

# **Pelastustoimen palvelutaso Pelastustoimen alueellistamisen vaikutukset 2004 – 2010**

**Yliopistotutkija Olavi Kallio**

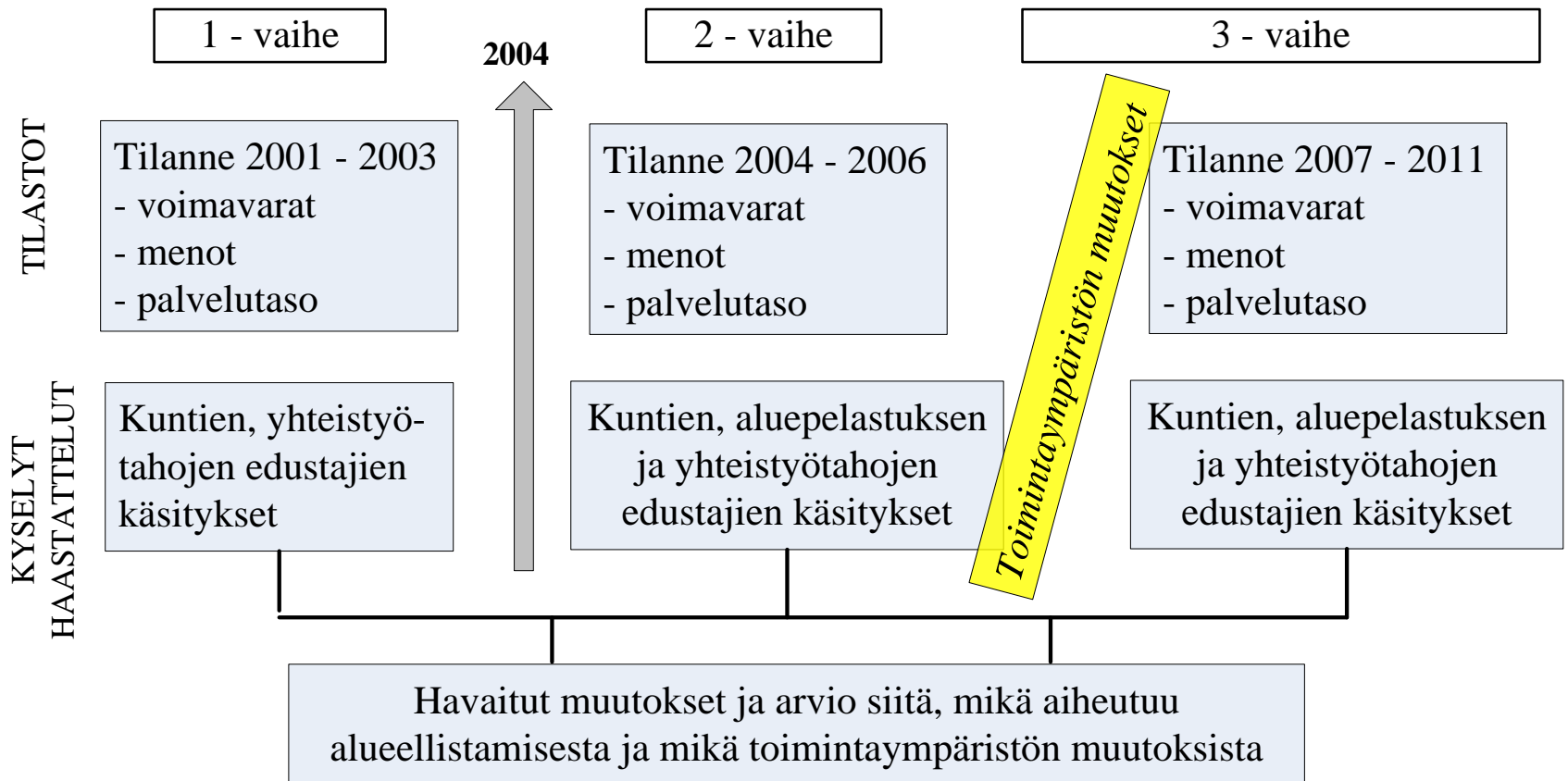
Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu (JKK)

TURVALLINEN SUOMI –SEMINAARI 29.5.2012

Marina Congress Center. Helsinki

# Pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksia selvittävän tutkimuksen asetelma

**Keskeisiä kysymyksiä:** Miten pelastustoimen alueuudistus on vaikuttanut palvelutasoon, kustannuksiin, kuntien ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin? Miten kuntien edustajat ovat kokeneet uudistuksen?



# Seurantatutkimuksen otanta

Seurantatutkimus perustuu alueelliseen otantaan, jossa ovat viiden pelastusalueen kaikki kunnat. Havaintoaineisto (tilastot, kyselyt ja haastattelut) on koottu seuraavista pelastusaluista ja niillä olevista kunnista.

Pelastustoimen alue	Kuntia 2002	Kuntia 2006	Kuntia 2010
Länsi Uusimaa	15	15	12
Päijät-Häme	12	12	12
Keski-Suomi	30	30	23
Pirkanmaa	33	33	24
Kainuu	10	10	9
<b>Otoskuntia yhteensä</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>80</b>

Kolmannen vaiheen tutkimuksessa kuntia tarkastellaan tilastollisissa analyyseissä vuoden 2010 kuntajaon mukaan. Kuntiin suunnatut kyselyt lähetettiin syys-lokakuussa 2011 ja tuolloin otosalueella oli 77 kuntaa.

# Pelastustoimen palvelutasoa määrittävät tekijät ja niiden mittarit

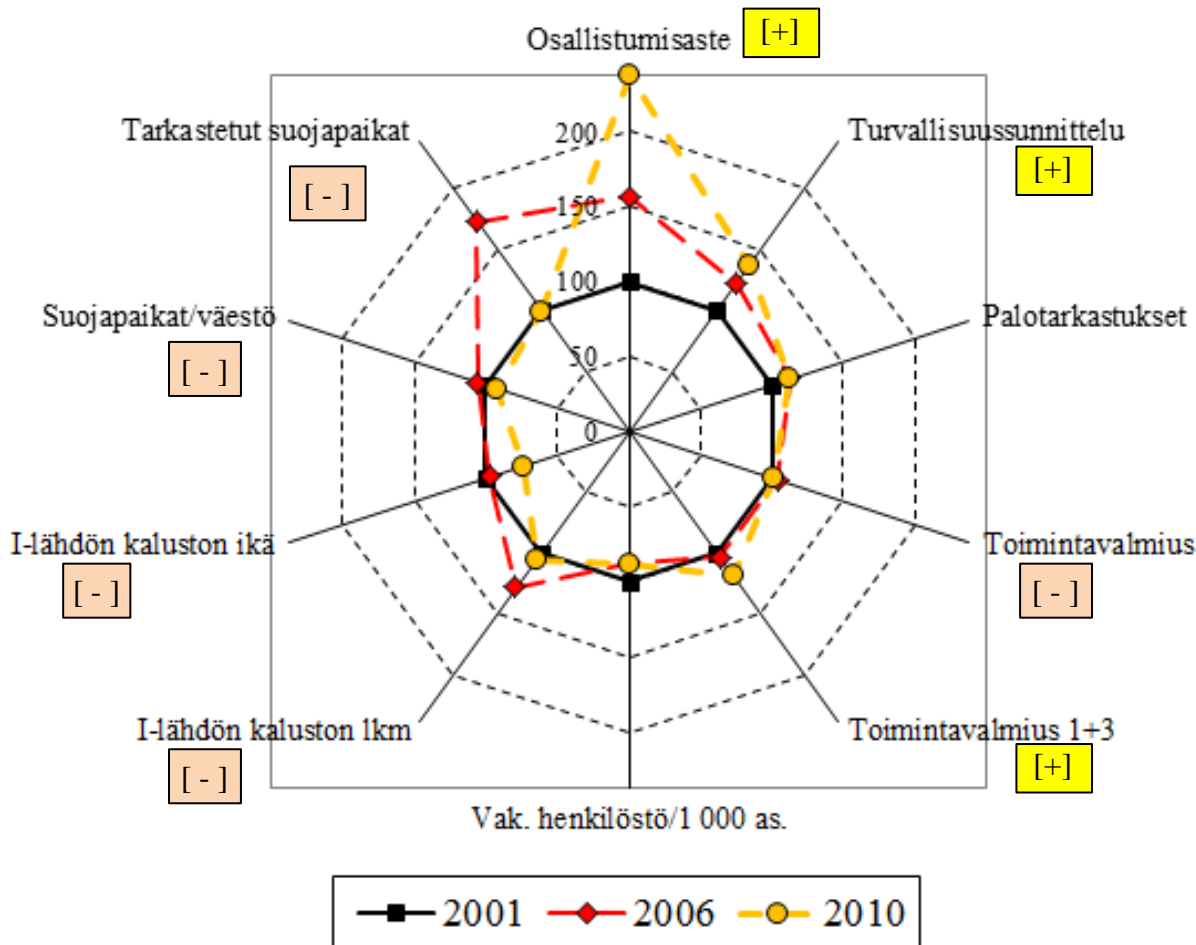
Määriteltiin seurantatutkimuksen I. vaiheessa vuonna 2003

<b>Palvelutasoa määrittävä tekijä</b>	<b>Palvelutason mittari</b>
<b>A. Onnettomuuksien ehkäisy</b>	<b>A1 Valistus ja neuvottelutilaisuuksiin osallistuneet</b>
	<b>A2 Turvallisuussuunnitelmat</b>
	<b>A3 Palotarkastukset</b>
<b>B. Pelastustoimen toimintavalmius</b>	<b>B1 Toimintavalmiusaika*</b>
	<b>B2 Henkilöstö, sen määrä ja laatu</b>
	<b>B3 Kalusto, sen lukumäärä ja keski-ikä</b>
<b>C. Väestönsuojelun palvelutaso</b>	<b>C1 VSS -tehtäviin sijoitettujen henkilöiden lukumäärä /tavoitemäärät</b>
	<b>C2 Suojapaikat ja tarkastetut suojapaikat</b>

\* Toimintavalmiusajalla tarkoitetaan hälytyshetkestä avun saapumiseen onnettomuuspaikalle kuluvaa aikaa.

# Tiivistelmä palvelutason mittareista 2001 – 2010 (Pronto)

Vuotta 2001 kuvaava tulos perusvuosi, ja se on vakioitu luvuksi 100. Vuosien 2006 ja 2010 käyrät ilmaisevat muutoksen perusvuoteen verrattuna. Jos vakioitu tulos on suurempi kuin 100, kehityssuunta kyseisellä mittarilla mitattuna on ollut myönteinen vuoteen 2001 verrattuna, ja pienempi kuin 100, muutos on ollut kielteinen.



Kolmen mittarin (toimintavalmiusaika, toimintavalmiusaika vahvuudella 1+3 ja kaluston keski-ikä) toivottava kehityssuunta on aleneva. Kuviossa nämä mittarit on käännetty siten, että esitetyt arvot ovat sitä parempia, mitä kauempana ne ovat ytimeistä.

Vuoden 2006 käyrä on lähtötasoa kuvaavan luvun 100 yläpuolella lukuun ottamatta ensilähdön ajoneuvojen keski-ikää ja vakinaisen henkilöstön määrää.

Verrattaessa vuosien 2006 ja 2010 käyriä positiivista kehitystä on tapahtunut valistuksen ja neuvonnan osallistumisasteessa, turvallisuussuunnittelun kattavuudessa sekä toimintavalmiusajassa vahvuudella 1 + 3. Palotarkastusten ja vakinaisen henkilöstön määrän osalta tilanne ei ole muuttunut kumpaankaan suuntaan ja muilla viidellä kriteereillä kehitys on ollut negatiivinen.

# Yhteenveto palvelutason mittareista 2001 – 2010

Seurantajaksolla 2001 – 2010 kymmenen palvelutason mittarin tulokset voidaan jakaa neljään ryhmään.

<b>Kehityssuunta</b>	<b>Muuttujat</b>
<b>1. Jatkuva positiivinen kehitys</b>	– valistuksen ja neuvonnan osallistumisaste – turvallisuussuunnittelun kattavuus – toimintavalmisaika vahvuudella 1+3
<b>2. Epäjatkuva lähtötasoon verrattuna positiivinen kehitys</b>	– palotarkastusten määrä – keskimääräinen toimintavalmiusaika – ensilähdön kaluston määrä
<b>3. Epäjatkuva lähtötasoon verrattuna negatiivinen kehitys</b>	– suojapaikkojen lukumäärä suhteutettuna asukaslukuun – tarkastetut suojapaikat – vakinaisen henkilöstön määrä
<b>4. Jatkuva negatiivinen kehitys</b>	– ensilähdön kaluston keski-ikä.

Kaiken kaikkiaan pelastustoimen palvelutaso on onnettomuuksien ehkäisyn osalta kehittynyt suotuisasti alueellistamisen jälkeen. Pelastustoimien toimintavalmiudessa ei ole tapahtunut oleellista muutosta puoleen eikä toiseen. Väestönsuojelun palvelutaso on alueellistamisen aikana pudonnut lähtötason alapuolelle.

# Kysely otosalueiden kuntien edustajille

Kysely lähetettiin 27.9.2011 kuntiin, jotka kuuluvat Kainuun, Keski-Suomen, Länsi-Uudenmaan, Pirkanmaan ja Päijät-Hämeen pelastustoimen alueisiin. Kyselyyn saadut vastaukset, marraskuu 2011.

	<b>Vastaukset 2011</b>
Luottamushenkilö (valt. tai hall. pj.)	28
Kunnan- /kaupunginjohtaja	9
Muu kunnan johtava viranhaltija	19
Edustaja aluepelastuksen toimielimessä	9
<b>Yhteensä</b>	<b>65</b>



<b>Pelastusalue</b>	<b>Tilastollinen kuntaryhmä</b>			<b>Yhteensä</b>
	Kaupunki- maisiet	Taajaan- asutut	Maaseutu- maisiet	
Länsi-Uusimaa	5	2	1	8
Päijät-Häme	2	4	3	9
Keski-Suomi	1	9	9	19
Pirkanmaa	4	8	7	19
Kainuu	1	1	8	10
<b>Yhteensä</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>65</b>

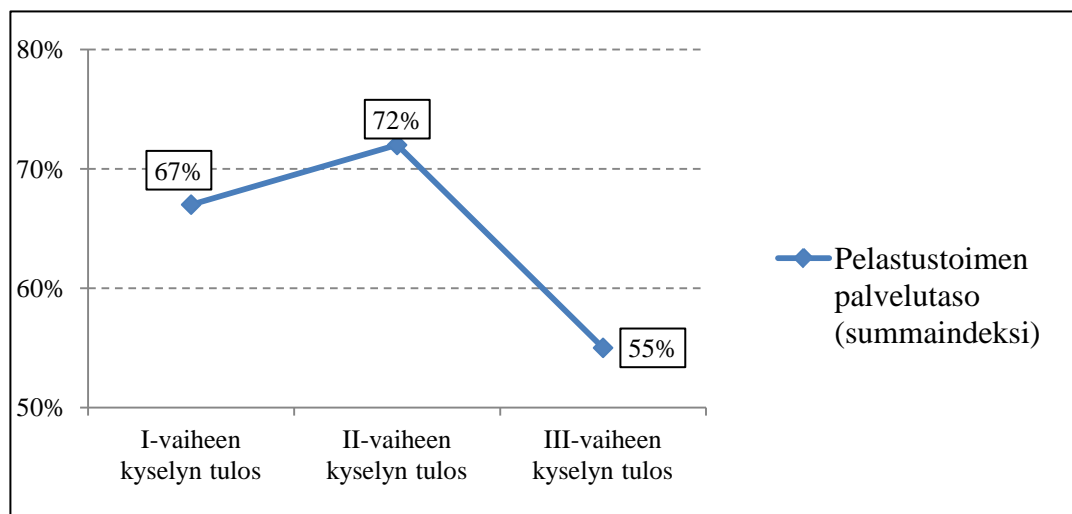
	Kunnat	Pros.
Kunnat, joista vastauksia	49	63,6 %
Kunnat, joista ei vastauksia	28	36,4 %
<b>Yhteensä (2011 k-jako)</b>	<b>77</b>	<b>100,0 %</b>

Vastauksia tuli vähemmän kuin mitä saatiin toisen vaiheen kyselyyn vuonna 2007, jolloin tuli 90 vastausta 69 kunnasta. Yhtenä syynä vähennykseen ovat tapahtuneet kuntaliitokset: vuoden 2007 kuntajaon mukaan otoskuntia oli 94 ja vuoden 2011 kuntajaon mukaan 77.

# Palvelutaso summaindeksinä 2001 - 2010

Kuntien edustajilta pyydettiin arviota pelastustoimen palvelutasosta: ”Millainen pelastustoimen palvelutaso oli kunnassa vuonna 2010? Kysymys esitettiin vuonna 2002 tutkimuksen I-vaiheessa ja vuonna 2006 tutkimuksen II-vaiheessa. Seuraavissa on näiden kolmen kyselyn tulokset ja niiden väliset erot. Vastauksia tarkastellaan summaindeksinä, jossa on 8 mukana osatekijää samoilla painoarvoilla.

	I-vaihe 2001 - 02	II-vaihe 2005 - 06	Ero 1	III-vaihe 2010	Ero 2	Ero 3 (III – I vaihe)
<b>Hyvä</b>	67 %	72 %	5 %	55 %	-17 %	-12 %
<b>Keskinkertainen</b>	27 %	23 %	-4 %	32 %	9 %	5 %
<b>Huono</b>	6 %	5 %	-1 %	13 %	8 %	7 %
<b>Yhteensä</b>	100 %	100 %		100 %		
<b>N</b>	73 - 77	84 - 89		58 - 64		

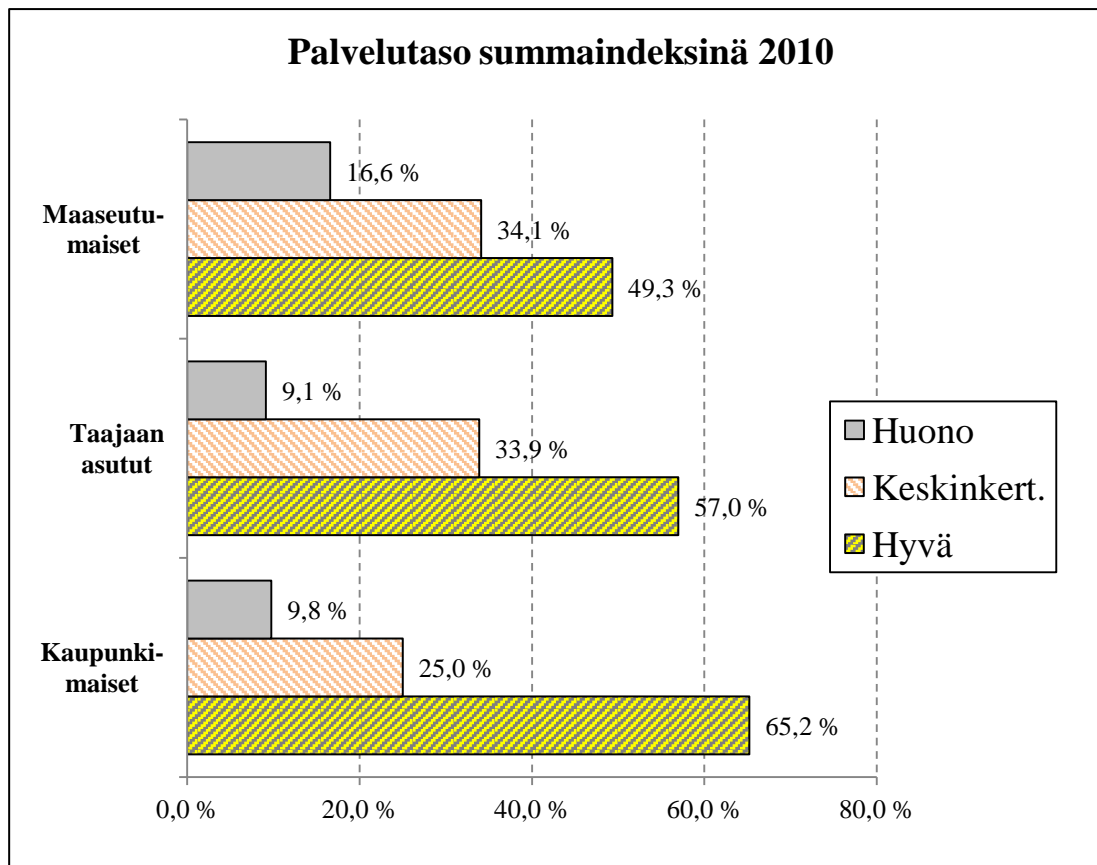


**Kuvio.** Palvelutasoa hyvänä pitävien osuus vastaajista



# Palvelutaso\* asutusrakenteen mukaan 2010

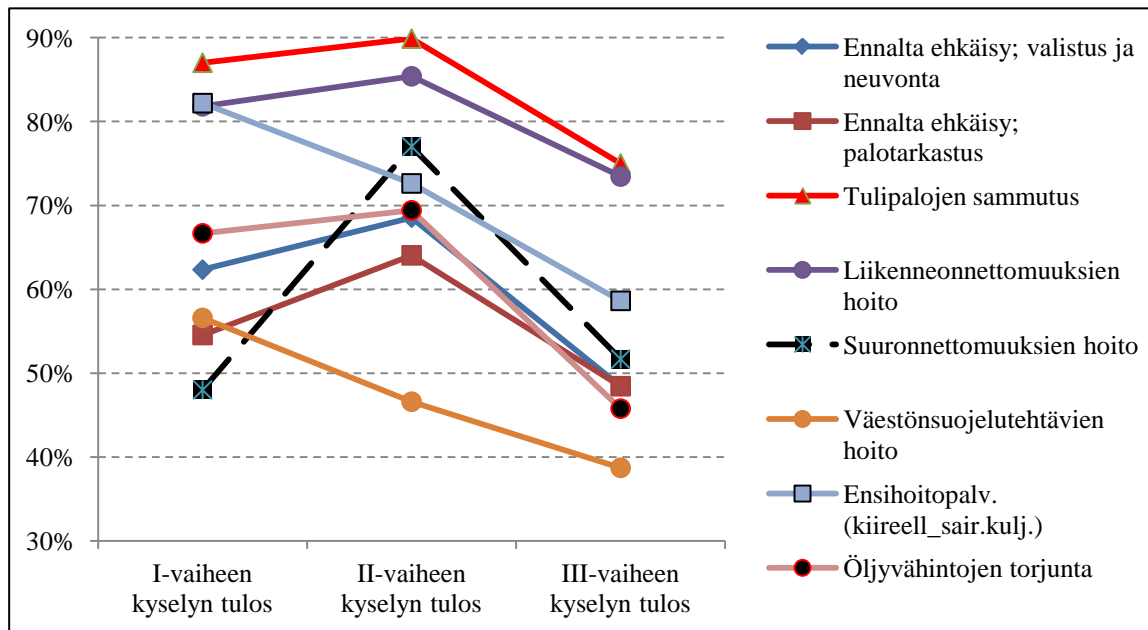
\*Palvelutaso on laskettu kaikki osatekijät huomioivana summaindeksinä, jossa samalla painoarvolla ovat mukana 1) valistus ja neuvonta, 2) palotarkastus, 3) tulipalojen sammutus, 4) liikenneonnettomuuksien hoito, 5) suuronnettomuuksien hoito, 6) väestönsuojelutehtävien hoito, 7) ensihoitopalvelu (kiireellinen sairaankuljetus) ja 8) öljyvahinkojen torjunta.



➔ Kuntaedustajien arvioiden kriittisyys lisääntyy siirryttäessä kaupunkimaisista kunnista taajaan asuttuihin ja edelleen maaseutumaisiin kuntiin...

# Analyysi pelastustoimen palvelutasosta (melko hyvän tai erittäin hyvän arvosanan antaneiden osuudet) 2002, 2006 ja 2010.

	I-vaihe 2002	II-vaihe 2006	Ero (II – I)	III-vaihe 2010	Ero (III – II)
Ennalta ehkäisy; valistus ja neuvonta	62,3 %	68,5 %	6,2 %	48,4 %	-20,1 %
Ennalta ehkäisy; palotarkastus	54,5 %	64,0 %	9,5 %	48,4 %	-15,6 %
Tulipalojen sammutus	87,0 %	89,9 %	2,9 %	75,0 %	-14,9 %
Liikenneonnettomuuksien hoito	81,8 %	85,4 %	3,6 %	73,4 %	-12,0 %
Suuronnettomuuksien hoito	48,0 %	77,0 %	29,0 %	51,7 %	-25,3 %
Väestönsuojelutehtävien hoito	56,6 %	46,6 %	-10,0 %	38,7 %	-7,9 %
Ensihoitopalvelu (kiir. sairaankuljetus)	82,2 %	72,6 %	-9,6 %	58,6 %	-14,0 %
Öljyvahinkojen torjunta	66,7 %	69,4 %	2,7 %	45,8 %	-23,6 %



## Kuntien edustajien palvelutasoon liittyviä perusteluja ja kommentointeja

Keskuskunnan suuret kustannukset ja voimavarojen keskittäminen sinne.

Vakituisen henkilöstön (kalustonhoitaja, asemamestari) olo asemalla on lähes olematonta. Ennen asemalla oli aina joku viranhaltija - nyt vain satunnaisesti, koska henkilöt siirretty muualle.

Alueellisessa pelastustoimessa vakituinen palokunta on vain isoilla paikkakunnilla ja pienten paikkakuntien henkilöstöä vähennetty ts. vain VPK. Uusia paloasemia rakennettu kaupunkeihin, jotka lisäävät kuluja ja henkilöstöä lisätty.

Henkilökuntaa siirrettiin toisaalle ja tilalle tuli henkilöitä, jotka eivät voi toimia operatiivisessa toiminnassa.

Keskittämisestä! Reuna-alueet jäävät kaikessa ”mopen” osille, kun Jyväskylään rakennetaan uusia tiloja ja uusitaan kalustoa. Myös henkilöstöresursssia on aiempaa vähemmän.

Paloasemasta on tehty miehittämätön, VPK kyllä hoitanut osansa kiitettävästi.

Aluepelastuslaitos keskittänyt toimintoja ja ajanut huonolla henkilöstöjohtamisella pois osaavat työntekijät sivutoimipisteistä. On parannettu keskuskunnan varustusta ja vähennetty resursseja muualta.

Isäntäkuntamallissa pienet syrjäisemmät kunnat jäävät suuremman kunnan/kaupungin varjoon. Keskittämisen yhteydessä resurssit reuna-alueilla vähenevät ja sitten henkilökunnankin kiinnostus pienille paikkakunnille hiipuu.

Pelastustoimen ”infrastruktuuriin” on panostettu merkittävästi: uudet paloasemat ja kalusto.

Kun ei aina täytä vahvuutta paloasemalla, väittävät henkilökuntapulaa.

Palvelutason muutoksiin on vaikuttanut toimintojen keskittäminen. Kustannukset ovat nousseet investointien ja henkilöstömenojen kasvun johdosta.

Kalusto- ja rakennusinvestoinnit ovat parantaneet toimintamahdollisuuksia.

Palvelutaso on noussut resurssien selkeällä koordinoinnilla.

Alueellisesti on parannettu palvelua. Tämä edellyttää uuden rakentamista ja kaluston uusimista.

# VPK ja sopimuspalokunnat

## **Sopimuspalokuntien asema nyt ja tulevaisuudessa - kuntavastausten mukaan?**

- ✓ Sopimuspalokuntien merkitys pelastustoimen palveluiden turvaamisessa on suuri – jopa välttämätön harvan asutuksen alueilla.
- ✓ Huoli sopimuspalokuntatoiminnan jatkuvuudesta; mistä saadaan uusia ”hälytyskykyisiä ja -kuntoisia” miehiä tulevaisuudessa; ongelmia on erityisesti päivisin työaikana. Nuoria ei tule tarpeeksi mukaan → aktiivinen VPK-porukka vanhenee, toimintakyky heikkenee.
- ✓ Muutamissa kuntaedustajien vastauksissa sanottiin, että pelastuslaitos ei arvosta riittävästi sopimuspalokuntia → aiheuttaa motivaation heikentymistä.

## **Miten sopimuspalokuntien toiminnan edellytyksiä voitaisiin parantaa?**

- ✓ Sopimuskäytäntöjä joustavammiksi, niiden sopeuttaminen toteutuskelpoiselle ja järkevälle tasolle.
- ✓ Koulutusta lisäämällä (kunnat ja pelastuslaitos yhdessä), antamalla hyvät toimitilat ja taloudellinen tuki - mistä rahat?
- ✓ Yhdistysten tulisi aktivoida omaa jäsenhankintaa - nuoret saatava kiinnostumaan.
- ✓ VPK:n vetäjille voisi tarjota osapäivätyötä, palkkioita ja korvauksia tulisi lisätä.

# Pelastustoimen tulevia haasteita ja ...kehittäminen

Kustannusten kasvu ja taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen → tarvitaan tehtävien priorisointia ja rajausta.

Henkilöstön ikääntyminen – löytyykö ikääntyville mielekkäitä tehtäviä - miten turvataan sopimuspalokuntien toimintaedellytykset erityisesti taajamien ulkopuolella?

Väestön ikääntyminen lisää ensihoito- ja ambulanssipalvelujen tarpeita. Vanheneva väestö aiheuttaa jatkossa yhä enemmän vaara- ja hätätilanteita.

Haasteena nykyisin vallitseva keskittävä kehitys: pelastustoimen toiminta uhkaa keskittyä maakuntakeskukseen ja se heikentää palvelutasoa muualla – silti menot vain nousevat.

Ympäristöuhkat lisääntyvät - samoin sään poikkeusilmiöt (mm. myrskyt) ja näistä aiheutuvat suuronnettomuuksien vaarat lisääntyvät.

## **Pelastustoimen organisointi?**

Vastuu pelastustoimesta on syytä pitää kuntien yhteistoimintaan perustuvalla alueellisella pelastuslaitoksella. Kunta toimijana on ihan hyvä - valtion osuus kustannuksista saisi olla nykyistä suurempi.

Myös valtiollistaminen saa jonkin verran kannatusta - erityisesti maaseutukunnissa, joissa palvelutason ja voimavarojen koetaan jakautuvan epätasaisesti. Myös turvallisuuden kokonaiskoordinaation ajatellaan paranevan (häätäkeskus – pelastustoimi – poliisi – puolustusvoimat valtion tehtävänä).

# Yhteenveto tuloksista (1. – 3. vaiheet)

Asiakokonaisuus	Tulokset
Pelastustoimen toimintaympäristö	Toimintaympäristössä on tapahtunut keskittymistä ja polarisoitumista (väestö ja työpaikat).
Pelastustoimen palvelutaso (tilastotarkastelu, PRONTO)	Onnettomuuksien ehkäisyn osalta palvelutaso on kehittynyt suotuisasti. Toimintavalmiudessa ei ole tapahtunut oleellista muutosta, väestönsuojelun palvelutaso on heikentynyt.
Pelastustoimen talous ja kuntien maksuosuudet (tilastotarkastelu, ALTIKA)	Maksuosuuksien kasvu on ollut keskimääräistä verrattuna yleiseen kuntatalouden kustannuskehitykseen – alueellisen pelastustoimen aikana maksujen osuus hieman alentunut.
Kuntaedustajien arviot pelastustoimesta (kysely)	<p>Pelastustoimen <u>palvelutaso</u> on heikentynyt.</p> <p>Kuntien <u>maksuosuudet</u> ovat edelleen kasvaneet (... ristiriitaa tilastoihin).</p> <p><u>Mahdollisuudet vaikuttaa</u> kunnan omalla alueella ovat pysyneet huonoina.</p> <p><u>Sopimuspalokuntien</u> merkitys on suuri, huolena VPK-yhdistysten ja sopimuspalokuntien toiminnan jatkuvuuteen liittyvä epävarmuus.</p> <p><u>Haasteita:</u> talouden kiristyessä tehtävät lisääntyvät ja erilaistuvat keskittävän aluekehityksen seurauksena. Säätilan ääri-ilmiöt lisääntyvät.</p> <p>Kuntien yhteistoimintaan perustuva pelastustoimi on toimiva myös tulevaisuudessa.</p>

# Tulkintaa (1)

Palvelutasoon ovat tyytyväisimpiä kaupunkimaisten kuntien edustajat. Kaikkein tyytymättömmimpiä palvelutasoon ovat maaseutumaisten kuntien edustajat.

Ensimmäisinä vuosina (2004 – 06) rakenteellisia muutoksia (mm. pelastusyksiköiden ja kaluston uudelleensijoittamisia) tapahtui suhteellisen vähän. Tuolloin 2. vaiheen kyselyssä kuntavastaajat vielä katsoivat (ja uskoivat) silloisten voimavarojen säilyvän pitkälti ennallaan. Tämän jälkeen riskialuekartoitusten tulosten pohjalta on tapahtunut pelastustoimen resurssien uudelleensijoituksia, jotka kuntaedustajien mukaan merkitsivät harvan asutuksen alueilla resurssien siirtoa muualle – enemmän riskejä omaaville alueille. Tällaiset rakenteelliset muutokset – vaikka ne olivat riskikartoitusten perusteella tarkoituksenmukaisia – näyttäytyvät kuntavastaajien arvioissa palvelutason heikentymisenä.

Huomio: Pelastusjohtajien mukaan ”uudelleensijoitukset” ovat koskeneet päällystöä (aikaisemmin jokaisessa kunnassa oli palopäällikkö) – eivät pelastusyksiköitä.

Palvelutason arvioissa näkyvissä kaksi erilaista näkökulmaa: 1) kuntakeskeinen omaa kunnan aluetta koskeva näkökulma (kuntavastaajat), 2) alueellinen kuntarajoista riippumaton ”riskirationaalinen” näkökulma (pelastusjohtajat). → **Keskusteluja ja vuorovaikutusta pelastuslaitoksen ja jäsenkuntien välillä tulisi edelleen lisätä.**

# Keskittyvä kehitys – riskien epätasainen jakautuminen – kuntaedustajien arviot palvelutasosta

Toteutunutta yhteiskunnallista muutosta kuvaa polarisaation käsite eli muutos on ollut erisuuntaista pelastusalueilla ja niiden sisäisillä osa-alueilla.

Väestö peto- alueittain	2000	2004	2010	Muutos 2000 - 10, henkeä	Muutos 2000 - 10, %
Länsi-Uusimaa	376 100	396 722	428 639	52 539	14,0 %
Päijät-Häme	197 378	198 685	201 772	4 394	2,2 %
Keski-Suomi	265 683	268 885	273 637	7 954	3,0 %
Pirkanmaa	448 997	463 273	487 923	38 926	8,7 %
Kainuu	89 777	85 965	82 073	-7 704	-8,6 %

Tilastollinen kuntaryhmä	N	2000	2004	2010	Muutos 2000 -2010, henkeä	Muutos 2000 - 2010, %
Kaupunkimaiset	17	914 757	956 304	1 019 266	104 509	11,4 %
Taajaan asutut	19	281 340	281 349	284 363	3 023	1,1 %
Maaseutumaiset	41	181 838	175 877	170 415	-11 423	-6,3 %
<b>Yhteensä</b>	<b>77</b>	<b>1 377 935</b>	<b>1 413 530</b>	<b>1 474 044</b>	<b>96 109</b>	<b>7,0 %</b>

Ihmiset ja heidän toimintansa aiheuttaa onnettomuuksia ja riskejä → kasautuvat kasvaviin keskuksiin?

Pyritään resurssien tehokkaampaan käyttöön → resurssit on sijoitettava alueelle riskien perusteella.

Rakenteellisten muutosten seurauksena kuntaedustajien (varsinkin maaseutumaisien kuntien) arviot pelastustoimen palvelutasosta ovat tulleet kriittisimmiksi verrattuna 2. vaiheen kyselyyn 2006.



## Tulkintaa (2)

Pelastustoimen alueellistamisella on ensisijaisesti pyritty olemassa olevien resurssien (paloasemat, kalusto ja pelastusyksiköt) entistä tehokkaampaan käyttöön. Tämä tavoite on ainakin osaksi saavutettu isoilla ja väkirikkailla pelastusalueilla (otosalueista Länsi-Uusimaa ja Pirkanmaa). Voimavarojen käytön tehostaminen ja sen edellytyksenä olevien uudelleensijoitusten tekeminen on toimivaa kohtuullisen isojen aluekokonaisuuksien (väestöpohja ja pinta-ala) puitteissa.

Olisiko pelastustoimen jatkuvuus varmemmalla pohjalla, jos pienten asukaspuhjan alueita yhdistettäisiin naapurialueisiin?

**→ Kokonaisuutena – ottaen huomioon 2000 -luvulla tapahtuneen yleisen keskittävän yhteiskunnallisen kehityksen – pelastustoimen alueellistaminen on ollut tarkoituksenmukainen ja onnistunut uudistus.**

Vasta-argumenttina voidaan esittää väestöä ja työpaikkoja menettäneiden alueiden kokemat tappiot, jotka kunnallisessa pelastustoimessa (ilman alueuudistusta) mahdollisesti olisivat jääneet lyhyellä aikavälillä pienemmiksi. Mutta kun huomioidaan jo toteutunut ja odotettavissa oleva keskittävä/polarisoiva yhteiskuntakehitys – realistista vaihtoehtoa toteutetulle pelastustoimen alueuudistukselle ei tutkimuksen tulosten perusteella ole esitettävissä.