



PELASTUSOPISTO



Pelastustoiminnan johtamisohjeen laatiminen – Pohjois-Savon pelastuslaitos

Jukka Innanen

24.04.2020

TIIVISTELMÄ

Tekijä Jukka Innanen	Tutkinto Pelastusalan päällystö (AMK)
Julkaisun nimi Pelastustoiminnan johtamisohjeen laadinta - Pohjois-Savon pelastuslaitos	Julkisuus Julkinen
Sivumäärä 65+2	Päiväys 24.04.2020
Opinnäytetyön ohjaaja(t) yliopettaja Matti Honkanen	Toimeksiantaja Pohjois-Savon pelastuslaitos
<p>Tiivistelmä</p> <p>Pelastuslain (379/2011) 47 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia pelastustoimen alueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Suunnitelmat ja niiden sisältö määritellään tarkemmin sisäministeriön asetuksessa pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018). Tämän mukaan pelastuslaitosten tulee laatia suunnitelmat pelastustoimen yleisjärjestelyistä ja pelastustoiminnasta vaativissa tilanteissa.</p> <p>Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli laatia Pohjois-Savon pelastuslaitokselle johtamisohje, jossa kuvataan pelastustoimen johtamisjärjestelmä sekä pelastustoiminnan johtamiseen liittyvät yleisjärjestelyt. Johtamisohjeen laadinta toteutettiin prosessijohtamisen näkökulmasta. Opinnäytetyössä kuvattiin lisäksi prosessi, jota voidaan hyödyntää myös muiden pelastustoimintaan liittyvien ohjeiden laatimisessa.</p> <p>Johtamisohje laadittiin projektina, johon on osallistunut Pohjois-Savon pelastuslaitoksen päällystöviranhaltijoita. Pohjois-Savon pelastuslaitoksella ei ollut ennen tätä opinnäytetyötä johtamisohjetta, joka olisi vastannut pelastustoimen suunnitelmista annetun asetuksen vaatimuksia. Tämän opinnäytetyön myötä Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamiskäytännöt ja siihen liittyvät ohjeistukset täyttävät asetuksen (1636/2018) asettamat vaatimukset.</p>	
<p>Avainsanat johtamisohje, pelastustoiminnan johtaminen, suunnittelu, prosessijohtaminen</p>	

ABSTRACT

Author Jukka Innanen	Degree Programme Fire Officer's Degree (UAS)
Title North Savo Rescue Department – Management Manual	Confidentiality Public
Pages 65+2	Date 24 April 2020
Academic supervisor Mr Matti Honkanen, Head Instructor	Client Organisation/Partner North Savo Rescue Department
<p>Abstract</p> <p>According to 47 § of the Rescue Act (379/2011), the rescue department should prepare a strategy for rescue operations and the management thereof in the event of an accident in the Field of Rescue Services. The strategy and their contents are further defined in the decree of the Ministry of the Interior on emergency strategy (1363/2018). According to the decree, rescue department should prepare a strategy for the general organization of rescue operations and rescue operations in the event of challenging situations.</p> <p>The aim of this thesis was to prepare a management manual for the North Savo Rescue Department, which describes the management system for rescue services and general arrangements for managing rescue operations. The management manual was prepared from the perspective of process management. A process that can be used to develop other guidelines for rescue operations was also described in the thesis.</p> <p>The management manual was carried out as a project of the fire officers of the North Savo Rescue Department. Before this thesis, the North Savo Rescue Department did not have management guidelines that would fill the requirements of the decree of the Ministry of the Interior on emergency strategy (1363/2018). As a result of this thesis, the management practices and related guidelines of the North Savo Rescue Department comply with the requirements set by administrative order (1363/2018).</p>	
<p>Keywords</p> <p>Management manual, rescue management, planning, process management</p>	

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 PELASTUSTOIMINNAN JOHTAMINEN	7
2.1 Pelastuslaki (379/2011)	7
2.2 Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta	10
2.3 Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje	11
2.4 Pelastustoiminnan johtamisen tasot	12
3 PELASTUSLAITOSTEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄT	17
3.1 Pohjois-Savon pelastuslaitos	20
3.2 Pohjois-Karjalan pelastuslaitos	32
3.3 Etelä-Savon pelastuslaitos	35
3.4 Keski-Suomen pelastuslaitos	36
4 PELASTUSTOIMINNAN OHJEET OSANA PROSESSEJA	38
4.1 Prosessijohtaminen	38
4.2 Pelastuslaitosten prosessit	40
4.3 Pelastustoimintaan liittyvän ohjeen laatiminen -prosessikuvaus	47
5 JOHTAMISOHJEEN LAATIMINEN	49
5.1 Asetus pelastustoimen suunnitelmista	50
5.2 Johtamisohjeen sisältö	51
5.3 Projektityöskentely	54
5.4 Projektin toteutuksen arviointi	56
6 POHDINTA	58
LÄHTEET	62
LIITE 1: PROSESSIKUVAUS OHJEEN LAATIMISESTA	65
LIITE 2: OHJEEN LAATIMINEN – TOIMINNOT -TAULUKKO	66

1 JOHDANTO

Suomessa turvallisuutta ylläpidetään ja kehitetään kokonaisturvallisuusajattelun pohjalta. Kokonaisturvallisuusajattelun tarkoituksena on turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja varautua niihin liittyviin uhkiin. Kokonaisturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää kuitenkin laajaa viranomaisten välistä yhteistyötä, mutta samalla myös viranomaisten omien toimintojen kriittistä arviointia ja kehittämistä kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Johtamista pidetään yhtenä yhteiskunnan elintärkeänä toimintona, jonka avulla varmistetaan toimintojen tehokkuus kaikissa turvallisuustilanteissa sekä ylläpidetään kokonaisturvallisuutta.

Pelastustoimi on keskeinen turvallisuustoimija, ja sen rooli osana kokonaisturvallisuutta on tärkeä muiden viranomaisten rinnalla. Tämän vuoksi pelastustoimelta edellytetään tehokasta johtamisjärjestelmää, joka kykenee vastaamaan sille asetettuihin haasteisiin kaikissa turvallisuustilanteissa. Pelastustoimen johtamisjärjestelmän keskeisin tehtävä on varmistaa tehokas pelastustoiminta päivittäisissä onnettomuuksissa, minkä vuoksi johtamisjärjestelmän rakentaminen tulee aloittaa tästä näkökulmasta. Rakentaessa johtamisjärjestelmä päivittäisten toimintamallien ympärille varmistetaan johtamisvalmius myös normaaliaikojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Tärkeä osa johtamisjärjestelmää on johtamiseen liittyvät ohjeistukset. Johtamiseen liittyvien ohjeistuksien tarkoituksena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa johtamistoimintoja sekä ehkäistä pelastustoiminnan aikana mahdollisia epäselvyyksiä esimerkiksi johtovastuusta. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on laatia Pohjois-Savon pelastuslaitokselle johtamisohje, jossa kuvataan pelastustoimen johtamisjärjestelmä, pelastustoimintaan osallistuvien muodostelmien johtaminen, valmiuden ylläpitäminen, hälytystehtävien hoitaminen, tiedottaminen sekä yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa.

Pelastustoiminnan johtamisen odotetaan yhtenäistyvän Suomessa tulevaisuudessa. Tarve yhtenäistämislle liittyy maakuntauudistukseen, jonka yhteydessä pelastustoimen on tarkoitus siirtyä perustettavien maakuntien vastuulle. Osana uudistuksen valmistelua on laadittu suunnitelmia pelastustoiminnan johtamisen kehittämiseksi. Kuvattuja kehittämistoimia ovat esimerkiksi maakuntia laajempia alueita palvelevien johtokeskusten perustaminen. Muutos edellyttäisi pelastuslaitosten johtamisjärjestelmien yhtenäistämistä, jolla varmistettaisiin alueellisen johtokeskuksen tehokas toiminta. Tämän vuoksi osana opinnäytetyötä on tehty

tutustumiskäynnit Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Keski-Suomen pelastuslaitoksille. Tutustumiskäyntien yhteydessä saatujen tietojen perusteella on laadittu yleiskuvaukset eri pelastuslaitosten toimintaympäristöistä ja johtamisjärjestelmistä.

Johtamisohjeen laadintaa tarkastellaan työssä prosessijohtamisen näkökulmasta. Prosessijohtaminen tarjoaa pelastuslaitoksille mahdollisuuden määrittää toiminnot selkeämmiksi kokonaisuuksiksi, joiden sisältö on määritelty ja yhdenmukaistettu. Prosessijohtaminen mahdollistaa hyvin myös eri prosessien välisen yhteistoiminnan lisäämisen. Prosessijohtaminen mahdollistaa henkilöstön osaamisen tehokkaamman hyödyntämisen verrattuna perinteiseen hierarkkiseen johtamistapaan. Prosessijohtamisen avulla on näin mahdollista lisätä henkilöstön osallistumista toiminnan kehittämiseen sekä työyhteisön yhteisöllisyyttä. Opinnäytetyössä kuvataan pelastustoimen prosessien eri tasot sekä esimerkki pelastustoimintaan liittyvän ohjeen laatimisesta prosessiajattelun mukaisesti.

Johtamisohje laaditaan yhteistyössä Pohjois-Savon pelastuslaitoksen päällystöviranhaltijoiden kanssa, joiden vastuulle kuuluu pelastustoiminnan ja varautumisen suunnittelu. Yhteistyötä varten perustettiin projektiryhmä, jonka tehtävänä oli määrittää johtamisohjeelle asetetut vaatimukset sekä ohjata johtamisohjeen laadintaa. Projektiryhmä teki tiivistä yhteistyötä Pohjois-Savon pelastuslaitoksen viestiohjetta laativan projektiryhmän kanssa. Tämän vuoksi johtamis- ja viestiohjeista saatiin laadittu toiminnallinen kokonaisuus, joka tukee pelastustoiminnan johtamista.

Johtamisohjeen laatiminen edellyttää perehtymistä pelastustoimea ohjaavaan lainsäädäntöön, asetuksiin, ohjeisiin sekä toimintaympäristöön. Johtamisohjeessa kuvattu johtamisjärjestelmä sen sijaan edellyttäisi perusteellista toimintaympäristön analysointia ja suorituskykyvaatimusten määrittämistä pelastustoiminnalle. Tämän opinnäytetyön yhteydessä ei analysoida kattavasti toimintaympäristöä, vaan toiminnot kuvataan olemassa olevien käytäntöjen ja organisaatorakenteiden perusteella.

Opinnäytetyön tuotoksena valmistunut Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamisohje on asiakirja, jossa kuvataan pelastuslaitoksen onnettomuuksiin varautumiseen ja johtamiseen liittyvät järjestelyt sekä viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviä toimintoja. Johtamisohje on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24.8 §:n perusteella salassa pidettävä viranomaisen asiakirja, ja sen vuoksi sitä ei esitetä tämän työn liitteenä.

2 PELASTUSTOIMINNAN JOHTAMINEN

Pelastustoiminnalla tarkoitetaan sellaisia kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä sekä omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia (Pelastuslaki 379/2011 2a.2 §). Pelastustoiminnan johtamisella tarkoitetaan näiden pelastustoimen vastuulle kuuluvien tehtävien johtamista, johtamisjärjestelmää ja johtamisvalmiuden ylläpitämistä. Pelastustoiminnan johtajana toimii pelastusviranomainen, joka on pelastuslaitoksen ylin viranhaltija tai hänen nimeämänsä pelastusviranomainen (Pelastuslaki 379/2011, 2a.2 & 26 §).

Pelastustoimen johtaminen edellyttää pelastusviranomaiselta riittävää pelastustoimen lainsäädännön ja ennalta laadittujen suunnitelmien tuntemusta sekä niiden noudattamista pelastustoiminnan aikana. Itse pelastustoiminnan lisäksi pelastustoiminnan johtamisessa on kyettävä huomioimaan muiden viranomaisten toiminta, toimintamallit ja rooli osana pelastustoimintaa. Erityisesti yhteistyö korostuu laajoissa ja pitkäkestoisissa onnettomuuksissa, mutta myös päivittäiset onnettomuudet edellyttävät sujuvaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Pelastustoiminnan johtamisen osalta sujuva yhteistyö edellyttää johtamisen eri osa-alueiden selkeitä ja ennalta laadittuja suunnitelmia, joissa kuvataan muun muassa pelastustoimintaan osallistuvien muodostelmien muodostuminen sekä niiden väliset johtosuhteet.

Tässä kappaleessa kuvataan pelastustoiminnan johtamista ohjaava lainsäädäntö, asetukset sekä sisäministeriön ohjeistukset pelastustoiminnan johtamisen näkökulmasta. Näiden lisäksi kappaleen lopussa kuvataan tarkemmin pelastustoiminnan johtamisen eri tasot ja niiden keskeinen sisältö.

2.1 Pelastuslaki (379/2011)

Pelastuslain (379/2011, 1§) keskeisenä tavoitteena on, että onnettomuuden uhatessa tai jo tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti. Edellä kuvattujen toimenpiteiden tarkoituksena on, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat vastaavat yhteistyössä pelastustoimen palveluiden järjestämisestä. Näiden palveluiden järjestämistä varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Pelastustoimen palvelut ja niiden taso määritellään pelastustoimen palvelutasopäätöksessä, jonka tulee perustua alueen uhkiin ja niistä aiheutuviin riskeihin. Palveluiden tulee näin vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Näiden perusteella määritellään pelastustoimen palveluille asetettavat tavoitteet sekä pelastustoimen käytettävissä olevat resurssit tehtävien hoitamiseksi. Palvelutasopäätöksen tulee sisältää myös suunnitelma palvelutason kehittämisestä, ja sen laadinnassa on huomioitava toiminta poikkeusoloissa. (Pelastuslaki 379/2011, 24–29 §.)

Sisäasiainministeriö on tarkentanut palvelutasopäätöksen laatimista antamassaan ohjeessa. Ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää pelastuslaitosten palvelutasopäätösprosesseja ja määritellä palvelutasopäätöksen sisältö ja rakenne. Pelastuslaitokset voivat täydentää alueidensa palvelutasopäätöksiä myös muilla palvelutason kannalta keskeisillä asioilla. (Sisäasiainministeriö 2013, 4.)

Pelastuslain (379/2011, 27.4 § & 32 §) mukaan pelastuslaitosten tulee huolehtia alueella pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Pelastustoimintaan kuuluvia tehtäviä ovat hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen sekä pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen. Pelastustoimi vastaa näiden tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo tai muu onnettomuus tai niiden uhka edellyttää ihmisten, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Edellä kuvattujen tehtävien lisäksi pelastustoimen on huolehdittava pelastustoimintaan liittyvistä johtamis-, viestintä-, huolto- sekä muista tarvittavista tukitoimista.

Pelastustoiminnan johtaja on siltä pelastustoimen alueelta, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa. Pelastustoimintaa tulee aina johtaa pelastusviranomainen, joita ovat pelastuslaitoksen ylimmän viranhaltijan lisäksi hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat. Pelastustoiminnan johtaja toimii virkavastuun alaisena. Tilapäisesti pelastustoimintaa voi kuitenkin johtaa myös muu pelastuslaitoksen palveluksessa oleva henkilö tai sopimuspalokuntalainen siihen saakka, kunnes toimivaltainen pelastusviranomainen ottaa johtovastuun. Sisäministeriön pelastusviranomaisella on kuitenkin oikeus antaa pelastustoimintaan liittyviä käskyjä ja määräyksiä esimerkiksi pelastustoiminnan johtajasta ja hänen toimialueestaan. (Pelastuslaki 379/2011, 26 § & 34 §.)

Onnettomuustilanteissa, joiden hoitamiseen osallistuu usean toimialan viranomaisia, toimii tilanteen yleisjohtajana pelastustoiminnan johtaja (Pelastuslaki 379/2011, 35 §). Yleisjohtajuudella tarkoitetaan toimintaan, jonka tarkoituksena on muodostaa ja ylläpitää onnettomuustilanteeseen osallistuvien viranomaisten sekä muiden toimijoiden yhteistä tilannekuvaa ja huolehtia eri toimintojen koordinoinnista ja yhteensovittamisesta. Tällaisissa moniviranomaistehtävissä kukin viranomainen kuitenkin vastaa itse lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Yleisjohtajuus ei näin muuta viranomaisten välisiä vastuu- tai johtosuhteita. (Sisäministeriö 2015, 5.)

Pelastustoimen tehtävien suorittamiseksi pelastusviranomaiselle on määritelty toimivaltuudet, joiden avulla turvataan tehokkaiden pelastustoimien hoitaminen. Nämä toimivaltuudet antavat pelastustoiminnan johtajalle oikeuden määrätä ihmisiä suojautumaan ja toimeenpanemaan suojaväestön sekä ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle. Pelastustoiminnan johtajalla on lisäksi mahdollisuus ottaa käyttöönsä pelastustoimen tehtävän suorittamiseksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä sekä muuta pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa. Pelastustoiminnan johtaja voi tarvittaessa ryhtyä edellä kuvattujen toimintojen lisäksi muihinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin pelastustoimen tehtävän hoitamiseksi. (Pelastuslaki 379/2011, 36 §.)

Tilapäisesti pelastustoimintaa johtavan muun pelastuslaitoksen palveluksessa olevan tai sopimuspalokuntaan kuuluvan henkilön toimivaltuudet ovat pelastustoimen tehtävissä rajatut. Tällaisella henkilöllä on, ennen kuin pelastusviranomainen ottaa johtovastuun, toimivaltuudet määrätä ihmisiä suojautumaan ja ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinko kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle. (Pelastuslaki 379/2011, 36 §.) Nämä toimivaltuudet koskevat esimerkiksi pelastustoimintaa tilapäisesti johtavaa sopimushenkilöstöön kuuluvaa pelastustoimen henkilöstöä.

2.2 Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011) määrittelee pelastuslakia tarkemmin sisäministeriön ja aluehallintoviraston tehtävät sekä pelastustoimintaan osallistuvan päätoimisen ja sopimushenkilöstön kelpoisuusvaatimukset. Sisäministeriön ja aluehallintoviraston tehtäviin on sisällytetty useita tehtäviä, jotka ohjaavat myös pelastustoiminnan johtamista. Sisäministeriön tehtävänä on huolehtia pelastustoimen yleisestä kehittämisestä ja valtakunnallisen strategian suunnittelusta. Ministeriö ylläpitää myös valtakunnallista johtamisvalmiutta. (Pelastusasetus 407/2011, 4 §.)

Aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa alueen pelastustoimen palvelutasoa ja sen toteutumista sekä tukea sisäministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä. Aluehallintovirasto osallistuu myös pelastuslaitosten ja muiden pelastustoimintaan osallistuvien suuronnettomuusvalmiuden ylläpitämiseen osallistumalla niiden suunnitteluun ja järjestämiseen. Näiden toimien avulla edistetään eri toimijoiden välistä yhteistyötä pelastustoimen alueella. (Pelastusasetus 407/2011, 5 §.)

Pelastustoimintaan osallistuvalla päätoimisella henkilöstöltä edellytetään viran tai tehtävän edellyttämää pelastusalan tutkintoa (Pelastuslaki 379/2011, 57.1 §). Miehistöön ja alipäällystyyseen kuuluvalta henkilöstöltä edellytetään pelastuslain (379/2011) 55 §:ssä määritellyssä oppilaitoksessa suoritettua miehistö- tai alipäällystytutkintoa tai vastaavaa tutkintoa, joka on suoritettu aiemmin kelpoisuuden myöntäneessä oppilaitoksessa. Pelastusalan päällystöltä edellytetään pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoa tai aiemmin suoritettua vastaavaa tutkintoa (Pelastusasetus 407/2011, 6.4 §).

Sivutoimiselta pelastustoimintaan osallistuvalla henkilöstöltä edellytetään Pelastusopiston vahvistaman opetussuunnitelman mukaista koulutusta (Pelastuslaki 379/2011, 57.2 §). Pelastustoimintaan osallistuvalla sivutoimiselta henkilöstöltä edellytetään vähintään sammutustyökurssin suorittamista. Sopimushenkilöstön päällystö- ja alipäällystätehtävissä toimivalta henkilöstöltä edellytetään Pelastusopiston opetussuunnitelman mukaisen yksikönjohtajakurssin suorittamista tai pelastusalan ammatillista tutkintoa. (Pelastusasetus 407/2011, 7 §).

2.3 Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje

Sisäasiainministeriön laatiman pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen (2012) tarkoituksena on ohjeistaa pelastustoimen alueita palvelutason määrittämisessä. Ohje painottuu erityisesti uhkien arviointiin sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien kuten, onnettomuuden seurausten rajoittamisen ja ehkäisemisen, tulipalojen sammuttamisen ja näihin liittyvien tukitoimien järjestämisen ohjeistamiseen. Yksi ohjeessa käsiteltävistä asioista on pelastustoiminnan johtaminen.

Pelastustoiminnassa johtovastuun tulee olla selkeästi määritelty ja mahdolliset muutokset johtovastuussa tulee saattaa välittömästi kaikkien pelastustoimintaan osallistuvien tietoon. Tämän vuoksi kaikilla pelastustoimen muodostelmilla tulee olla johtaja. Yleisperiaatteena voidaan pitää, että muodostelman johtajalla on valmius johtaa myös yhtä tasoa suurempaa pelastustoimen muodostelmaa. Lähtökohtana tulee olla, että pelastusryhmän johtajalla on vähintään yksikönjohtajan koulutus. Pelastusjoukkue ja sitä suurempien muodostelmien johtajana tulee toimia päätoiminen päällystökoulutuksen saanut päällystöviranhaltija. Pelastusjoukkueen johtajana voi toimia poikkeuksellisesti myös alipäällystöviranhaltija. (Sisäasiainministeriö 2012, 10.)

Tehokkaan pelastustoiminnan edellytyksenä on toimivan johtamisjärjestelmän rakentaminen pelastustoimen alueelle. Johtamisjärjestelmä ja sen sisältö määritellään alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä. Johtamisjärjestelmä tulee suunnitella sellaiseksi, että sen avulla suoriudutaan pelastustoiminnan johtamisesta sekä sen edellyttämästä viranomaisyhteistyöstä kaikissa turvallisuustilanteissa. Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan pelastustoimella tulee olla valmius perustaa suurien onnettomuuksien johtamista varten johtokeskus, jonka tehtävänä on koordinoida pelastustoimen ja muiden onnettomuuteen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä. (Sisäasiainministeriö 2012, 10.)

Pelastustoiminnan johtaminen ja sitä varten ylläpidettävä valmius liittyy kiinteästi myös pelastustoimen toimintavalmiuteen. Toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa on kuvattu pelastustoimelle asetettavat tavoitteet eri riskiluokkien tavoittamiseen ja niihin hälytetyn pelastusmuodostelman muodostumiseen kuluvaan aikaan. Toimintavalmiuden tavoitteet asettavat vaatimuksia erityisesti ryhmäjohtajatasoisen valmiuden ylläpitämiselle. Sen sijaan pelastusjoukkue tasoisen muodostelman johtajan ei edellytetä olevan kohteessa kyseiselle riskiluokalle asetetun tavoiteajan kuluessa. Tämä mahdollistaa pelastustoimelle laajempien päällystöpäivystysalueiden määrittämisen (Sisäasianministeriö 2012, 10.)

2.4 Pelastustoiminnan johtamisen tasot

Pelastustoiminnan johtaminen on kokonaisuus, joka sisältää eri tasoista ja sisällöltään erilaista johtamista. Johtamisen jakaminen eri tasoihin varmistaa osaltaan pelastustoiminnan tehokkaan kokonaisuuden hallinnan. Alho (1999) käsittelee pelastustoiminnan johtamista ja sen suunnittelua operaatiosuunnittelun näkökulmasta, jonka sisältö vaihtelee tarkasteltavan organisaatiotason mukaan. Näin johtamista voidaan suunnitella valtakunnan, pelastustoimen alueen, pelastuslaitoksen tai yksittäisen pelastusmuodostelman tasoilla. Tarkasteltaessa johtamisen tasoja tarkemmin sisältää pelastustoiminnan johtaminen ja sen suunnittelu lisäksi strategisen, operatiivisen, taktisen ja teknisen päätöksenteon tasot.

Edellä kuvattuja tasoja ja niiden määritelmiä on sittemmin tarkennettu sisäministeriön ja Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston pelastustoimen uudistushankkeessa, jonka yhtenä osa-alueena oli kehittää pelastustoiminnan johtamista ja laatia yhtenäiset käytännöt suunnittelu-
perusteiden kehittämiseksi. Määritelmiä uudistettaessa on huomioitu kansainvälisiä ja kansallisia suunnitelmia sekä määritelmiä. Johtaminen eri tasoilla edellyttää kaikkien johtamistasojen vaatimusten tuntemusta, mutta pelastustoiminnan johtamisessa on erotettavissa kolme selkeää johtamistasoa – strateginen, taktinen ja tekninen. Näiden lisäksi pelastustoiminnan johtamiseen vaikuttaa normatiivinen taso, jolla tarkoitetaan pääasiassa sisäministeriön tasolla tapahtuvaa lainsäädäntötyötä. Seuraavissa luvuissa kuvataan tarkemmin pelastustoimen johtamisen tasoja uudistushankkeen laatiman raportin pohjalta. (Sisäministeriö 2018, 15–17.)

2.4.1 Tekninen johtamistaso

Pelastustoimen tehtävistä valtaosa on pelastusyksikkö tai -ryhmätasoisien pelastustoimen muodostelman hoitamia tehtäviä. Pelastusyksiköllä tarkoitetaan henkilön tai henkilöstön ja tehtävän hoitamiseen tarvittavan kaluston muodostamaa kokonaisuutta. Pelastusryhmän muodostaa johtaja, 3 - 7 miehistön jäsentä sekä tehtävän hoitamiseen tarvittava kalusto. Pelastusyksikkö tai -ryhmä voivat toimia itsenäisesti tai osana suurempaa pelastustoimen muodostelmaa. (Sisäasiainministeriö 2012, 4–5.)

Pelastusyksikön tai -ryhmän hoitamille tehtäville ominaista on, että niissä ei ole vaarassa useita ihmisiä, onnettomuudella ei ole vaaraa laajentua tai uhattuna olevat omaisuusarvot ovat pieniä. Tehtävät ovat usein myös lyhyt kestoisia ja ne eivät vaadi merkittävässä määrin viranomaisyhteistyötä. Pelastusyksikön ja -ryhmän tehtävistä valtaosa muodostuu ensivaste-, automaattisen paloilmoinlaitteen tarkastus/varmistus- sekä vahingontorjuntatehtävistä. (Sisäministeriö 2018, 15–17.)

Pelastusyksikön tai -ryhmän johtaja toimii teknisellä johtamistasolla. Teknisellä johtamistasolla muodostelman johtajalta edellytetään erityisesti pelastustoiminnassa käytettävien tekniikoiden tuntemusta sekä osaamista niiden hyödyntämiseen onnettomuustilanteissa. Teknisellä johtamistasolla tulee olla myös riittävä osaaminen taktisen tason johtamisesta sekä lisäksi strategisen ja normatiivisen tason tuntemusta.

Pelastusyksikön tai -ryhmän johtajalta edellytetään erityisesti kykyä tehdä kattava tilannearvio onnettomuudesta ja päätös teknisestä ratkaisusta tehtävän hoitamiseksi. Toimiessaan osana pelastusjoukkuetta tai suurempaa pelastustoimen muodostelmaa tulee pelastusryhmän johtajan kyetä ymmärtämään roolinsa osana isompaa kokonaisuutta ja näin edistää omalla toiminnallaan asetetun tavoitteen saavuttamista. Pelastusyksikön tai -ryhmän hoitaessa pelastustoimen tehtävää itsenäisesti toimii pelastustoiminnan johtajana yleensä kyseisen muodostelman johtaja. Mikäli muodostelman johtaja ei ole pelastusviranomainen, toimii pelastustoiminnan johtajana muu erikseen määriteltä pelastusviranomainen, tällöin pelastustoimintaa johdetaan esimerkiksi etäjohtamisen keinoin. (Sisäministeriö 2018, 17–18.)

Pelastustoiminnan johtamisen suunnittelua pohtinut työryhmä ehdottaa, että pelastusyksikön tai -ryhmän johtajalta edellytettäisiin tulevaisuudessa alipäällystötutkintoa. Tällöin pelastusviranomaiseksi nimetty miehistöviranhaltija tai sopimushenkilöstöön kuuluva, yksikönjohtajakoulutuksen saanut henkilöstö toimisi onnettomuuskohteessa tilannepaikanjohtajana ja pelastustoiminnan johtajana toimivan pelastusviranomaisen alaisuudessa. (Sisäministeriö 2018, 19.) Kuten luvun alussa todettiin, valtaosa pelastustoimen tehtävistä edellyttää ainoastaan pelastusyksikkö tai -ryhmätasoisista muodostelmia. Näiden muodostelmien johtajina toimivat usein sopimushenkilöstöön kuuluvat yksikönjohtajat tai pelastustoimen miehistöviranhaltijat. Pelastustoiminnan johtamisen järjestelyt, esitetyn toimintamallin mukaisesti, edellyttävät tulevaisuudessa nykyistä enemmän etäjohtamista.

2.4.2 Taktinen johtamistaso

Taktisella johtamisella tarkoitetaan toimintatapojen ja menetelmien valintaa, jolla pyritään haluttuun tavoitteeseen. Pelastustoiminnassa taktisella johtamisella tarkoitetaan eri pelastusmuodostelmien johtamista ihmisten ja omaisuuden pelastamiseksi sekä vahinkojen rajoittamiseksi. (Alho 1999, 5.) Taktisella johtamistasolla tarkoitetaan pelastusjoukkue tai -kompaniatasoisen muodostelman johtamista. Pelastusjoukkue on pelastustoimen muodostelma, joka koostuu johtajasta, vähintään kahdesta ja enintään viidestä pelastusryhmästä. Pelastuskomppania sen sijaan koostuu johtajasta ja johtajaa avustavasta esikunnasta sekä vähintään kahdesta, mutta enintään viidestä pelastusjoukkueesta. (Sisäasiainministeriö 2012, 5.) Taktisen johtamistason tehtäville on tyypillistä, että ne voivat kestää tunneista vuorokauteen, tehtävillä sovelletaan tyypillisiä taktisia ratkaisuja, muodostetaan vastuualueita ja toimitaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (Sisäministeriö 2018, 20).

Taktisen johtamistason tehtävissä pelastustoiminnan johtajana toimii yleensä päivystävät palomestarit tai päivystävät päälliköt. Johtamisen suunnitteluperusteita pohtinut työryhmä kuitenkin esittää, että tulevaisuudessa pelastustoiminnan johtajana pelastusjoukkueetasoisessa tehtävässä voisi toimia myös joukkueenjohtamiseen jatkokoulutuksen saaneet alipäällystöviranhaltijat. Pelastuskomppaniatasoisen muodostelman johtajan tulee aina olla päällystökoulutuksen suorittanut pelastusviranomainen. Pelastusjoukkueen ja komppanian johtajilta esitetään tulevaisuudessa edellytettäväksi osaamisen kartoitusta. (Sisäministeriö 2018, 20–21.)

Komppaniatasoisia pelastustoimen tehtäviä on vuosittain koko maassa erittäin vähän, minkä vuoksi kokemusta tehtävien johtamisesta ei muodostu päällystötehtävissä toimiville riittävästi. Tämän vuoksi komppanian johtajilta esitetään lisäksi edellyttäväksi säännöllistä harjoittelua tehtävien johtamiseen. (Sisäministeriö 2018, 20.) Säännöllistä harjoittelua tulisi käytännössä edellyttää myös joukkueenjohtajina toimivilta päällystöviranhaltijoilta sekä tulevaisuudessa myös joukkueenjohtajina toimivilta alipäällystöviranhaltijoilta, jotka ovat saaneet työryhmän esittämän lisäkoulutuksen. Mikäli asiaa tarkasteltaisiin tarkemmin esimerkiksi alueellisesti, tulisi esille, että joukkueenjohtamiseen liittyvät suoritteet jakaantuvat usein usealle päällystöviranhaltijalle, jolloin tehtävämäärät jäävät vuosittain vähäiseksi. Riittävän osaamisen ylläpitämiseksi johtamista tulisi harjoitella säännöllisesti.

2.4.3 Strateginen johtamistaso

Pelastustoiminnassa strategisella johtamisella tarkoitetaan toimintavalmiuden ylläpitämistä sekä pelastustoiminnan laajuutta ja priorisointia koskevaa päätöksentekoa. Strategisessa johtamisessa tulee huomioida myös oman organisaation ulkopuolinen toiminta ja sen vaikutukset pelastustoiminnan toteutumiseen. Käytännössä strateginen johtaminen on esimerkiksi pelastustoimen valmiuteen tai päällekkäisten tehtävien priorisointiin liittyvää päätöksentekoa. Erityisesti strateginen johtaminen korostuu pitkäaikaisissa ja laajoissa onnettomuuksissa. (Alho 1999, 3.)

Strategisella johtamistasolla johdetaan pääasiassa pelastusyhtymän tasoista pelastustoimen muodostelmaa. Pelastusyhtymä koostuu pelastustoiminnan johtajasta, johtokeskuksesta sekä vähintään kahdesta pelastuskomppaniasta ja niitä tukevista esikunnista. Strategisen johtamistason tehtävät ovat usein pitkäkestoisia ja onnettomuusalue voi ulottua maantieteellisesti laajalle alueelle. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi laajat metsäpalot, tulvat tai laajalle alueelle ulottuvat myrskytuhot. (Sisäasiainministeriö 2012, 5; Sisäministeriö 2018, 21–22.)

Strategisen johtamistason tehtävissä viranomaisyhteistyö on keskeistä. Tehtävät edellyttävät tiivistä yhteydenpitoa ja toiminnan suunnittelua muiden pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten kanssa. Lisäksi tehtävät edellyttävät yhteistoimintaa kuntien, maakuntien, aluehallintoviraston ja sisäministeriön pelastusosaston kanssa. Onnettomuuteen liittyvä päätöksenteko voi edellyttää usean toimialan viranomaisten yhteistoimintaa. (Sisäministeriö 2018, 22.)

Pitkäkestoisia ja laajoja onnettomuustilanteita, jotka edellyttäisivät pelastusyhtymätasoisien muodostelman kokoamista ja laajaa viranomaisten yhteistyötä, on Suomessa erittäin harvoin. Tämän vuoksi toiminta tällaisissa tilanteissa edellyttää riittävää ennakkosuunnittelua ja säännöllistä yhteistoiminnan harjoittelua. Pelastustoiminnan johtajalta edellytetään riittävää kokemusta johtamistoiminnasta, päällystötutkintoa sekä säännöllistä harjoittelua. Pelastustoiminnan johtajalta esitetään tulevaisuudessa edellytettäväksi myös lisäkoulutuksen ja osaamisen kartoituksen suorittamista. (Sisäministeriö 2018, 22.)

2.4.4 Normatiivinen johtamistaso

Normatiivisella johtamistasolla ei pelastustoimessa tarkoiteta tietyn pelastustoimen muodostelman johtamista, eikä se näin ole varsinaista pelastustoiminnan johtamista. Normatiivisella johtamisella tarkoitetaan sisäministeriön ja muiden ministeriöiden sekä valtioneuvoston tukea pelastustoiminnan johtamiselle. Tuki voi liittyä ylimääräisen rahoituksen kohdentamiseen pelastustoimen alueille, lainsäädäntöön tehtäviin muutoksiin tai esimerkiksi kansainvälisen avun pyytämiseen. (Sisäministeriö 2018, 23.)

Tilanteet, jotka edellyttäisivät normatiivista johtamista, voisivat olla esimerkiksi laajamittainen säteilyonnettomuus, öljyntorjuntatehtävä merialueella sekä laajamittaiset luonnononnettomuudet, jotka edellyttävät tilanteen alkuvaiheessa pelastustoimintaa. Valtionhallinnon toimenpiteitä voivat edellyttää myös Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvat tilanteet, joilla on vaikutuksia myös Suomeen. Lähihistoriassa tällaisia tilanteita ovat olleet esimerkiksi Venäjän metsäpalot ja Islannin tulivuorenpurkaus, joilla oli laajasti vaikutuksia ilmanlaatuun sekä lentoliikenteen sujuvuuteen myös Suomessa. (Sisäministeriö 2018, 23.)

3 PELASTUSLAITOSTEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄT

Pelastuslaitosten johtamisjärjestelmien tulisi tulevaisuudessa perustua nykyistä paremmin yhtenäisiin toimintatapoihin ja eri pelastuslaitosten väliseen tiiviiseen yhteistyöhön. Yhtenäiset toimintatavat ja tiivis yhteistyö tukevat pelastuslaitoksia tilannekuvan ylläpitämisessä sekä pelastustoiminnan johtamisessa. Yhtenäiset toimintatavat tukevat myös toimintaa muiden yhteistyöviranomaisten kanssa ja mahdollistavat sujuvamman yhteistoiminnan erilaisissa moniviranomaistehtävissä. (Sisäministeriö 2018, 14.)

Sisäministeriö käynnisti vuonna 2015 yhteistyössä Pelastuslaitoksen kumppanuusverkoston kanssa uudistushankkeen pelastustoimen kehittämiseksi. Hanke oli osa maakunta- ja soteuudistuksen valmistelua, ja sen tarkoituksena oli kehittää pelastustoimea sekä helpottaa pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. (Sisäministeriö 2018, 4.) Valmisteltu maakunta- ja soteuudistus kuitenkin kariutui vuoden 2019 alussa. Kariutumisen myötä mahdollinen pelastustoimen uudistus sekä palveluiden järjestämiseen liittyvät muut päätökset siirtyivät tulevaisuuteen.

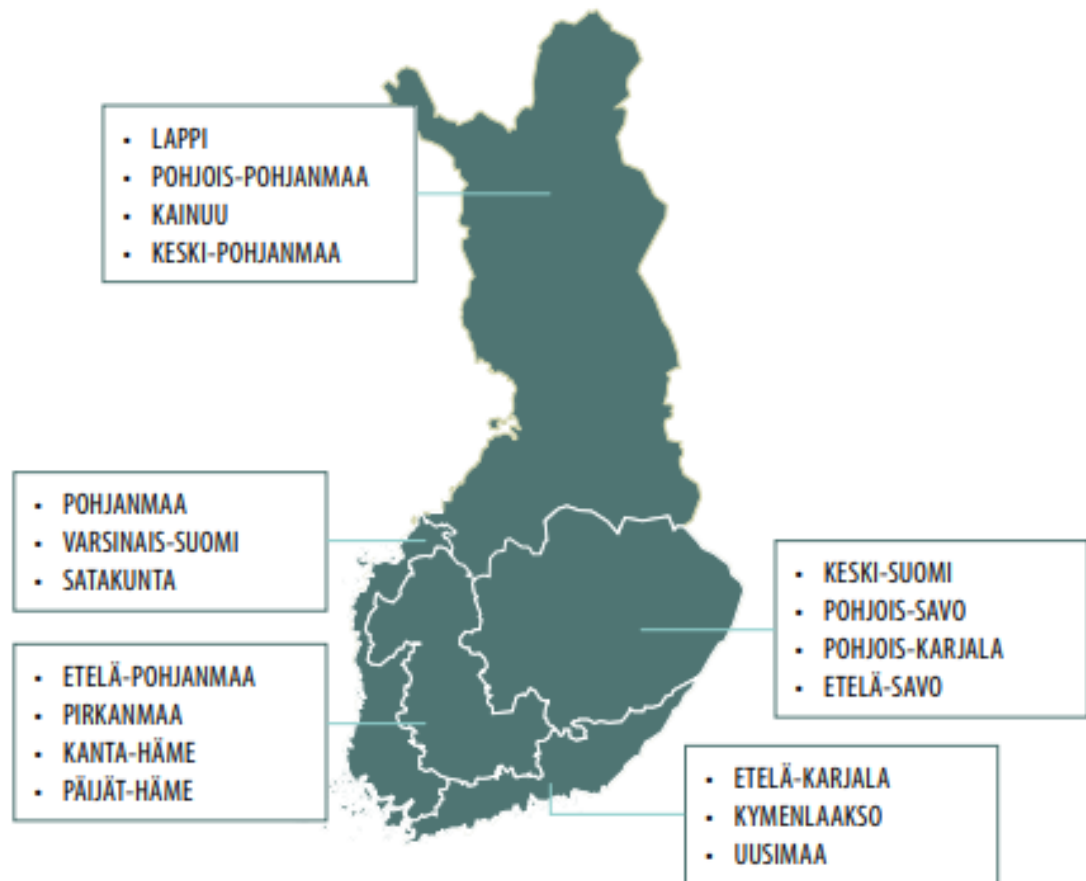
Maakuntauudistus nousi kuitenkin uudestaan keskusteluihin ja osaksi hallitusohjelmaa vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan perustettaville maakunnille siirretään sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös ensihoidon ja pelastustoimen järjestäminen (Valtioneuvosto 2019, 154). Edellisen hallituskauden aikana laaditut suunnitelmat sisältävät kuitenkin paljon sellaisia asioita, joiden avulla pelastustoimea voidaan kehittää tulevaisuudessakin.

Yksi vuonna 2015 käynnistetyistä pelastustoimen uudistamishankkeista oli pelastustoiminnan johtamista ja sen kehittämistä varten perustettu hanke. Johtamista pohtinut työryhmä on loppuraportissaan asettanut tavoitteeksi, että pelastustoimi toimisi kaikkialla Suomessa samalla tavalla muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Työryhmä on laatinut lisäksi ehdotuksen pelastustoimen tilannekeskuspalveluiden järjestämisestä tulevaisuudessa. (Sisäministeriö 2018, 24.)

Ehdotuksen mukaan tilannekeskuspalveluiden järjestäminen tulisi suunnitella jokaisessa pelastuslaitoksessa. Pelastuslaitosten tilannekeskusten tehtävänä olisi tuottaa alueellisesti pelastustoiminnan johtamisen tukitoimintoja sekä ylläpitää ja jakaa turvallisuustilannekuvaa. Alueelliset tilannekeskukset tukisivat erityisesti teknisen ja taktisen johtamistasojen toimintaa. Alueelliset tilannekeskukset voisivat toimia siten, että virka-aikana toimintaa hoitaa oma henkilöstö ja virka-ajan ulkopuolella palveluiden tuottaminen on keskitetty alueelliselle tilannekeskukselle. Toiminta voidaan ulkoistaa myös kokonaan alueellisen tilannekeskuksen hoidettavaksi. Toimintamalli mahdollistaisi esimerkiksi nykyisen kaltaisen ISTIKE-toiminnan järjestämisen ja alueellisen yhteistyön. (Sisäministeriö 2018, 27–29.)

Pelastuslaitosten tilannekeskusten järjestämisen lisäksi työryhmä ehdottaa, että Suomeen perustettaisiin viisi alueellista tilannekeskusta, joiden alueet muodostettaisiin vastaamaan sosiaali- ja terveystilannekeskusten erityisvastuualueita (ERVA). Näiden tilannekeskusten suorituskykyvaatimukset määriteltäisiin pelastustoiminnan ja sen johtamisen sekä tilannekuvan ylläpitämisen ja jakamisen näkökulmasta. Pelastustoiminnan johtamisen näkökulmasta alueellisten tilannekeskusten keskeisiä tehtäviä olisivat muun muassa pelastustoiminnan johtamisen tukeminen, väestön varoittaminen, tiedottaminen ja alueen pelastustoimen toimintavalmiuden ylläpitäminen. (Sisäministeriö 2018, 27–29.)

Yksi perustettavista alueellisista tilannekeskuksista muodostuisi Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Keski-Suomen pelastuslaitosten alueista. Nämä alueet muodostavat yhdessä myös Kuopion yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueen (KYS-ERVA), jonka alaisuudessa toimii muun muassa alueen ensihoitokeskus. Alueellisten tehtävien lisäksi tilannekeskuksille on kaavailtu valtakunnallisia vastuualueita. Alueellisten 24/7 tilannekeskusten alueet ja niihin kuuluvat maakunnat on esitetty kuvassa 1. (Sisäministeriö 2018, 29.)



Kuva 1. Alueelliset 24/7 tilannekeskukset (Sisäministeriö 2018, 29)

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamisohjetta laatiessa pyritään huomioimaan mahdollinen pelastuslaitosten johtamisjärjestelmien yhtenäistäminen sekä mahdollisten alueellisten tilannekeskusten perustaminen. Tämän vuoksi osana johtamisohjeen laadintaa tehtiin tutustumiskäynnit Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon pelastuslaitoksille. Tutustumiskäyntien yhteydessä perehdyttiin erityisesti pelastustoiminnan johtamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin.

Kesän 2019 aikana tehtyjen tutustumiskäyntien yhteydessä pyrittiin selvittämään muiden pelastuslaitosten johtamisjärjestelmän keskeisiä osa-alueita, erityisesti johtamisohjeen laadinnan näkökulmasta. Tarkoituksena ei ollut laatia perusteellista selvitystä eri tutkimusmenetelmiä käyttäen, vaan luoda yleiskuvaus päivittäisten onnettomuustilanteiden johtamisesta ja näitä tehtäviä varten rakennetusta johtamisjärjestelmästä. Johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan pelastustoiminnan järjestelmää, jonka tarkoituksena on tietojen kerääminen, tilannekuvan sekä valmiuden ylläpitäminen. Järjestelmän tarkoituksena on tehostaa pelastustoiminnan johtamista. Johtamisjärjestelmän suunnittelussa on huomioitava alueelliset onnettomuusuhkat, joihin perustuen johtaminen ja sen tukeminen suunnitellaan. Keskeisiä johtamisjärjestelmän osia ovat sen henkilöstö, toimintatavat, tekniikka, tieto- ja viestintäjärjestelmät, tilat ja valmius. (Sisäministeriö 2018, 9.)

Seuraavissa luvuissa kuvataan Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Keski-Suomen pelastuslaitosten johtamisjärjestelmät. Kuvaukset on laadittu pelastuslaitosten palvelutasopäätösten, johtamisohjeiden ja pelastuslaitoksiin tehtyjen tutustumiskäyntien perusteella. Koska laadittavaa johtamisohje tulee Pohjois-Savon pelastuslaitoksen käyttöön, on kyseisen alueen toimintaympäristöä, johtamisjärjestelyitä ja sen nykytilaa käsitelty selvityksissä laajemmin.

3.1 Pohjois-Savon pelastuslaitos

Pohjois-Savon maakunta on pinta-alaltaan noin 20 400 km², ja alueella asuu vakituisesti noin 245 000 ihmistä. Alueen väestötiheys vuonna 2018 oli 14,6 asukasta/km². (Pohjois-Savon maakunta 2019.) Pohjois-Savo rajoittuu Kainuun, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntiin.

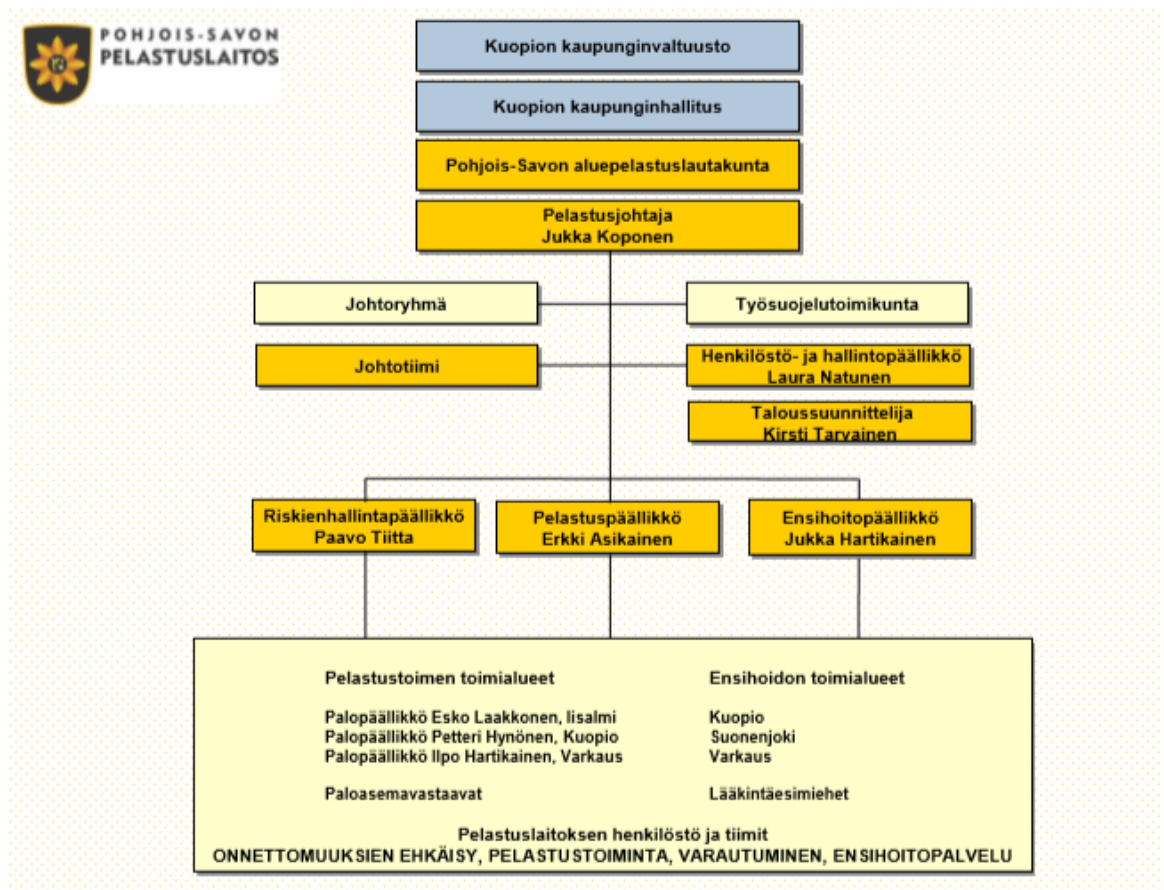
Alueen pelastustoimen palveluiden järjestämisestä vastaa Pohjois-Savon pelastuslaitos alueen kuntien kanssa laaditun yhteistoimintasopimuksen mukaisesti. Hallinnollisesti pelastuslaitos toimii osana Kuopion kaupungin organisaatiota ja siihen kuuluvan Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan alaisuudessa. (Kuopion kaupunki 2018, 25–26.) Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toiminta-alueeseen kuuluu 18 kuntaa.

Pelastuslaitoksella on maakunnan alueella yhteensä 29 paloasemaa. Pelastuslaitoksen pelastustoimintaan osallistuva henkilöstö koostuu päätoimisesta ja sivutoimisesta henkilöstöstä. Vuoden 2018 lopussa päätoimista henkilöstöä pelastuslaitoksen palveluksessa oli 267 ja sivutoimista henkilöstöä 427. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2019, 17.)

Paloasemista Iisalmen, Siilinjärven, Varkauden sekä Kuopion Neulamäen ja Petosen asemilla on ympärivuorokautinen välitön lähtövalmius, josta huolehtii päätoiminen pelastustoimen henkilöstö. Muiden alueella olevien paloasemien valmiudesta huolehtii päätoimisen henkilöstön lisäksi sopimushenkilöstö. Näiden asemien valmius virka-ajan ulkopuolella perustuu päätoimisen ja sopimushenkilöstön vapaamuotoiseen varallaoloon. Asemien päätoimisen henkilöstön määrä ja varallaolovahvuus perustuvat alueelliseen riskianalyysiin. Asemien valmiutta voidaan tarvittaessa kohottaa ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 37–38.) Pohjois-Savon pelastuslaitos hoitaa vuosittain noin 5600 tehtävää (Ketola & Kokki 2019, 11). Pelastustoimen palveluiden ohella pelastuslaitos huolehtii ensihoitopalvelujen tuottamisesta Kuopion, Varkauden ja Suonenjoen alueella sekä ensivastepalvelujen tuottamisesta koko maakunnan alueella (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 47).

3.1.1 Pelastuslaitoksen organisaatio

Pelastuslaitoksen toimintaa johtaa ja valvoo pelastusjohtaja. Toiminta on jaettu neljään toimintasektoriin, joiden johtajat toimivat pelastusjohtajan alaisuudessa. Toimintasektorit ja niiden johtajat on määritelty siten, että pelastuspäällikkö johtaa pelastustoiminnan sektoria, riskienhallintapäällikkö riskienhallinnan sektoria, ensihoitopäällikkö ensihoidon sektoria ja henkilöstö- ja hallintopäällikkö hallintopalveluja. Näiden sektoreiden lisäksi keskeisiä hallinnollisia kokonaisuuksia ovat kolme toimialuetta, joiden johtamisesta vastaavat palopäälliköt. Alueella olevien paloasemien toiminnasta vastaavat asemapaikan ylimmät viranhaltijat, joiden tehtävänä on myös huolehtia paloasemien normaali-, häiriötilanne- ja poikkeusolojen aikaisen operatiivisen toimintavalmiuden ylläpidosta. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2018, 2–6.) Pelastuslaitoksen organisaatio on kuvattu tarkemmin kuvassa 2.



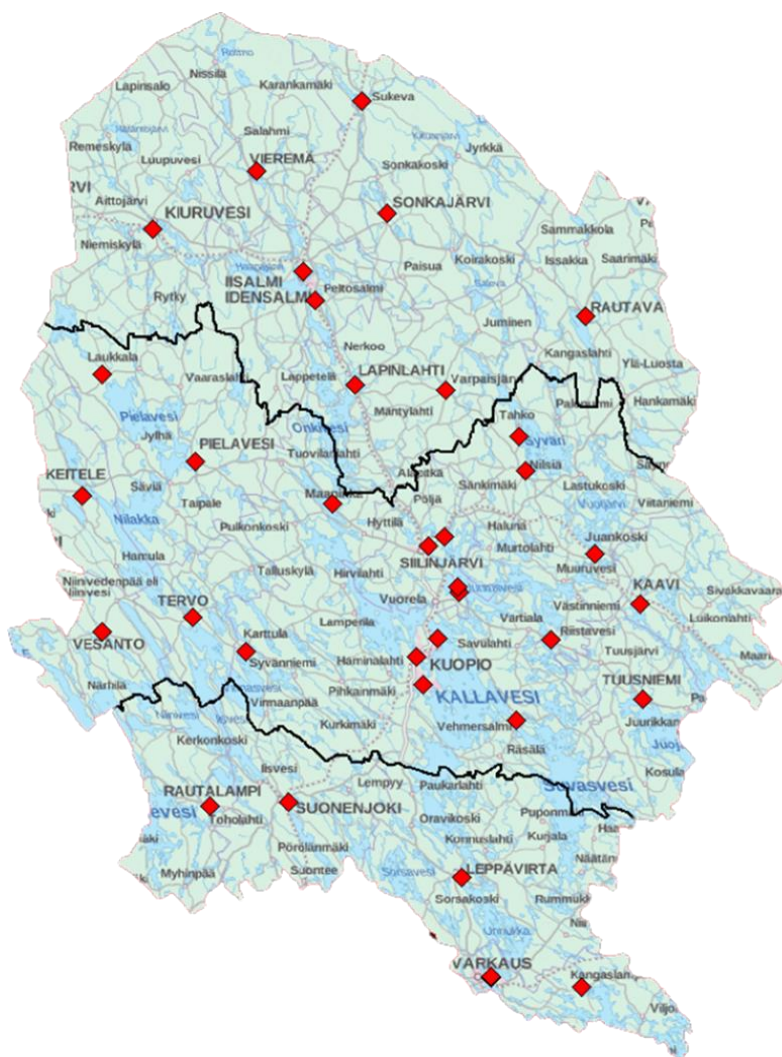
Kuva 2. Pohjois-Savon pelastuslaitoksen organisaatiokaavio (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2018)

3.1.2 Pelastustoiminnan johtaminen

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toimintasäännön mukaan operatiivisen toiminnan osalta ylintä päätäntävaltaa käyttää pelastusjohtaja ja hänen ollessaan estyneenä pelastuspäällikkö tai riskienhallintapäällikkö. Pelastuslaitoksen kolmella hallinnollisella toimialueella pelastustoimintaan liittyvää päätösvaltaa käyttävät myös palopäälliköt heille määriteltujen toimivaltuuksien mukaan. Päivittäisestä pelastustoiminnan johtamisesta vastaavat päivystysalueiden päällystöpäivystäjät, ellei palopäällikkö, apulaispalopäällikkö, valmiuspäällikkö, riskienhallintapäällikkö, pelastuspäällikkö tai pelastusjohtaja ota tilanteessa johtovastuuta. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2018, 5–6.)

Pelastuslaitoksen toiminta-alue on jaettu kolmeen päälylystöpäivystysalueeseen (kuva 3.). Pohjoisen ja eteläisen pälyvystysalueiden päälylystöpälyvystyksestä huolehtivat alueiden asemapaikoilla työskentelevät päälylystöviranhaltijat. Näiden alueiden päälylystöpälyvystäjät ovat välittömässä lähtövalmiudessa virka-aikana, ja sen ulkopuolella valmius on turvattu varallalojärjestelyjen avulla. Eteläisen pälyvystysalueen päälylystöpälyvystys järjestetään osittain yhteistyössä Etelä-Savon pelastuslaitoksen kanssa. Kuopion Neulamäen toimipisteessä toimiva pälyvystävä palomestari vastaa keskisen pälyvystysalueen päälylystöpälyvystyksestä ja on välittömässä lähtövalmiudessa ympäri vuorokauden.

Tarvittaessa keski­sen päivä­stys­alueen päivä­stävä palomestari huolehtii myös muiden toimi­alueiden päälly­stöpäivä­styksessä, esimerkiksi henkilö­stö­vajaustilanteissa ja päällekkäisten tehtävien aikana. Keski­sen päivä­stys­alueen palomestari on lisäksi ainoa, jolla on käytössään kuljettaja. Kuljettajan tehtävä­kuvaa on kuitenkin laajennettu viime vuosina, ja tehtävässä toimiville on järjestetty lisä­koulutusta pelastustoiminnan johtajan tukemiseen. Tämän vuoksi tehtävässä toimivasta palomiehestä käytetään nykyisin nimitystä operaattori.



Kuva 3. Pohjois-Savon pelastuslaitoksen päällystöpäivystysalueet

Pohjois-Savon pelastuslaitoksella ei ole erillistä päällikköpäivystystä, joka vastaisi komppania- tai yhtymätasoisien tehtävien johtamisesta sekä toimisi toimialueiden päällystöpäivystäjien operatiivisena esimiehenä. Toiminta on kuitenkin järjestetty siten, että tehtävää hoitaa Kuopion Neulamäen toimipisteen päivystävä palomestari oman tehtävänsä ohessa. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 41.) Päällikköpäivystyksestä ja siihen liittyvistä järjestelyistä ei kuitenkaan ole laadittu erillistä ohjetta.

Pelastustoiminnan johtajan tueksi on hälytettävissä lisäksi esikunta, jonka muodostavat vaapaalla olevat päällystöviranhaltijat ja muut tehtävään koulutetut henkilöt. Esikunta saa hälytyksen automaattisesti kaikkiin suureksi luokiteltuihin onnettomuuksiin tai pelastustoiminnan johtajan käskystä. Esikunnan ensisijaisena tehtävänä on tukea pelastustoiminnan johtajaa onnettomuuskohteessa, jolloin esikunta muodostaa tilannekeskuksen. Tilannekeskuksella tarkoitetaan pelastustoiminnan johtamisen tukemiseen tarkoitettua toimintoa, jonka tarkoituksena on koota johtamisen tueksi tarvittavaa tietoa sekä hoitaa muita johtamista tukevia tehtäviä. Pelastustoiminnan johtaja voi muodostaa pelastustoiminnan johtamista varten myös johtokeskuksen, jolloin pelastustoiminnan johtaja johtaa toimintaa johtokeskuksesta. Tällöin muodostettu esikunta tukee pelastustoiminnan johtajaa johtokeskuksessa.

Pelastustoiminnan johtaminen eri johtamisen tasoilla on määritelty yleisellä tasolla Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan hyväksymässä palvelutasopäätöksessä. Päätöksessä määritellään eri pelastustoimen muodostelmien johtaminen sekä päällystön päivystys- ja varallojärjestelyt. Pelastuslaitoksen käytössä olevien resurssien perusteella on määritelty hälytysvasteet pelastusyksikkö-, pelastusryhmä-, pelastusjoukkue-, pelastuskomppania- ja pelastusyhtymätason tasoisiin pelastustoimen tehtäviin. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 39–41.) Palvelutasopäätöksen lisäksi tarkempia ohjeita ja määräyksiä pelastustoiminnan johtamisesta voi antaa pelastusjohtaja ja pelastuspäällikkö erillisillä toimiohjeilla (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2018, 6).

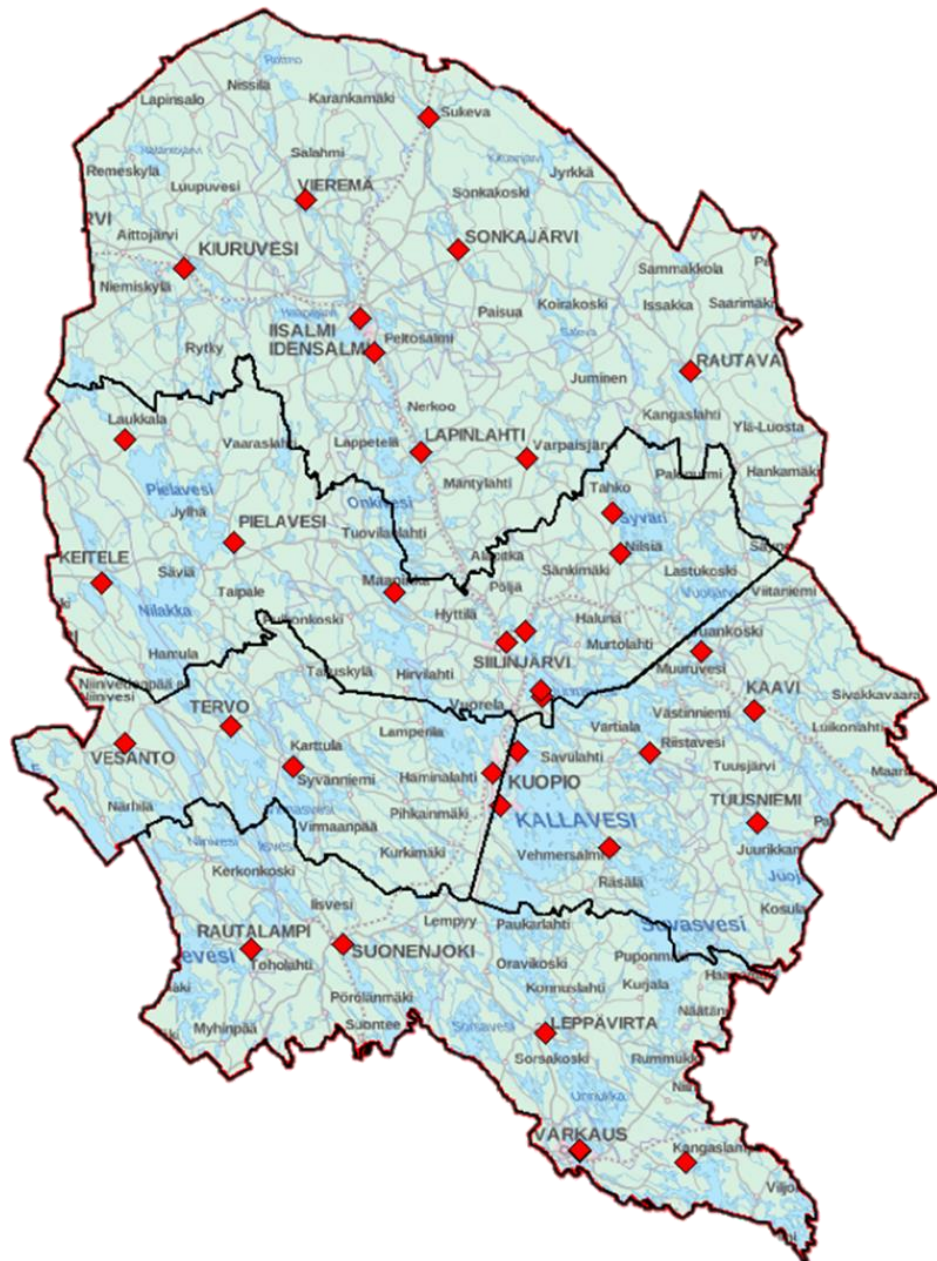
Seuraavissa luvuissa kuvataan tarkemmin eri pelastustoiminnan muodostelmien ja niiden johtamisen järjestelyt palvelutasopäätöksen sekä pelastusjohtajan antamien toimiohjeiden perusteella. Lisäksi esitetään tilastotietoja eri muodostelmien johtamiseen liittyen.

3.1.3 Pelastusmuodostelmien johtaminen

Pelastusyksikön- ja ryhmänjohtajina pelastuslaitoksen alueella toimivat päätoimiset miehistö-, alipäällystö- ja päällystöviranhaltijat sekä yksikönjohtajakoulutuksen saaneet sopimushenkilöt. Välittömässä lähtövalmiudessa olevien paloasemien ryhmänjohtajilta edellytetään alipäällystötutkintoa ja muissa toimipisteissä vähintään miehistötutkintoa. Sopimushenkilöstöön kuuluvilta yksikönjohtajilta edellytetään yksikönjohtajan pätevyyttä. Yksikön- ja ryhmänjohtajina voivat toimivat myös toimipisteiden päällystöviranhaltijat, joilla on tarvittaessa valmius johtaa myös pelastusjoukkue tasoista pelastustoimen muodostelmaa. Pelastuslaitoksen toimipisteiden, joiden valmius perustuu päätoimisen ja sopimushenkilöstön ylläpitämään valmiuteen, päivystysjärjestelyt on järjestetty siten, että jokaisessa toimipisteissä pyritään ylläpitämään vähintään jatkuvaa yksikönjohtajavalmiutta. Lähekkäin sijaitsevien paloasemien yksikönjohtajavalmius voidaan kuitenkin tarvittaessa hoitaa niiden yhteisellä päivystyksellä. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 40.)

Pelastuslain (379/2011) 34 §:n mukaan, pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen. Koska valtaosassa Pohjois-Savon pelastuslaitoksen paloasemia pelastusyksikön ja -ryhmän johtajina toimii ajoittain sopimushenkilöstöön kuuluvia yksikönjohtajia, tulee tieto pelastustoimen tehtävistä välittää myös pelastusviranomaiselle. Pelastusviranomaisen ei kuitenkaan tarvitse välttämättä osallistua itse onnettomuuskohteessa tapahtuvaan johtamiseen, jolloin hän määrää kohteeseen tilannepaikanjohtajan. Tilannepaikanjohtaja johtaa toimintaa onnettomuuskohteessa pelastustoiminnan johtajana toimivan pelastusviranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti. (Sisäasiainministeriö 2012, 9.)

Tätä järjestelyä varten Pohjois-Savon pelastustoimen alue on jaettu viiteen P40-alueeseen (kuva 4.), joiden päivystävinä pelastusviranomaisina toimivat alueiden päätoimiset alipäällystöviranhaltijat. Saatuaan tiedon pelastustoimen tehtävästä alipäällystöviranhaltijan tehtävänä on toimia tehtävässä pelastustoiminnan johtajana, määrätä kohteeseen tilannepaikanjohtaja sekä tukea häntä teknisten ja taktisten ratkaisujen tekemisessä. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015b.)



Kuva 4. P40 päivystysalueet (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015)

Pelastustoiminnan johtajina pelastusjoukkuetasoisen muodostelman tehtävissä toimivat ensisijaisesti päivystysalueiden päällystöpäivystäjät. Pelastustoiminnan johtajana voi toimia myös onnettomuuspaikan läheisyydessä olevan paloaseman päällystöviranhaltija, joka saa onnettomuuksista tiedoksiantoviestin. Päällystöviranomainen voi liittyä tehtävään lähimmän yksikön periaatteen mukaisesti (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 40). Myös päätoimisten alipäällystöviranhaltijoiden tulee tarvittaessa voida johtaa pelastusjoukkuetasoista pelastustoimen tehtävää (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015b).

6.5 Pelastuskomppanian ja –yhtymän johtaminen

Pelastuskomppaniatasoisen muodostelman johtaminen Pohjois-Savon pelastuslaitoksella perustuu päällystöpäivystysjärjestelyihin. Suureksi luokitelluissa onnettomuuksissa, joissa hälytetty pelastustoiminnan muodostelma on pelastuskomppania, hälytetään automaattisesti myös esikunta pelastustoiminnan johtajan tueksi. Pelastusyhtymätasoinen pelastusmuodostelma hälytetään suuriin onnettomuuksiin ja siihen tarvittavat resurssit kootaan usealta paloasemalta sekä tarvittaessa muilta pelastustoimen alueilta. Yhtymätasoinen pelastusmuodostelman johtamisesta vastaa päällystötutkinnon suorittanut pelastusjohtaja, päällikköviranhaltija tai päivystävä palomestari. Suuronnettomuudet tai maantieteellisesti laajaa aluetta koskevat onnettomuudet johdetaan Kuopion paloaseman johtokeskuksesta. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a, 25 ja 40.)

3.1.4 Pelastustoiminnan johtamisen ohjeistukset

Pohjois-Savon pelastuslaitoksella tällä hetkellä käytössä olevat johtamisohjeet sisältävät ohjeistuksen päällystöpäivystysjärjestelyistä sekä P40-päivystyksestä. Näiden lisäksi johtokeskuksen perustamisesta on laadittu erillinen ohjeistus, jossa kuvataan sen perustaminen ja henkilöstön tehtävät. Pelastuslaitoksen nykyisissä johtamisohjeissa ei kuitenkaan kuvata selkeästi johtamisjärjestelmää ja eri pelastusmuodostelmien johtamista. Pelastuslaitokselta puuttuu myös ajantasainen viestiliikenneohje, joka liittyy kiinteästi johtamistoimintaan.

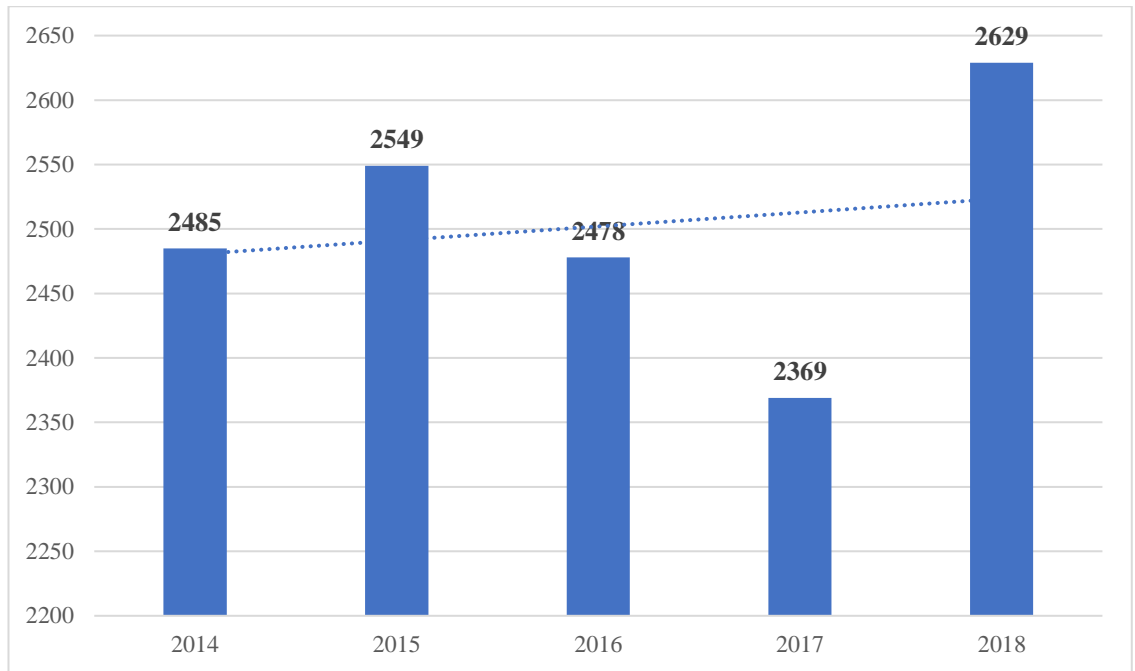
Sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) määrittelee suunnitelmat, jotka pelastuslaitosten tulee laatia omalle toimialueelleen. Suunnitelmien tulee vastata paikallisia tarpeita ja perustua alueella esiintyviin uhkiin ja niiden perusteella laadittuun riskienarviointiin. Arvioitaessa Pohjois-Savon pelastuslaitoksen nykyisiä suunnitelmia voidaan todeta, että suunnitelmat edellyttävät täydentämistä tai ne puuttuvat kokonaan.

3.1.5 Pelastustoiminnan johtaminen – tilastot

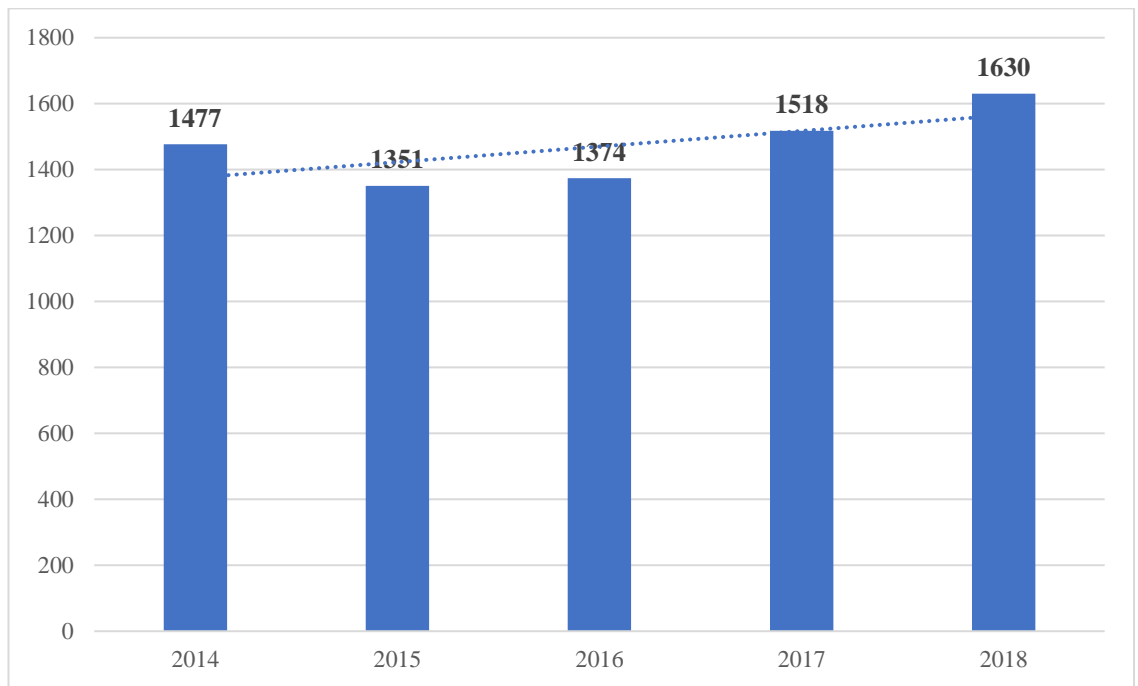
Pelastustoiminnan johtamista ja johtamisjärjestelmää voidaan arvioida myös tilastotietojen perusteella. Tilastoista saatavan tiedon avulla johtamisjärjestelmää voidaan esimerkiksi suunnitella vastaamaan paremmin sille asetettavia vaatimuksia ja kohdistaa resursseja tehokkaammin. Seuraavassa esitetään pelastustoiminnan johtamiseen liittyviä tilastotietoja vuosilta 2014–2018. Tilastotiedot on koottu pelastustoimen onnettomuus ja resurssitietokanta Prontosta.

Pohjois-Savon pelastuslaitoksella on tarkastelujaksolla ollut vuosittain keskimäärin noin 5300 tehtävää. Enimmillään tehtäviä on ollut vuonna 2018 yhteensä 5619 kappaletta. Eniten tehtäviä on Kuopion Neulamäen paloaseman yksiköillä, joilla tehtäviä on vuosittain keskimäärin 1400. Neulamäen paloaseman jälkeen seuraavaksi eniten tehtäviä on Iisalmen, Varkauden, Petosen ja Siilinjärven paloasemien yksiköillä. Kaikilla näistä asemista ylläpidetään välitöntä lähtövalmiutta, joka perustuu alueiden riskiluokitukseen.

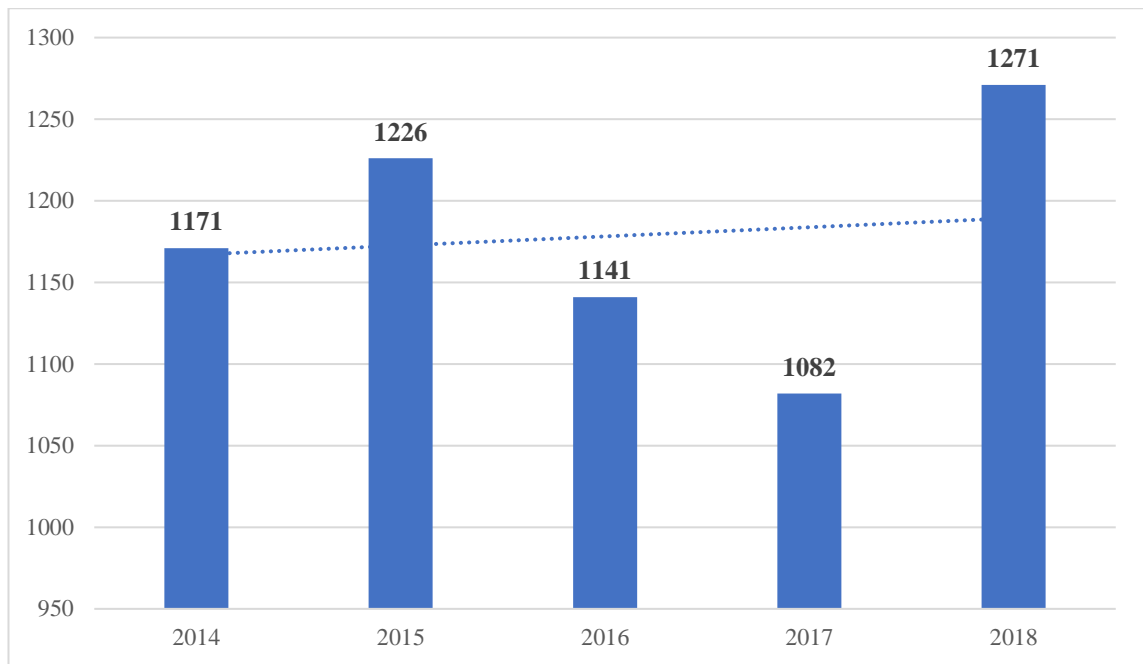
Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toiminta-alue on jaettu kolmeen päällystöpäivystysalueeseen, jotka on kuvattu tarkemmin luvuissa 3.1.2. Päivystysalueista pohjoisella on yhdeksän paloasemaa, keskisellä 18 ja eteläisellä kuusi. Eteläisen alueen päällystöpäivystys on järjestetty yhteistyössä Etelä-Savon pelastuslaitoksen kanssa, jonka alueen paloasemia ei ole huomioitu asemamäärässä. Päällystöpäivystysalueista eniten tehtäviä oli vuosina 2014–2018 keskisen alueen (P31) paloasemilla, keskimäärin noin 2500 tehtävää vuodessa (kuva 5.). Seuraavaksi eniten pohjoisella päivystysalueella (P32), keskimäärin noin 1500 tehtävää (kuva 6.) ja vähiten eteläisellä alueella (P33), keskimäärin noin 1200 tehtävää (kuva 7.). Kaikkien alueiden tehtävämäärät ovat lisääntyneet tarkastelujaksolla.



Kuva 5. Tehtävät P31-päivystysalueella 2014–2018



Kuva 6. Tehtävät P32-päivystysalueella 2014–2018



Kuva 7. Tehtävät P33-päivystysalueella 2014–2018

Taulukossa 1. on kuvattu päivystävien palomestareiden tehtävämäärät ja johdetut muodostelmat vuosittain. Keskisen päivystysalueen palomestarilla (P31) oli vuosittain keskimäärin 385 tehtävää. Näistä tehtävistä 62 % (n=239) oli pelastusryhmän tehtäviä ja 38 % (n=145) pelastusjoukkueen tehtäviä. Pelastustoiminnan johtajana P31 toimi 51 % (n=196) tehtävistä, joista 52 % (n=101) oli pelastusryhmän tehtäviä ja 48 % (n=95) pelastusjoukkueen tehtäviä.

Pohjoisen päivystysalueen palomestarilla (P32) oli vuosittain keskimäärin 153 tehtävää. Näistä tehtävistä 73 % (n=111) oli pelastusryhmän tehtäviä ja 27 % (n=42) pelastusjoukkueen tehtäviä. Pelastustoiminnan johtajana P32 toimi 58 % (n=88) tehtävistä, joista 63 % (n=56) oli pelastusryhmän ja 37 % (n=33) pelastusjoukkueen tehtäviä.

Eteläisen päivystysalueen palomestarin (P33) tehtävissä on huomioitu ainoastaan Pohjois-Savon pelastuslaitoksen päivystävän palomestarin tehtävät. Vuosittain P33:lla on keskimäärin 46 tehtävää. Näistä tehtävistä 74 % (n=34) oli pelastusryhmän tehtäviä ja 26 % (n=12) pelastusjoukkueen tehtäviä. Pelastustoiminnan johtajana P33 toimi 65 % (n=30) tehtävistä, joista 66 % (n=20) oli pelastusryhmän ja 34 % (n=10) pelastusjoukkueen tehtäviä.

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen päällystöpäivystysjärjestelyjä muutettiin vuoden 2015 lopussa siten, että päivystysalueita vähennettiin viidestä kolmeen. Tämän vuoksi tilastoissa on huomioitu ainoastaan vuosien 2016–2018 välisenä aikana olleet tehtävät. Edellä kuvatut tehtävämäärät on laskettu näiden vuosien keskiarvojen avulla. Tämän vuoksi tiedoissa ei ole huomioitu vuosittaista vaihtelua.

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toiminta-alue on jaettu myös P40 -alueisiin, jotka on kuvattu tarkemmin luvussa 3.1.3. Näiden alueiden alipäällystöviranhaltijat toimivat pelastustoiminnan johtajina oman asemapaikan tehtävien lisäksi myös sellaisissa tehtävissä, joissa pelastusyksikön tai -ryhmän johtajana toimii sopimushenkilöstöön kuuluva yksikönjohtaja. Näissä tilanteissa alipäällystöviranhaltija johtaa pelastustoimintaa etäjohtamisen keinoin. Näitä tehtäviä ei kuitenkaan ole kirjattu Prontoon, minkä vuoksi niistä ei ole saatavissa tilastotietoa. kokemuseräisesti voidaan kuitenkin todeta, että toimintamallissa ja sen noudattamisessa on olemassa alueellista vaihtelua.

Taulukko 1. Pohjois-Savon pelastuslaitoksen päivystävien palomestareiden tehtävät vuosina 2014–2018

Yksikkötunnus	2014	2015	2016	2017	2018
RPS31	447	363	400	373	382
Ryhmä	265	247	245	225	248
Joukkue	181	116	152	148	134
Pelastustoiminnan johtaja (kaikki)	199	159	184	197	207
Ryhmä PTJ	105	88	84	99	120
Joukkue PTJ	94	71	100	98	87

RPS32	49	49	155	151	154
Ryhmä	39	35	108	111	115
Joukkue	10	14	47	40	39
Pelastustoiminnan johtaja (kaikki)	29	31	99	81	85
Ryhmä PTJ	24	21	58	53	56
Joukkue PTJ	5	10	41	28	29

RPS33	176	124	49	43	47
RPS33 (Etelä-Savo)	35	41	43	27	35
Ryhmä	125	92	39	32	32
Joukkue	51	32	10	11	15
Pelastustoiminnan johtaja (kaikki)	100	70	36	26	29
Ryhmä PTJ	68	44	27	17	16
Joukkue PTJ	32	26	9	9	13

Pelastusjoukkue tasoisen muodostelman tehtävistä, joihin päällystöpäivystäjä (P3X) hälytettiin, rakennuspaloja oli vuosina 2014–2018 24 % (n=69), liikenneonnettomuuksia 17 % (n=51) ja automaattisen paloilmoitin tarkistus ja varmistustehtäviä 11 % (n=32). Onnettomuustyyppit ja niiden lukumäärät on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Joukkue-tasoisen pelastusmuodostelman tehtäväluokat 2014–2018

Onnettomuustyyppi (ensisijainen)	2014	2015	2016	2017	2018
Rakennuspalo	92	63	64	67	61
Liikenneonnettomuus	52	62	44	47	50
Autom. paloilmoin tarkistus/varmistus	38	33	37	24	30
Muu tarkastus-/varmistustehtävä	37	24	28	26	28
Maastopalo	37	7	21	20	37
Rakennuspalovaara	30	21	21	27	19
Vahingontorjuntatehtävä	38	34	22	9	11
Liikennevälinepalo	14	8	16	11	11
Ihmisen pelastaminen	15	10	7	8	7
Muu tulipalo	6	3	6	4	6
Öljyvahinko	7	2	1	6	4
Eläimen pelastaminen	0	3	4	4	2
Palovaroituksen tarkistus/varmistus	4	5	1	0	2
Vaarallisten aineiden onnettomuus	2	3	2	1	2
Sortuma/sortumavaara	0	0	1	2	6
Avunantotehtävä	0	2	0	2	1
Ensivastetehtävä	1	0	0	1	1
Virka-aputehtävä	0	2	0	0	0

3.2 Pohjois-Karjalan pelastuslaitos

Pohjois-Karjalan maakunta on pinta-alaltaan noin 21 600 km², ja alueella asuu vakituisesti noin 162 000 ihmistä. Alueen väestötiheys oli vuonna 2018 9,1 asukasta/km². (Pohjois-Karjalan maakunta 2019.) Pohjois-Karjala rajoittuu Kainuun, Pohjois-Savon, Etelä-Savon sekä Etelä-Karjalan maakuntiin. Erikoisuutena Pohjois-Karjalan maakunnalla on se, että sillä on yhteistä raja-alueita Venäjän kanssa lähes 300 km. Yhteisen raja-alueen vuoksi Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella on yhteistoimintaa Rajavartiolaitoksen ja Venäjän pelastusviranomaisten kanssa. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019, 10.)

Pelastustoimen palvelut alueella järjestää Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveysyhtymä Siun Soten alaisuudessa toimiva Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. Pelastuslaitos toimii osana kuntayhtymää erillisenä liikelaitoksena, jonka toiminta-alueen muodostavaan maakuntaan kuuluvat alueen 13 kuntaa. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019, 5.)

Alueen pelastustoimen palvelut tuotetaan yhteensä 27 paloasemalta. Pelastuslaitos tuottaa lisäksi ensihoidon palvelut koko maakunnan alueella. Asemien henkilöstö koostuu 275 päätoimisesta sekä 432 sivutoimisesta henkilöstöstä. Paloasemista Joensuussa ja Lieksassa on ympärivuorokautinen välitön lähtövalmius. Muiden asemien valmius virka-aikana perustuu päätoimisen henkilöstön valmiuteen ja sen ulkopuolella päätoimisen ja sopimushenkilöstön varallaoloon. (Markkanen 2019.) Pohjois-Karjalan pelastuslaitos suorittaa vuosittain noin 4300 tehtävää (Ketola & Kokki 2018, 11).

Pohjois-Karjalan paloasemille on laadittu paloasemaluokitus vuonna 2016 tehdyn riskianalyysin perusteella. Luokitukseen vaikuttavia tekijöitä ovat riskiruutujen määrä, rakennuspaloriski, kiireelliset riskiruudun määrittelyyn vaikuttavat tehtävät, toteutuneet hälytystehtävät, kemikaaliriskit, riskikohteet, vesistöriskit, maanalaiset tilat ja suojellut kohteet. Luokittelussa on huomioitu myös paloasemien keskinäinen etäisyys ja pelastusjoukkueen kokoaminen pelastustoimen tehtäviin. Lisäksi luokittelussa huomioidaan kaluston ja henkilöstön muodostama toiminnallinen kokonaisuus sekä pelastusmuodostelmille asetetut toimintavalmiusaikatavoitteet alueen riskiruutuihin. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019, 28.)

Luokituksen perusteella asemat on jaettu kuuteen eri luokkaan, joita ovat 6. keskuspaloasema, 5. painopistepaloasema, 4. painopistepaloasema, 3. peruspaloasema, 2. peruspaloasema ja 1. tukipaloasema. Luokituksen perusteella paloasemille määritetään valmius, kalusto ja henkilöstön osaamistaso. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019, 28–30.)

Pelastuslaitoksen pelastustoiminnan päivystys- ja varallaolovahvuus määräytyy turvallisuustilanteen mukaan. Normaaliavalmiudessa henkilöstövahvuus on 34 henkilöä. Siirryttäessä normaaliolojen tehostettuun valmiuteen esimerkiksi myrskyn tai muun poikkeavan tilanteen vuoksi pelastustoiminnan päivystys- ja varallaolovahvuus on yhteensä 66 henkilöä. Täysvalmiudessa henkilöstövahvuus nousee 94 henkilöön. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019, 32.)

Pelastuslaitoksen johtamisjärjestelmä on kolmiportainen ja perustuu pelastustoimen muodostelmiin sekä niiden johtamiseen. Pelastusryhmän toimintaa johtaa pelastusviranomainen, sopimushenkilöstöön kuuluva yksikönjohtaja tai sammutusmies. Mikäli tehtävää hoitavassa pelastusryhmässä ei ole mukana pelastusviranomaista, toimii pelastustoiminnan johtajana päivystävä palomestari. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019, 34.)

Pelastusjoukkueen johtamisesta huolehtii päällystö- tai alipäällystöviranhaltijat, ja pelastustoiminnan johtajana näissä tehtävissä toimii päivystävä palomestari. Pelastuskomppanian ta-
soista muodostelmaa edellyttämissä suurissa onnettomuustilanteissa sekä erityis- tai häiriö-
tilanteissa pelastustoimintaa johtaa päivystävä päällikkö. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
2019, 35.)

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen toiminta-alue muodostaa yhden päällystöpäivystysalueen. Päällystöpäivystyksestä huolehtii Joensuun paloasemalla toimiva päivystävä palomestari. Päivystävä palomestari saa tiedoksi kaikki alueen pelastustoimen tehtävät, ja hänen tehtävänä on varmistaa, että pelastustoiminnan johtajana toimii pelastusviranomainen. Päivystävällä palomestarilla on käytössään kuljettaja, mutta varsinaista operaattori- tai muuta koulutusta kuljettajille ei ole järjestetty. Kuljettajan käytettävyys kuitenkin riippuu usein paloasemien henkilöstövahvuuksista, ja tämän vuoksi kuljettajaksi määritetty henkilö siirtyy usein muihin tehtäviin, jolloin palomestari huolehtii itse johtoyksikön kuljettamisesta. Päivystävän palomestarin rooli on ennen kaikkea huolehtia pelastustoiminnan johtamisvalmiuden ylläpitämisestä, minkä vuoksi tehtäviin ei kuulu esimerkiksi henkilöstöhallintoa.

Päivystävän palomestarin tehtävän lisäksi Pohjois-Karjalan pelastuslaitos ylläpitää päällikköpäivystystä. Päällikköpäivystyksestä huolehtivat toimialueiden palopäälliköt ja muut päällystöviranhaltijat. Päällikköpäivystys on virka-aikana välittömässä lähtövalmiudessa, ja sen ulkopuolella valmius on turvattu varallaolojärjestelyjen avulla.

3.3 Etelä-Savon pelastuslaitos

Etelä-Savon maakunta on pinta-alaltaan noin 18 800 km², ja alueella asuu vakituisesti noin 145 000 ihmistä. Vuonna 2018 alueen väestötiheys oli 10,1 asukasta/km². (Tilastokeskus 2019). Etelä-Savon maakunta rajoittuu Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Etelä-Karjalan, Kymeenlaakson, Päijät-Hämeen ja Keski-Suomen maakuntiin. Maakunnan erityispiirteenä on laajat vesistöalueet ja runsas vapaa-ajan asuntojen määrä. Vapaa-ajan asuntojen vuoksi alueen väkimäärä lisääntyy merkittävästi erityisesti kesälomakaudella. (Etelä-Savon pelastuslaitos 2019, 3).

Pelastustoimen palveluista alueella huolehtii Mikkelin kaupungin alaisuudessa toimiva Etelä-Savon pelastuslaitos. Toiminta-alueeseen kuuluu yhteensä 14 kuntaa, ja palvelut tuotetaan 34 paloasemalta. Paloasemien henkilöstön muodostaa 225 päätoimista ja noin 600 vapaaehtoista henkilöä. Etelä-Savon pelastuslaitos suorittaa vuosittain noin 3900 tehtävää (Ketola & Kokki 2018, 11).

Paloasemista Mikkelin, Savonlinnan ja Pieksämäen asemilla on ympärivuorokautisesti välitön lähtövalmius. Muiden paloasemien valmius perustuu virka-aikana päätoimisen henkilöstön valmiuteen ja sen ulkopuolella sopimushenkilöstön ja päätoimisen henkilöstön varallaloon. Pelastustoimen tehtävien lisäksi pelastuslaitos tuottaa ensihoito- ja ensivastepalveluja Etelä-Savon, Itä-Savon ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiireille. (Etelä-Savon pelastuslaitos 2019, 16.)

Etelä-Savon pelastuslaitos on määritellyt palvelutasopäätöksessä paloasemille suorituskyykyvaatimukset. Suorituskyykyvaatimukset asettavat vaatimukset asemien henkilöstölle, kalustolle ja koulutukselle. Suorituskyykyvaatimuksissa määritetään asemien sammutuskyyky ja valmiudet liikenneonnettomuuksiin, kemikaalintorjuntaan, pintapelastukseen, eläimen pelastukseen, jälkivahinkojen torjuntaan sekä öljyvahinkojen torjuntaan. (Etelä-Savon pelastuslaitos 2019, 18.)

Pelastustoimen johtamisvalmiuden muodostaa sopimushenkilöstöön kuuluvat ryhmänjohtajat, välittömässä lähtövalmiudessa olevien toimipisteiden alipäällystöviranhaltijat ja päivystävät palomestarit. Päivystävistä palomestareista Pieksämäen ja Savonlinnan palomestarit ovat välittömässä lähtövalmiudessa virka-aikana ja sen ulkopuolella varallaolossa. Pieksämäen toimialueen päällystöpäivystys järjestetään yhteistyössä Pohjois-Savon pelastuslaitoksen kanssa. (Etelä-Savon pelastuslaitos 2019, 16.)

Mikkelin paloasemalla toimiva päivystävä palomestari on välittömässä lähtövalmiudessa ympäri vuorokauden ja hänen tehtävänä on vastata pelastustoiminnan johtamisesta alueella, ellei ylempi viranhaltija ota johtovastuuta. Palomestari saa tiedokseen kaikki alueen pelastustoimen tehtävät, ja hänen tehtävänä on varmistaa, että pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen. Alueella ei ole erillistä päällikköpäivystystä, vaan tehtävät on sisällytetty Mikkelin paloaseman palomestarin tehtäviin. Samalla hänen tehtävänä on toimia Pieksämäen ja Savonlinnan palomestareiden operatiivisena esimiehenä.

Mikkelin palomestarilla on ajoittain käytössään kuljettaja, mutta pääosin palomestari huolehtii itse johtoyksikön kuljettamisesta. Palomestarin tehtävänä on huolehtia ensisijaisesti pelastustoiminnan johtamisesta, minkä vuoksi tehtävänkuvaan ei ole sisällytetty esimerkiksi henkilöstöhallintoon liittyviä tehtäviä.

3.4 Keski-Suomen pelastuslaitos

Keski-Suomen maakunta on pinta-alaltaan noin 20 000 km², ja alueella asuu noin 275 000 ihmistä. Vuonna 2019 alueen väestötiheys oli 16,5 asukasta/km². Keski-Suomen maakunta rajoittuu Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Etelä-Savon, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntiin. (Keski-Suomen maakunta 2019.)

Pelastustoimen palvelut alueella järjestää Keski-Suomen pelastuslaitos. Pelastuslaitos toimii osana Jyväskylän kaupungin organisaatiota erillisenä liikelaitoksena. Pelastuslaitoksen toiminta-alueeseen kuuluu maakunnan 23 kuntaa. Alueen pelastustoimen palvelut tuotetaan 47 paloasemalta. Paloasemista Jyväskylän Ristonmaan, Seppälän ja Vaajakosken sekä Äänekosken paloasemilla ylläpidetään ympärivuorokauden välitöntä lähtövalmiutta. Virka-aikana välittömässä lähtövalmiudessa olevia eli päätoimisia arkipäivälähdön asemia ovat Viitasaaren, Saarijärven, Laukaan, Keuruun ja Jämsän paloasemat. Muiden paloasemien valmiudesta huolehtivat sopimuspalokunnat. (Helminen 2019.) Keski-Suomen pelastuslaitos suorittaa vuosittain noin 5700 tehtävää (Ketola & Kokki 2018, 11).

Keski-Suomen pelastuslaitoksen toiminta-alue on jaettu seitsemään johtamisalueeseen, joilla pelastustoiminnan johtamisesta vastaavat päivystävät palomestarit. Johtamisalueita voidaan tarvittaessa yhdistää pelastuspäällikön tai päivystävän päällikön määräyksestä. Päivystävistä palomestareista Jyväskylän ja Äänekosken johtamisalueiden palomestarit ovat välittömässä lähtövalmiudessa ympäri vuorokauden. Muiden johtamisalueiden päällystöpäivystysvalmiutta ylläpidetään virka-ajan ulkopuolella varallaolojärjestelyjen avulla. Päivystävien palomestareiden tehtävänä on ylläpitää päivystysalueensa tilannekuvaa ja vastata alueensa henkilöstö- ja kalustoresurssien käyttämisestä. (Helminen 2019.)

Päivystävien palomestareiden lisäksi Keski-Suomen pelastuslaitos ylläpitää alueellaan päällikköpäivystystä. Päällikköpäivystäjän toimialueen muodostaa koko maakunta. Päällikköpäivystyksestä huolehtivat alueen palopäälliköt ja muut päällystöviranhaltijat. Päällikköpäivystäjän tehtävänä on huolehtia komppania- ja yhtymätasoisien pelastusmuodostelmien johtamisesta. (Helminen 2019.)

Keski-Suomen pelastuslaitoksen johtamisjärjestelmä ja valmius on kuvattu pelastustoimen palvelutasopäätöksessä. Pelastustoimen johtamisesta on lisäksi laadittu erillinen johtamisohje, jossa johtamisjärjestelmä kuvataan tarkemmin. Pelastustoiminnan johtamisessa korostetaan johtamisen tukemista. Tätä järjestelyä varten keski-suuriin onnettomuuksiin hälytetään automaattisesti kaksi päivystävää palomestari, joista toisen tehtävänä on tukea pelastustoiminnan johtajana toimivaa palomestaria. Suurissa onnettomuuksissa pelastustoimintaa kohteeseen hälytetään johtamaan päällikköpäivystäjä ja kaksi palomestaria sekä heidän lisäksi yksi palomestari tukemaan johtamista. (Keski-Suomen pelastuslaitos 2013, 27.)

4 PELASTUSTOIMINNAN OHJEET OSANA PROSESSEJA

Pelastuslain (379/2011) 47 § ja asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) edellyttävät, että pelastustoimen tulee laatia alueensa pelastustoimen yleisjärjestelyistä ja pelastustoiminnasta vaativissa tilanteissa suunnitelmat, jotka vastaavat paikallisia olosuhteita ja onnettomuusuhkia. Näitä suunnitelmia voidaan pitää myös osana pelastuslaitosten prosesseja, joiden tarkoituksena on lisätä yhteistä ymmärrystä pelastuslaitoksen tuottamista palveluista ja niiden sisällöstä.

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti prosessijohtamisen perusteet sekä pelastuslaitoksen prosessit ja niiden eri tasot. Esitetyt prosessikuvaukset perustuvat sisäministeriön ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston laatimaan esitykseen, jonka tarkoituksena on edistää prosessiajattelun kehittämistä pelastuslaitoksissa (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 2). Kappaleen lopussa kuvataan pelastustoimintaan liittyvän ohjeistuksen laatiminen prosessiajattelun mukaisesti.

4.1 Prosessijohtaminen

Prosessijohtaminen on laaja käsite, joka voi pitää sisällään useita erilaisia määritelmiä. Organisaatioissa tehtävä työ voidaan kuvata toimintaprosesseina, työprosesseina, ydinprosesseina, pääprosesseina, osaprosesseina ja tukiprosesseina. Näiden määritelmien tarkoituksena on kuvata tapa, jolla tehtävät organisaatiossa suoritetaan (Virtanen & Stenvall 2019, 121.) Prosessijohtamisen juuret ovat autoteollisuudessa, jossa tuotannolliseen tehokkuuteen ja tuottavuuteen alettiin pyrkiä prosessijohtamisen avulla. Julkishallinnon organisaatioissa prosessijohtamista alettiin ottamaan käyttöön 1980- ja 1990-luvulla (Virtanen & Wennberg 2005, 64–65.)

Julkisissa organisaatioissa prosessijohtamisen tarkoituksena on ollut korostaa toiminnan avoimuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Julkinen toiminta tulee pystyä perustelemaan asiakastarpeiden kautta, jolloin myös sen avoimuus korostuu. Julkisen toiminnan tulee kyetä osoittamaan toiminnan vaikuttavuus, jonka osoittamiseen tulee olla selkeät mittarit. Prosessien avulla voidaan myös lisätä toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. (Virtanen & Stenvall 2019, 121.) Prosessijohtamiseen liittyvien prosessien kuvaamista voidaan pitää myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999 18.1 §) mukaisen hyvän hallintotavan sekä hallintolain (434/2003) mukaisen hyvän hallinnon toteutumisena (JUHTA 2002, 2).

Prosessiperusteisessa johtamisessa on keskeistä, että prosessin johtaminen on selkeästi annettu organisaatiossa jonkun vastuulle. Johtovastuussa olevasta henkilöstä käytetään prosessijohtamisessa nimitystä prosessinomistaja. Prosessinomistajan tehtävänä on huolehtia prosessin kokonaisuudesta, resursoinnista, tehtävien asianmukaisesta suorittamisesta ja prosessille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. (Virtanen & Stenvall 2019, 122.)

Prosessien johtaminen ei välttämättä määrittele organisaation rakennetta, mutta erilaisten organisaatiomuotojen ymmärtäminen on edellytyksenä prosessijohtamisen hyödyntämiselle. Linjaorganisaatioille on tyypillistä, että niissä toiminta on jaettu funktionaalisiin kokonaisuuksiin ja johtaminen perustuu hierarkkiseen ajatteluun. Mallissa vastuut on määriteltä selkeästi, mutta ongelmia voi muodostaa ymmärryksen puute toiminnan kokonaisuudesta. (Virtanen & Stenvall 2019, 122.) Pelastuslaitosten organisaatorakenne on usein linjaorganisaatio, jossa toiminnallisista kokonaisuuksista vastaavat esimerkiksi sektoripäälliköt. Vastuut kokonaisuuksista on jaettu selkeästi, mutta ongelmia voi aiheuttaa henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksien puuttuminen ja päätöksenteon keskittyminen liikaa yksittäisille viranhaltijoille.

Julkisessa prosessiorganisaatiossa prosessit on sen sijaan jaettu laajemmin eri viranhaltijoiden vastuulle. Näin prosessit ja niiden omistajat muodostavat rakenteellisen organisaation. Prosessi- ja linjaorganisaation rinnalle on myöhemmin muodostunut matriisiorganisaatio, jossa linjaorganisaatiot yhdistetään prosessien avulla. Matriisiorganisaatiossa johtaminen voidaan organisoida linjaorganisaation tai prosessien suunnan perusteella. Haasteeksi tässä organisaatiomallissa voi muodostua työnjako ja päätöksenteko eri mallien rajapinnoilla. (Virtanen & Stenvall 2019, 123.)

Prosessijohtamisen yhtenä merkittävänä etuna voidaan pitää vuorovaikutuksen lisääntymistä organisaation sisällä. Prosessien tunnistaminen, nimeäminen ja määrittely edellyttävät vuorovaikutusta organisaation kaikilla tasoilla. (Virtanen & Stenvall 2019, 125.) Vuorovaikutuksen lisääntyminen lisää organisaation sisäistä yhteisöllisyyttä, joka edelleen vaikuttaa positiivisesti yksilöiden työssä viihtymiseen (Murto 2005, 13).

4.2 Pelastuslaitosten prosessit

Sisäministeriö käynnisti osana maakuntauudistuksen valmistelua 15 pelastustoimen uudistamishanketta, joiden tarkoituksena oli yhtenäistää ja tehostaa pelastustoimen palveluiden järjestämistä Suomessa. Yksi uudistamishakkeiden työryhmistä oli pelastuslaitosten prosesseja ja niiden laatimista pohtinut työryhmä. Työryhmän tarkoituksena oli tunnistaa pelastuslaitosten keskeiset prosessit, kuvata niiden suorituskysymykset sekä laatia ehdotus prosessien hallintaan ja ylläpitoon. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 2.)

Pelastuslaitosten prosessit ovat osa suurempaa kokonaisuutta, ja sen vuoksi niiden laatimisessa on huomioitava laajasti niihin vaikuttavat tietovirrat sekä tiedolla johtaminen. Prosessien laatimista varten on julkiselle hallinnolle annettu suosituksia, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää organisaatioiden prosessien kuvaamista. Yksi näistä suosituksista on julkisen hallinnon (JHS) antama suositus JHS 152, jonka perusteella myös pelastuslaitosten prosessien kuvaukset on määritelty. Prosessien kuvauksen ei pidä olla itsetarkoitus, vaan niiden on oltava tarkoituksenmukaisia ja tuotettava lisäarvoa pelastuslaitokselle. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 5 - 9.)

Prosessit ovat lisäksi osa kokonaisarkkitehtuuria, jolla tarkoitetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa organisaatioiden toiminnan sekä sen rakenteiden hallinnoimiseksi ja kehittämiseksi. Kokonaisarkkitehtuuria käsitellessä on huomioitava maakuntien, kuntien ja pelastuslaitosten arkkitehtuurit, jotka muodostavat perustan pelastuslaitosten prosesseille. Ymmärtämällä kokonaisarkkitehtuureja ja niiden sisältöjä voidaan prosesseja arvioida ja laatia osana suurempia kokonaisuuksia. Näin voidaan laajemmin kehittää ja yhtenäistää toimintoja sekä välttää esimerkiksi päällekkäisiä toimintoja ja lisätä organisaatioiden tehokkuutta. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 17 - 25).

Pelastuslaitoksilla ei ole käytössä yhtenäistä laatujärjestelmää, jolla systemaattisesti kehitetään ja johdetaan organisaatioiden toimintaa. Laatujärjestelmissä keskeisen osan muodostavat juuri prosessit. Laatujärjestelmien tavoitteena on, että organisaatio tuottaa oleellista tietoa johtamisen ja toiminnan kehittämisen tueksi sekä ohjaa niiden perusteella laadittuja prosesseja. Laatujärjestelmään liittyy oleellisena osana myös omaevalvontaohjelma, jonka tarkoituksena on varmistaa palvelujen toteuttaminen ja niiden laatu. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 17 - 25.) Seuraavissa luvuissa kuvataan pelastuslaitosten prosessit, prosessien tasot ja niiden keskeinen sisältö työryhmän antaman ehdotuksen mukaisesti.

4.2.1 Prosessikartta – taso 1

Prosessikuvauksen ylimmän tason muodostaa prosessikartta, jossa kuvataan organisaation toiminta. Tasolla kuvataan organisaation keskeiset toiminnot kokonaisuuksina, joiden tarkoituksena on antaa kokonaiskuvaus toiminnasta. Kuvaus sisältää pelkistetyt ydinprosessit sekä niiden tukiprosessit, organisaatio ja näihin liittyvät tukiprosessit. Prosessien eri tasoilla tulee arvioida niihin vaikuttavat tekijät mahdollisimman laajasti. Näitä vaikutteita kuvataan prosessien syötteinä. Laadittaessa prosessikarttaa pelastuslaitokselle toimivat sen syötteinä esimerkiksi pelastustoimea ohjaava lainsäädäntö, kansalliset turvallisuutta ohjaavat strategiat ja muut alueelliset vaatimukset pelastustoimelle sekä sen tuottamille palveluille. Prosessien avulla käsitellyistä syötteistä muodostuu tuotos, joka on mitattavissa ja jonka avulla voidaan arvioida toiminnan laatua ja kehittämistarpeita. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 28.)

Prosessiajattelussa keskeisimpänä syöteenä toimii kuitenkin aina asiakasymmärrys eli se mitä ovat pelastustoimen asiakkaiden palveluntarve, odotukset ja heille tarjottavat palvelut (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 28). Näin palveluita tuotetaan nimenomaan asiakkaita, ei organisaatiota varten. Kunnallisissa organisaatioissa asiakasnäkökulma unohtuu usein ja keskiössä on toiminnan rakentaminen organisaation tarpeiden näkökulmasta. Tämä ajattelu maailma on nähtävissä usein myös pelastustoimessa, mikä tulee esille esimerkiksi organisaatorakenteita arvioitaessa. Organisaatorakennetta ei välttämättä ole uudistettu yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten perusteella.

Kuvassa 8. on kuvattu työryhmän tekemä ehdotus pelastustoimen prosessikartasta ja sen keskeisimmistä prosesseista. Prosessin syötteinä toimivat asiakasymmärrys, normisto ja palvelutasopäätökset. Näiden käsittelyä varten pelastuslaitoksen toiminta on jaettu ydinprosesseihin ja niitä tukeviin tukiprosesseihin. Näiden avulla muodostuu syntyvä tuotos eli pelastustoimen palvelut, joiden tarkoituksena on luoda turvallinen ympäristö ja yhteiskunta. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 28.)



Kuva 8. Pelastuslaitoksen prosessikartta (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 28)

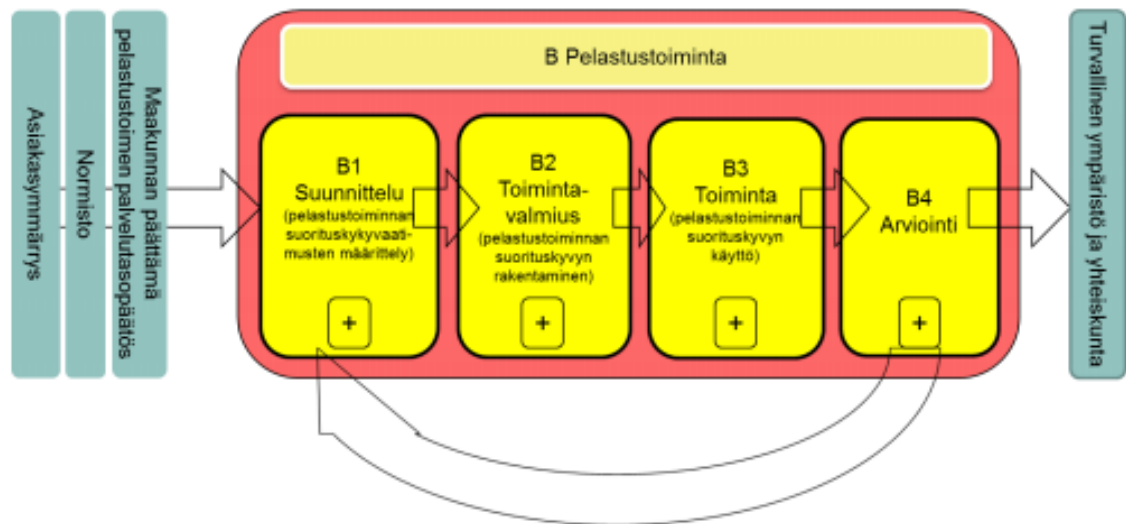
Esimerkiksi pelastustoiminnan ydinprosessi (B) sisältää pelastuslain (379/2011) 32 §:n mukaiset pelastustoimen tehtävät, joita ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattua tai uhatessa kiireellisesti suoritettavat toimenpiteet. Pelastustoiminnan ydinprosessin omistajana toimii yleensä esimerkiksi pelastuspäällikkö, jonka tehtävänä on johtaa prosessia sekä määritellä yhdessä pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjaus -prosessin kanssa siihen kuuluvat osaprosessit. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 16.)

Pelastustoiminnan ydinprosessi sisältää myös pelastustoiminnan johtamisen. Pelastustoiminnan johtamisessa on näin huomioitava ydinprosesseihin vaikuttavat syötteet, joita ovat erityisesti pelastustoimintaa ohjaava lainsäädäntö ja pelastustoimen palvelutasopäätös. Pelastustoimintaa suunniteltaessa on myös asiakasymmärryksen huomioiminen erittäin tärkeää, koska palveluiden tulee vastata näiden asettamiin vaatimuksiin. Pelastustoiminnan johtamisen näkökulmasta asiakkaina voidaan yksittäisen kuntalaisen lisäksi pitää myös muita turvallisuustoimijoita, yrityksiä sekä yhteisöjä.

4.2.2 Toimintamallitaso – taso 2

Toimintamallitason tarkoituksena on kuvata organisaation toimintaa prosessikarttaa tarkemmin sekä antaa johdolle kokonaiskuvaus toiminnasta ja eri prosessien välisistä yhteyksistä. Toimintatasolla on tärkeää huomioida myös rajapinnat muuhun ympäristöön. Tasolla 2 ydinprosessit jaetaan osaprosesseihin, joille määritellään omistajat sekä toimintojen arviointia varten mittaristot. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 18.) Tason 2 osaprosessien omistajina pelastuslaitoksissa voivat toimia esimerkiksi palopäälliköt ja palomestarit.

Pelastustoiminnan muodostaessa yhden ydinprosessin voidaan se edelleen jakaa neljään osaprosessiin (kuva 9.). Osaprosesseista B1 sisältää pelastustoiminnan suunnittelun. Suunnittelun edellytyksenä on toimintaympäristön analyysi, jossa määritellään alueella esiintyvät uhat, riskit sekä muut pelastustoiminnan näkökulmasta keskeiset asiat. Toimintaympäristön analyysin perusteella laaditaan edelleen pelastustoimen palvelutasopäätös, jonka tarkoituksena on määrittää pelastustoimen palvelujen sisältö alueella. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 24.) Varsinaisesti toimintaympäristön analyysi sisältyy pelastuslaitoksen johtamisen ja ohjauksen osaprosesseihin, mutta sen hyödyntäminen pelastustoiminnan suunnittelussa toimii hyvänä esimerkkinä siitä, kuinka eri ydinprosessien tehtävät tukevat toisiaan muodostaen laajemman kokonaisuuden.



Kuva 9. Pelastustoiminnan osaprosessit (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 24)

Suunnittelun keskeisin tehtävä on määrittää pelastustoiminnan suorituskykyvaatimukset. Perusteet suorituskykyvaatimusten laatimiselle asettaa pelastuslain (379/2011) 28 §, sen mukaan alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, jonka tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Pelastustoimelle säädetyt tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti sekä viivytyksettä. Suorituskyvyn määrittämisen avulla voidaan ohjata esimerkiksi henkilöstön rekrytointia, osaamisen hallintaa ja kalustoinvestointeja. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 24.)

Pelastuslaitoksissa suorituskykyä voidaan tarkastella eri tasoilla. Suorituskyky määritellään pelastustoimen palvelutasopäätöksessä, joka toimii samalla asiakkaille annettava lupauksena palveluiden sisällöstä ja tasosta. Suorituskyky kokonaisuudessaan voidaan jakaa neljään osa-alueeseen, joita ovat järjestelmät, henkilöstö, kalusto ja varusteet sekä toimintatavat. Näiden yhteensovittaminen edellyttää tehokasta koordinoitua ja johtamista. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 63.) Tehokkaimmillaan suorituskykyvaatimusten määrittelyn avulla ja toimintojen yhteensovittamisella päästään laadukkaaseen, yhtenäiseen sekä kustannustehokkaaseen palveluntuotantoon.

Osaprosessissa B2 määritellään pelastuslaitoksen toimintavalmius. Toimintavalmiuden määrittämiseen sisältyy esimerkiksi paloasemaverkoston suunnittelu, henkilöstön koulutus, kaluston hankinta ja vastesuunnittelu. Näiden perustana toimii edellisessä osaprosessissa määritellyt suorituskykyvaatimukset. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 40.) Suorituskykyvaatimusten perusteella määritellyllä toimintavalmiudella voidaan olettaa syntyvän taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä, koska investointipäätökset perustuvat toimintaympäristön analysointiin ja tuotetun tiedon hyödyntämiseen.

Osaprosessissa B3 kuvataan toimintaympäristön analyysin perusteella määritellyn ja rakennetun suorituskyvyn käyttäminen pelastustoimen tehtävissä. Suorituskyvyn käyttäminen voidaan edelleen jakaa pienempiin osa-alueisiin, joissa kuvataan toiminta pelastustoiminnan eri vaiheissa. Osaprosessin B4 tehtävänä on arvioida osaprosessin B3 mukaista toimintaa suhteessa osaprosessissa B1 asetettuihin suorituskykyvaatimuksiin. Näin pelastustoiminnan ydinprosessi muodostaa kokonaisuuden, jossa määritellään toiminta sekä arvioidaan sen toteutumista. Toiminnan arviointi on osa pelastustoimen laadunhallintaa. (Pelastustoimen uudistushanke 2018, 40.)

Pelastustoimen ydinprosessi ja siihen kuuluvat osaprosessit sekä niiden sisältö voidaan kuvata tarkemmin toiminnot -taulukossa. Taulukko sisältää kuhunkin osaprosessiin vaikuttavat syötteet eli osaprosessin määrittämiseen vaikuttavat tekijät, tarkemman kuvauksen prosessin tehtävistä, tehtävän suorittajat ja prosessin synnyttämät tuotokset. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 28.) Taulukossa 3. on esitetty pelastustoiminnan osaprosessien tarkemmat kuvaukset.

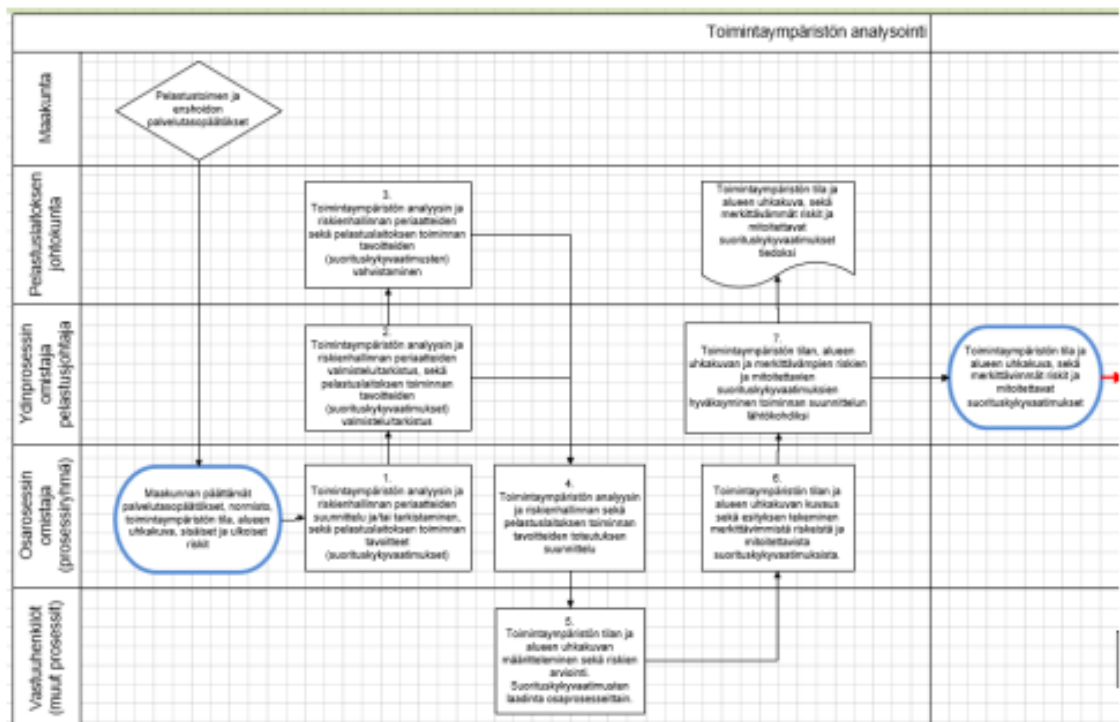
Taulukko 3. Pelastustoiminnan osaprosessit, toiminnot taulukko (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 60)

B Pelastustoiminta				
Osaprosessi	Syöte	Tarkempi kuvaus tehtävistä (tekeminen)	Toimijat	Tuotos, syntyvä ja jäljittävä tieto
B1 Suunnittelu (pelastustoiminnan suorituskykyvaatimusten määrittely)	Maakunnan päättämä palvelutasopäätös, normisto sekä Pelastuslaitoksen johtamisen prosessissa määritetyt toimintaympäristön tila ja merkittävämät riskit	Prosessiryhmä yhteensovittaa vastuhenkilöiden laatimat suorituskykyvaatimukset pelastustoiminnalle.	Prosessiryhmä	Vahvistetut suorituskykyvaatimukset. <i>Vaatimuksia kirjattu mm. menetelmäohjeisiin, toimintaohjekortteihin, pelastustoiminnan ohjeisiin, ulkoisiin pelastussuunnitelmiin, kohdesuunnitelmiin ja -kortteihin yms.</i>
B2 Toimintavalmius (pelastustoiminnan suorituskykyyn rakentaminen)	Vahvistetut suorituskykyvaatimukset	Prosessiryhmä yhteensovittaa aineelliset ja aineettomat vaatimukset, yhteensovittaa ja koordinoi hankinnat, sekä ylläpitää ja testaa suorituskykyyn ylläpidon.	Prosessiryhmä	Suorituskykyvaatimuksia vastaava valmius
B3 Toiminta (pelastustoiminnan suorituskykyyn käyttö)	Suorituskykyvaatimuksia vastaava valmius	Rakennettua suorituskykyä käytetään. B3.1 Toiminta onnettomuuden uhatessa. B3.2 Toiminta onnettomuuden aikana. B3.3 Toiminta onnettomuuden jälkeen.	Pelastustoiminnan johtajat	Väestön varoittaminen, valmiuden korottaminen. Pelastustoiminta, valmiudenkorvaaminen. Raportointi, mm. Pronto raportit, valmiuden palauttaminen, <i>asiakkaan palauttamisen tukeminen?</i>
B4 Arviointi	Pronto raportit, palotutkiminta ja pelastustoiminnan arviointiraportit	Oliko prosessissa B3 toteutussa toiminnassa poikkeamaa prosessissa B1 suunniteluihin vaatimuksiin verrattuna? Suorituskykyyn arviointi ja toimenpide-ehdotusten laatiminen.	Prosessiryhmä	Tilastot, raportit ja arvioinnit

4.2.3 Prosessin kulku – taso 3

Tasolla 3 prosessin eri vaiheita ja siihen liittyviä tehtäviä tarkennetaan toimintamallitasolla tehtyjen määrittelyjen mukaisesti. Prosessin kulkua kuvatessa tulee niiden sisältää tasolla 2 tehdyt toimintamallikuvaukset. Tasolla 3 prosessin kuvaus tehdään kuitenkin tarkemmin, jolloin niiden tulee sisältää myös prosessin syötteet sekä kuvaukset tehtävistä, tehtävien vastuhenkilöt ja prosessista syntyvä tuotos tai tieto. Kuvauksessa hyödynnetään visuaalisia prosessikaavioita ja toiminnot-taulukoita. Kuvauksien avulla voidaan selkeämmin tuoda esille prosessiin liittyvät ongelmat, tunnistaa asiakkaat sekä prosessissa mukana olevien toimijoiden tehtävät ja niiden väliset yhteydet. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 28.)

Kuvatessa prosesseja visuaalisesti hyödynnetään niiden tekemisessä erityisiä prosessikaavioita. Kuvauksissa huomioidaan valitun ydinprosessin jakaantuminen osaprosesseiksi, toimintoiksi ja tehtäviksi. Nämä nimetään tarkemmin ja niiden tiedot ja tarkoitus kuvataan. Samassa yhteydessä kuvataan tuotettavien palveluiden ja osaprosessien välinen vuorovaikutus. Osaprosessit ja niihin liittyvät tehtävät numeroidaan, jotka kuvataan edelleen tarkemmin toiminnot taulukossa. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 28.) Kuvassa 10. on esimerkki uimaratakaaviosta, jossa on kuvattu johtaminen ja ohjaus -ydinprosessiin kuuluvan toimintaympäristön analyysin osaprosessin kulku.



Kuva 10. Uimaratakaavio toimintaympäristön analyysin suorittamisesta (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 29)

4.2.4 Työnkulku – taso 4

Tasolla 4 tarkennetaan prosessien toimintatasoja, jotka on kuvattu tasolla 3. Tasolla kiinnitetään erityisesti huomiota prosessien sisäisiin ja ulkoisiin riippuvuuksiin, jotka voidaan avata tiedostotyyppeinä. Tämän tarkoituksena on selkeyttää tiedonvälityksen muotoja eri toimijoiden välillä. Tason 4 tietoja hyödynnetään prosessien kehityksessä ja prosessien muokautumisen työohjeiden laadinnassa. Tehtyjä kuvauksia hyödynnetään myös palveluiden kehittämisessä sähköiseen muotoon. (Pelastustoimen uudistushanke 2017, 33.)

4.3 Pelastustoimintaan liittyvän ohjeen laatiminen -prosessikuvaus

Pelastustoiminta muodostaa pelastuslaitosten prosesseissa oman selkeän ydinprosessinsa. Prosessi kokonaisuudessaan on pelastuslaitosten keskeisimpiä toiminnallisia osa-alueita, ja sen vaikuttavuus pelastuslaitosten toiminnan kannalta on merkittävä. Pelastustoiminta toimii myös hyvänä esimerkkinä asiakaslähtöisestä toiminnasta, jonka tarkoituksena on tuottaa asiakkaalle laadukasta palvelua. Tämä ajattelumalli on prosessilähtöisen toiminnan perusajatus, ja sen vuoksi prosessijohtamisen hyödyntäminen sopii erittäin hyvin myös pelastustoimintaan.

Kuten edellisissä luvuissa kuvattiin, pelastustoiminta voidaan jakaa edelleen neljään osaprosessiin. Näistä osaprosesseista erityisesti toiminta eli se, kuinka pelastustoiminta käytännössä toteutetaan, edellyttää useita erilaisia ohjeita. Nämä ohjeet tulisi laatia vakioidulla tavalla ja siten, että niiden laatimisessa huomioidaan muut ydin- ja osaprocessit sekä muut pelastustoimintaan vaikuttavat syötteet. Tällaisia syötteitä ovat esimerkiksi pelastustoimea ohjaava lainsäädäntö ja asetukset, sisäministeriön ohjeet, pelastustoimen palvelutasopäätös ja pelastustoimelle asetetut suorituskysymykset.

Aloite pelastustoimintaan liittyvästä ohjeistuksesta voi tulla henkilöstöltä tai muiden prosessien vastuuhenkilöiltä. Erityisesti henkilöstöltä tuleviin aloitteisiin kannattaa suhtautua myönteisesti, koska tarve ohjeistukselle on nähty lähellä pelastustoiminnan asiakasta. Asiakaslähtöisyyttä korostetaan prosessiajattelussa, minkä vuoksi sen huomioiminen on erittäin tärkeää.

Henkilöstöltä tai muiden prosessien vastuuhenkilöiltä tulleet aloitteet käsittelee osaproessin omistaja. Osaproessin omistajan tulee päätöstä tehdessään huomioida prosessiin vaikuttavat syötteet. Päätöksen tulee näin perustua laajempaan harkintaan, ei esimerkiksi esittäjän virka-asemaan tai esittäjän ja osaproessin omistajan välisiin henkilösuhteisiin. Mikäli osaproessin omistaja toteaa, ettei tarvetta ohjeistuksen laatimiselle ole, tulee hänen perustella tehty päätös aloitteen tekijälle prosessiin vaikuttavien syötteiden perusteella.

Päätöksen ohjeen laadinnasta voi tehdä ydinprosessin omistaja (pelastusjohtaja), osaproessin omistaja, pelastuslaitoksen johtoryhmä tai muu vastaava kokoonpano. Päädettyä laatia pelastustoimintaan liittyvä ohjeistus nimeää osaproessin omistaja vastuuhenkilön ohjeistuksen laatimiselle. Vastuuhenkilöksi nimetään ”toiminta” -osaproessin omistaja. Samalla osaproessin omistaja asettaa vaatimukset ohjeen sisällölle sekä määrittää ohjeeseen vaikuttavat muut prosessit sekä syötteet. Vastuuhenkilön tehtävänä on edelleen nimittää ohjeen laatimista varten projektiryhmä, määrittää sen työskentelytapa, resurssit, tavoitteet ja aikataulu.

Projektiryhmän tehtävänä on laatia ohjeistus määriteltyjen vaatimusten mukaisesti. Ohje-luonnoksen valmistuttua projektiryhmä pyytää lausunnot ohjeesta ja sen sisällöstä. Lausunnot pyydetään muiden prosessien vastuuhenkilöiltä, osaproessin omistajalta sekä henkilöstöltä. Henkilöstöltä pyydettyvät lausunnot rajataan ohjeen sisällön perusteella. Esimerkiksi pelastustoiminnan johtamiseen liittyvät ohjeistukset ja niihin liittyvät lausuntopyynnöt rajataan pelastustoiminnan johtamiseen osallistuvaan henkilöstöön. Annettujen lausuntojen jälkeen ohjeistukseen tehdään tarvittavat korjaukset. Korjausten jälkeen ohjeen sisällöstä voidaan pyytää uudet lausunnot, mikäli tehdyt korjaukset muuttavat ohjeen sisältö olennaisesti.

Ohjeen valmistuttua osaproessin omistaja hyväksyy ohjeen käyttöönotettavaksi. Ohjeen hyväksymisen yhteydessä määritellään lisäksi ohjeen käyttöönottoon liittyvä koulutus sekä tiedottaminen. Ohjeen hyväksymisestä ja käyttöönotosta tiedotetaan lisäksi ydinprosessin omistajaa (pelastusjohtajaa) ja pelastuslaitoksen johtoryhmää tai muuta vastaavaa kokoonpanoa.

Pelastustoimintaan liittyvän ohjeen laatimisen prosessikuvaus on esitetty liitteessä 1. olevassa prosessikaaviossa. Prosessien eri vaiheet ja niiden tarkempi kuvaus on esitetty toiminnot -taulukossa (liite 2.). Prosessikuvaus vastaa sisällöltään tason 3 prosessikuvausta. Kuvausta on tarvittaessa mahdollista laajentaa edelleen tasolle 4, jolloin kuvaukseen lisätään tiedonvälitykseen liittyvät toiminnot prosessin eri vaiheissa.

5 JOHTAMISOHJEEN LAATIMINEN

Pelastustoiminnan johtaminen on keskeinen osa pelastustoiminnan osaprosesseja, jonka tehtävänä on varmistaa, että käytettävissä olevia resursseja hyödynnetään tehokkaasti ja pelastustoiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan. Pelastustoiminnan johtaminen edellyttää huolellista ennakkosuunnittelua ja toimintavalmiuden ylläpitämistä. Pelastustoiminnan johtamisen ollessa keskeinen osa pelastustoiminnan prosesseja tulee sitä arvioida prosesseille laadittujen mittaristojen mukaisesti.

Johtamisohje on alueen toimivaltaisen pelastusviranomaisen vahvistama ohje, jossa kuvataan pelastustoimen alueen johtamistoiminnan järjestämisen yleiset periaatteet (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2016, 11). Koska johtamisohjeen tarkoituksena on kuvata pelastustoiminnan johtamisen yleisiä periaatteita, kuuluu se pelastustoiminnan käyttöä määrittelevään toiminta -osaprosessiin (B3). Toiminta -osaprosessin muita tuotoksia ovat esimerkiksi toimintamallit väestön varoittamiseen, valmiuden korottamiseen ja ylläpitämiseen, pelastustoimintaan ja raportointiin (Pelastustoimen uudistamishanke 2017, 60).

Syötteenä eli johtamisohjeeseen vaikuttavina tekijöinä toimivat pelastustoimintaa ohjaava lainsäädäntö ja asetukset, sisäministeriön ohjeet, toimintaympäristön analyysin perusteella laadittu palvelutasopäätös ja pelastuslaitokselle määritellyt suorituskykyvaatimukset. Näiden lisäksi on huomioitava suorituskykyvaatimusten edellyttämä toimintavalmius. Käytännössä syötteenä toimii usein myös olemassa oleva organisaatorakenne, jonka perusteella johtamisjärjestelmää rakennetaan. Organisaatorakenne ei kuitenkaan saisi vaikuttaa hallitsevasti johtamisjärjestelmän rakentamiseen, koska silloin asiakaslähtöisyyden huomiointi voi jäädä vähäiseksi ja johtamisjärjestelmää aletaan rakentaa olemassa olevan organisaation ympärille.

Tämän opinnäytetyön tuotoksena syntynyt johtamisohje on laadittu luvussa 4.4 kuvatun prosessin mukaisesti. Aloitteen ohjeen laatimisesta on tehnyt opinnäytetyön tekijä, joka on myös toiminut vastuuhenkilönä projektissa. Johtamisohjeen laadinnan tärkeimpänä syötteenä on toiminut asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018), joka edellyttää pelastuslaitoksia laatimaan pelastustoimintaan liittyviä suunnitelmia. Seuraavissa luvuissa kuvataan asetuksen (136/2018) keskeinen sisältö, laaditun johtamisohjeen sisältö, projektin eri vaiheet sekä arvio projektin toteutumisesta.

5.1 Asetus pelastustoimen suunnitelmista

Alkuperäisessä muodossa olevan pelastuslain (379/2011) 47 §:ssä säädettiin, että viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten, joiden velvollisuutena on antaa pelastuslaitokselle virkai- tai asiantuntija-apua, ovat velvollisia laatimaan yhteistoiminnassa tarvittavat suunnitelmat pelastustoimintaan osallistumisesta. Suunnitelmien lisäksi pelastuslaitokselle on annettavat tarvittavat selvitykset pelastustoiminnan käytettävissä olevista voimavaroista. Suunnitelmien laatiminen oli määrätty suoritettavaksi pelastuslaitosten johdolla, mutta velvollisuus niiden laatimisesta oli pääosin määritelty muille viranomaisille, laitoksille ja liikelaitoksille. Näiden suunnitelmien lisäksi pelastustoimea velvoitettiin laatimaan myös muita erilaisia suunnitelmia pelastustoiminnan järjestämiseen liittyen.

Pelastuslaitoksen suunnitelmavelvoitteiden todettiin olevan hajanainen ja osittain puutteellinen, minkä vuoksi sisäministeriössä nähtiin tarpeelliseksi uudistaa lainsäädäntöä sekä laatia säännökset, jotka määrittelevät tarkemmin pelastustoimen edellyttämät suunnitelmat, niiden sisällön ja rakenteen. Näin suunnitelmat muodostaisivat aikaisempaa yhtenäisemmän kokonaisuuden. Uudistuksen tavoitteeksi sisäministeriö asetti pelastustoiminnan ja sen johtamisen sekä niiden sisältöä koskevan rakenteen yhdenmukaistamisen. Suunnitelmien yhtenäistämisen tarkoituksena tulisi olemaan pelastustoimen järjestelmän nykyistä tehokkaampi yhteensovittaminen sekä viranomaisyhteistyön parantaminen. (Sisäministeriö 2018, 1.) Tätä uudistusta varten sisäministeriö käynnisti lainsäädäntöhankkeen, jonka tarkoituksena oli määritellä pelastustoimen suunnitelma perusteet tarkemmin.

Pelastuslakia päivitettiin vuoden 2018 lopussa, jolloin myös lain 47 § pelastustoimen suunnitelmia koskevaa kohtaa tarkennettiin. Tämän mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia pelastustoimen alueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Lisäksi sisäministeriölle annettiin asetuksenanto-oikeus, jonka perusteella sisäministeriö voi antaa tarkempia ohjeistuksia näiden suunnitelmien sisällöstä ja rakenteesta. Suunnitelmien laadinnan vastuuta siis tarkennettiin vastaamaan enemmän nykyisiä tarpeita ja päävastuu niiden laadinnasta sekä koordinoinnista siirrettiin pelastustoimelle.

Sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) tuli voimaan pelastuslain päivityksen yhteydessä. Asetuksessa säädetään pelastustoiminnan suunnitelmista, niiden sisällöstä ja rakenteesta sekä pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelmista. Suunnitelmien tulee vastata paikallisia tarpeita ja perustua alueella esiintyviin uhkiin sekä niiden perusteella tehtyyn riskinarvioon. Pelastustoiminnan suunnitelmien tulee muodostaa yhteen sovitettu kokonaisuus, joissa on kuvattu vähintään pelastustoiminnan yleisjärjestelyt ja pelastustoiminta vaativissa tilanteissa. (Asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018, 1 – 3 §.)

Pelastustoiminnan yleisjärjestelyjä koskevat suunnitelmat pitävät sisällään suunnitelmat pelastustoiminnassa tarvittavista voimavaroista, niiden hälyttämisestä ja muista pelastustoimintaan liittyvistä osa-alueista, väestön varoittamisesta ja tiedottamisesta sekä johtamistoiminnasta yhteistoimintatilanteissa. Pelastuslaitoksen tulee lisäksi laatia suunnitelmat vaativiin tilanteisiin sekä yhteen sovittaa nämä suunnitelmat pelastustoiminnan yleisjärjestelyjen kanssa. Vaativiin tilanteisiin tarkoitettujen suunnitelmien tulee pitää sisällään esimerkiksi johtokeskuksen perustamista ja johtamista yhteistoimintatilanteessa koskevat suunnitelmat (Asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018, 4 – 5 §.)

Pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten on laadittava suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä onnettomuustyypeittäin. Suunnitelmien tulee pitää sisällään pelastustoimintaan osallistumisen tavoite, tarvittavat yhteystiedot, käytettävissä olevat voimavarat sekä hälyttämiseen liittyvät järjestelyt. Suunnitelmien tulee sisältää myös yhteistoimintaan liittyvät sopimukset eri toimijoiden välillä. (Asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018, 6 §.)

5.2 Johtamisohjeen sisältö

Johtamisohjeen yksityiskohtaiseen sisältöön ei ole laadittu valtakunnallista ohjeistusta, jonka avulla pelastuslaitosten johtamisohjeet olisivat sisällöltään yhteneväisiä. Johtamisohje voi esimerkiksi pitää sisällään ainoastaan kuvauksen pelastustoiminnan johtamisjärjestelmästä ja johtovastuiden määrytymisestä eri johtamistasoilla. Johtamisohjetta voidaan kuitenkin laajentaa siten, että siihen sisällytetään pelastustoimintaan ja koko tehtävän elinkaareen liittyvät ohjeistukset. Näin ohje muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jota voidaan hyödyntää pelastustoiminnan johtamisen eri vaiheissa.

Johtamisohjeen sisältöä määriteltäessä voidaan hyödyntää asetusta pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) 4 §:ää, joka edellyttää pelastuslaitosta laatimaan pelastustoiminnan yleisjärjestelyihin liittyvät suunnitelmat. Suunnitelmien tulee sisältää kuvaukset pelastuslain (379/2011) 32 § mukaisten päivittäisten pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Yleisjärjestelyihin liittyvien suunnitelmien tarkoitus on ohjata, vakioida, tukea sekä tehostaa pelastustoimintaa ja sen johtamista. Ohjeiden avulla voidaan määrittää pelastustoimintaa ohjaavien säännösten toteuttaminen, pelastustoiminnan johtamisen teknisellä, taktisella ja strategisella tasolla. (Sisäministeriö 2018b, 3.)

Asetuksen (1363/2018) 4 § mukaiset suunnitelmat ja niiden vaatimukset on kuvattu hieman tarkemmin sisäministeriön asetukseen liittyvässä perustelumuiotiossa. Näiden perustelujen mukaan asetuksen 1 momentissa tarkoitetut pelastustoimen voimavarat ja niiden hälyttämiseen liittyvät toimintamallit tulee laatia yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten ja Hätäkeskuslaitoksen kanssa. Hälyttäminen kuvataan erillisessä hälytysohjeessa. (Sisäministeriö 2018b, 4.)

Momentin 2 mukainen valmiuden säätely sisältää toimintamallit, joiden mukaisesti pelastuslaitos voi kohottaa pelastustoimen valmiutta. Valmiuden kohottaminen voi perustua esimerkiksi poikkeuksellisiin sääolosuhteisiin tai merkittävään yleisötapahintaan. Valmiuden säätelyyn liittyviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi johto- tai tilannekeskuksen perustaminen tai henkilöstövahvuuden kohottaminen. Momentissa 3 määritellään lisähälytysten suorittamiseen ja hälytysvasteen muuttamiseen liittyvien toimintamallien suunnitteleminen. (Sisäministeriö 2018b, 4.)

Momentin 4 mukaan pelastuslaitoksen velvollisuutena on suunnitella pelastustoiminnassa käytettävät viestiliikennejärjestelyt. Suunnitelma perustuu pelastuslain (379/2011) 32.1 §:n kohtaan 6, jonka mukaan viestintätoiminnot kuuluvat pelastustoimen tehtäviin. Momentissa 5 säädetään velvollisuudesta suunnitella väestön varoittaminen ja onnettomuuksiin liittyvä tiedotustoiminta. Väestön varoittaminen ja tiedotustoiminta perustuvat pelastuslain (379/2011) 27.2 §:n kohtaan 3, jonka mukaan pelastuslaitoksen velvollisuutena on huolehtia alueellaan väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteesta sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä. Onnettomuuden aikaisen tiedottamisen tarkoituksena on tukea toimintaa onnettomuuden ja vaaratilanteiden aikana sekä rajoittaa onnettomuuden seurauksia. (Sisäministeriö 2018b, 4.)

Momentin 6 mukaan pelastuslaitoksen tulee tehdä sammutusvesisuunnitelma. Suunnitelman laatiminen perustuu pelastuslain (379/2011) 31.1 §:ään, jonka mukaan pelastuslaitoksen tulee tehdä suunnitelma sammutusveden hankinnasta ja toimittamisesta. Momentti 7 edellyttää pelastuslaitoksia suunnittelemaan alueen pelastustoimen johtamisjärjestelmä ja johtovastuiden määräytyminen eri johtamistasoilla. Johtamisjärjestelmä tulee rakentaa sellaiseksi, että sen avulla kyetään selviytymään pelastustoiminnan johtamisesta ja viranomaisyhteistyöstä kaikissa turvallisuustilanteissa. (Sisäministeriö 2018b, 4.)

Momentissa 8 pelastuslaitosta edellytetään suunnittelemaan johtamistoiminta pelastuslain (379/2011) 35 § mukaisissa yhteistoimintatilanteissa. Suunnitelma ei pidä sisällään ainoastaan kuvausta johtamistoiminnasta suuronnettomuus- tai muissa vaativissa tilanteissa. Suunnitelman pitää sisältää myös päivittäistoiminnan tilanteet, näitä ovat esimerkiksi liikenneonnettomuudet, joissa tehtävän hoitamiseen osallistuu useamman toimialan viranomaisia. (Sisäministeriö 2018b, 4.)

Momentissa 9 säädetään velvollisuudesta suunnitella alueellista vastuuta ja toimintavaltaa koskevat poikkeukset. Nämä poikkeukset koskevat pääosin raja-alueilla ja Suomen aluevesillä tapahtuvaa pelastustoimintaa ja öljyntorjuntaa, joiden hoitamisesta tulee laatia suunnitelmat yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa. Momentin 10 mukaan pelastuslaitoksen tulee kuvata pelastustoiminnan lopettamiseen liittyvät ilmoitukset. Pelastuslain (379/2011) 40.1 §:n mukaan pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastuslain 34.3 § mukainen ilmoitus pelastustoiminnan lopettamisesta kohteen omistajalle. (Sisäministeriö 2018b, 5.)

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamisohjeen sisällön määrittelyssä on hyödynnetty pelastustoimen suunnitelmista annetun asetuksen (1363/2018) mukaisia määrittelyjä. Johtamisohjeessa kuvataan pelastustoiminnan yleisjärjestelyihin liittyvät osa-alueet, kuten johtamisjärjestelmä ja johtamisvastuut eri tasoilla, valmiuden säätelyä koskevat toimintamallit, pelastustoimintaan tarvittavat voimavarat ja niiden hälyttäminen, lisähälytyksiä ja hälytysvasteen muuttamista koskevat toimintamallit, väestön varoittaminen ja onnettomuuksiin liittyvä tiedottaminen. Johtamisohjeen laatimisen kanssa samanaikaisesti Pohjois-Savon pelastuslaitokselle on laadittu viestiliikenneohje, joten sitä ei ole sisällytetty johtamisohjeeseen.

Johtamisohjeen sisällön määrittelyssä on hyödynnetty lisäksi Tikkasen (2016) tekemää mallia johtamisohjeen sisällöstä. Malli on laadittu 13 pelastuslaitoksen johtamisohjeiden perusteella, ja se sisältää pelastustoiminnan johtamisen kannalta keskeiset osa-alueet (Tikkanen 2016, 45). Ohjeeseen on lisätty myös hälytystehtävien suorittamiseen liittyviä tarkennuksia, jotka ovat tulleet esille projektin aikana. Ohjeen sisällön on tarkoituksena kehittyä tulevaisuudessa osana pelastuslaitosta, jonka vuoksi sen sisältö tarkastetaan vuosittain.

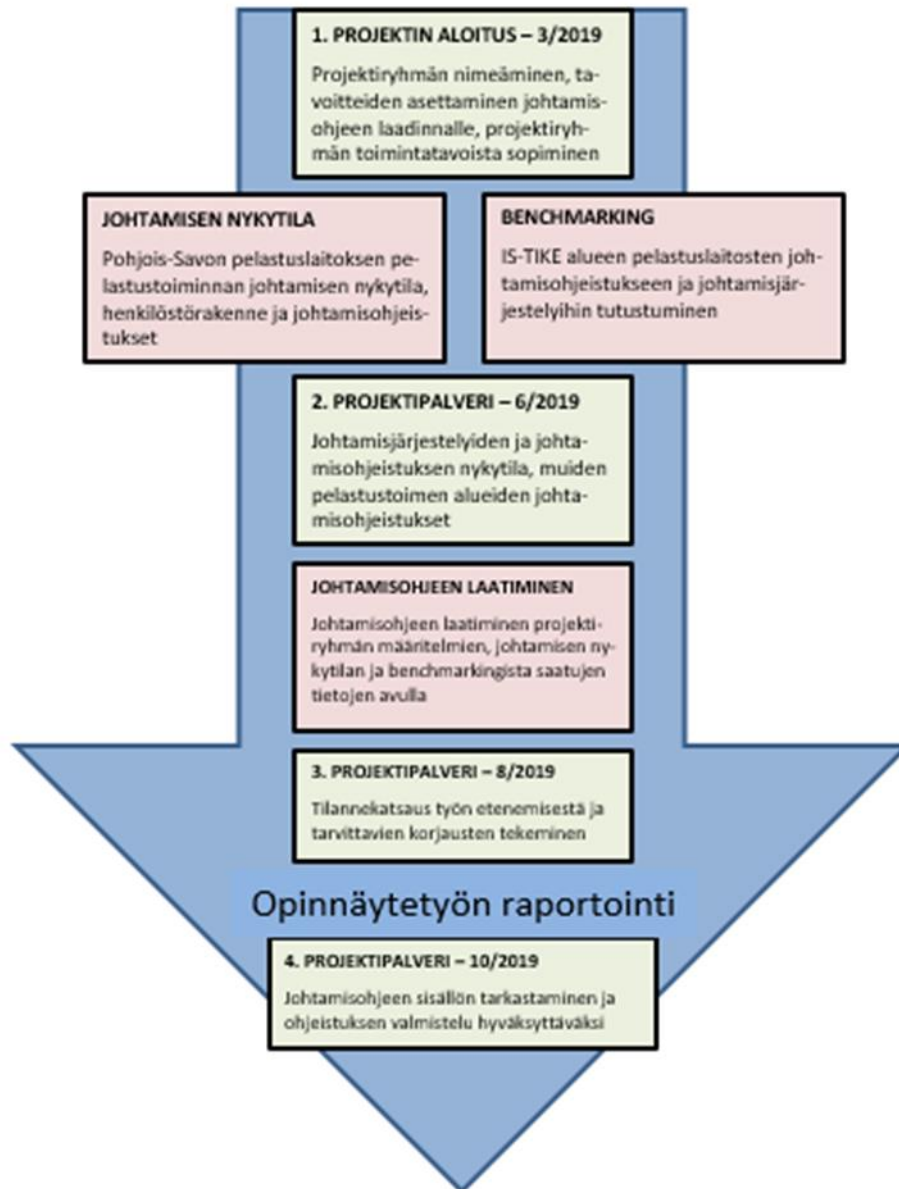
5.3 Projektityöskentely

Johtamisohjeen laatiminen edellyttää laajaa pelastustoimen lainsäädännön ja asetusten, ohjeistusten sekä pelastustoiminnan ja toimintaympäristön tuntemusta. Tämän vuoksi johtamisohjeen laatimiseen osallistuvilla tulee olla riittävä kokemus pelastusalalta, erityisesti pelastustoiminnan johtamisesta. Ohjeen laatimiseen on osallistuttava myös sellaisia pelastuslaitoksen viranhaltijoita, joilla on päätösvaltaa pelastustoiminnan osalta.

Näiden vaatimusten perusteella johtamisohjeen laadintaa varten perustettiin projektiryhmä. Projektiryhmän muodostivat Pohjois-Savon pelastuslaitoksen pelastuspäällikkö Erkki Asikainen, riskienhallintapäällikkö Paavo Tiitta, palopäällikkö Petteri Hynönen, valmiuskoordinaattori Valtteri Korhonen sekä tämän opinnäytetyön tekijänä ruiskumestari Jukka Innanen, joka toimi myös projektipäällikkönä. Saman aikaisesti johtamisohjeen kanssa Pohjois-Savon pelastuslaitokselle laadittiin viestiliikenneohje, josta vastasi erillinen projektiryhmä. Koska johtaminen ja viestintä ovat kiinteästi toisiinsa liittyviä toimintoja, tehtiin näiden kahden projektiryhmän kesken tiivistä yhteistyötä koko projektin ajan.

Projektin aloituskokous pidettiin maaliskuussa 2019, jossa käsiteltiin Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamisohjeistuksen nykytilaa, määriteltiin johtamisohjeen sisältö sekä sovittiin projektiryhmän työskentelytavoista. Projektille ja sen toteutukselle laadittiin kuvan 11. mukainen suunnitelma. Suunnitelman mukaan projektiryhmä kokoontuu neljä kertaa vuoden 2019 aikana. Tavoitteeksi asetettiin, että ohje on otettavissa käyttöön vuoden 2020 alusta.

Osana projektia suoritettiin tutustumiskäynnit naapuri pelastustoimen alueiden pelastuslaitoksiin. Näiden käyntien tarkoituksena oli perehtyä erityisesti muiden pelastuslaitosten johtamisjärjestelmiin sekä johtamiseen liittyviin ohjeistuksiin. Tutustumiskäynnit toteutti projektipäällikkö kesän 2019 aikana. Käyntien yhteydessä saatiin arvokasta tietoa muiden pelastuslaitosten johtamisjärjestelmistä, joita voitiin hyödyntää myös Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamisohjeen laadinnassa.



Kuva 11. Projektisuunnitelma

Projektin toinen kokous pidettiin suunnitelmasta hieman poiketen lokakuussa 2019. Kokouksessa käsiteltiin muiden pelastuslaitosten johtamisjärjestelyitä ja niiden johtamiseen liittyviä ohjeistuksia sekä pohdittiin erilaisten toimintatapojen hyödynnettävyyttä Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toiminnassa. Kokouksessa esiteltiin johtamisohjeen ensimmäinen 1.0 -versio ja sen pääkohdat, joiden pohjalta valmistelua jatkettiin.

Projektin kolmas kokous pidettiin marraskuussa 2019. Kokoukseen osallistui johtamisohje-projektiryhmän lisäksi myös viestiohjeprojektiryhmä. Kokouksessa käsiteltiin ohjeen neljä ensimmäistä kappaletta, joihin tehtiin tarkennuksia käytettävien termien, päällikköpäivystysjärjestelyiden sekä päivystävien palomestareiden hälyttämisen osalta. Kokouksessa sovittiin, että johtamis- ja viestiohjeista pyydetään lausunnot Pohjois-Savon pelastuslaitoksen asemavastaavilta sekä paloasemien alipäällystö- ja päällystöviranhaltijoilta.

Projektin neljäs ja viimeinen kokous pidettiin tammikuussa 2020. Kokouksessa käsiteltiin lausuntokierroksella tulleet muutosehdotukset sekä tehtiin niiden mukaiset korjaukset. Ohjeen todettiin olevan sisällöltään asetettujen vaatimusten mukainen ja otettavissa käyttöön henkilöstölle järjestettävien koulutustilaisuuksien jälkeen. Henkilöstön koulutus päätettiin toteuttaa saman aikaisesti viestiohjeen kanssa kevään 2020 aikana. Koulutuksessa päätettiin hyödyntää Pelastusopiston hallinnoimaa Koulumaali-verkko-oppimisympäristöä.

5.4 Projektin toteutuksen arviointi

Johtamisohjeen laatiminen aloitettiin vuoden 2019 maaliskuussa ja tavoitteeksi asetettiin tuolloin, että ohje olisi valmis ja käyttöönotettavissa vuoden 2020 alusta. Johtamisohjeen laatiminen osoittautui kuitenkin sisällöltään ennakoitua laajemmaksi, minkä vuoksi asetettuun aikataulutavoitteeseen ei aivan päästy. Johtamisohjeen laajuutta lisäsi osaltaan se, että projektin aikana tuli esille useita pelastustoiminnan johtamiseen liittyviä osa-alueita, jotka edellyttivät pelastustoiminnan laajempaa arviointia ja toimintamallien määrittelyä Pohjois-Savon pelastuslaitoksella. Tähän vaikutti erityisesti se, että Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamiseen liittyvä ohjeistus oli ennen johtamisohjeen laatimisen aloittamista vähäistä.

Johtamisohjeen laatiminen edellyttää, että siihen osallistuvilla tulee olla riittävä kokemus pelastusosalta, erityisesti pelastustoiminnan johtamisesta ja valtuudet tehdä pelastustoimintaan ja sen organisointiin liittyviä päätöksiä. Tässä suhteessa projektia varten nimettyä projektiryhmää ja sen kokoonpanoa voitiin pitää onnistuneena. Johtamisohjeen valmistuminen ilman päätösvaltaisia pelastuslaitoksen viranhaltijoita ei olisi käytännössä ollut mahdollista.

Projektin alussa projektiryhmän työskentelyä varten luotiin Teams-sovellukseen ryhmä, joka mahdollisti ryhmän jäsenten väliset videoneuvottelut ja tiedon jakamisen jäsenten välillä. Sovellusta hyödynnettiin myös lausuntojen pyytämisessä asemavastaavilta ja paloasemien alipäällystö- ja päällystöviranhaltijoilta. Teams-sovelluksen käyttöönotto ja sen ominaisuuksien hyödyntäminen olivat koko projektin onnistumisen kannalta erittäin tärkeää.

Olen tyytyväinen toimintaani projektipäällikkönä. Onnistuin mielestäni suunnittelemaan projektin toteutuksen loogisesti eteneväksi kokonaisuudeksi sekä motivoimaan projektiryhmän jäsenet osallistumaan johtamisohjeen laadintaan. Työskentelyni johtamisohjeen laadinnassa oli omatoimista ja kykenin tuottamaan sisältöä itsenäisesti. Tämä mahdollisti sen, että projektiryhmän pitämässä kokouksissa voitiin keskittyä yksityiskohtien määrittelyyn sekä johtamisohjeen laadinnan kannalta keskeisiin asioihin. Erityisesti viestiohjeen laatimisesta vastanneen projektiryhmän kanssa tehty yhteistyö oli erittäin hyvää koko projektin ajan. Hyvä yhteistyö mahdollisti sen, että molemmat ohjeet saatiin valmiiksi ja sisällöltään toisi-
aan tukeviksi.

Johtamisohjeesta pyydettyjä lausuntoja saatiin asemavastaavilta sekä alipäällystö- ja päällystöviranhaltijoilta vähän. Tätä voi pitää huolestuttavana, koska johtamis- ja viestiohjeet ovat keskeinen osa pelastustoiminnan johtamista. Lausuntojen vähyyttä voi osaltaan selittää se, että niitä toivottiin annettavan ensisijaisesti Teams-sovelluksen kautta. Teams-sovellus otettiin Pohjois-Savon pelastuslaitoksella käyttöön vasta vuoden 2019 lopussa ja sen vuoksi sovelluksen käyttö ei mahdollisesti ollut useimmille tuttua. Tähän pyrittiin kuitenkin vaikuttamaan tekemällä yksityiskohtainen ohje ohjeiden kommentointiin Teams-sovelluksessa. Lisäksi tarjottiin mahdollisuutta antaa lausuntoja sähköpostin välityksellä.

6 POHDINTA

Opinnäytetyön tekemisen ja siinä onnistumisen edellytyksenä on onnistunut aiheen valinta. Aiheen tulee herättää tekijässään aitoa kiinnostusta ja halua kehittää tai tutkia valittua aihealuetta. Erityisesti työelämässä jo mukana oleville motivaatiota opinnäytetyön tekemiseen lisää sen työelämlähtöisyys. Työelämlähtöisyydessä on tärkeää, että opinnäytetyön tuotoksena syntynyt tuotosta hyödynnetään käytännössä ja se, että sen avulla voidaan vaikuttaa toiminnan kehittymiseen. Lähdin pohtimaan opinnäytetyöni aihetta näistä lähtökohdista.

Pelastuskomppanian johtamisen ja johtamissuunnittelun opintojaksoilla käsiteltiin johtamissuunnittelua ja pelastuslaitosten johtamisohjeita. Samassa yhteydessä tuli esille, että pelastuslakiin (379/2011) tehtyjen muutosten yhteydessä sisäministeriölle annettiin asetuksen anto-oikeus pelastustoimen suunnitelmiin liittyen. Asetuksen tultua voimaan vuoden 2019 alusta pelastuslaitoksille annettiin vuosi aikaa saattaa suunnitelmat pelastustoimen suunnitelmista annetun asetuksen (1363/2018) mukaisiksi. Asetuksen luettuani lähdin selvittämään työnantajani, Pohjois-Savon pelastuslaitoksen, johtamisohjeistuksen nykytilaa ja sen sisältöä. Selvityksen yhteydessä tuli esille, että useimmat suunnitelmista olivat sisällöltään osin vanhentuneita tai asetuksen vaatimia suunnitelmia ei ollut laadittu.

Pelastuskomppanian johtamisen opintojaksoon kuuluvassa materiaalissa oli Marko Tikkanen (2017) paloinsinööri (AMK) opinnäytetyönä tekemä esimerkki johtamisohjeen sisällöstä. Tätä opinnäytetyötä lukiessa ja pohtiessani Pohjois-Savon pelastuslaitoksen pelastustoimintaan liittyvien ohjeistusten nykytilaa päätin tehdä opinnäytetyönä johtamisohjeen Pohjois-Savon pelastuslaitokselle. Ohje ja sen sisältö vaikuttivat erittäin mielenkiintoiselle, motivoivalle ja työelämlähtöiselle. Ajattelin johtamisohjeen laatimisen myös tukevani omaa ammatillista kehittymistäni. Kävin esittämässä opinnäytetyöni aiheen Pohjois-Savon pelastuslaitoksen pelastuspäällikölle vuoden 2019 alussa. Johtamisohjeen laatiminen todettiin tarpeelliseksi, joten sovimme siihen liittyvän projektin käynnistämisestä.

Johtamisohje osoittautui sisällöltään laajemmaksi kuin olin työn alkuvaiheessa ajatellut. Ohjeen laatiminen sisälsi useita sellaisia kohtia, jotka edellyttivät laajaa perehtymistä Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamiskäytäntöihin sekä lukuisia keskusteluja projektiryhmän jäsenten kanssa. Keskustelujen yhteydessä tuli esille useita sellaisia pelastustoiminnan johtamiseen liittyviä osa-alueita, joiden kehittämistä voidaan jatkaa johtamisohjeen valmistuttua. Keskustelujen todettiin myös toimineen hyvänä oman toiminnan arviointina, jonka pohjalta on hyvä lähteä kehittämään johtamistoimintaa laajemmin pelastuslaitoksessa. Itse johtamisohjeen laadinnan ohella koen, että nämä keskustelut olivat koko opinnäytetyön laatimisen aikana parasta saamaani oppia pelastustoiminnan johtamisesta ja yhteistyöstä muiden pelastuslaitoksen viranhaltijoiden kanssa.

Johtamisohjeen yhteydessä kuvataan pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän ja eri muodostelmien johtamisen lisäksi viranomaisyhteistyö ja tiedottamiseen liittyvät käytännöt. Erityisesti viranomaisyhteistyön kuvaaminen ohjeeseen oli oppimisen kannalta hyödyllistä. Viranomaisyhteistyöhön liittyvien käytäntöjen kuvaaminen edellytti lukuisia yhteydenottoja eri yhteistyöviranomaisiin. Näiden yhteydenottojen ja muiden viranomaisten ohjeiden avulla sain kuvattua johtamisohjeeseen muille viranomaisille tehtävät ilmoitukset yhdeksi selkeäksi kokonaisuudeksi, joka tukee pelastustoiminnan johtamista.

Opinnäytetyön sisältöä miettiessäni pohdin teoreettista viitekehystä, jonka näkökulmasta johtamisohje tulisi laatia. Suomessa pelastusalan johtamista käsittelevää kirjallisuutta on saatavissa vähän ja sen sisältöä on jo entuudestaan lainattu kaikissa pelastustoiminnan johtamiseen liittyvissä opinnäytetöissä. Tämän vuoksi rajasin jo alkuvaiheessa tämän kirjallisuuden ja niissä esitetyt teoriat pääosin pois teoreettisesta viitekehyksestä.

Ensimmäisenä mieleeni tuli tarkastella johtamisohjeen laadintaa osana strategista johtamista. Strategiseen johtamiseen perehdyttyäni totesin sen kuitenkin liittyvän vain epäsuorasti konkreettiseen johtamisohjeen laadintaan. Pelastuslaitosten strateginen johtaminen sisältää pääosin ylätasen määritelmät sille, kuinka toiminnassa pyritään asetettuihin tavoitteisiin. Tämän vuoksi se ei sisällä varsinaisia käytännön ohjeistuksia eri toiminnoille.

Perehdyttyäni prosessijohtamiseen pelastuslaitosten kumppanuusverkoston laatiman materiaalin pohjalta totesin sen olevan menetelmä, jolla voidaan saavuttaa toimivia ja yhdenmukaisia tapoja suunnitella pelastuslaitosten sisäistä toimintaa. Prosessijohtamisen avulla pelastuslaitoksen on mahdollista yhtenäistä sisäisiä toimintamalleja ja luoda toiminnan kehittämiseen tehokkuutta sekä parantaa toiminnan avoimuutta. Prosessijohtaminen mahdollistaa myös henkilöstön nykyistä paremman osallistumisen toiminnan kehittämiseen. Perehtyminen prosessijohtamiseen lisäsi omaa mielenkiintoani aihetta kohtaan ja olen vakuuttunut sen mukaisen johtamistavan hyödyistä pelastuslaitoksissa. Tämän vuoksi tarkastelin johtamishyöntejen laatimista työssäni prosessijohtamisen näkökulmasta.

Pelastustoiminnan johtamiseen ja sen järjestelyihin odotetaan tulevaisuudessa tulevan suuria rakenteellisia muutoksia. Mahdolliset muutokset perustuvat sisäministeriön eri työryhmien tekemiin ehdotuksiin, jotka käsittelevät muun muassa pelastustoiminnan johtamista. Näiden esitysten odotetaan vaikuttavan tulevaan pelastuslain päivitykseen, jossa määritellään mahdollisesti nykyistä tarkemmin esimerkiksi alueellisten johtokeskusten perustaminen. Viiden alueellisen johtokeskuksen perustaminen edellyttäisi niiden alueilla toimivien pelastuslaitosten johtamisjärjestelmien yhtenäistämistä. Yksi näistä mahdollisista johtokeskuksista toimisi Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Keski-Suomen pelastuslaitosten alueella. Tarkasteltaessa näiden pelastuslaitosten johtamisjärjestelmiä voidaan todeta, että niiden yhtenäistäminen tulisi vaatimaan tiivistä yhteistyötä alueiden välillä.

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen osalta johtamisjärjestelmien yhtenäistäminen voisi tarkoittaa esimerkiksi päällystöpäivystysalueiden vähentämistä ja pelastustoiminnan johtamisen keskittämistä perustettavaan alueelliseen johtokeskukseen. Tällä järjestelyllä olisi mahdollista varmistaa alueellisen johtokeskuksen toiminnallinen tehokkuus ja toimintavarmuus. Johtokeskuksen toiminnallista tehokkuutta olisi mahdollista lisätä esimerkiksi keskittämällä pelastusviranomaisille välitettävät tiedoksiannot alueen pelastustoimen tehtävistä ja johtokeskuksesta hoidettavan etäjohtamisen lisääminen.

Olen käytännössä opiskellut yhtäjaksoisesti vuodesta 2016 lähtien suorittaen pelastusalan alipääällystötutkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon ja viimeisimpänä nyt meneillään olevan pääällystötutkinnon. Kaikki nämä opinnot ovat sisältäneet useita laajoja kirjallisia töitä sekä laajuudeltaan erilaisia päättötöitä. Nyt valmiiksi saatu opinnäytetyöni ja sen tuotoksena syntynyt Pohjois-Savon pelastuslaitoksen johtamisohje on ollut näistä lukuisista tehtävistä opettavaisin ja omaa ammatillista kehittymistäni eniten tukeva. Johtamisohjeen laadinta on lisännyt osaamistani pelastustoiminnan johtamisesta ja antanut valmiuksia toimia pelastustoimen esimiestehtävissä.

Tehdessäni tämän opinnäytetyön viimeistelyä maailma on kohdannut yllättävän uhkan, jonka voittamiseksi on ryhdytty poikkeuksellisiin toimiin. Uhka ei ole sota, luonnonkatastrofi tai ilmastonmuutos vaan virus, joka on levinnyt maailman laajuiseksi. Koronavirukseen, joka on luokiteltu maailman terveysjärjestön toimesta pandemiaksi, on sairastunut ympäri maailmaa lähes 250000 ihmistä ja kuolleita on 10000. Viruksen leviämiseksi on maailmalla ryhdytty poikkeuksellisiin toimiin – maiden ulkorajoja on suljettu, ihmisiä on määrätty ulkonaliikkumiskieltoon ja maiden terveydenhuoltojärjestelmät ovat täydessä toimintavalmiudessa.

Suomessa on ensimmäistä kertaa sitten toisen maailmansodan julistettu poikkeusolot ja otettu käyttöön valmiuslaki. Ihmisiä on kehoitettu välttämään sosiaaliasiakontakteja sekä liikkumista julkisilla paikoilla ja ihmisten kokoontumista on rajoitettu. Viruksen leviämisen vuoksi myös terveydenhuolto, pelastustoimi ja muut viranomaiset ovat nostaneet toimintavalmiuttaan merkittävästi. Tulevat kuukaudet tulevat näyttämään kuinka eri viranomaiset tulevat suoriutumaan meneillään olevasta kriisistä.

LÄHTEET

Alho, R. 1999. *Pelastustoimen operatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen*. 2. uudistettu painos. Suomen pelastusalan keskusjärjestön julkaisu. Tampere.

Asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018).

Etelä-Savon pelastuslaitos 2019. *Etelä-Savon pelastuslaitos pelastustoimen palvelutasopäätös 2020–2022*. Mikkeli.

Helminen, R. 2019. *Keski-Suomen pelastuslaitoksen esittelymateriaali*. Jyväskylä.

JUHTA. 2002. *JHS 152 Prosessien kuvaaminen*. www-dokumentti. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.pdf>. 10.1.2020.

Keski-Suomen maakunta 2019. www-dokumentti. https://fi.wikipedia.org/wiki/Keski-Suomen_maakunta. 25.11.2019.

Keski-Suomen pelastuslaitos 2013. *Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös 2013–2016*. Jyväskylä.

Ketola, J. & Kokki, E. 2018. *Pelastustoimen taskutilasto 2014–2018*. Pelastusopiston julkaisu. Kuopio.

Kuopion kaupunki 2018. *Kuopion kaupungin hallintosäätö*. www-dokumentti. https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7498096/Kuopion+_kaupungin_hallintosaanto.pdf. 16.11.2019.

Markkanen, P. 2019. *Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen esittelymateriaali*. Joensuu.

Murto, K. 2005. *Prosessin johtaminen*. Jyväskylän koulutuskeskus. Jyväskylä.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2016. *Pelastustoiminnan käsitteitä*. 2. päivitetty versio. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 3/2016.

Pelastuslaki 379/2011.

Pelastustoimen uudistamishanke 2017. *Pelastuslaitosten prosessit - väliraportti*. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 1/2018.

Pelastustoimen uudistushanke 2018. *Pelastuslaitosten prosessit – loppuraportti*. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 7/2018.

Pohjois-Karjalan maakunta 2019. www-dokumentti. https://fi.wikipedia.org/wiki/Pohjois-Karjalan_maa_kunta. 20.11.2019.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019. *Pelastustoimen palvelutasopäätös 2019–2022*. Joensuu.

Pohjois-Savon maakunta 2019. www-dokumentti. https://fi.wikipedia.org/wiki/Pohjois-Savon_maa_kunta. 16.11.2019.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015a. *Palvelutasopäätös 2016–2019*. Kuopio.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2015b. *Päivystävien paloiesimiesten (vast.) pelastustoiminnan johtamisen muuttaminen*. Pelastusjohtajan toimiohje PJ 5/2015. Kuopio.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2018. *Toimintasääntö*. Kuopio.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2019. *Henkilöstökertomus*. Kuopio.

Sisäasiainministeriö 2013. *Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 17/2013. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2012. *Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sisäministeriö 2015. *Yleisjohtajuutta moniviranomaistehtävissä selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Sisäministeriön julkaisu 1/2015. Sisäministeriö. Helsinki.

Sisäministeriö 2018a. *Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi*. Sisäministeriön julkaisu 21/2018. Sisäministeriö. Helsinki.

Sisäministeriö 2018b. *Asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) perustelumuuisto*. Helsinki.

Tikkanen, M. 2016. *Johtamisohjeen perusteet: esimerkki johtamisohjeesta*. Opinnäytetyö. Pelastusopisto. Kuopio.

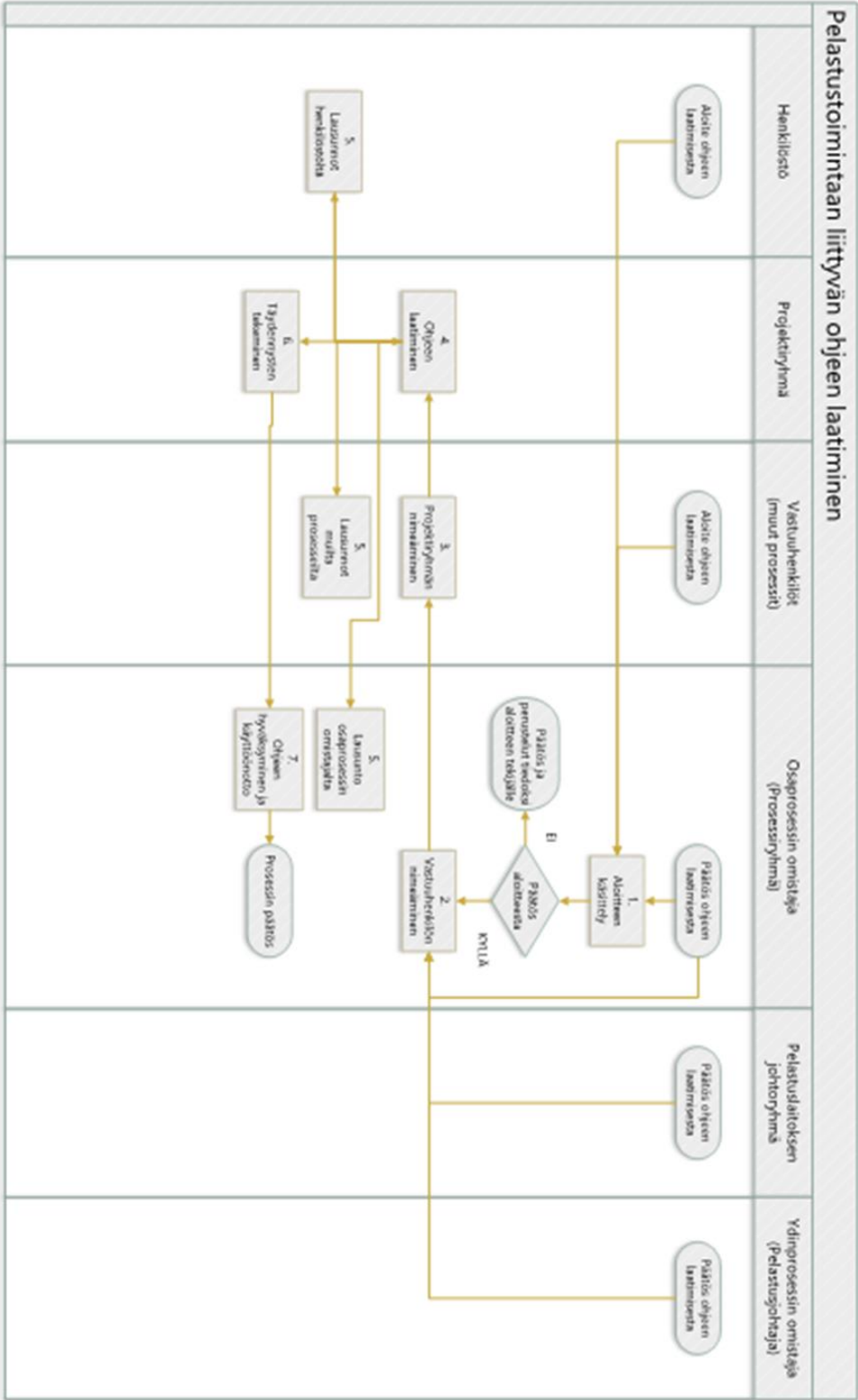
Valtioneuvosto 2019. *Osallistava ja osaava Suomi*. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31. Valtioneuvosto. Helsinki.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2019. *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma. Helsinki.

Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Edita Prima Oy. Helsinki.

LIITE 1: PROSESSIKUVAUS OHJEEN LAATIMISESTA



LIITE 2: OHJEEN LAATIMINEN – TOIMINNOT -TAULUKKO

B 3.4 Pelastustoimintaan liittyvä ohjeistus				
Prosessin kuvaus (taso 3)	Syöte	Tarkempi kuvaus tehtävästä	Toimijat	Tuotos
1. Aloitteen käsittely	Pelastustoimen lainsäädäntö, asetukset ja SM ohjeet, pelastustoimen palvelutasopäätös, suorituskykyaatimukset, pelastuslaitoksen muut ohjeistukset	Osaproessin omistaja käsittelee tehdyn aloitteen ja avioi ohjeen tarpeellisuuden pelastustoiminnan kannalta.	Osaproessin omistaja	Päätös ohjeen laimisesta. Kieleisestä päätöksestä tiedotetaan aloitteen tekijälle ja päätös perustellaan.
2. Vastuuhenkilön nimeäminen	Päätös ohjeen laitimisesta	Osaproessin omistaja vastuuhenkilön ja asettaa vaatimukset ohjeen sisällölle sekä määrittää ohjeeseen vaikuttavat muut prosessit ja syötteet	Osaproessin omistaja	Päätös ohjeen laimisesta, projektin vastuuhenkilö, vaatimukset ohjeen sisällölle
3. Projektiryhmän nimeäminen	Päätös ohjeen laitimisesta, projektin vastuuhenkilö, vaatimukset ohjeen sisällölle	Vastuuhenkilö nimeää ohjeen laitimiseen projektiryhmän, määrittää projektin työskentelytavan, resurssit, tavoitteet ja aikataulun.	Vastuuhenkilö (muut prosessit)	Projektiryhmän kokoonpano, työskentelytapa, resurssit, tavoitteet ja aikataulu.
4. Ohjeen laatiminen	Projektiryhmän kokoonpano, työskentelytapa, resurssit, tavoitteet ja aikataulu.	Projektiryhmä laati ohjeen määrittelyjen tavoitteiden perusteella	Vastuuhenkilö (muut prosessit)	Ohjeluoannos
5. Lausuntojen pyytäminen	Ohjeluoannos	Projektiryhmä pyytää lausunnot ohjeesta osaproessin omistajalta, muita pelastustoimen osaproessseilta ja henkilöstöltä.	Vastuuhenkilö (muut prosessit)	Lausunnot ohjeesta, korjaus- ja täydennys ehdotukset
6. Täydennysten tekeminen	Lausunnot ohjeesta, korjaus- ja täydennys ehdotukset	Ohjeluoannosta täydennetään annettujen lausuntojen perusteella	Vastuuhenkilö (muut prosessit)	Valmis ohjeistus
7. Ohjeen hyväksyminen ja käyttöönotto	Valmis ohjeistus	Osaproessin omistaja hyväksyy ohjeen ja tiedottaa ohjeen käyttöönotosta henkilöstöä, johtoryhmää ja ydinproessin omistajaa. Määrittää tarvittaessa ohjeen käyttöönottoon liittyvän koulutuksen.	Osaproessin omistaja	Päätös ohjeen käyttöönotosta ja koulutuksesta henkilöstölle.