssa neljä alueellista informaatio- ja keskustelutilaisuutta: Hyvinkäällä, Mikkelissä, Ikaalisissa ja Oulussa.

Kuntaliitto ja Suomen Sopimuspalokuntien liitto esittelivät valmistelemansa aluesopimuk-sen alueen pelastustoimien ja sopimuspalokuntien välillä.

Kesäkuun loppuun 2003 mennessä kuudella pelastustoimen alueella oli siirtosopimukset tehty ja yhdellä alueella oli aloitettu neuvottelut aluesopimuksesta.

Valtion osoittamat määrärahat

Valtion talousarviosta käytettiin osahankkeeseen määrärahoja seuraavasti:

Vuonna 2001	45 322.10 €
Vuonna 2002	21.057,18 €
Vuonna 2003 määrärahoja osoitettiin	10.000,00 €
Yhteensä	76.379 €

Vapaaehtoistoiminnan tutkimukseen saatiin Palosuojelurahastosta avustusta:

Vuonna 2001	25.728 €
Vuonna 2002	42.067 €
Yhteensä	**67.795 €**

Osahankkeeseen käytettiin yhteensä 144.174 €

Arvio osahankkeen toteutuksesta

Runsaasta tiedottamisesta huolimatta vapaaehtoisessa kentässä esiintyi epätietoisuutta hankkeen tavoitteista.

Sopimuspalokuntalaiset näkivät alueellisen pelastustoimen suurimpina uhkina:

- vanhan kaluston siirtämisen VPK:lle ja sijoittamisen alueen pieniin ja syrjäisiin kuntiin
- toiminnan keskittämisen
- pelko kustannusten noususta ja kuntien säästötavoitteista
- pitenevät etäisyydet pidentävät toimintavalmiusaikoja
- alueiden suurentuessa paikallistuntemus heikkenee
- päätöksentekijät etääntyvät vapaaehtoistoiminnasta
- sopimuspalokuntalaisten arvostus vähenee
- toimintaedellytykset heikkenevät
- yhteys pelastusviranomaisiin katkeaa
- koulutuksen järjestäminen ja siihen osallistuminen vaikeutuu
- uusien jäsenten rekrytointi hankaloituu, koska yhteys välittömään ympäristöön katkeaa.

Toisaalta sopimuspalokuntalaiset näkivät alueellisen pelastustoimen suurimpina hyötyinä:

- kustannussäästöt
- henkilöstön erikoistumisen ja erikoiskaluston hyödyntämismahdollisuudet
- nopeuden lisääntymisen, koska lähin palokunta on mahdollista saada paikalle
- pelastustoimen kokonaiskoordinaation ja yhteistyön paranemisen
- koulutuksen kehittymisen
- tehokkuuden parantuminen.

Osahanke korosti voimakkaasti vapaaehtoissektorin kehittämistä laatimalla tutkimuksia, selvityksiä ja varsinkin uusia sopimusmalleja, joiden toivottiin rauhoittavan sopimus-palokuntia ja luovan uskoa toiminnan jatkuvuuteen.

Sisäasiainministeriö ASETTAMISPÄÄTÖS SM 0668:04/2000
9.1.2001

VAPAAEHTOISEN JA SIVUTOIMISEN PALOKUNTATOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN ALUEELLISESSA PELASTUSTOIMESSA (osahanke nro 5)

Asettaminen

Sisäasiainministeriö on tänään asettanut pelastustoimen kehittämishankkeeseen kuuluvan työryhmän selvittämään vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan järjestämistä alueellisessa pelastustoimessa.

Toimikausi
3.1.2001 – (enintään) 31.12.2003

Tehtävä
- Selvittää vapaaehtoisen ja sivutoimisen palokuntatoiminnan (sopimuspalokunnat, sivu- toimiset palokunnat sekä tehdas- ja laitospalokunnat) toimintaedellytykset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus mm. rekrytointi, koulutus ja yhteistyö päätoimisen henkilöstön kanssa.
- Määritellä mallisopimuksen perusteet

Organisointi
Puheenjohtaja
Tarvainen Simo, ylitarkastaja, SM

Jäsenet
Honkanen Jari, suunnittelija, SM jäsen / sihteeri
Jaakkola Anitta, Ranuan VPK
Jaatinen Petri, järjestöpäällikkö, SPEK jäsen / sihteeri
Jäämaa Riitta, naistyötoimikunnan pj, SPEK
Kaarakainen Ilkka, vanhempi opettaja, pelastusopisto
Konttinen Pauli, pj. Hämeenlinnan VPK
Levon Heikki, palopäällikkö, Kuusamo
Mattila Mikko, turvallisuuspäällikkö, Myllykoski Paper
Niinimaa Raimo, Ruukin puolivakinainen palokunta
Pukkinen Jaakko, toiminnanjohtaja, Pohjanmaan pelastusalan liitto
Virtanen Tommi, nuorisotyötoimikunnan pj. SPEK

Tarvittaessa työryhmä voi kutsua kuultavakseen asiantuntijoita.

Kustannukset ja rahoitus
Työryhmän menot maksetaan momentilta 26.80.21.4. kokouksista ei makseta kokouspalkkioita. Matkakustannukset maksetaan valtion matkustussäännön mukaan.

Pelastusylijohtaja Pentti Partanen

Projektipäällikkö Tarja Oksanen

Liite 24. Pelastustoimen kehittämishanke, informaatio-ohjaus

Pelastustoimen kehittämishanke Liite
Joulukuu 2003

Kokemuksia pelastustoimen kehittämishankkeesta:

OSAHANKE 6: INFORMAATIO-OHJAUS

Osahankkeen toimeksianto

Hankesuunnitelman mukaan ”koulutuksen kehittämisen” -osahankkeen tehtävänä on:

- määritellä uudistusta tukevan valmennuksen tarve, kohderyhmät sekä tavoitteet
- luoda valmennusjärjestelmä, joka antaa päällystölle johtamisvalmiuksia ja valmiudet pelastustoimen uudistamiseen
- määritellä valmennustilaisuuksien sisältö ja järjestämisvastuu

Valmisteluvastuu: SM/PEO/koulutus- ja tiedotusyksikkö, vastuuhenkilö Simo Tarvainen. Vastuuhenkilöksi nimettiin 15.3.2001 alkaen Tero Paasiluoto. Samalla vastuu osahank-keesta siirtyi kehittämis- ja hallintoyksikölle.

Ajoitus
- valmennusjärjestelmän suunnittelu käynnistyy keväällä 2001
- valmennus käynnistyy keväällä 2002
- www-työympäristön käyttöönotto alkuvuodesta 2002
- täydentäviä seminaareja vuonna 2003

Osahanketta varten asetettiin työryhmä 26.3.2001 (kokoonpano liitteenä). Työryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 9.4.2001.

Työryhmä teki ehdotuksen pelastustoimen kehittämishankkeen ohjaus- ja informaatio- järjestelmäksi kokouksessaan 25.–26.9.2001. (liitteenä). Osahankkeen nimi muutettiin 1.3.2002 koulutuksen kehittämisestä informaatio-ohjaukseksi.

Informaatio-ohjauksen tavoitteena on
- tukea muutoksen hallintaa
- edistää uuden toimintakulttuurin muodostumista
- tukea hankkeen toteutumista
- kasvattaa tasavertaiseen kumppanuuteen, yhdessä tekemiseen ja kokemusten vaihtoon
- yhtenäistää toimintoja tarvittavilta osilta.

Ohjausta annettiin:

1) Internetin avulla ajankohtaista tietoa hankkeesta yleensä ja esimerkkejä alueellisen toiminnan järjestämisestä
2) järjestämällä ohjaus-, seminaari- ja valmennustilaisuuksia.

Informaatio-ohjauksen kohderyhmät, tavoitteet ja vastuutahot:

1) **Päättäjät** (maakuntajohtajat, kunnanjohtajat, luottamushenkilöt)
   Tavoite: tarjota informaatiota hankkeesta, pyrkiä sitouttamaan kohderyhmä hankkeeseen ja käynnistämään tai ylläpitämään alueellinen prosessi.
   Vastuu: Suomen Kuntaliitto ja sisäasiainministeriö.

2) **Pelastustoimen henkilöstö** (päätoiminen, sivutoiminen ja vapaaehtoinen henkilöstö)
   Tavoite: tarjota informaatiota ja keskustelutilaisuuksia hankkeesta sekä ajankohtaistietoa erillishankkeista. Vastuu: alan järjestöt.

3) **Alueellisen toteutuksen valmistelijat** (alueiden nimeämät valmisteluista vastuussa olevan virkamiehet)
   Tavoite: alueellisten vastuuhenkilöiden saattaminen yhteen informaation jakamiseksi ja kokemusten vaihtamiseksi, valmisteluprosessin edistämiseksi sekä valtakunnallisesti yhtenäisten mallien ja toimintaperiaatteiden luomiseksi ja vakiinnuttamiseksi.
   Vastuu: sisäasiainministeriö ja pelastusopisto.
   (Liitteenä alueellisten valmistelijoiden erillinen valmennusohjelma).

Sisäasiainministeriö panosti eniten tähän kolmanteen kohderyhmään.

Muu ohjaustoiminta

Sisäasiainministeriön toimesta jaettiin ja tarjottiin runsaasti kirjallisuuslähteitä uudenmallisesta johtamistoiminnasta. Kirjallisuus käsitteli mm. integraatiota, asiakassuhteiden hoitamista, tiimityöskentelyä, prosessijohtamista, kumppanuuksia, verkottumista ja johtamisen psykologiaa.

Samoin tiedotettiin eri koulutusinstituutioiden tarjoamista, kehittämishankkeeseen sopivista, koulutustilaisuuksista, joihin tulevilta alueilta voitiin hakeutua oma-aloitteisesti.

Informaatio-ohjauksen toteutus

SM:n pelastusosaston internet sivuille perustettiin hankesivut, joille laitettiin hanketta koskevaa aineistoa, tiedotteita, päätöksiä. Kotisivuille perustettiin myös FOORUMI keskustelua ja vapaata mielipiteen vaihtoa varten.

Laadittiin työsuunnitelma koulutuksen kehittämisen osahankkeesta. Työryhmä laati SWOT analyysin alueellisesta pelastustoimesta, alueellisen onnistumisen ehdot sekä laati luettelon alueen perustamistehtävistä.

Päättäjille ja alan henkilöstölle suunnattu informaatio-ohjaus tapahtui luento- ja koulutus- tilaisuuksissa. Järjestöistä ainakin SSPL, SPPL, SPEK ja KTV käsittelivät hankkeeseen liittyviä asioita omissa koulutustilaisuuksissa.

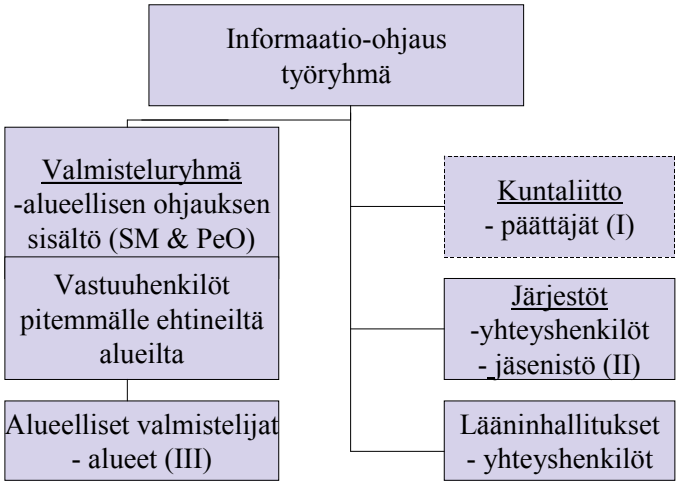
Työryhmä laati seminaarissaan 25.–26.9.2001 informaatio-ohjausohjelman (liite), jonka SM hyväksyi tilannekatsauskokouksessa 13.11.2002.

SM perusti tammikuussa 2002 internet ympäristössä toimivan suunnitteluverkon (PeTo www-työympäristö), jonne SM myönsi käyttäjäoikeudet valtakunnallisissa ja alueellisissa valmisteluryhmissä aktiivisesti suunnitteluun osallistuville, yhteensä 312 henkilölle.

Alueilta pyydettiin tietoa nimetyistä alueellisen toteutuksen valmistelijoista. Kun päätökset viipyivät, pyydettiin 1. valmennusjaksolle mukaan tulevien alueiden keskeiset alan vaikuttajat olettaen, että he osallistuvat joka tapauksessa keskeisesti alueellisiin valmisteluihin.

Tarkistettiin informaatio-ohjaustyöryhmän toimenkuvaa verrattuna valmennusjaksojen ohjelmia valmisteleviin suunnitteluryhmiin. Työryhmän todettiin vastaavan koko infor- maatio-ohjauksesta eli kaikille kohderyhmille tarkoitetusta toiminnasta, kun taas suun- nitteluryhmät keskittyvät vain alueellisiin valmistelijoihin.

Informaatio-ohjaus (osahanke 6)



Valtioneuvoston päätettyä 7.3.2002 pelastustoimen alueista lähetettiin välittömästi kutsu ns. alueellisille valmistelijoille ensimmäiselle valmennusjaksolle. Jakso pidettiin 38 osan- ottajalle Hyvinkäällä 18.-20.3.2002. Aiheina oli mm. muutoksen hallinta ja muutoksessa menestyminen, alueellinen johtajuus, henkilöstön valmentaminen muutokseen sekä hallinnollis-juridiset valmistelut. **Huom! VTV huomautti, että valmentautuminen olisi tullut aloittaa aikaisemmin (**VTV:n tarkastuskertomus 61/2003 pelastustoimen kehittämishankkeesta). *Järjestelmälliseltä ohjaukselta puuttui kohderyhmä ennen alueiden muodostamispäätöstä ja alueellisten valmistelijoiden nimeämistä. Varhaisempi ohjaustoiminta hoidettiin laajalla tiedottamisella.*

Lääninhallituksia ja alan järjestöjä pyydettiin nimeämään yhteyshenkilönsä informaatio- ohjaukseen.

Valmennusjakso 2 pidettiin 37 osanottajalle Jyväskylässä 15.–16.5.2002. Ohjelma koostui pelastuslakiluonnoksen ja riskianalyysin käsittelystä ja yhteistoimintasopimukseen liittyvistä asioista.

Valmennusjakso 3 pidettiin 41 osanottajalle Oulussa 28.–29.8.2002. Ohjelma koostui pelastuslakiluonnoksen käsittelystä, yhteistoimintasopimukseen liittyvistä asioista sekä alueellisen toiminnan organisoinnista.

Päätettiin lopettaa informaatio-ohjaustyöryhmä 25.9.2002, koska sen katsottiin saaneen työnsä päätökseen. Informaatio-ohjausta jatkettiin erikseen määriteltäville kohderyhmille.

Valmennusjakso 4 pidettiin 44 osanottajalle Tampereella 22.–23.8.2002. Ohjelma koostui onnettomuuksien ehkäisyn problematiikan tarkastelusta, alueellisten tietoliikenne-järjestelyjen esittelystä sekä suunnittelujärjestelmän (BSC) esittelystä.

Alueiden valmistelijoihin pidettiin jatkuvasti yhteyttä sähköpostin avulla. Samoin tietoa jaettiin PeTo verkon kautta.

Helmikuun 5.–6.2003 järjestettiin valmennusjakso 5 Lappeenrannassa, jossa teemana oli vapaaehtoistoiminnan kehittäminen ja tasapainotetun onnistumisen strategian (BSC) menetelmän soveltaminen alueelliseen pelastustoimeen.

Hanke-esite valmistui helmikuussa 2003. Se painettiin suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Siitä tehtiin myös kolmikielinen nettiversio.

Toukokuun 14.–15.2003 pidettiin valmennusjakso 6 Porissa. Jakson teemana oli pelastus-toiminnan ja väestönsuojelun johtaminen sekä BSC suunnittelun jatkaminen. *Jakso oli viimeinen alueellisille valmistelijoille tarkoitettu valmennustilaisuus.*

Hankkeen johtoryhmä päätti, että syksy 2003 teemana on ”Alueellisen järjestelmän käynnistäminen ja toiminnan vakiinnuttaminen. Valmistelun viimeiset 100 ja käynnistämisen ensimmäiset 100 päivää”. Syksyn kaksi valmennusjaksoa kohdistetaan pelastusjohtajille, koska jo 1.7.2003 oli 19 alueelle valittu pelastusjohtaja.

Valmennusjakso 7 pidettiin Vantaalla 25.–26.9.2003. Jaksolle osallistui 28 henkeä: 18 pelastusjohtajaa, 9 henkeä ministeriön pelastusosastolta ja yhteyshenkilöt Kuntaliitosta ja pelastusopistolta. Ohjelmassa keskityttiin alueellisen toiminnan vaatimiin muutostarpeisiin ja BSC:n prosesseihin ja rakenteisiin.

Valmennusjakso 8 pidettiin Vantaalla 26.–27.11.2003. Siihen osallistui yhteensä 28 henkeä, joista 19 pelastusjohtajaa. Ohjelmassa keskityttiin prosessijohtamiseen, välttämättömin toimenpiteisiin vuoden 2004 alussa sekä henkilöstöjohtamiseen.

Valtion osoittamat määrärahat

Valtion talousarviosta käytettiin osahankkeeseen määrärahoja seuraavasti:

Vuonna 2001	(TA 30 000 mk)	29 672,08 markkaa (= 4 990.49 €)
Vuonna 2002	(TA 16 000 €)	15 593.59 €
Vuonna 2003	(TA 12 000 €)	
	Yhteensä	€

Arvio osahankkeen toteutuksesta

Ohjausjärjestelmän kerrostumat:

- Alueellisten valmistelijoiden ohjauksesta vastasivat SM/PEO ja PeO. Valmennusjaksoilla keskityttiin alueellisten valmisteluiden edistämiseen ja koordinoimiseen sekä muutoksen hallintaan.
- Kehittämishankkeen eri osahankkeiden toimesta järjestettiin tehtäväkohtaisia seminaareja alueellisten suunnitteluorganisaatioiden ko. vastuuhenkilöille: johtamistoiminnasta, valistamisesta, sairaankuljetuksesta, vapaaehtoistoiminnasta jne.

- Työnjaosta muussa ohjauksessa sovittiin alan järjestöjen kanssa, esim. SPPL:n kanssa on sovittu, että liitto järjestää tilaisuuksia päälliköille, muulle päällystölle ja alipäällystölle.

Alueellisten valmistelijoiden valmennus
Alun perin oli tarkoitus, että valtio osallistuisi alueellisten valmistelijoiden palkkauskustannuksiin ja kattaisi valmentavan koulutuksen kustannukset. Vuoden 2002 talousarvio ei kuitenkaan sisältänyt näihin tarkoituksiin erillistä määrärahaa. Tämän vuoksi kunnat valitsivat ja palkkasivat alueelliset valmistelijat, 1–4 henkeä aluetta kohti. Valmistelijat olivat yhtä henkilöä lukuun ottamatta pelastustoimen viranhaltijoita: osa päätoimisia; osa sivutoimisia tietyllä osuudella työajasta.

Valmennuskustannukset jaettiin kolmeen osaan:

1) SM vastasi omasta henkilöstöstään, ohjaajien matkustuskustannuksista ja suunnittelukokousten kustannuksista
2) Pelastusopisto vastasi omasta henkilöstöstään, luennoitsijoiden palkkioista ja matkustuskustannuksista sekä ryhmätyötilojen vuokrista
3) Kunnat vastasivat osanottajien matkustus- ym. kustannuksista.

Alueellisten valmistelijoiden valmennuksen aloittamista vaikeutti epätietoisuus valmistelijoiden ammatista ja taustoista. Samoin valmennuksen käynnistämistä hidasti päätöksen viipyminen pelastustoimen alueista. Järjestelmällisen valmennuksen aloittaminen katsottiin olevan turhaa ennen kuin alueet ovat nimenneet valmistelijat, joille valmennus oli tarkoitus suunnata. Lisävaikeutena oli se, että helmi-maaliskuussa 2002 jotkut alueet olivat edenneet suunnittelussa jo melko pitkälle, kun taas toiset alueet eivät vielä olleet aloittaneet. (**vrt. VTV:n huomautus)**

Valmennusjaksojen osanottajat eivät rajoittuneet vain ”virallisiin valmistelijoihin”, vaan alueet saivat vapaasti päättää siitä, ketkä alueilta osallistuvat valmennusjaksoihin. Osanottajien määrä vaihteli 37–44 henkeen, kun alueiden määrä oli 22.

Valmennusohjelma rakennettiin jaksotetuista valmennusjaksoista alueellisen valmistelun keskimääräisen etenemisen myötä. Jaksojen välissä osanottajat toteuttivat jaksoilla saatua tietoutta ja tekivät ennakkotehtäviä, jotka sisälsivät valmistautumista seuraavaan jaksoon. Valmennusjaksojen tarkoitus oli käsitellä alueellista suunnittelua yleensä linjausta ja koordinaatiota tarvittavilta osilta. Jaksojen lisäksi järjestettiin eri aiheisiin keskittyviä seminaareja, kuten ennaltaehkäisy, johtaminen, sairaankuljetus jne.

Alueiden heterogeenisyyden ja erilaisen etenemisvauhdin johdosta valittiin pitemmälle ehtineiden alueiden valmistelijat toimimaan tiimityöskentelyn ohjaajina, alustajina ja asiantuntijoina vastaamaan esille nousseisiin kysymyksiin. Tiimien kokoonpano vaihteli teemojen mukaisesti.

Asiantuntijat, alustajat, selvittivät johdantona keskeisiä kysymyksiä. Tiimeissä ratkottiin yksityiskohtaisia ongelmia tiimien ohjaajien kiertäessä vastailemassa yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Yleistä mielenkiintoa herättäneet ongelmat tai aiheet käsiteltiin tiimityös-kentelyn jälkeen asiantuntijoiden osallistuessa keskusteluun.

Jokaisen jakson päätteeksi osanottajien kanssa sovittiin seuraavan jakson aika, paikkakunta ja teemat tai sisältöaiheet. SM työsti ohjelman pienen valmisteluryhmän kanssa, jonka kokoon-

pano vaihteli, mutta aina kohderyhmä oli edustettuna; joskus myös tulevat alustajat.

Tarkoituksena oli luoda keskusteleva ja ongelmia ratkova ilmapiiri, jossa oli myös mahdollista sopia tietyistä linjauksista ilman ohjeen kirjoittamisen tarvetta.

Valtiontalouden tarkastusviraston **(VTV)** tekemän kyselyn perusteella alueelliset valmistelijat totesivat, että valmennustilaisuudet olivat lähinnä tilannekatsausten pitämistä. Niistä puuttui usein vuorovaikutuskeskustelu, koska tuotettuun materiaaliin perehtyminen on jäänyt ajanpuutteen vuoksi vähäiseksi. Myöskään alueiden erilaisuutta ei huomioitu riittävästi.

Alueellisille valmistelijoille tarkoitetut valmennusjaksot koettiin kuitenkin yleisesti hyödyllisiksi, sillä osanotto on ollut runsasta, vaikka osallistumiskriteerit ovat olleet tiukat. Lisäksi osallistuminen oli täysin vapaaehtoista ja tapahtui osanottajien omalla kustannuksella. Yksi selitys lienee, että osanottajat ovat voineet vaikuttaa ohjelmaan kahdella tavalla: edellisen valmennusjakson lopussa esittämällä toiveen seuraavan jakson teemasta ja sisältöaiheista sekä edustajiensa välityksellä osallistuen ohjelman yksityiskohtaiseen suunnitteluun.

Pelastusjohtajien valmennus
Pelastusjohtajille järjestettiin kaksi valmennustilaisuutta syksyllä 2003. Jaksoilla keskityttiin alueelliseen järjestelmään, aluelaitoksen johtamiseen ja laitoksen toimintatapoihin teemalla: ”Alueellisen järjestelmän käynnistäminen ja toiminnan vakiinnuttaminen. Valmistelun viimeiset 100 ja käynnistämisen ensimmäiset 100 päivää”. Ennen alueellisen järjestelmän aloittamista haluttiin keskittyä ”vanhan” järjestelmän ja uuden järjestelmän oleellisiin eroihin ja alueen pelastustoimissa tarvittaviin muutoksiin. Kohderyhmän siirtäminen valmistelijoista pelastusjohtajiin katsottiin tarpeelliseksi, koska pelastusjohtajilta alueellisen organisaation ylimpinä viranhaltijoilta vaaditaan erilaista osaamista kuin sektorivastaavilta.

Sähköinen informaatio-ohjaus
Sähköinen informaatio-ohjaus jaettiin kolmeen osaan:

1) Kaikille avoin tiedotuskanava – SM:n kotisivuilla olevat hankesivut, joista kiinnostuneet pystyivät seuraamaan hankkeen etenemistä.
2) Keskustelufoorumi, jossa aluksi sai esittää mielipiteitä nimimerkin suojassa. Myöhemmin omalla nimellä kysyttiin virkaveljiltä mielipiteitä ja ratkaisuehdotuksia käytännön ongelmiin
3) PeTo www-työympäristö, jonne SM myönsi käyttäjätunnukset valtakunnallisille ja alueellisille vaikuttajille ja valmisteluun osallistuville eri työryhmien jäsenille. PeTo verkon tarkoituksena oli edistää kokemusten vaihtoa, lisätä keskustelua alalla sekä antaa ideoita ja tasoittaa suunnittelussa olevia ajallisia eroja eri alueiden välillä. Näin toivottiin, että myöhemmin suunnittelunsa aloittaneet voisivat ottaa tarvittaessa käyttöönsä mallia muilta alueilta.

SM:n hankesivut koettiin erittäin hyödyllisiksi. Niille on liitetty lähes 100 erilaista informatiivista tiedotetta, joihin on tutustuttu innokkaasti. Aikaisemmalla keskustelu-foorumilla nimimerkkien suojassa käyty keskustelu oli joskus asiatontakin, mutta vilkasta. SM vastasi räikeimpiin mielipiteisiin yrittäen vaikuttaa mielipiteisiin hankkeen kannalta myönteiseen suuntaan. Keskustelufoorumi muutettiin sellaiseksi, että siellä asiointi vaati omaa käyttäjätunnusta. Tämä muutti keskustelun asialliseksi ja se osoittautui hyväksi työkaluksi pienehköjen ongelmien ratkaisussa.

Sähköinen informaatio-ohjaus sai hyvän vastaanoton sivuilla suoritettujen vierailujen mukaan

arvioiden. Aluksi oltiin tyytymättömiä ”suljetun PeTo” verkon rajaamiseen vain nimettyihin, alueellisen valmistelijan valitsemiin henkilöihin. Tiedon luottamuksellinen käsittely riitti perustelemaan menettelyä.

PeTo-verkon käyttöönotto tapahtui hitaasti. Käyntejä verkossa tammikuussa 2002 oli 129, mutta keväällä 2003 käyntejä oli lähes 700. Aineistoa syntyi kuitenkin hitaasti verkkoon. Ilmeisesti työskentelytapa ja avoin toimintakulttuuri oli jollain tavalla vierasta.

Verkkotyökalua on kiitelty sen sisältämän aineiston vuoksi, josta on voitu ottaa oppia eri alueilla. Keskustelu on kuitenkin ollut melko vähäistä. Tilanteeseen on ilmeisesti ainakin kaksi syytä: keskeneräistä aineistoa ei ole haluttu laittaa ”julkiseen” tarkasteluun ennen kuin se on hyväksytty ja avoin keskustelukulttuuri ei vielä ole iskostunut pelastustoimeen, joskin verkko on lisännyt avoimuutta. **VTV:n tarkastuskertomus: Alueellisten valmistelujen edistämiseksi ja hankkeen tiedottamisen kehittämiseksi perustettu verkkotyökalu on edesauttanut alueellisten valmistelujen etenemistä ja seurantaa.**

Yhteenvetona voidaan todeta, että informaatio-ohjaus eri muodoissaan on täyttänyt sille asetetut tavoitteet, jotka olivat:

1. tukea muutoksen hallintaa
   - avoimella tiedottamisella ja keskustelulla on tuettu hallittua muutosta teoriassa ja käytännössä.

2. edistää uuden toimintakulttuurin muodostumista
   - valmennusjaksoilla on paneuduttu eri menetelmien esittelyyn, joilla vaikutetaan nykyiseen palokuntakulttuuriin ja uusiin johtamis- ja työskentelymenetelmiin

3. tukea hankkeen toteutumista
   - hankkeen toteutumista on tuettu ottamalla valmennusjaksoille asioita, joita alueiden edustajat ovat toivoneet, kuten yhteistoimintasopimuksen valmistelu, talous- ja henkilöstökysymykset sekä muut kulloinkin ajankohtaiset asiat

4. kasvattaa tasavertaiseen kumppanuuteen, yhdessä tekemiseen ja kokemusten vaihtoon
   - tätä tavoitetta on edistetty luomalla valmennusjaksoille sellaisia työtapoja ja avoin keskusteluilmapiiri, että virkaveljet ovat voineet oppia toisiltaan ja vierailevilta asiantuntijoilta

5. yhtenäistää toimintoja tarvittavilta osilta
   - organisaation toimintaperiaatteista keskusteleminen ja työtapojen yhtenäistäminen on harmonisoinut alueellista suunnittelua ja valmisteluja.

SISÄASIAINMINISTERIÖ LIITE 1
Pelastusosasto 26.3.2001 SM0668:06 /25/01/2000

Jakelussa manituille

PELASTUSTOIMEN KEHITTÄMISHANKE, HANKESUUNNITELMA 31.10.2000

Työryhmän asettaminen

Sisäasiainministeriö asettaa pelastustoimen kehittämishankkeeseen liittyen koulutuksen kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä on:

1) määritellä uudistusta tukevan koulutuksen tarve, kohderyhmät ja tavoitteet
2) luoda koulutusjärjestelmä, joka antaa valmiuksia pelastustoimen uudistamiseen ja määritellä koulutustilaisuuksien sisältö ja järjestämisvastuu

sekä tarvittaessa:
- tehdä esitys ammatillisen koulutuksen oppisisältöjen uudistamisesta
- tehdä esitys muusta täydennyskoulutustarpeesta.

Työryhmän tehtävä kestää enintään vuoden 2003 loppuun, kuitenkin siten, että tehtävät 1 ja 2 tulee saada valmiiksi viimeistään keväällä 2002.

Työryhmän kokoonpano:
Asiantuntija Tero Paasiluoto, SM:n pelastusosasto, työryhmän puheenjohtaja
Palopäällikkö Jouko Allinniemi, Hämeenlinna
Palopäällikkö Jyrki Landstedt, Espoo
Va palopäällikkö Jorma Parviainen, Joensuu
Toiminnanjohtaja Pekka Tähtinen, Suomen Palopäällystöliitto
Koulutuspäällikkö Reijo Lahtinen, Kuntakoulutus
Koulutuspäällikkö Irmeli Niemi, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
Palokunnan päällikkö Isto Kujala, Lappeenranta
Apulaisrehtori Heikki Uusitalo, Pelastusopisto, työryhmän sihteeri

Työryhmä voi käyttää tarpeelliseksi katsomiaan asiantuntijoita. Sisäasiainministeriö korvaa tarvittaessa matkakustannukset momentilta 2680214 / 5919.

Pelastusylijohtajan sijainen
Hallitusneuvos Esko Koskinen

Projektipäällikkö Tarja Oksanen

JAKELU Työryhmän jäsenet
TIEDOKSI Pelastusosasto / hallintoyksikkö
Hallinto-osasto / talousyksikkö

Pelastustoimen kehittämishanke LIITE 2
3.12.2001

Informaatio-ohjausjärjestelmä

ALUEELLISEN TOTEUTUKSEN VALMISTELIJOILLE TARJOTTAVA VALMENNUS

1. Kehittämishankkeen ohjaustoiminnan tavoitteet
Ohjaustoiminnan yleisinä tavoitteina on mm:

- tukea muutoksen hallintaa
- edistää uuden toimintakulttuurin muodostumista
- tukea hankkeen toteutumista
- kasvattaa tasavertaiseen kumppanuuteen, yhdessä tekemiseen, kokemusten vaihtoon
- yhtenäistää toimintoja tarvittavilta osilta

2. Alueelliset toteutuksen valmistelijat
Alueelliset valmistelijat ovat pelastustoimen alueiden valmistelutehtäviin nimeämiä henkilöitä, jotka ovat vastuussa alueellisen pelastustoimen käynnistämistoimenpiteistä. He toimivat alueellisina koordinaattoreina. Heidän alaisuudessaan voi toimia työryhmiä tai muita valmistelevia elimiä.

Alueelliset valmistelijat nimeää:
a) kunnanjohtajien kokous
b) ns. keskuskunnan lautakunta
c) kuntayhtymän hallitus
d) jokin muu alueellisen pelastustoimen virallinen taho.

Alueelliset valmistelijat voivat olla taustaltaan:

- pelastusalan viranhaltijoita ja/tai yleishallintomiehiä tai talousasiantuntijoita
- tulevia pelastustoimen alueellisia johtajia ja/tai tilapäisiä työntekijöitä.

Ohjaustoiminnan kohderyhmän muodostavat alueellisen toteutuksen valmistelusta vastaavat henkilöt (koordinaattorit). Heitä tullee olemaan 1–2 henkilöä pelastustoimen aluetta kohden. Keskitetty ohjaustoiminta ei koske mahdollisten aluetyöryhmien jäseniä tai tehtäväkohtaisten työryhmien jäseniä. Varsinaisen kohderyhmän lisäksi voidaan kehittämishankkeen osahankkeiden johdolla järjestää tai osallistua erikoisalojen koulutukseen esim. ennalta ehkäisevästä tai operatiivisesta toiminnasta.

3. Informaatio-ohjauksen järjestäminen
Tavoite: Alueellisten vastuuhenkilöiden saattaminen yhteen informaation jakamiseksi ja kokemusten vaihtamiseksi, valmisteluprosessin edistämiseksi sekä valtakunnallisesti yhdenmukaisten mallien ja toimintaperiaatteiden luomiseksi ja vakiinnuttamiseksi.

Alueellisille valmistelijoille järjestetään 3–4 säännöllistä, muutaman päivän pituista, tapaamista vuosina 2002–2003. Informaatio-ohjaus voidaan aloittaa vasta, kun pelastustoimen alueet on määrätty ja niille on perustettu hallintojärjestelmä, joka on valinnut/nimennyt vastuuhenkilöt.

Järjestämisvastuu on SM/PEO:lla, jota avustaa koulutuksen kehittämistyöryhmä. Tilaisuuksien toteutusvastuu on pelastusopistolla. Yhteistilaisuuksista tehdään sisältösuunnitelma maaliskuuhun 2002 mennessä.

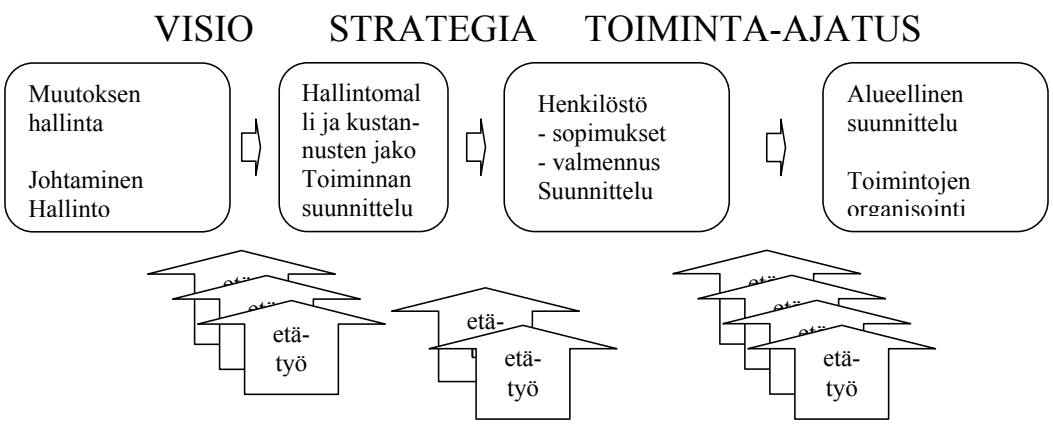
Ohjaus- ja informaatiojärjestelmä rakennetaan vaiheittain kokonaisuudeksi. Ensimmäisellä jaksolla (todennäköi-sesti maalis-huhtikuu 2002) sovitaan yhdessä seuraavien jaksojen pääasiallinen sisältö .Jokaisen jakson lopuksi sovitaan yhdessä:

- seuraavan jakson ajankohta ja jakson pituus
- jakson pitopaikka
- jakson ohjelmarunko
- työskentelytapa.

Valmennusjaksojen tarkan sisällön laatii koulutuksen kehittämistyöryhmä kokoontuen valmennusjaksojen välillä.. Lähijaksojen aiheet ja toteutus pyritään tekemään niin kiinnostaviksi ja hyödyllisiksi, että niihin osallistutaan.

Asioiden käsittelytapa yhteisissä tilaisuuksissa on vertaisoppiminen ja tiimityöskentely, jossa muutamia erillisaiheita lukuun ottamatta alueelliset valmistelijat vaihtavat kokemuksia ja oppivat toisiltaan. Tämän mahdollistaa se tosiseikka, että jo vuonna 2001 on eräillä alueilla valmistelut hyvin pitkällä, kun taas toisilla alueilla ei työtä ole vielä aloitettu.

Esimerkki alueellisen pelastustoimen valmistelijoiden valmennusjärjestelmästä



Alueellisille valmistelijoille voidaan tiedottaa eri koulutusinstituuttien tarjoamista **koulutustilaisuuksista**, joista olisi hyötyä erikoisalojen tietojen ja taitojen kehittämisessä, esim. sopimusjuridiikka, kustannuslaskenta, henkilöstöjohtaminen, johtaminen ja organisaatiokulttuuri. Näihin koulutustilaisuuksiin hakeudutaan omatoimisesti henkilökohtaisten tarpeiden mukaan.

Lisäksi alueellisille valmistelijoille voidaan jakaa **kirjallisuusviitteitä** itseopiskelua varten.

Liite 25. Iltakoulu, esitys

Taito Vainio 11.12.2001

PELASTUSTOIMEN ALUEJAKO

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta on annettu 13.12.2001 ja määrätty tulemaan voimaan 1.1.2001. Lain mukaan kunnat ovat velvolliset järjestämään yhteistoiminnassa pelastustoimen palvelut valtioneuvoston määräämillä alueilla. Sisäasiainministeriö on valmistellut esityksen pelastustoimen aluejaoksi, josta tulee vielä kuulla kuntia ja muita keskeisiä osapuolia. Aluejako on tarkoitus tuoda valtioneuvoston päätettäväksi vuoden 2002 alussa. Kuntien välisten yhteistoiminnan järjestämistä koskevien sopimusten tulee olla valmiina 2002 loppuun mennessä.

Alueellinen pelastustoimen järjestelmä rakennetaan olemassa olevien voimavarojen perustalle. Tällöin voidaan karsia päällekkäisiä tehtäviä ja suunnata vapautuvaa työaikaa muihin tehtäviin. Alueellinen järjestelmä antaa mahdollisuuden myös erikoistumiseen edellyttäen, että alueelta löytyy pelastustoimen monipuolista osaamista. Erikoistuminen parantaa henkilöstön ammattitaitoa ja merkitsee pelastustoimen asiakkaalle nykyistä parempaa palvelua. Alueellisen pelastustoimen järjestelmän kulmakivet ovat seuraavat:

1. Toiminta järjestetään tiheän ja hajautetun paloasemaverkon ja paloasemilta toimivien yksiköiden ja palokuntien varaan
2. Pelastustoimen kaikkien tehtävien hoitamiseksi oikeat voimavarat ovat oikeissa paikoissa oikeaan aikaan
3. Tehtävät, jotka eivät vaadi läheisyysperiaatteen ottamista huomioon kuten hallinto, talous, hankinnat ja erityisosaamista vaativat toimet hoidetaan aluetasolla.

Alueiden muodostamisen kriteerit
Alueiden muodostamista valmisteltaessa on kiinnitetty huomiota seuraaviin peruslähtökohtiin:

1. Pelastustoimen riittävät toiminnalliset voimavarat
2. Pelastustoimen kannalta olennaisten hallinnollisten rajojen ottaminen huomioon
3. Kuntien omat mielipiteet pelastustoimen alueista

Toiminnallisten voimavarojen kannalta on arvioitu erityisesti voimavarojen riittävyyttä pelastustoimen alueella, jotta kehittämishankkeen perimmäiset tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman hyvin. Aluejakoesityksessä on pyritty ottamaan huomioon vakiintunut yhteistoiminta ja kieliolosuhteet.

Taloudellinen liikkumavara ja riittävän suuri henkilöstön määrä ovat alueen toimintaedellytysten perusta. Yli 20 miljoonan markan pelastustoimen budjetti on nykyisin vain runsaalla kymmenellä kunnalla. Suuruusluokaltaan vähintään 25–30 miljoonan markan budjetilla voidaan olettaa saatavan pelastustoimeen riittävää liikkumavaraa. Kun otetaan huomioon, että keskimääräiset asukasta kohti lasketut pelastustoimen nettomenot ovat 259 mk vuodessa (v. 1998), edellä mainitun kokoisen budjetin kertyminen ilman kustannusten nousua edellyttäisi noin 100 000 asukkaan väestöpohjaa.

Päätoimisen päällystön määrän tulisi olla alueella vähintään 25–30 henkilöä, jotta alueen puitteissa kyettäisiin järjestämään pelastustoiminnan johtamisen edellyttämä päällystön

varallaolo kaikkina vuorokauden aikoina. Tällä henkilöstöllä olisi hoidettavissa myös suunnittelutehtävät, tarkastustehtävät, muu onnettomuuksien ehkäisy ja hallinnolliset tehtävät. Riittävä päällystön määrä mahdollistaa myös henkilöiden erikoistumisen ja ammattitaidon tason nostamisen. Päällystön lopulliseen määrään vaikuttavat myös alueen maantieteelliset etäisyydet ja alueen riskit.

Vakinaisen henkilöstön kokonaismäärän tulisi olla lähellä 100 työntekijää, ennen kuin tehtäväkiertoon olisi pelastustoimen alueella riittävästi mahdollisuuksia. Urakehitykselle olisi eduksi, jos alue muodostuisi eri kokoisista ja eri tyyppisistä kunnista. Suurempi henkilöstömäärä antaa paremmat mahdollisuudet myös ikääntyneiden palomiesten sijoittamiseen kevyempiin tehtäviin.

Päällekkäisten tehtävien karsiminen ja keskitettäväksi soveltuvien tehtävien keskittäminen vapauttaa voimavaroja pelastustoimen perustehtävien suorittamiseen. Lisää tuottavuutta saadaan myös käyttämällä miehistöä nykyistä enemmän onnettomuuksien ehkäisytehtäviin.

Sopimuspalokunnat ovat sijoittuneet toiminnallisten vaatimusten mukaan ja on tarkoitus, että ne jatkavat toimintaansa entiseltä pohjalta alueen kanssa tehtävien sopimusten mukaisesti.

Pelastustoimen kannalta olennaisia hallinnollisia rajoja ovat hätäkeskusaluerajat ja maakuntarajat. Valtion hätäkeskusten hätäkeskusaluerajoja ei tulisi ylittää. Tavoitteena on, että samaan pelastustoimen alueeseen ei tulisi kuntia kahdelta eri hätäkeskusalueelta. Uudenmaan maakunnan alue muodostaa poikkeuksen muihin alueisiin verrattuna, koska Keski-Uudenmaan ja Läntisen Uudenmaan pelastustoimen alueet joutuvat toimimaan kahden hätäkeskuksen alueella. On kuitenkin otettava huomioon, että pääkaupunkiseudun hätäkeskusratkaisua ei ole lopullisesti tehty.

Maakuntajaosta voitaisiin poiketa vain, jos hätäkeskusaluejako ei samalla rikkoudu ja jos maakuntarajan rikkomiselle on erityisiä syitä. Erityisenä syynä voidaan pitää sitä, että pelastustoimen alueen toiminnalliset vaatimukset eivät muuten täyttyisi. Seutukunta-, kihlakunta- ja sairaanhoitopiirien rajat pyritään ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Kuntien mielipiteet pelastustoimen alueesta on otettu huomioon seuraavasti: Ennen eduskuntakäsittelyä lakiesitysluonnos pelastustoimen alueista oli laajalla lausuntokierroksella. Lausunnolla oli myös sisäasiainministeriön asettaman työryhmän ehdotus aluejaoksi. Jatkovalmistelua varten sisäasiainministeriö kutsui 14.9.2001 kuusi asiantuntijaa avustamaan aluejakoehdotuksen tekemisessä.

Asiantuntijoiden tehtävänä oli arvioida pelastustoimen aluejakoa erityisesti työryhmän esityksen ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta ja tehdä tarvittavat tarkennukset aluejakoehdotukseen. Työryhmän aluejakoehdotuksesta annettujen lausuntojen pohjalta asiantuntijat kuulivat edustajia niiltä alueilta, joilta oli esitetty perusteltuja näkemyksiä toisenlaiseksi aluejaoksi kuin työryhmän ehdotus. Vaihtoehtoisia aluejakoesityksiä tuli lähinnä kahdella perusteella. Toisaalta oli kuntaryhmittymiä, jotka yhteisesti halusivat muodostaa pelastustoimen alueen ja toisaalta oli sellaisia yksittäisiä kuntia, joiden osalta oli kysymys lähinnä siitä, mihin pelastustoimen alueen raja vedettäisiin.

Oheinen aluejakoesitys täyttää pääsääntöisesti edellä mainitut aluejakokriteerit. Esitetyt alueet ovat yhteneväiset maakuntajaotuksen kanssa seuraavien maakuntien alueilla: Itä-Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-

Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Lappi, Kainuu.

Maakuntajaosta poikkeavat järjestelyt:
Helsinki muodostaa oman alueensa, koska sillä yksinäänkin on riittävästi voimavaroja. Uudenmaan maakunnan alue on jaettu kahteen osaan. Kerava, Tuusula, Järvenpää, Nurmijärvi, Hyvinkää, Mäntsälä, Pornainen ja Vantaa muodostavat Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueen. Keski-Uudenmaan kunnilla on vakiintunutta yhteistyötä pelastustoimen tehtävissä keskenään ja Vantaan kanssa jo pitemmältä ajalta. Loppuosa Uudenmaan maakunnan alueesta muodostaisi Läntisen Uudenmaan pelastustoimen alueen. Pohjanmaan maakunnasta Pietarsaari, Luoto ja Kruunupyy yhdistyisivät Keski-Pohjanmaan pelastustoimen alueeseen, joka muuten jäisi toiminnallisesti liian heikoksi. Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alue on jaettu kahtia.

Jos pelastustoimen alueet päätetään esitetyllä tavalla, on viipymättä tarpeellista ryhtyä valmistelemaan pääkaupunkiseudun hätäkeskusratkaisua, josta lopullista päätöstä ei ole tehty.

Aluejaon käsittelyaikataulu on suunniteltu toteutettavaksi seuraavasti:

- Lausuntoaika 31.1.2002 saakka
- Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsittely 19.2.2002
- Aluejakoneuvottelukunta mahdollisimman nopeasti tämän jälkeen
- Tarvittaessa hallituksen iltakoulun käsittely
- Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista helmikuussa 2002.

Esitys:
Ehdotetaan, että hallitus päättäisi iltakoulussaan lähettää oheisen esityksen 22 pelastustoimen alueeksi lausunnolle kuntiin ja muille keskeisille tahoille.

Liite 26. Iltakoulu, alueet

11.12.2001

HALLITUKSEN ILTAKOULU

Pelastustoimen alueet
Pelastustoimen alueet ja niihin kuuluvat kunnat:
Tiedoissa mainittu alueen asukasmäärän lisäksi alueen kuntien pelastustoimen päätoimisen henkilöstön (päällystö, alipäällystö ja miehistö) nykyinen määrä sekä alueen kuntien lukumäärä.

1. Helsinki aslkm. 546 317 (69+42+358=469) 1

2. Läntinen Uusimaa aslkm. 365 335 (59+30+236=325) 15
Espoo, Hanko, Inkoo, Karjaa, Karjalohja, Karkkila, Kauniainen, Kirkkonummi, Lohja, Nummi-Pusula, Pohja, Sammatti, Siuntio, Tammisaari, Vihti.

3. Keski-Uusimaa aslkm. 362 823 (42+34+258=334) 8
Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Tuusula, Vantaa.

4. Itä-Uusimaa aslkm. 87 964 (21+12+49=82) 10
Askola, Lapinjärvi, Liljendal, Loviisa, Myrskylä, Pernaja, Porvoo, Pukkila, Ruotsinpyhtää, Sipoo.

5. Varsinais-Suomi aslkm. 441 666 (85+43+279=407) 56
Alastaro, Askainen, Aura, Dragsfjärd, Halikko, Houtskari, Iniö, Kaarina, Karinainen, Kemiö, Kiikala, Kisko, Korppoo, Koski Tl, Kustavi, Kuusjoki, Laitila, Lemu, Lieto, Loimaa, Loimaan kunta, Marttila, Masku, Mellilä, Merimasku, Mietoinen, Muurla, Mynämäki, Naantali, Nauvo, Nousiainen, Oripää, Paimio, Parainen, Perniö, Pertteli, Piikkiö, Pyhäranta, Pöytyä, Raisio, Rusko, Rymättylä, Salo, Sauvo, Somero, Suomusjärvi, Särkisalo, Taivassalo, Tarvasjoki, Turku, Uusikaupunki, Vahto, Vehmaa, Velkua, Västanfjärd, Yläne.

6. Kanta-Häme aslkm. 164 530 (27+13+94=134) 16
Forssa, Hattula, Hauho, Hausjärvi, Humppila, Hämeenlinna, Janakkala, Jokioinen, Kalvola, Lammi, Loppi, Renko, Riihimäki, Tammela, Tuulos, Ypäjä.

7. Päijät-Häme aslkm. 197 444 (30+20+133=183) 12
Artjärvi, Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Nastola, Orimattila, Padasjoki, Sysmä.

8. Kymenlaakso aslkm. 190 968 (37+24+125=186) 12
Anjalankoski, Elimäki, Hamina, Iitti, Jaala, Kotka, Kouvola, Kuusankoski, Miehikkälä, Pyhtää, Valkeala, Virolahti.

9. Etelä-Karjala aslkm. 137 373 (29+11+71=111) 14
Imatra, Joutseno, Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Saari, Savitaipale, Suomenniemi, Taipalsaari, Uukuniemi, Ylämaa.

10. Etelä-Savo aslkm. 171 093 (40+12+107=159) 22
Enonkoski, Haukivuori, Heinävesi, Hirvensalmi, Joroinen, Juva, Jäppilä, Kangasniemi, Kerimäki, Mikkeli, Mäntyharju, Pertunmaa, Pieksämäki, Pieksämäen mlk, Punkaharju, Puumala, Rantasalmi, Ristiina, Savonlinna, Savonranta, Sulkava, Virtasalmi.

11. Keski-Suomi aslkm. 271 332 (48+15+116=179) 30
Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Jyväskylän mlk, Jämsä, Jämsänkoski, Kannonkoski, Karstula, Keuruu, Kinnula, Kivijärvi, Konnevesi, Korpilahti, Kuhmoinen, Kyyjärvi, Laukaa, Leivonmäki, Luhanka, Multia, Muurame, Petäjävesi, Pihtipudas, Pylkönmäki, Saarijärvi, Sumiainen, Suolahti, Toivakka, Uurainen, Viitasaari, Äänekoski.

12. Pirkanmaa aslkm. 443 300 (67+44+358=469) 33
Hämeenkyrö, Ikaalinen, Juupajoki, Kangasala, Kihniö, Kuhmalahti, Kuru, Kylmäkoski, Lempäälä, Luopioinen, Längelmäki, Mouhijärvi, Mänttä, Nokia, Orivesi, Parkano, Pirkkala, Pälkäne, Ruovesi, Sahalahti, Suodenniemi, Tampere, Toijala, Urjala, Valkeakoski, Vammala, Vesilahti, Viiala, Viljakkala, Vilppula, Virrat, Ylöjärvi, Äetsä.

13. Satakunta aslkm. 240 840 (53+13+160=226) 28
Eura, Eurajoki, Harjavalta, Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kiikoinen, Kiukainen, Kodisjoki, Kokemäki, Kullaa, Köyliö, Lappi, Lavia, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku, Pomarkku, Pori, Punkalaidun, Rauma, Siikainen, Säkylä, Ulvila, Vampula.

14. Etelä-Pohjanmaa aslkm. 197 703 (45+8+47=100) 27
Alahärmä, Alajärvi, Alavus, Evijärvi, Ilmajoki, Isojoki, Jalasjärvi, Jurva, Karijoki, Kauhajoki, Kauhava, Kortesjärvi, Kuortane, Kurikka, Lappajärvi, Lapua, Lehtimäki, Nurmo, Peräseinäjoki, Seinäjoki, Soini, Teuva, Töysä, Vimpeli, Ylihärmä, Ylistaro, Ähtäri.

15. Pohjanmaa aslkm. 142 880 (21+5+83=109) 15
Isokyrö, Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Laihia, Maalahti, Maksamaa, Mustasaari, Närpiö, Oravainen, Pedersöre, Uusikaarlepyy, Vaasa, Vähäkyrö, Vöyri.

16. Keski-Pohjanmaa aslkm. 103 234 (19+7+80=106) 15
Halsua, Himanka, Kannus, Kaustinen, Kokkola, Kruunupyy, Kälviä, Lestijärvi, Luoto, Lohtaja, Perho, Pietarsaari, Toholampi, Ullava, Veteli.

17. Pohjois-Savo aslkm. 256 929 (46+18+150=214) 25
Iisalmi, Juankoski, Kaavi, Kangaslampi, Karttula, Keitele, Kiuruvesi, Kuopio, Lapinlahti, Leppävirta, Maaninka, Nilsiä, Pielavesi, Rautalampi, Rautavaara, Siilinjärvi, Sonkajärvi, Suonenjoki, Tervo, Tuusniemi, Varkaus, Varpaisjärvi, Vehmersalmi, Vesanto, Vieremä.

18. Pohjois-Karjala aslkm. 175 345 (39+11+126=176) 19
Eno, Ilomantsi, Joensuu, Juuka, Kesälahti, Kiihtelysvaara, Kitee, Kontiolahti, Lieksa, Liperi, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Pyhäselkä, Rääkkylä, Tohmajärvi, Tuupovaara, Valtimo, Värtsilä.

19. Jokilaaksot aslkm. 129 188 (31+5+57=93) 23
Alavieska, Haapajärvi, Haapavesi, Kalajoki, Kestilä, Kärsämäki, Merijärvi, Nivala, Oulainen, Pattijoki, Piippola, Pulkkila, Pyhäjoki, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Raahe, Rantsila, Reisjärvi, Ruukki, Sievi, Siikajoki, Vihanti, Ylivieska.

20. Kainuu aslkm. 91 081 (15+4+44=63) 10
Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Puolanka, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi, Vaala, Vuolijoki.

21. Oulu-Koillismaa aslkm. 238 204 (40+18+110=168) 18
Hailuoto, Haukipudas, Ii, Kempele, Kiiminki, Kuivaniemi, Kuusamo, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Oulunsalo, Pudasjärvi, Taivalkoski, Tyrnävä, Utajärvi, Yli-Ii, Ylikiiminki.

22. Lappi aslkm. 192 249 (45+12+104=161) 22
Enontekiö, Inari, Kemi, Kemijärvi, Keminmaa, Kittilä, Kolari, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Ranua, Rovaniemi, Rovaniemen mlk, Salla, Savukoski, Simo, Sodankylä, Tervola, Tornio, Utsjoki, Ylitornio

ALUEPELASTUSLAITOSKUNTAYHTYMÄN PERUSSOPIMUS

Allekirjoittaneet perustajakunnat ovat kunnanvaltuustojen yhtäpitävillä päätöksillä perustaneet aluepelastuslaitos-nimisen kuntayhtymän ja sopineet hallinnon ja toiminnan järjestämisestä seuraavaa:

I YLEISET MÄÄRÄYKSET

1 § KUNTAYHTYMÄN NIMI JA KOTIPAIKKA

2 § JÄSENKUNNAT

3 § KUNTAYHTYMÄN TEHTÄVÄT

Kuntayhtymän tehtävänä on järjestää pelastustoimen alueiden järjestämisestä annetun lain 2 ja 4 §:ssä tarkoitettu alueellinen pelastustoimi valtioneuvoston vahvistamalla alueella.

Pelastustoimi toteutetaan alueellisesti lainsäädännön, sisäministeriön päätösten ja ohjeiden, kuntien erityisolosuhteiden sekä kunkin sopijakunnan päättämän ja aluepelastuslaitoksen hyväksymän palvelutason mukaisesti laitoksen toimintasuunnitelmassa vuosittain tarkemmin hyväksytyllä tavalla.

Lisäksi kuntayhtymän ylläpitämä aluepelastuslaitos vastaa erikseen säädetyllä ja johtosäännössä tai toimintasäännössä määrätyllä tavalla sopijakuntien väestönsuojeluun kuuluvien tehtävien koordinoinnista, sairaankuljetuksesta, öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta, osallistumisesta meri- ja järvipelastus- tai muuhun pelastuspalveluun, yhteistoiminnasta muiden kunnan toimialojen kanssa kalusto- ja muun avun saamiseksi pelastustoimessa ja toimialaan soveltuvan virka-avun antamisesta muille viranomaisille.

II KUNTAYHTYMÄN TOIMIELIMET

YHTYMÄKOKOUS

4 § JÄSENKUNTIEN YHTYMÄKOKOUSEDUSTAJAT

Vaihtoehto 4.A

Kullakin jäsenkunnalla on yhtymäkokouksessa yksi edustaja.

Vaihtoehto 4.B

Jäsenkunnilla on yhtymäkokouksessa edustajia seuraavasti:

Kunta A edustajaa
Kunta B edustajaa
..

5 § ÄÄNIVALLAN PERUSTEET

Vaihtoehto 5.A

Jäsenkuntien äänivalta jakautuu edellisen hyväksytyn tilinpäätöksen mukaisten kuntien maksuosuuksien suhteessa.

Kunnan äänivalta jakautuu tasan kunnan yhtymäkokousedustajien kesken.

Vaihtoehto 5.B

Jäsenkuntien äänivalta jakautuu edellisen vuoden lopun asukaslukujen suhteessa.

Kunnan äänivalta jakautuu tasan kunnan yhtymäkokousedustajien kesken.

6 § KOKOONTUMINEN

Yhtymäkokous on pidettävä kaksi kertaa vuodessa kesäkuun ja lokakuun loppuun mennessä.

7 § YHTYMÄKOKOUKSEN TEHTÄVÄT

Yhtymäkokous

- hyväksyy jokaista kalenterivuotta varten kuntayhtymän talousarvion ja kolmea tai useampaa vuotta koskevan taloussuunnitelman,
- päättää vastuuvapauden myöntämisestä ja toimenpiteistä joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aihetta,
- päättää yhtymähallituksen jäsenten lukumäärästä, sekä valitsee yhtymähallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet sekä heille henkilökohtaiset varajäsenet,

- valitsee kuntayhtymän tarkastuslautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja [kolme] jäsentä sekä heille henkilökohtaiset varajäsenet,
- valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä kuntayhtymän tilintarkastajan ja
- valitsee aluepelastuspäällikön,
- asettaa tarvittavat neuvottelukunnat ja
- muut kuntalaissa määrätyt tehtävät.

Menettelystä yhtymäkokouksessa määrätään kuntayhtymän johtosäännössä.

8 § PÄÄTÖSVALTAISUUS

Yhtymäkokous on päätösvaltainen, kun vähintään jäsenkunnista on kokouksessa edustettuina.

9 § KOKOUSKUTSU

Kokouskutsut on vähintään viikkoa ennen kokousta lähetettävä jäsenkuntien kunnan-hallituksille.

10 § JÄSENKUNNAN ALOITE

Jäsenkunnalla on oikeus saada haluamansa asia yhtymäkokouksen käsiteltäväksi, jos sitä kirjallisesti vaaditaan hallitukselta niin hyvissä ajoin, että asia voidaan sisällyttää kokouskutsuun.

YHTYMÄHALLITUS

11 § KOKOONPANO JA TOIMIKAUSI

Yhtymähallituksessa on vähintään viisi ja enintään kymmenen jäsentä.

Kuntayhtymän hallituksen jäsenten toimikausi on neljä vuotta (kesken vaalikautta aloittavassa kuntayhtymässä aluksi vaalikauden loppuun).

12 § ALUEELLINEN, KIELELLINEN EDUSTAVUUS

. . .

13 § YHTYMÄHALLITUKSEN TEHTÄVÄT

Yhtymähallituksen tehtävät ovat kuntalain 23 §:n ja kuntayhtymän johtosäännön mukaiset tehtävät.

14 § NIMENKIRJOITUSOIKEUS

Nimenkirjoitusoikeus määrätään kuntayhtymän johtosäännössä.

III KUNTAYHTYMÄN TOIMINTA, TALOUS SEKÄ HALLINNON JA TALOUDEN TARKASTUS

15 § PALVELUTASO

Yhtymähallitus hyväksyy jäsenkunnan pelastustoimen vähimmäistason kunnan riskien perusteella kunnan liittyessä aluepelastuslaitokseen. Yhtymähallitus voi asettaa kunnalle velvoitteita palvelutason korottamiseen.

Hyväksyessään palvelutason nostamisen vähimmäistasolle tai sitä korkeammaksi sopijakunnan valtuusto osoittaa riittävän määrärahan palvelujen toteuttamiseen.

16 § VIRAT JA TOIMET

Kuntayhtymän aloittaessa toimintansa jäsenkuntien pelastustoimen henkilöstö siirtyy kuntayhtymän palvelukseen. Sopijakunnat lakkauttavat pelastustoimen virat ja toimet ja kuntayhtymä perustaa vastaavat virat ja toimet. Luettelo siirtyvistä vakansseista ja henkilöstön siirtymisessä noudatettavat periaatteet ovat liitteinä.

17 § KALUSTO JA VARUSTEET

Jäsenkunnat luovuttavat omistuksessaan ja käytössään olevan kaluston ja varusteet peruspääomasijoituksena kuntayhtymän omistukseen ja aluepelastuslaitoksen käyttöön. Kalustoluettelot ovat perussopimuksen liitteenä /tai/ luovutusasiakirjat säilytetään allekirjoitettuna erikseen.

Uuden kaluston hankinnat tekee aluepelastuslaitos ja siitä aiheutuvat kustannukset jaetaan jäsenkuntien kesken jäljempänä mainituin perustein.

18 § KIINTEISTÖT

Vaihtoehto 18.A (Rakennukset ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen.)

Jäsenkuntien pelastustoimen toimitilat ja pelastustoimen käytössä olevat muut rakennukset ja kiinteistöt säilyvät kuntien omistuksessa. Aluepe-

lastuslaitoksen käyttöön myöhemmin tulevat tilat rakentaa alueelleen kukin sijaintikunta ja ne jäävät asianomaisen kunnan omistukseen. Kuntayhtymä vuokraa aluepelastuslaitoksen tarvitsemat tilat ensisijassa kunnilta. Vuokrien määräytymisperusteet sovitaan erikseen. Kiinteistöjen kunnossapidon järjestämisestä päättää kuntayhtymän hallitus.

Vaihtoehto 18.B (Kunnat luovuttavat rakennukset ja kiinteistöt peruspääomasijoituksena kuntayhtymään.)

Jäsenkunnat luovuttavat omistuksessaan ja käytössään olevat pelastustoimen toimitilat ja sitä palvelevat muut rakennukset ja kiinteistöt peruspääomasijoituksena kuntayhtymän omistukseen ja aluepelastuslaitoksen käyttöön. Luettelot luovutettavasta omaisuudesta ovat perussopimuksen liitteenä /tai/ luovutusasiakirjat säilytetään allekirjoitettuina erikseen.

(Seuraava momentti vain vaihtoehdossa 18.B)

Rakennusinvestoinnit tekee kuntayhtymä ja siitä aiheutuvat kustannukset jaetaan jäsenkuntien kesken jäljempänä mainituin perustein.

19 § PERUSPÄÄOMA

Peruspääoma muodostetaan jäsenkuntien kuntayhtymälle luovuttaman omaisuuden muodostamista pääomasijoituksista. Peruspääoman määrän vahvistaa yhtymäkokous jäsenkuntien tilintarkastajien luovutettavasta omaisuudesta antamien arvioiden perusteella.

Peruspääoma ilmoitetaan kuntayhtymän taseen liitteessä jäsenkuntien osuuksina osajäsenyyksien edellyttämällä tarkkuudella.

Uuden jäsenkunnan ja osajäsenyyttään laajentaneen kunnan peruspääomasijoituksen määrästä ja suoritusajasta sekä peruspääoman korottamisesta siirrolla muusta omasta pääomasta päättää yhtymäkokous.

20 § JÄSENKUNTIEN OSUUDET JA VASTUU

Jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääomaosuuksien suhteessa.

Kuntayhtymässä on pidettävä rekisteriä jäsenkuntien peruspääomaosuuksista. Rekisterissä on eriteltävä peruspääomaosuudet osajäsenyyksittäin.

21 § TALOUSARVIO JA -SUUNNITELMA

Taloussuunnitelmaa valmisteltaessa jäsenkunnille on varattava tilaisuus esityksen tekemiseen kuntayhtymän toiminnan kehittämisestä ja kunnan pelastustoimen palvelutason korottamisesta.

Talousarvio ja -suunnitelma tulee käyttötalouden osalta eritellä tehtävittäin ja investointien osalta hankkeittain. Seuraavan kalenterivuoden alustava talousarvio ja -suunnitelma on toimitettava jäsenkunnille __.__.____ mennessä ja hyväksytty talousarvio ja -suunnitelma __.__.____ mennessä.

Tilikauden aikana hyväksyttävien talousarviomuutosten on perustuttava määrärahojen, tuloerien sekä tavoitteiden osalta toiminnan tai palvelujen käytön taikka talouden yleisten perusteiden tilikauden aikana jo tapahtuneisiin tai arvioitaviin muutoksiin.

Yhtymähallitus hyväksyy talousarvioon perustuvan käyttösuunnitelman, jossa osoitetaan määrärahat pelastustoimen toimipaikkoihin kunnissa ja laitoksen muihin toimintoihin. Käyttösuunnitelmassa määrätään kuntien maksuosuudet.

Tarkemmat määräykset talousarvion sitovuudesta ja käyttösuunnitelmien hyväksymisestä, hankinta-valtuuksista ja muista taloudenhoitoon liittyvistä asioista annetaan kuntayhtymän johtosäännössä.

22 § KUSTANNUSTEN JAKO

Vaihtoehto 22.A

Jäsenkunnat maksavat [1 – 3] ensimmäisen vuoden käyttökustannuksiin maksuosuutensa jäsenkuntien kolmen aikaisemman vuoden tilinpäätösten osoittamien toteutuneiden kustannusten suhteessa.

[1 – 3] vuoden jälkeen jäsenkunnat maksavat aluepelastuslaitoksen kustannukset kuntien talousarviovuoden alun asukasluvun suhteessa tarkistettuna kunnan riskiarvioinnin ja yhtymähallituksen vahvistaman kunnan pelastustoimen palvelutason kustannusvaikutuksella.

- -

Vaihtoehto 22.B

Jäsenkunnat maksavat osuutensa aluepelastus-laitoksen käyttökustannuksiin kuntien talousarvio-vuoden alun asukasluvun suhteessa tarkistettuna kunnan pelastustoimen riskiarvioinnin ja yhtymähallituksen vahvistaman kunnan pelastustoimen palvelutason kustannusvaikutuksen perusteella.

- -

Lisäksi seuraava kappale,
jos 18 §:ssä käytetään vaihtoehtoa 18.A

Jäsenkunnille maksettavissa vuokrissa hyvitetään kunnille kuntien tekemät poistot kuntayhtymälle vuokraamastaan käyttöomaisuudesta. Poistot lasketaan kunkin kunnan käyttämillä poistoperusteilla poistamatta olevasta, omaisuuden hankintaan mahdollisesti saaduilla avustuksilla vähennetystä hankintamenosta. Kunnat varautuvat poistoilla korvausinvestointeihin.

23 § SUUNNITELMAPOISTOT

Suunnitelman mukaisten poistojen laskentaperusteet hyväksyy yhtymäkokous.

24 § POIKKEUKSELLISET INVESTOINTIKUSTANNUKSET

Kunkin jäsenkunnan erityisvelvoitteista aiheutuvat kustannukset maksaa ao. jäsenkunta.

25 § MAKSUOSUUKSIEN SUORITTAMINEN

Kuntien maksuosuudet talousarvion mukaisiin kustannuksiin maksetaan kuukausittain kunkin kuukauden 15. päivään mennessä. Lopulliset maksuosuudet peritään tilikausittain yhtymäkokouksen hyväksyttyä tilinpäätöksen.

Lopulliset maksuosuudet maksetaan tai liikaa peritty maksuosuus palautetaan vuosittain heinäkuun loppuun mennessä.

26 § INVESTOINTIEN PÄÄOMARAHOITUS

Kuntayhtymä rahoittaa investointihankkeet ensisijaisesti tulorahoituksella (poistoilla).

Kuntayhtymä voi hankkia pääomarahoitusta investointimenoihin avustuksena, valtionosuutena, jäsenkunnan peruspääomasijoituksena taikka lainana jäsenkunnalta tai rahoituslaitokselta.

Varautuminen kuntayhtymän tulevien investointien rahoitukseen on jäsenkuntien vastuulla.

27 § VIIVÄSTYSKORKO

Maksun viivästyessä kuntayhtymä perii korkolain 4 §:n 3 momentin mukaisen viivästyskoron.

28 § TILINPÄÄTÖKSEN ALLEKIRJOITTAMINEN JA HYVÄKSYMINEN

Tilinpäätöksen allekirjoittavat yhtymähallituksen jäsenet ja esittelijä.

IV MUUT MÄÄRÄYKSET

29 § SOPIMUKSET YHDISTYSTEN KANSSA

Kuntayhtymä tekee sopimukset vapaapalokuntia ylläpitävien ja meri/järvipelastus- tai muiden yhdistysten kanssa.

30 § HALLINNON JA TALOUDEN TARKASTAMINEN

Hallinnon ja talouden tarkastamisesta noudatetaan mitä siitä on säädetty kuntalaissa (365/95) ja määrätty kuntayhtymän tarkastussäännössä. Tarkastuslautakuntaan valitaan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja .....jäsentä sekä jokaiselle jäsenelle henkilökohtainen varajäsen.

31 § PERUSSOPIMUKSEN MUUTTAMINEN

Perussopimusta voidaan muuttaa kuntalain 79 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

32 § KUNTAYHTYMÄN PURKAMINEN JA LOPPUSELVITYS

Kuntayhtymä on purettava, jos sen tehtävät siirretään muulla tavalla hoidettaviksi. Kuntayhtymän purkautuessa yhtymähallituksen on huolehdittava loppuselvityksestä, elleivät jäsenkunnat sovi muusta järjestelystä. Kuntayhtymän varat, joita ei tarvita loppuselvityksen kustannusten ja velkojen suorittamiseen eikä sitoumusten täyttämiseen, jaetaan jäsenkunnille peruspääomaosuuksien suhteessa. Jos kustannusten ja velkojen suorittamiseen sekä sitoumusten täyttämiseen tarvittava määrä on varoja suurempi, jäsenkunnat ovat velvolliset suorittamaan erotuksen edellä mainittujen osuuksien suhteessa.

Jäsenkunnat sitoutuvat ottamaan kuntayhtymän purkaantuessa alueellaan toimivan kuntayhtymän henkilöstön palvelukseensa vastaaviin palvelusuhteisiin, missä he ovat kuntayhtymän palvelusuhteessa aluepelastuslaitoksessa toimiessaan, ja vastaavilla palvelusuhteen ehdoilla.

33 § VOIMAANTULO JA SOVELTAMINEN

Tämä perussopimus tulee voimaan 1.1.200_.

ALUEELLISEN PELASTUSTOIMEN YHTEISTOIMINTASOPIMUS

SOPIJAPUOLET

, ... ja kaupungit sekä
, ... ja kunnat

SOPIMUKSEN TARKOITUS

Tällä sopimuksella yllämainitut kunnat sopivat pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain / 2 ja 4 §:ssä tarkoitetun alueellisen pelastustoimen järjestämisestä valtioneuvoston vahvistamalla alueella.

Pelastustoimi järjestetään alueen aluepelastuslaitoksen johtosäännön (liite 1) mukaisesti.

1 § HALLINTO

Alueellisen pelastustoimen hallinnosta vastaa kaupunki, jonka ylläpitämä aluepelastuslaitos vastaa pelastustoimilain 4 §:n mukaisten tehtävien hoitamisesta alueella.

Pelastustoimi toteutetaan alueellisesti lainsäädännön, sisäministeriön päätösten ja ohjeiden, kuntien erityisolosuhteiden sekä kunkin sopijakunnan päättämän ja aluepelastuslaitoksen hyväksymän palvelutason mukaisesti aluepelastuslaitoksen toimintasuunnitelmassa vuosittain tarkemmin hyväksytyllä tavalla.

Lisäksi aluepelastuslaitos vastaa erikseen säädetyllä ja johtosäännössä tai toimintasäännössä määrätyllä tavalla sopijakuntien väestönsuojeluun kuuluvien tehtävien koordinoinnista, sairaankuljetuksesta, öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta, osallistumisesta meri- ja järvipelastus- tai muuhun pelastuspalveluun, yhteistoiminnasta muiden kunnan toimialojen kanssa kalusto- ja muun avun saamiseksi pelastustoimessa ja toimialaan soveltuvan virka-avun antamisesta muille viranomaisille.

2 § ALUEPELASTUSLAUTAKUNTA

Aluepelastuslaitoksen hallintoa varten kaupunginvaltuusto asettaa toimikaudekseen alueen aluepelastuslautakunnan, joka toimii kaupunginhallituksen alaisena.

Aluepelastuslautakunnassa on jäsentä ja kullakin henkilökohtainen varajäsen. Jäsenistä ja varajäsenistä kaupunki nimeää , ... kunta nimeää ....

.....kaupunki nimeää lautakunnan puheenjohtajan ja ..... varapuheenjohtajan.

Aluepelastuslautakunnan kokoonpanossa ja toiminnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon eri kieliryhmien edustavuus. Aluepelastuslaitoksen johtosääntöön otetaan kuntalain 50 § 2 momentin mukaiset määräykset.

Lautakunnan tehtävistä, toiminnan muodoista ja asioiden esittelystä lautakunnan kokouksissa määrätään aluepelastuslaitoksen johtosäännössä.

3 § ALUEPELASTUSPÄÄLLIKKÖ

Aluepelastuslaitoksen johtajana toimii aluepelastuspäällikkö, joka on virkasuhteessa kaupunkiin.

Aluepelastuspäällikön valitsee kaupungin valtuusto aluepelastuslautakuntaa kuultuaan.

Aluepelastuspäällikön tehtävistä määrätään aluepelastuslaitoksen johtosäännössä.

4 § NEUVOTTELUKUNNAT

Sopijakuntien yhteistyöelimenä on neuvottelukunta, joka toimii neuvoa-antavana elimenä toiminnan suunnittelua, talousarviota, investointien valmistelua ja palvelutason määrittelyä koskevissa asioissa.

Neuvottelukuntaan kuuluu kaksi jäsentä kustakin seutukunnasta sekä aluepelastuspäällikkö. Jäsenet valitaan seutukunnan kaupungin- ja kunnanjohtajien ja sopijakuntien palopäälliköiden keskuudesta. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Neuvottelukuntia voidaan asettaa myös muita tehtäviä varten.

5 § VIRAT JA TOIMET

aluepelastuslaitoksen aloittaessa toimintansa pelastustoimen henkilöstö siirtyy (keskus) kaupungin palvelukseen. Sopijakunnat lakkauttavat pelastustoimen virat ja toimet ja (keskus) kaupunki perustaa vastaavat virat ja toimet. Luettelo siirtyvistä vakansseista ja henkilöstön siirtymisessä noudatettavat periaatteet ovat liitteinä. Sopijakunnat maksavat siirtymisajankohdan lomapalkkavelat (keskus) kaupungille, joka vastaa niistä siirtymisajankohdan jälkeen.

6 § PALVELUTASO

Aluepelastuslautakunta hyväksyy sopijakunnan pelastustoimen vähimmäistason kunnan riskien perusteella kunnan liittyessä aluepelastuslaitokseen. Aluepelastuslautakunta voi asettaa kunnalle velvoitteita palvelutason korottamiseen.

Hyväksyessään palvelutason nostamisen vähimmäistasolle tai sitä korkeammaksi sopijakunnan valtuusto osoittaa riittävän määrärahan palvelujen toteuttamiseen.

7 § KALUSTO JA VARUSTEET

Vaihtoehto 7.A

Kunnat luovuttavat omistuksessaan ja käytössään olevan kaluston ja varusteet korvauksetta kaupungin omistukseen ja aluepelastuslaitoksen käyttöön. Korvauksetta luovutetulle kalustolle ei muodostu arvoa aluepelastuslaitoksen taseeseen (keskus) kaupungin kirjanpidossa. (Kalustoluettelot ovat liitteenä. / Luovutusasiakirjat säilytetään allekirjoitettuna erikseen.)

Sopimuksen voimaan tultua uuden kaluston hankinnat tekee aluepelastuslaitos. Hankinnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan sopijakuntien kesken 10 §:ssä mainituin perustein. Aluepelastuslaitoksen hankkima kalusto on kaupungin omaisuutta.

Vaihtoehto 7. B

Kunnat vuokraavat omistuksessaan ja käytössään olevan kaluston ja varusteet aluepelastuslaitokselle. (Kalustoluettelot ovat liitteinä. / Vuokrasopimukset säilytetään allekirjoitettuna erikseen.)

Uuden kaluston hankinnat tekee aluepelastuslaitos. Hankinnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan sopijakuntien kesken 10 §:ssä mainituin perustein. Aluepelastuslaitoksen hankkima kalusto on kaupungin omaisuutta.

8 § KIINTEISTÖT

Vaihtoehto 8.A (rakennukset jäävät kunnille, investointien rahoituksesta vastaa ao. kunta yksin)

Kuntien paloasemat ja muut tilat ja kiinteistöt säilyvät kuntien omistuksessa. Aluepelastuslaitoksen käyttöön myöhemmin tulevat tilat rakentaa alueelleen kukin sijaintikunta ja ne jäävät asianomaisen kunnan omistukseen. Aluepelastuslaitos vuokraa tarvitsemansa tilat ensisijassa kunnilta.

Vuokrien määräytymisperusteet sovitaan erikseen. Kiinteistöjen kunnossapidosta sovitaan vuokrasopimuksissa.

Vaihtoehto 8.B (kunnat luovuttavat rakennukset, investointien rahoituksesta vastaa kunta, johon rakentaminen tapahtuu)

Kunnat luovuttavat omistuksessaan ja käytössään olevat paloasemarakennukset ja muut tilat ja kiinteistöt aluepelastuslaitosta ylläpitävälle kaupungille korvauksetta aluepelastuslaitoksen perustamisvaiheessa. (Luovutuskirjat ovat sopimuksen liitteenä.)

Mikäli aluepelastuslaitos luopuu kuntien luovuttamasta omaisuudesta tai sitä ei enää tarvita sen käyttöön, palautuu omaisuus korvauksetta luovutuksen tehneelle kunnalle.

Aluepelastuslaitoksen käyttöön myöhemmin tulevat tilat rakentaa (keskus) kaupunki. Kunkin kunnan alueelle rakennettavan tilan rahoitusta varten asianomaisen kunnan maksuosuuteen sisällytetään poistot aluepelastuslaitoksen perustamisen jälkeen rakennetusta rakennuksesta. Rakennusten kunnossapidon järjestämisestä vastaa aluepelastuslautakunta.

Vaihtoehto 8.C (kunnat luovuttavat rakennukset, investointien rahoitukseen osallistuvat kaikki kunnat)

Kunnat luovuttavat omistuksessaan ja käytössään olevat paloasemarakennukset ja muut tilat ja kiinteistöt aluepelastuslaitosta ylläpitävälle kaupungille korvauksetta aluepelastuslaitoksen perustamisvaiheessa. (Luovutuskirjat ovat sopimuksen liitteenä.) Mikäli aluepelastuslaitos luopuu kuntien luovuttamasta omaisuudesta tai sitä ei enää tarvita sen käyttöön, palautuu omaisuus korvauksetta luovutuksen tehneelle kunnalle.

Aluepelastuslaitoksen käyttöön myöhemmin tulevat tilat rakentaa (keskus) kaupunki. Aluepelastuslaitoksen perustamisen jälkeen rakennettavan tilan rahoitusta varten kuntien maksuosuuksiin sisällytetään poistot aluepelastuslaitoksen perustamisen jälkeen rakennetusta rakennuksesta. Rakennusten kunnossapidon järjestämisestä vastaa aluepelastuslautakunta.

(Seuraava momentti lisäksi vaihtoehdoissa 8.B ja 8.C.)

Kunnat voivat maksaa osuutensa rakentamiskustannuksiin kerralla, jolloin maksuosuuksiin ei sisälly poistoa ko. rakennuksesta.

9 § SOPIMUKSET

Aluepelastuslaitos tekee sopimukset vapaapalokuntia ylläpitävien yhdistysten ja meri-, järvipelastus- tai muiden yhdistysten kanssa.

10 § TALOUDENHOITO

Aluepelastuslaitoksen taloutta hoitaa ja siitä vastaa kaupunki aluepelastuslautakunnan esityksestä kuultuaan sopijakuntia talousarviota ja –suunnitelmaa laadittaessa.

Aluepelastuslaitos on itsenäinen taseyksikkö (vaihtoehtoisesti tulosyksikkö) kaupungin kirjanpidossa. kaupungin valtuusto hyväksyy sille nettomääräisesti sitovan talousarvion. Aluepelastuslautakunta hyväksyy käyttösuunnitelman, jossa osoitetaan määrärahat pelastustoimen toimipaikoille kunnissa ja aluepelastuslaitoksen muihin toimintoihin sekä määrätään kuntien maksuosuudet.

Taseyksikön (vaihtoehtoisesti tulosyksikön) kirjanpito eriytetään kaupungin kirjanpidossa siten, että siitä voidaan laatia oma tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase. Kaupungin tilinpäätöksessä aluepelastuslaitoksen tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase yhdistellään kaupungin tilinpäätökseen rivi riviltä.

Vaihtoehto 10.A

Sopijakunnat jakavat [1-3] ensimmäisen vuoden kustannukset kolmen aikaisemman vuoden tilinpäätösten osoittamien toteutuneiden kustannusten suhteessa.

[1-3] vuoden jälkeen sopijakunnat maksavat aluepelastuslaitoksen kustannukset kuntien talousarviovuoden alun asukasluvun suhteessa tarkistettuna kunnan riskiarvioinnin ja aluepelastuslautakunnan hyväksymän kunnan pelastustoimen palvelutasopäätöksen noston kustannusvaikutuksella.

Vaihtoehto 10.B

Sopijakunnat maksavat aluepelastuslaitoksen kustannukset kuntien talousarviovuoden alun asukasluvun suhteessa tarkistettuna kunnan riskiarvioinnin ja aluepelastuslautakunnan hyväksymän kunnan pelastustoimen palvelutasopäätöksen noston kustannusvaikutuksella.

(Seuraava momentti siinä tapauksessa, että kunnat ovat vuokranneet omaisuuttaan aluepelastuslaitokselle)

Kunnille maksettavissa vuokrissa hyvitetään kunnille kuntien tekemät poistot aluepelastuslaitokselle vuokraamastaan käyttöomaisuudesta.

Poistot lasketaan kunkin kunnan käyttämillä poistoperusteilla poistamatta olevasta ja kaluston tai rakennuksen hankintaan mahdollisesti saaduilla avustuksilla vähennetystä hankintamenosta. Kunnat varautuvat poistoilla korvausinvestointeihin.

Kunnilta perittäviin maksuosuuksiin sisältyy poistot kunnan alueella sijaitsevan pelastustoimen toimipaikan käyttöön sijoitetusta, aluepelastuslaitoksen omistamasta käyttöomaisuudesta. Poistoihin kerätty tulorahoitus käytetään korvausinvestointeihin. Mikäli kunta tai kunnat ovat maksaneet kerralla osuutensa ko. käyttöomaisuuden hankintaan, ei poistoa peritä tämän kunnan tai näiden kuntien maksuosuuksissa.

Kunkin sopijakunnan erityisvelvoitteista aiheutuvat kustannukset maksaa ao. sopijakunta.

Sisäisten kustannusten kohdistamisperusteina käytetään kaupungin käyttämiä perusteita.

Kuntien maksuosuudet talousarvion mukaisiin kustannuksiin maksetaan kuukausittain kunkin kuukauden 15. päivään mennessä. Lopulliset maksuosuudet peritään tilikausittain kaupungin valtuuston hyväksyttyä aluepelastuslaitoksen tilinpäätöksen osana kaupungin tilinpäätöstä. Lopulliset maksuosuudet maksetaan tai liikaa peritty maksuosuus palautetaan vuosittain heinäkuun loppuun mennessä.

Maksun viivästyessä kaupunki perii korkolain 4 § 3 momentin mukaisen viivästyskoron.

Tarkemmat määräykset talousarvion sitovuudesta ja käyttösuunnitelmien hyväksymisestä, hankintavaltuuksista ja muista taloudenhoitoon liittyvistä asioista annetaan aluepelastuslaitoksen johtosäännössä.

11 § YHTEISTOIMINTASOPIMUKSEN MUUTTAMINEN

Yhteistoimintasopimuksen muutoksista päätetään sopijakuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.

12 § SOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN

Sopimuksen purkautuessa tai muutoin päättyessä aluejaon tai lainsäädännön muuttumisen vuoksi tai kuntien muuttaessa yhteistoiminnan muotoa aluepelastuslaitoksella oleva ja sille sopimuksen voimaantullessa korvauksetta luovutettu omaisuus palautuu ilman eri korvausta sopijakunnille siinä kunnossa kuin se sopimuksen päättyessä on. Sopimuskaudella hankitun käyttöomaisuuden sopijakunnat lunastavat kaupungilta kirjanpitoarvosta. Aluepelastuslaitoksen taseen sopimuksen purkautuessa osoittamat varat jaetaan tai velkoihin peritään kunnilta osuus 10 §:ssä määrätyn kuntien välisen kustannustenjaon perusteella.

Sopimuksesta irtaantuva kunta sitoutuu ottamaan alueellaan toimivan aluepelastuskeskuksen henkilöstön palvelukseensa vastaaviin palvelusuhteisiin, missä he ovat kaupungin palvelusuhteessa aluepelastuslaitoksessa toimiessaan, ja vastaavilla palvelusuhteen ehdoilla.

13 § VAHINGONKORVAUSVELVOLLISUUS

Tämän sopimuksen mukaisten tehtävien hoitamisessa mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen kustannuksista sopijapuolet ovat vastuussa sopimuksen 10 §:ssä määrättyjen perusteiden mukaisesti.

14 § ERIMIELISYYKSIEN RATKAISEMINEN

Vaihtoehto 14.A

Tästä sopimuksesta mahdollisesti aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelystä annetun lain 967/1992 mukaisessa välimiesmenettelyssä.

Välimiehenä toimii Suomen Kuntaliiton nimeämä välimies.

- - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Vaihtoehto 14.B

Tästä sopimuksesta mahdollisesti aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asiana
hallinto-oikeudessa.

Tämä sopimus on hyväksytty alueen kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.
Sopimus tulee voimaan . 200_.

Liite 28. Puitesopimus 17.12.2002

PUITESOPIMUS VAPAAEHTOISPALOKUNTAYHTEISÖJEN ASEMASTA ALUEELLISESSA PELASTUSTOIMESSA

Sopimuksen yleisperustelut

Pelastusalan toimintaympäristö muuttuu merkittävästi siirryttäessä kuntien yhteiseen alueelliseen pelastustoimeen. Muutokset koskevat myös vapaaehtoispalokuntia, joita Suomessa on 571 vpk-muotoista ja 148 muuta sopimuspalohenkilöstön muodostamaa palokuntaa. Näiden lisäksi myös teollisuus- ja laitospalokunnilla on sopimuksia kuntien kanssa.

Sopimuspalokuntien ja sopimuspalohenkilöstön kannalta merkittävin muutos alueelliseen pelastustoimeen siirryttäessä on sopimuskumppanin vaihtuminen.

Tähän saakka 448 kuntaa on itsenäisesti tehnyt sopimukset palveluja tarjoavien palokuntayhdistysten tai sopimuspalohenkilöstön kanssa. Kunta- ja palokuntakohtaiset sopimukset ovat näin kehittyneet huomattavan erilaisiksi niin sisällöiltään ja ehdoiltaan kuin korvaustasoiltaankin. Uusi järjestelmä pudottaa sopimuspalveluja ostavien kumppaneiden määrän 22:een pelastustoimialueeseen (myöhemmin “alue“). Näiden sisällä suuresti toisistaan poikkeavien sopimusten jatkaminen ei ole millään tavoin perusteltua.

Suomen Kuntaliitto ja Sopimuspalokuntien Liitto ovat sen vuoksi päättäneet osaltaan ohjata sopimusrakenteen muutosta siten, että vapaaehtoispalokuntien elinmahdollisuudet säilyvät ja kehittyvät.

Ohjaustyön tavoitteet

Sopimuspalohenkilöstön yhdistykset rinnastetaan vpk-yhdistyksiin silloin, kun ne toimivat vpk-yhdistyksen tavoin esimerkiksi turvaten toiminnan jatkuvuuden nuorisotyön ja koulutuksen avulla sekä kehittäen palokunnan voimavaroja järjestöllisin keinoin.

Siirtymävaiheessa, joka päättyy 31.12.2006, alueet ottavat vastatakseen ne sopimusvelvoitteet, jotka aiemmin kuuluivat yksittäisille kunnille. Sopimusehdot säilyvät nykyisellään.

Alueiden aloittaessa toimintansa vuosina 2003–2004 solmitaan kunkin aluelaitoksen, sopimuspalokuntien, sopimuspalohenkilöstön yhdistysten sekä mahdollisten muiden yhteistyötahojen kanssa aluesopimus, jossa määritellään alueella noudatettavat toimintamallit.

Vuoden 2007 alusta tulee voimaan alueen ja yksittäisen palokunnan välille tehtävä uusimuotoinen palokuntasopimus. Sopimus on voimassa 31.12.2008 saaka ja sen jälkeen toistaiseksi yhden vuoden molemminpuoleisella irtisanomisajalla. Tämän sopimusjärjestelmän piiriin tulevat kaikki nykyiset sopimuspalokunnat.

Osapuolet toteavat, ettei muutosvaiheen tule johtaa sopimuspalokuntien aseman heikentämiseen tai palokuntaverkoston supistamiseen. Pelastusalan rakenteesta johtuen vapaahtoispalokuntien toiminnan jatkuvuus edellyttää kaikkien toimijatahojen yhteistyötä.

1. Sopijaosapuolet

Suomen Kuntaliitto ry ja Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry – Finlands Avtalsbrandkårers Förbund rf ovat tehneet pelastustoimen alueiden ja sopimuspalokuntien keskinäisten suhteiden kehittämiseksi tämän puitesopimuksen.

Sopijapuolet sitoutuvat edistämään pelastustoimen alueiden ja sopimuspalokuntien välisten sopimusten kehittymistä puitesopimuksen tavoitteiden mukaisesti.

2. Sopimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Sopimuksen tarkoitus on luoda hallinnollisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti järjestäytyneet puitteet vapaaehtoispalokuntien siirtymiselle alueellisten pelastuslaitosten palveluntuottajiksi.

Sopimuksen tavoitteena on erityisesti

- minimoida siirtymävaiheen ongelmat ja varmistaa osaltaan aluelaitosten toiminnan joustava käynnistyminen
- luoda pohja sopijapuolten kestävälle yhteistoiminnalle
- lisätä vapaaehtoispalokuntien käytettävyyttä pelastustoimessa sekä turvata nykyisten palokuntayhteisöjen järjestötoiminta, jatkuvuus ja kyky kehittyä vastaamaan entistä paremmin yhteiskunnan tarpeita.

3. Yleiset sopimusperiaatteet

3.1. Pelastustoimen vapaaehtoistoiminnan henkinen perusta

Sopijapuolet hyväksyvät Vapaaehtoispalokuntatoiminta 2011 -vision yhteistoiminnan henkiseksi perustaksi ja pyrkivät toiminnassaan ottamaan sen huomioon.

3.2. Vapaaehtoispalokuntien toiminnan jatkuvuuden turvaaminen

Sopijapuolet toteavat, että toimiakseen tehokkaasti ja pysyäkseen elinvoimaisena vapaaehtoispalokuntatoiminta vaatii vankat järjestö- ja tukiverkostot, joihin luetaan mm. nuoriso-, nais-, veteraani-, harraste- yms. toiminnot.

3.3. Nykyisten sopimusten siirtyminen

Kaikki nykyisin sopimuspohjalla toimivat palokunnat ja sopimuspalohenkilöstön yhdistykset otetaan 1.1.2007 alkaen alueellisen pelastustoimen piiriin siten, että solmittavien uusien palokuntasopimusten kehittäminen tapahtuu nykyiseltä pohjalta. Sopijapuolten tavoite on, että vapaaehtoispalokuntasektorin rooli alueellisessa pelastustoimessa vahvistuu.

3.4. Palokuntasopimusten perusteiden yhtenäistäminen

Palokuntasopimukset yhtenäistyvät perusteiltaan 1.1.2011 mennessä.

4. Valtakunnallinen pelastustoimen vapaaehtoispalokuntien sopimusjärjestelmä

4.1. Valtakunnallinen puitesopimus (1.1.2003 alkaen)

Valtakunnallisen sopimusjärjestelmän ylimpänä tasona on tämä Kuntaliiton ja Suomen Sopimuspalokuntien Liiton välinen valtakunnallinen puitesopimus.

Sopimus on voimassa 1.1.2011 saakka.

4.2. Aluesopimus (1.1.2003–1.1.2004 alkaen)

Aluesopimus on alueellisen pelastuslaitoksen ja alueen sopimuspalokuntien sekä mahdollisesti muiden yhteistyötahojen allekirjoittama sopimus, joka määrittelee mm:

0 sopimuspalokuntien ja sopimuspalohenkilöstön yhdistysten edustuksen, vaikutusmahdol/ lisuudet ja kuulemisen aluelaitoksen elimissä
1 sopimuspalohenkilöstön yhdistysten aseman aluelaitoksen sopimuskumppanina
2 aluelaitoksen ja sopimuspalokuntien sekä sopimuspalohenkilöstön yhdistysten keskinäisen raportointivastuun
3 aluelaitoksen resurssien kohdentamisen siltä osin kuin se koskee sopimuspalokuntia ja sopimuspalohenkilöstön yhdistyksiä.
4 alueen sopimuspalokuntien mahdollisen erikoistumisen
5 hälytysosaston jäsenten koulutusjärjestelyt alueella
6 sopimuspalokuntien henkilöstön kokeiden ja tarkastusten käytännön järjestelyt
7 kaluston käytön ja
8 kiinteistöjen käytön.

Sopimus on voimassa toistaiseksi yhden vuoden molemminpuolisella irtisanomisajalla.

4.3. Palokuntasopimus (1.1.2007 alkaen)

Palokuntasopimus on alueellisen pelastuslaitoksen ja yksittäisen palokuntayhteisön keskinäinen sopimus. Sopimus määrittelee sen yksityiskohtaisen palvelukokonaisuuden, jonka palokuntayhteisö tarjoaa alueen käyttöön, sekä siitä maksettavan korvauksen.
Sopimus on voimassa kaksi vuotta (31.12.2008 saakka), jonka jälkeen toistaiseksi yhden vuoden molemminpuolisella irtisanomisajalla.

4.4. Siirtosopimus (siirtoajankohta –31.12.2006)

Voimassa olevan palokuntasopimuksen siirtosopimus on kunnan, kuntaa palvelevan sopimuspalokunnan sekä alueellisen pelastuslaitoksen tekemä keskinäinen sopimus siirtymäkaudeksi. Sopimuksessa nykyinen palokuntasopimus sovitaan jatkettavaksi siirtymäkauden entisillä ehdoilla siten, että kunnan sijaan sopijapuoleksi tulee aluelaitos.

Sopimus on voimassa 31.12.2006 saakka, tai mikäli aluelaitos ja kaikki alueen sopimuspalokunnat yhteisesti niin sopivat, sovittavaan aikaisempaan ajankohtaan saakka.

5. Sopimuskorvausjärjestelmän periaatteet 1.1.2007 alkaen

Palokuntasopimuskorvaus perustuu osapuolten yhteisesti laatimaan ja hyväksymään arviointijärjestelmään sekä korvaussuositustason käyttöön. Arviointijärjestelmä määrittelee palokunnan palvelutarjonnan ja siitä maksettavan korvauksen.

Sopimuskorvausjärjestelmän toimivuus ja mahdolliset kehittämistarpeet todetaan vuosittain osapuolten keskinäisissä tarkistusneuvotteluissa.

Sopimuskorvaus voi perustua esimerkiksi neljään eri korvauslajiin:

Peruskorvaus on palokunnan palvelukokonaisuuden mukaan määriteltävä korvaus.

Valmiuskorvaus on riskialueluokituksen, operatiivisen palokuntaluokan ja operatiivisen palvelukokonaisuuden mukaan määriteltävä korvaus aluelaitoksen käytettävissä olevista henkilö- ja materiaaliresursseista.

Työkorvaus on korvaus käytetyistä henkilö- ja materiaaliresursseista.

Kiinteistökorvaus on vuokranomainen käypä korvaus palokuntayhteisön omistaman kiinteistön käytöstä alueen pelastustoimen hyväksi.

6. Vapaaehtoissektorin ja alueellisen pelastustoimen vastuunjaon periaatteet

6.1 Sopimuspalokunta

Sopimuspalokunta sitoutuu toimintojaan kehittäessään ottamaan huomioon asemansa alueellisen pelastustoimen palveluntuottajana sekä täyttämään aluesopimuksen ja palokuntasopimuksen edellyttämät tehtävät osana pelastustoimen palvelutuotantoa.

6.2 Alueellinen pelastustoimi

Sopimuspalokunnan käytössä on paloasemakiinteistö ja määrävahvuinen kalusto sekä muut tarvittavat varusteet sen mukaan kuin on ollut periaate palokuntasopimuksessa yksittäisen kunnan ja sopimuspalokunnan välillä 1.9.2002.

Edellisestä mahdollisesti poiketen on sovittu, että seuraavat toiminnot ja materiaali kuuluvat alueellisen pelastustoimen vastuulle siitä hetkestä kun alue ottaa vastatakseen kuntaosapuolen vastuut siirtosopimuksessa:
hälytysosastojen jäsenten soveltuvuus-, kunto-, yms. kokeet sekä terveystarkastukset
sopimuspalokunnan henkilöstön perus- ja täydennyskoulutus
hälytysosastojen jäsenten työturvallisuusmääräysten mukaiset henkilökohtaiset sammutusvarusteet.

Hälytysosaston jäsenten määrä määritellään palokuntasopimuksessa, joka perustuu palvelutasopäätökseen.

7. Kiinteistöä ja kalustoa koskevat sopimusperiaatteet

7.1 Kiinteistöt

7.1.1. Aluelaitoksen omistaman kiinteistön käyttö palokuntayhteisön toimintaan

1.1.2004–31.12.2008
Aluelaitoksen omistama tai hallinnoima kiinteistö luovutetaan, siltä osin kuin se koskee palokuntasopimuksessa määriteltyä toimintaa, pääsääntöisesti vastikkeetta palokuntasopimuksen voimassaoloajaksi sopimuspalokunnan käyttöön erikseen sovittavin periaattein ja ehdoin.

1.1.2009 alkaen
Sopimuspalokunta korvaa sen käytössä olevasta, aluelaitoksen omistamasta tai hallinnoimasta kiinteistöstä erikseen määriteltävän vuokrakorvauksen.

Edellä mainitusta käytännöstä aiheutuva kustannustason nousu otetaan huomioon alueen korvauksessa palokunnalle täysimääräisesti.

7.1.2. Palokuntayhteisön omistaman kiinteistön käyttö alueen toimintaan
Aluelaitos korvaa sen käytössä olevasta, palokuntayhteisön omistamasta tai vuokra- yms suhteen perusteella hallinnoimasta kiinteistöstä erikseen määriteltävän vuokrakorvauksen.

7.2 Kalusto, irtaimisto

7.2.1. Aluelaitoksen omistaman kaluston käyttö palokuntayhteisön toimintaan
Palokuntayhteisö voi käyttää alueen omistamaa kalustoa koulutus- ja hälytystoiminnassaan

sekä omatoimisessa varainhankinnassa erillisen sopimuksen mukaan ottaen huomioon operatiivisen valmiuden asettamat vaatimukset.

7.2.2 Palokuntayhteisön omistaman kaluston käyttö alueen toimintaan
Aluelaitos korvaa sen käytössä olevasta, palokuntayhteisön omistamasta kalustosta erikseen määriteltävän valmius- ja työkorvauksen.

8. Puitesopimusta koskevien erimielisyyksien käsittely

Osapuolet pyrkivät ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet keskinäisin neuvotteluin.

9. Puitesopimuksen voimassolo ja tarkistaminen

Tämä sopimus astuu voimaan 1.1.2003 ja on voimassa 1.1.2011 saakka.

Osapuolet arvioivat puitesopimuksen tavoitteiden toteutumista vuosittain keskenään sopimallaan tavalla.

10. Puitesopimusdokumentit

Tätä sopimusta on tehty kaksi samansanaista kappaletta, yksi molemmille sopijapuolille.

Helsingissä ____.12.2002

Suomen Kuntaliitto
Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry

Liite 29. Aluesopimusmalli (Satakunta)

LUONNOS VERSIO 190103

SOPIMUS SATAKUNNAN PELASTUSLAITOKSEN JA ALLEKIRJOITTANEIDEN PALOKUNTAYHTEISÖJEN VÄLILLÄ

1. SOPIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 SOPIMUKSEN PERUSTA
Tämän sopimuksen allekirjoituksin hyväksytään osapuolten välisen yhteistoiminnan perustaksi ne periaatteet ja toimintamallit, jotka on sovittu Suomen Kuntaliiton ja Suomen Sopimuspalokuntien Liiton välisessä valtakunnallisessa puitesopimuksessa vapaaehtoispalokuntayhteisöjen asemasta alueellisessa pelastustoimessa (Helsinki 17.12.2002).

1.2 SOPIMUKSEN TARKOITUS
Tämän sopimuksen tarkoituksena on luoda järjestäytynyt ja toimiva perusta alueelliselle pelastustoimelle siltä osin kuin se koskee pelastuslaitoksen ja sille palveluja tuottavien palokuntayhdistysten ja muiden yhteistyötahojen keskinäistä yhteistoimintaa.

1.3 SOPIMUKSEN TAVOITTEET
Tämän sopimuksen tavoitteena on osaltaan turvata vapaaehtoispalokuntien elinmahdollisuudet ja kehittyminen sekä mahdollistaa niiden tehokas palvelutuotanto osana alueellisen pelastustoimen kokonaisuutta.

1.4 SOPIMUKSEN SOVELTAMINEN
Tätä sopimusta sovelletaan Satakunnan alueella toimiviin, sopimuksen allekirjoittaneisiin vapaaehtoispalokuntiin. Sopimuksen piiriin voidaan myöhemmin ottaa kaikkien sopijapuolien yksimielisesti hyväksymiä muita yhdistyksiä ja tahoja, joiden kanssa pelastuslaitos on yhteistyössä Pelastuslain alaisessa toiminnassa.

1.5. SOPIMUKSEN KATTAVUUS
Tämä sopimus ei mitätöi kunnan ja sopimuspalokunnan välisessä palokuntasopimuksessa määriteltyjä ja sovittuja asioita, ellei niistä ole molempien sopijapuolten kanssa yhteisesti palokuntasopimuksen siirtosopimuksessa muuta sovittu.

1.6 MÄÄRITELMÄT

Alueen pelastustoimi	Katso Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001 4 § ja Pelastuslaki 3 §. LISÄTTÄVÄ SELITTÄVÄ TEKSTI
Pelastuslaitos	Katso Pelastuslaki 5 §. Palokunnat. Pelastustoimen alueella tulee olla pää- ja sivutoimisesta henkilöstöstöstä koostuva palokunta (pelastuslaitos). Lisäksi alueen pelastustoimen järjestelmään voi kuulua vapaaehtoisia palokuntia, laitospalokuntia ja tehdaspalokuntia sen mukaan kuin alueen pelastustoimi on niiden kanssa sopinut.
Palokuntayhteisö	Pelastustoimen tehtäviä suorittava yhteisö
Vapaaehtoispalokunta	Vapaaehtoinen palokunta, osa-aikaiseen sopimushenkilöstöön

	perustuva palokunta, tunnusomaisena piirteenä on, että pääosa palokunnan toiminnasta tapahtuu ilman yksittäisille henkilöille maksettavaa korvausta
Vapaaehtoinen palokunta	”VPK”, yhdistysmuotoinen palokuntayhteisö
Sopimuspalokunta	Palokuntayhteisö, jolla on sopimus pelastuslaitoksen kanssa operatiivisten tehtävien hoitamisesta.
Hälytysosasto	Asetetut kriteerit MÄÄRITTELYT täyttävästä sammutus- ja pelastushenkilöstöstä muodostettu palokunnan osa.
Hälytysosaston jäsen	Asetetut kriteerit täyttävä sammutus- ja pelastustoimintaa tekemään oikeutettu henkilö.
Reserviosasto	Ne sammutus- ja pelastustoimen tehtäviin koulutetut palokunnan jäsenet, jotka eivät täytä hälytysosaston jäsenyyden kriteereitä.
Veteraaniosasto	Palokunnan jäsenistä muodostettu osasto, jolla voi olla sammutus- ja pelastustoimintaan suoranaisesti liittyviä tuki- ja huoltotehtäviä.
Naisosasto	Palokunnan naisjäsenistä muodostettu osasto, jolla voi olla sammutus- ja pelastustoimintaan suoranaisesti liittyviä tuki- ja huoltotehtäviä.
Nuoriso-osasto	Palokunnan nuorisojäsenistä (10–15 vuotta) muodostettu osasto.
Varhaisnuoriso-osasto	Palokunnan varhaisnuorista (7–9 vuotta) muodostettu osasto.
Palokuntasopimus	Voimassa oleva sopimus kunnan / pelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välillä, myös ”sammutussopimus”.
Siirtosopimus	Pelastuslaitoksen, kunnan ja sopimuspalokunnan keskinäinen sopimus palokuntasopimuksen velvoitteiden ja vastuiden siirtämisestä kunnalta pelastuslaitokselle.
Valtakunnallinen puitesopimus	KL / SSPL (1.1.2003–1.1.2011)
Aluesopimus	Pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien sekä muiden yhteistyötahojen välillä tehty sopimus.
Uusimuotoinen palokuntasopimus	Pelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välinen sopimus 1.1.2007–31.12.2008 ja edelleen vuosi kerrallaan.

2. SOPIJAPUOLTEN EDUSTUS SATAKUNNAN PELASTUSLAITOKSEN HALLINNOSSA

Sopijapuolet toteavat, että Satakunnan pelastuslaitoksen hallinnossa sovelletaan subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta siten, että sopimuspalokuntia ja muita yhteistyötahoja koskeva

ohjeistus ja päätöksenteko toteutetaan Satakunnan pelastuslaitoksen ja sen sopimuspalokuntien ja muiden yhteistyötahojen yhteistyönä ja mahdollisimman lähellä sitä tahoa, jota asia ensisijaisesti koskee.

2.1 SOPIMUSPALOKUNTIEN EDUSTUS PELASTUSLAITOKSEN HALLINNOSSA

Allekirjoittaneilla sopimuspalokunnilla on edustus Satakunnan pelastuslaitoksen ja toiminta-alueiden johtoryhmissä.

Edustajan ja hänelle henkilökohtaisen varajäsenen Satakunnan pelastuslaitoksen johtoryhmään valitsee Satakunnan sopimuspalokuntien neuvottelukunta kalenterivuodeksi.

Edustajan ja hänelle henkilökohtaisen varajäsenen toiminta-alueen johtoryhmään valitsee Satakunnan sopimuspalokuntien neuvottelukunta kalenterivuodeksi toiminta-alueen sopimuspalokuntien ehdotuksesta.

Allekirjoittaneille sopimuspalokunnille osoitetaan edustus myös muihin työryhmiin, joissa käsitellään sopimuspalokuntien kannalta olennaisia asioita. Tällaisia asioita ovat ainakin palvelutaso, kaluston hankinta ja koulutus.

2.2 SOPIMUSPALOKUNTIEN EDUSTUS PELASTUSTOIMEN OPERATIIVISESSA SUUNNITTELUSSA

Allekirjoittaneilla sopimuspalokunnilla on edustus pelastuslaitoksen operatiivista toimintaa valmistelevassa ja suunnittelevassa toimielimessä.

Edustajan ja hänelle henkilökohtaisen varajäsenen ao. toimielimeen valitsee Satakunnan sopimuspalokuntien neuvottelukunta kalenterivuodeksi.

Edustajan ja hänelle henkilökohtaisen varajäsenen toiminta-alueen ao. elimeen valitsee Satakunnan sopimuspalokuntien neuvottelukunta kalenterivuodeksi toiminta-alueen sopimuspalokuntien ehdotuksesta.

2.3 SOPIMUSPALOKUNTIEN EDUSTUS PELASTUSTOIMEN MUISSA TYÖRYHMISSÄ

Allekirjoittaneille sopimuspalokunnille osoitetaan edustus myös muihin työryhmiin, joissa käsitellään sopimuspalokuntien kannalta olennaisia asioita kuten nuoriso- ja naistyö sekä muu järjestötoiminta.

Työryhmien kokoontumiset tulee pääsääntöisesti pitää virka-ajan ulkopuolella.

2.4. KORVAUKSET OSALLISTUMISESTA KOHDISSA 2.1 JA 2.2 MÄÄRITELTYYN TOIMINTAAN

Sopimuspalokuntien edustajan osallistuminen työaikana tapahtuviin toimielinten kokouksiin korvataan ansionmenetyksen mukaan. Matkakustannukset korvataan täysimääräisenä.

3. SOPIJAPUOLTEN KESKINÄINEN VIESTINTÄ JA RAPORTOINTI

Sopijapuolet toteavat, että raportointivastuu on molemminpuolinen ja edellyttää toiminnan ja siinä tapahtuvien muutoksien oma-aloitteista raportointia siten, että toisella osapuolella säilyy päivittäisen toiminnan kannalta riittävän selvä kuva vallitsevasta ja tulevasta tilanteesta.

3.1 ALUEELLISEN PELASTUSTOIMEN RAPORTOINTIVASTUU

Satakunnan pelastuslaitoksen ja allekirjoittaneiden sopimuspalokuntien välinen tiedonkulku

toteutetaan ensisijaisesti pelastuslaitoksen sisäisellä intranet-järjestelmällä.

Järjestelmän rakentamisesta, yhteyksistä ja ylläpidosta sekä päätelaitteista huolehtii Satakunnan pelastuslaitos.

Satakunnan pelastuslaitos informoi suunnitelmistaan ja toiminnastaan muita sopijapuolia säännöllisesti ainakin seuraavien asiakokonaisuuksien osalta:

päivitetyt yhteystiedot,

toimintasuunnitelma,
talousarvio,
toimintakertomus,

pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien asemat ja yksiköt,
toimintaohjeet,
hälytysohjeet ja -koodit,
viestiliikenneohjeet,
muut hälytystoimintaan liittyvät ohjeet,
kartat ja suunnitelmat,
riskikohteiden kohdekortit yms., niiltä osin kuin ne koskevat kulloinkin kyseessä olevaa sopimuspalokuntaa.

Informaation kulusta ja informointiajankohdista koskien edellä mainittuja tietoja ja dokumentteja sovitaan erikseen.

3.2 MUIDEN SOPIJAPUOLTEN RAPORTOINTIVASTUU

Muut sopijapuolet informoivat suunnitelmistaan ja toiminnastaan Satakunnan pelastuslaitosta säännöllisesti ainakin seuraavien asiakokonaisuuksien osalta:

palokunnan yhteystiedot,

hälytysosaston vahvuus,
koulutussuunnitelmat,
toimintasuunnitelmat,
toimintakertomukset,

hälytystoimintaan liittyvät tiedot: esim. vahvuudet, kelpoisuudet, Pronto-tiedot jne,
hälytysvalmiuteen vaikuttavat seikat: esim. autokaluston rikkoontuminen, yksikön poistuminen palokunnan tavanomaiselta toiminta-alueelta, erityistilanteet jotka vaikuttavat palokunnan hälytysosaston tavanomaiseen hälytysvahvuuteen jne.

Informaation kulusta ja informointiajankohdista koskien edellä mainittuja tietoja ja dokumentteja sovitaan erikseen.

3.3 YHDYSHENKILÖT

Satakunnan pelastuslaitoksen henkilöstöstä määrätään vastuuhenkilö ja hänelle varahenkilö vapaaehtoispalokuntatoiminnan koordinoimiseen ja kehittämiseen koko pelastustoimialueella sekä erikseen toiminta-alueittain.

Sopimuspalokunnan / muun sopijayhteisön tulee ilmoittaa Satakunnan pelastuslaitokselle

yhdistyksen ensisijaisen yhdyshenkilön ja tämän varahenkilön yhteystiedot.

Kaikki osapuolten välinen virallinen yhteydenpito kulkee ensisijaisesti ao. henkilöiden kautta.

Yhteydenpidosta laaditaan erillinen yksityiskohtainen toimintaohje.

3.4 SOPIJAPUOLTEN YHTEISET NEUVONPIDOT

Satakunnan pelastuslaitos kutsuu koolle sopimuspalokuntien yhdyshenkilöt ja päälliköt sekä muiden sopijaosapuolten yhdyshenkilöt vähintään kaksi kertaa vuodessa.

Satakunnan pelastuslaitos kutsuu koolle sopijaosapuolten koulutusvastaavat toimialueittain vähintään kaksi kertaa vuodessa.

4. HENKILÖSTÖ

4.1 HÄLYTYSOSASTON JÄSENTEN KELPOISUUS

Hälytysosaston jäsenten on täytettävä sisäasiainministeriön koulutusasetuksen vaatimukset. Sopimuspalokunnalla on niin halutessaan mahdollisuus asettaa em. vaatimuksia tiukemmat kelpoisuusehdot hälytystehtäviin osallistuvalle henkilöstölleen. Vaatimuksista on informoitava pelastuslaitosta.

4.2 HÄLYTYSOSASTON JÄSENTEN KELPOISUUSTARKASTUKSET

Satakunnan pelastuslaitos järjestää kustannuksellaan hälytysosaston jäsenten soveltuvuus- ja kuntotestit sekä terveystarkastukset.

Sopimuspalokuntien henkilöstön lihaskunto- ja toimintakykytestit voidaan toteuttaa joko palokunnan toimesta tai Satakunnan pelastuslaitoksen järjestämänä. Palokunnan järjestämällä testauksella tulee olla Satakunnan pelastuslaitoksen hyväksyntä.

Satakunnan pelastuslaitos osoittaa ne paikat, joissa hälytysosaston jäsenet voivat suorittaa testit ja tarvittavat terveystarkastukset.

Testit järjestetään hajautetusti toimialueittain virka-ajan ulkopuolella.

4.3 HÄLYTYSOSASTON JÄSENTEN KOULUTUS

Pelastuslaitos vastaa täysimääräisesti sopimuspalokuntien operatiivisen henkilöstön perus-, ylläpito- ja jatkokoulutuksesta yksittäisessä palokuntasopimuksessa määritellyn tavoitevahvuuden puitteissa ellei yksittäistapauksien osalta molemminpuolisesti toisin sovita.

Koulutuksen suunnittelu ja vastuu lähtee siitä tavoitteesta, että kussakin sopimuspalokunnassa on pätevyyksien osalta hälytysvahvuuteen nähden ainakin kaksinkertainen miehitys. Koulutuksen tulee tukea tämän tavoitteen toteutumista ja ottaa huomioon sopimuspalokunnassa tapahtuva jäsenistön vaihtuvuus.

Sopimuspalokunta vastaa hälytysosastonsa jäsenten ylläpitokoulutuksesta (esim. viikkoharjoitukset) yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa hyväksytyn koulutussuunnitelman puitteissa.

Muun koulutuksen osalta vastuu toteutuksesta perustuu yhteisesti sovittuihin järjestelyihin.

4.3.1 Yleistä

Satakunnan pelastuslaitoksen sopimuspalokunnille järjestämän koulutuksen tulee pääsääntöi-

sesti tapahtua iltaisin ja viikonloppuisin ja myös mahdollisimman lähellä koulutettavia. Koulutusjärjestelyt tulee toteuttaa niin, ettei hälytystilanne ns. päivittäisessä tilanteessa aiheuta koulutustilaisuuden keskeytymistä. Sopimuspalokuntia tulee koulutusjärjestelyissä kohdella tasavertaisesti.

Koulutustilaisuuksia tulee olla riittävästi ja eri vuodenaikoina. Koulutuksessa on huomioitava pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien tarpeet sekä vapaaehtoishenkilöstön urasuunnittelu. Pelastuslaitoksen tulee laatia koulutuksen vuosisuunnitelma ja pidemmän aikavälin koulutussuunnitelma (3-5 vuotissuunnitelma).

Kursseista ja muusta koulutuksesta tulee tiedottaa riittävän ajoissa. Kursseista tulee laatia vuosittainen kurssikalenteri ja muista koulutustilaisuuksista tulee tiedottaa vähintään neljä viikkoa ennen kyseisen koulutustilaisuuden ilmoittautumisajan umpeutumista.

4.3.2 Hälytysosaston jäsenten peruskoulutus
Pelastuslaitos vastaa peruskoulutuksesta. Peruskoulutukseen kuuluvat voimassa olevassa koulutusohjeessa mainitut peruskurssit.

Palokuntalaisten perehdyttämisestä huolehtii sopimuspalokunta.

4.3.2.1 Nais- ja nuoriso-osaston jäsenten koulutus
Pelastuslaitos huolehtii tarvitsemiaan palveluita vastaavien kurssien järjestämisestä, mukaan lukien ylläpito-, täydennys- ja jatkokoulutuksen.

4.3.3 Hälytysosaston jäsenten jatko- ja täydennyskoulutus
Pelastuslaitos huolehtii hälytysosaston jäsenten jatko- ja täydennyskoulutuksesta huomioiden erityisesti koulutusta palokunnissa antavat yksikönjohtajat. Pelastuslaitos varaa sopimuspalokuntien käyttöön koulutusmateriaalia ja harjoituslaitteita jne.

Pelastuslaitos järjestää savusukellusohjeen edellyttämät harjoitukset.

Pelastuslaitos on velvollinen osoittamaan kouluttajan vähintään neljään viikkoharjoitukseen vuodessa palokuntaa kohden. Nämä koulutustilaisuudet voivat olla myös useammalle palokunnalle yhteisiä oppitunteja ja yhteistoimintaharjoituksia.

4.3.4 Päällystön ja alipäällystön koulutus
Pelastuslaitos vastaa sopimuspalokuntien päällystön ja alipäällystön koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista mukaan lukien korvaus työansion menetyksestä ja matkakustannukset.

4.4 MUU HÄLYTYSTOIMINTAAN OSALLISTUVA HENKILÖSTÖ
Metsäpalojen sammutukseen, öljyvahingontorjuntaan ym. vastaavaan ja pelastustoimintaan liittyviin huoltotehtäviin voivat tarvittaessa ottaa osaa myös palokunnan muut jäsenet (reserviosasto ja naisosasto) Pelastuslain ja työturvallisuudesta annettujen lakien ja asetusten yms. määräysten asettamissa puitteissa.

4.5 HÄLYTYSOSASTON JÄSENTEN VAKUUTUSTURVA
Pelastuslaitos huolehtii hälytysosaston jäsenten vakuuttamisesta siltä osin kuin se koskee vahingon aiheuttamista kolmannelle osapuolelle sekä niiltä osin mitä on määritelty kunkin sopimuspalokunnan palokuntasopimuksessa.

Vakuutusturvan laajuudesta sovitaan erillisellä sopimuksella.

5 KALUSTO

5.1 PELASTUSLAITOKSEN KALUSTO

Kunkin sopimuspalokunnan osalta on kalustosta neuvoteltava ao. sopimuspalokunnan kanssa, jonka näkemyksiä on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon. Tämän lisäksi on alueen sopimuspalokuntia yleisesti kuultava kalustoa koskevissa asioissa.

5.1.1 Kaluston hankinta

Alueen sopimuspalokunnat osallistuvat kaluston hankintaan koskevaan valmisteluun. Kaluston hankintaa valmisteleviin työryhmiin tulee osoittaa sopimuspalokuntien edustus. Sopimuspalokuntia tulee kaluston hankinnan osalta kohdella tasapuolisesti.

5.1.2 Kaluston sijoitus

Alueen sopimuspalokunnat osallistuvat kaluston sijoitusta koskevaan valmisteluun. Kaluston sijoitusta valmisteleviin työryhmiin tulee osoittaa sopimuspalokuntien edustus. Kaluston siirroista tulee sopia ao. sopimuspalokunnan kanssa.

Sopimuspalokuntia tulee kaluston sijoituksen osalta kohdella tasapuolisesti.

5.1.3 Kaluston korjaus ja huolto

Pelastuslaitos huolehtii operatiiviseen toimintaan käytetyn sammutus- ja pelastuskaluston vakuutuksista, katsastuksista, huolloista ja korjauksista ellei yksittäisessä palokuntasopimuksessa toisin sovita.

Sopimuspalokunnat voivat palokuntasopimuksessa tarkemmin määritettävällä tavalla ottaa hoidettavakseen alueen kanssa sovittuja huoltotehtäviä. Näiden huoltotehtävien suorittamisesta maksetaan erillinen korvaus.

Sopimuspalokunnat huolehtivat kaluston normaalista käytönjälkeisestä huollosta poislukien letkuhuolto ja paineilmalaitteiden pullojen täyttäminen ellei palokuntasopimuksessa ole toisin sovittu.

Pelastuslaitos ylläpitää tarvittavaa varakalustoa siten, että sopimuspalokunnalla on mahdollisuus saada sitä käyttöönsä kaluston pitempikestoisen korjauksen tai huollon ajaksi.

5.1.4 Kaluston käyttö

Pelastuslaitoksen kalustoa saa käyttää sopimuspalokunnan ja sen nais- ja nuoriso-osaston koulutukseen, palokunnan kilpailu- ja järjestötoimintaan sekä sopimuspalokunnan varainhankintaan, jos kaluston käyttäminen edellämainittuun tarkoitukseen ei vaaranna sopimuksen mukaista valmiutta.

Sopimuspalokunnan käytössä olevien autojen poltto – ja voiteluaineista huolehtii pelastuslaitos, ellei yksittäisessä palokuntasopimuksessa toisin sovita.

5.2 MUIDEN SOPIJAPUOLTEN OMISTAMA KALUSTO

5.2.1 Kaluston hankinta

Pelastuslaitos on velvollinen huolehtimaan, että aluesopimuksen alkamisajankohtana omalla kalustolla toimivien sopimuspalokuntien toimintaedellytykset turvataan myös tulevaisuudessa.

Sopimuspalokuntien omistaman kaluston uusiutuminen turvataan joko osoittamalla kaluston uusimiseen varoja tai osoittamalla sopimuspalokunnan käyttöön korvaavaa kalustoa, jonka enimmäisikä etenkin ajoneuvokaluston osalta on sopimuspalokunnan käyttöön luovutettaessa enintään 10 vuotta.

5.2.3 Kaluston korjaus ja huolto
Sopimuspalokunta huolehtii omistamansa sammutus- ja pelastuskaluston huollosta ja korjauksesta ellei yksittäisessä palokuntasopimuksessa ole muuta sovittu.

Poikkeuksena on paineilmalaitteiden huolto, josta vastaa pelastuslaitos ellei yksittäisessä palokuntasopimuksessa ole muuta sovittu.

Sopimuspalokunnat huolehtivat kaluston normaalista käytönjälkeisestä huollosta poislukien letkuhuolto ja paineilmalaitteiden pullojen täyttäminen ellei yksittäisessä palokuntasopimuksessa ole muuta sovittu.

Myös pelastuslaitos voi huolehtia sopimuspalokunnan omistaman sammutus- ja pelastuskaluston huollosta, jos yksittäisessä palokuntasopimuksessa niin on sovittu.

Pelastuslaitos ylläpitää tarvittavaa varakalustoa siten, että sopimuspalokunnalla on mahdollisuus saada käyttöönsä sitä oman kaluston pitempikestoisen korjauksen tai huollon ajaksi.

5.2.4 Kaluston käyttö
Pelastuslaitos maksaa sen käytössä olevasta, sopimuspalokunnan omistamasta sammutus- ja pelastuskalustosta alueellisesti sovittavan korvauksen. Korvaus maksetaan paloaseman määrävahvuuteen kuuluvasta ja / tai palokuntasopimuksessa määritellystä kalustosta.

Korvaustason määritellystä on otettava huomioon kaluston ylläpidosta ja käytöstä aiheutuvien menojen lisäksi myös kaluston pääomakulut.

Korvaustasosta laaditaan erillinen aluekohtainen sopimus. Sopimusmenettelyssä sovelletaan tämän sopimuksen periaatteita.

Sopimuspalokunta saa käyttää omistamaansa, määrävahvuuteen kuuluvaa kalustoaan omaan sekä nais- ja nuoriso-osaston koulutukseen, palokunnan kilpailu- järjestötoimintaan ja sopimuspalokunnan varainhankintaan, jos kaluston käyttäminen edellämainittuun tarkoitukseen ei vaaranna sopimuksen mukaista valmiutta.

Sopimuspalokunnan omistamien autojen poltto- ja voiteluaineista huolehtii sopimuspalokunta, ellei yksittäisessä palokuntasopimuksessa ole toisin sovittu.

6 HENKILÖKOHTAISET VARUSTEET

6.1 HÄLYTYSOSASTON JÄSENTEN HENKILÖKOHTAISET VARUSTEET

6.1.1 Varusteiden hankinta
Pelastuslaitos huolehtii, että sopimuspalokunnilla on käytettävissään riittävästi CE-vaatimukset täyttäviä paloasuja (väliasu, sammutusasu, palojalkineet, palovyö tai valjaat, palokäsineet, päänsuojus ja palokypärä). Varusteiden hankintamäärä perustuu palokuntakohtaiseen tavoitevahvuuteen, joka on määritelty palokuntasopimuksessa.

Sammutrusvarusteet ovat henkilökohtaisia ellei palokuntakohtaisesti ole muuta sovittu. Vaatimukset täyttäviä vaihtovarusteita tulee olla myös vähintään puolelle hälytysosaston tavoitevahvuudesta.

6.1.2 Varusteiden korjaus ja huolto
Pelastuslaitos huolehtii sammutusasujen pesusta ja korjauksesta, ellei palokuntasopimuksessa ole toisin sovittu.

Väliasujen pesusta ja korjauksesta vastaa sopimuspalokunta ellei palokuntasopimuksessa ole toisin sovittu.

Sopimuspalokunnat voivat ottaa hoidettavakseen alueen kanssa sovittuja huoltotehtäviä. Näiden huoltotehtävien suorittamisesta maksetaan erillinen korvaus.

6.1.3 Varusteiden käyttö
Pelastuslaitoksen omistamia varusteita ei saa käyttää sellaisissa hälytystoiminnan ulkopuolisissa tehtävissä, joissa ne voivat tarpeettomasti likaantua ja rikkoontua.

7 KIINTEISTÖT

7.1 KUNNAN OMISTAMAN TAI PELASTUSLAITOKSEN HALLINNOIMAN PALOASEMAN KÄYTTÄMINEN SOPIMUSPALOKUNNAN TOIMINTAAN
Sopimuspalokunnan käyttöön tulee pelastuslaitoksen kustannuksella osoittaa riittävät tilat, jotka mahdollistavat hälytystoiminnan lisäksi myös palokunnan järjestötyön.
Sopimuspalokunnan ei tarvitse maksaa erillistä korvausta käytössään olevista toimitiloista.

Sopimuspalokunnan käyttäessä kunnan omistamaa / hallinnoimaa paloasemakiinteistöä tai sen osaa, sen käyttöön liittyvistä yksityiskohdista sopivat yksittäinen kunta ja sopimuspalokunta.

Sopimuspalokunnan käyttäessä pelastuslaitoksen omistamaa / hallinnoimaa paloasemakiinteistöä tai sen osaa, sen käyttöön liittyvistä yksityiskohdista sopivat pelastuslaitos ja sopimuspalokunta.

7.2 SOPIMUSPALOKUNNAN OMISTAMAN KIINTEISTÖN KÄYTTÖ ALUEEN PELASTUSTOIMINTAAN
Pelastuslaitos maksaa sopimuspalokunnan omistaman paloasemakiinteistön palokuntakäyttöön varattuista tiloista vuokrakorvauksen.

Pelastuslaitos pyrkii myötävaikuttamaan, että sopimuspalokuntien omistamat paloasemat ja VPK:n talot vapautetaan kiinteistöverosta.

7.3 YKSITYISEN KIINTEISTÖN KÄYTTÖ ALUEEN PELASTUSTOIMINTAAN
Pelastuslaitos korvaa sopimuspalokunnalle täysimääräisesti sen vuokramenon, jonka sopimuspalokunta joutuu maksamaan kiinteistön yksityiselle omistajalle.

8. OPERATIIVISET ASIAT

8.1 HÄLYTYSJÄRJESTELMÄ
Pelastuslaitos ylläpitää sopimuspalokuntien hälyttämiseksi tarvittavaa järjestelmää ja hankkii tarvittavat päätelaitteet. Järjestelmän tulee olla luotettava ja nopea.

Matkapuhelinjärjestelmää ei voida hyväksyä varsinaisena hälytysjärjestelmänä. Järjestelmää voidaan kuitenkin käyttää lisäinformaatiota välittävänä varajärjestelmänä.

Pelastuslaitos huolehtii hälytysjärjestelmän säännöllisestä kokeilusta.

8.2 HÄLYTYSOHJE

Alueen kaikki sopimuspalokunnat otetaan mukaan hälytysohjeeseen.

Hälytysohjetta laadittaessa noudatetaan hälytyksien etupainotteisuuden ja lähimmän yksikön / lähimpien yksiköiden periaatetta.

Hälytysohjetta laadittaessa tulee huomioida myös toiminta päällekkäisissä hälytystehtävissä ja reservin muodostaminen.

Hälytysohje voi olla erilainen työpäivän aikana ja muuna aikana.

Sopimuspalokuntia tulee kuulla hälytysohjetta laadittaessa tai sitä muutettaessa.

8.3 JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

Peruslähdön johtaminen perustuu pääsääntöisesti pelastusviranomaisten toimesta järjestettyyn päällystöpäivystykseen.

Päällystöpäivystysalueita muodostettaessa tulee huomioida, että päällystöpäivystäjä voi riittävän nopeasti aloittaa pelastustoiminnan johtamisen kohteessa.

Kuntien palvelutasomääritysten mukaisesti sekä niiden täydentäen erikseen nimettävillä alueilla tulee johtamisvalmius varmistaa yksikönjohtaja- / esimiespäivystyksellä.

Pelastuslaitos varustaa sopimuspalokunnat tarvittavalla viestikalustolla ja vastaa viestijärjestelmän ylläpidosta ja käyttökustannuksista.

8.4 VARALLAOLO JA PÄIVYSTYKSET

Varallaolo- ja päivystysjärjestelyt järjestetään vähintään tasolle, josta on sovittu yksittäisessä palokuntasopimuksessa / kunnan palvelutasomäärittelyssä. Varallaolossa ja päivystyksessä oleva henkilöstö ja yksiköt huomioidaan alueen hälytyslähtöjä muodostettaessa.

Palokunnat voidaan hälyttää myös tilanteenaikaiseen päivystykseen (asemapäivystys).

8.5 VALMIUSSIIRROT

Pelastustoimen palvelutason varmistamiseksi voidaan yksiköille määrätä tilanteenaikaisia valmiussiirtoja. Valmiussiirtojen suunnittelu sisällytetään hälytysohjeeseen. Pelastuslaitos varustaa valmiussiirtoihin varautuvat palokunnat tarvittavalla kartta-aineistoilla.

8.6 OPERATIIVISTEN TILANTEIDEN TIEDOTUSVASTUU

Pelastuslaitos vastaa operatiivisten tilanteiden tiedottamisesta. Mainittaessa pelastustoimintaan osallistuneita yksiköitä on sopimuspalokuntien yksiköt mainittava niiden omaa VPK, TPK tai PVPK nimeä käyttäen.

8.7 PALAUTETILAISUUDET

Pelastustoimen palvelutason parantamiseksi tulee kaikista merkittävistä operatiivisista tehtävistä järjestää palautetilaisuus. Tilaisuuteen tulee kutsua edustajat kaikista niistä palokunnista,

jotka ovat osallistuneet pelastustoimintaan ko. tilanteessa.

8.8 PALOKUNTIEN ERIKOISTUMINEN
Palokuntien erikoistuminen tapahtuu ensisijaisesti ns. perustehtävän lisäksi. Perustehtävänä pidetään palokuntasopimuksen määrittelemiä toimintoja ja valmiutta. Erikoistumisesta pelastuslaitoksen alueella on sovittu seuraavaa _____ .

8.9 SOPIMUSPALOKUNTIEN ROOLI POIKKEUSOLOISSA
Sopimuspalokunnat otetaan huomioon poikkeusolojen organisaatiota suunniteltaessa. Pelastusyksiköt muodostetaan ensisijaisesti palokuntakohtaisesti.

Pelastuslaitos huolehtii poikkeusolojen varautumiseen liittyvästä koulutuksesta ja varustaa sopimuspalokunnat tarvittavalla lisäkalustolla.

Pelastuslaitos pyrkii myötävaikuttamaan, että mahdollisimman moni sopimuspalokunnan jäsen voidaan asianosaisen niin halutessa vapauttaa puolustusvoimien reservistä ja sijoittaa pelastustoimen poikeusolojen organisaatioon.

8.10 HARJOITUSHÄLYTYKSET
Pelastustoimen palvelutason seuraamiseksi on pelastusjohtajalla ja hänen määräämällään pelastusviranomaisella oikeus järjestää harjoitushälytyksiä ja niihin voidaan liittää pelastustoimintaan liittyviä tehtäviä. Harjoitushälytyksiä saa järjestää palokuntaa kohden enintään kaksi kertaa vuodessa.

9. HALLINNOLLISET ASIAT

9.1 HENKILÖREKISTEREIDEN YLLÄPITO
Pelastuslaitoksella on oikeus ylläpitää poikkeusolohoin varatuista sopimuspalokuntalaisista henkilörekisteriä.

9.2 HARJOITUSTUNTIREKISTERI
Sopimuspalokunta on velvollinen ylläpitämään hälytysosaston jäsenistä henkilökohtaista harjoituskertojen seurantaa.

9.3 HÄLYTYSTUNTI- JA TEHTÄVÄREKISTERÖINTI
Sopimuspalokunta on velvollinen pitämään kirjaa hälytystoimintaan käytetyistä työtunneista.

Prontoon kirjautuvien hälytystuntien lisäksi kirjataan ylös hälytyksen jälkeiseen huoltoon käytetyt tunnit.

Sopimuspalokunta on velvollinen pitämään kirjaa suorittamistaan hälytystehtävistä.

9.4 PALKANLASKENTA JA MAKSATUS
Pelastuslaitos huolehtii sopimuspalokuntien osalta tarvittavasta palkanlaskennasta ja maksatuksesta sen mukaan mitä yksittäisessä palokuntasopimuksessa on sovittu.

Sopimuspalokunta on velvollinen huolehtimaan, että pelastuslaitoksella on käytössään tarvittavat tiedot.

9.5 TYÖSUHTEEN MUODOSTUMINEN
Palokunnan hälytysosaston jäsenen ja pelastuslaitoksen juridinen suhde määräytyy palokunta-

sopimuksen mukaan.

10. UUSIMUOTOISET PALOKUNTASOPIMUKSET

10.1 SOPIMUKSIEN VALMISTELU

Uusimuotoisten palokuntasopimusten valmistelu aloitetaan viimeistään _____

Uusimuotoisten palokuntasopimusten ja niihin liittyvän arviointi- ja sopimuskorvausjärjestelmän valmistelu tapahtuu työryhmässä, johon alueellinen pelastustoimi nimeää _____ edustajaa ja SSPL:n alueellinen toimielin _____ edustajaa.

Alueen kaikki nykyiset sopimuspalokunnat otetaan mukaan uusimuotoisia palokuntasopimuksia solmittaessa.

10.2 SOPIMUKSIEN SOLMIMINEN

Uusimuotoiset palokuntasopimukset otetaan käyttöön 1.1.2007 alkaen

Uusimuotoisen palokuntasopimus solmitaan pelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välillä.

Jos yksittäinen sopimuspalokunta niin haluaa, on SSPL:n alueellisella toimielimellä oikeus osallistua pelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan väliseen sopimusneuvotteluun.

10.3 KORVAUSTASON TARKISTAMINEN

Mitä edellä on esitetty korvauksista, tarkoitetaan todellisten kustannusten (ansionmenetys, matkakustannukset) täysimääräistä korvausta, ellei yksittäistapauksissa ole toisin sovittu.

Palokuntakuntasopimusten sopimuskorvaustasoa tarkistetaan vuosittain sen mukaan mitä nykyisissä palokuntasopimuksissa on määrätty.

11. POIKKEUKSET JA SIIRTYMÄAJAT

12. ERIMIELISYYKSIEN RATKAISEMINEN

13. SOPIMUKSEN VOIMASSAOLO

Tämä sopimus on voimassa toistaiseksi. Sopimuksen irtisanomisaika on yksi vuosi. Tämä sopimus voidaan irtisanoa ainoastaan kalenterivuoden alusta lukien.

Sopimuspalokuntien osalta sopimuksen voi irtisanoa SSPL:n alueellinen toimielin, jos vähintään 2/3 alueen sopimuspalokunnista sitä vaatii.

Liite 30. Palokuntasopimusmalli

_____ pelastuslaitoksen ja _____Vapaaehtoinen Palokunta ry:n välinen

P A L O K U N T A S O P I M U S

Sopimuksen soveltaminen ja tarkoitus

1 § _____ pelastuslaitos (myöhemmin **Pelastuslaitos**) ja _____ Vapaaehtoinen Palokunta ry (myöhemmin **Palokunta**) ovat tehneet Pelastuslain 5 §:ssä tarkoitetun sopimuksen jäljempänä mainittujen tehtävien hoitamisesta.

Tämä sopimus täydentää Pelastuslaitoksen ja sen sopimuspalokuntien välistä aluesopimusta ja määrittelee osapuolten keskinäiset velvoitteet ja vastuut siltä osin, kun näitä ei ole alue- tai muissa sopimuksissa määritelty.

Palokunnan asema

2 §Palokunta on itsenäinen rekisteröity yhdistys, jonka toimintaa säätelevät yhdistyslaki ja yhdistyksen säännöt.

3 §Palokunta on _____ [valmius / täydennys / tuki / reservi / muu] palokunta, jonka ensisijainen toiminta-alue on Pelastuslaitoksen toiminta-alue
(ja _____).
[Esim. naapuripelastuslaitoksen alue]

Palokunta kuuluu _____ toimialueeseen.
[Pelastuslaitoksen sisäisen jaotuksen mukainen alue]

Palokunnan vaikutusalueena on _____ .
[Vaikutusalue on alue, jonne kohdistuviin hälytystehtäviin palokunta pääsääntöisesti osallistuu.]

Palokunnan tuottamat palvelut ja erikoistuminen

5 §Palokunta suorittaa, varautuu ja varustetaan tavanomaisen sammutus- ja pelastustyön sekä öljyvahinkojen kiireellisen torjunnan lisäksi erityisesti seuraaviin tehtäviin:
[Esimerkiksi]
Vesisukellus
Pintapelastuksen erityisvalmius
Omaisuuden pelastaminen vesialueilla
Vaarallisten aineiden aiheuttamien onnettomuuksien torjunnan erityisvalmius
Kadonneiden henkilöiden etsintä
Onnettomuuksien torjuntaan liittyvä huolto
Jälkivahinkojen torjunta
_____
_____
_____
_____
_____

Palokunnan hälytysosaston henkilöstön hälytysvahvuus
[Hälytysvahvuus on se vahvuus, jonka alaraja sitoo Palokuntaa operatiivisten palvelujen tuottajana ja
yläraja Pelastuslaitosta kaluston, varusteiden ja koulutuksen osalta.]

6 §Palokunnan hälytysvahvuus on:	minimi	maksimi
Päälliköitä (sopimuspalokuntien päällikkökurssi)	_____	_____
Yksikönjohtajia	_____	_____
Vanhempia sammutusmiehiä	_____	_____
Muita sammutusmiehiä	_____	_____

Lähtövalmius
[Lähtövalmius on minimihenkilömäärä, joka on valmiina tehtävään paloasemalla määrätyn ajan kuluessa hälytyksestä tiedon saatuaan.]

[Lyhyt vaihtoehto:]
7a § Palokunta on velvollinen lähettämään tehtävään asianmukaisesti varustettuna henkilöstöä
vähintään _____ henkilöä _____ minuutin kuluttua hälytyksestä.

tai

[Porrastettu vaihtoehto:]
7b § Palokunta on velvollinen lähettämään tehtävään asianmukaisesti varustettuna henkilöstöä seuraavan porrastuksen mukaisesti:

I lähtö vähintään _____ henkilöä _____ minuutin kuluttua hälytyksestä,

sekä edellisten lisäksi

II lähtö vähintään _____ henkilöä _____ minuutin kuluttua hälytyksestä,

sekä edellisten lisäksi

III lähtö vähintään _____ henkilöä _____ minuutin kuluttua hälytyksestä.

Yksityiskohtainen kuvaus lähtövalmiudesta on määritelty pisteytysjärjestelmässä (Liite ____).

Vuoden- ja vuorokaudenajasta yms seikoista riippuvista lähtövalmiuksista on sovittu seuraavaa:

_____

_____

Tilapäisistä heikennyksistä toimintavalmiudessa sovitaan _____ kanssa.

Päivystys ja varallaolo
[Päivystyksellä tarkoitetaan yksikön tai yksiköiden välitöntä lähtövalmiutta paloasemalla tai muualla.
Varallaololla tarkoitetaan ennalta nimettyjen henkilöiden sovittua välitöntä hälytysvalmiutta

palokunnan valmiusalueella hälytysjärjestelmän piirissä.]

8 §Palokunta, sen hälytysosasto tai osa siitä voidaan hälyttää pelastustoiminnan johtajan määräyksestä päivystykseen jos tilanne niin vaatii.

Korvauksesta on sovittu seuraavaa: _____.

9 § Varallaolosta on sovittu seuraavaa:
_____.

Korvauksesta on sovittu seuraavaa: _____.

Tilat, ajoneuvot, kalusto, varusteet yms materiaali

10 § Pelastuslaitos osoittaa Palokunnan käyttöön

paloasemakiinteistön sekä seuraavat
palokunnan hälytystoiminnassa tarvittavat ajoneuvot _____(Liite__)
palokunnan hälytystoiminnassa tarvitseman kaluston _____(Liite__)

ja työsuojelumääräykset täyttävät varusteet vähintään maksimihälytysvahvuuden (6 §) mukaiselle henkilöstölle.

Palokunta osoittaa Pelastuslaitoksen operatiiviseen käyttöön
paloasemakiinteistön sekä
palokunnan hälytystoiminnassa tarvittavat ajoneuvot _____(Liite__)
palokunnan hälytystoiminnassa tarvitseman kaluston _____(Liite__)
ja työsuojelumääräykset täyttävät varusteet _____(Liite__).

Korvaukset palokunnalle

11 § Kiinteät vuosittaiset korvaukset

Yhdistyskorvaus	_____ euroa vuodessa.
Palvelutarjontakorvaus	_____ euroa vuodessa.
Muut korvaukset [Esim. kiinteistö- ja kalusto]	_____ euroa vuodessa. Liite_____.

Yhdistys- ja palvelutarjontakorvaukset tarkistetaan kalenterivuoden vaihtuessa ja ne on sidottu ansiotasoindeksiin. Niiden tarkistuksessa sovelletaan Pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien yhteisesti sopiman pisteytysjärjestelmän perus- ja kannustekorvausmallia.

Muiden korvausten tarkistukset on sidottu _____ [Elinkustannusindeksi yms].

12 § Korvaukset suoritteiden perusteella

Pelastuslaitos suorittaa palokunnalle suoriteperusteisia [henkilötyötunnit, konetyötunnit] korvauksia seuraavasti:
_____

Suoriteperusteisia henkilötyökorvauksia tarkistetaan henkilötyötuntien osalta kalenterivuoden vaihtuessa ansiotasoindeksin muutoksen mukaisella prosentilla.

Konetyötuntikorvaus on sidottu _____ [Elinkustannusindeksi yms].

13 § Korvausten maksaminen

Pelastuslaitos maksaa korvaukset tilille _____ seuraavan aikataulun mukaan:

_____

Olemassa olevan palokuntasopimuksen purkautuminen ja tämän sopimuksen voimaantulo

14 § Olemassa oleva palokuntasopimus _____ sopijapuolten välillä purkautuu ja tämä sopimus tulee voimaan 01.01.200_ klo 00.00.

Sopimuksen muuttaminen

15 § Sopimuskaudella on tämä sopimus yksityiskohdiltaan muutettavissa, mikäli molemmat osapuolet muutoksen hyväksyvät.

Erimielisyyksien ratkaisu

16 § Sopimuksen täyttämisessä mahdollisesti esiintyvät ongelmat on ensisijaisesti käsiteltävä neuvottelussa, johon toisen sopijapuolen aloitteesta molemmat ovat velvollisia osallistumaan.

Mikäli neuvottelut eivät johda molempia sopijapuolia tyydyttävään ratkaisuun, asia käsitellään _____:n käräjäoikeudessa.

Sopimuksen purkautuminen

17 § Mikäli tämä sopimus purkautuu, Palokunta luovuttaa Pelastuslaitoksen omistaman, taikka sen kustannuksella hankitun kaluston ja varusteet Pelastuslaitokselle seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

Sopimuksen irtisanominen

18 § Sopimuksen irtisanomisaika on yksi vuosi, kuitenkin niin, että se voidaan irtisanoa päättyväksi vain kalenterivuoden vaihtuessa.

Tätä sopimusta on laadittu kaksi kappaletta, yksi kummallekin sopijapuolelle.

_____ssa __.__.200

Liite 31. Dynaamisen palokuntasopimuksen malli

_____ pelastuslaitoksen (seuraavassa *Pelastuslaitos*) ja __
_____ (seuraavassa *Palokunta*) välinen

P A L O K U N T A S O P I M U S

Sopimuksen soveltaminen ja tarkoitus

1 § Pelastuslaitos ja Palokunta ovat keskenään solmineet Pelastuslain 5 §:ssä tarkoitetun sopimuksen jäljempänä mainittujen tehtävien hoitamisesta.

Tämä sopimus täydentää Pelastuslaitoksen ja sen sopimuspalokuntien välistä aluesopimusta ja määrittelee osapuolten keskinäiset velvoitteet ja vastuut siltä osin, kun näitä ei ole aluesopimuksessa määritelty.

Sopimusosapuolet toteavat, että tämän palokuntasopimuksen tarkoituksena on vapaaehtoisvoimien hyödyntäminen ja Palokunnan toiminnan kehittäminen pitkällä tähtäyksellä ja siten mahdollisimman suuren hyödyn tuottaminen yhteiskunnalle. Sopimusosapuolet ovat tietoisia siitä, että vapaaehtoistoimintaan liittyy vaihteluita, jotka ovat sekä ajankohdasta että vapaaehtoishenkilöstön rakenteesta riippuvaisia, jolloin tämän sopimuksen tavoitteena on näiden vaihteluiden joustava hallinta sopimukseen sisältyvien mekanismien avulla.

Palokunnan asema

2 §Palokunta on itsenäinen rekisteröity yhdistys, jonka toimintaa säätelevät yhdistyslaki ja palokuntayhdistyksen säännöt.

3 §Palokunta on ensisijaisesti _____ palokunta, jonka pääasiallinen toiminta-alue on Pelastuslaitoksen toiminta-alue (ja _____).

Palokunta kuuluu _____ pelastustoimialueeseen.

Palokunnan valmiusalueena (päivystys-) on ensisijaisesti _____ (Liite 1).

Palokunnan tuottamat palvelut ja erikoistuminen

4 §Palokunta suorittaa, varautuu ja varustetaan tavanomaisen sammutus- ja pelastustyön sekä öljyvahinkojen kiireellisen torjunnan lisäksi erityisesti seuraaviin tehtäviin:
Vesisukellus
Pintapelastuksen erityisvalmius
Omaisuuden pelastaminen vesialueilla
Vaarallisten aineiden aiheuttamien onnettomuuksien torjunnan erityisvalmius
Kadonneiden henkilöiden etsintä
Onnettomuuksien torjuntaan liittyvä huolto
Jälkivahinkojen torjunta
_____
_____
_____
_____
_____

Palokunnan hälytysosaston henkilöstön vahvuus

5 § Palokunnan hälytysosaston vahvuus
[Tavoitevahvuudella tarkoitetaan seuraavassa se vahvuus, jota Palokunta pyrkii kehittymällä saavuttamaan, ja vastaavasti se vahvuus, johon saakka Pelastuslaitos on velvollinen varustuksen ja koulutuksen osalta huolehtimaan todetun vahvuuden puitteissa. Todettu vahvuus on tässä sopimuksessa määritellyllä tavalla säännönmukaisesti todettu hälytysosaston todellinen vahvuus]

Henkilöryhmä	tavoitevahvuus	todettu vahvuus*
Päälliköitä (sopimuspalokunnan päällikkökurssi)	_____	_____
Yksikönjohtajia (yksikönjohtajakurssi)	_____	_____
Vanhempia sammutusmiehiä	_____	_____
Muita sammutusmiehiä	_____	_____

* sopimukseen kirjattu todettu vahvuus kuvaa tilannetta sopimuksen allekirjoittamishetkellä, ja tämän jälkeen hälytysosaston todellinen vahvuus määritetään erikseen _____:ttain seuraavalla tavalla (esimerkkejä):
__ palokunnan vuosiraportin perusteella
__ HAKA:ssa ilmoitetun tiedon perusteella**
__ muulla tavalla: _____

** jolloin Palolaitoksella on oikeus tutustua HAKA:ssa oleviin Palokuntaa koskeviin tietoihin seuraavasti: _____.

Palokunnan toimintavalmius

6 § Palokunnan lähtövalmius
[Lähtövalmius on se kulloinkin määritetty minimihenkilömäärä, joka ___% varmuudella on valmiina tehtävään Palokunnan asemalla sopimuksessa kulloinkin määritetyn ajan puitteissa siitä, kun Palokunnan ao. henkilöstö on saanut tiedon hälytyksestä. Tilapäisesti voidaan sopia lähtövalmiuden heikennyksistä alla olevan mukaisesti. Lähtövalmiuden minimitaso on määritetty alla olevassa taulukossa ajankohdan mukaisesti siten, että taulukkoon on kullekin ajankohdalle merkitty yksikönjohtajien (yj) ja muun miehistön (m) lukumäärä lähdöittäin ryhmiteltynä, jolloin savusukelluskelpoisen henkilöstön osuus edellä mainituista on merkattu kohtaan (ss) ja yksikön maksimilähtöaika minuuteissa sarakkeeseen */min*]:

ajankohta	arkipäivä klo _____ yj/m/ss /min	arkipäivä klo _____ yj/m/ss /min	viikonloppu pe klo __ – ma klo ___ yj/m/ss /min	muu erikoistilanne* yj/m/ss /min
lähtö				
I	__/__/__ /___	__/__/__ /___	__/__/__ /___	__/__/__ /___
II	__/__/__ /___	__/__/__ /___	__/__/__ /___	__/__/__ /___
III	__/__/__ /___	__/__/__ /___	__/__/__ /___	__/__/__ /___

*__Esim : *”Lukuun ottamatta kesäviikonloppuisin aikana toukokuu, syyskuu (ml) jolloin Palokunta lähtee mahdollisuuksiensa mukaisesti”* _____

Sopimukseen yllä kirjattu *minimilähtövalmius* kuvaa tilannetta sopimuksen allekirjoittamishetkellä, ja tämän jälkeen lähtövalmius on sopimusta purkamatta tarkistettavissa ja määritettävissä uudelleen, jos molemmat osapuolet ovat siitä yksimielisiä. Uudelleenmäärityksen jälkeen sovelletaan tämän sopimuksen liitteenä oleva pisteytysjärjestelmä sopimuksen mukaisen korvauksen määrittämiseksi lähtövalmiuden osalta uudelleen. Korvauksien laskennassa (14 §) sovelletaan lisäksi järjestelyä, missä (□pienin / □keskimääräinen / □suurin) *hälytyksissä todettu*** lähtövalmius* kunkin henkilöryhmän osalta tuottaa palveluntarjontakorvauksen, joka pisteytysjärjestelmän mukaisesti laskettuna vastaa seuraavaksi ylempää korvaustasoa, jos sellainen on määritetty.

*** _____ vuosittain suoritettavassa tarkistuksessa katsotaan tällöin hälytystoimintaan osallistuneeksi sellainen henkilö, joka on hälytyksen saatuaan tosiasiallisesti ja sopimuksessa määritetyn ao. lähtöajan puitteissa työkuntoisena ilmoittautunut Palokunnan asemalla, onnettomuuspaikalla tai muualla (missä: _____).

Tilapäisistä heikennyksistä Palokunnan toimintavalmiudessa (yllä olevassa taulukossa esitettyihin nähden) sovitaan _____ kanssa seuraavalla tavalla: _____ _____.

Muu kuin ennalta sovittu toimintavalmiusheikennys katsotaan *toimintavalmiushäiriöksi*, josta tehdään selvitys. Kalenterivuoden aikana _____ toistettu toimintavalmiushäiriö johtaa korvauksen alenemiseen siten, että palveluntarjontakorvaus seuraavaan 5 § mukaiseen tarkistukseen saakka vastaa todettua valmiutta em. pisteytysjärjestelmän mukaisesti laskettuna.

Päivystys ja varallaolo
[Päivystyksellä tarkoitetaan yksikön tai yksiköiden välitöntä lähtövalmiutta paloasemalla tai muualla. Varallaololla tarkoitetaan ennalta nimettyjen henkilöiden sovittua välitöntä hälytysvalmiutta palokunnan valmiusalueella hälytysjärjestelmän piirissä.]

8 § Palokunta, sen hälytysosasto tai osa siitä voidaan hälyttää pelastustoiminnan johtajan määräyksestä päivystykseen, jos tilanne niin vaatii.

9 § Varallaolosta on sovittu seuraavaa: _____

Tilat, ajoneuvot, kalusto, varusteet yms. materiaali, sekä henkilöstön koulutus

10 § Pelastuslaitos osoittaa Palokunnan käyttöön

paloasemakiinteistön sekä seuraavat
palokunnan hälytystoiminnassa tarvittavat ajoneuvot _____kts liite
palokunnan hälytystoiminnassa tarvitseman kaluston _____kts liite

sekä työsuojelumääräykset täyttävät varusteet vähintään 6 § määritetyn minimilähtövalmiuden ___-kertaisen määrän, kuitenkin ___-kertaisesti 5 § määritetyn hälytysosaston todetun vahvuuden mutta enintään tavoitevahvuuden mukaiselle henkilöstölle, jonka peruskoulutuksesta Pelastuslaitos myös vastaa.

11 § Palokunta osoittaa Pelastuslaitoksen operatiiviseen käyttöön

paloasemakiinteistön sekä
palokunnan hälytystoiminnassa tarvittavat ajoneuvot _____kts liite

palokunnan hälytystoiminnassa tarvitseman kaluston _____kts liite
sekä työsuojelumääräykset täyttävät varusteet. _____kts liite

Muilta osin Palokunta vastaa henkilöstönsä koulutuksesta yhteisesti laaditun koulutussuunnitelman mukaisesti, ellei toisin sovita.

12 § Mikäli tämä sopimus purkautuu, Palokunta luovuttaa Pelastuslaitoksen omistaman, taikka sen kustannuksella hankitun kaluston ja varusteet Pelastuslaitokselle päättymistä seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

13 § Pelastuslaitos vastaa Palokunnan henkilöstön peruskoulutuksesta lain, asetusten ja ohjeiden edellyttämässä laajuudessa ainakin kohdassa 5 § määritetyn tavoitevahvuuteen saakka. Peruskoulutukseen katsotaan tässä sopimuksessa kuuluvan myös Palokunnan päällystön ja yksikönjohtajien koulutus siltä osin, kuin tällaisesta on erikseen säädetty.

Lisäksi Pelastuslaitos vastaa Palokunnan henkilöstön erikoiskoulutuksesta seuraavasti:
_____

Muilta osin Palokunta vastaa henkilöstönsä koulutuksesta itse, ellei toisin sovita.

Korvaukset
[Palokunnalle maksettavat korvaukset suoritetaan Palokunnan tilille _____ seuraavan aikataulun mukaisesti:
_____.
Korvauksien määrityksessä käytetään hyväksi Pelastuslaitoksen ja sen sopimuspalokuntien yhteisesti sovittua, kulloinkin voimassa olevaa pisteytystaulukkoa ja kulloinkin pisteelle vahvistettua korvausta]

14 § Kiinteät vuosittaiset korvaukset

Yhdistyskorvaus	_____ € vuodessa
Palveluntarjontakorvaus	_____ € vuodessa*
Muut korvaukset (kuten kiinteistö - ja kalusto)	_____ € vuodessa (liite ____)

Palokunnan erikoistumisesta suoritetaan vuosittainen erilliskorvaus seuraavasti:
_____

* Operatiivisten toimintavalmiuspalvelujen osalta korvaukset tarkistetaan Palokunnan kulloinkin tarjoamien palvelujen sekä Palokunnan saavuttaman todellisen vahvuuden ja todellisen lähtövalmiuden mukaan siten kuin yllä ja em. pisteytystaulukossa on määritetty. Kohdassa 6 § määritettyjen ajankohdan mukaan vaihtuvien valmiuksien osalta sovelletaan ajan mukaan laskettu suora prosentuaalinen osuus taulukon mukaisista valmiuksista, ellei alempana** ole tapauskohtaisesti muuta sovittu.

**Tapauskohtaisesti on sovittu, että ajankohdille _____, _____, _____, _____ määritettyjen lähtövalmiuksien painoarvot ovat vastaavasti ___, ___, ___, ___.

Korvauksesta on päivystyksen osalta sovittu seuraavaa: _____.
Korvauksesta on varallaolon osalta sovittu seuraavaa: _____.
Palokunnan tarjoamien muiden palveluiden osalta sopimus tarkistetaan _____
_____.

15 § Korvaus työsuoritusten perusteella

Pelastuslaitos suorittaa palokunnalle / palokunnan henkilöstölle henkilökohtaisesti työsuoriteperusteisia korvauksia seuraavasti:

_____

Palokunta on / ei ole henkilöstönsä suhteen työnantajan asemassa.

Pelastuslaitos huolehtii henkilökohtaisten korvauksien maksamisesta seuraavasti:

_____

16 § Korvauksien indeksitarkistus

Yhdistyskorvaus tarkistetaan vuosittain _____ indeksin mukaisesti.

Suoriteperusteisia henkilötyökorvauksia tarkistetaan henkilötuntien osalta kalenterivuoden vaihtuessa ansiotasoindeksin muutoksen perusteella.

Muut korvaukset (esim. konetyötuntikorvaus) on sidottu _____ indeksiin.

Olemassa olevan palokuntasopimuksen purkautuminen ja tämän sopimuksen voimaantulo

17 § Olemassa oleva palokuntasopimus _____ sopijapuolten välillä purkautuu ja tämä sopimus tulee voimaan 01.01.200__ klo 00.00.

Sopimuksen muuttaminen

18 § Sopimuskaudella on tämä sopimus yksityiskohdiltaan muutettavissa, mikäli molemmat sopimusosapuolet muutoksen hyväksyvät.

Erimielisyyksien ratkaisu

19 § Sopimuksen täyttämisessä mahdollisesti esiintyvät ongelmat on ensisijaisesti käsiteltävä neuvottelussa, johon toisen sopijapuolen aloitteesta molemmat ovat velvollisia osallistumaan.

Mikäli neuvottelut eivät johda molempia sopijapuolia tyydyttävään ratkaisuun, asia käsitellään _____:n käräjäoikeudessa.

Sopimuksen irtisanominen

20 § Sopimuksen irtisanomisaika on yksi vuosi, kuitenkin niin, että se voidaan irtisanoa päättyväksi vain kalenterivuoden vaihtuessa.

Tätä sopimusta on laadittu kaksi kappaletta, yksi kummallekin sopijapuolelle.

_____ssa 31.12.2005

Liite 32. Sopimusmalli (palomiesyhdistykset)

_____ pelastuslaitoksen ja _____yhdistyksen ry:n välinen

YHDISTYS S O P I M U S

Sopimuksen soveltaminen ja tarkoitus

1 § _____ pelastuslaitos (myöhemmin **Pelastuslaitos**) ja _____ yhdistys ry ovat tehneet sopimuksen jäljempänä mainittujen tehtävien hoitamisesta.

Tämä sopimus täydentää Pelastuslaitoksen ja sen yhdistysten välistä aluesopimusta ja määrittelee osapuolten keskinäiset velvoitteet ja vastuut siltä osin, kun näitä ei ole alue- tai muissa sopimuksissa määritelty.

Yhdistyksen asema

2 §Yhdistys on itsenäinen rekisteröity yhdistys, jonka toimintaa säätelevät yhdistyslaki ja yhdistyksen säännöt.

3 §Pelastuslaitos osoittaa yhdistyksen käyttöön
paloasemakiinteistön sekä seuraavat yhdistyksen toiminnassa tarvittavat ajoneuvot
_____ (Liite__)

Korvaukset yhdistykselle

4 § Kiinteät vuosittaiset korvaukset

Yhdistyskorvaus _____ euroa vuodessa.
Palvelutarjontakorvaus _____ euroa vuodessa.
Muut korvaukset [Esim. kiinteistö- ja kalusto] _____ euroa vuodessa. Liite_____.

Yhdistys- ja palvelutarjontakorvaukset tarkistetaan kalenterivuoden vaihtuessa ja ne on sidottu ansiotasoindeksiin. Niiden tarkistuksessa sovelletaan Pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien yhteisesti sopiman pisteytysjärjestelmän perus- ja kannustekorvausmallia.

Muiden korvausten tarkistukset on sidottu _____ [Elinkustannusindeksi yms].

5 §Korvaukset suoritteiden perusteella

Pelastuslaitos suorittaa yhdistykselle suoriteperusteisia [henkilötyötunnit, konetyötunnit] korvauksia seuraavasti:

_____

Suoriteperusteisia henkilötyökorvauksia tarkistetaan henkilötyötuntien osalta kalenterivuoden vaihtuessa ansiotasoindeksin muutoksen mukaisella prosentilla.

Konetyötuntikorvaus on sidottu _____ [Elinkustannusindeksi yms].

6 § Korvausten maksaminen

Pelastuslaitos maksaa korvaukset tilille _____ seuraavan aikataulun mukaan:

_____

Olemassa olevan yhdistyssopimuksen purkautuminen ja tämän sopimuksen voimaantulo

7 § Olemassa oleva yhdistyssopimus _____ sopijapuolten välillä purkautuu ja tämä sopimus tulee voimaan 01.01.200_ klo 00.00.

Sopimuksen muuttaminen

8 § Sopimuskaudella on tämä sopimus yksityiskohdiltaan muutettavissa, mikäli molemmat osapuolet muutoksen hyväksyvät.

Erimielisyyksien ratkaisu

9 § Sopimuksen täyttämisessä mahdollisesti esiintyvät ongelmat on ensisijaisesti käsiteltävä neuvottelussa, johon toisen sopijapuolen aloitteesta molemmat ovat velvollisia osallistumaan.

Mikäli neuvottelut eivät johda molempia sopijapuolia tyydyttävään ratkaisuun, asia käsitellään _____:n käräjäoikeudessa.

Sopimuksen purkautuminen

10 § Mikäli tämä sopimus purkautuu, yhdistys luovuttaa Pelastuslaitoksen omistaman, taikka sen kustannuksella hankitun kaluston ja varusteet Pelastuslaitokselle seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

Sopimuksen irtisanominen

11 § Sopimuksen irtisanomisaika on yksi vuosi, kuitenkin niin, että se voidaan irtisanoa päättyväksi vain kalenterivuoden vaihtuessa.

Tätä sopimusta on laadittu kaksi kappaletta, yksi kummallekin sopijapuolelle.

_____ssa __.__.200

PISTEYTYSJÄRJESTELMÄ

SSPL sopimustyöryhmä 13.8.2005

Paino-arvo	Ala-paino-arvo			Peruskorvaus	Kannuste-korvaus			
				merkitse x-kirjain tai määrä syöttöruutuun				
200		**1. YHDISTYSKORVAUS (VPK ja PVPK)**		**Syöttö-sarake**	**Korvaus-pisteet**	**Kannuste-pisteet**		
70		**Hälytysosasto**						
		. pisteet hälytysosastosta						
60		**Nuoriso-osasto**						
		. pisteet nuorisotoiminnasta						
	20	toimiva nuoriso-osasto ≥ 5 nuorta						
	40	toimiva nuoriso-osasto, kokontumisia ≥ 15 kertaa vuodessa						
		. nuoriso-osastosta hälytysosastoon siirtynyt hlö			**<= määrä**	0	**5 / hlö**	
		. nuoriso-osastosta muuhun osastoon siirtynyt hlö			**<= määrä**	0	**2 / hlö**	
40		**Naisosasto / tukiosasto**						
		. pisteet naistoiminnasta, ≥ 5 henkilöä, väh. 10 kokoontumista						
20		**Veteraanitoiminta**						
		. säännöllinen veteraani- / valmiustoiminta						
10		**Harrastetoiminta (esim. soittokunta, urheilutoiminta tms.)**						
		. pisteet harrastetoiminnasta						
		2. PALVELUTARJONTAKORVAUS						
100		**2.1 TURVALLISUUSKOULUTUS**						
		Sopivan henkilöstön asettaminen käyttöön						
	25	. päiväaika						
	25	. iltaisin ja viikonloppuisin						
	25	. turvallisuus- ja valistustoiminta (palokuntakohtaisesti sovitut kriteerit täyttävä)						
	25	. valmius hoitaa myös koulutusjärjestelyt						
650		**2.2 OPERATIIVINEN PALVELUTARJONTA**						
		Palokunnan sopimuksen mukaisesti tuottamat operatiiviset ja niiden tukipalvelut						
	450 +/-	. normaali palokunnan operatiivinen toiminta,						
		l-lähtö henkilöä						
		pät.yksjoht	muu miesmäärä	**hlömäärä**				
			85	/yj / 5 min	0			
			55	/yj / 10 min	0			
			39	/yj / 15 min	0			
			33	/yj / 20 min	0			
			22	/yj/ 30 min	0			

			75		/mies / 5 min		0					
			50		/mies / 10 min		0					
			37		/mies / 15 min		0					
			30		/mies / 20 min		0					
			20		/mies / 30 min		0					
		II-lähtö henkilöä										
			38		/yj / 10 min		0					
			29		/yj / 15 min		0					
			21		/yj / 20 min		0					
			14		/yj / 30 min		0					
			33		/mies / 10 min		0					
			25		/mies / 15 min		0					
			18		/mies / 20 min		0					
			12		/mies / 30 min		0					
		Savusukeltajat		. savusukeltajien määrä yhteensä 100p)								
			50		/savusuk/ 5 min		0					
			33		/savusuk/ 10 min		0					
			25		/savusuk/ 15 min		0					
			18		/savusuk/ 20 min		0					
			12		/savusuk/ 30 min		0					
					Yhdistys- ja palveluntarjontakorvaus yhteensä		**0**	**0**				
		Erityistehtävät										
	50	. ykköserityistehtävä, esim. pintapelastus tai vaar.ain.torj tai öt										
	50	. toinen, kolmas, neljäs jne. erityistehtävä (50 lisäpistettä / tehtävä)			määrä=>		0					
	Extra	. erikseen sovittu erikoistuminen, kuten vesisukellus tms.										
	50	**Päivystys- ja varallaolojärjestelyjen junailu**										
			. tuottaa päivystys- ja varallaolopalveluja									
	50	**Tuki- ja huoltotoimintojen tuotanto**										
			Vuosikorvauspisteet									
	8		. letkut									
	7		. paineilma									
	7		. paineilmalaite									
	7		. ajoneuvo									
	7		. kalusto									
	7		. erikoiskalusto									
	7		. hälytysmuonitus									
Extra		**Operatiivisten tilanteiden johtovastuu**										

			. korvaus tilanteenaikaisesta muodostelman johtajuudesta, (itsenäinen pelastustoiminnan johtaja)												
		Hälytysten määrä, palokuntakohtainen													
				. keskimääräinen hälytysten määrä (3 viimeistä vuotta)											
					lisäpisteet erillisestä taulukosta										
		Hälytysosaston koko													
			. kannustepisteet ensimmäisen lähdön nelinkertaisen määrän ylittämisestä							**<= määrä**	0	**1 piste/hlö**			
			. kannustepalkkio jäsenten hankintaan ulkopuolelta							**<= määrä**	0	**5 pistettä/jäsen**			
		Hälytysosaston koulutustaso													
			. kannustepisteet koulutuksesta												
				vanhempi sammutusmies						**<= määrä**	0	**1 piste/ vuosi**			
				yksikönjohtaja						**<= määrä**	0	**3 pistettä/ vuosi**			
				päällikkö						**<= määrä**	0	**5 pistettä/ vuosi**			
		Järjestettyjen koulutustilaisuuksien määrä													
			. lisäpisteet koulutustilaisuuksien 40 krt ylittävästä määrästä							**<= määrä**	0	**1 piste / kerta**			
50		**2.3 POIKKEUSOLOJEN VALMIUS**													
	20	**Henkilöstövalmius**													
	10	**Poikkeusoloihin perehtyminen**													
	20	**Kalustovalmius**													
						Yhteensä			**0**	**0**					
						Palokuntaluokkakerroin			**1,0**		**Määritellään aluekohtaisesti nykyisten**				
											korvausten parusteella				
						Palokuntaluokkakertoimella korjatut pisteet			**0**						
					Palokunnan sammutussopimuksen vuosikorvaus €				**10 000,00**	**0**	**Kannustekorvaus €**				
						Pisteen laskettu hinta €			**#JAKO/0!**		**Kannustepisteen arvo €/piste**				
											(Sovitaan aluekohtaisesti mikäli				
											otetaan käyttöön, syötetään tarvittaessa)				
						Pisteen määrätty hinta €									
					Palokunnan sammutussopimuksen laskettu vuosikorvaus €				**0,00**						

En ny avtalsmodell för avtalskårer

”?”

Silvio Hjelt
kårchef
Grankulla FBK

Det finns frågor som måste skötas, vilka är alternativen?

- **Samhällets skyldighet att ha omsorg om invånarnas trygghet**
- **Egen organisation och/eller köptjänst?**
  - **efterfrågan och tillgång, konkurrens?**
  - **cost/benefit, kvaliteten/(kostnaden per enhet) “80/20”**
  - **köptjänst genom avtal**
  - **klokt att se till sitt hus i tid, “tänk efter före”**
- **“Att ‘lura sig själv’ är inte att ‘sköta’”**

Diverse grunder för avtal

- avtalsfrihet
- ömsesidig uppriktig önskan
- ömsesidiga reella möjligheter
- avtalsparternas jämbördighet
- avtalsjuridik och formaliteter
- avtalsmodeller
- vad för framtiden med sig

Avtalsfriheten

- **Lagligt avtal får inte strida mot lag**
  - **i övrigt står det var och en (rätt) fritt att göra avtal**
- **Avtalet som tankens spegel**
  - **avtalet strävar att definiera vad man tänkt sig**
- **Avtalet vanligen en fråga om att "köpa och sälja"**
  - **prestation och motprestation**
- **Modellavtal**
  - **underlättar avtalandet men binder tanken**

Vanlig avtalsuppbyggnad

- Definition av avtalsparterna och deras position
- Definition av avtalets målsättning
- Definition av prestationen
- Definition av motprestationen
- "Praktiska" klausuler
- "om inte..."
- Läget då avtalet upphört att gälla

Några målsättningar

- avtalet skall garantera kommunen service
- avtalet skall ge kostnadseffektivitet
- avtalet skall garantera brandkårens existens
  - och en välnärd ko mjölkar bättre
- avtalet skall *sporra till utveckling och förnyelse*
- avtalet skall motsvara verkligheten
  - realism beträffande prestation och motprestation

Brandkårens prestationer (kommuninvånarens önskemål)

Invånarens behov

- undvika olyckor
- kunskap om hur man skall handla om olyckan inträffar
- ”röda bilar när det brinner”
- annan hjälp

FBK:s motprestation

- extern rådgivning
- - ” -
- konkret extern utbildning
- aktionsberedskap
- ”byns karlar”

Kommunens motprestation (brandkårens önskemål)

FBK:s “behov”

- ekonomiska verksamhets-förutsättningar
- uppskattning
- ”action”

Kommunens motprestation

- ersättning
- uppskattning
- möjligheter att fullgöra uppgiften
  - utbildning
  - utrustning
  - alarmering

Vanlig avtalsjuridik

- Avtalet definierar formerna
  - vem som avtalar
  - varför man avtalar
- Avtalet definierar prestationerna
  - vem som leverar vad: prestation och motprestation
- Avtalet definierar sanktioner och randvillkor
  - vad som händer om inte… och sedan…
- "Force majeure"

Brandkårsavtalen idag

- ofta dikterade, inte "överenskomna"
- ofta baserade på önsketänkande, inte på fakta
  - FBK:s beredskap inte vad man bjuder
  - kommunens ersättning inte vad man lovar
- "styltig detaljformalistik utan egentlig substans"
- baserar sig ofta inte på ömsesidigt förtroende utan närmast på ömsesidig misstänksamhet
- uppmuntrar inte till utveckling

Klassiskt brandkårsavtal

- vad lagen säger
- FBK:s uppgifter
- FBK:s beredskap
- FBK:s styrkor
- utrustningsfrågor
  - vem skaffar vad
  - reparationer och underhåll
  - användningsrestriktioner
- planer och rapporter
- arvoden och ersättningar
  - vad betalas
  - arbetsförhållande
  - inflationskorrigering
- redogörelser och övervakning
- tolkning och uppsägning

"Diverse osakligheter"

- "Ifall detta avtal upphör överlåter brandkåren till kommunen de redskap och den utrustning som kommunen äger eller som anskaffats på kommunens bekostnad eller med dess bidrag."
- "I samma sammanhang uppbär och erlägger kommunen för brandkårens räkning de förskottsinnehållningar som stadgats för arvodena samt erlägger de lagstadgade socialavgifter och försäkringsavgifter för vilka brandkåren i egenskap av arbetsgivare är skyldig att ansvara."
- "Brandkåren skall årligen inom utgången av xxx månad till kommunen avge redogörelse för hur de medel som erhållits använts samt föregående års verksamhetsberättelse som skall innehålla en utredning över alarmavdelningens medlemmar samt deras behörighet. För övervakningen av dessa medel har kommunen rätt att bekanta sig med brandkårens bokföring."

Var står vi idag?

Arrangerandet av frivillig och deltida brandkårsverksamhet i ett regionalt räddningsväsende

- Uppgift
  - utreda verksamhetsförutsättningarna för den frivilliga och deltidsbrandkårsverksamheten (avtalsbrandkårer, brandkårer med personal i sidotjänst samt fabriks- och anstaltsbrandkårer) samt deras inverkan på samhället (rekrytering, utbildning, samarbete med personal i huvudtjänst)
  - definiera grunderna för ett modellavtal
- Beredningsansvar
  - RI/utvecklingsenheten, ansvarsperson Simo Tarvainen

- Beredningen av en brandkårsavtalsmodell:
  - SPEK, Kommunförbundet
- Arbetssätt
  - arbetsgrupp, seminarier, hörande av samarbetsparter, forskning
- Tidsplan
  - förslag till regelprojektets skede I i början av år 2001
  - förslag till regelprojektets skede II i början av år 2002
  - övrigt beredningsarbete 2001 - 2003
    -
    -

Är avtalsbrandkårerna en del av det kommunala räddningsväsendet?

- Om svaret är jakande så gäller de förväntningar som ställs på räddningsväsendet fullt ut även för avtalsbrandkårerna

Brandkårsavtalen

beaktar i huvudsak endast släcknings- och räddningsuppgifter

borde framtidens avtal uppmuntra till förebyggande verksamhet?

Brandkårsavtalen i morgon kunde vara

- **ramavtal som närmast beskriver:**
  - **vad man strävar till**
    - » **utvecklandet av serviceutbudet**
    - » **förbättring av verksamhetsbetingelserna**
    - » **kostnadseffektivitet**
    - » **”kundbetjäning”, samarbete**
  - **hur man når dit**
    - » **olika sätt att arbeta i enlighet med ”dagens behov”**
    - » **i vilken riktning verksamheten styrs och på vilket sätt**
    - » **ersättning enligt egenskaper, prestation respektive behov**

Morgondagens brandkårsavtal:
definition av målsättningen + poängtabell?

styrka/tid man/min	"existens" A	egenskap" B	prestation 1 C	prestation ... D	summa
0+ / ?	grund-poäng A0	tilläggs-poäng B0	tp. C0	tp. D0	A0+B0+ C0+D0...
+ /30 +	tilläggs-poäng A1	tp B1	C1	D1	
1+ /10 + 1+ /30 +..	tp A2	B2	C2	...	
1+ /5 + 1+ /10 +..	tp A3	...			A3+B3+ C3+D3...

Poängsumman multipliceras med poängens värde i euro => euro/år
Poängens inflationsjustering + nivåjustering enligt långsiktsplan
Ömsesidigt avtalat system för ändring av klassificering och "poängbalans"

Exempel på brandkårers "egenskaper och prestationer"

- **egenskaper**
  - **numerär**
    - » **antal**
    - » **utbildningsnivå**
    - » **behörighet**
  - **utrustning och specialisering**
  - **ungdom och damer**
  - **stödavdelning**
- **prestationer**
  - **tjänster**
    - » **utryckningar:**
      - **antal utryckningar**
      - **utryckningstid**
      - **man/mantimmar**
    - » **extern upplysning och rådgivning**
    - » **övriga tjänster**
  - **övning och utbildning**
  - **trender**

Man skall förstås inte glömma vissa randvillkor och andra fakta

- kommuninvånarnas legitima behov av service, som kommunen är skyldig att prestera
- även de frivilliga brandkårernas slagkraft varierar
- misstag sker och missförstånd uppkommer
- vardera parten måste gardera sig mot att misstag- och missförstånd leder till en ohållbar situation
- inget avtal är evigt och ingen är livegen
- *effektiv brandkårsverksamhet är inte gratis, ineffektiv är vanligen bara dyr!*

Vänta och se, eller...

- Ministeriets arbetsgrupp funderar på grunderna
  - SPEK och Kommun förbundet gör sedan modell
- Regionalt och lokalt funderar man på avtalen
- Alla sneglar på varandra, inget händer?
- Finlands Avtalsbrandkårers Förbund:
  - det är i samhällets intresse att avtalsbrandkårernas intressen beaktas
- Det är knappast sannolikt att någonting blir billigare i och med regionaliseringen, så det är nog *klokt att förbereda sig för ökade kostnader!*

Liite 35. Dynaaminen palokuntasopimus-esittely, Hjelt

DYNAAMINEN PALOKUNTASOPIMUS

SSPL

Sopimuskoulutus Tampereella

13.8.2005 SHt 1

"ELÄMME MUUTTUVASSA MAAILMASSA"

... ja niin joutuvat vapaaehtoispalokunnatkin elämään! *

ennen:		nyt:
"Kunnan palokunta"	→	"Alueen monista palokunnista vain yksi"
↓		↓
"välttämättömyys"		"asiat voidaan hoitaa muullakin tavalla"
↓		↓
"ehtojen sanelumahdollisuus"		"muut seikat sanelevat"

* ... **jos aikovat elää myös huomenna**

13.8.2005 SHt 2

ennen: nyt:

Lain edellyttämä minimivalmius...

...jonka kunnan palokunnan piti joka tilanteessa taata...

...oli palokuntasopimuksen lähtökohta...

Kunnalla oli vaihtoehdot vähissä

...täyttyy alueella **aina**

palokuntasopimuksen lähtökohtana **resurssienhallinta, palvelutarjonta,** ja **palvelujen hinta/laatu**

Ostopakkoa ei enää ole!

13.8.2005 SHt **3**

Hyvä palokuntasopimus

... on keskinäisissä neuvotteluissa saavutettu etu

... josta kaikki osapuolet hyötyvät

... juuri niin kauan kuin sopimus toimii tarkoitetulla tavalla!

Mutta elämme siis muuttuvassa maailmassa, eikä saavutettukaan etu ole enää takeena siitä, etteivät tilanne ja olosuhteet ajan myötä muutu.

13.8.2005 SHt **4**

Mikä voisi enää muuttua, jos palokuntasopimuksessa on määritetty minimivahvuus ja lähtöaika?

Muutama esimerkki:

- palokunnan **kyky** vastata velvoitteistaan (+ / -)
  - sukupolvenvaihdokset
  - urbanisoituminen
  - motivaatio-seurannaiset
  - resurssointi
- yhteiskunnan eli alueen **tarve** (- / +)
  - hinta/laatusuhteen vinoutuminen
  - uudet riskit tai tavoitteet
    - ➢resurssien uudelleenjako
  - intohimot, mieltymykset, ym. asiallisesti epärelevantit mutta toiminnallisesti merkittävät vaikutteet

13.8.2005 SHt **5**

On viisasta sisällyttää sopimukseen sellaiset elementit, joiden avulla muuttuvatkin tilanteet hallitaan

... jotta sopimusta ei tarvitsi vain siitä syystä sanoa irti

... koska ei ole ollenkaan varmaa, että uusi sopimus olisi muuttuneessa tilanteessa yhtä hyvä

(ja hyvä sopimus on tietenkin sellainen, että se kannustaa kehittämiseen, jolloin tilanne itse asiassa toivotaankin muuttuvan ja nimenomaan parempaan suuntaan)

Dynaaminen sopimusmalli perustuu mm. näihin ajatuksiin. Lisäksi dynaaminen malli pyrkii kannustamaan ”rehellisyyteen”

13.8.2005 SHt **6**

Dynaamisen sopimusmallin peruselementit

- joitakin **ehdottomia** reunaehtoja
  (kuten perusmallissakin, ja ne voivat riippua paikallisista olosuhteista)
- palveluntarjonnan sovittuja **vaihteluvälejä** määrittävät taulukot
  (millainen valmius mihinkin aikaan)
- todellisen palvelutarjonnan **tarkistusmekanismi**
  (miten/milloin mahdollisesti muuttunut palvelutarjonta tarkistetaan)
- todellisen mutta muuttuvan palvelutarjonnan mukainen **pisteytysjärjestelmä**
  (miten muuttunut tilanne heijastuu korvauksiin)
- **sanktiomekanismi**
  (mikään ei ole koskaan 100% varmaa, mutta sellainenkin tilanne on jollain tavalla "herrasmiesmäisesti" hallittava)

Muutama peruskäsite:

Tavoitevahvuus: se vahvuus, jota palokunta pyrkii kehittymällä saavuttamaan

se vahvuus, johon saakka alue on velvollinen huolehtimaan varustuksesta ja koulutuksesta

Todettu vahvuus: hälytysosaston säännönmukaisesti todettu todellinen vahvuus

Lähtövalmius: se minimihenkilömäärä,
joka ___% varmuudella
on määrätyllä paikalla valmiina tehtävään
määrätyn ajan puitteissa siitä,
kun hälytys on tullut henkilöstön tietoon

Palokunnan toimintavalmius = lähtövalmius + resurssit

saattaa sopimuksen mukaan vaihdella eri aikoina*

esim:	**arkipäivä klo 7 - 17**	**arkipäivä klo 17 - 07**	**viikonloppu pe klo 16 - ma klo 08**	**erikoistilanne****
	yj/m/ss/*min*	**yj/m/ss/*min***	**yj/m/ss/*min***	**yj/m/ss/*min***
lähtö				
I	0 /2 /0 / *5*	_1/ 4/ 3/ *5*	_2/ 6/ 4/ *5*	0 /1 /0 /*10*
II	1 /1 /1 /*15*	_1/ 3/ 2/ *10*	_0/ 2/ 1/ *10*	1 /2 /2 /*30*
III	0 /2 /1 /*45*	_1/ 1/ 1/ *30*	_0/ 0/ 0/__	0 /0 /0 /__

Ennalta sopimatta jäänyt tilapäinen heikennys katsotaan **toimintavalmiushäiriöksi**

** esim. kesäviikonloppuisin 1. toukokuu - 30. syyskuu

***jolloin "viisas" alue voi mitoittaa muut resurssit sen mukaan, mihin kukin sopimuspalokunta eri aikoina pystyy**

13.8.2005 SHt **9**

Tarkistusmekanismi (esimerkki, käytännössä se voi olla "mikä tahansa")

Sopimukseen kirjattu ***todettu vahvuus*** vastaa tilannetta _____, ja vahvuus ja korvaukset tarkistetaan uudelleenmäärityksenä seuraavasti:

Palokunnan todettua vahvuutta seurataan
☐ kalenterivuosittain ☐1/4-vuosittain ☐_____ :

- ☐ palokunnan vuosiraportin perusteella
- ☐ HAKA:ssa ilmoitetun tiedon perusteella*
- ☐ muulla tavalla: _____

Uudelleenmäärityksen jälkeen
sovelletaan pisteytysjärjestelmä uudelleen seuraavasti: _____

Korvauksien laskennassa sovelletaan lisäksi järjestelyä, missä
☐ pienin☐ keskimääräinen☐ suurin hälytyksissä todettu lähtövalmius tuottaa seuraavaksi ylemmän tason mukaisen palvelutasokorvauksen

Ajankohdan mukaan vaihtuvan valmiuden osalta sovelletaan prosentuaalinen osuus taulukon mukaisisista valmiuksista, ellei alempana ole toisin sovittu: _____

* jolloin pelastuslaitoksella on oikeus tutustua HAKA:ssa oleviin tietoihin seuraavasti: _____

13.8.2005 SHt **10**

Työnantajaproblematiikasta

Virallisista vakuutteluista huolimatta on tilanne työnantajuuden osalta monessa palokunnassa "vähintään epäselvä"

Siltä osin uusi työturvallisuuslaki ei ole tuonut asiaan yhtään uutta:
- nk. ***esimiehen vastuu*** on aina ollut olemassa

mutta
- "työnantajuuteen liittyvät ***muut velvoitteet***" ovat edelleen monelle sopimuspalokunnalle jokseenkin selkeyttämättämät
    - (vähän samalla tavalla kuin velvoite jättää palokunnan ***veroilmoitus***)

Dynaamisessa mallissa on "rasti-ruutuun-periaatteella" toimiva järjestely yksiselitteisen tilanteen määrittämiseksi*

Mikään ei estä kopioimasta sitä myös muihin sopimuksiin!
Muitakin elementtejä saa myös kopioida.

*muutoinhan se määrittyy vasta käräjillä / korkeimmassa oikeudessa

Liite 36. Omistajapolitiikka pelastustoimessa 5.11.2007

SUOMEN KUNTALIITTO
Markku Haiko
Jaakko Paloposki

Suomen Kuntaliiton johtoryhmä 5.11.2007

Johdanto

Pelastustoimen omistajapolitiikka asiakirja on laadittu marraskuussa 2006 pidetyn pelastustoimen omistajafoorumin kokouksen aloitteesta ja asiakirjaluonnosta on käsitelty foorumin kokouksessa toukokuussa 2007.

Suomen Kuntaliiton johtoryhmä on hyväksynyt asiakirjan 5.11.2007.

Asiakirjan laadinnassa ovat lähtökohtana olleet yleiset kuntien omistajapolitiikkaa koskevat suositukset. Niitä on tarkasteltu pelastustoimen näkökulmasta ottamalla huomioon pelastustoimen ominaispiirteet.

Pelastustoimen omistajapolitiikkaan vaikuttaa pelastustoimen luonteesta johtuva suhteellisen vahva keskusjohtoisuus ja lainsäädännössä suoraan pelastusviranomaisille määrätyt tehtävät, jolloin joudutaan erityistä huomiota kiinnittämään siihen, miten pelastuslaitosten omistajana ja toiminnan rahoittajana olevat kunnat voivat todellisuudessa ohjata pelastuslaitoksia ja vaikuttaa pelastustoimen järjestämiseen ja kehittymiseen.

Kuntien muuttuneet toimintatavat ja johtamisjärjestelmät

Kunnat ovat muuttuneet palvelujen tuottajasta niiden järjestäjiksi. Kunnan virastojen, nettobudjetoitujen tulosyksiköiden ja liikelaitosten asema on muuttumassa entistä itsenäisemmäksi ja niiden rinnalle perustetaan peruskunnasta erillisiä palvelutuotannon yksiköitä, kuten yhtiöitä säätiöitä ja kuntayhtymiä.

Toimintatapojen muutos muuttaa myös kunnan johtamisjärjestelmää ja asettaa uusia vaatimuksia kunnan johtamiselle ja päätöksenteolle, mutta ennen kaikkea se asettaa uusia vaatimuksia kuntien johtajille ja muille päätöksentekijöille. Heidän on tiedostettava roolinsa ja vastuunsa päätöksentekijöinä. Kunnanvaltuusto, -hallitus ja johtavat viranhaltijat vastaavat toiminnan suuntaamisesta, tavoitteiden asettamisesta ja valvonnasta. Yksiköiden johto vastaa puolestaan toiminnan järjestämisestä ja asetettujen tavoitteiden toteutumista. Kunnissa on oltava selvillä mitä asioita milläkin päätöksentekotasolla ratkaistaan ja miten nämä ratkaisut sitovat muita päätöksentekotasoja ja päätöksentekijöitä. Konserniajattelu ja konserninomainen päätöksenteko edellyttävät, että tytäryhteisöissä ja muissa tuotantoyksiköissä noudatetaan kunnassa tehtyjä linjauksia ja sitoudutaan niihin.

Omistajaohjauksen perusteet

Kunnan palvelutuotannon ohjauksessa pääoman tehokkaan käytön ohella on olennaista tehokkaiden toimintatapojen valinta. Omistajaohjauksen ydin on siinä, että koko päätöksentekoketju sitoutuu kunnan johdon määrittelemiin tavoitteisiin ja toimii näiden päämäärien saavuttamiseksi.

Omistajaohjauksen keskeisiä näkökulmia toiminnan ohjauksessa ja seurannassa ovat:

Toiminnan tavoitteiden määrittely
Toiminnalliset tavoitteet lähtevät koko kunnan strategisista tavoitteista, joita sektorikohtaiset tavoitteet syventävät ja tukevat. Kunnalle laissa säädettyjen tehtävien tavoitteet määritellään suurelta osin jo lain tasolla tai viranomaisten lain nojalla antamissa määräyksissä.

Talous ja resurssien jako
Taloudelliseen näkökulmaan liittyy pääomien käytöstä päättäminen eli käytännössä päätökset merkittävistä investoinneista ja verorahoitteisen toiminnan osalta rahoituksesta huolehtiminen.

Taloudelliset tavoitteet ovat suhteessa kunnan kulloinkin tarkasteltavaan toimintaan sijoittaman pääoman määrään, mutta sijoitetun pääoman tuottovaatimus riippuu toiminnan luonteesta. Joistain toiminnosta ei pääomalle odoteta rahallista tuottoa lainkaan, vaan tuotto on toiminnan vaikutus kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa. Joissain muissa toiminnoissa saattaa taas korostua enemmän kunnallistaloudelliset vaikutukset.

Riskienhallinnan periaatteet
Sekä vahinko- että liikeriskien hallinta on perusteltua hoitaa keskitetysti. Kun vahinkoriskit arvioidaan yhtäläisin perustein koko kuntakonsernissa, voidaan myös riskien hallinnassa noudattaa yhtenäistä linja siinä, millainen riskitaso on hyväksyttävä, miten suuret riskit otetaan omalle vastuulle ja mitkä riskit vakuutetaan.

Lopullinen vastuu kunnan yksiköiden tai kuntayhtymien toiminnassa mahdollisesti toteutuvista taloudellisista riskeistä on kunnalla. Tämän vuoksi on perusteltua, että kunnan ylin johto määrittelee rajat yksiköiden riskinotolle ja seuraa yksiköiden toimintoihin liittyvä riskejä.

Palvelutuotannosta vastaavat yksiköt järjestävät toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla omistajan asettamien tavoitteiden puitteissa. Yksiköt raportoivat säännöllisesti omistajalle toiminnastaan, tavoitteissa pysymisestä ja lähiajan näkymistä. Noudatettavasta raportointijärjestelmästä on kunnassa tehtävä selkeät päätökset. Omistajan edustajat ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin toiminnan kehittämiseksi, tavoitteiden täsmentämiseksi tai riskien pienentämiseksi, jos raportointi antaa siihen aihetta.

Kuntien yhteistoiminta ja pelastustoimi

Pelastuslain (468/2003) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (*alueen pelastustoimi*), siten kuin siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun laissa (1214/2001).

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnat yhdessä ovat vastuussa pelastustoimen järjestämisestä koko alueella. Kuntien on huolehdittava siitä, että pelastustoimen palvelut toimivat koko alueella sen kaikissa kunnissa yhtenäisillä perusteilla. Pelastuslaissa tehtävät on määritelty pelastustoimen alueelle ei yksittäiselle kunnalle.

Pelastustoimessa kysymykseen tulevia kuntien yhteistoiminnan muotoja ovat kuntayhtymä ja kuntien välinen sopimusyhteistyö. Sopimusyhteistyössä alueen yksi kunta (*isäntäkunta*) hoitaa tehtävää muiden kuntien puolesta.

Pelastustoimen alueita on yhteensä 22. Pelastustoimi on järjestetty isäntäkuntamallin mukaan

20:llä alueella ja kahdella alueella se on järjestetty maakuntaliiton (kuntayhtymän) yhteyteen.

Isäntäkuntamalli
Kunnan (*isäntäkunta*) hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Tällainenkin toimielin on isäntäkunnan toimielin, vaikka se hoitaa myös muiden sopijakuntien puolesta sille säädetyt tai määrätyt tehtävät. Esimerkiksi yhteinen pelastuslautakunta on toimivaltainen sille kuuluvissa asioissa kaikissa yhteistoiminnan piiriin kuuluvissa kunnissa.

Yhteistoimintasopimuksessa on määriteltävä yhteisen toimielimen toimiala ja tehtävät sekä miten toimielimen päätöksenteko on järjestetty. Yhteislautakunnan talous on osa isäntäkunnan taloutta. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia tavoista miten muut kunnat voivat osallistua toimialan taloussuunnitteluun ja miten riskit jaetaan kuntien kesken. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia myös menettelyistä, joilla yhteistoimintaa kehitetään ja miten kuntien jatkuva yhteydenpito tapahtuu ja millaisilla menetelmillä kunnat muodostavat pelastustoimen liittyviä yhteisiä kantoja.

Yhteisen toimielimen hallintoa ja päätöksentekoa järjestettäessä on tavoitteena oltava kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien mahdollisimman tasavertainen asema toiminnan sisällöstä, tavoitteista ja kehittämisestä päätettäessä. Isäntäkunnan erityisasema tulisi rajata vain toiminnan käytännön järjestämiseen. Kuntien tasavertaisen aseman saavuttamiseksi voi olla perusteltua delegoida päätöksentekoa laajalti yhteislautakunnalle. Tämän lisäksi on mahdollista esimerkiksi sopia, että merkittävistä investoinneista sovitaan kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien kesken tai ettei isäntäkunnalla ole otto-oikeutta yhteislautakunnan päätöksiin.

Kuntayhtymä
Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, perussopimuksella. Perussopimuksessa määritellään kuntayhtymän tehtävät eli se mitä tehtäviä kuntayhtymä hoitaa kuntien puolesta. Perussopimuksessa sovitaan lisäksi mm. tavasta, jolla kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään, kuntayhtymän taloutta koskevista asioista, jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista

Kuntayhtymissä jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaa yhtymäkokouksessa tai perussopimuksessa mainitussa toimielimessä. Viime aikoina on ollut yleistymässä käytäntö, että kuntayhtymän perussopimuksessa sovitaan yhtymän päätöksenteosta siten, että merkittävimmät kuntayhtymän asiat päätetään jäsenkuntien valtuustojen samansisältöisillä päätöksillä.

Kuntayhtymän omistajaohjaukseen tai toiminnan tavoitteisiin liittyviä päätöksiä ei voida tehdä minkään yksittäisen jäsenkunnan elimissä vaan kunnat päättävät niistä yhdessä. Tavoitteista päätetään yhtymää perustettaessa ja ne kirjataan perussopimukseen. Tavoitteita voidaan myöhemmin käsitellä ja täsmentää yhtymän toimielimissä.

Vastuu yhtymän operatiivisesta toiminnasta kuuluu hallitukselle tai perussopimuksessa määrätylle muulle vastaavalle toimielimelle. Kuntayhtymän hallituksen toimivalta määräytyy yhtymän johtosääntöjen nojalla.

Kuntalain mukaiset liikelaitosvaihtoehdot

Kuntalain muutoksella, lisäämällä siihen uusi 10 a luku, täsmennettiin kunnan tai kuntayh-

tymän liikelaitoksen asemaa itsenäisenä tulosyksikkönä. Samalla säädettiin uudentyyppisestä kuntien yhteistyömuodosta, liikelaitoskuntayhtymästä.

Kunnan liikelaitos
Kunnan hoitaessa pelastustointa usean kunnan puolesta voi tämä isäntäkunta perustaa kuntalain 10 a luvun mukaisen liikelaitoksen tehtävää varten.

Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena on jäntevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla. Liikelaitoksen talousarvion laadintaa sekä tilinpäätöstä koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan liikelaitoksen toimintamahdollisuuksia sekä lisäämään palvelujen kustannusvastaavuutta.

Liikelaitoksen johtokunnalla on keskeinen rooli laitoksen johtamisessa. Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa sekä vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Liikelaitoksen johtokunta voi olla yhteistoimintaan osallistuvien kuntien yhteinen toimielin.

Myös kuntayhtymä voi perustaa pelastustoimen hoitamista varten liikelaitoksen, joka on osa kuntayhtymää.

Liikelaitoskuntayhtymä
Kunnat voivat perinteisen kuntayhtymän sijasta perustaa kuntalain muutoksessa tarkoitetun liikelaitoskuntayhtymän pelkästään pelastustoimen hoitamista varten.

Liikelaitoskuntayhtymän sovelletaan kuntalain kuntayhtymiä koskevia säädöksiä lain 10 a luvussa säädetyin poikkeuksin, jotka mahdollistavat soveltaa liikelaitoskuntayhtymän johtamisessa liikelaitoksen johtamisen periaatteita.

Toimiva yhteistyö ja sitoutuminen onnistuneen omistajaohjauksen lähtökohtana

Olipa kysymyksessä kunnan kuntayhtymä tai sopimusyhteistyö on olemassa muodolliset keinot, joilla omistajaohjaus saadaan ulottumaan toimintayksiköihin. Jos omistajaohjaus perustuu pelkästään muodollisiin valtasuhteisiin ja niiden käyttöön, tulos tuskin on hyvä. Selkeät yksiselitteisesti määritellyt ja hyvin perustellut tavoitteet sekä aito sitoutuminen niihin kaikilla päätöksentekotasoilla luovat todelliset edellytykset hyvien tulosten saavuttamiselle. Osaavat ihmiset saavuttavat tavoitteet, kun yhteistyö toimeenpanevien ja ohjaavien yksiköiden välillä toimii.

Tavoitteiden ja myös niiden todellisten perusteiden on oltava kaikkien toimijoiden tiedossa, jos heidän halutaan sitoutuvan tavoitteisiin. Etenkin kuntien yhteistyöorganisaatioissa on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteisten tavoitteiden ja niiden perusteiden määrittelyyn, koska muutoin kunnat pyrkivät helposti suuntaamaan toimintaa omien päämääriensä mukaisesti. Omistajaohjaus on tavallaan kaksivaiheista. Ensin on kuntien välisissä neuvotteluissa löydettävä yhteinen näkemys toiminnan suuntaamisesta ja kehittämisestä ja sitten tehtävä yhtymän toimielimissä tarvittavat päätökset. Ellei kuntien kesken ole yhteistä tahtotilaa, ei voi olla toimivaa omistajaohjaustakaan.

Kaikilla toimintaan osallistuvilla on oltava selkeä kuva siitä, mitä asioita eri päätöksentekotasoilla käsitellään. Missä päätetään toiminnan tavoitteista ja toimintaperiaatteista, kuka edustaa päätöksenteossa omistajaa ja kuka toimijaa. Omistajan tai konsernijohdon rooli on siinäkin mielessä tärkeä, ettei se ole ainoastaan toimijaa valvova vaan tarvittaessa myös tukeva

taho. Tämän vuoksi kunnan ja tytäryhteisöjen johdon välinen avoin keskustelu toimintojen kehittämisestä on tärkeää, vaikka niiden yhteydessä ei voidakaan tehdä varsinaisia päätöksiä. Keskusteluissa omistajan edustajat ja tytäryhteisöjen johto voivat varmistaa yhteisen näkemyksen toiminnan tavoitteista ja kehittämisestä.

Yhteistoiminnan ja omistajaohjauksen kehittäminen

Pelastuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään pelastustoimen tehtävistä. Lakisääteiset tehtävät koskevat pelastustoimen järjestelmän ylläpitämistä, pelastusviranomaisille kuuluvaa onnettomuuksien ennaltaehkäisytyötä ja pelastustoimintaa sekä väestönsuojelua.

Pelastusasetuksen mukaan pelastusviranomaiset huolehtivat öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään, osallistuvat meripelastustoimen tehtäviin sekä antavat toimialaansa soveltuvaa virka-apua muille viranomaisille.

Kuntien omistajaohjauksen kannalta on tärkeää huomata se, että asetus velvoittaa pelastusviranomaiset toimimaan asiantuntijana maankäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa sen mukaan kuin siitä kunnan kanssa sovitaan. Samoin pelastusviranomaiset voivat tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja, jos terveydenhuoltoviranomaisten kanssa siitä on sovittu. Asetus antaa mahdollisuuden alueen pelastustoimelle huolehtia myös muista toimialalle soveltuvista tehtävistä, jos siitä ei ole ilmeistä haittaa pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiselle.

Kysymys on siitä, miten omistajat muodostavat yhteisen käsityksen pelastuslaitoksen toiminnan kehittämisestä ja suuntaamisesta niissä asioissa, joihin omistajilla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan omilla päätöksillään.

Omistajaohjauksen kannalta toinen oleellinen kysymys on se, miten ja millaiset edellytykset luodaan lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttämiselle esimerkiksi lakisääteisen toiminnan rahoitukselle.

Kolmanneksi kysymys on myös siitä, miten kunnat muodostavat yhteisen tahtotilan pelastustoimen hoitamiseen kuuluvissa asioissa.

Yhteistoimintasopimuksessa, kuntayhtymän perussopimuksessa tai kuntien välisessä yhteistyösopimuksessa sovitaan yhteistoiminnan sisällöstä, sen organisoinnista sekä toiminnan keskeisistä tavoitteista. Yhteistyöelinten hallinnossa päätösvaltaa käyttävät kuntien edustajat. Päätöksentekoa ohjaavat toisaalta yhteistyösopimukseen kirjatut toiminnan periaatteet ja tavoitteet ja toisaalta yhteistyöhön osallistuvien kuntien kannanotot käsiteltävistä asioista ja kuntien edustajilleen mahdollisesti antamat kuntalain 23 §:ssä tarkoitetut ohjeet.

Kuntayhtymän tai yhteisen toimielimen perustehtävät ja tavoitteet määritellään ja hallinnosta sovitaan kuntayhtymän perussopimuksessa tai kuntien välisessä yhteistyösopimuksessa. Yhteistyöorganisaatio toimii näiden sopimusten ja lainsäädännön puitteissa. Yhteistyöhön osallistuvien kuntien ohjaus ei kuitenkaan pääty siihen, kun em. sopimukset on tehty. Toiminnan käytännön toteutus ja etenkin sen kehittäminen edellyttää kunnissa jatkuvaa seurantaa, kannanottoja ja omistajakuntien yhteistä näkemystä pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä. Myös pelastuslaitoksen johtaminen edellyttää säännöllistä yhteydenpitoa omistajiin.

Kuntien yhteisten kantojen muodostaminen, niiden välittäminen pelastuslaitokselle ja pelas-

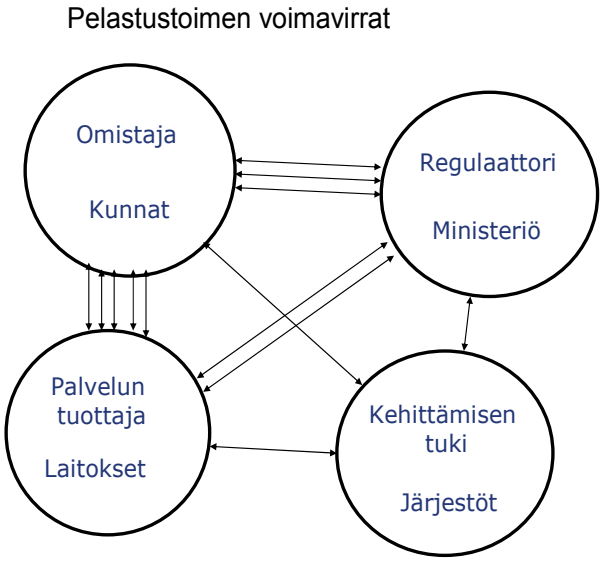
tuslaitoksen näkemysten välittyminen omistajille edellyttää sovittuja toimintatapoja. Tarvittaessa apuna voidaan käyttää omistajakuntien edustajista muodostettua muutaman henkilön ryhmää, joka pitää yhteyttä kuntiin ja kartoittaa näiden mielipiteitä käsiteltäväksi tulevista asioista, jotta kunnat voivat muodostaa yhteisen kannan asiasta. Tällöin Pelastuslaitoksen hallinnossa toimivien ja päätöksiä tekevien kuntien edustajien ohjeistuksen tulee perustua ryhmässä muokattavaan kuntien yhteiseen näkemykseen.

Ollakseen tehokasta, kuntien ja alueen pelastuslaitoksen pelastustoimen toteuttamiseen ja kehittämiseen liittyvän edunvalvonnan tulee olla sisällöltään yhdensuuntaista. Yhteistoimintaan osallistuvien kuntien on löydettävä yhteinen näkemys edunvalvonnan lähtökohdaksi ja viestitettävä tämä näkemys myös pelastuslaitokselle.

Kun omistajakunnilla on selkeä yksimielinen kanta pelastustoimen toteutuksesta ja kehittämisestä, voivat kuntien edustajat pelastuslaitoksen hallinnossa toimia näiden näkemysten mukaisesti ja kunnat voivat tarvittaessa ohjeistaa edustajiaan yhteneväisesti. Kuntien yhteinen näkemys pelastustoimen järjestämisestä sekä kehittämisestä ja kuntien edustajien ja pelastuslaitoksen välinen avoin keskustelu helpottavat ja ohjaavat asioiden valmistelua myös pelastuslaitoksessa.

Omistajan vaikuttamisen keinot

Pelastustoimen voimavirrat
Oheisessa kuvassa on tarkasteltu pelastustoimen keskeisiä voimavirtoja ja pääosapuolten kuntien, pelastuslaitosten, ministeriön ja järjestöjen roolia.



Tarkastelussa kunnilla omistajana on keskeinen ja vahva rooli. Pääasialliset voimavirrat kulkevat omistajan ja palveluntuottajan pelastuslaitoksen välillä. Samoin vahvat voimavirrat kulkevat regulaattorina toimivan ministeriön ja omistajan välillä. Tämä tarkoittaan sitä, että lainsäädännöstä tulevat pelastustoimen hoitamista koskevat velvoitteet kohdistuvat kuntiin, koska pelastuslain mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston päättämillä alueilla.

Selvät, mutta edellistä heikommat voimavirrat kulkevat myös ministeriön ja pelastuslaitosten välillä, koska pelastuslaissa on osoitettu velvollisuuksia myös suoraan pelastustoimen alueella

toimiville pelastusviranomaisille, joita ovat pelastustoimen alueen ylin viranhaltija ja alueen määräämät muut pelastustoimen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin.

Jos edellä kuvatussa tilanteessa omistajan ja palveluntuottajan voimavirrat heikkenevät tai ovat heikot, voidaan olettaa, että palveluntuottajan ja regulaattorin väliset voimavirrat vahvistuvat. Jos yrityksen omistajaohjaus on heikkoa, toimivajohto ottaa vahvemman otteen yrityksen toiminnan suuntaamisesta sinne, mistä voidaan olettaa saatavan paremmat voitot. Pelastustoimessa heikko omistajaohjaus merkitsee sitä, että toimivajohto hakee toiminnalleen tukea pelastustoimen ylemmiltä viranomaisilta ja tämä vahvistaa ministeriön roolia toiminnan suorassa ohjauksessa.

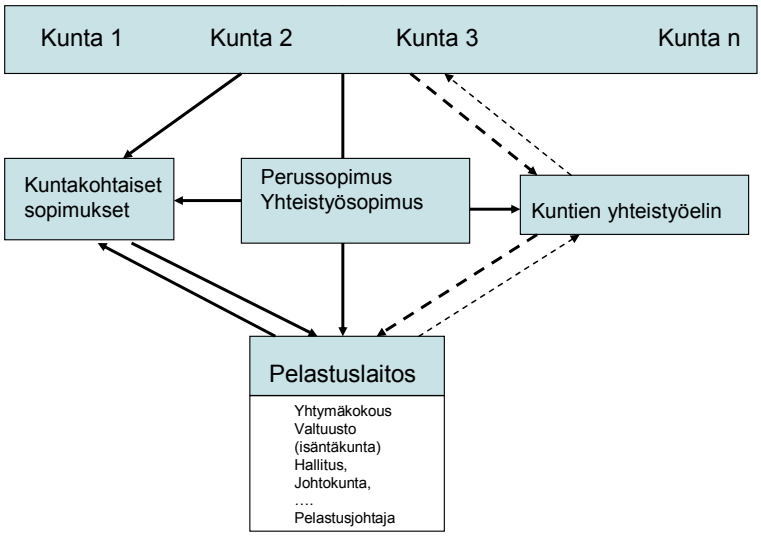
Pelastusalalla toimivien valtakunnallisten järjestöjen rooli on tässä kokonaisuudessa pelastustoimen kehittämisen tukeminen ja voimavirrat tämän tarkastelun kannalta heikoimmat.

Paikallistasolla palokuntayhdistyksillä, VPK:t, on sen sijaan erittäin vahva rooli pelastustoimen palvelujen tuotannossa. Onhan yli 90 prosenttia maan pinta-alasta operatiivisen toiminnan osalta vapaaehtoisen henkilöstön varassa. Pelastustoimen tulevaisuuden kannalta tärkeä omistajapolitiikan osa on luoda sellaiset edellytykset, että tämä voimavara kyetään säilyttämään.

Omistajaohjauksen rakenne

Oheisessa kaaviossa on osoitettu omistajaohjauksen rakenne. Keskeinen omistajaohjauksen väline on kuntien yhteistoimintasopimus tai kuntayhtymän perussopimus. Sitä laadittaessa kaikki kunnat ovat keskenään tasavertaisessa asemassa. Sopimuksessa on sovittava niistä pelisäännöistä, joihin yhteistoiminta perustuu. Isäntäkuntamallissa isäntäkunta toteuttaa omistajina olevien kuntien tahtoa sopimuksessa sovittujen pelisääntöjen mukaisesti.

Kunnan pelastustoimen omistajaohjaus



Yhteistoimintasopimuksen lisäksi palvelun tuottajan ja yksittäisen kunnan välillä voi olla erillisiä sopimuksia palveluista, jotka eivät koske kaikkia kuntia. Pelastustoimessa tällainen palvelu on esimerkiksi sairaankuljetus. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia niistä edellytyksistä, joilla palveluntuottaja voi tehdä kuntakohtaisia sopimuksia.

Kuntien yhteistyöelin määritellään yhteistoimintasopimuksessa ja sen rooli on toimia laitoksen edun mukaisesti ja niin, että kuntien yhteinen tahto toteutuu. Se kokoaa kuntien yhteisen näkemyksen, edustaa kuntien mielipidettä.

Pelastustoimen palvelutaso

Koska pelastuslainsäädäntö antaa pelastustoimelle mahdollisuuden hoitaa muitakin kuin lainsäädännössä mainittuja tehtäviä, omistajilla on mahdollisuus käyttää pelastuslaitosta ja siellä olevaa osaamista myös muiden laitokselle soveltuvien tehtävien hoitamiseen, kunhan pidetään huolta siitä, että lakisääteiset tehtävät tulevat hoidetuiksi. Tällainen tehtävä on esimerkiksi kuntien avustaminen valmiussuunnitteluun liittyvissä asioissa, joka on koettu joillakin alueilla ongelmaksi, koska pelastuslaitokset eivät kyenneet vastaamaan kuntien tarpeisiin. Joillakin alueilla on sen sijaan menetelty niin, että pelastuslaitos antaa apua kuntien kanssa sovitulla tavalla niiden valmiussuunnitteluasioissa.

Omistajaohjauksen kannalta ehkä tärkein vaikuttamisen keino on palvelutasopäätös, josta pelastuslain mukaan alueen pelastustoimi päättää. Päätös tehdään koko pelastustoimen aluetta koskevana ja määräaikaisena. Ennen palvelutasosta päättämistä siitä on kuultava alueen kuntia.

Pelastuslain mukaan palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määritettäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Palvelutasopäätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi.

Jotta palvelutasopäätös kohtelisi tasavertaisesti alueen kuntia suhteessa onnettomuusuhkiin, on pelastustoimen ohjauksen kannalta välttämätöntä kyetä muodostamaan palvelutason määräytymisperusteista kuntien yhteinen tahto.

Lainsäädäntö määrittelee palvelutasopäätöksen sisällön varsin yleisesti. Sisäasiainministeriö on 31.3.2004 päivätyllä kirjeellään ilmaissut oman käsityksensä hyvästä palvelutasopäätöksestä ja ohjeistanut pelastuslaitoksia palvelutasopäätöksen laatimisessa. Kirjeen mukaan palvelutasotavoitteiden lähtökohtana ovat pelastuslain vaatimukset, alueen pelastustoimen visio ja strategia, joista tavoitteet johdetaan. Myös pelastustoimen valtakunnallinen strategia ja tulostavoitteet on tarpeen ottaa huomioon päätöstä valmisteltaessa. Palvelutason kehittämissuunnitelmassa esitetään tarvittavat toimenpiteet sekä niiden ajoitus ja kustannukset.

Ministeriön ohjekirjeessä palvelutasopäätökseen suositellaan kirjattavaksi pelastustoimen lakisääteisten palveluiden lisäksi kaikki sellaiset toimet, jotka vaikuttavat pelastustoimen resurssien käyttöön. Näitä ovat myös ne asiantuntijapalvelut, joita pelastusviranomaiset antavat maankäytönsuunnittelun ja rakennusvalvonnan tueksi samoin kuin sairaankuljetus ja mahdolliset muut pelastuslaitoksen tuottamat palvelut.

Kirjeen mukaan palvelutasopäätöksessä määritellään nykyinen palvelutaso ja kehittämissuunnitelmaan määritellään tavoitetaso. Kehittämissuunnitelmassa esitetään ne toimenpiteen, joilla tavoitetaso saavutetaan päätöksen voimassaoloaikana. Nykyinen taso ja tavoitetaso ovat kuitenkin selvästi eroteltava toisistaan.

Omistajaohjauksen kannalta on tärkeää huomata, että ministeriön suosituksen mukaan palvelutasopäätöksessä arvioidaan myös kehittämistoimien kustannusvaikutukset. Kustannusvaikutukset arvioidaan jaksotettuna palvelutasopäätöksen voimassaoloajaksi ja tarvittaessa kehittämissuunnitelman toteutumista seurataan vuosittain talousarvio- ja toimintakertomusprosessien yhteydessä.

Koska palvelutasopäätös on laadittava määräajaksi, kunkin alueen pelastustoimi määrittelee sen ajan, jonka palvelutasopäätös on voimassa. Ministeriö pitää suositeltavana, että päätös käsitellään vähintään kerran valtuustokaudessa esimerkiksi valtuuston toimikauden ensimmäisenä vuonna, jolloin toimikautensa aloittavat valtuustot voivat tehdä arvion toteutuneesta ja vaikuttaa omaa toimikauttaan koskevan palvelutasopäätöksen sisältöön.

Koska ministeriön antaman suosituksen lähtökohdissa viitataan pelastuslain lisäksi alueen omaan pelastustoimen visioon ja strategiaan, voitaisiin ajatella, että pelastustoimen alue eli kunnat yhdessä voivat varsin vapaasti päättää pelastustoimen alueen palvelutasosta.

Pelastuslain mukaan lääninhallituksen tehtävänä on valvoa, että palvelutaso on riittävä. Jos pelastustoimen palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata lääninhallituksen asettamassa määräajassa, lääninhallitus voi uhkasakon perusteella vaatia saattamaan palvelut laissa vaaditulle tasolle.

Kuntien vapaan päätöksenteon ja omistajaohjauksen kannalta voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, miten lääninhallitus määrittelee palvelutason riittävyyden, koska riittävää palvelutasoa ei monenkaan asian osalta ole sitovasti lainsäädännön perusteella määritelty. Palotarkastustoiminnassa asetuksella on säädetty se, millaiset kohteet on tarkastettava kerran vuodessa, mutta esimerkiksi pelastustoiminnan osalta riittävyyden arviointi perustuu suurelta osin sisäasiainministeriön antamaan toimintavalmiusohjeeseen, joka on ylimmän pelastustoimen viranomaisen käsitys hyvästä asian hoitotavasta, mutta ei sitova määräys.

Omistajaohjauksen kannalta merkityksellistä on, että palvelutasopäätös määrittelee pelastustoiminnan sisällön ja toimintaan sitoutuvat resurssit.

Budjettipäätös

Budjettipäätöksessä omistaja asettaa palveluntuottajalle ne taloudelliset puitteet, joissa sen on selvittävä lainsäädännön ja palvelutasopäätöksessä asetetuista tavoitteista. Vaikka omistaja ei voi vaikuttaa pelastustoimen palvelutasossa siihen osaan, joka perustuu lainsäädännön vaatimuksiin, jää omistajalle mahdollisuus asettaa toiminnan hoitamiselle tehokkuusvaatimuksia. Palveluntuottajan asiana on järjestää toiminta niin, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Tehokkuusvaatimuksen käyttö edellyttää omistajalta hyvää perehtyneisyyttä laitoksen toimintaan. Tämä voidaan saavuttaa toimivalla ja luottamuksellisella yhteistyöllä palvelun tuottajan kanssa. Esimerkkinä tehokkuusvaatimuksen käytöstä voidaan mainita Tukholman kaupungin päätös, jolla se leikkasi huomattavasti pelastustoimen menoja. Sen seurauksena jouduttiin vähentämään väkeä ja organisoimaan toiminta uudelleen. Tämä vaikutti myös uusien työvuorojärjestelyjen käyttöönottoon ja näin koko toimintakulttuurin muutokseen.

Muiden kuin laissa säädettyjen asioiden osalta omistaja voi vaikuttaa myös siihen, millaisia palveluita tuotetaan, jolloin budjettipäätöksellä voidaan ohjata toiminnan sisältöä.

Yhteistoimintasopimus

Yhteistoimintasopimus muodostaa omistajaohjauksen perustan. Siinä sovitaan ne pelisäännöt, joiden mukaan toimitaan. Yhteistoimintasopimusta ja sen roolia on tarkasteltu aiemmin tässä muistiossa. Tarkemmin yhteistoimintasopimuksesta on kirjoitettu Kuntaliiton julkaisussa ”Ohje kuntien yhteistoiminnasta ja erityisesti isäntäkuntamallista kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa”.

Yhteisen tahdon muodostuksen foorumi

Ohjauksen lisäksi omistajan tehtävänä on antaa tukea palvelun tuottajalle ja sen toimivalle johdolle. Pelastuslaitoksissa johdon tukeminen on isäntäkunnan tai maakuntaliiton tehtävä. Laitoksen johtoa on tuettava ja luotava sellaiset edellytykset, että laitos kykenee toteuttamaan omistajien tahdon. Käytännössä pelastuslaitoksen johdon tukeminen on laitoksen johtajan esimiehen tehtävä.

Jotta isäntäkunnalla tai maakuntaliitolla on kunnolliset edellytykset antaa tukea pelastuslaitokselle ja sen johdolle, tarvitaan hyvää vuorovaikutusta ja luottamuksellisia suhteita kaikkien omistajina olevien kuntien kesken sekä sellainen alusta, jossa kyetään muodostamaan omistajakuntien yhteinen tahtotila siitä, miten pelastustoimi hoidetaan koko alueella. Luonnollinen alusta yhteisen tahtotilan muodostamiseen on yhteistoimintasopimuksessa määritelty yhteistyöelin.

Pelastuslaitoksen tehtävänä on edesauttaa tämän vuorovaikutuksen kehittymistä ja syventymistä esimerkiksi aktiivisella raportoinnilla ja yhteyden pidolla alueen kuntiin.

Yhtenä keinona kuntien ja pelastuslaitoksen välisen tiedonkulun ja keskinäisen yhteisymmärryksen parantamisessa voidaan käyttää kuntien ja laitoksen edustajista koottua yhteistoimintaryhmää.

Etelä-Savon pelastustoimen alueella on kokeiltu tämän tapaista ryhmää, jossa on yksi kunnanjohtaja kultakin alueen seutukunnalta, pelastuslaitoksen johtokunnan puheenjohtaja ja pelastusjohtaja. Kokemukset ryhmän toiminnasta ovat myönteisiä. Vastaavankaltainen ryhmä on myös Kymenlaakson pelastustoimen alueella. Siellä olevassa kunnanjohtajien valmiusryhmässä ovat mukana kaikki kunnanjohtajat.

Edellä mainituissa yhteistyöryhmissä voidaan lisätä yhteisymmärrystä niin omistajien kuin palveluntuottajankin välillä, jotta näkemykset toiminnan järjestämisestä ja kehittämisestä sekä käytettävissä olevista resursseista voidaan ottaa huomioon jo laitoksella tapahtuvassa asioiden valmistelussa. Vaikka ryhmät eivät olekaan varsinaisia päätöksentekijöitä niiden merkitys heijastuu asioiden valmisteluun ja ne tuovat laitoksen toimintaan omistajina olevien kuntien näkemyksen. On luonnollista, että edellä kuvatun kaltaisilla ryhmien jäsenillä on riittävän hyvä luottamus edustamiltaan tahoilta.

Sillä, että palveluntuottajan pelastuslaitos tunteen omistajan tahdon, on merkitystä myös koko pelastustoimen kehittämisen kannalta, koska on kyetty luomaan sellainen pelastustoimen suunnittelujärjestelmä, jossa myös pelastuslaitokset osallistuvat valtakunnallisten tavoitteiden asettamiseen ja kansallisen pelastustoimen strategian laadintaan. Jolleivät laitok-

set tiedä omistajien tahtoa ja kykene välittämään sitä suunnitteluprosessin aikana, on järjestelmässä vaarana, että regulaattorina ministeriön ohjaava rooli vahvistuu. Näin ollen keskeinen haaste on löytää sellainen toimintatapa, jossa voidaan luottaa, että omistajien tahto välittyy laitosten kautta myös valtakunnan tason tavoitteisiin.

Liite 37. Pelastustoimen kustannukset

Sisäasiainministeriö	Muistio	SM0668:00/25/01/2000
Pelastusosasto	6.10.2003	

KUSTANNUKSET ALUEELLISESSA PELASTUSTOIMEN JÄRJESTELMÄSSÄ

Alueellisen pelastustoimen järjestelmän kustannusvaikutuksista on käyty keskustelua monessa eri yhteydessä. On muun muassa esitetty, että alueellinen pelastustoimi lisää pelastustoimen kokonaiskustannuksia. Tällöin on viitattu erityisesti henkilöstö- ja kiinteistökustannuksiin, atk-kustannuksiin sekä viranomaisradioverkon käyttömaksusta aiheutuviin kustannuksiin. Toisaalta on kiinnitetty huomiota eräille yksittäisille kunnille pelastustoimesta aiheutuviin kustannuksiin ja niiden nousuun nykytasosta.

Pelastustoimen uudistus ei ole säästöhanke, jolle olisi valtakunnallisesti asetettu kustannusten alentamiseen tähtäävä tavoite. Tavoitteeksi on sen sijaan asetettu olemassa olevien voimavarojen käytön tehostaminen, mikä mahdollistaisi ennen muuta lakisääteisten tehtävien hoitamisen sekä mm. synergiaetujen ja paremman henkilöstö- ja hankintapolitiikan ansiosta paremman tuloksen saavuttamisen kustannuksia lisäämättä. Miten nopeasti ja syvään käyvästi nämä hyödyt on saavutettavissa, riippuu kullakin alueella tehtävästä suunnittelusta ja käytännön ratkaisuista. Tietyt henkilöstön käytön tehostamistoimet on mahdollista toteuttaa heti uudistuksen käynnistyttyä. Jotkut muut toimet taas on mahdollista toteuttaa vain pidemmällä aikavälillä. Kokonaisuutena uudistus on tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalisti siten, että pelastustoimen kokonaiskustannukset eivät uudistuksen takia nousisi eikä valtion ja kuntien kustannustenjako pelastustoimessa muuttuisi. Yksittäisten kuntien osalta kustannustason mahdolliset muutokset ovat sen sijaan täysin mahdollisia ja ne riippuvat täysin kuntien kesken tehdyssä sopimuksessa sovitusta kustannusten jaon laskentaperusteesta ja mahdollisista muutoksia tasaavista ylimenokauden järjestelyistä.

Yleisesti voidaan todeta, että pelastustoimen kustannuksiin kohdistuu sekä todellisia ja laskennallisia nousupaineita. Osa niistä liittyy pelastustoimen alueellistamiseen, osa taas johtuu muista samanaikaisista hankkeista. Toisaalta uudistus mahdollistaa kustannuksia laskevia toimia.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä pelastustoimen kustannuksiin ja kuntien kustannusosuuksiin vaikuttavia seikkoja yksityiskohtaisemmin.

Viranomaisradioverkko

Pelastustoimen alueellistaminen ja viranomaisradioverkon rakentaminen ovat toisistaan riippumattomia hankkeita. Viranomaisradioverkkoa ei ole rakennettu sen takia, että pelastustoimen järjestelmä muuttuu. Verkon käytöstä aiheutuvat käyttökustannukset olisivat tulleet käyttäjien maksettavaksi joka tapauksessa ja se on ollut koko ajan tiedossa verkkoa rakennettaessa. Alueellistamisen takia pelastustoimessa ei ole tarvetta perustaa uusia virkoja vaan olemassa olevia voimavaroja organisoidaan uudelleen, joten päätelaitteiden tarve ei ainakaan lisäänny alueelliseen pelastustoimeen siirryttäessä. Viranomaisradioverkko on rakennettu valtion rahoituksella ja päätelaitteiden hankintaa varten on annettu valtionosuuksia. Käyttäjät - sekä valtion että kuntien viranomaiset - alkavat maksaa Virven käyttömaksua 1.1.2004 alkaen. Tämä näkyy tietenkin lisääntyvinä pelastustoimen kustannuksina aivan samoin kuin se näkyy muillakin viranomaisilla.

Henkilöstökustannukset

Henkilöstökustannuksiin kohdistuu nousupaineita. Nousupaineet voidaan jakaa kahteen osaan: yleisen palkkatason nousuun ja järjestelmämuutoksesta aiheutuviin palkkatason nousupaineisiin.

Tietty osuus henkilöstökustannusten noususta perustuu yleiseen palkkatason nousuun. Yleinen palkkatason nousu olisi tapahtunut joka tapauksessa eikä se ole aiheutunut pelastustoimen järjestelmämuutoksesta.

Henkilöstön siirtyessä alueittain saman työnantajan palvelukseen on yhtenäistettävä palkkausta. Tällä hetkellä palkkataso vaihtelee kunnittain yllättävänkin paljon. Yleinen periaate on, ettei kenenkään palkka laske, jos tehtävät pysyvät samoina. Teknisten sopimuksen yleisten periaatteiden mukaista on, että samantasoisilla tehtäväkuvilla olevilla on sama tehtäväkohtainen palkka. Se, kuinka suuri kustannusten nousu tästä aiheutuu ja millä aikataululla, vaihtelee alueittain kunkin alueen tosiasiallisesta tilanteesta riippuen ja sen mukaan, miten yhdenmukaiset palkkausperusteet otetaan käyttöön ja millaisiksi alueen henkilöstörakenne ja tehtävien vaativuudet muodostuvat. Nämä kustannuspaineet voidaan osittain purkaa vasta pidemmällä aikavälillä henkilöstön uusiutuessa.

Myös kunnat itse ovat toimillaan lisänneet henkilöstökuluja. On esiintynyt tapauksia, että pitkään täyttämättä olleita virkoja on ryhdytty täyttämään viime hetkillä ennen yhdistymistä, ellei tätä ole kuntien sopimuksessa estetty. Jossain tapauksissa vapaaehtoisille sopimuspalokunnille maksettavia sopimuskorvauksia on korotettu viime hetkillä, vaikka tarkoituksena on ollut pitää sopimukset samansisältöisinä.

Henkilöstökustannuksia tarkasteltaessa on toisaalta otettava huomioon, että uudessa järjestelmässä on sellaisia järjestelymahdollisuuksia, joita hyväksi käyttäen henkilöstökustannuksia voidaan myös alentaa. Ylitöiden tarve vähenee, kun alueen henkilöstöä voidaan käyttää joustavasti. Päivystysjärjestelyjä järkeistämällä pystytään vähentämään päivystyksen tarvetta ja sitä kautta saamaan myös säästöjä kuitenkaan todellisuudessa heikentämättä pelastustoimen palvelutasoa. Selvitysmies Myllyniemen mukaan myös työaikajärjestelyissä olisi runsaasti tehostamisen mahdollisuuksia. Nämä keinot ovat toistaiseksi osittain hyödyntämättä.

Tieto- ja puhelinjärjestelmät sekä kalustohankinnat

Pelastustoimen järjestelmämuutoksen vuoksi atk- ja puhelinjärjestelmät pyritään saamaan pelastustoimen alueen osalta yhteensopiviksi. Tähän tähtäävien muutosten kustannusvaikutus on suurelta osin kertainvestointi, joka ei jää pysyväksi kustannukseksi. Toisaalta on otettava huomioon se, että tietojärjestelmien kehittäminen on jatkossa huomattavasti helpompaa ja se tulee todennäköisesti yhteenlaskien halvemmaksi kuin yksittäisten kuntien järjestelmien kehittäminen.

Pidemmällä aikavälillä on otettava huomioon mahdollisuudet säästää investointikustannuksissa kun hankintamenettelyt muuttuvat niin, että varusteita ja kalustoa on mahdollista hankkia suuremmissa erissä. Autokalustoa on mahdollista kierrättää alueen sisällä. Hankintatoiminnassa on syytä edistää myös valtakunnallista hankintayhteistyötä.

Valitettavasti jotkut kunnat ovat pelastustoimen muutosvaiheessa jättäneet tekemättä tarpeellisia investointeja siinä tarkoituksessa, että ne siirretään alueen vastattavaksi.

Laskennallisluontoiset kustannusten nousupaineet

Aikaisempien ja uuden järjestelmän aikaisten kustannusten vertailua vaikeuttaa se, että kunnat ovat kirjanneet pelastustoimeen kuuluvia kustannuksia hyvin eri tavoin. Järjestelmämuutoksen takia alueen pelastustoimen kokonaiskustannusten selvittämiseksi kaikki pelastustoimeen kohdistuvat kustannukset täytyy eriyttää ja kohdentaa alueen pelastustoimelle. Yleisiä hallintomenoja, esimerkiksi toimisto-, kirjanpito-, tietoliikenne-, työterveyshuollon ja työpaikkaruokailun menoja sekä kiinteistövuokria, ei ole kaikissa kunnissa vyörytetty pelastustoimen menoiksi. Nyt ne on vuodeksi 2004 sisällytettävä pelastustoimen kustannuksiin, jolloin ne tulevat oikealla tavalla näkyviin, mutta kustannustasoa näennäisesti nostavina siellä, missä vyörytystä ei ole aiemmin tehty. Kiinteistövuokrien osalta on huomattava, että aluepelastuslaitos perii kunnilta ne osana osuuskustannuksia ja maksaa ne takaisin kunnille todellisina vuokrina.

Kustannusten vertailusta yleisesti

Suoraviivainen kustannusvertailu aiempien kuntakohtaisten pelastustoimen kustannusten ja vuoden 2004 kustannusten välillä ei anna oikeaa kuvaa, koska aikaisemmin osaa kustannuksista ei ole monissakaan kunnissa kirjattu pelastustoimen kustannuksiksi vaan jollekin muulle hallintokunnalle. Teoriassa se osuus, joka pelastustoimeen kohdennetaan, poistuu muilta hallintokunnilta eikä kasvata kokonaiskustannuksia. Sama ongelma ilmeni kaikilla alueilla, kun niissä pyrittiin selvittämään pelastustoimen nykyisiä kustannuksia. Tämän vuoksi on hyvin vaikea esittää täysin luotettavia vertailulukuja mahdollisista kustannustason muutoksista.

Selvää on, että pelastustoimen kustannukset nousevat näennäisesti edellä mainituista laskennallisista syistä. Lisäksi on ilmeisiä todellisia kustannusten nousupaineita, joista osa johtuu järjestelmän muutoksesta, osa taas siitä riippumattomista tekijöistä. Nousupaineiden suuruus vaihtelee alueittain melkoisesti.

Pelastustoimen uudistuksen todellista vaikuttavuutta kuvaavat luotettavat taloudelliset tarkastelut ovat mahdollisia vasta vertaamalla 2004 kustannuksia seuraavien vuosien kustannuksiin. Vuoden 2004 talousarviot perustuvat nykyisten kustannusten perusteella laskettuihin lukuihin, jotka kunnat ovat yhteistoimintasopimusta tehdessään hyväksyneet. Edellä kuvatuista syistä talousarvion pohjana olevien tietojen luotettava selvittäminen on ollut varsin vaikeaa.

Liitteenä olevilla esimerkkialueilla näyttäisivät esimerkiksi Jokilaaksojen, Itä-Uudenmaan ja Kainuun alueilla kustannukset nousevan runsaat 10 prosenttia ja Pohjois-Savossa runsaat 5 prosenttia. Kustannustason nousu aiheutuu pääosin edellä kerrotuista syistä.

Yksittäisten kuntien kustannukset

Pelastustoimen alueen sisällä yksittäisen kunnan pelastustoimen kustannus saattaa nousta tai laskea nykytasosta. Muutos voi olla melko suurikin riippuen siitä, millaiseen kustannustenjaon periaatteeseen kyseisellä alueella on päädytty ja kuinka paljon talousarvion kokonaissumma edellä mainituista syistä mahdollisesti nousee tai millaiset kehykset sille muuten on asetettu. Kustannustenjaon perusteiden muuttaminen jo sovitusta luonnollisesti vaikuttaisi yksittäisten kuntien maksuosuuksiin joko laskevasti tai nostavasti. Talousarvion loppusumman ollessa kiinnilyöty kyseessä on nollasummapeli.

Liitteenä on esimerkkejä alueilta, joilta on saatu selvitys kustannustenjaon muutoksista kunnittain. Taulukoista selviää, kuinka yksittäisten kuntien maksuosuudet muuttuvat alueittain.

Kun ottaa huomioon, että pelastustoimen kustannukset ovat 1–2 % kunnan kokonaismenoista ja että monet kustannustason nousuna näkyvät seikat ovat laskennallisina erinä näennäistä kustannusten nousua ja että kiinteistöjen vuokrakustannukset tulevat vuokratuloina takaisin kunnille, suurehkotkin suhteelliset muutokset ovat absoluuttisesti tarkastellen varsin vähäisiä.

LIITTEET
Etelä-Savon pelastustoimen alueen taloustietoja
Kainuun pelastustoimen alueen taloustietoja
Pohjois-Savon pelastustoimen alueen taloustietoja
Jokilaaksojen pelastustoimen alueen taloustietoja
Pohjois-Karjalan pelastustoimen alueen taloustietoja
Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueen taloustietoja
Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueen taloustietoja

Etelä-Savon alueellinen pelastustoimi

TALOUSARVIO 2004
SUUNNITELMA 2005 -2006

22.5.2015

	Keskimääräinen kustannus	Asukkaita	Osuus kustannuksista 2004	80% netto	20% as.luku	2004	2005	2006
Enonkoski	108 053 €	1871	1,28 %	86 442 €	19 040 €	**105 483 €**	**102 913 €**	**100 343 €**
Haukivuori	188 617 €	2478	2,24 %	150 894 €	25 218 €	**176 111 €**	**163 606 €**	**151 100 €**
Heinävesi	306 315 €	4578	3,63 %	245 052 €	46 589 €	**291 641 €**	**276 966 €**	**262 292 €**
Hirvensalmi	132 984 €	2666	1,58 %	106 387 €	27 131 €	**133 518 €**	**134 052 €**	**134 586 €**
Joroinen	367 845 €	5880	4,36 %	294 276 €	59 839 €	**354 115 €**	**340 384 €**	**326 654 €**
Juva	234 033 €	7671	2,78 %	187 226 €	78 065 €	**265 291 €**	**296 550 €**	**327 808 €**
Jäppilä	101 469 €	1660	1,20 %	81 175 €	16 893 €	**98 068 €**	**94 668 €**	**91 267 €**
Kangasniemi	368 338 €	6679	4,37 %	294 670 €	67 970 €	**362 640 €**	**356 942 €**	**351 244 €**
Kerimäki	238 537 €	6161	2,83 %	190 830 €	62 698 €	**253 528 €**	**268 519 €**	**283 509 €**
Mikkeli	2 047 536 €	46727	24,28 %	1 638 029 €	475 523 €	**2 113 552 €**	**2 179 568 €**	**2 245 583 €**
Mäntyharju	289 062 €	7131	3,43 %	231 250 €	72 569 €	**303 819 €**	**318 576 €**	**333 333 €**
Pertunmaa	108 867 €	2178	1,29 %	87 094 €	22 165 €	**109 258 €**	**109 650 €**	**110 041 €**
P:mäki	991 202 €	12918	11,75 %	792 962 €	131 462 €	**924 423 €**	**857 644 €**	**790 866 €**
P:mäki mlk	314 856 €	6278	3,73 %	251 885 €	63 889 €	**315 774 €**	**316 691 €**	**317 609 €**
Punkaharju	212 170 €	4273	2,52 %	169 736 €	43 485 €	**213 221 €**	**214 271 €**	**215 322 €**
Puumala	216 331 €	3041	2,57 %	173 065 €	30 947 €	**204 012 €**	**191 693 €**	**179 374 €**
Rantasalmi	160 733 €	4587	1,91 %	128 586 €	46 680 €	**175 267 €**	**189 800 €**	**204 334 €**
Ristiina	207 709 €	5167	2,46 %	166 167 €	52 583 €	**218 750 €**	**229 791 €**	**240 831 €**
Savonlinna	1 428 707 €	27796	16,94 %	1 142 966 €	282 869 €	**1 425 835 €**	**1 422 963 €**	**1 420 091 €**
Savonranta	113 363 €	1345	1,34 %	90 690 €	13 688 €	**104 378 €**	**95 393 €**	**86 408 €**
Sulkava	212 424 €	3456	2,52 %	169 939 €	35 170 €	**205 110 €**	**197 795 €**	**190 481 €**
Virtasalmi	83 452 €	1184	0,99 %	66 762 €	12 049 €	**78 811 €**	**74 169 €**	**69 528 €**
YHTEENSÄ	**8 432 603 €**	**165725**	**100 %**	**6 746 082 €**	**1 686 521 €**	**8 432 603 €**	**8 432 603 €**	**8 432 603 €**

Kainuun aluepelastuslaitos

Kunnat	Kunnan asukasluku 31.12.2002	**TA 2003** Kunnan toimintakate €	Kunnan koko toimintakate %	**TA 2004** Kunnan toimintakate €	Kunnan TA 2004 €/asukas	½ Kunnan asukasluku x koko pelast. €/asukas	½ Kunnan osuus koko toimintakate	**Kunnan osuus yhteensä**	kunnan maksuosuuden muutos €	Kunnan kustannus muutos %
									+ lisäys/-vähennys	+ lisäys/-vähennys
Hyrynsalmi	3 299	230 960	5,99	230 350	69,82	80 222	127 378	**207 601**	-23 359	-10,11
Kajaani	35 864	1 217 940	31,61	1 424 810	39,73	872 111	671 715	**1 543 826**	325 886	26,76
Kuhmo	10 767	495 660	12,86	499 310	46,37	261 823	273 365	**535 188**	39 528	7,97
Paltamo	4 217	205 610	5,34	220 800	52,36	102 545	113 397	**215 943**	10 333	5,03
Puolanka	3 602	196 800	5,11	254 790	70,74	87 590	108 539	**196 129**	-671	-0,34
Ristijärvi	1 716	126 000	3,27	151 570	88,33	41 728	69 491	**111 219**	-14 781	-11,73
Sotkamo	10 766	425 250	11,04	465 670	43,25	261 799	234 533	**496 331**	71 081	16,72
Suomussalmi	10 548	527 600	13,69	545 790	51,74	256 497	290 980	**547 478**	19 878	3,77
Vaala	3 894	231 460	6,01	268 240	68,89	94 691	127 654	**222 345**	-9 115	-3,94
Vuolijoki	2 720	196 000	5,09	188 970	69,47	66 143	108 097	**174 240**	-21 760	-11,10
Yhteensä	**87 393**	**3 853 280**	**100,00**	**4 250 300**	**48,63**	**2 125 150**	**2 125 150**	**4 250 300**	**397 020**	**10,30**

Vyörytyserät ja ym. sisäiset kustannukset puuttuvat joidenkin kuntien menoista
Suunnitelman mukaiset poistot eivät ole mukana.

Pohjois-Savon alueellinen pelastustoimi

TALOUSARVIOESITYS VUODELLE 2004
Tarkistetut käyttötalouden nettomenojen kustannukset kunnittain.

23.9.2003

Kunta	Vuoden yhteiset käyt	**Nettomenojen keskiarvo vv.2001 - 2003 23.9.2003**	Nettomenon jako-osuus % yht.toiminta sopimus	As.luvun asukasluku 31.12.2002	jako-osuus %	v. 2004 99 12 464 533	1 125 904	Maksuosuus v. 2004 yht
Iisalmi		1 152 867	9,92	22 835	9,06	1 237 035	11 410	1 248 445
Juankoski		261 737	2,25	5 740	2,28	280 846	2 868	283 714
Kaavi		181 394	1,56	3 660	1,45	194 637	1 829	196 465
Kangaslampi		107 816	0,93	1 608	0,64	115 688	803	116 491
Karttula		153 800	1,32	3 437	1,36	165 029	1 717	166 746
Keitele		140 649	1,21	2 916	1,16	150 917	1 457	152 374
Kiuruvesi		433 777	3,73	10 074	4,00	465 446	5 034	470 480
Kuopio		3 673 447	31,62	87 821	34,85	3 941 634	43 881	3 985 516
Lapinlahti		253 825	2,19	7 657	3,04	272 356	3 826	276 182
Leppävirta		335 931	2,89	11 044	4,38	360 457	5 518	365 975
Maaninka		212 748	1,83	3 808	1,51	228 280	1 903	230 183
Nilsiä		264 403	2,28	6 677	2,65	283 707	3 336	287 043
Pielavesi		243 613	2,10	5 747	2,28	261 399	2 872	264 270
Rautalampi		191 501	1,65	3 779	1,50	205 482	1 888	207 370
Rautavaara		175 757	1,51	2 240	0,89	188 589	1 119	189 708
Siilinjärvi		795 674	6,85	19 885	7,89	853 764	9 936	863 700
Sonkajärvi		238 423	2,05	5 070	2,01	255 829	2 533	258 363
Suonenjoki		361 403	3,11	7 886	3,13	387 788	3 940	391 728
Tervo		110 809	0,95	1 925	0,76	118 899	962	119 861
Tuusniemi		174 374	1,50	3 083	1,22	187 105	1 540	188 645
Varkaus		1 476 704	12,71	22 938	9,10	1 584 513	11 461	1 595 975
Varpaisjärvi		140 716	1,21	3 147	1,25	150 989	1 572	152 561
Vehmersalmi		145 275	1,25	2 056	0,82	155 881	1 027	156 908
Vesanto		164 359	1,41	2 697	1,07	176 359	1 348	177 706
Vieremä		225 448	1,94	4 246	1,69	241 907	2 122	244 029
		11 616 450	100,00	251 976	**100,00**	**12 464 533**	**125 904**	**12 590 437**

Vertailu 2003 -2004

Netto euroa 2003 talousarv + vuok+työterv	Muutos %	Muutos 2003-2004
1 160 082	8	88 363
289 605	-2	-5 890
185 965	6	10 500
112 404	4	4 087
147 541	13	19 205
146 310	4	6 064
439 688	7	30 791
3 783 744	5	201 771
248 380	11	27 802
341 271	7	24 704
234 497	-2	-4 314
263 142	9	23 901
247 698	7	16 572
181 696	14	25 674
168 664	12	21 044
850 111	2	13 588
235 650	10	22 713
363 242	8	28 487
127 147	-6	-7 286
193 837	-3	-5 192
1 492 142	7	103 832
155 858	-2	-3 297
148 768	5	8 140
169 574	5	8 133
259 525	-6	-15 496
11 946 540	5,4	**643 897**

Pohjois-Savon alueellinen pelastustoimi

Kustannusten nousuun vaikuttavat tekijät 2003-2004		
- yhteistoimintasopimuksen mukainen kustannusnousu	120.500 €	(1,12 %)
- VIRVE- verkonkäyttökustannukset	140.000 €	syö sallitun raaminousun
- työntekijöiden pakolliset palkantarkistukset työnantajamaksuineen	400.000 €	*(3,3 %)*
- atk- verkko ja ohjelmat	135.000 €	*(1,1 %)*
Raamin ylitys yhteensä	554.500 €	*(4,9 %)*

Raamin ylitysperustelut. Liite 4.

Vuoden 2001 maksuosuusprosentin muuttuminen.
Alueellisen pelastustoimen valmistelussa oli mukana Oy Audiatorin tilintarkastaja selvittämässä ovatko kunnat yhdenmukaisesti kohdentaneet kustanukset pelastustoimeen. Selvityksessä todettiin kohdentamisen olevan erittäin kirjavan. Tilintarkastaja ei pystynyt kaikkia kustannuksia yhdenmukaisesti kohdentamaan, vaan hän antoi kunnille ohjeet kustannusten kirjaamisesta vuonna 2003. Pelastustoimen valmistelun puolelta on myöskin kustannuksia ja kirjauksia selvitetty. Nyt on kustannukset saatu lähes yhdenmukaiseksi. Nämä tiedot on viety pelastustoimen vuosien 2001-2002 tilinpäätöstietoihin sekä vuoden 2003 talousarvioon. Näin on saatu oikeudenmukaisempi kustannusjako kunnille.

Muutoksia on mm. seuraavissa kustannuksissa:
1. Kiinteistöjen vuokrat. Kunnat ovat laatineet yhdenmukaiset vuokrien määräytymisperusteet. Tämä on nostanut kiinteistövuokria 422.000 €:lla.

2. Työterveyskustannukset olivat lähes poikkeuksetta kohdennettu kuntien keskushallinnon kustannuksiin. Nämä on siirretty pelastustoimen puolelle. Työterveyskustannusten osuus 55.000 €.

Pohjois-Savon alueellisen pelastustoimen yhteistoimintasopimuksen mukaan yhteisesti jaettaviin kustannuksiin kuuluvat vain pelastuslain edellyttämät pelastustoimen tehtävät.

Sopimuksen mukaan pelastuslaitos voi ottaa hoitaakseen myös muita tehtäviä mikäli niistä ei aiheudu kustannuksia muille kunnille. Näiden tehtävien hoitamisesta aiheutuneet kustannukset ohjataan ao. kunnalle.

Jokilaaksojen pelastustoimi

		KÄYTTÖTALOUS Yhteensä			TA 2003	erotus	kasvu/säästö	Uusi jako TA-2003 mukaisesti	Uudet kustannukset	Maksuosuus yhteensä
	Yksikkö	**Menot**	**Netto**	**%**			**%**			
1800	Hallinto	338 377	-338 377	4,94		338 377	100,0			
1801	Kehitystoiminta	24 910	-24 910	0,36		24 910	100,0			
1802	Alavieska	147 151	-146 651	2,14	-146 653	-2	0,0	142 656	15 285	157 941
1803	Haapajärvi	834 836	-492 629	7,19	-454544	38 085	8,4	444 589	47 636	492 225
1804	Haapavesi	373 343	-364 843	5,32	-349979	14 864	4,2	373 772	40 049	413 821
1805	Kalajoki	455 421	-418 069	6,1	-356070	61 999	17,4	340 624	36 497	377 121
1806	Kestilä	259 891	-127 027	1,85	-133382	-6 355	-4,8	118 498	12 697	131 195
1807	Kärsämäki	202 758	-188 488	2,75	-197214	-8 726	-4,4	208 063	22 293	230 356
1808	Merijärvi	53 106	-53 106	0,78	-46889	6 217	11,7	54 183	5 806	59 989
1809	Nivala	509 094	-473 894	6,92	-464153	9 741	2,1	453 348	48 575	501 923
1810	Oulainen	322 671	-311 351	4,54	-308641	2 710	0,9	351 395	37 651	389 046
1811	Piippola	78 418	-78 418	1,14	-87425	-9 007	-10,3	61 823	6 624	68 447
1812	Pulkkila	209 602	-133 708	1,95	-133890	-182	-0,1	121 647	13 034	134 681
1813	Pyhäjoki	144 673	-144 673	2,11	-140 460	4 213	2,9	144 675	15 501	160 176
1814	Pyhäjärvi	416 385	-391 892	5,72	-400479	-8 587	-2,1	416 148	44 589	460 737
1815	Pyhäntä	129 541	-121 665	1,78	-121 667	-2	0,0	141 335	15 144	156 479
1816	Raahe	1 347 660	-1 327 608	19,4	-1173900	153 708	13,1	1 166 116	124 946	1 291 062
1817	Rantsila	223 284	-209 784	3,06	-217100	-7 316	-3,4	174 506	18 698	193 204
1818	Reisjärvi	179 160	-167 110	2,44	-148900	18 210	12,2	152 885	16 381	169 266
1819	Ruukki	234 310	-221 693	3,24	-227 848	-6 155	-2,8	228 607	24 495	253 102
1820	Sievi	260 934	-257 762	3,76	-240366	17 396	7,2	247 883	26 560	274 443
1821	Siikajoki	78 267	-75 867	1,11	-64633	11 234	14,8	56 139	6 015	62 154
1822	Vihanti	167 154	-159 894	2,33	-168580	-8 686	-5,2	181 578	19 456	201 034
1823	Ylivieska	1 092 516	-622 906	9,09	-606400	16 506	2,7	608 752	65 226	673 978
	Yhteensä	**8 083 462**	**-6 852 325**		**-6189173**	**663 152**	**10,7**	**6 189 222**	**663 158**	**6 852 380**

* Kalajoki 2003 toteutumaennusteen mukaan

Paloasemat

Muutos **193 865 euroa**

3,1 %

ei sisällä	Virve-maksut	106000,0	
sisältää	Palkkojen muutos +3%		(noin 180 000)

Uudet kulut

Hallinto	136662
Kehitys	21910
Tietojärjestelmä	52745
Puhelinjärjestelmä	39800
Tekstiviestit	9000
Palk yhtenäistäminen sivukuluineen	103170
Virve-maksut	106000
Yhteensä	**469287**

Puuttuu vuokramenot (TA2003 ja TA2004)

v. 2002 341937

Puuttuu mahdollinen dieselvero

106 000

Pohjois-Karjalan pelastustoimi

9 359 000 €

Kuntien maksuosuude	Asukas 25%		TA perusteinen 75%		Yhteensä	Kust/asuka	Ivestointi 1,8	Muutos%
Asukasluku 1.1.2003	2 339 750 €		Jako%	7 019 250 €	9 359 000 €		305 500 €	
Eno	6 943	95 715 €	5,27 %	369 914 €	465 629 €	67,06 €	12 497 €	111,21 %
Ilomantsi	6 804	93 798 €	4,70 %	329 905 €	423 703 €	62,27 €	12 247 €	113,68 %
Joensuu	52 291	720 872 €	25,93 %	1 820 092 €	2 540 964 €	48,59 €	94 124 €	123,47 %
Juuka	6372	87 843 €	4,79 %	336 222 €	424 065 €	66,55 €	11 470 €	111,51 %
Kesälahti	2785	38 393 €	2,04 %	143 193 €	181 586 €	65,20 €	5 013 €	112,15 %
Kiihtelysva	2 659	36 656 €	1,39 %	97 568 €	134 224 €	50,48 €	4 786 €	121,47 %
Kitee	10 172	140 229 €	6,56 %	460 463 €	600 692 €	59,05 €	18 310 €	115,44 %
Kontiolahti	11 930	164 464 €	4,55 %	319 376 €	483 840 €	40,56 €	21 474 €	133,98 %
Lieksa	14 657	202 058 €	10,07 %	706 838 €	908 897 €	62,01 €	26 383 €	113,69 %
Liperi	11 426	157 516 €	6,16 %	432 386 €	589 902 €	51,63 €	20 567 €	120,72 %
Nurmes	9 430	130 000 €	6,52 %	457 655 €	587 655 €	62,32 €	16 974 €	113,60 %
Outokumpu	7 955	109 666 €	4,47 %	313 760 €	423 426 €	53,23 €	14 319 €	119,20 %
Polvijärvi	5 224	72 017 €	4,10 %	287 789 €	359 806 €	68,88 €	9 403 €	110,65 %
Pyhäselkä	7 289	100 485 €	4,17 %	292 703 €	393 187 €	53,94 €	13 120 €	118,90 %
Tohmajärvi	5075	69 963 €	2,84 %	199 347 €	269 310 €	53,07 €	9 135 €	119,32 %
Rääkkylä	3 020	41 633 €	1,93 %	135 472 €	177 105 €	58,64 €	5 436 €	115,78 %
Tuupovaara	2 177	30 012 €	2,20 %	154 424 €	184 435 €	84,72 €	3 919 €	105,45 %
Valtimo	2 877	39 662 €	1,71 %	120 029 €	159 691 €	55,51 €	5 179 €	117,40 %
Värtsilä	636	8 768 €	0,60 %	42 116 €	50 883 €	80,01 €	1 145 €	104,93 %
	169 722	13,79 €	100,0 %	41,36 €	9 359 000 €	55,14 €	1,80 €	117,90 %

Kuntien pelastustoimen keskimääräiset nettomenot ajalta 1999 -2001 Sisältää toimintakatteen ja irtaimiston poistot							
	Asukkaat	Palo ka	Saku ka	Yhteensä k	mk/asukas	Euroa	Euroa/asukas
Eno	6 955	2491196	0	2491196	358	418 688 €	60 €
Ilomantsi	6 939	2217604	0	2217604	320	372 707 €	54 €
Joensuu	52 140	12245278	0	12245278	235	2 058 030 €	39 €
Juuka	6486	2262802	0	2262802	349	380 303 €	59 €
Kesälahti	2825	963379	0	963379	341	161 912 €	57 €
Kiihtelysva	2 635	657469	0	657469	250	110 499 €	42 €
Kitee	10 302	3096102	0	3096102	301	520 353 €	51 €
Kontiolahti	11 759	2148793	0	2148793	183	361 142 €	31 €
Lieksa	14 985	4756704	0	4756704	317	799 446 €	53 €
Liperi	11 430	2907549	0	2907549	254	488 664 €	43 €
Nurmes	9 646	3078079	0	3078079	319	517 324 €	54 €
Outokumpu	8 024	2113553	0	2113553	263	355 219 €	44 €
Polvijärvi	5 346	1934814	0	1934814	362	325 179 €	61 €
Pyhäselkä	7 310	1967620	0	1967620	269	330 692 €	45 €
Tohmajärvi	5128	1342943	0	1342943	262	225 705 €	44 €
Rääkkylä	3 076	910121	0	910121	296	152 962 €	50 €
Tuupovaara	2 217	1040682	0	1040682	469	174 905 €	79 €
Valtimo	2 927	809347	0	809347	277	136 025 €	47 €
Värtsilä	663	288529	0	288529	435	48 492 €	73 €
	170 793	47232564	0	47232564	277	7 938 246 €	47 €

Keski-Uudenmaan pelastustoimi

Pelajk 30.9.2003 asia 3, liite 2, vertailu

	VANTAA			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	**TA2003**	**TA2004**	**2003 v. 2004**	**NET.MUUT.**
Myyntitulot	182 030	149 414	149 000	- 414	
Maksutulot	465 061	440 418	454 000	13 582	
Tuet ja avustukset	476		-		
Vuokratulot			-		
Muut tulot	117 706	168	-	- 168	
Tulot yhteensä	**765273**	**590000**	**603 000**	**13 000**	
Palkat	5 163 914	5 131 436	5 554 350	422 914	
Hlöstösivukulut	1 426 077	1 417 975	1 624 559	206 584	
Palvelujen ostot	920 919	951 629	1 023 627	71 998	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	350 948	312 511	298 000	- 14 511	
Avustukset	45 990	58 193	58 193	-	
Vuokrat	818 258	1 508 202	1 474 222	- 33 980	ilman vuokra-
Muut menot	2 646		2 523	2 523	muutoksia
Menot yhteensä	**8 728 752**	**9 379 946**	**10 035 474**	**655 528**	**689 508**
muutosprosentti				**7,0**	**7,4**
investointiosuus		563 000	540 000	- 23 000	
sisäiset erät 3 %			301 064		
Toimintamenot yht.	**8 728 752**	**9 942 946**	**10 876 538**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**7 963 479**	**8 789 946**	**9 432 474**		
nettomenot	**7 963 479**	**9 352 946**	**10 273 538**		

	KERAVA			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	**TA2003**	**TA2004**	**2003 v. 2004**	**NET.MUUT.**
Myyntitulot	274 756	455 290	387 730	- 67 560	
Maksutulot	189 208	17 200	17 200	-	
Tuet ja avustukset		180 000	180 000	-	
Vuokratulot	13 455	13 800	13 800	-	
Muut tulot	81 777		-		
Tulot yhteensä	**559 196**	**666 290**	**598 730**	**- 67 560**	
Palkat	1 431 361	1 506 650	1 471 050	- 35 600	
Hlöstösivukulut	445 122	516 190	503 480	- 12 710	
Palvelujen ostot	73 912	99 520	108 640	9 120	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	89 481	76 810	83 567	6 757	
Avustukset	21 312	38 000	38 000	-	
Vuokrat	77 513	122 790	248 995	126 205	ilman vuokra-
Muut menot		6 170	7 520	1 350	muutoksia
Menot yhteensä	**2 138 701**	**2 366 130**	**2 461 252**	**95 122**	**- 31 083**
muutosprosentti				**4,0**	**- 1,3**
investointiosuus		98 000	76 773	- 21 227	
sisäiset erät 3 %			73 838		
Toimintamenot yht.	**2 138 701**	**2 464 130**	**2 611 863**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**1 579 505**	**1 699 840**	**1 862 522**		
nettomenot	**1 579 505**	**1 797 840**	**2 013 133**		

	TUUSULA			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	**TA2003**	**TA2004**	**2003 v. 2004**	**NET.MUUT.**
Myyntitulot	454 000	512 668	436 700	- 75 968	
Maksutulot	85 000	52 300	52 300	-	
Tuet ja avustukset	193 000	198 000	198 000	-	
Vuokratulot			-		
Muut tulot	44 000	18 600	-	- 18 600	
Tulot yhteensä	**776 000**	**781 568**	**687 000**	**- 94 568**	
Palkat	1 653 000	1 674 357	1 659 610	- 14 747	
Hlöstösivukulut	445 000	460 820	481 244	20 424	
Palvelujen ostot	356 000	334 450	303 191	- 31 259	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	172 000	178 350	139 900	- 38 450	
Avustukset			-		
Vuokrat	119 000	137 850	259 750	121 900	ilman vuokra-
Muut menot	14 000	20 400	20 400	-	muutoksia
Menot yhteensä	**2 759 000**	**2 806 227**	**2 864 095**	**57 868**	**- 64 032**
muutosprosentti				**2,1**	**- 2,3**
investointiosuus		103 000	83 443	- 19 557	
sisäiset erät 3 %			85 923		
Toimintamenot yht.	**2 759 000**	**2 909 227**	**3 033 461**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**1 983 000**	**2 024 659**	**2 177 095**		
nettomenot	**1 983 000**	**2 127 659**	**2 346 461**		

	NURMIJÄRVI			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	TA2003	TA2004	2003 v. 2004	NET.MUUT.
Myyntitulot	7 663	2 300	2 500	200	
Maksutulot	2 272	2 000	2 000	-	
Tuet ja avustukset			-		
Vuokratulot	334		-		
Muut tulot	2 530	12 390	12 500	110	
Tulot yhteensä	**12 799**	**16 690**	**17 000**	**310**	
Palkat	1 043 648	1 067 563	1 225 470	157 907	
Hlöstösivukulut	276 032	309 819	349 540	39 721	
Palvelujen ostot	238 000	286 683	277 250	- 9 433	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	65 442	59 130	56 620	- 2 510	
Avustukset		200	200	-	
Vuokrat	176 112	182 800	240 421	57 621	ilman vuokra-
Muut menot	11 373	13 730	13 950	220	muutoksia
Menot yhteensä	**1 810 607**	**1 919 925**	**2 163 451**	**243 526**	**185 905**
muutosprosentti				**12,7**	**9,7**
investointiosuus		180 500	86 978	- 93 522	
sisäiset erät 3 %			64 904		
Toimintamenot yht.	**1 810 607**	**2 100 425**	**2 315 333**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**1 797 808**	**1 903 235**	**2 146 451**		
nettomenot	**1 797 808**	**2 083 735**	**2 298 333**		

	JÄRVENPÄÄ			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	TA2003	TA2004	2003 v. 2004	NET.MUUT.
Myyntitulot	594 791	665 200	665 200	-	
Maksutulot	12 545	13 000	13 000	-	
Tuet ja avustukset			-	-	
Vuokratulot	744	1 000	1 000	-	
Muut tulot	450	30 600	30 600	-	
Tulot yhteensä	**608 530**	**709 800**	**709 800**	**-**	
Palkat	1 470 984	1 593 400	1 638 935	45 535	
Hlöstösivukulut	416 513	442 960	454 039	11 079	
Palvelujen ostot	309 642	260 590	240 490	- 20 100	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	132 875	112 800	112 800	-	
Avustukset		11 800	11 800	-	
Vuokrat	145 396	58 759	107 925	49 166	ilman vuokra-
Muut menot	1 310	200	200	-	muutoksia
Menot yhteensä	**2 476 720**	**2 480 509**	**2 566 189**	**85 680**	**36 514**
muutosprosentti				**3,5**	**1,5**
investointiosuus		-	91 505	91 505	
sisäiset erät 3 %			76 986		
Toimintamenot yht.	**2 476 720**	**2 480 509**	**2 734 680**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**1 868 190**	**1 770 709**	**1 856 389**		
nettomenot	**1 868 190**	**1 770 709**	**2 024 880**		

	MÄNTSÄLÄ			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	TA2003	TA2004	2003 v. 2004	NET.MUUT.
Myyntitulot	3 651	1 000	1 200	200	
Maksutulot	39 964	49 300	51 300	2 000	
Tuet ja avustukset	132 855	138 000	143 000	5 000	
Vuokratulot			-	-	
Muut tulot	10 653	300	300	-	
Tulot yhteensä	**187 123**	**188 600**	**195 800**	**7 200**	
Palkat	694 088	713 595	1 016 804	303 209	
Hlöstösivukulut	202 409	216 933	310 236	93 303	
Palvelujen ostot	173 221	177 250	197 650	20 400	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	51 279	62 510	69 000	6 490	
Avustukset			-	-	
Vuokrat	49 083	46 582	121 390	74 808	ilman vuokra-
Muut menot	3 611	1 200	1 200	-	muutoksia
Menot yhteensä	**1 173 691**	**1 218 070**	**1 716 280**	**498 210**	**423 402**
muutosprosentti				**40,9**	**34,8**
investointiosuus		210 007	43 008	- 166 999	
sisäiset erät 3 %			51 488		
Toimintamenot yht.	**1 173 691**	**1 428 077**	**1 810 776**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**986 568**	**1 029 470**	**1 520 480**		
nettomenot	**986 568**	**1 239 477**	**1 614 976**		

	HYVINKÄÄ			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	TA2003	TA2004	2003 v. 2004	NET.MUUT.
Myyntitulot	438 433	409 945	409 945	-	
Maksutulot	162 733	145 636	145 636	-	
Tuet ja avustukset	2 433		-	-	
Vuokratulot	2 390	2 706	2 706	-	
Muut tulot	24 385		-	-	
Tulot yhteensä	**630 374**	**558 287**	**558 287**	**-**	
Palkat	1 594 904	1 555 694	1 618 955	63 261	
Hlöstösivukulut	394 127	480 093	490 429	10 336	
Palvelujen ostot	49 491	259 661	279 661	20 000	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	236 591	103 300	103 300	-	
Avustukset		18 430	39 606	21 176	
Vuokrat	194 722	200 096	248 751	48 655	ilman vuokra-
Muut menot	30 283	400	400	-	muutoksia
Menot yhteensä	**2 500 118**	**2 617 674**	**2 781 102**	**163 428**	**114 773**
muutosprosentti				**6,2**	**4,4**
investointiosuus		188 000	107 493	- 80 507	
sisäiset erät 3 %			83 433		
Toimintamenot yht.	**2 500 118**	**2 805 674**	**2 972 028**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**1 869 744**	**2 059 387**	**2 222 815**		
nettomenot	**1 869 744**	**2 247 387**	**2 413 741**		

	PORNAINEN			MUUTOS	KUNNAN
	TP2002	TA2003	TA2004	2003 v. 2004	NET.MUUT.
Myyntitulot	2 186	2 100	-	- 2 100	
Maksutulot	125	250	250	-	
Tuet ja avustukset			-	-	
Vuokratulot			-	-	
Muut tulot	5 015	470	250	- 220	
Tulot yhteensä	**7 326**	**2 820**	**500**	**- 2 320**	
Palkat	68 254	**71 200**	67 900	- 3 300	
Hlöstösivukulut	19 459	21 710	20 500	- 1 210	
Palvelujen ostot	85 153	88 900	99 800	10 900	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	34 057	31 850	30 500	- 1 350	
Avustukset			-	-	
Vuokrat			50 608	50 608	ilman vuokra-
Muut menot	266	270	800	530	muutoksia
Menot yhteensä	**207 189**	**213 930**	**270 108**	**56 178**	**5 570**
muutosprosentti				**26,3**	**2,6**
investointiosuus		33 000	10 848	- 22 152	
sisäiset erät 3 %			8 103		
Toimintamenot yht.	**207 189**	**246 930**	**289 059**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**199 863**	**211 110**	**269 608**		
nettomenot	**199 863**	**244 110**	**288 559**		

	YHTEENSÄ			MUUTOS	
	TP2002	TA2003	TA2004	2003 v. 2004	
Myyntitulot	1 957 510	2 197 917	2 052 275		
Maksutulot	956 908	720 104	735 686		
Tuet ja avustukset	328 764	516 000	521 000		
Vuokratulot	16 923	17 506	17 506		
Muut tulot	286 516	62 528	43 650		
Tulot yhteensä	**3 546 621**	**3 514 055**	**3 370 117**	**- 143 938**	
Palkat	13 120 153	13 313 895	14 253 074	939 179	
Hlöstösivukulut	3 624 739	3 866 500	4 234 027	367 527	
Palvelujen ostot	2 206 338	2 458 683	2 530 309	71 626	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1 132 673	937 261	893 687	- 43 574	
Avustukset	67 302	126 623	147 799	21 176	
Vuokrat	1 580 084	2 257 079	2 752 062	494 983	ilman vuokra-
Muut menot	63 489	42 370	46 993	4 623	muutoksia
Menot yhteensä	**21 794 778**	**23 002 411**	**24 857 951**	**1 855 540**	**1 360 557**
muutosprosentti				8,1	5,9
investointiosuus		1 375 507	1 040 048	- 335 459	
sisäiset erät 3 %			745 739		
Toimintamenot yht.	**21 794 778**	**24 377 918**	**26 643 738**		
nettomenot ilman invest. ja sisäisiä eriä	**18 248 157**	**19 488 356**	**21 487 834**		
nettomenot	**18 248 157**	**20 863 863**	**23 273 621**		

Liite 38. Talousselvitys tilinpäätökset 2005

SISÄASIAINMINISTERIÖ MUISTIO
SUOMEN KUNTALIITTO 13.12.2006
Tiina Männikkö
Markku Haiko

Pelastustoimen kustannustietoa vuosilta 2003–2005

Pelastustoimen alueet aloittivat toimintansa vuoden 2004 alussa. Kun alueille laadittiin vuoden 2004 talousarvioita, jouduttiin monien asioiden osalta ratkaisut tekemään vaihtelevien ja osin hatarienkin perusteiden pohjalta. Vuoden 2005 talousarvioiden laadinnan pohjana olivat jo alkuvuoden 2004 tiedot taloudellisesta kehityksestä. Kunnissa on esitetty arvioita siitä, että pelastustoimen kustannukset olisivat nousseet huomattavasti.

Tarkasteltaessa pelastustoimen uudistuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan katsoa, että alueelliseen pelastustoimen järjestelmään siirryttäessä vuoden 2004 alussa, muutokseen kohdistui ylimääräisiä kustannuspaineita seuraavasti:

Kustannukset, jotka eivät johdu organisointitavan muutoksesta
- yleinen palkkakustannusten nousu
- viranomaisradioverkon käyttömaksujen perinnän aloittaminen

Kustannukset, jotka ovat kertaluontoisia muutoksesta johtuvia
- tietojärjestelmien uudistaminen
- eräät laiteinvestoinnit

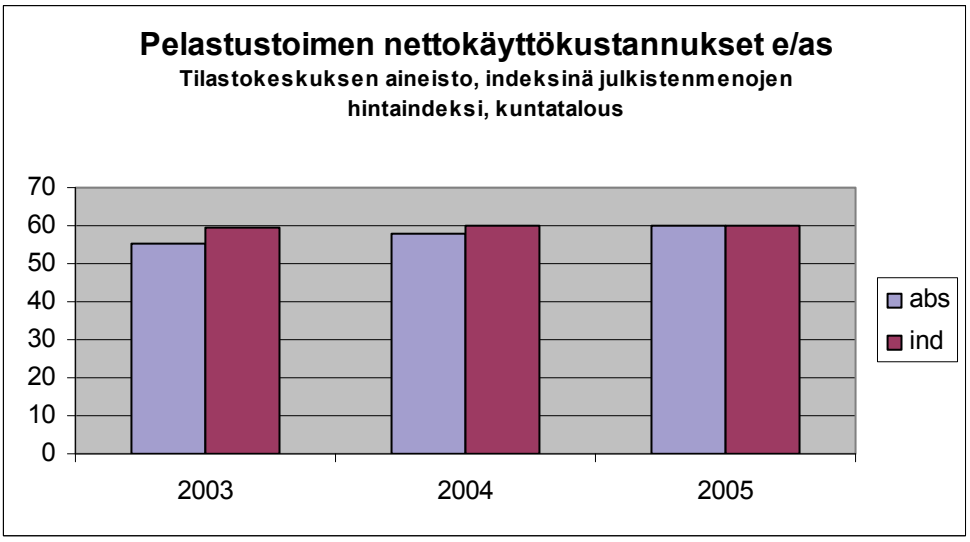
Kustannukset, jotka ovat olleet olemassa, mutta tulleet muutoksen yhteydessä näkyviin
- taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon kustannukset
- toimitilojen vuokrakustannukset
- sisäisten tukipalvelujen kustannukset

Kustannukset, jotka voidaan katsoa muutoksen seurausvaikutuksiksi
- palkkojen harmonisointi
- eräiden henkilöstöryhmien palkankorotukset
- henkilökunnan määrän lisäys

Kustannukset, jotka siirrettiin vuoteen 2004
- virkojen täyttäminen
- uusien virkojen perustaminen
- mm. palotarkastusten hoitamatta jättäminen

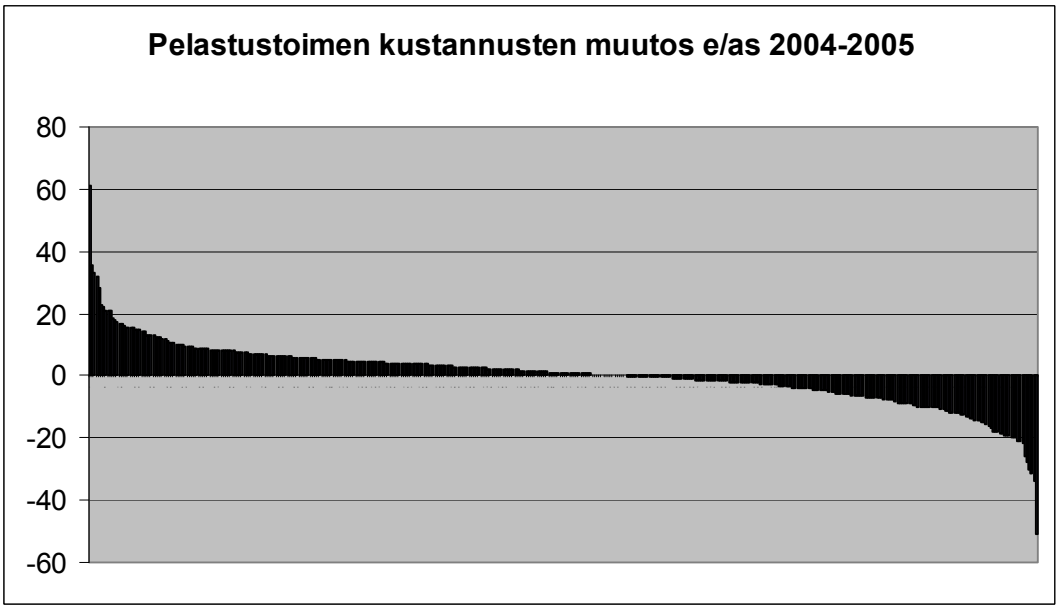
Tilastokeskuksen vuoden 2005 (suluissa esitetty vuoden 2004 luvut) kuntien tilinpäätöstietojen mukaan pelastustoimen bruttokustannukset olivat vuonna 2005 noin 420 (418) miljoonaa euroa ja nettokustannukset noin 313 (303) miljoonaa euroa. Asukasta kohden lasketut nettokustannukset olivat noin 60 (58) euroa/asukas.

Tilastokeskuksen kuntien vuoden 2005 tilinpäätöstietojen perusteella on nähtävissä, että pelastustoimen nettokäyttökustannukset ovat pysyneet vuosina 2004 ja 2005 lähes vuoden 2003 tasolla, kun yleinen kustannustason nousu otetaan huomioon (kuva 1). Kaikissa kuvissa on aikaisemmat kustannustiedot korjattu julkisten menojen hintaindeksillä (kuntatalous) ja kaikki luvut on laskettu euroa/asukas.



Kuva 1. Pelastustoimen nettokäyttökustannukset tilastokeskuksen kuntien tilinpäätöstietojen mukaisina.

Edellä mainitun aineiston perusteella käy selville, että osassa pelastustoimen alueita kustannukset ovat nousseet ja osassa alueita laskeneet. Kun katsotaan yksittäisen kunnan maksuosuuksia, ovat ne monessa kunnassa nousseet ja nousu on voinut olla hyvinkin suuri. Yli 190 kunnassa kustannukset pysyneet ennallaan tai laskeneet (kuva 2).

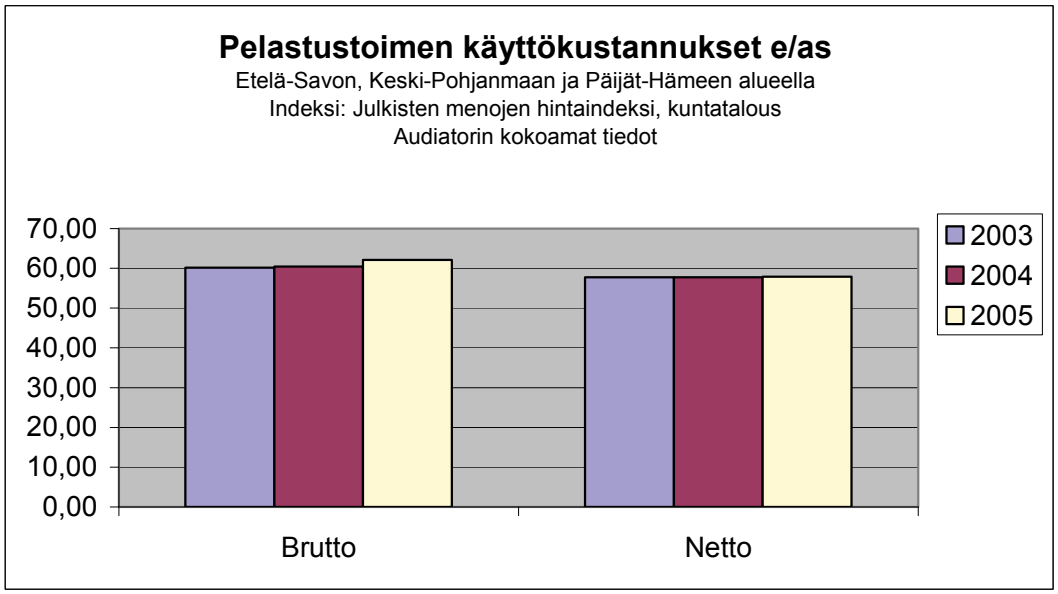


Kuva 2. Pelastustoimen nettokäyttökustannusten muutos kunnittain €/as vuosina 2004–2003.

Sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton asiantuntijat ovat tehneet yhdessä Audiator Oy:n tilintarkastajien kanssa selvityksen pelastustoimen kahden ensimmäisen toimintavuoden kustannuksista kolmella pelastustoimen alueella. Alueet olivat Etelä-Savo, Keski-Pohjanmaa

ja Päijät-Häme. Selvitys tehtiin kuntien tilinpäätöksistä vuosilta 2003–2005. Kustannustiedoissa otettiin huomioon ne pelastustoimen palvelut, jotka ovat yhteisiä kaikille alueen kunnille, jolloin esimerkiksi sairaankuljetuksesta aiheutuneet tulot ja menot puhdistettiin laskelmista pois. Muilta osin kustannustiedot tehtiin eri vuosien osalta keskenään vertailukelpoisiksi.

Selvityksen mukaan mainituilla alueilla asukasta kohden yhteenlasketut bruttokustannukset nousivat vuodesta 2003 vuoteen 2005 noin 3 prosenttia ja nettokustannukset pysyivät lähes samoina. Tarkastelussa kustannukset on indeksikorjattu vuoden 2005 tasoon. Indeksinä on julkisten menojen hintaindeksi, kuntatalous (kuva 3).



Kuva 3. Pelastustoimen käyttökustannukset eräillä alueilla vuosina 2003–2005 €/as.

Pelastustoimen alueilla kustannusten jako perustuu kuntien keskenään tekemiin sopimuksiin ja perusteet poikkeavat merkittävästikin eri alueiden välillä. Yleensä on sovittu myös siirtymäajasta, jonka kuluessa yhtenäiset perusteet tulevat käyttöön. Tämä tarkoittaa sitä, että koko siirtymäajan kuntien kustannukset alueen sisällä muuttuvat vuosittain, vaikka on sovittukin esimerkiksi lopulliseksi jakoperusteeksi euroa/asukas.

Johtopäätökset

Alueellistamisesta ei ole aiheutunut yleistä pelastustoimen kustannusten nousua
Eri alueilla kustannukset ovat saattaneet nousta tai laskea
Yksittäisen kunnan kustannukset ovat saattaneet nousta tai laskea
Kuntien kustannusten jakoperusteet ovat erilaisia eri aluilla

Liite 39. Alueellinen pelastustoimi – taloudenhoidon järjestäminen, verkkojulkaisu 4.9.2003

Oiva Myllyntaus

Sisällysluettelo

Johdanto **5**

1. Pelastuslaistos kunnan liikelaitoksena ja muuna taseyksikkönä **6**
1.1. Kunnan liikelaitos ylläpitäjäkunnan talousarviossa 6
1.2. Muu taseyksikkö ylläpitäjäkunnan talousarviossa 9
1.3 Kirjanpidon eriytys ja tilinpäätös kunnan liikelaitos- ja muu taseyksikkö -malleissa 11

2. Laskennallinen eriytys **12**
2.1. Laskennallinen eriytys talousarviossa 12
2.2. Laskennallinen eriytys tilinpäätöksessä 14

3. Pelastustoimi kuntayhtymänä **15**

4. Omaisuuden siirrot **16**
4.1. Vastikkeeton luovutus 16
4.1.1 Arvonlisävero vastikkeettomassa luovutuksessa 17
4.2. Vastikkeellinen luovutus 17
4.2.1 Omaisuuden siirto kuntayhtymämallissa 17
4.2.2 Vastikkeelliset siirrot sopimuskuntamallissa 18
4.2.3 Arvonlisävero ja vastikkeellinen luovutus 18

5. Kiinteistöjen vuokraaminen **19**
5.1. Vuokran määräytyminen 19
5.2. Arvonlisävero kiinteistön vuokraamisessa 19

6. Investoinnit ja niiden rahoitus **20**
6.1. Tulorahoitus 20
6.2. Investointivarauksen tekeminen 20
6.3. Rahoitusosuus 21
6.4. Pääomasijoitukset 21

7. Kustannusten määrittely ja jako maksuosuuksiin **22**
7.1. Kustannusten määrittely 22
7.1.1 Nettokustannusten soveltamiseen liittyviä ongelmia 22
7.1.2 Pääomakustannusten huomioon ottaminen kustannuspohjassa 23
7.1.3 Hallinto- ja muiden sisäisten palvelujen kustannusten huomioon ottaminen 24
7.2. Kustannusten jako eli maksuosuuden määräytyminen 24
7.2.1 Siirtymäkauden kustannustenjako 24
7.2.2 Kustannusten tarkistaminen kuntakohtaisilla erillä 24
7.2.3 Erityispalvelujen kustannukset 25
7.3. Maksuosuuksien suorittaminen ja jälkilaskutus 25

8. Avaavan taseen muodostaminen **27**
8.1. Käyttöomaisuuden arvostus ja jaksotus 27
8.2. Vaihto- ja rahoitusomaisuuden merkitseminen 27
8.3. Oman pääoman erien määritys 28
8.4. Vieraan pääoman erien merkitseminen 28

9. Siirtymävaiheen erityiskysymyksiä **29**
9.1. Siirtyvä eläkevastuu 29
9.2. Siirtyvä lomapalkkavelka 29

LIITTEET

Liite 1
Alueellisen pelastustoimen taloudenhoidon järjestämisessä sovellettavat ohjeet ja suositukset 30

Johdanto

Pelastustoimen alueiden muodostamista koskevan lain (1214/01) mukaiset pelastustoimialueet aloittavat toimintansa vuoden 2004 alussa. Pelastustoimi on tällöin järjestettävä kuntien yhteistoimintana joko kunnan pelastuslaitoksena tai kuntayhtymänä. Tämän hetken valmistelutilanteessa 19 alueella joku alueen kunnista hoitaa sopimuksella pelastustoimen tehtävät. Kahden alueen pelastustoimi perustetaan kuntayhtymänä toimivan maakunnan liiton yhteyteen. Helsinki järjestää pelastustoimen yksin. Tämän hetken tiedon mukaan taloudenhoito järjestetään kuudella alueella kunnan liikelaitoksena, 11 alueella muuna taseyksikkönä ja viidellä alueella laskennallisesti eriytettynä tehtävänä.

Kaikissa järjestämistavoissa on ratkaistava pelastuslaitoksen taloudenohjaukseen liittyviä kysymyksiä, jotka koskevat toiminnan eriytystä, maksuosuuksien määräytymistä, investointien rahoitusta ja erityisesti siirtymävaiheessa omaisuuden luovutukseen ja avaavan taseen muodostamiseen liittyviä käytäntöjä sopimus- ja jäsenkuntien budjetoinnissa ja kirjanpidossa.

Sopimuskunnan ylläpitämässä pelastustoimessa otetaan käyttöön *tilaaja–tuottaja* -malli, jossa pelastuslaitos on pelastuspalvelujen tuottaja ja tilaajana on muiden sopimuskuntien ohella ylläpitäjän *pelastustoimi*-tehtävä, joka perustetaan kunnanhallituksen tai teknisen lautakunnan taikka vastaavan toimielimen alaisuuteen. Kuntayhtymänä tai sen yhteydessä toimivassa pelastuslaitoksessa noudatetaan normaalia kuntayhtymäkäytäntöä, jossa jäsenkunnat ovat kuntayhtymän tuottamien pelastuspalvelujen tilaajia.

Tässä suosituksessa ohjeistetaan eri eriyttämisvaihtoehtoihin liittyviä menettelytapoja. Luettelo alueellisen pelastustoimen talouden järjestämisessä noudatettavista ohjeista ja suosituksista on liitteessä 1.

1. Pelastuslaitos kunnan liikelaitoksena ja muuna taseyksikkönä

Kunnan liikelaitos ja muu taseyksikkö ovat taloudenohjausmalleja, joissa pelastustoimesta muodostetaan kunnan kirjanpidossa taseyksikkö. Eriyttämisen tarkoituksena on pitää yhteistoimintana hoidettavan pelastustoimen tulot ja menot sekä varat ja pääomat erillään ylläpitäjäkunnan muusta toiminnasta ja taloudesta. Kirjanpidollisesti eriytetty pelastuslaitos laatii erillistilinpäätöksen, joka tuo sille tasejatkuvuuden eli mahdollisuuden siirtää yli- tai alijäämäeriä seuraavalle tilikaudelle.

Kunnan liikelaitoksena toimivalle pelastuslaitokselle osoitetaan ylläpitäjän talousarviossa erityisasema, joka korostaa toiminnan tulosvastuuta ja tavanomaista laajempaa päätösvaltaa investointien rahoituksessa. Eriyttämistä kunnan liikelaitoksen ja muun taseyksikön osalta on ohjeistettu aiemmin kuntajaoston liikelaitosohjeessa ja Kuntaliiton eriyttämissuosituksissa[1]. Mainitut ohjeistukset soveltuvat noudatettavaksi myös kunnan ylläpitämään alueelliseen pelastuslaitokseen.

Ylläpitäjäkunta soveltaa pelastustoimessa *tilaaja–tuottaja* -mallia. Pelastuslaitos toimii pelastuspalvelujen tuottajana. Palvelujen tilaajana on kunnanhallituksen tai muun toimielimen (esim. teknisen lautakunnan) alainen tehtävä. Valtuusto osoittaa tilaajalle pelastuspalvelujen ostoon määrärahan. Mikäli *tilaaja–tuottaja* -mallia ei sovellettaisi, muodostuisi pelastuslaitoksen tulos alijäämäiseksi määrän, joka vastaisi ylläpitäjän osuutta laitoksen vuotuisista käyttömenoista. Mainittu alijäämä kumuloituisi pelastuslaitoksen taseeseen tilikaudesta toiseen, mikä talouden ohjauksessa ei olisi tarkoituksenmukaista.

1.1. Kunnan liikelaitos ylläpitäjäkunnan talousarviossa

Ylläpitäjäkunta soveltaa pelastustoimessa tilaaja–tuottaja -mallia. Pelastuslaitos toimii pelastuspalvelujen tuottajana. Palvelujen tilaajana on kunnanhallituksen tai muun toimielimen (esim. teknisen lautakunnan) alainen tehtävä. Valtuusto osoittaa tilaajalle pelastuspalvelujen ostoon määrärahan. Liikelaitoksena toimivan pelastuslaitoksen käyttötalouteen ei osoiteta määrärahaa tai tuloarviota kunnan talousarviossa. Mikäli pelastuslaitoksen edellytetään suorittavan korvausta peruspääomalle tai kunnan sisäiselle lainalle, otetaan niihin liittyvät tuloarviot suoraan kunnan tuloslaskelmaosaan.

Pelastuslaitoksen ja kunnan muiden tehtävien välisiin sisäisiin suoriteostoihin ja -myynteihin otetaan muille tehtäville määrärahat ja tuloarviot talousarvion käyttötalousosaan. Muihin sisäisiin korvauksiin kuten sisäisiin vuokriin, yhdystili- ja viivästyskorkoihin, joissa vastapuolena on pelastuslaitos, osoitetaan niin ikään määräraha tai tuloarvio muulle tehtävälle käyttötalous- tai tuloslaskelmaosassa.

[1)] Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (1999) (liikelaitosohje). Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen. Suomen Kuntaliitto (2001) (eriyttämissuositus).

Liikelaitoksena toimiva pelastuslaitos rahoittaa investoinnit pääsääntöisesti tulorahoituksella. Sopimuskunnat voivat osoittaa pelastuslaitoksen investointiin myös pääomarahoitusta. Ylläpitäjäkunta tai kuntayhtymän jäsenkunta voivat alkurahoittaa pelastuslaitoksen investointeja pääomasijoituksella eli peruspääomaa lisäämällä tai antolainalla. Peruspääoman lisäykseen ylläpitäjä- tai jäsenkunta ottaa määrärahan talousarvion investointiosaan ja antolainaan rahoitusosaan.

Muu sopimuskunta voi antaa pääomarahoitusta pelastuslaitokselle rahoitusosuutena, jonka laitos vähentää investoinnin hankintamenosta. Sopimuskunnan talousarviossa rahoitusosuus merkitään investointiosaan. Tilinpäätöksessä rahoitusosuus aktivoidaan muuna pitkävaikutteisena menona ja poistetaan pääsääntöisesti ko. käyttöomaisuusesineen poistosuunnitelman mukaisesti. Periaatteessa on mahdollista, että muu sopimuskunta myöntäisi antolainan pelastuslaitoksen investoinnin rahoitukseen. Sen sijaan peruspääomasijoitus ei kuntien kesken tule kysymykseen.

Kunnan liikelaitoksena toimiva pelastuslaitos on osa ylläpitäjäkunnan hallintoa ja taloutta riippumatta siitä, että se on eriytetty sen kirjanpidossa ja talousarviossa. Pelastuslaitos noudattaa kuntalain säännöksiä tavoitteiden asettamisessa ja taloutta koskevien suunnitelmien laatimisessa. Ylläpitäjän valtuusto hyväksyy pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet ja niiden toteutuminen esitetään tilinpäätöksessä laadittavassa toimintakertomuksessa. Pelastuslaitoksen suunnittelukauden tulee olla vähintään kolmen vuoden pituinen ja sen talousarvio ja -suunnitelma otetaan kunnan talousarvion ja -suunnitelman liitteeksi.

Seuraavalla sivulla on esimerkki kunnan liikelaitoksena toimivan pelastuslaitoksen budjetoinnista ja käsittelystä ylläpitäjäkunnan talousarviossa. Kunnan liikelaitoksen talousarviokäsittelyä on lisäksi selvitetty seikkaperäisesti esimerkkien avulla Kuntaliiton liiketoiminnan eriyttämisohjeessa (2002).

KUNNAN LIIKELAITOKSEN TULOSVAIKUTUS YLLÄPITÄJÄKUNNAN TALOUSARVION TULOSLASKELMAOSAAN

TUOTTAJAN (Pelastuslaitos)		
TULOSBUDJETTI		
Liikevaihto		
Yhteistoimintakorvaukset toimintamenoihin		
Ulkoiset	16000	*1)*
Sisäiset	2700	*2)*
Yhteistoimintakorvaukset investoinimenoihin		
Ulkoiset	3300	*1)*
Sisäiset	700	*2)*
Materiaalit ja palvelut		
Aineet, ostot tilikaudella	-4000	*3)*
Varaston lisäys	10	*4)*
Palvelujen ostot, ulkoiset	-3000	*3)*
Henkilöstökulut		
Palkat	-12000	*3)*
Poistot	-3500	*5)*
Liikeylijäämä	210	
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korko kunnan lainasta	-20	*6)*
Korvaus peruspääomasta	-190	*7)*
Yli-/alijäämä ennen varauksia	0	

TILAAJAN (Pelastustoimi 480)		
KÄYTTÖTALOUSOSA		
Toimintamenot		
Palvelujen ostot, sisäiset	-3400	*2)*
KUNNAN TA:n TULOSLASKELMAOSA		
Toimintatulot	**-**	
Yhteistoimintakorvaukset, ulkoiset		
Toimintamenot		
Palvelujen ostot, sisäiset	-3400	*2)*
Toimintakate	**-3400**	
Rahoitustulot ja -menot		
Korkotulot (sisäiset)	20	*6)*
Muut rahoitustulot (sisäiset)	190	*7)*
Vuosikate	**-3190**	
Poistot	-	
Tilikauden tulos	**-3190**	

= SITOVAT ERÄT

Käyttötalouden selitteet

1) Muiden sopimuskuntien maksuosuudet pelastuslaitokselle
2) Ylläpitäjäkunnan maksuosuus pelastustoimen palveluista
3) Pelastuslaitoksen ulkoiset toimintamenot
4) Pelastuslaitoksen tarvikevaraston muutos
5) Pelastuslaitoksen käyttöomaisuuden poistot
6) Pelastuslaitokselta veloitettava korko ylläpitäjäkunnan myöntämästä lainasta
7) Pelastuslaitokselta veloitettava korvaus ylläpitäjän pääomasijoituksesta laitoksen peruspääomaan

KUNNAN LIIKELAITOKSEN INVESTOINNIT JA RAHOITUS SEKÄ NIIDEN VAIKUTUS YLLÄPITÄJÄKUNNAN TALOUSARVIOSSA

TUOTTAJAN (Pelastuslaitos)			
INVESTOINTIOSA			
Käyttöomaisuusinvestoinnit	*a)*	-4000	
Rahoitusosuudet	*b)*	500	
RAHOITUSOSA (Pelastuslaitos)			
TULORAHOITUS			
Liikeylijäämä		210	
Poistot ja arvonalentumiset		3500	
Rahoitustuotot ja -kulut		-210	3500 *d)*
INVESTOINNIT			
Käyttöomaisuusinvestoinnit	*a)*	-4000	
Rahoitusosuudet	*b)*	500	-3500
RAHOITUSTOIMINTA			
Lainakannan muutokset	*f)*	-40	
Oman pääoman muutokset			
Peruspääoman lisäys	*c)*	70	
Muut maksuvalmiuden muutokset			
Vaihto-omaisuuden lisäys	g)	-10	20
KASSAVAROJEN MUUTOS			**20**

TILAAJAN (Pelastustoimi 480)		
INVESTOINTIOSA		
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-70	*c)*
KUNNAN TA:n RAHOITUSOSA		
TULORAHOITUS		
Vuosikate	-3190	*e)*
INVESTOINNIT		
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-70	*c)*
RAHOITUSTOIMINTA		
Lainakannan muutokset	-	
Oman pääoman muutokset	-	
Vaikutus maksuvalmiuteen	**-3260**	
Vaihto-omaisuuden muutos	-	
KASSAVAROJEN MUUTOS	**-3260**	

= SITOVAT ERÄT

Investointien ja rahoituksen selitteet

a) Pelastuslaitoksen käyttöomaisuusinvestoinnit
b) Muiden sopimuskuntien rahoitusosuudet pelastuslaitoksen investointeihin
c) Ylläpitäjän pääomasijoitus pelastuslaitoksen investointeihin
d) Pelastuslaitoksen tulorahoitus
e) Pelastustoimen vaikutus ylläpitäjäkunnan tulorahoitukseen
f) Pelastuslaitoksen ulkoisen lainan lyhennys
g) Pelastuslaitoksen tarvikevaraston lisäys

1.2. Muu taseyksikkö ylläpitäjäkunnan talousarviossa

Muu taseyksikkö poikkeaa kunnan liikelaitoksesta talousarviokäsittelyn osalta. Muulle taseyksikölle osoitetaan kunnan liikelaitoksesta poiketen tuloarviot ja määrärahat käyttötalouteen ja investointeihin ylläpitäjän talousarviossa. Käyttötalouden budjetoinnissa on perusteltua noudattaa nettoperiaatetta. Tällöin käyttötalouden sitovuus määritellään liikeyli- tai alijäämän ja suunnitelmapoistojen summamääränä seuraavasti:

Sitova tuloarvio (netto) = Liikeylijäämä (+) tai Liikealijäämä (–) + Suunnitelmapoistot (+)

Käyttötalouden budjetoinnissa tulee pääsääntöisesti pyrkiä nollatulokseen. Toisin sanoen tuloarvion tulisi olla suunnitelmapoistojen määräinen. Mikäli ylläpitäjäkunta edellyttää korvausta peruspääomalle tai korkoa sen myöntämälle lainalle, asetetaan em. tuloarviotavoite määrään, joka kattaa mainitut rahoituserät. Tällöin sitovan tuloarvion tulisi olla suunnitelmapoistojen ja pääomalle maksettavan korvauksen summan määräinen. Tuloarviotavoite on asetettava ylijäämäiseksi, mikäli poistotaso on alimitoitettu, jolloin rahoitus investointeihin voidaan turvata investointivarauksilla.

Investoinnin rahoitukseen osoitetaan ylläpitäjäkunnan talousarviossa määräraha. Määräraharahoitus lisää pelastuslaitoksen yhdystilivelkaa, jota voidaan pienentää siirrolla yhdystililtä sisäisiin lainoihin tai peruspääomaan. Siirto käsitellään ylläpitäjän talousarviossa sekä tulona että menona. Mikäli muut sopimuskunnat osoittavat investointiin pääomarahoitusta rahoitusosuutena, voi ylläpitäjä määritellä investointiosan sitovaksi nettomääräisenä.

Investoinnit ja käyttöomaisuuden myynnit voidaan sitovuuden osalta netottaa talousarviossa silloin, kun omaisuuden luovutus liittyy investointihankkeeseen. Sitovuusmäärittelystä riippumatta investointiosan menot ja -tulot esitetään bruttomääräisinä. Rahoitusosan sitovia eriä kunnan ja pelastuslaitoksen budjetoinnissa ovat lainojen lisäykset ja vähennykset.

Pelastuslautakunta tai pelastustoimen johtokunta valmistelevat laitoksen talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksen sekä hyväksyvät pelastuslaitoksen käyttösuunnitelman eri toimipaikoille ja tehtäville.

Seuraavalla sivulla on esimerkki muuna taseyksikkönä toimivan pelastuslaitoksen budjetoinnista ja käsittelystä ylläpitäjäkunnan talousarviossa. Muun taseyksikön talousarviokäsittelyä on lisäksi selvitetty seikkaperäisesti esimerkkien avulla Kuntaliiton liiketoiminnan eriyttämisohjeessa (2002).

MUUN TASEYKSIKÖN KÄYTTÖTALOUS YLLÄPITÄJÄKUNNAN TALOUSARVIOSSA

TUOTTAJAN (Pelastuslaitos) KÄYTTÖTALOUSOSA		
Liikevaihto		
Yhteistoimintakorvaukset toimintamenoihin		
Ulkoiset	16000	*1)*
Sisäiset	2700	*2)*
Yhteistoimintakorvaukset investoinimenoihin		
Ulkoiset	3300	*1)*
Sisäiset	700	*2)*
Materiaalit ja palvelut		
Aineet, ostot tilikaudella	-4000	*3)*
Varaston lisäys	10	*4)*
Palvelujen ostot, ulkoiset	-3000	*3)*
Henkilöstökulut		
Palkat	-12000	*3)*
Poistot	-3500	*5)*
Liikeylijäämä	210	
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korko yhdistilivelasta	-20	*6)*
Korvaus peruspääomasta	-190	*7)*
Ylijäämä ennen varauksia	0	

= SITOVAT ERÄT	
TÄSMÄYTYS	
Pelastuslaitoksen tulos	***0***
Tilaajayksikön toiminkate	*-3400*
Sisäiset rahoitustulot	*210*
Kunnan tulos	***-3190***

(= pelastustoimen vaikutus kunnan tulokseen)

TILAAJAN (Pelastustoimi 480) KÄYTTÖTALOUSOSA		
Toimintamenot		
Palvelujen ostot, sisäiset	-3400	*2)*
KUNNAN TA:n TULOSLASKELMAOSA		
Toimintatulot		
Yhteistoimintakorvaukset, ulkoiset		
Ulkoiset	19300	*1)*
Sisäiset	3400	*2)*
Toimintamenot		
Henkilöstökulut		
Palkat	-12000	*3)*
Palvelujen ostot, ulkoiset	-3000	*3)*
Palvelujen ostot, sisäiset	-3400	*2)*
Aineet ja tarvikkeet		
Ostot tilikaudella, ulkoiset	-4000	*3)*
Varaston lisäys	10	*4)*
Toimintakate	**310**	
Rahoitustulot ja -menot		
Korkotulot (sisäiset)	20	*6)*
Muut rahoitustulot (sisäiset)	190	*7)*
Korkomenot (sisäiset)	-20	*6)*
Muut rahoitusmenot (sisäiset)	-190	*7)*
Vuosikate	**310**	
Poistot ja arvonalentumiset		
Suunnitelmanmukaiset poistot	-3500	*5)*
Tilikauden tulos	**-3190**	

Käyttötalouden selitteet

1) *Muiden sopimuskuntien maksuosuudet pelastuslaitokselle*
2) *Ylläpitäjäkunnan maksuosuus pelastustustoimen palveluista*
3) *Pelastuslaitoksen ulkoiset toimintamenot*
4) *Pelastuslaitoksen tarvikevaraston lisäys*
5) *Pelastuslaitoksen käyttöomaisuuden poistot*
6) *Pelastuslaitokselta veloitettava korko yhdystilivelasta ylläpitäjäkunnalle*
7) *Pelastuslaitokselta veloitettava korvaus ylläpitäjän pääomasijoituksesta laitoksen peruspääomaan*

MUUN TASEYKSIKÖN INVESTOINNIT JA RAHOITUS YLLÄPITÄJÄKUNNAN TALOUSARVIOSSA

TUOTTAJAN (Pelastuslaitos) INVESTOINTIOSA		
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4000	*a)*
Rahoitusosuudet	500	*b)*

RAHOITUSOSA (Pelastuslaitos)		
TULORAHOITUS		
Liikeylijäämä	210	
Poistot ja arvonalentumiset	3500	
Rahoitustuotot ja -kulut	-210	3500 *d)*
INVESTOINNIT		
Käyttöomaisuusinvestoinnit		-4000 *a)*
Rahoitusosuudet		500 *b)*
RAHOITUSTOIMINTA		
Lainakannan muutokset		-40 *f)*
Oman pääoman muutokset		
Peruspääoman lisäys	70	*c)*
Muut maksuvalmiuden muutokset		
Vaihto-omaisuuden lisäys	-10 *g)*	60
YHDYSTILIN MUUTOS		**20**

= SITOVAT ERÄT

TILAAJAN (Pelastustoimi 480) INVESTOINTIOSA		
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-70	*c)*

KUNNAN TA:n RAHOITUSOSA		
TULORAHOITUS		
Vuosikate		310 *e)*
INVESTOINNIT		
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4070 *a)c)*	
Rahoitusosuudet investointimenoihin	500 *b)*	-3570
RAHOITUSTOIMINTA		
Lainakannan muutokset		
Pitkäaaikaisten lainojen vähennys	-40 *f)*	
Oman pääoman muutokset		
Peruspääoman muutos taseyksikössä	70 *c)*	30
Vaikutus maksuvalmiuteen		**-3230**
Muut maksuvalmiuden muutokset		
Vaihto-omaisuuden muutos		-10 *g)*
KASSAVAROJEN MUUTOS		**-3240**

Investointien ja rahoituksen selitteet

a) *Pelastuslaitoksen käyttöomaisuusinvestoinnit*
b) *Muiden sopimuskuntien rahoitusosuudet investointeihin*
c) *Ylläpitäjäkunnan pääomasijoitus pelastuslaitoksen investointien rahoittamiseksi*
d) *Pelastuslaitoksen tulorahoitus*
e) *Pelastustoimen vaikutus ylläpitäjäkunnan tulorahoitukseen*
f) *Pelastuslaitoksen ulkoisen lainan lyhennys*
g) *Pelastuslaitoksen tarvikevaraston lisäys*

1.3. Kirjanpidon eriytys ja tilinpäätös kunnan liikelaitos- ja muu taseyksikkö -malleissa

Kirjanpidon eriytys kunnan liikelaitoksen ja muun taseyksikön osalta on yhtenevä. Näitä malleja sovellettaessa pelastustoimeen kohdistuvat tase-erät eriytetään tilinavauksessa omaksi kirjanpitoyksiköksi, jolle avataan tasetilien lisäksi tulo- ja menotilit. Ulkoisten liiketapahtumien lisäksi kirjataan sisäiset liiketapahtumat, joissa vastapuolena on ylläpitäjäkunnan muu toiminta. Sisäisiä eriä seurataan omilla tileillään, jotka eliminoidaan kunnan kokonaistilinpäätöstä laadittaessa. Omien rahatilien sijasta voidaan käyttää yhdystiliä, jolloin pelastuslaitoksen ja kunnan muun toiminnan välillä ei tehdä rahasiirtoja.

Ylläpitäjäkunnan osuus pelastustoimen menoista on *tilaaja–tuottaja* -mallia sovellettaessa kahteen kertaan talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Tältä osin menojen eliminointi on tehtävä tilinpäätöksessä sekä ilmoitettaessa kunnan kustannusosuus taloustilastossa. Tilinpäätöksessä pelastuslaitokselle laaditaan erilliset tulos- ja rahoituslaskelmat sekä erillistase. Niiden laatimisessa noudatetaan kuntajaoston liikelaitosohjeen tilinpäätöskaavoja.

Sopimus- ja jäsenkunnat merkitsevät palvelujen ostot alueelliselta pelastuslaitokselta menolajiin *Muiden palvelujen ostot, pelastuspalvelujen ostot* kunnanhallituksen tai teknisen lautakunnan taikka vastaavan toimielimen alaiseen tehtävään. Mikäli sopimus- tai jäsenkunta antaa rahoitusosuuden pelastuslaitoksen investointimenoon, merkitään se *Muut pitkävaikutteiset menot* -tase-erään.

Kirjanpidollinen eriytys on ohjeistettu kuntajaoston liikelaitosohjeessa, mistä syystä asiaa ei tässä yhteydessä selosteta laajemmin.

2. Laskennallinen eriytys

Pelastuslaitoksen talouden ohjaus voidaan järjestää myös eriyttämällä palvelutuotanto laskennallisesti perustamatta kirjanpidollista taseyksikköä . Laskennallisesta eriyttämisestä on Kuntaliitto antanut suosituksen, joka on sovellettavissa myös alueellisen pelastustoimen järjestämisessä.

2.1. Laskennallinen eriytys talousarviossa

Ylläpitäjäkunta soveltaa laskennallisessa eriytyksessä *tilaaja–tuottaja -malli*a. Pelastuslaitos toimii tällöin pelastuspalvelujen tuottajana ja palvelujen tilaajana on kunnanhallituksen tai muun toimielimen (esim. teknisen lautakunnan) alainen tehtävä. Valtuusto osoittaa tilaajalle pelastuspalvelujen ostoon määrärahan. Pelastuslaitos budjetoi käyttötalouden nettoperiaatteella siten, ettei varainhoitovuodelta muodostu yli- tai alijäämää. Pelastustoimen tulos lasketaan täyskatteellisesti siten, että liikevaihtoon sisältyvät myös ylläpitäjäkunnan palvelujen ostot. Tuloslaskelman päätymisellä nollatulokseen varmistuu suoraan sopimuskuntien maksuosuuksien oikeamääräisyys ilman erillislaskelmia.

Laskennallisen eriytyksen ongelmana on puutteellinen tasejatkuvuus. Ongelma nousee esiin silloin, kun poistojen ja korvausinvestointien yhtä suuruus ei vuositasolla toteudu. Kun poistot ovat investointeja pienemmät kantaa ylläpitäjäkunta suhteellisesti suuremman osuuden investointien rahoituksesta kuin muut sopimuskunnat. Ja päinvastoin: kun poistot ylittävät vuotuiset investoinnit kertyy ylläpitäjälle enemmän tulorahoitusta kuin pelastustoimen investointeihin tarvitaan. Poistojen ja korvausinvestointien vastaavuus joudutaankin laskennallisessa eriytyksessä selvittämään erillislaskelmin muutaman vuoden jaksolla. Tätä ongelmaa ei *kunnan liikelaitos- ja muu taseyksikkö* -malleissa ole; niissä yli-/alijäämän kumuloituminen taseeseen jo sinänsä osoittaa ovatko maksuosuudet ja palvelujen kustannukset olleet toisiin nähden oikeamääräiset. Poikkeamat voidaan siirtää oikaistavaksi seuraavalla tilikaudella kirjanpitojärjestelmän puitteissa.

Laskennallisesti eriytetyn pelastuslaitoksen investoinnin rahoitukseen osoitetaan ylläpitäjäkunnan talousarviossa määräraha. Mikäli muut sopimuskunnat osoittavat investointiin pääomarahoitusta rahoitusosuutena määritellään sitovuus investoinneissa nettomääräisesti. Silloin kun käyttöomaisuuden myynti liittyy investointimenoon, voidaan sitovana eränä käsitellä niiden erotus. Sitovuusmäärittelystä riippumatta investointimenot ja -tulot ilmoitetaan bruttomääräisinä.

Laskennallisesti eriytetyllä pelastuslaitoksella on kunnan talousarviossa tavoiteosa, käyttötalousosa ja investointiosa. Toiminnan yleisperustelut esitetään tavoitesuunnitelmassa ja erityisperustelut käyttö- ja investointisuunnitelmissa. Kunnan muun toiminnan tavoin pelastustoimen suunnittelukausi on vähintään kolmen vuoden pituinen. Toimintakertomuksen toteutumisvertailu laaditaan talousarviorakennetta vastaavalla tavalla.

Seuraavalla sivulla on esimerkki laskennallisesti eriytetyn pelastuslaitoksen budjetoinnista ja käsittelystä ylläpitäjäkunnan talousarviossa. Laskennallisen eriytyksen talousarviokäsittelyä on seikkaperäisesti selvitetty myös Kuntaliiton liiketoiminnan eriyttämisohjeessa (2002).

LASKENNALLISESTI ERIYTETYN PELASTUSLAITOKSEN KÄYTTÖTALOUS YLLÄPITÄJÄKUNNAN TALOUSARVIOSSA

TUOTTAJAN (Pelastuslaitos)		
KÄYTTÖTALOUSOSA		
Liikevaihto		
Yhteistoimintakorvaukset toimintamenoihin		
Ulkoiset	16000	*1)*
Sisäiset	2700	*2)*
Yhteistoimintakorvaukset investoinimenoihin		
Ulkoiset	3300	*1)*
Sisäiset	700	*2)*
Materiaalit ja palvelut		
Aineet, ostot tilikaudella	-4000	*3)*
Varaston lisäys	10	*4)*
Palvelujen ostot, ulkoiset	-3000	*3)*
Henkilöstökulut		
Palkat	-12000	*3)*
Poistot	-3500	*5)*
Liikeylijäämä	210	
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korvaus jäännöspääomasta	-210	*6)*
Ylijäämä ennen varauksia	0	

TILAAJAN (Pelastustoimi 480)		
KÄYTTÖTALOUSOSA		
Toimintamenot		
Palvelujen ostot, sisäiset	-3400	*2)*
KUNNAN TA:n TULOSLASKELMAOSA		
Toimintatulot		
Yhteistoimintakorvaukset, ulkoiset		
Ulkoiset	19300	*1)*
Sisäiset	3400	*2)*
Toimintamenot		
Henkilöstökulut		
Palkat	-12000	*3)*
Palvelujen ostot, ulkoiset	-3000	*3)*
Palvelujen ostot, sisäiset	-3400	*2)*
Aineet ja tarvikkeet		
Ostot tilikaudella, ulkoiset	-4000	*3)*
Varaston lisäys	10	*4)*
Toimintakate	**310**	
Rahoitustulot ja -menot		
Muut rahoitustulot (sisäiset)	210	*6)*
Muut rahoitusmenot (sisäiset)	-210	*6)*
Vuosikate	**310**	
Poistot ja arvonalentumiset		
Suunnitelmanmukaiset poistot	-3500	*5)*
Tilikauden tulos	**-3190**	

= *SITOVAT ERÄT*	
TÄSMÄYTYS	
Pelastuslaitoksen tulos	***0***
Tilaajayksikön toiminkate	*-3400*
Sisäiset rahoitustulot	*210*
Kunnan tulos	***-3190***
(= pelastustoimen vaikutus kunnan tulokseen)	

Käyttötalouden selitteet

1) Muiden sopimuskuntien maksuosuudet pelastuslaitokselle
2) Ylläpitäjäkunnan maksuosuus pelastustustoimen palveluista
3) Pelastuslaitoksen ulkoiset toimintamenot
4) Pelastuslaitoksen tarvikevaraston lisäys
5) Pelastuslaitoksen käyttöomaisuuden poistot
6) Pelastuslaitokselta veloitettava korvaus jäännöspääomasta

LASKENNALLISESTI ERIYTETYN PELASTUSLAITOKSEN INVESTOINNIT JA RAHOITUS YLLÄPITÄJÄKUNNAN TALOUSARVIOSSA

TUOTTAJAN (Pelastuslaitos)			
INVESTOINTIOSA			
Käyttöomaisuusinvestoinnit	*a)*	-4000	
Rahoitusosuudet	*b)*	500	
RAHOITUSOSA (Pelastuslaitos)			
TULORAHOITUS			
Liikeylijäämä		210	
Poistot ja arvonalentumiset		3500	
Rahoitustuotot ja -kulut		-210	3500 *c)*
INVESTOINNIT			
Käyttöomaisuusinvestoinnit	*a)*	-4000	
Rahoitusosuudet	*b)*	500	-3500
RAHOITUSTOIMINTA			
Lainakannan muutokset	*e)*	-40	
Muut maksuvalmiuden muutokset			
Vaihto-omaisuuden lisäys	*f)*	-10	-50
VAIKUTUS KUNNAN KASSAVAROIHIN			**-50**

KUNNAN TA:n RAHOITUSOSA			
TULORAHOITUS			
Vuosikate			310 *d)*
INVESTOINNIT			
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4000 *a)*		
Rahoitusosuudet investointimenoihin	500 *b)*		-3500
RAHOITUSTOIMINTA			
Lainakannan muutokset			-40 *e)*
Vaikutus maksuvalmiuteen			**-3230**
Muut maksuvalmiuden muutokset			
Vaihto-omaisuuden muutos			-10 *f)*
KASSAVAROJEN MUUTOS			**-3240**

= SITOVAT ERÄT

Investointien ja rahoituksen selitteet

a) Pelastuslaitoksen käyttöomaisuusinvestoinnit
b) Muiden sopimuskuntien rahoitusosuudet investointeihin
c) Pelastuslaitoksen tulorahoitus
d) Pelastustoimen vaikutus ylläpitäjäkunnan tulorahoitukseen
e) Pelastuslaitoksen ulkoisen lainan lyhennys
f) Pelastuslaitoksen tarvikevaraston lisäys

2.2. Laskennallinen eriytys tilinpäätöksessä

Laskennallisesti eriytetyn pelastuslaitoksen tulot ja menot pidetään erillään ylläpitäjäkunnan muusta toiminnasta tehtävätunnisteella ja erillistileillä. Toimintaan sidotuille omaisuus- ja velkaerille avataan tasetilit, joista taselaskelma voidaan laskennallisesti laatia.

Pelastuslaitoksen tuloslaskelmaan voidaan ottaa sekä kirjanpidollisia että kustannuslaskennallisia tuottoja ja kuluja. Kustannuslaskennallisten erien tulee kuitenkin perustua kirjanpidon realisoituneisiin liiketapahtumiin. Ylläpitäjäkunnan osuus pelastustoimen menoista on *tilaaja–tuottaja* -mallia sovellettaessa kahteen kertaan talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Tältä osin eliminointi tehdään tilinpäätöksessä ja ilmoitettaessa kunnan kustannusosuus taloustilastossa.

Ylläpitäjäkunnan pelastuslaitokseen sijoittama pääoma määritellään jäännöspääomaksi, joka muodostetaan vähentämällä pelastustoiminnan omaisuus- ja saatavaeristä vieraan pääoman erät, varaukset ja oman pääoman muut erät. Jäännöspääoman määrä muuttuu vuosittain muiden tase-erien muutosten seurauksena. Mahdollinen korvaus jäännöspääomasta määrätään vuosikorkona edellisen tilikauden taseen jäännöspääomasta ja se merkitään laskennalliseen tuloslaskelmaan kuluksi. Korvaus jäännöspääomasta määrätään talousarviossa ja se merkitään rahoituskuluksi tilikauden tuloksesta riippumatta. Muiden sopimuskuntien pääomarahoitus pelastuslaitoksen investointeihin käsitellään rahoitusosuutena, joka vähennetään hankintamenosta pelastuslaitoksen taselaskelmassa. Muut sopimuskunnat merkitsevät maksamansa rahoitusosuuden tase-erään *Muut pitkävaikutteiset menot.*

Ylläpitäjäkunnan ja muiden sopimuskuntien pelastuspalvelujen osto (käyttötalouden maksuosuudet) merkitään laitoksen tuloslaskelmassa liikevaihtoon sisältyvänä palvelujen myyntinä tuloerään *Korvaukset kunnilta ja kuntayhtymiltä, Muut yhteistoimintakorvaukset*. Ylläpitäjäkunta kirjaa maksuosuutensa pelastuslaitokselle ostopalvelukuluksi kunnanhallituksen tai teknisen lautakunnan alaisen pelastustoimen tehtävään kuluerään *Muiden palvelujen ostot, Pelastuspalvelut*.

Laskennallisesti eriytetylle liiketoiminnalle laaditaan tilinpäätöksessä tulos- ja taselaskelmat. Lisäksi suositeltavaa on laatia rahoituslaskelma, joka osoittaa pelastustoiminnan vaikutuksen ylläpitäjäkunnan tulorahoitukseen ja investointitoimintaan. Tilinpäätöslaskelmien kaavat ja niiden erien sisältö on annettu Kuntaliiton eriyttämissuosituksessa (2002).

Laskennallinen eriytys on nimensä mukaisesti laskennallinen. Näin muodoin kirjanpidollista eriytystä ei tehdä tilinavauksessa eikä kirjanpidollista yhdistelyä tilinpäätöksessä. Pelastuslaitos ei myöskään ole tilikauden aikana erillinen kirjanpitoyksikkö. Alueellisen toiminnan aloitusvuonna laaditaan kuitenkin laskennallinen avaava taselaskelma.

3. Pelastustoimi kuntayhtymänä

Kun pelastuspalveluja tuottaa kuntayhtymä ovat jäsenkunnat ovat samassa asemassa palvelujen tilaajina. Erityistä tilaaja–tuottaja -mallia ei kuntayhtymässä ole tarpeen soveltaa. Kuntayhtymän yhteydessä toimivan pelastuslaitoksen hallinnossa ja taloudenhoidossa noudatetaan kuntalain säännöksiä sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia tilinpäätöskaavoja ja ohjeita (1999) sekä Kuntaliiton talousarvio- ja -suunnitelma suositusta (2000) ja yleiskirjettä koskien perussopimuksen määräyksiä kuntayhtymän talouden järjestämisestä (20/80/14.5.1999).

Pelastuslaitoksen peruspääoma muodostuu jäsenkuntien luovuttamien varojen ja kuntayhtymälle siirtämien velkojen erotuksena. Peruspääoma jaetaan jäsenkuntaosuuksiin jäsenkuntien luovuttamien nettovarallisuusosuuksien suhteessa. Jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääomaosuuksien suhteessa. Peruspääoman korottamisesta ja alentamisesta päättää yhtymävaltuusto.

Kuntayhtymän taloussuunnitelmaa valmisteltaessa jäsenkunnille on varattava tilaisuus esityksen tekemiseen kuntayhtymän toiminnan kehittämiseksi. Yhtymähallitus hyväksyy talousarvioon perustuvan käyttösuunnitelman, jossa osoitetaan määrärahat pelastustoimen toimipaikkoihin jäsenkunnissa ja laitoksen muihin toimintoihin. Käyttösuunnitelmassa määrätään kuntien maksuosuudet.

Määräykset talousarvion sitovuudesta ja käyttösuunnitelmien hyväksymisestä, hankinta-valtuuksista ja muista taloudenhoitoon liittyvistä asioista annetaan kuntayhtymän johtosäännössä.

4. Omaisuuden siirrot

4.1. Vastikkeeton luovutus

Sopimuskuntamallissa kalusto ja varusteet on tavallisesti sovittu luovutettavan korvauksetta, mikä tarkoittaa, ettei luovuttava kunta saa nimenomaista raha- tai muuta vastiketta luovuttamastaan omaisuudesta. Luovutettava omaisuus voi olla aineeton hyödyke (esim. ohjelmiston käyttöoikeus), aineellinen hyödyke (esim. kiinteistö, kalusto, laitteisto) tai sijoitus (esim. osuus, osake, lainasaaminen).

Luovutukseen voidaan sopimuksessa liittää ehtoja, jotka rajaavat luovutetun omaisuuden käytön pelastuspalvelujen tuottamiseen. Voidaan myös erikseen sopia, että kaluston ja varusteiden hoidosta ja kunnossapidosta vastaa pelastuslaitos. Eräissä sopimuksissa on sopimuskunnille annettu mahdollisuus luovuttaa kalusto vasta sen jälkeen, kun se on poisto-ohjelman mukaisesti poistettu sopimuskunnan kirjanpidossa.

Vastikkeetonta omaisuuden siirtoa käsitellään pelastuslaitoksen talousarviossa ja kirjanpidossa hankintamenona johon kohdistuu täyden korvauksen rahoitusosuus. Näin omaisuudelle ei muodostu arvoa pelastuslaitoksen taseessa. Vastikkeetta saatuja, arvoltaan merkittäviä käyttöomaisuusesineitä on perusteltua kuitenkin seurata nimikkeenä käyttöomaisuuskirjanpidossa. Vastaavaa menettelyä on noudatettu käyttöomaisuuden siirrossa valtiolta kunnille ja kuntayhtymille ammatillisessa koulutuksessa. Siirtynyt omaisuus on ylläpitävän kunnan omaisuutta. Voidaan kuitenkin sopia, että pelastuslaitoksen luopuessa sille vastikkeetta siirretystä omaisuudesta tai yhteistoiminnan purkautuessa, omaisuus palautuu luovutuksen tehneelle sopimuskunnalle.

Vastikkeeton omaisuuden siirto on käsiteltävä talousarviovaikutteisesti sekä luovuttavassa että vastaanottavassa kunnassa. Luovuttavan kunnan talousarviossa omaisuuden siirto budjetoidaan investointiosassa sekä käyttöomaisuuden myyntitulona että investointimenona. Luovuttava kunta voi myös budjetoida omaisuuden siirron tulosvaikutteisesti käyttötalousosaan. Pääsääntöisesti siirto budjetoidaan tällöin toimintamenona. Mikäli luovutusarvo on kuitenkin määrältään merkittävä ja/tai sillä on olennainen vaikutus vuosikatteeseen, voidaan se budjetoida satunnaisena menona. Vähäiset erät voidaan budjetoida myös poistona. Budjetoitu toimintameno ja satunnainen meno oikaistaan rahoitusosan kohdassa tulorahoituksen korjauserät.

Vastaanottava ylläpitäjäkunta *(pelastuslaitos)* budjetoi vastikkeetta siirretyn omaisuuden investointimenona ja rahoitusosuutena tuloarvioksi investointiosassa. Näin ollen nettovaikutus investointiosassa on nolla.

Käsittely kirjanpidossa noudattaa talousarvion merkitsemisperiaatteita. Luovuttava kunta siirtää vastikkeetta luovutetun omaisuuden tasearvon kalustoeristä rahoitusosuutena muihin pitkävaikutteisiin menoihin. Aktivoitu rahoitusosuus poistetaan joko viidessä vuodessa tai luovutetun hyödykkeen taloudellisena pitoaikana kuitenkin enintään 20 vuodessa.

Mikäli luovutus päätetään käsitellä luovuttavassa kunnassa tulosvaikutteisesti merkitään tasearvoa vastaava meno a) pääsääntöisesti muuksi toimintakuluksi, b) satunnaiseksi kuluksi, kun vaikutus vuosikatteeseen on olennainen tai c) poistoksi, kun kuluvaikutus vähäinen.

Omaisuutta pysyvästi luovuttaneen kunnan on mahdollista alentaa peruspääomaansa kuluksi kirjattua osuutta vastaavalla määrällä. Vaihtoehdossa, jossa siirto aktivoidaan muihin pitkävaikutteisiin menoihin peruspääomaa voidaan alentaa vain vuotuisen poiston määrästä. Kun siirto käsitellään kuluvaikutteisesti voidaan peruspääoman alennus tehdä kertaluonteisesti koko luovutetun tase-erän määrästä. Peruspääoman alennukset tehdään omaisuuden luovutus- tai poistotilikautta seuraavalla tilikaudella. Pelastuslaitoksessa siirretty omaisuus merkitään ao. käyttöomaisuuseriin rahoitusosuus vähentäen.

4.1.1 Arvonlisävero vastikkeettomassa luovutuksessa

Pelastustoimen uudelleenjärjestelyssä kaluston vastikkeeton luovutus on arvonlisäverotonta. Verottomuuden perusteena on, että vastaanottaja käyttää kalustoa ja varusteita vastaavassa toiminnassa kuin luovuttaja. Tällöin kyse on arvolisäverolain 62 §:n tarkoittamasta liiketoiminnan luovutuksesta sen jatkajalle (KVL:n ennakkoratkaisu 77/30.10.2002).

Näin ollen kunnan ei ole suoritettava arvonlisäveroa korvauksetta tapahtuvasta pelastustoimen kaluston ja varusteiden luovutuksesta kunnalle tai kuntayhtymälle, joka tulee vastaamaan alueellisen pelastustoimen hallinnosta ja tehtävien hoidosta.

Kiinteistöjä ei liene siirretty alueellisille pelastuslaitoksille vastikkeetta eikä ennakkoratkaisua kiinteistön vastikkeettoman luovutuksen veroseuraamuksista ole näin ollen tähän mennessä haettu.

4.2. Vastikkeellinen luovutus

4.2.1 Omaisuuden siirto kuntayhtymämallissa

Kuntayhtymä-mallissa jäsenkunnat luovuttavat omaisuutta pääsääntöisesti kuntayhtymän peruspääoman jäsenkuntaosuutta vastaan. Kyse on tällöin vastikkeellisesta luovutuksesta. Luovutettava omaisuus voi olla kiinteistöomaisuutta, kalustoa tai varusteita taikka sijoituksia ja saamisia. Todettakoon vielä, että jäsenkunta voi luovuttaa omaisuutta pelastustoimen kuntayhtymälle myös vastikkeetta.

Jäsenkunta budjetoi vastikkeellisen käyttöomaisuuden luovutuksen investointitulona. Vastikkeena saatava kuntayhtymäosuus budjetoidaan investointimenona. Pelastustoimen kuntayhtymänä budjetoi jäsenkunnalta saadun omaisuuden investointimenona ja oman pääoman lisäyksenä.

Vastikkeellisessa luovutuksessa omaisuus on mahdollista arvostaa uudelleen, mikäli omaisuuden käypä arvo tai todennäköinen luovutusarvo muutoin olennaisesti poikkeaa kirjanpitoarvosta. Sovitun luovutusarvon ja kirjanpitoarvon erotusta käsitellään jäsenkunnassa luovutusvoittona tai -tappiona, joka budjetoidaan muihin toimintatuloihin tai -menoihin. Mikäli luovutustappiolla/-voitolla on olennainen vaikutus sopimuskunnan vuosikatteeseen, voidaan tappio ja voitto budjetoida satunnaisissa erissä. Menettely on perusteltu, koska kunta luopuu palvelujen tuottamisesta pysyvästi. Vähäiset luovutustappiot voidaan budjetoida poistona.

Kirjanpidossa omaisuutta luovuttava jäsenkunta siirtää kirjanpitoarvot käyttöomaisuuden ao. tase-eristä sijoitusten ryhmään *kuntayhtymäosuudet*. Mikäli luovutusarvo on kirjanpitoarvoa alempi kirjataan erotus pääsääntöisesti muihin toimintakuluihin. Kirjaaminen satunnaisiin kuluihin edellyttää, että tappio on määrältään merkittävä ja vaikutus vuosikatteeseen on olennainen. Tappio voidaan kirjata poistona, kun sen määrä ja vaikutus vuosikatteeseen ovat vähäisiä.

Mikäli luovutusarvo on kirjanpitoarvoa suurempi kirjataan erotus muihin toimintatuottoihin, satunnaisiin tuottoihin, silloin kun sen määrä ja vaikutus vuosikatteeseen ovat olennaisia. Omaisuuden siirto jäsenkunnan tase-erästä toiseen pysyvissä vastaavissa ei oikeuta peruspääoman alentamiseen.

Kuntayhtymänä toimivassa pelastuslaitoksessa jäsenkunnalta siirtyvä omaisuus merkitään ao. käyttöomaisuuseriin ja peruspääomaan sopimuksen mukaisesta luovutusarvosta.

4.2.2 Vastikkeelliset siirrot sopimuskuntamallissa

Sopimuskuntamallissa omaisuuden luovutus voi olla myös vastikkeellinen siten, että sopimuskunta saa perustettavalta pelastuslaitokselta korvauksen rahana tai alennuksena vastaisissa maksuosuuksissa.

Vastikkeellisena luovutettava omaisuus voi olla aineeton hyödyke (esim. ohjelmiston käyttöoikeus), aineellinen hyödyke (esim. kiinteistö, kalusto, laitteisto) tai sijoitus (esim. osuus, osake, lainasaaminen). Omaisuuden uudelleen arvostus esimerkiksi käypään hintaan on vastikkeellisessa luovutuksessa mahdollinen.

Eräissä yhteistoimintasopimuksissa ns. kallis kalusto on sovittu luovutettavan vastikkeellisena siten, että korvaus suoritetaan alentamalla sopimuskunnan tulevia maksuosuuksia. Sopimuskunta merkitsee tällöin korvattavaksi sovitun määrän saamiseksi ja pelastuslaitos merkitsee vastaavan erän velaksi. Saatavat ja velat kuitataan sovituilla maksuosuuden alennuksilla. Kirjausmenettelyä selventää seuraavat vientiselitteet:

	Luovuttava kunta	**Pelastuslaitos**
Kaluston luovutus	*Sijoitukset, Myyntisaamiset an Kalusto*	*Kalusto an Ostovelat*
Luovutuskorvauksen kuittaus	*Muut palvelujen ostot an Myyntisaamiset*	*Ostovelat an Myyntituotot*

4.2.3 Arvonlisävero ja vastikkeellinen luovutus

Tavaroiden ja palveluiden myyntiä voidaan käsitellään verottomana AVL 62 §:n mukaisissa liikkeen tai sen osan luovutustilanteissa. Tavaran myynnillä tarkoitetaan tavaran omistusoikeuden vastikkeellista luovuttamista (AVL 18 §). Myyntinä pidetään myös hyödykkeen sijoittamista pääomapanoksena osakkeita tai osuuksia vastaan.

Luovutuksen verottomuutta sovelletaan arvonlisäverolain 62 §:n liikkeenluovutussäännöksen perusteella myös sopimus- ja jäsenkunnan vastikkeellisissa kaluston ja varusteiden luovutuksissa ja vuokraamisessa alueelliselle pelastuslaitokselle (ks. KVL:n ennakkoratkaisu 77/2002).

Kiinteistöjen myynti on verotonta arvonlisäverolain AVL:n 27 §:n nojalla. Myytyyn kiinteistöön kohdistuneista investoinneista (rakennus- ja perusparannuskustannukset) tehdyt arvonlisäveron palautukset on AVL 33 §:n mukaan pääsääntöisesti tilitettävä takaisin valtiolle viideltä vuodelta. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan koske vuosikuluihin kirjatuista kustannuksista tehtyjä alv-palautuksia. Kiinteistön ostajalle syntyy vastaavasti AVL 130 §:n mukainen oikeus palautukseen myyjän takaisintilittämistä veroista.

Todettakoon vielä, että silloin, kun kysymyksessä ei ole liikkeenluovutus, kunnan palautukseen oikeuttavaan käyttöön käyttöomaisuudeksi hankitun tavaran myynti on verollista (AVL 6 §:n 2). Myynti on verollista riippumatta siitä, tapahtuuko se liiketoiminnan muodossa vai ei eli riippumatta siitä miten myynti on järjestetty ja hinnoiteltu. Verollisuus koskee vain 1.6.1994 tai sen jälkeen hankitun käyttöomaisuuden myyntiä, missä tavaroiden ostohintaan sisältyvä vero on kirjattu hankintavaiheessa palautettaviin veroihin. Sen sijaan ennen 1.6.1994 hankitun käyttöomaisuuden myynti käsitellään arvonlisäverottomana.

5. Kiinteistöjen vuokraaminen

5.1. Vuokran määräytyminen

Alueelliset pelastuslaitokset vuokraavat tilat pääsääntöisesti sopimus- tai jäsenkunnilta. Ensisijainen käytäntö näyttää olevan, että sopimus- ja jäsenkuntien omistamat paloasemat ja muut pelastustoimen käyttämät tilat ja kiinteistöt säilyvät näiden kuntien omistuksessa.

Vuokra voidaan määritellä kohdekohtaisesti määräytyvin perustein tai siten, että vuokrille vahvistetaan yhtenäiset määräytymisperusteet. Vuokrataso yleensä määritellään enintään käypään vuokraan. Vuokran tulisi kattaa kiinteistön hoito- ja ylläpitomenot sekä poistot. Yhtenäisen käytännön kannalta perusteltua on, että poistolaskennassa noudatetaan omahankintamenoon perustuvaa suunnitelmapoistokäytäntöä. Omanhankintamenolla tarkoitetaan tällöin hankintamenoa, josta on vähennytty investointiin saatu valtionosuus ja muut rahoitusosuudet. Vuokraan voidaan sisällyttää korvaus pääomalle, joka määrätään prosenttiosuutena poistamattomasta hankintamenosta.

Kiinteistöjen kunnossapidosta sovitaan vuokrasopimuksessa. Tilojen vuokraamisessa voidaan lisäksi sopia, että pelastuslaitos hankkii käyttöönsä myöhemmin tarvitsemansa tilat harkintansa mukaan tiedusteltuaan sopimuskunnilta laitoksen käyttöön soveltuvia tiloja tai että pelastuslaitos vuokraa tarvitsemansa tilat ensisijassa kunnilta. Eräillä alueilla on sovittu, että pelastuslaitoksen käyttöön myöhemmin tulevat tilat rakentaa alueelleen kukin sijaintikunta ja ne jäävät asianomaisen kunnan omistukseen.

5.2. Arvonlisävero kiinteistön vuokraamisessa

Jos sopimus- tai jäsenkunta vuokraa kiinteistön pelastuslaitokselle, saattaa kunnan olla tarkoituksenmukaista hakeutua verovelvolliseksi AVL 30 §:n nojalla, jolloin kunta vuokranantajana laskuttaa vuokralaiselta verollisen vuokran. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvaksi tarkoitettuun vähennykseen tai palautukseen oikeuttavaan toimintaan. Hakeuduttuaan verovelvolliseksi vuokranantajakunnalla on AVL:n 102 §:ssä säädetty vähennysoikeus uusiin investointeihin ja käyttömenoihin sisältyvistä arvonlisäveroista. Pelastustoimintaa jatkavalla vuokralaisella on puolestaan AVL 130 §:n mukainen palautusoikeus maksamaansa vuokraan sisältyvästä verosta.

Vuokranantajalla ei ole palautettujen arvonlisäverojen takaisintilitysvelvollisuutta, koska kiinteistö on edelleen palautukseen oikeuttavassa pelastustoimen käytössä. AVL 33 §:n mukainen palautettujen verojen takaisintilitysvelvollisuus koskee tilanteita, joissa kiinteistö myydään tai siirretään vähennyskelvottomaan käyttöön viiden vuoden kuluessa.

Mikäli sopimuskunta vuokranantajana ei hakeudu arvonlisäverovelvolliseksi, voi pelastuslaitos hakea palautuksen kiinteistön vuokraan sisältyvän energian piilevästä arvonlisäverosta (AVL 111 §).

6. Investoinnit ja niiden rahoitus

Yhteistoiminta- ja perussopimuksissa sovitaan pelastuslaitoksen investointihankkeiden toteuttamisvastuusta ja sovellettavasta rahoitustavasta. Sopimuskäytäntö lähtee pääsääntöisesti siitä, että kalustohankinnat tekee pelastuslaitos. Kiinteistöinvestoinneissa taas noudatetaan pääosin menettelyä, jossa sopimus- tai jäsenkunnat hankkivat tai rakentavat tilat ja vuokraavat ne pelastuslaitoksen käyttöön. Tällöin pelastuslaitos osallistuu investointien rahoittamiseen pääomavuokran muodossa.

Investointien rahoitusongelma koskee ensisijaisesti pelastuslaitoksen kalustohankintoja. Rahoitusvaihtoehtoja ovat tulorahoitus ja investointiavustus (rahoitusosuus) ja laina. Ylläpitäjäkunta ja kuntayhtymän jäsenkunta voi osoittaa rahoitusta peruspääomasijoituksena.

6.1. Tulorahoitus

Pääperiaate kuntataloudessa on, että korvausinvestoinnit rahoitetaan tulorahoituksella pitkällä aikavälillä. Tätä periaatetta noudatetaan myös pelastustoimessa. Tulorahoituksella tarkoitetaan toimintatuloihin perustuvaa rahoitusta.

Pelastuslaitoksen toimintatulot muodostuvat ensisijaisesti sopimuskuntien tai jäsenkuntien maksuosuuksista. Eräissä yhteistoimintasopimuksissa vuotuisia maksuosuuksia peritään erikseen käyttö- ja investointimenoihin. Tarkoitus kuitenkin lienee, että molemmat maksuosuudet merkitään tulosvaikutteisesti toimintatuloihin. Erillistä investointien maksuosuutta perustellaan sopimuksissa sillä, ettei tulorahoitus muutoin riitä kalustohankintojen rahoittamiseen siirtymäkauden alussa, jolloin poistopohja on alhainen.

Kun kyse nimenomaan on vuotuisesta maksuosuudesta merkitään se pelastuslaitoksessa myyntituottoihin kohtaan *Korvaukset kunnilta ja kuntayhtymiltä, Muut yhteistoimintakorvaukset* (tililuettelomalli 3115) riippumatta siitä onko maksuosuus tarkoitettu toiminta- tai investointimenoon. Jos taas kyse on kertaluonteisesta, määrättyyn investointiin osoitetusta rahoitusosuudesta, merkitään se pelastuslaitoksessa rahoitusosuutena ko. hankintamenon vähennykseksi.

6.2. Investointivarauksen tekeminen

Poistojen määrän tulisi vastata pelastuslaitoksen keskimääräisiä vuotuisia korvausinvestointeja. Tämä vaatimus ei toteudu silloin, kun käyttöomaisuuden tasearvot ovat alhaiset johtuen esimerkiksi omaisuuden vastikkeettomista siirroista tai saaduista rahoitusosuuksista. Näissä tapauksissa sopimus- ja jäsenkunnilta perittävät maksuosuudet eivät takaa riittävää tulorahoitusta investointeihin, vaikka toimintakate sinänsä kattaisi poistot.

Kun poistot ovat alimitoitetut, on pelastuslaitoksen osoitettava ylijäämää, jotta tulorahoitus riittäisi kattamaan vuotuiset, keskimääräiset korvausinvestoinnit. Ylijäämä voidaan siirtää edelleen investointivarauksena pelastuslaitoksen taseeseen. Varaus on kohdistettava hankkeeseen, jonka valtuusto on hyväksynyt pelastuslaitoksen inves-

tointisuunnitelmaan. Hankkeen hyväksyminen investointisuunnitelmaan ei kuitenkaan edellytä varauksen tekemistä.

Todettakoon, ettei investointivarausta käsitellä siirtomäärärahan tapaan: varausta ei voi kartuttaa käyttämättömästä määrärahasta eikä käyttää kirjaamalla menoa varauksen pääomaa vastaan. Investointivarauksen tehtävänä on pelkästään varautua vastaiseen menoon informoimalla siitä tilinpäätössiirtomerkinnällä. Varautuminen tarkoittaa vain, että pelastuslaitos pidättää osan tulorahoituksestaan vastaiseen menoon eikä palauta ylijäämää sopimus- tai jäsenkunnille.

Kuntajaoston tuloslaskelmaohjeen mukaan kunnan liikelaitos voi tehdä investointivarauksen ylijäämäisestä tuloksestaan, vaikka kunnan tilikauden tulos ei olisi varaussiirtoon riittävä edellyttäen, että siirto kunnan kokonaistalouden kannalta on perusteltu ja että varauksen tekeminen tilanteessa on hyvän kirjanpitotavan mukaista. Mainitut edellytykset täyttyvät, jos kunnan taseessa on kertynyttä ylijäämää, joka kattaa tilikauden alijäämän varaussiirron jälkeen.

Alueellisessa pelastuslaitoksessa voidaan varausten teon mahdollisuutta tulkita kuntajaoston ohjetta väljemmin johtuen siitä, että kyse on kuntien yhteistoiminnasta. Tämä tarkoittaa, että pelastuslaitos voi tehdä investointivarauksen ylijäämäisestä tuloksestaan riippumatta ylläpitäjäkunnan tilikauden tuloksesta tai kertyneestä yli-/alijäämästä taseessa. Näin voidaan menetellä siltä osin, kun laitoksen ylijäämä on muodostunut muiden sopimuskuntien maksuosuuksista.

Investointivaraus puretaan viimeistään sinä tilikautena, jona hankintamenosta aletaan tehdä suunnitelman mukaisia poistoja. Purkamisen yhteydessä muodostetaan poistoero, jota puretaan varauksen kohteena olleen investoinnin suunnitelmapoistoja vastaan tuloslaskelmassa.

6.3. Rahoitusosuus

Investoinneissa, joiden vastainen käyttö kohdistuu vain määrättyyn tai määrättyihin sopimuskuntiin, voidaan rahoitus sopia annettavan rahoitusosuutena (investointiavustuksena). Rahoitusosuutta ovat myös investointiin saatu valtionosuus tai avustus palosuojelurahastolta. Rahoitusosuus merkitään pelastuslaitoksessa investointituloksi ja se alentaa käyttöomaisuuden tasearvoa ja sitä kautta poistopohjaa ja poiston määrää.

Maksun suorittava kunta käsittelee rahoitusosuuden investointimenona ja aktivoi sen taseessa muihin pitkävaikutteisiin menoihin. Aktivoidun menon poistoaika voidaan sitoa käyttöomaisuusesineen poistosuunnitelmaan, johon rahoitusosuus kohdistuu. Poistoaika voi muussa pitkävaikutteisessa menossa kuitenkin olla enintään 20 vuotta.

6.4. Pääomasijoitukset

Kuntayhtymämallissa investointeihin voidaan osoittaa rahoitusta jäsenkuntien pääomasijoituksina eli peruspääoman lisäyksenä tai jäsenkunnan lainana. Pelastuslaitos merkitsee tällöin saadun pääomasijoituksen peruspääomaan tai pitkäaikaiseen vieraaseen pääomaan sijoituksen luonteesta riippuen. Jäsenkunta merkitsee peruspääomasijoituksen pysyvien vastaavien sijoituksiin ja lainan lainasaamisiin.

Pääomasijoitus tulee kyseeseen myös sopimuskuntamallissa ylläpitäjäkunnan osalta. Ylläpitäjä käsittelee pääomasijoituksen talousarviossaan tilaajan eli *Pelastustoimi* -tehtävän investointimenona ja tuottajan eli pelastuslaitoksen peruspääoman lisäyksenä. Ylläpitäjän tilinpäätöksessä tämä sisäinen investointi eliminoidaan.

Periaatteessa mahdollista on myös sopimuskunnan lainananto pelastuslaitokselle. Sitä vastoin oman pääomanehtoinen rahoitus ei sopimuskuntien välillä tule kysymykseen.

7. Kustannusten määrittely ja jako maksuosuuksiin

7.1. Kustannusten määrittely

Kustannusten määrittely ja jakaminen maksuosuuksiin ovat sopimusvaraisia asioita. Yhtenäistä käytäntöä ei yhteistoimintasopimusten perusteella näytä vielä muodostuneen. Kuntaliiton sopimusmalleissa ei oteta kantaa kustannusten määrittelykysymyksiin vaan pelkästään niiden jakoon. Yleisiä kustannusten määritykseen liittyviä periaatteita on kuitenkin perusteltua soveltaa myös kuntien yhteistoiminnassa. Näitä periaatteita ovat kustannusten johdettavuus kirjanpidosta, aiheuttamisperiaate ja jatkuvuuden periaate[2]. Johdettavuus kirjanpidosta tarkoittaa, että maksuosuuksien perustana ovat toteutuneet ulkoiset menot. Aiheuttamisperiaate tarkoittaa, että kustannukset kohdistetaan palvelusuoritteisiin, joiden tuottamiseen tuotannontekijät hankitaan. Jatkuvuuden periaate tarkoittaa, että valittuja laskenta- ja kohdentamismenetelmiä sovelletaan pysyvästi ellei niiden muuttamiseen ole erityistä syytä.

7.1.1 Nettokustannusten soveltamiseen liittyviä ongelmia

Eräissä yhteistoimintasopimuksissa maksuosuudet määräytyvät nettokustannuksista. Nettoperiaate voi kuitenkin olla ongelmallinen silloin kun sopimuskunnilta peritään erillistä, tulosvaikutteista maksuosuutta investointimenoon. Maksuosuuden perimisen syynä tavallisesti on liian alhainen poistopohja ja siitä johtuen alimitoitetut poistot suhteessa keskimääräiseen korvausinvestointitasoon.

Mikäli maksuosuuteen sisällytetään poiston lisäksi erillinen investointiosuus muodostuu pelastuslaitoksen tulos ylijäämäiseksi. Toisaalta nettoperiaatteen mukaan ylijäämää ei voi muodostua, jos sopimuksen mukaan maksuosuuksilla katetaan vain kustannukset, jotka muilla tuotoilla jäävät kattamatta. Tuloksena on “pattitilanne”: investointien rahoitus edellyttäisi ylijäämää, joka nettoperiaatteen mukaan pitäisi kuitenkin palauttaa.

Eräissä sopimuskuntamalleissa ongelma on pyritty ratkaisemaan siten, että käyttöomaisuuden hankintamenot merkitään kuluksi aktivoinnin sijasta. Näin investointiosuutta kerättäessä ei muodostu ylijäämää eikä tarvetta investointivaraukseen tekemiseen synny. Menettely on kuitenkin ongelmallinen: pelastuslaitoksen taseeseen ei vastaisuudessakaan kerry poistopohjaa, joka tekisi mahdolliseksi siirtyä suunnitelmapoistoihin ja sen myötä normaaliin tulorahoituskäytäntöön. Hankintamenon aktivoimatta jättämisessä saatetaan myös poiketa valtuuston hankintarajapäätöksestä. Lisäksi menettely saattaa johtaa suuriin vuosittaisiin maksuosuuden vaihteluihin sopimuskunnissa.

Pitkäjänteisen taloudenohjauksen ja hyvän kirjanpitotavan kannalta perustellumpi menettely onkin, että ylläpitäjäkunta tai kuntayhtymä alkurahoittaa investoinnin ja saa tästä korvauksen muilta sopimuskunnilta maksuosuuteen sisältyvänä poistona ja

[2] Ks. kustannusperiaatteista tarkemmin Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen -suosituksen luku 4. Suomen Kuntaliitto, 2001.

korvauksena peruspääomaan/sisäiseen lainaan ao. investointihyödykkeen taloudellisena pitoaikana. Tällöin erillistä investointiosuutta ei olisi tarpeen periä eikä myöskään osoittaa ylijäämäisiä tuloksia. Menettely edellyttää tasejatkuvuuden noudattamista, mikä on parhaiten mahdollista kirjanpidollisessa eriyttämisessä eli liikelaitos- ja muu taseyksikkömalleissa. Vaihtoehtoisesti sopimuskunnat voivat osoittaa kalliisiin yksittäisinvestointeihin rahoitusosuuden, jonka sitten poistavat omissa kirjanpidoissaan. Sopimuskäytäntö näyttäisikin eräillä alueilla vaativan vielä tarkistamista nimenomaan investointien rahoituksen ja nettoperiaatteen soveltamisen osalta.

7.1.2 Pääomakustannusten huomioon ottaminen kustannuspohjassa

Pääomakustannuksia ovat käyttöomaisuuden poistot ja korvaukset pelastuslaitoksen perus- tai jäännöspääomalle sekä lainan korko. Pääomakorvaukset ja korot ovat rahoituskulua, joka kirjataan kuluksi tuloksesta riippumatta. Korvaus perus- ja jäännöspääomalle vahvistetaan talousarviossa etukäteen osuutena edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaisesta peruspääomasta. Perusteena voidaan käyttää esimerkiksi ylläpitäjäkunnan pitkäaikaisen lainakannan keskikorkoa tai valtion viiden vuoden obligaatiolainan keskikorkoa tai muuta nimelliskorkoperustetta. Nimelliskoron käyttäminen reaalikoron sijasta on perusteltua, koska pääoma-arvot perustuvat hankintamenoon eivätkä jälleenhankintamenoon.

Pääomakustannuksista on syytä sopia riittävän yksilöidysti, jotta vältytään tulkintaerimielisyyksiltä. Kustannusten sisällyttäminen maksuosuuteen riippuu ennen kaikkea siitä, miten investoinnit rahoitetaan. Seuraavassa on muutama, menettelyä ohjaava perussääntö perusteluineen:

Sääntö 1:
Kun investoinnit rahoitetaan tulorahoituksella sisältyvät poistot kustannuspohjaan maksuosuutta laskettaessa.

Perustelu:
Tulorahoituksessa pelastuslaitos kartuttaa poistoilla rahoitusomaisuutta tarkoituksena käyttää varat investointien rahoitukseen

Sääntö 2:
Kun muu sopimus- tai jäsenkunta osoittaa investointiin rahoitusosuuden ei sen maksuosuuteen lasketa poiston osuutta eikä korvausta pääomasijoituksille ko. investointiin.

Perustelu:
Kun muut sopimuskunnat suorittavat osuutensa kokonaisuudessaan rahoitusosuutena, joka vähennetään hankintamenosta, osoittaa pelastuslaitoksen peruspääoma vain ylläpitäjän rahoitusosuuden. Tällöin muiden sopimuskuntien maksuosuuteen ei sisällytetä enää pääomakustannuksia. Pelastuslaitoksella ei myöskään ole tarvetta varautua tuleviin investointeihin tulorahoituksella, mikäli vastaava rahoitusosuuskäytäntö jatkuu.

Sääntö 3:
Kun ylläpitäjäkunta alkurahoittaa investoinnit sisältyy korvaus sijoitetulle pääomalle kustannuspohjaan maksuosuutta laskettaessa.

Perustelu:
Kun ylläpitäjäkunta vastaa investointien rahoituksesta tulee sen saada korvaus sijoitetulle pääomalle. Korvaus voi olla korkoa perus- tai jäännöspääomalle tai kunnan lainalle taikka korkoa kunnan yhdystilisaatavasta. Kun ylläpitäjän yhdystilisaatava ja vastaava pelastuslaitoksen yhdystilivelka kasvavat investointien rahoituksen seurauk-

sena määrältään merkittäväksi, voidaan sitä siirtää pelastuslaitoksen peruspääomaan. Siirrosta seuraa, että kunnan yhdystilisaatavan korko muuttuu korvaukseksi peruspääomasta.

Edellä esitettyjen perussääntöjen pohjalta voidaan muokata erityiskäytäntöjä; esimerkiksi eräissä sopimuksissa maksuosuuteen on sovittu sisältyvän vain sopimus- tai jäsenkunnan omalle alueelle sijoitetun pelastuslaitoksen käyttöomaisuuden poistot. Siirtymäkauden aikana tai muutoinkin voidaan myös joutua soveltamaan rinnan mainittuja perussääntöjä.

7.1.3 Hallinto- ja muiden sisäisten palvelujen kustannusten huomioon ottaminen

Maksuosuuksia määrättäessä yleensä sovitaan perusteista, joilla ylläpitäjäkunnan hallinto- ja muiden sisäisten palvelujen kustannukset kohdistetaan pelastustoimeen. Tällöin voidaan noudattaa ylläpitäjäkunnan voimassaolevia vyörytys- ja siirtohintakäytäntöjä tai sopia erityisistä, pelastustoimeen liittyvistä kohdistamisperusteista

7.2. Kustannusten jako eli maksuosuuden määräytyminen

7.2.1 Siirtymäkauden kustannustenjako

Kuntaliiton antamissa sopimusmalleissa on esitetty kaksi vaihtoehtoista tapaa käyttökustannusten jakamisessa sopimus- tai jäsenkuntien kesken. Ensimmäinen vaihtoehto on kaksivaiheinen. Siinä pelastuslaitoksen käyttökustannusten maksuosuudet määräytyisivät 1–3 vuoden siirtymäkauden aikana kuntien kolmen aikaisemman vuoden tilinpäätösten toteutuneiden kustannusten suhteessa. Siirtymäkauden jälkeen sopimus- tai jäsenkunnat osallistuisivat aluepelastuslaitoksen käyttökustannuksiin kuntien asukasluvun suhteessa. Asukaslukuna käytettäisiin talousarviovuoden alun asukaslukua.

Toisessa vaihtoehdossa kunnat osallistuisivat pelastuslaitoksen käyttökustannuksiin asukasluvun suhteessa heti alueellisen pelastuslaitoksen perustamisesta alkaen. Toteutuneisiin kustannuksiin perustuvasta jakoperusteesta voidaan siirtyä asukaslukukohtaisiin maksuosuuksiin myös portaittain.

Siirtymäkauteen liittyviä erityiskysymyksiä ovat sopiminen avoinna olevien ja ennen sopimuskauden alkamista perustettavien vakanssien kustannuksista.

7.2.2 Kustannusten tarkistaminen kuntakohtaisilla erillä

Kuntaliiton sopimusmalleissa siirtymäkauden jälkeen maksuosuuksia tarkistetaan kuntien erilaisesta riski- ja palvelutasosta johtuvalla kustannusvaikutuksella. Sopimus- tai jäsenkunnat suorittavat osaltaan riskiarvioinnin. Pelastuslautakunta tai yhtymähallitus määrittelee kunnan vähimmäistason palveluille kuntakohtaisesti riskin perusteella. Mainittu toimielin voi asettaa kunnalle velvoitteen palvelutason korottamiseen. Hyväksyessään palvelutason nostamisen vähimmäistasolle tai sitä korkeammaksi ao. kunnan valtuusto osoittaa siihen riittävän määrärahan. Kunnalla on mahdollisuus sopia kohtuullisesta aikataulusta määrärahan varaamisessa palvelutasonsa nostamiseksi.

Seuraavassa eräitä yhteistoimintasopimuksissa olevia malleja kuntakohtaisten kustannusten määrittelyssä:

Malli A: Maksuosuudet jaetaan *kuntakohtaiseen osuuteen* ja *asukasluvun mukaiseen osuuteen.* Kuntakohtainen osuus muodostuu palvelutasoon liittyvistä suoriteperusteisista kustannuksista kuten suoritushenkilöstön palkoista, sopimuspalokuntien kustannuksista ja pelastuskaluston käyttö- ja ylläpitokuluista, kiinteistömenoista ja muista käyttökustannuksista.

Asukasluvun mukainen osuus muodostuu taas pelastuslaitoksen hallintohenkilöstön henkilöstömenoista, toimistomenoista, viranomaispäivystyksen menoista sekä muista talous- ja henkilöstöhallinnon sekä yhteishankintojen menoista. Asukaslukupohjaista maksuosuutta määrättäessä on sovittu käytettävän talousarviovuoden alun asukaslukua.

Malli B: Maksuosuuksien pohjana olevat kustannukset jaetaan palvelutasokustannuksiin ja viranomaiskustannuksiin. Palvelutasokustannukset kohdistetaan pelastuslaitoksen kirjanpidossa ao. sopimuskunnan kustannuspaikalle. Palvelutasokustannuksia ovat suoritushenkilöstön palkat, sopimuspalokuntien kustannukset ja pelastuskaluston käyttö- ja ylläpitokulut, kiinteistömenot ja muut käyttökustannukset. Kustannuspaikalle kirjatut kulut laskutetaan ao. sopimuskunnalta.

Viranomaiskustannuksiin perustuvat maksuosuudet määräytyvät asukasluvun mukaisesti. Niihin lasketaan pelastuspäällystön, toimistohenkilöstön sekä pelastusviranomais- ja kuntien palvelutasopäätösten edellyttämät päivystysjärjestelyjen henkilöstömenot ja ao. henkilöstöryhmien yleiset käyttökustannukset, esimerkiksi varusteet, puhelinkulut, toimistotarvikkeet ym.

Malli C: Maksuosuudet määräytyvät puoliksi vahvistettujen verotulojen ja puoliksi asukasluvun mukaan. Sopimuskunnan verotulossa otetaan tällöin huomioon negatiivinen verotulontasaus.

7.2.3 Erityispalvelujen kustannukset

Sopimus- tai jäsenkunnalla voi olla tarvetta erityispalveluihin, joiden järjestämisestä sovitaan erikseen. Kuntaliiton sopimusmallien mukaan kuntakohtaisista erityispalveluista maksaa ao. sopimus- tai jäsenkunta.

Erityispalvelujen tarpeen voi muodostaa erityisen onnettomuusvaaran aiheuttava laitos kuten öljynjalostamo tai ydinvoimalaitos tai toiminto, joka edellyttää pelastustoimen valmiuden merkittävää lisäämistä.

Yhteistoimintasopimuksessa voidaan sopia erikseen sairaankuljetuksen kustannusvastuusta. Eräissä tapauksissa sairaankuljetuksen menot ja tulot kohdennetaan pelastuslaitoksen kirjanpidossa kuntakohtaisille kustannuspaikoille. Sairaankuljetuksesta voidaan muodostaa myös oma tulosyksikkö, joka toimii itsekannattavasti nettoperiaatteella. Toiminnan menoja ei tällöin oteta huomioon asukaskohtaisessa kustannustenjaossa. Palvelumaksujen ja avustusten edellytetään kattavan käyttö- ja pääomakustannukset. Mahdollinen yli- tai alijäämä voidaan jakaa vuosittain kunkin sairaankuljetustoiminta-alueen kuntien kesken tai siirtää käytettäväksi tai katettavaksi seuraavalla tilikaudella.

7.3. Maksuosuuksien suorittaminen ja jälkilaskutus

Sopimus- ja jäsenkuntien maksuosuuksien suorittamisessa voidaan noudattaa joko *ennakko- ja jälkilaskutusmenettelyä* tai *etukäteishinnoitteluun perustuvaa menettelyä*. Kuntaliiton sopimusmalli lähtee ennakko- ja jälkilaskutuksen soveltamisesta. Tällöin sopimus- tai jäsenkunnat suorittavat talousarvioon perustuvan ennakon kuukausittain. Loppuerä suoritetaan tilinpäätökseen perustuvan jälkilaskutuksen mukaisesti. Maksun viivästyessä esitetään perittävän korkolain mukainen viivästyskorko.

Kirjanpitolaki edellyttää suoriteperusteen mukaista kirjaamista. Tämä tarkoittaa, että jälkilaskutettavat erät on selvitettävä ja ilmoitettava sopimus- tai jäsenkunnille ennen niiden tilinpäätösten valmistumista. Palautus tai lisäperintä on merkittävä pelastuslaitoksen tilinpäätöksessä myyntituottojen oikaisuksi ja saaduksi ennakkomaksuksi tai myyntisaamiseksi. Sopimus- tai jäsenkuntien on merkittävä jälkiperintäerät palvelujen oston oikaisuksi ja siirtosaamiseksi tai ostovelaksi.

Etuna jälkilaskutuksessa on, että kuntakohtaiset osuudet voidaan kohdistaa täsmällisesti "oikeamääräisinä" vuosittain. Epäkohtana taas on erillistilitysten laadinta tilinpäätöksessä ja ylimääräinen laskutus. Molemmat toiminnot tullevat aiheuttamaan lisätyötä. Jälkilaskutus estää myös hyödyntämästä tasejatkuvuutta, jolla pelastuslaitos voisi varautua tuleviin, vuotuisen tulorahoituksen ylittäviin investointitarpeisiin.

Etukäteishinnoitteluun perustuvassa laskutuskäytännössä maksuosuuden perusteena olevat yksikköhinnat vahvistetaan pelastuslaitoksen talousarviossa. Kustannustenjako toteutuu tällöin talousarvion mukaisena. Kun toteutunut palvelujen käyttö ja kustannukset poikkeavat käytännössä todennäköisesti jossain määrin budjetoidusta, voi pelastuslaitoksen tilikauden tulos muodostua vuositasolla joko yli- tai alijäämäiseksi. Kolmivuotisella suunnittelujaksolla tulee kuitenkin pyrkiä siihen, ettei taseeseen kerry merkittäviä ali- tai ylijäämäeriä.

Kiinteät etukäteishinnat tuovat pelastuslaitoksen toimintaan tulosvastuuta ja laitos voi varausten kautta rahoittaa investointeja. Epäkohtana voidaan pitää lähinnä sitä, että toteutuneet kustannukset voivat poiketa budjetoiduista eikä muodostunut yli- tai alijäämä välttämättä kohdistu vuositasolla täsmälleen oikeamääräisesti sopimus- tai jäsenkunnille.

8. Avaavan taseen muodostaminen

Toiminnan aloittavalle pelastuslaitokselle laaditaan sopimuskauden alussa avaava tase. Kunnan liikelaitoksena tai muuna taseyksikkönä toimivassa pelastuslaitoksessa noudatetaan kuntajaoston liikelaitosohjeen tasekaavaa, jossa esitetään ulkoisten saatavien ja vieraan pääoman erien lisäksi liikelaitoksen ja kunnan keskinäiset saatavat, velat ja pääomasijoitukset. Tase-erien sisällön määrittelyssä noudatetaan kuntajaoston taseohjetta ja liikelaitosohjetta[3].

Myös laskennallisesti eriytetylle pelastustoimelle on perusteltua laatia avaava taselaskelma. Taselaskelman kaavassa noudatetaan liikelaitoskaavaa eräin poikkeuksin; vastaaviin eivät sisälly *pitkä- ja lyhytaikaiset saamiset kunnalta* eivätkä *rahat ja pankkisaamiset*. Vastattavista on poistettu *peruspääoma* sekä *pitkä- ja lyhytaikaiset lainat kunnalta*. Peruspääoman tilalle tasekaavaan on merkitty *jäännöspääoma*[4].

Avaavan taselaskelman vahvistaa ylläpitäjäkunnan valtuusto yhteistoimintasopimusta noudattaen. Eriyttämissiirtoja ei oteta ylläpitäjän talousarvioon. Sen sijaan omaisuuden ja pääomien siirrot sopimuskuntien välillä budjetoidaan sekä luovuttavassa että vastaanottavassa kunnassa tai kuntayhtymässä.

8.1. Käyttöomaisuuden arvostus ja jaksotus

Käyttöomaisuuteen kuuluvien aineettomien ja aineellisten hyödykkeiden määrittelemisessä ja ryhmittelemisessä sekä hankintamenon arvostamisessa ja jaksottamisessa noudatetaan kuntajaoston taseohjetta ja poisto-ohjetta. Käyttöomaisuuden siirto tehdään kirjanpitoon merkittyyn poistamatta olevan hankintamenon määrään tai alempaan todennäköiseen käypään arvoon. Kun siirrettävän omaisuuden käyttöarvo on kirjanpitoarvoa alempi, tehdään lisäpoisto. Vastikkeettomissa siirroissa arvonkorotukset eivät ole mahdollisia. Vastikkeellisessa siirrossa luovutusarvo voidaan määrätä kirjanpitoarvoa korkeammaksi, mikäli hyödykkeen käyttöarvo on sen poistamatta olevaa hankintamenoa korkeampi. Käyttöarvo määräytyy jälleenhankintahinnan ja ikäalennusten erotuksesta. Tilintarkastajan lausunto arvostuksen oikeellisuudesta on perusteltua.

8.2. Vaihto- ja rahoitusomaisuuden merkitseminen

Saamiset kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pelastuslaitokseen. Omaisuuden ryhmittelyssä, arvostamisessa ja hankintamenon jaksottamisessa noudatetaan kuntajaoston antama taseohjetta. Liikelaitos- ja muu taseyksikkö -malleja sovellettaessa avaavaan taseeseen voidaan merkitä myös sisäiset saamiset ylläpitäjältä. Pankki-

---

[3)] Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta (1999). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä, 1999.

[4)] Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen, Kuntaliitto, 2001, luku 6.2.2.

tilien sijasta pelastuslaitoksen ja keskuskassan saatava- ja velkaerien selvittämisessä voidaan käyttää yhdystiliä, joka merkitään taseryhmään *Rahat ja pankkisaamiset.*

Laskennallisessa eriytyksessä ei muodostu sisäisiä saamisia ja velkoja eikä siinä käytetä liiketoiminnan ja keskuskassan välistä yhdystiliä.

8.3. Oman pääoman erien määritys

Oma pääoma ryhmitellään kunnan liikelaitoksena, muuna taseyksikkönä ja kuntayhtymänä toimivassa pelastuslaitoksessa *peruspääomaan, edellisten tilikausien yli-/alijäämään ja tilikauden yli-/alijäämään.*

Peruspääomaa ei sopimuskuntamallissa jaeta sopimuskuntaosuuksiin, vaan peruspääoma on ylläpitäjän pääomasijoitus liikelaitokseen. Se merkitään avaavaan taseeseen pääsääntöisesti pysyvien vastaavien ja pitkäaikaisen vieraan pääoman erotuksen määräisenä. Avaavan taseen tasauserä merkitään peruspääomaan tai edellisten tilikausien yli-/alijäämä riville. Tilikauden yli-/alijäämä rivi ei ole avaavassa taseessa käytössä. Rahastopääomien esittämiseen ei pelastustoimessa liene tarvetta, vaan varautuminen investointeihin osoitetaan vapaaehtoisten varausten ryhmässä. Investointivarauksen esittäminen on mahdollista myös avaavassa taseessa.

Kuntayhtymämallissa pelastuslaitoksen peruspääoma muodostetaan jäsenkuntien pääomasijoituksena luovuttaman varallisuuden ja kuntayhtymälle siirrettävien velkojen erotuksesta. Avaavassa taseessa ei esitetä yli- tai alijäämäeriä. Rahasto- ja varauspääomien osalta pätee mitä edellä on sanottu sopimuskuntamallista.

Peruspääoman määrän ja jakaantumisen jäsenkuntaosuuksiin vahvistaa yhtymäkokous tai yhtymävaltuusto, jotka päättävät myös vastaisista peruspääoman korotuksista ja alentamisista. Jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin ja vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääoman jäsenkuntaosuuksien suhteessa. Kuntayhtymässä on pidettävä rekisteriä jäsenkuntien peruspääomaosuuksista.

Laskennallisessa eriytyksessä *jäännöspääoma* muodostetaan vähentämällä pelastuslaitokseen siirrettävistä omaisuus- ja saatavaeristä vieraan pääoman erät ja varaukset. Jäännöspääoman määrä muuttuu vuosittain muiden tase-erien muutosten seurauksena. Jäännöspääoma korvaa laskennallisessa eriytyksessä paitsi peruspääoman myös sisäiset saamiset ja velat sekä yhdystilin. Laskennallisesti eriytetyssä pelastuslaitoksessa ei kerry yli- tai alijäämää edellisiltä tilikausilta, vaan mainitut erät sisältyvät jäännöspääomaan. Tilikauden yli- tai alijäämä on tasekaavassa, mutta avaavassa taselaskelmassa sitä ei esitetä.

8.4. Vieraan pääoman erien merkitseminen

Vieraan pääoman erät kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pelastuslaitokseen. Vieraan pääoman ryhmittelyssä noudatetaan liikelaitos- ja muu taseyksikkömallin osalta kuntajaoston liikelaitosohjetta ja laskennallisen eriytyksen osalta Kuntaliiton liiketoiminnan eriyttämissuositusta.

Lainat ylläpitäjältä merkitään omalle rivilleen taseessa. Aloittamisvuonna erääntyvät pitkäaikaisten lainojen lyhennykset merkitään avaavassa taseessa lyhytaikaiseen vieraaseen pääomaan. Jos pelastuslaitoksella on yhdystilivelkaa kunnalta, käsitellään se laitoksen taseessa lyhytaikaisena lainana kunnalta.

Laskennallisessa erityksessä ei keskinäisiä lainoja ylläpitäjän ja pelastuslaitoksen välillä voi olla.

9. Siirtymävaiheen erityiskysymyksiä

9.1. Siirtyvä eläkevastuu

Sopimus- tai jäsenkunnat voivat vastata määräajan sopimuksen voimaan tulosta niiden siirtyneiden henkilöiden eläkkeen omavastuuosuuden maksamisesta, jotka siirtyvät määräajan kuluessa varhennetulle vanhuuseläkkeelle, työttömyyseläkkeelle tai työkyvyttömyyseläkkeelle. Näiden eläkevastuiden kirjaamisessa sopimuskunta noudattaa kirjanpitolain säännöksiä siirtovelan ja pakollisen varauksen kirjaamisesta.

KVTEL:n alaisia eläkevastuita ei kunnissa merkitä pakollisiin varauksiin tai siirtovelkoihin omavastuidenkaan osalta riippumatta siitä, mitä kuntien välillä on maksuvelvoitteesta sovittu.

9.2. Siirtyvä lomapalkkavelka

Menettely siirtyvän lomapalkkavelan osalta on sopimuksenvarainen. Seuraavassa esitetään kaksi vaihtoehtoista käytäntöä lomapalkkavelan käsittelyssä. Ensimmäisessä vaihtoehdossa siirtyvän henkilöstön pitämättömiin lomapäiviin ja lomarahaan perustuva lomapalkkavelka siirretään pelastuslaitokselle 1.1.2004. Pelastuslaitos kirjaa tällöin siirtyvän lomapalkkavelan ensimmäisen tilikauden liiketapahtumana *Jaksotettuihin palkkoihin* ja *Siirtovelaksi* . Pelastuslaitos budjetoi siirtyvän lomapalkkavelan toiminnan aloittamisvuoden talousarviossa menona. Sopimuskunta vähentää vastaavasti taseen lomapalkkavelkaa jaksotettavia palkkoja vastaan sopimuskauden aloittavalla tilikaudella viennillä *Lomapalkkavelka an Jaksotetut palkat, Pelastustoimi.* Sopimus- tai jäsenkunta ottaa jaksotettujen palkkojen vähennyksen huomioon palkkamenoissa talousarviossa.

Toisessa sopimusvaihtoehdossa sopimuskunnat (ml. ylläpitäjäkunta) maksavat siirtyvän lomapalkkavelan pelastuslaitokselle. Pelastuslaitos kirjaa muilta sopimuskunnilta siirtyvän lomapalkkavelan ensimmäisen tilikauden liiketapahtumana *Muuksi saamisiksi sopimuskunnilta ja Siirtovelaksi (Lomapalkkajaksotus).* Sopimuskunta siirtää siirtovelan ensimmäisen tilikauden liiketapahtumana *Siirtovelka* (*Lomapalkkajaksotus) an Muut velat.* Ylläpitäjän osalta pelastuslaitos kirjaa siirtyvän lomapalkkavelan *Yhdystilisaaminen an Siirtovelka (Lomapalkkajaksotus).* Ylläpitäjän keskuskirjanpidossa tehdään kirjaus: *Siirtovelka (Lomapalkkajaksotus) an Muut sisäiset velat (t. Yhdystilivelka).* Lomapalkkavelan siirto ei tässä sopimusvaihtoehdossa vaikuta pelastuslaitoksen tai sopimuskunnan talousarvioon.

Liite 1

Alueellisen pelastustoimen taloudenhoidon järjestämisessä sovellettavat ohjeet ja suositukset	Kunnan liikelaitos	Muu taseyksikkö	Laskennallinen eriytys	Kuntayhtymä
Pelastustoimen alueiden muodostaminen ja hallinnon järjestäminen. Kuntaliiton yleiskirje 8/80/2001.	x	x	x	x
Kuntayhtymän perussopimuksen taloutta koskevat määräykset. Kuntaliiton yleiskirje 20/80/1999.				x
Alueellinen pelastustoimi – talouden hoidon järjestäminen. Kuntaliitto. 2003	x	x	x	x
Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen. Kuntaliitto. 2001.	x	x	x	x
Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä. Kuntajaosto. 1999.	x	x		x
Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Kuntajaosto.1999.	x	x	x	x
Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelmanmukaisista poistoista. Kuntajaosto. 1999.	x	x	x	x
Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio- ja suunnitelma –suositus. Kuntaliitto. 2000.	x	x	x	x

LIITTEET
Osa VI

Liite 40. Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana ja pelastuslaitosten verkon kehittämisohjelma 2010–2015, julkaisu

Piia Vähäsalo

Sisällysluettelo

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, kustannustenjako 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 lakisääteinen tehtäväkenttänsä koko valtakunnassa. Yhteisiä ovat myös monet arjen haasteet kuten ikääntyvä 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 kehittämiselle.

Pelastuslaitokset halusivat lähteä kehittämään yhteistyötä tavoitteellisempaan ja systemaattisempaan suuntaan. Muitakin vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityssuuntia on keskusteluista 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 palvelurakenneuudistuksen 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 tavoitteellisemmalle yhteistyölle on noussut esille juuri tämän hetkisessä 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 pelastustointa koskevissa asioissa
- huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista
- huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta
- 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 kehittämisprojekteja, jotka liittyvät esimerkiksi johtamisen kehittämiseen, koulutukseen, organisaatioon, valmiussuunnitteluun, laatujärjestelmiin sekä henkilöstöön ja työkyvyn ylläpitämiseen. Kehittämistoiminnan katsottiin yleisesti olevan toimivaa ja tuloksia tuottavaa. (Heinilä 2007, 42). Kehittämisprojektien toteuttaminen valtakunnallisesti hyödyttäisi kaikkia laitoksia ja tehostaisi kehittämisresurssien käyttöä. Kumppanuushankkeessa kehitetty hankerekisteri helpottaa kehittämiseen liittyvää tiedonvaihtoa.

Tulevaisuuden haasteina pelastuslaitoksilla koettiin henkilöstöresurssien ja taloudellisten resurssien riittävyys. Henkilöstöresurssien riittävyydestä 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 velvoitteita 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 tulevaisuusluotausraadin laatimassa julkaisussa (Kaukonen 2008). Julkaisussa käsitellään yhteiskunnan kehitystä ja siihen liittyvää ennakointitarvetta 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 turvallisuusk ysymyksissä.(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 laatujärjestelmät 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 tahalliselle vahingonteolle, 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, toimitilat 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 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 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.

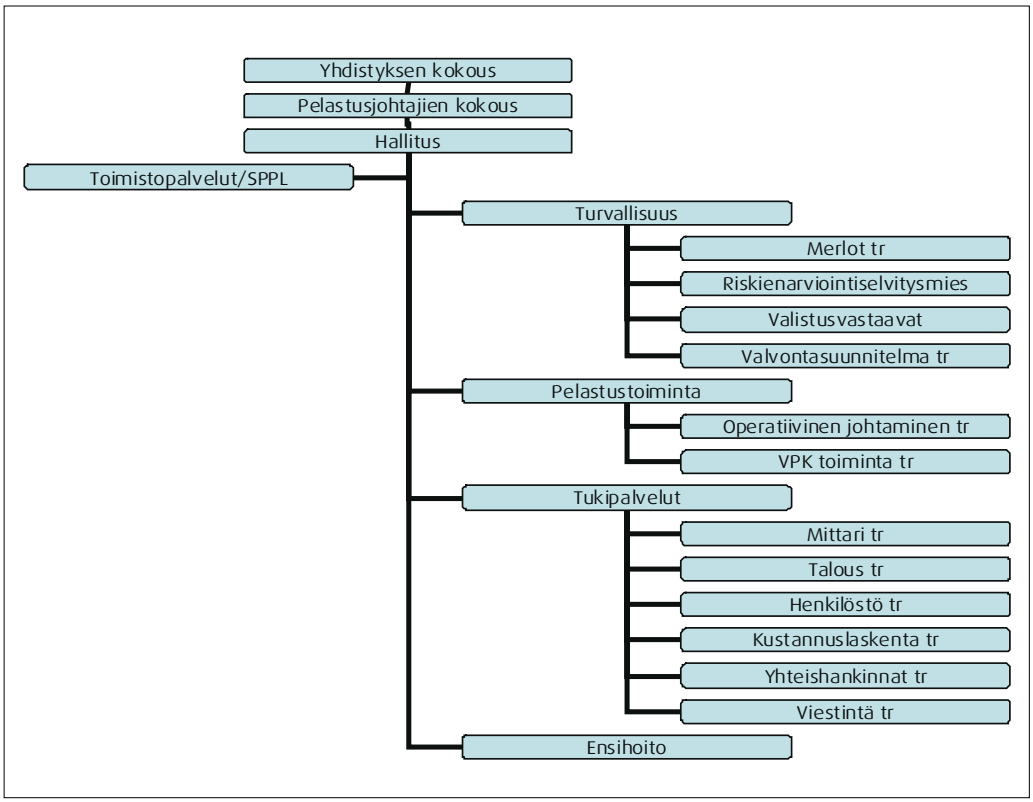
3 Pelastuslaitosten verkon nykytilanne

3.1 Verkostokartta, 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.

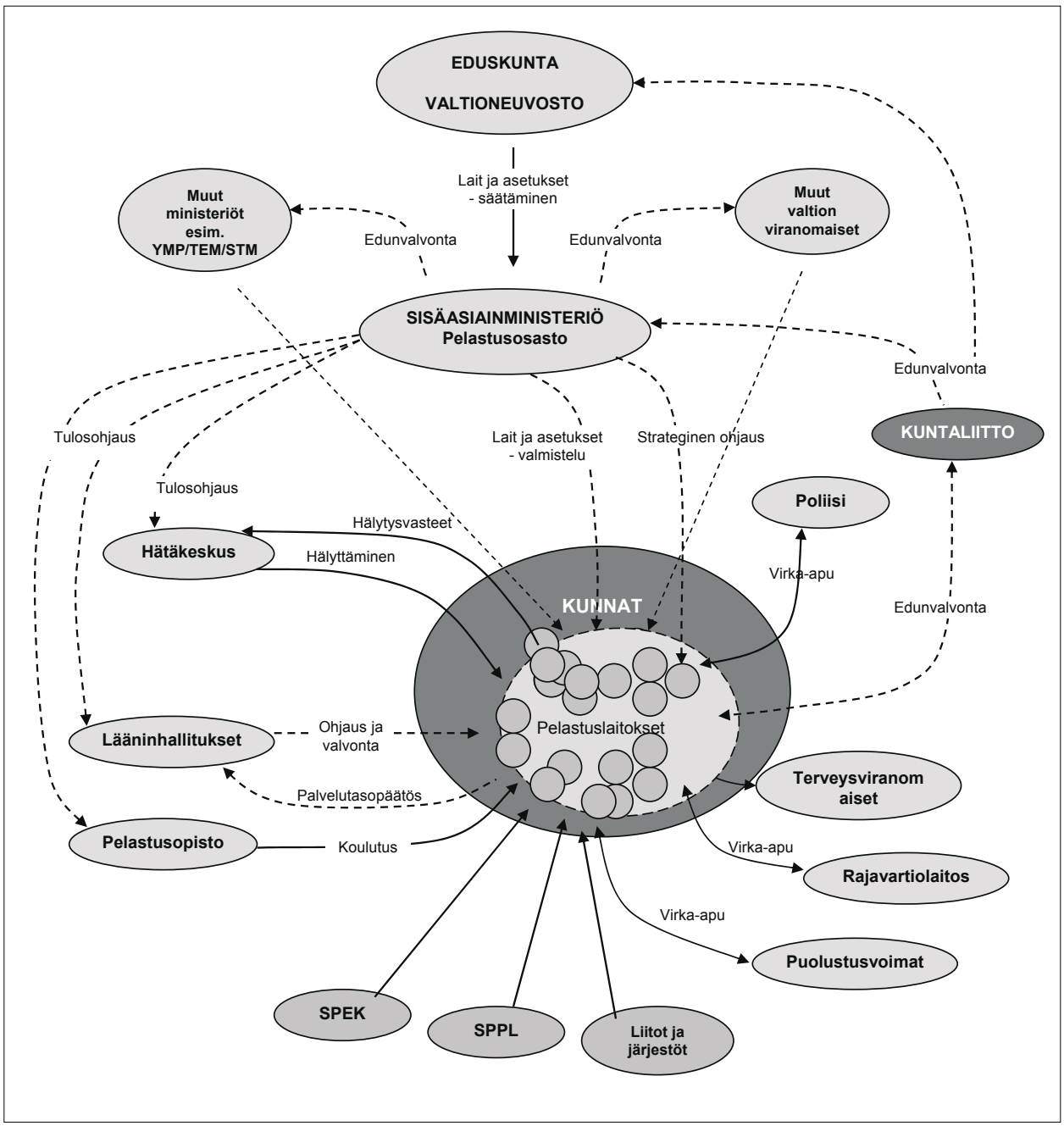
Tällä hetkellä verkkoa hallinnoi Pelastusjohtajien yhdistys, joka käyttää sääntöjen mukaisesti ylintä päätösvaltaa. Yhdistyksen kokous on nimennyt hallituksen, joka vastaa mm. asiantuntijaverkostojen toiminnasta ja asioiden valmistelusta pelastusjohtajien kokoukselle. Yhdistyksen nykyiset säännöt eivät 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.

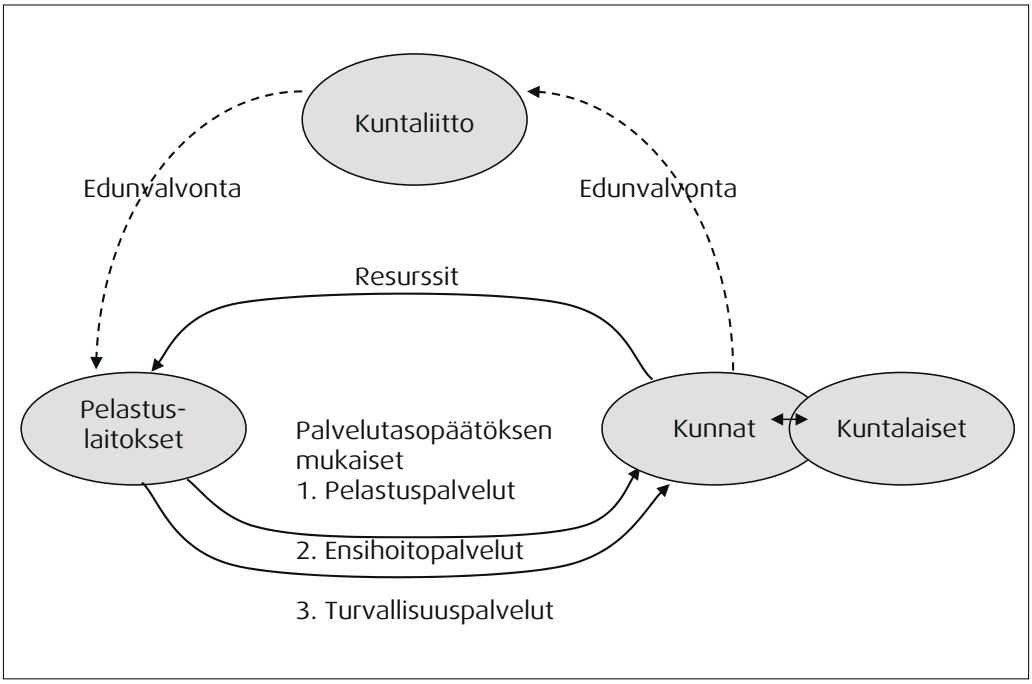


Kuva 1. Pelastuslaitosten verkoston rakenne nykytilanteessa.

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 Pelastusalankeskusjärjestöllä on monia valtakunnallisia tehtäviä liittyen mm. palokuntakoulutukseen, tiedotukseen ja valistamiseen. Suomen Palopäällystöliitolla 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 lakisääteisiä 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 määräajoin tehtävä palvelutasopäätös. Palvelutasopäätöksessä määritellään, miten ja minkä tasoisina 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/toimenpidepalkkaisiin 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 asukasluvuissa 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.

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	**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
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	**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 kehittämis-työhön

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 asemaan perustuvaa vaikutusvaltaa muihin nähden. Yhteisen strategiatyön 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.

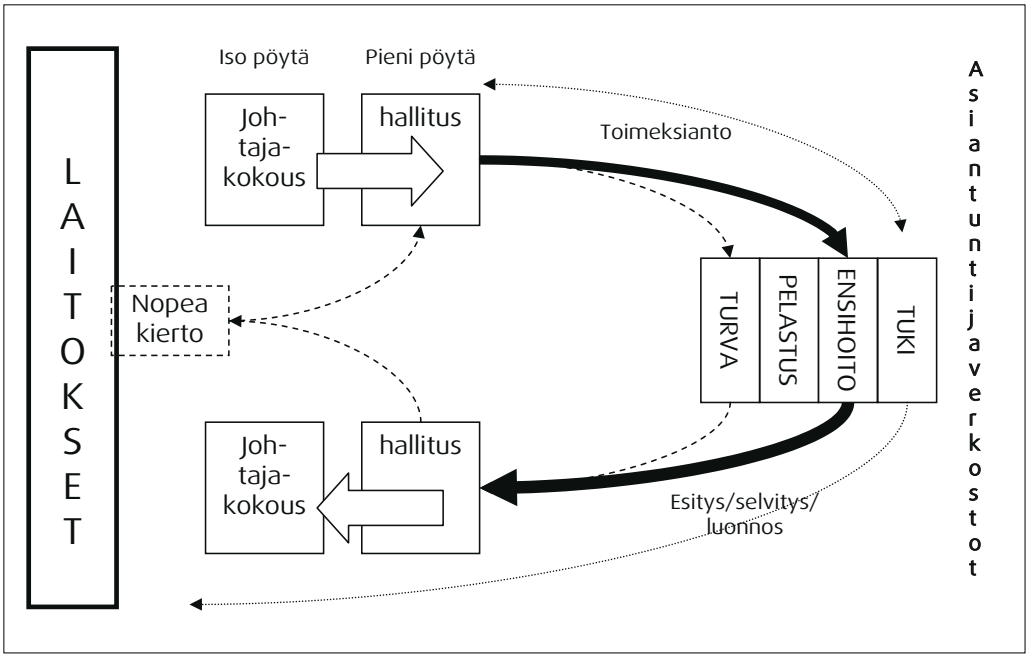
3. Kumppanuudet

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 puolivuosittain 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

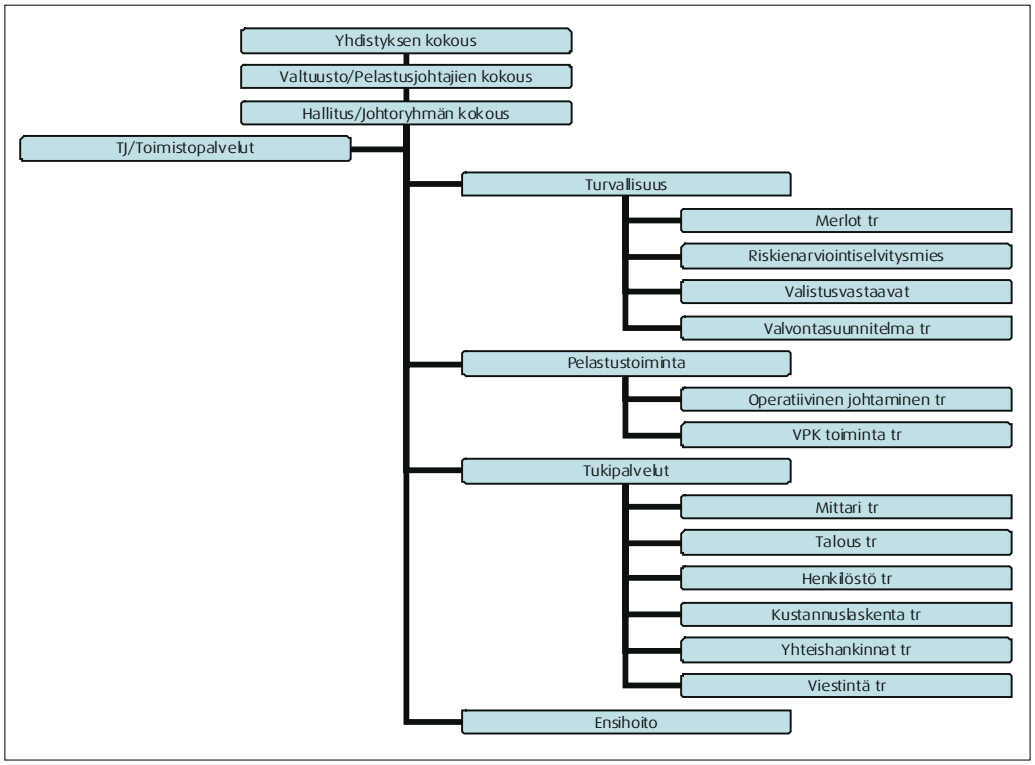
5.2.1 Toiminnan rahoitus, kustannustenjako

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 karsastetaan. 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 jäsenkenttää 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 vastuualueet

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 asiantuntijaverkostojen 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 verkostojen 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 päätetään 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 kehittymisen.

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, Terveydenhuoltolain uudistukseen, hallitusohjelman valmisteluun ja valtion talousarviopäätöksiin vaikuttaminen.

Tavoitteena on

- rakentaa toimivat yhteydet sisäasiainministeriön pelastusosastolle ja TEM/STM.
- vahvistaa käytännön yhteistyötä lausunto- ja kannanottoprosesseissa sekä työryhmätyöskentelyssä.
- vahvistaa pelastuslaitosten roolia toimialan strategian ja muiden keskeisten suunnitteluasiakirjojen 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). Verkostot liiketoiminnan kehittämisessä. WSOYpro, Helsinki.

Pelastuslaitosten verkon kehittämisohjelma 2010–2015

Sisällysluettelo

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. Kumppanushankkeen ohjausryhmä päätti koota muutamat keskeisimmät kehittämisehdotukset 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.*

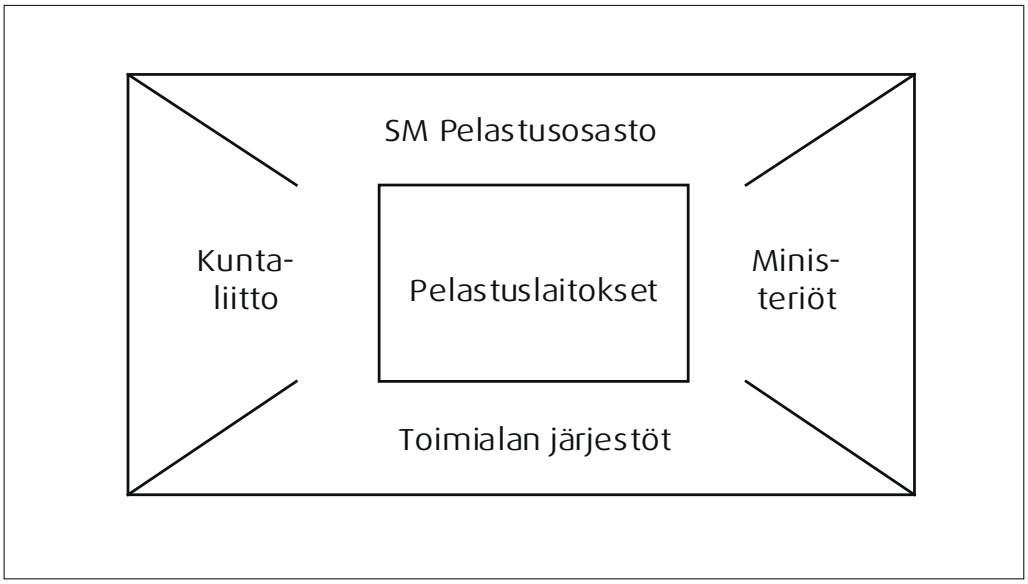
1 Pelastustoimialan valtakunnallisen yhteistyön malli

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.

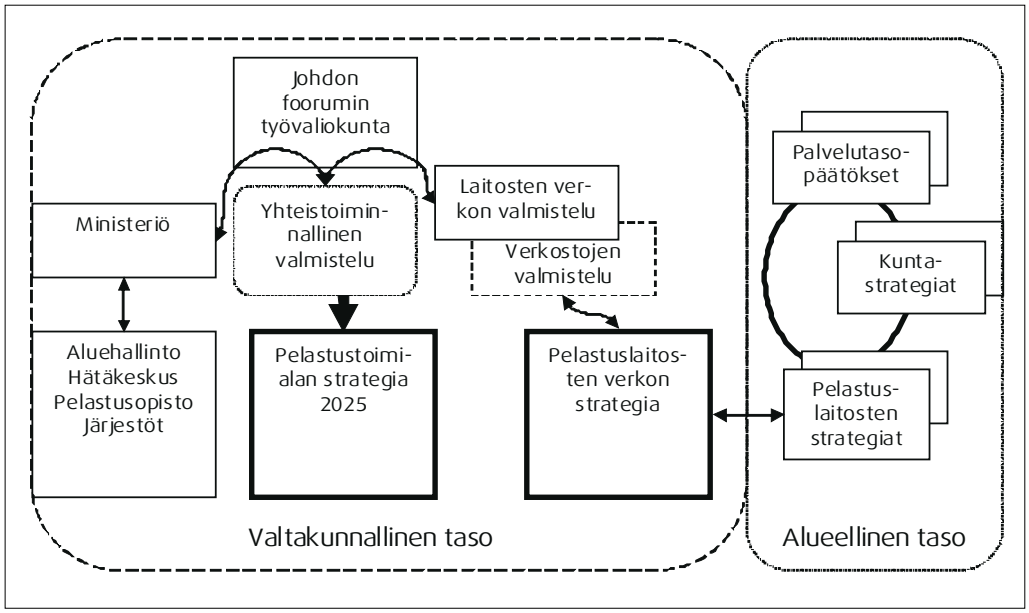


Kuva 1. Pelastustoimialan valtakunnallinen yhteistyö.

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. Toimialan tavoitteiden määritteleminen 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 neuvotteluissa. Keskeistä edustuksellisessa kumppanuudessa onkin toimijoiden välinen luottamus.



Kuva 2. Pelastustoimialan kehittäminen, valtakunnallinen ja alueellinen taso.

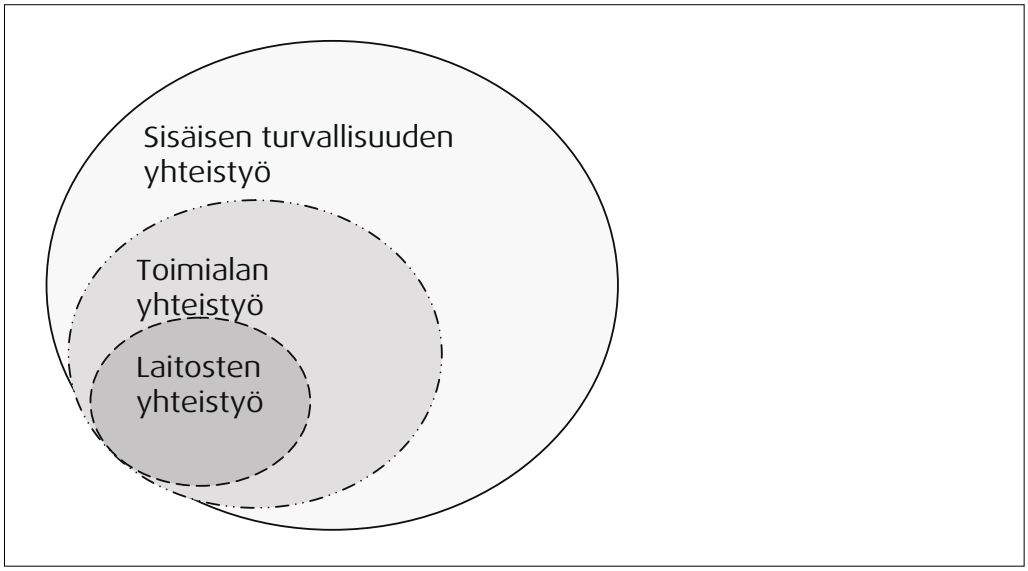
Pelastustoimialan valtakunnallisen mallin keskiössä on strategian yhteistoiminnallinen valmistelu. Pelastuslaitokset osallistuvat valmisteluun oman yhteistyöverkkonsa kautta ja näin saadaan myös laitosten parhaat asiantuntijat mukaan kehittämistyöhön. Sisäasiainministeriö, aluehallintoviranomaiset, hätäkeskuslaitos,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

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

Mahdollisen kehittämisyksikön ohjauksessa tulisi vahvasti olla mukana strategisen tason kumppaneista vähintään Kuntaliiton, Pelastusopiston, pelastuslaitosten, sisäasiainministeriön sekä alan järjestöjen. Tällöin kehittämisyksikkö 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.” (Harvaraportti, 6.10.2009).

Eri yhteyksissä turvallisuusviranomaisia on kehotettu 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). Päällekkäisiä 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 työviihtyvyyttä ja toimialan vetovoimaa työpaikkana.

Alueelliseen järjestelmään siirtyminen on mahdollistanut eriasteisen 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 ennaltaehkäisytyössä.

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 kehittämisellä voitaisiin onnettomuuksien ehkäisytyön tuloksia parantaa ja lisätä henkilöstön työviihtyvyyttä ja kehittää johtamista. Viestinnän kenttä on laaja ja panostusta tarvitaan niin sisäisen kuin ulkoisenkin viestinnän kehittämisessä. 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 tunnistetaan 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 kehityssuunta. 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.

Liite 41. Nappimalli

Markku Haiko

Muistio
8.6.2010

PELASTUSLAITOSTEN YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMINEN -NAPPIMALLI

Pelastuslaitosten yhteistoiminnan kehittäminen alkoi pelastusjohtajien yhteisinä kokoontumisina vuoden 2004 aikana heti sen jälkeen, kun alueelliset laitokset olivat aloittaneet toimintansa. Tämän yhteistoiminnan seurauksena pelatusjohtajat perustivat oman yhdistyksen, jota ei ole rekisteröity.

Kehittämistyön toinen vaihe käynnistyi Kummpanuushankkeen (2007-2009) myötä. Tuolloin yhteistiominta systematisointiin ja luotiin pelastusjohtajien yhteistoiminnan rinnalle neljän palvelualueen yhteistoiminta verkko. Kumppanuushankkeen päättymisen jälkeen Suomen Kuntaliitto ja pelastuslaitokset ovat sopineen yhteistoiminnasta, jossa laitokset ostavat pienen määrän asiantuntija- ja tukihenkilöpanosta pelastuslaitosten yhteistoiminnan koordinointiin. Lisäksi laitosten yhteisten nettisivujen tekninen ylläpito ostetaan Jokilaaksojen pelastuslaitokselta. Näiden sopimusten yhteisarvo on 44 000 euroa vuonna 2010.

Kuntaliiton kanssa tehdyn yhteistoimintasopimuksen lisäksi laitoksilla on yhteistoimntasopimus Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen kanssa, jonka perusteella laitoksilla on yhteinen edustaja hätäkeskusten Toti-hankkeessa. Sopimuksen arvo on xxx eruoa vuonna 2010.

Edellisten lisäksi Suomen Palopäällystöliitto on hoitanut eräitä pelatusjohtajien kokoontumiseen liittyviä järjestelytehtäviä, joista liitto on perinyt pienen laskutuspalkkion laskuttaessaan kustannukset laitoksilta.

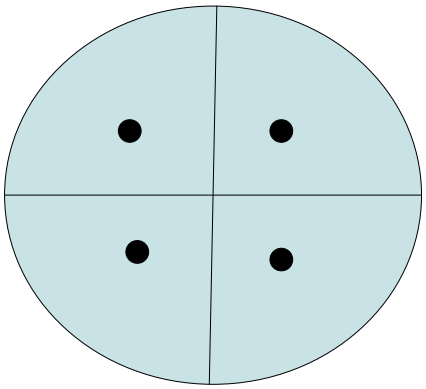
Lukuunottamatta edellä mainittuja yhteisesti hankittuja palveluita ovat laitosten edeustajat osallistuneet yhteistoiminnan hoitamiseen oman toimensa ohella ja ne laitokset, joista yhteistoimintaelimissä on ollut edustajia ovat maksaneet edsutajien kulut.

Yhteistoiminta on nähty välttämättömäksi ja se on johtanut siihen, että laitosten asiantuntemusta kysytään entistä enemmän valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Koska tehtäviä hoidetaan oman toimen ohella työmäärä esimerkiksi pelastusjohtajien hallitusen jäsenille, joista neljä toimii lisäksi palvelualueen vetäjänä, on käymässä kohtuuttoman suureksi. Sen vuoksi on harkittava päätoimisen henkilöstön järjestämistä yhteistomintaverkon ylläpitämiseen siten, että näitä henkilöitä voidaan käyttää myös laitosten edustajina valtakunnallisissa kehittämishankkeissa. Ilman tällaista menettelyä laitosten yhteistoiminta on vaarassa hiipua. Päätoimisen resurssin ylläpitämien edellyttää laitosten taloudellista sitoutumista tähän toimintaan.

Seuraavassa kuvassa on esitetty yksi periaate pelastuslaitosten yhteistoiminna järjestämiseksi. Mallista käytetään nimeä nappimalli.

Mallissa lähdetään siitä, että kullakin palvelualueella on päätoiminen asiamies, jonka tehtävänä on palvelualueen verkon käytännön asioiden hoitaminen pavelualueen vetäjän tukena. Hän voi edustaa laitoksia omalla palvelualueellaan valtakunnallisissa työryhmissä ja pitää yhteyttä palvelualueen sidosryhmiin erikseen sovittavassa laajuudessa. Ajatuksena on, että määräajan jälkeen asiamihenä ollut henkilö palaa oman laitoksensa palvelukseen.

Pelastuslaitosten yhteistoiminnan nappimalli



Koordinaattori ja tukipalvelu

- Jokaisella palvelualueella on päätoiminen asiamies
- Asiamies on jonkin pelastuslaitoksen palveluksessa ja määräaikainen
- Lisäksi on yhteistoimintakoordinaattori ja tukipalveluhenkilö, jotka ovat pysyviä ja ovat jonkun yhteistoiminta-organisaation palveluksessa.

Lisäksi toiminnan käytännön hoitamiseen osallistuu yhteistoimintakoordinaattori ja tukipalveluhenkilö. Nämä henkilöt olisivat laitosten kanssa sopimuksen tehneen yhteistoimintaorganisaation palveluksessa ja voisivat olla osa-aikaisia. Koordinaattorin tehtävänä olisi huolehtia yhteistoiminnan sujuvuudesta ja pelastusjohtajien yheistoiminnan hallinnoinnista. Tukipalveluhenkilön tehtävänä olisivat käytännön järjestelyhin ja rahaliikenteeseen kuuluvat asiat.

Laitokset sitoutuisivat rahoittamaan edellä kuvatun organisaation. Se yhteistoimintataho, jonka palveluksessa koordinaattori ja tukihenkilö ovat, teksi laitosten kanssa vastaavan laisen yhteistoimintasopimuksen kuin nyt on laitoksilla ja Kuntaliitolla, huolehtisi laitosten laskuttamisesta ja ostaisi erillisellä sopimuksella asiamiesten työpanoksen siltä laitokselta, joka luovuttaa henkiön asiamiehen tehtävään.

Järjestelmän kustannusvaikutusiin vaikuttaa oleellisesti se, millä hinnalla pelastuslaitokset ovat valmiita luovuttamaan työpanosta yhteistoiminta organisaation käyttöön. Kustannuksiin vaikuttaa myös se, ovatko asiamiehet kokoaikaisia vai osa-aikaisia. Liikkeellelähtö voitaisiin tehdä myös vaiheittain, jolloin ensimmäisessä vaiheessa nimitettäisiinkin esimerkiksi kaksi asiamiestä ja kun kokemuksia on saatu niin ratkaistaan mahdollinen laajennus sen jälkeen.

Voidaan arvioida, että järjestelmän vuotuiset kustannukset tulisivat olemaan non 15 000–20 000 eruoa/laitos. Tarkempi kustannusvaikutus selviteteään sen jälkeen, jos periaatteesta syntyy sellainen yhteisymmärrys, että mallin jatkokehittely katsotaan tarpeelliseksi.

Liite 42. Palvelusopimus

1 SOPIMUKSEN KOHDE

Sopimus koskee Suomen Kuntaliitto ry:n pelastuslaitoksille tarjoamia palveluja ja palveluja varten Suomen Kuntaliitto ry:hyn yhteisesti palkattavaa asiantuntijaa.

2 SOPIMUSOSAPUOLET

Suomen Kuntaliitto ry, Helsingin kaupungin pelastuslaitos, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos, Itä-Uudenmaan pelastuslaitos, Varsinais-Suomen Aluepelastuslaitos, Kanta-Hämeen pelastuslaitos, Päijät-Hämeen pelastuslaitos, Kymenlaakson pelastuslaitos, Etelä-Karjalan pelastuslaitos, Etelä-Savon pelastuslaitos, Keski-Suomen pelastuslaitos, Tampereen aluepelastuslaitos, Satakunnan pelastuslaitos, Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos-liikelaitos, Pohjanmaan pelastuslaitos, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren alueen pelastuslaitos, Pohjois-Savon pelastuslaitos, Pohjois-Karjalan pelastuslaitos-liikelaitos, Jokilaaksojen pelastuslaitos, Kainuun pelastuslaitos, Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos ja Lapin pelastuslaitos.

3 SOPIMUKSEN TAVOITE

Sopimuksen tavoitteena on vahvistaa Suomen Kuntaliitto ry:n ja edellä todettujen pelastuslaitosten keskinäistä yhteistyötä.

Sopijaosapuolet pitävät yhteistyön kehittämistä tarpeellisena, koska

- pelastustointa kehitetään pelastuslain 379/2011 24 §:n mukaisesti kunnallisena toimintana Suomen Kuntaliitto ry:n ja pelastuslaitosten yhteisten linjausten mukaisesti,
- pelastustoimen edunvalvontaan liittyvät kohteet ovat yhteisiä Suomen kuntaliiton ja pelastuslaitosten välillä
- kuntien ja pelastuslaitosten keskinäinen hyvä ja luottamuksellinen yhteistyö on välttämätöntä, jotta pelastuslaitokset voivat hyödyttää kuntia kuntien omien tavoitteiden toteuttamisessa ja kuntien turvallisuuden ja varautumisen edistämisessä.
- pelastuslaitosten verkostoyhteistyö on saavuttanut vakiintuneen aseman ja tulokset sen toiminnasta hyödyttävät sekä pelastuslaitoksia että kuntia. Suomen Kuntaliitto ry:n ja pelastuslaitosten yhteisenä tavoitteena on hyvin toimivan verkostoyhteistyön kehittäminen ja syventäminen.

PELASTUSLAITOSTEN SAAMAT PALVELUT

Pelastuslaitokset saavat Suomen Kuntaliitto ry:ltä seuraavat palvelut:

Pelastuslaitosten keskinäisen verkostoyhteistyöhön liittyvien asioiden valmistelu, kuten:

- laitosten yhteistoimintaelimen päätöksenteon valmistelu
- asiakirjaliikenteen hoitaminen
- asioiden dokumentointi
- laitosten yhteisten lausuntojen ja kannanottojen valmistelu
- pelastuslaitosten verkostoyhteistyön edistäminen
- pelastuslaitosten tiedonvälityksen parantaminen
- tarvittavia tukipalveluita, kuten
- kokousjärjestelyjä

- mahdollisten yhdessä sovittavien hankkeiden hallinnointia

Lisäksi palveluihin sisältyvät Suomen Kuntaliitto ry:n muiden asiantuntijoiden tarjoama yleinen neuvonta.

Laitosten yhteisten nettisivujen tekninen ylläpito, jonka Suomen Kuntaliitto ry voi hankkia erikseen sovittavalla tavalla ulkopuoliselta palvelun tuottajalta.

Valmistelutehtävissä Suomen Kuntaliitto ry:ssä tehtävä työ rajoittuu pelastustoimen yleiseen kehittämiseen liittyviin asioihin ja kokonaisuuden hoitaminen edellyttää pelastuslaitosten tuottavan itse tai kumppanuusverkoston avulla valmistelussa tarvittavaa aineistoa.

4 YHTEISTOIMINTA

Pelastuslaitosten yhteistyöelimenä toimii pelastusjohtajien kokous ja käytännön toimintaa hoitaa pelastusjohtajien yhdistyksen hallitus. Hallitus edustaa pelastuslaitoksia tämän sopimuksen tarkoittamissa asioissa yhdessä pelastusjohtajien puheenjohtajan kanssa.

Suomen Kuntaliitto ry:tä edustaa tämän sopimuksen tarkoittamissa asioissa yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö yksikön johtaja.

Sopijaosapuolet lähtevät siitä, että pelastustointa kehitetään kunnallisena toimintana ja erimielisyyksiä edunvalvonnan painotuksessa ei esiinny. Mikäli sopijaosapuolten edunvalvonnassa kuitenkin syntyy ristiriita pelastuslaitosten edunvalvontatavoitteiden ja Suomen Kuntaliitto ry:n edunvalvontatavoitteiden kesken, toimintatavasta sovitaan pelastusjohtajien puheenjohtajan ja yhdyskunta, tekniikka ja ympäristöyksikön johtajan välisessä neuvottelussa.

5 TEHTÄVÄÄN OSOITETUT HENKILÖT

Suomen Kuntaliitto ry:hyn palkataan henkilö, jonka tehtäviin kuuluu tämän sopimuksen mukaisten tehtävien hoitaminen sekä Suomen Kuntaliitto ry:n hänelle määräämät tehtävät.

Suomen Kuntaliitto ry toimii asianomaisen henkilön työnantajana.

6 PALVELUMAKSUN MÄÄRÄYTYMINEN

Pelastuslaitosten palveluista maksama palvelumaksu muodostuu jäljempänä määriteltynä osuutena edellä kohdassa 5 mainitun henkilön Suomen Kuntaliitto ry:lle aiheuttamista kustannuksista. Kustannuksia laskettaessa otetaan huomioon seuraavat asiat:

- Henkilön palkka
- Henkilöstösivukulut
- matkakulut
- työhuone, puhelin ja muut palvelut

- nettisivujen tekninen ylläpito (alihankinta ks. kohta 3)

7 PALVELUMAKSU

Edellä kohdassa 6 mainittujen periaatteiden mukaisesti määritellyistä kustannuksista Suomen Kuntaliitto ry maksaa 20 prosenttia vuonna 2012 ja 30 prosenttia vuonna 2013 ja sen jälkeen. Lopun kustannuksista maksavat pelastuslaitokset.

Pelastuslaitosten kustannukset jaetaan tasan niiden laitosten kesken, jotka tekevät tämän sopimuksen.

Ensimmäisenä vuonna palvelumaksun perusteena olevien kustannusten arvioidaan olevan 108 000 euroa.

Palvelumaksun perusteena olevia kustannuksia tarkistetaan vuosittain kunnallista palkkakehitystä vastaavalla osuudella.

8 PALVELUMAKSUN LASKUTUS

Suomen Kuntaliitto ry laskuttaa edellä mainittuun arvioon perustuvan palvelumaksun yhtenä eränä vuosittain maaliskuun aikana.

Mikäli todelliset kulut ovat arvioitua suuremmat, Suomen Kuntaliitto ry laskuttaa ne kunkin vuoden joulukuussa.

Palvelumaksuun lisätään voimassa olevan lainsäädännön mukainen ALV.

9 SOPIMUKSEN VOIMASSAOLO

Sopimus on voimassa 1.1.2012 - 31.12.2014 saakka ja se jatkuu automaattisesti vuodella, jollei sitä irtisanota asianomaisen vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Sopimus on irtisanottavissa ensimmäisen kerran 30.6.2014.

10 SOPIMUKSEN ALLEKIRJOITUS JA VOIMAANTULO

Samansisältöisiä sopimuksia on laadittu neljäkymmentäneljä 44 kappaletta, Suomen Kuntaliito ry:lle ja kullekin pelastuslaitokselle omansa. Sopimukset allekirjoittavat Suomen Kuntaliitto ry ja asianomainen pelastuslaitos.

Sopimus tulee voimaan 1.1.2012.
Henkilön rekrytointiin ja muut sopimuksen täytäntöön panoon liittyvät asiat voidaan käynnistää ennen sopimuksen voimaantuloa sen jälkeen, kun sopijaosapuolet ovat allekirjoittaneet sopimuksen.

Sopijaosapuolille toimitetaan kopiot kaikista allekirjoitetuista sopimuksista.

Helsingissä xx.xx.2010

Suomen Kuntaliitto ry Xxxx pelastuslaitos

Liite 43. Pelastustieto-lehden artikkelit

Tässä selvityksessä on viitattu tai käytetty taustatietoina seuraavia Palontorjunta ja Pelastustieto -lehden artikkeleita vuosilta 1990–2010. Artikkelit ovat ladattavissa zipattuina www.pelastuslaitokset.fi -sivustolta.

Vuosi 1990

1. 1990-luvun haasteet palo- ja pelastustoimelle, kirjoittajina Paavo Heikkonen, Sakari Lehtinen, Jouni Riskilä, Raimo Hakala, Heikki Tenhunen, Bo Nummelin ja Kai-Erik Berg (Palontorjunta 1/90 sivut 24–29).
2. Kuumalinja: Kolme ajankohtaista kysymystä pelastusosaston ylijohtajalle (Pekka Myllyniemen haastattelu) (Palontorjunta 1/90 sivu 21).
3. Muutoksen kynnyksellä, pääkirjoitus (Palontorjunta 3/90).
4. Kunnat tuloksellisia -kirjanen puhuttaa, Palokunnat kunnilta valtiolle, Kuumalinja: kolme kysymystä keskustelukirjan tekijälle (Markku Haikon haastattelu) sekä toimistopäällikkö Veikko Peltonen: Esimerkit eivät tue palokuntien siirtymistä valtion pelastushallinnon alaisuuteen (Palontorjunta 3/90 sivut 14–17).
5. Sisäministeri Jarmo Rantanen: VPK-toiminta ei saa näivettyä (Palontorjunta 7/90 sivut 10-11).
6. Sisäministeri Jarmo Rantanen: Rakennemuutos ravistelee palo- ja pelastustointa (Palontorjunta 8/90 sivut 8-9).
7. Askola, Myrskylä, Pornainen ja Pukkila ryhtyvät päivystysyhteistyöhön (Palontorjunta 10/90 sivut 20-21).

Vuosi 1991

8. Yhteistyö eri tasoilla: kunnissa, järjestöissä ja valtakuntien rajat ylittäen on tulevaisuuden kuva myös palo- ja pelastustoimesta sanoo läksiäishaastattelussaan pelastusylijohtaja Pekka Myllyniemi (Palontorjunta 8/91 sivut 26-29).

Vuosi 1992

9. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen: Kuntien välinen yhteistyö tuottaa säästöä turvallisuutta laskematta (Palontorjunta 2/92 sivu 11).

Vuosi 1993

10. Pääkirjoitus: Pelastustoimiko valtiolle?(Pelastustieto 3/93.)
11. Ylitarkastaja Heikki Paajanen: Kokonaisuudistus suunnitteilla, Aika on ajanut nykyisen palo- ja pelastustoimen ohitse (Pelastustieto 3/93 sivut 8-9).
12. Espoo, Rauma, Tampere: Palopäällystö hajautui kevätopintopäiville, Valtion VPK! (Pelastustieto 3/93 sivut 12-13.)
13. Kuntatalous koetuksella sekä Oikeaa säästämistä – ja väärää (Pelastustieto 3/93 sivu 16).
14. Pääkirjoitus: Järkevää säästämistä vain omilla ehdoilla (Pelastustieto 4/93).
15. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen Palo- ja pelastustoimen alueellista järjestelmää kehitettävä (Pelastustieto 4/93 sivu 109.
16. Pääkirjoitus: Tutkitaan pois! (Pelastustieto 5/93.)
17. Joutomiehen mietteitä: mm kuntien yhteistoiminnasta (Pelastustieto 6/93 sivu 16).
18. Kuntatalouden ahdinko ravistelee myös pelastustointa, Pelastustieto kartoitti ”säästötoimet” (Pelastustieto 7/93 sivut 8-10).
19. Pääkirjoitus: Olennaista on operatiivinen valmius (Pelastustieto 8/93).

20. Sisäministeri Mauri Pekkarinen: Kunta vai valtiokysymykseen ministeriön kanta lähiaikoina (Pelastustieto 8/93 sivut 8-9).
21. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen: Peruspalvelujamme ei pidä panna kaupan, ”Bisnespalokunta?” (Pelastustieto 8/93 sivut 16-17.)
22. Järjestönurkka, Sakari Lehtinen: Palo- ja pelastustoimi kunta, valtio (Pelastustieto 8/93 sivu 53).
23. Kuntaliiton hallitus linjasi palo- ja pelastustoimen kunnalliseksi toimialaksi, Kenttä reagoi voimakkaasti valtiollistamista vastaan (Pelastustieto 9/93 sivut 8 -11).
24. Kalvo, joka hiljensi kokousväen (Pelastustieto 9/93 sivut 12-14).
25. Kunta vai valtio? Työryhmä asetettu – puheenjohtajana kansliapäällikkö Juhani Perttunen (Pelastustieto 10/93 sivut 12-14).

Vuosi 1994

26. Pääkirjoitus: Aikalisä (Pelastustieto 1/94).
27. Sisäministeri Mauri Pekkarinen: Päätökset eivät voi olla sellaisia, joita kunnat eivät hyväksy (Pelastustieto 1/94 sivu 10).
28. Vain muutaman kirjaimen vuoksi (Pelastustieto 1/94 sivu 11).
29. Yliopettaja Reijo Tolppi: Pelastustoimelle pienenevästä kakusta entistä kapeampi siivu (Pelastustieto 1/94 sivut 16-17).
30. Valtiollistamien puolesta ei ole ennakkokantaa muodostettu, vakuutti kansliapäällikkö Juhani Perttunen Turkuun kokoontuneelle palopäällystölle (Pelastustieto 3/94 sivut 8-9).
31. Turun seudulle muodostumassa viiden kunnan aluepalokunta (Pelastustieto 3/94 sivut 30-31).
32. Pääkirjoitus: Pelastustoimen kuntayhteistyö etenee kuntien omilla ehdoilla (Pelastustieto 4/94).
33. Perttusen peha-työryhmälle jatkoaika syyskuun loppuun (Pelastustieto 5/94 sivu 13).
34. Pääkirjoitus: Pelastustointa ei valtiollisteta (Pelastustieto 7/94).
35. Järjestönurkka, toimitsija Aarre Nord KTV: Palo- ja pelastustoimi murroksen edessä (Pelastustieto 7/94 sivu 43).
36. Sisäministeri Mauri Pekkarinen: Piste valtiollistamisspekulaatioille (Pelastustieto 8/94 sivu 15).
37. Hallitusneuvos Esko Koskinen sisäasiainministeriö: Pelastushallintotyöryhmän mietintö määrittelee keskeisimmät linjaukset (Pelastustieto 9/94 sivut 14-15).
38. Pelastustoimessa uudistumisen aika sanoo pelastusylijohtaja Pentti Partanen tapahtumarikkaan vuoden tilinpäätöksenä (Pelastustieto 10/94 sivut 8-11).

Vuosi 1995

39. Ylitarkastaja, pelastuslakityöryhmän sihteeri Mika Kättö, sisäasiainministeriö, pelastusosasto: Pelastustoimilain valmistelutyö käynnissä (Pelastustieto 8/95 sivu 10).
40. SPPL:n uusi puheenjohtaja Jarmo Sirola: Uutta lakia käsiteltäessä huolehdittava että apu on nopeaa ja järjestäytynyttä (Pelastustieto 9/95 sivu 14).
41. Varatuomari Antero Oksanen Suomen Kuntaliitto: Kuntalaki ja pelastustoimi (Pelastustieto 9/95 sivut 30-31).

Vuosi 1996

42. Pääkirjoitus: Laki pelastusvalmiudesta (Pelastustieto 1/96).
43. Pääkaupunkiseudulla hyvät kokemukset laajennetun yhteistyön kokeiluvuodesta (Pelastustieto 2/96 sivu 13).

44. Talous puhutti, Palopäällystö kokoontui opintopäivilleen Kemiin, Pelot voidaan nyt haudata (Pelastustieto 3/96 sivut 73-74).
45. Pääkirjoitus: Lausuntokierros on käynnistynyt (Pelastustieto 5/96).
46. Laki pelastustoimesta, Lakityöryhmä esittää odotetusti kahden lain yhdistämistä (Pelastustieto 5/96 sivut 8-11).

Vuosi 1997

47. Ylitarkastaja Mika Kättö sisäasiainministeriön pelastusosasto: Pelastushallinto uusissa suurlääneissä (Pelastustieto 4/97 sivut 24-25).
48. Pääkirjoitus: Väestönsuojelu vaarassa jäädä vaille riittävää huomiota? Ja Falck rantautui Suomeen (Pelastustieto 5/97).
49. Lakiehdotus palopäällystöliiton pääpuheenaihe Forssassa (Pelastustieto 9/97 sivut 16-17).
50. Vuosituhat vaihtuu – miten käy pelastustoimen? (Pelastustieto 10/97 sivut 10-11.)

Vuosi 1998

51. Pelastustoimilaki eduskunnasta aikaisintaan syysistuntokaudella (Pelastustieto 3/98 sivut 10-11).
52. Pääkirjoitus: Ketunhäntä kainalossa? (Pelastustieto 5/98.)
53. Pääkirjoitus: Täydentävä järjestelmä (Pelastustieto 6/98).
54. Pääkirjoitus: Valtiollistamishanke elää kulisseissa (Pelastustieto 7/98).
55. Puheenjohtaja Rainer Alholta jyrkkä ei valtiollistamishankkeelle, Kuntaliiton kannanotto katkera yllätys alalle (Pelastustieto 7/98 sivut 8-10).
56. Sisäministeri Jan-Erik Enestam: Uhkiin on viisaampaa reagoida etukäteen kuin vasta pakon edessä (Pelastustieto 7/98 sivu 11).
57. Pääkirjoitus: Poliittinen kysymys (Pelastustieto 8/98).
58. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö: Kuntaliiton tavoite ei ole turvallisuuden kannalta perusteltu (Pelastustieto 8/98 sivut 8-9).
59. Hallintoministeri Jouni Backman: Kuntaliiton valtiollistamisesitys on vakavan harkinnan arvoinen (Pelastustieto 9/98 sivu 8).
60. Pääkirjoitus: Missä keskustelu viipyy? (Pelastustieto 10/98).
61. Hallintoministerin erityisavustaja: Pelastustoimen isännyys hallitusohjelmakysymys (Pelastustieto 10/98 sivut 12-13).
62. Järjestönurkka, toimitusjohtaja Heikki Paajanen Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö: Paikallistason pelastustoimiko valtiolle? (Pelastustieto 10/98 sivu 51.)

Vuosi 1999

63. Pääkirjoitus: Tulevaisuusbarometri asettaa Kuntaliiton uuteen tilanteeseen (Pelastustieto 1/99).
64. Keskustelua pelastustoimen isännästä (Pelastustieto 1/99 sivut 20-22).
65. Roiskeita (Pelastustieto 1/99 sivu 22)
66. Pääkirjoitus: Paljon porua, vähän villoja (Pelastustieto 2/99).
67. Mielipide: Pelastustoimen isäntä? (Pelastustieto 2/99 sivu 50.)
68. Pääkirjoitus: Pelastustoimen isännyys kaipaa vielä selvityksen…(Pelastustieto 3/99).
69. Palopäällystö Kouvolassa Hätäkeskusten ja pelastustoimen tulevaisuus ratkaistava kokonaisuutena (Pelastustieto 3/99 sivut 11-13).
70. Valtiollistaminen romahduttanut Viron VPK-järjestelmän (Pelastustieto 3/99 sivut 14-16).
71. Pääkirjoitus: Selvitystyön valmistelu pelastusylijohtajan käsissä (Pelastustieto 4/99).

72. SPPL:lta laaja selvitys isäntäkysymyksestä, VPK:oilta kunnalliselle järjestelmälle 75 %:n tuki (Pelastustieto 4/99 sivut 6-8).
73. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen: Hätäkeskukset valtiolle ja osaksi poikkeusolojen johtokeskuksia (Pelastustieto 4/99 sivut 8-9).
74. Pääkirjoitukset: Vuosituhannen toimeksianto ja Kuntalaiset kannattavat nykypalokuntaa sekä Miksi ei? (Pelastustieto 5/99).
75. Pekka Myllyniemestä selvitysmies (Pelastustieto 5/99 sivu 10).
76. Lyhyesti eli kannanottoja uudesta laista ja pelastustoimen isännästä (Pelastustieto 5/99 sivu 12).
77. Pääkirjoitus: Maaherran tarkka analyysi (Pelastustieto 6/99).
78. Vapaaehtoiset palokunnat saavat neuvottelukunnan (Pelastustieto 6/99 sivut 12-13).
79. Pääkirjoitus: Vuosituhat vaihtuu isojen asioiden keskellä (Pelastustieto 7/99).
80. Suomen Kuntaliiton tutkimus: Valtiollistamiselle vain niukka kannatus (Pelastustieto 7/99 sivu 17).
81. Selvitysmiehen työ etenee (Pelastustieto 7/99 sivu 24).
82. Valtiollistaminen epäilyttää markkinajohtajaakin (Pelastustieto 7/99 sivut 38-40).
83. Hyvin hoidetuista pelastuslaitoksista tehty pahoja poikia (Pelastustieto 9/99 sivut 11-13).
84. Selvitysmiehen malli maakunnallinen pelastustoimi (Pelastustieto 10/99 sivut 8-11).

Vuosi 2000

85. Selvitysmies Pekka Myllyniemi juhlaseminaarissa: Suomessa tulevaisuudessa 30 ”suurpalokuntaa”? (Pelastustieto 1/00 sivut 8-9.)
86. Pääkirjoitus: Nyt se tiedetään tutkittunakin – kunta on parempi isäntä kuin valtio (Pelastustieto 2/00).
87. Selvitysmies Pekka Myllyniemi: Pelastustoimi säilyy kunnallisena toimintana (Pelastustieto 2/00 sivut 8-9).
88. Roiskeita (Pelastustieto 2/00 sivu 38).
89. Järjestönurkka, toimitsija Aarre Nord: Pelastustoimen muutosprosessi (Pelastustieto 2/00 sivut 64-65).
90. Pääkirjoitus: Myönteinen vastaanotto (Pelastustieto 3/00).
91. Kommentteja selvitysmiehen raportista (Pelastustieto 3/00 sivut 12-21).
92. Roiskeita (Pelastustieto 3/00 sivu 22).
93. Selvitysmies Pekka Myllyniemi: VPK-toiminnan turvaaminen välttämätöntä (Pelastustieto 3/00 sivu 23).
94. Palopäällystöliitto kevät opintopäivillä Lahdessa: Myönteistä palautetta Myllyniemen raportille (Pelastustieto 3/00 sivut 26-27).
95. Järjestönurkka, koulutuspäällikkö Pekka Tähtinen Suomen Palopäällystöliitto ry: Harvoin ovat muutokset olleet yhtä suuria (Pelastustieto 3/00 sivu 43).
96. Pääkirjoitus: Alueellinen pelastustoimi valtioneuvoston mieleen (Pelastustieto 4/00).
97. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen: Pelastustoimessa jälleen uudistumisen aika (Pelastustieto 4/00 sivut 8-9).
98. Valtion hätäkeskuslaitos aloittaa vuoden 2001 alussa (Pelastustieto 4/00 sivut 28-29).
99. Sisäministeri Kari Häkämies Pelastustiedolle: Alueellistamisella on takanaan poliittinen tuki (Pelastustieto 5/00 sivut 8-10).
100. Toimitusjohtaja Heikki Paajanen: VPK-toiminnan edellytykset hyvät myös jatkossa (Pelastustieto 5/00 sivut 22-24).
101. Suomeen kolmetoista plus yksi hätäkeskusta (Pelastustieto 6/00 sivut 42-43).
102. Tarja Oksanen ja Tero Paasiluoto alueellisen pelastustoiminnan koordinaattoreiksi (Pelastustieto 7/00 sivu 21).

103. Varkauden malli puhutti KTV:n opintopäivillä Varkaudessa (Pelastustieto 8/00 sivut 30-31).
104. Roiskeita (Pelastustieto 10/00 sivu 29).

Vuosi 2001

105. Pääkirjoitukset: Vuosituhannen taite jää pelastustoimen historiaan ja Uusi valtakunnallinen yhdistys pelastusalalle (Pelastustieto 1/01).
106. Alueellinen pelastustoimi vielä ensiaskelmilla, maakunnissa alkaa olla jo kiire (Pelastustieto 1/01 sivut 8-11).
107. Suomen Sopimuspalokuntien liitto ry perustettu: VPK:oille ja PvPK:oille edunvalvontajärjestö (Pelastustieto 1/01 sivu 19).
108. Espoon aluepelastuslaitoksesta Suomen toiseksi suurin palokunta (Pelastustieto 1/01 sivut 20-21)
109. Pääkirjoitus: Aasinsiltana doping ja moraali (Pelastustieto 2/01).
110. ”Noin 30” tarkentunut 21 pelastustoimen alueeksi (Pelastustieto 2/01 sivut 8-11).
111. Pääkirjoitus: Väärä hälytys (Pelastustieto 3/01).
112. Päällystö jyrkkänä. Kalustorahoja ei saa käyttää aluesuunnitteluun (Pelastustieto 3/01 sivut 8-9).
113. Sisäministeriöllä edessä mittava lausuntoruuhka (Pelastustieto 3/01 sivut 10-11).
114. Roiskeita (Pelastustieto 3/01 sivu 15).
115. Järjestönurkka, Aarre Nord KTV:n sopimustoimitsija: Ajatuksia pelastustoimen aluejakoa koskevasta lakiluonnoksesta (Pelastustieto 3/01 sivu 35).
116. Pääkirjoitukset: Lausunnot annettu ja Kalustoraha on korvamerkitty määräraha (Pelastustieto 4/01).
117. Lausunnot jätetty rivakka käsittely edessä (Pelastustieto 4/01 sivut 12-25).
118. Roiskeita (Pelastustieto 4/01 sivu 26).
119. Järjestönurkka, Olli-Pekka Ojanen: ”Tuulessa on keskityttävä merenkulkuun” (Pelastustieto 4/01 sivu 53).
120. Osahankkeet ja työryhmien kokoonpanot (Pelastustieto 5/01 sivu 14).
121. 14 500 asukasta ei voi olla väärässä: Kuntalaiset tyytyväisiä pelastustoimen hoitoon (Pelastustieto 5/01 sivu 15).
122. Pääkirjoitus: Vaihtoehdot vähissä (Pelastustieto 6/01).
123. Roiskeita (Pelastustieto 6/01 sivu 21).
124. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen: Pelastustoimessa tapahtuu (Pelastustieto 7/01 sivut 8-9).
125. Roiskeita (Pelastustieto 7/01 sivu 15).
126. Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Kietäväinen: Valtionosuudet ja rahastoraha pitää turvata alalle myös jatkossa (Pelastustieto 8/01 sivu 27).
127. Satakunnassa valmis aluejako- ja hallintomalli (Pelastustieto 8/01 sivut 30-31).
128. Valistus- ja neuvontatyö etsii muotoaan: Ennaltaehkäisevän työn tehostaminen alueellisissa pelastuslaitoksissa (Pelastustieto 9/01 sivu 15).
129. Tuomo Karjalainen: Pelastustoimen alueellistamishanke organisaatioiden yhteistyön näkökulmasta, tehokkain hallintomalli perustuu keskuskuntaan (Pelastustieto 9/01 sivut 16-18).
130. Pirkanmaalle syntymässä keskuskuntajohtoinen alueellinen pelastustoimi (Pelastustieto 9/01 sivu 19).
131. Alueellistamien vaatii hyvää markkinointia (Pelastustieto 9/01 sivut 20-21).
132. Pääkirjoitus: Alueellisen pelastustoimen alueita syntynee 21 (Pelastustieto 10/01).
133. Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta hyväksytty (Pelastustieto 10/01 sivut 8-9).

134. Valtakunnallisen sopimuksen pohjaksi valmistumassa palokuntien arviointijärjestelmä (Pelastustieto 10/01 sivut 22-23).

Vuosi 2002

135. Pääkirjoitus: Karavaani kulkee (Pelastustieto 1/02).
136. Alueiden määrä lisääntyi yhdellä: Kunnissa puitu uutta pelastustoimialuejakoa (Pelastustieto 1/02 sivut 8-9).
137. Pääkirjoitus: Alueet lyöty lukkoon (Pelastustieto 2/02).
138. Järjestönurkka, Aarre Nord sopimustoimitsija KTV: Alueelliset pelastuslaitokset ovat todellisuutta (Pelastustieto 2/02 sivut 46-47)
139. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen: Pallo on nyt kunnilla (Pelastustieto 3/2002 sivut 8-9).
140. Pirkanmaan pelastustoimi tähtää vuoden 2003 alkuun (Pelastustieto 3/02 sivut 10-11).
141. Pirkanmaa ensimmäinen: Edunvalvonta muuttuu (Pelastustieto 3/02 sivu 12).
142. Sopimuspalokuntien edut eivät tule huononemaan (Pelastustieto 3/02 sivu 13).
143. Roiskeita (Pelastustieto 3/02 sivu 20).
144. Roiskeita (Pelastustieto 4/02 sivu 19).
145. Työn murroksen tuulet puhaltavat - kenties myös pelastustoimessa? (Pelastustieto 4/02 sivut 21-22).
146. Mielipiteet: Aluepelastuslaitos on riskiyhteiskunnan turva ja VES:n määräykset pätevät uudessakin järjestelmässä (Pelastustieto 4/02 sivu 23).
147. Aluepelastustoimi synnyttää VPK-yhteenliittymiä (Pelastustieto 5/02 sivu 25).
148. Järjestöjen rooli muutosten tiellä (Pelastustieto 6/02 sivu 64).
149. Nyt on tilaisuus muuttaa pelastusalaa (Pelastustieto 6/02 sivu 65).
150. Varsinais-Suomen alueellinen pelastustoimi tähtää vuoden 2004 alkuun (Pelastustieto 6/02 sivut 66-67).
151. Alueellinen pelastustoimi puhutti KTV:n opintopäivillä (Pelastustieto 8/02 sivut 28-29).
152. Pelastustoimen edunvalvonnan tulevaisuus aluepelastuslaitoksissa (Pelastustieto 8/02 sivut 46-47).
153. Alueellistamisella tiukka aikataulu (Pelastustieto 9/02 sivut 14-15).
154. Kehittämishankkeen nykytila (Pelastustieto 9/02 sivu 15).
155. Keski-Suomen maakunta tarjoutuu pilotiksi (Pelastustieto 9/02 sivut 16-17).
156. Tutkija Olavi Kallio Tampereen yliopisto: Kunnallishallinnon ja –talouden näkökulma (Pelastustieto 9/02 sivut 16-18).
157. Me teemme juuri niin hyvän järjestelmän kuin ansaitsemme, palopäällystö runsaslukuisana tiedonhaussa (Pelastustieto 9/02 sivut 18 – 19).
158. Vapaaehtoispäällystö koolla Vaasassa: Selviytymispeli on alkanut pelatkaamme yhdessä (Pelastustieto 9/02 sivut 32-35).
159. Tavoitteena turvallisuuskulttuurin edistäminen (Pelastustieto 9/02 sivu 36).
160. Pääkirjoitukset: Viimehetkille menee ja Lainattu jälkikirjoitus (Pelastustieto 10/02).
161. Mikään julkisten palvelujen sektori ei ole ikinä saanut näin hyvää palautetta (Pelastustieto 10/02 sivut 10-13).
162. Työryhmä luovutti kehittämisohjelmansa: Alueellisille pelastustoimille nimittävä VPK-vastuuhenkilö (Pelastustieto 10/02 sivut 14-16).
163. Roiskeita (Pelastustieto 10/02 sivu 17).
164. Alueellinen pelastustoimi sairaalan ulkopuolisen ensihoitopalvelun tuottajana (Pelastustieto 10/02 sivut 18-20).
165. Pelastusjohtaja Olli-Pekka Ojanen: Alueellinen pelastustoimi käynnistyi (Pelastustieto 10/02 sivut 22-24).

Vuosi 2003

166. Uusi sopimus vahvistaa vapaaehtoisten palokuntien aseman (Pelastustieto 1/03 suvut 16-17).
167. Tilannekatsaus helmikuussa 2003 (Pelastustieto 1/03 sivu 18).
168. Tekninen päällikkö Kimmo Markkanen Espoon pelastuslaitos: Tietotekniikka alueellisessa pelastustoimessa (Pelastustieto 1/03 sivut 32-35).
169. Alueellinen pelastustoimi ei ole uusi idea (Pelastustieto 1/03 sivut 40-41)
170. Pelastuslaki luo puitteet alueelliselle pelastustoimelle (Pelastustieto 2/03 sivu 9).
171. Kanta-Häme etenee aikataulussa (Pelastustieto 2/03 sivu 10).
172. Aikataulu kuntien toimenpiteiksi (Pelastustieto 2/03 sivu 11).
173. Satakunnan pelastuslaitos kehitystiensä alkutaipaleella (Pelastustieto 3/03 sivut 24-25).
174. Pääkirjoitus: Kuntien kokemat uhat syytä huomioida pelastusalueilla (Pelastustieto 4/03).
175. Kuntien näkemyksiä alueellisesta pelastustoimesta selvitetty: Uhkakuvana kustannusten nousu (Pelastustieto 4/03 sivu 10).
176. Roiskeista (Pelastustieto 4/03 sivu 41).
177. Pääkirjoitukset: Pelastustoimen asiantuntijarooli näkyvämmin esille ja Yhteistyöllä pienuutta torjumaan (Pelastustieto 5/03).
178. Pelastusylijohtaja tutustuu kaikkiin pelastuslaitoksiin, Pohjanmaalta aloitettiin (Pelastustieto 6/03 sivu 11).
179. Pääkirjoitus: Luontevan väliaskeleen mahdollisuus (Pelastustieto 7/03).
180. Alueellistamisen haasteet esillä Jyväskylässä (Pelastustieto 7/03 sivu 19).
181. Palkkakysymys hiertää Keski-Uudellamaalla (Pelastustieto 8 sivu 42).
182. Varsinais-Suomen valmistelut hyvässä vauhdissa (Pelastustieto 8/03 sivu 43).
183. Vapaaehtoistoiminta korostui Etelä-Pohjanmaalla (Pelastustieto 8/03 sivu 44).
184. Naisiin ja nuoriin huomio Pohjois-Karjalassa (Pelastustieto 8/03 sivu 45).
185. Pääkirjoitus: Muurinmurtaja vai koekaniini (Pelastustieto 10/03).
186. Alueellinen pelastustoimi (Pelastustieto 19/03 sivut 22-26).
187. Vuoden 2003 aikana Pelastustieto esitteli kaikki 22 pelastusjohtajaa, jotka tässä on esitelty aakkosjärjestyksessä riippumatta lehden numerosta. (Pelastustieto 2003 aikana).

Vuosi 2004

188. Paloautot hankitaan nyt keskitetysti (Pelastustieto 1/04 sivut 18-19).
189. Länsi-Uudellamaalla kuultiin myös pientä Nummi-Pusulaa (Pelastustieto 1/04 sivut 38-39).
190. Vanhat viisaudet esiin Keski-Uudellamaalla (Pelastustieto 1/04 sivut 44-45).
191. Etelä-Savon pelastuslaitosta valmennetaan toimivammaksi (Pelastustieto 1/04 sivu 49).
192. Vartiointiala pelastuspalvelun markkinoita etsimässä (Pelastustieto 1/04 sivut 56-57).
193. Pääkirjoitus: Valtiollistamisesta taas kerran (Pelastustieto 3/04).
194. Valtiollistaminen ajan kysymys (Pelastustieto 3/04 sivut 13-14).
195. ”Kuntien välistä epäluuloa vielä havaittavissa (Pelastustieto 3/04 sivu 40).
196. ”Ennalta ehkäisyä vietävä nyt eteenpäin” (Pelastustieto 3/04 sivu 41).
197. Valtio ei ole hamuamassa itselleen uusia tehtäviä (Pelastustieto 3/04 sivu 42).
198. Katajamäki: Kenen joukossa seisot? (Pelastustieto 4/04 sivu 57.)
199. Valtiovarainministeri Antti Kalliomäki: Pelastustoimen valtiollistamiseen ei ole varoja eikä haluja (Pelastustieto 6/04 sivut 70-71).
200. Valtiollistamishankkeita ei käynnissä (Pelastustieto 6/04 sivu 72).
201. Ministeri Seppo Kääriäinen: Alueellistaminen tehostanut pelastustointa (Pelastustieto 6/04 sivut 88-89).

202. Katajamäki: Valtiovarainministeriö puhalsi pelin poikki, puolustusministeriö hämmensi suunnitelmillaan (Pelastustieto 7/04 sivu 53).
203. Kuntaliiton Risto Parjanne: Valtio voisi hoitaa pelastustoimen (Pelastustieto 8/04 sivu 9).
204. Pelastusjohtajat odottavat enemmän järjestöiltä (Pelastustieto 9/04 sivu 49).

Vuosi 2005

205. Luottamusmiesjohto: Pääkaupunkiseutu tarvitsee yhteisen pelastuslaitoksen (Pelastustieto 1/05 sivu 17).
206. Itä-Suomen pelastuslaitokset tekevät hankintoja yhdessä (Pelastustieto 1/05 sivu 21).
207. Oulun pelastuslaitos vaihtoi kaksivuorojärjestelmään (Pelastustieto 1/05 sivu 36).
208. Vesa Parkko johtaa pelastusjohtajia (Pelastustieto 2/05 sivu 25).
209. Pääkirjoitus: Pelastusalan pohdittava valtiollistamisen merkitystä (Pelastustieto 5/05).
210. Mitä valtiollistaminen voisi merkitä pelastustoimelle? (Pelastustieto 5/05 sivut 14-15).
211. Pelastusjohtajat haluavat pelastuslaitoksista Euroopan tehokkaimmat (Pelastustieto 5/05 sivu 37).
212. Itä-Uudenmaan uudella pelastusjohtajalla pitkä ura Porvoossa (Pelastustieto 5/05 sivu 48).
213. Pelastusjohtajat: Valtiollistaminen ei saa olla vain omistajan vaihdos (Pelastustieto 8/05 sivu 9).
214. Luottamusmies: Kunnat löytäneet sovun (Pelastustieto 8/05 sivu 23).
215. Pääkirjoitus: Kuullaanko joulukuussa valtiollistamisen perustelut (Pelastustieto 9/05).
216. Leena Karessuon työryhmän valtiollistamisselvitys valmistumassa: ”Molemmat vaihtoehdot yhä aidosti mukana” (Pelastustieto 9/05 sivut 14-15).
217. Kehittämispäällikkö Taisto Hakala ihmettelee valtiollistamiskeskustelun puutetta. Leivotaanko tässä kakkua ilman reseptiä? (Pelastustieto 9/05 sivut 28-29.)
218. Kuntaliiton Kietäväinen: Valtio ohjaa ja kunnat maksavat pelastustoimen (Pelastustieto 9/05 sivu 39).
219. Palopuhe, Marko Partanen: Valtiollistaminen haisee (Pelastustieto 9/05 sivu 48).
220. Pääkirjoitus: Pelastustoimi pysyy kunnallisena ja pulinat pois (Pelastustieto 10/05).
221. Sisäministeriössä ei kannateta pelastustoimen valtiollistamista. Alueellinen pelastustoimi saa jatkaa (Pelastustieto 10/05 sivut 6-8).
222. Pelastusjohtajat sanovat ei valtiollistamiselle (Pelastustieto 10/05 sivut 11-13).
223. SM:n ja Kuntaliiton selvitys: Alueellistaminen ei nostanut pelastustoimen kustannuksia (Pelastustieto 10/05 sivut 22-23).
224. ”Pelastustoimen pitäisi hyötyä valtiollistamisesta” (Pelastustieto 10/05 sivu 63).

Vuosi 2006

225. Omistaja ottaa uusia ohjia pelastustoimessa (Pelastustieto 9/06 sivu 15).
226. Palokuntasopimusten uusiminen yhä käynnissä muutamilla alueilla (Pelastustieto 9/06 sivut 16-22).

Vuosi 2007

227. Pelastuslaitosten nettokustannukset pysyneet ennallaan (Pelastustieto 1/07 sivu 21).
228. Falck ei rynni Suomen pelastusalan markkinoille (Pelastustieto 1/07 sivu 59).
229. Luottamusmiesjohto: Neuvottelukunta sanansaattajana (Pelastustieto 3/07 sivu 69).
230. Pääkirjoitus: Ottaako hätäkeskusselvitys kantaa pelastustoimen valtiollistamiseen (Pelastustieto 5/07).

231. Kumppanuushanke tehostaa valtakunnallista yhteistyötä (Pelastustieto 10/07 sivu 19).

Vuosi 2008

232. Pääkirjoitus: Kuntapäättäjille oppia alueelliseen ajatteluun (Pelastustieto 5/08).
233. Kuntien edustajilta kritiikkiä kustannuksista (Pelastustieto 5/08 sivut 15-17).
234. Aluelaitosten valtakunnallinen hanke hyvässä vauhdissa. Kumppanuus käyntiin kärkihakkeilla (Pelastustieto 6/08 sivut 64-65).
235. Vieraamme, kehittämispäällikkö Markku Haiko Kuntaliitosta: Kumppanuus on elinehto (Pelastustieto 7/08 sivu 27).

Vuosi 2009

236. ”Pelastustoimi tarvitsee valtakunnallisen kehittäjän”, pelastusjohtajien pj. Olli-Pekka Ojanen perää pelastusalalle omaa tulevaisuusasiakirjaa (Pelastustieto 4/09 sivut 15-17).
237. Partanen: Kehittämistyön lähdettävä kunnista (Pelastustieto 5/09 sivu 6).
238. Pelastuslaitosten kumppanuushanke synnyttää yhteisen kehittämisohjelman (Pelastustieto 5/09 sivut 53-54).

Vuosi 2010

239. Palontorjunnan & Pelastustiedon kuusi vuosikymmentä (Pelastustieto 1/10 sivut 19-25).
240. Vuoden palomies, Piia Vähäsalo: ”Hyvät hankkeet yhteistyöllä hyviksi käytännöiksi” (Pelastustieto 1/10 sivut 30-33).
241. Vieraamme, Vesa Parkko SPPL:n puheenjohtaja: Pelastustoimi tehokkain turvallisuusviranomainen (Pelastustieto 3/10 sivu 21).
242. Oulu-Koillismaan pelastusjohtaja Keijo Rantanen: ”Kuusi aluelaitosta riittäisi” (Pelastustieto 7/10 sivut 16-17).
243. Pelastuslaitokset pohtivat yhteistä asiamiesjärjestelmää kehittämishankkeisiin. Laitosten yhteistyötä tarvitaan (Pelastustieto 10/10 sivut 11-12).
244. Vieraamme Pekka Hallberg korkeimman hallinto-oikeuden presidentti: Yhteiskunnan varautumisessa ennakoivaan riskien arviointiin (Pelastustieto 10/10 sivu 31).
245. Pelastustieto julkaisi vuoden 2010 ensimmäisessä numerossa sisäasiainministeri Anne Holmlundin ja suurehkon asiantuntijajoukon arvioita pelastustoimesta vuonna 2025. Tähän on koottu nuo arviot. (Pelastustieto 1/10.)