



**PELASTUSOPISTO**



**POLIISI**

# Osaamisperusteisen ohjauksen vaikuttavuus pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnassa

Henkilöstön näkökulma ohjeen SM 2023:28  
toimeenpanoon ja tietojohdamiseen

Kari Itkonen

4/2026

Opinnäytetyö / pelastusalan päällystötutkinto (AMK)

# TIIVISTELMÄ

<b>JULKAISUN NIMI</b>	Osaamisperusteisen ohjauksen vaikuttavuus pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnassa – henkilöstön näkökulma ohjeen SM 2023:28 toimeenpanoon ja tietojohdantamiseen
<b>LAATIJA</b>	Kari Itkonen
<b>JULKAISUAJANKOHTA</b>	4/2026
<b>AVAINSANAT</b>	pelastustoimi, osaamisen johtaminen, tietojohdantaminen, osaamisperusteinen ohjaus, pelastussukellus
<b>JULKISUUSASTE</b>	Julkinen

## TIIVISTELMÄ

Pelastustoiminta edellyttää henkilöstöltä korkeaa osaamista sekä kykyä toimia vaativissa ja riskialttiissa tilanteissa. Sisäministeriö julkaisi vuonna 2023 ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta, jossa osaamisen arviointia laajennettiin aiempaa pelastussukellusohjetta osaamisperusteisemmaksi. Ohje korostaa pelastuslaitosten vastuuta osaamisen arvioinnin ja osaamisen johtamisen kehittämisessä.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on arvioida ohjeen tunnettavuutta, toimeenpanoa ja koettua vaikuttavuutta pelastuslaitoksissa osaamisen johtamisen ja tietojohdantamisen näkökulmasta. Tutkimus toteutettiin monimenetelmällisenä tutkimuksena. Tausta-aineistoa kerättiin ohjetta valmistelleen työryhmän jäsenten haastatteluista ja varsinaisen tutkimusaineisto kerättiin valtakunnallisella Webropol-kyselyllä pelastuslaitosten johdolle, suunnittelu- ja operatiiviselle henkilöstölle.

Tulosten perusteella ohje tunnetaan pelastuslaitoksissa kohtalaisesti, mutta sen käytännön toimeenpano ja osaamisvaatimusten systemaattinen arviointi ovat vielä kehittymässä. Erityisesti osaamisen laadullinen arviointi ja arviointikäytäntöjen yhdenmukaisuus koettiin haasteellisiksi. Tulokset viittaavat siihen, että ohjeen vaikuttavuus riippuu siitä, miten osaamisen arviointi integroidaan osaksi pelastuslaitosten johtamis- ja harjoitusjärjestelmiä.

Tutkimus korostaa pedagogisten arviointimenetelmien kehittämisen, harjoitustoiminnan systematisoinnin sekä valtakunnallisen ohjauksen ja viestinnän merkitystä pelastuslaitosten osaamisen hallinnan kehittämisessä.

**SIVUJA** 55+9

**LIITE 1** Taustoittavan haastattelun kysymykset

**LIITE 2** Teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi ja analyysimatriisi

**LIITE 3** Kvantitatiivisen kyselytutkimuksen kysymykset (Webropol)

**LIITE 4** Kyselytutkimuksen avoimien kysymysten teoriaohjaava sisällönanalyysi

**LIITE 5** Tekoälyn käyttö opinnäytetyössä

# ABSTRACT

<b>TITLE OF PUBLICATION</b>	The Effectiveness of Competence-Based Guidance in Rescue Service Diving and Surface Rescue Operations – Personnel Perspectives on the Implementation of Guideline SM 2023:28 and Knowledge Management
<b>AUTHOR</b>	Kari Itkonen
<b>MONTH AND YEAR</b>	4/2026
<b>KEYWORDS</b>	rescue services, competence management, knowledge management, competence-based guidance, rescue diving
<b>PUBLICITY</b>	Public

## ABSTRACT

Rescue operations require a high level of professional competence and the ability to operate in demanding and hazardous environments. In 2023, the Finnish Ministry of the Interior published a guideline on rescue diving and surface rescue operations, which introduced a broader competence-based approach to assessing operational skills compared with the previous rescue diving guideline. The reform highlights the responsibility of rescue departments to develop competence assessment and competence management practices.

The aim of this thesis was to evaluate the awareness, implementation, and perceived impact of the guideline in Finnish rescue departments from the perspectives of competence management and knowledge management. The study was conducted using a mixed-method approach. Background information was collected through interviews with members of the working group that prepared the guideline, and the main research data were gathered through a nationwide Webropol survey targeted at rescue department management, planning personnel, and operational staff.

The results indicate that the guideline is moderately well known in rescue departments, but its practical implementation and the systematic assessment of competence requirements are still evolving. In particular, qualitative competence assessment and the consistency of evaluation practices were identified as key challenges. The findings suggest that the impact of the guideline depends largely on how competence assessment is integrated into leadership practices and training systems within rescue departments.

The study highlights the importance of pedagogically sound assessment methods, systematic training practices, and improved national coordination and communication in developing competence management in rescue services.

<b>PAGES</b>	55+9
--------------	------

# Sisällys

1 JOHDANTO.....	6
2 TAUSTA .....	8
2.1 Pelastustoimen organisaatio Suomessa.....	8
2.2 Tietojohtaminen .....	10
2.3 Vaikuttavuuden arviointi pelastustoimessa.....	17
3 TUTKIMUKSEN TARKOITUS .....	20
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	22
4.1 Taustoittava haastattelu ja sisällönanalyysi.....	22
4.2 Kvantitatiivinen kyselytutkimus .....	25
5 TULOKSET .....	29
5.1 Taustoittavan haastattelun tulokset ja niiden merkitys kyselytutkimukselle.....	29
5.2 Kyselytutkimuksen tulokset .....	32
6 POHDINTA.....	39
6.1 Tulosten tulkinta .....	39
6.2 Johtopäätökset .....	41
6.3 Kehitysehdotukset.....	45
6.3.1 OKA-mallin laajentaminen ja valtakunnallisten osaamisen arviointikriteerien kehittäminen.....	45
6.3.2 Pelastuslaitosten pedagogisen osaamisen vahvistaminen .....	47
6.3.3 Henkilöstöjohtamisen vahvistaminen pelastuslaitoksissa .....	49
6.3.4 Viestinnän ja valtakunnallisen ohjauksen kehittäminen pelastustoimessa .....	50
6.4 Oma oppiminen ja itsearvio.....	53
LÄHTEET .....	55
LIITE 1. Taustoittavan haastattelun kysymykset.....	59
LIITE 2. Teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi ja analyysimatriisi.....	61
LIITE 3. Kvantitatiivisen kyselytutkimuksen kysymykset (Webropol).....	63
LIITE 4. Kyselytutkimuksen avoimien kysymysten teoriaohjaava sisällönanalyysi .....	67
LIITE 5. Tekoälyn käyttö opinnäytetyössä.....	68

# 1 JOHDANTO

Sisäministeriö julkaisi syyskuussa 2023 ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28), jonka tavoitteena on parantaa pelastustoiminnan turvallisuutta, yhdenmukaistaa käytäntöjä sekä ohjata pelastuslaitoksia siirtymään määrällisestä harjoitus- ja koulutusohjauksesta kohti osaamisperusteista toimintamallia. Ohje asettaa pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön osaamiselle laajoja tiedollisia, taidollisia ja asenteellisia vaatimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa turvallinen ja hallittu toiminta vaativissa sukellus- ja pintapelastustehtävissä.

Uusi ohje merkitsee merkittävää muutosta suhteessa aiempaan pelastussukellusohjeeseen (SM 48/2007), jossa osaamisen todentaminen perustui pääosin määrällisiin vaatimuksiin, kuten harjoituskertojen ja suoritusten lukumääriin. Ohjeessa (SM 2023:28) painopiste siirtyy osaamisen laadulliseen arviointiin, osaamisen osoittamiseen sekä osaamistiedon dokumentointiin ja hyödyntämiseen. Tämä muutos haastaa pelastuslaitoksia kehittämään osaamisen hallinnan, arvioinnin ja seurannan käytäntöjä sekä tukemaan johtamista aiempaa systemaattisemmin tiedon avulla.

Opinnäytetyön aihe nousee tekijän omasta ammatillisesta kokemuksesta pelastustoiminnan operatiivisissa ja esimiestehtävissä sekä osallistumisesta osaamisen hallinnan kehittämiseen pelastuslaitoksessa. Uuden ohjeen käyttöönoton yhteydessä heräsi havainto siitä, että osaamisvaatimusten sisällöt ovat yksityiskohtaisia ja vaativia, mutta ohje jättää merkittävää harkintavaltaa pelastuslaitoksille sen suhteen, miten osaamista käytännössä arvioidaan, dokumentoidaan ja hyödynnetään johtamisessa. Tämä herätti kysymyksen siitä, missä määrin ohjeen osaamistavoitteet ovat jalkautuneet pelastuslaitosten toimintaan ja millaisia edellytyksiä pelastuslaitoksilla on vastata osaamisperusteisen ohjauksen vaatimuksiin.

Pelastuslain (379/2011) 39 § asettaa pelastustoimintaan osallistuvalla henkilöstöllä velvoitteen ylläpitää tehtäviensä edellyttämää osaamista ja toimintakykyä. Terveystilan ja fyysisen toimintakyvyn arviointikäytännöt ovat vakiintuneita, mutta osaamisen laadullinen todentaminen on uuden ohjeen myötä murroksessa. Samalla sisäministeriön ohjeilla on käytännössä merkittävää ohjausvaikutusta, sillä niitä hyödynnetään pelastustoimen toiminnan arvioinnissa ja viranomaisvalvonnassa. Näin ollen ohjeen vaikuttavuuden tarkastelu ei ole pelkästään organisatorinen tai pedagoginen kysymys, vaan liittyy laajemmin pelastustoimen johtamiseen, vastuukysymyksiin ja tietojohtamiseen.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan ohjeen (SM 2023:28) vaikuttavuutta pelastuslaitoksissa erityisesti osaamisen näkökulmasta tietojohtamisen viitekehyksessä. Tutkimuksen tavoitteena on arvioida, miten ohje tunnetaan, miten sen osaamistavoitteita on ryhdytty toteuttamaan sekä millä

tavoin osaamiseen liittyvää tietoa hyödynnetään pelastuslaitosten johtamisessa ja toiminnan kehittämässä. Tutkimus tuottaa kokonaiskuvaa ohjeen toimeenpanon nykytilasta ja tarjoaa näkökulmia pelastuslaitosten kehittämistyön sekä ohjauksen tueksi.

Tutkimus toteutetaan kvantitatiivisena kyselytutkimuksena, joka kohdistuu pelastuslaitosten johtoon, pelastustoimintaa suunnittelevaan ja johtavaan päällystöön sekä operatiiviseen henkilöstöön. Kyselylomake on rakennettu ohjeen osaamistavoitteiden sekä niitä taustoittavan laadullisen sisällönanalyysin pohjalta, ja se sisältää sekä strukturoituja väittämiä että avoimia kysymyksiä. Tutkimus rajataan kyselytutkimuksiin, joiden avulla muodostetaan valtakunnallinen kokonaiskuva ohjeen toimeenpanon tilasta.

Opinnäytetyö etenee siten, että luvussa 2 tarkastellaan pelastustoimen ohjausjärjestelmää sekä osaamisen johtamista koskevaa tutkimustietoa. Luvussa 3 esitetään tutkimuksen tarkoitus, tutkimuskysymykset. Luvussa 4 kuvataan tutkimusmenetelmät ja luvussa 5 tutkimuksen tulokset. Lopuksi luvussa 6 tarkastellaan tuloksia suhteessa tutkimuskysymyksiin ja aiempaan tutkimukseen, esitetään johtopäätökset sekä pohditaan tutkimuksen merkitystä pelastustoimen osaamisen johtamisen kehittämisessä.

## 2 TAUSTA

### 2.1 Pelastustoimen organisaatio Suomessa

**Sisäministeriö pelastustoimen strategisena ohjaajana.** Sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä Suomessa. Pelastuslain (379/2011) 23 §:n mukaan sisäministeriön tehtävänä on huolehtia pelastustoimen valtakunnallisesta ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä. Käytännössä tämä toteutuu pelastusosaston kautta, joka asettaa valtakunnalliset strategiset tavoitteet, ohjaa pelastustoimen järjestämistä sekä antaa pelastustoimintaa tarkentavia ohjeita ja suosituksia (Sisäministeriö, 2023a, s. 8–9).

Sisäministeriön ohjaus perustuu normiohjaukseen sekä informaatio- ja strategiaohjaukseen. Valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle määrittävät tavoitetilan, jota hyvinvointialueiden ja pelastuslaitosten tulee omassa toiminnassaan edistää. (Sisäministeriö, 2023a, s. 8–9.) Ohjeet, kuten pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 2025:14) ja ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28), konkretisoivat lain yleisluonteisia velvoitteita ja ohjaavat pelastustoimen käytännön toteutusta (Sisäministeriö 2023c; 2025a).

Tietojohdamisen näkökulmasta sisäministeriö toimii paitsi pelastustoimen ohjaavana viranomaisena myös tiedon käyttäjänä. Tietojohdamisen käsitettä tarkennetaan myöhemmin tässä opinnäytetyössä. Ministeriön ohjaus- ja seurantatehtävät perustuvat pelastuslaitoksilta kertyvän tiedon hyödyntämiseen (Pelastuslaki 379/2011, 23 §; Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021). Ministeriön tuottamat vuosittaiset katsaukset pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta perustuvat pelastuslaitoksilta kerättävään tietoon ja muodostavat keskeisen perustan valtakunnalliselle tilannekuvalle ja kehittämistoimille (Sisäministeriö, 2024, s. 10–11). Näin ollen pelastustoimen tietojohdaminen on luonteeltaan kaksisuuntaista, sillä pelastuslaitokset tuottavat tietoa ministeriön ohjaustoiminnan tueksi, ja ministeriö puolestaan määrittelee tiedonkeruuta ja raportointia koskevat reunaehdot.

**Hyvinvointialueet ja pelastuslaitokset toimeenpanijoina ja tiedon tuottajina.** Hyvinvointialueuudistuksen myötä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen palvelutasosta, resurssien kohdentamisesta sekä palvelutasopäätöksen laatimisesta. Hyvinvointialue toimii siten pelastustoimen järjestäjänä, kun taas pelastuslaitos vastaa käytännön pelastustoiminnan toteuttamisesta ja siihen liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta.

Pelastuslain (379/2011) 27 §:n mukaan pelastuslaitos huolehtii pelastustoiminnan järjestämisestä alueellaan. Lain 91–92 §:t säätelevät pelastustoimen rekistereitä ja tietojen käsittelyä. Näin ollen pelastuslaitosten tehtäviin kuuluu paitsi operatiivinen toiminta myös siihen liittyvän tiedon tuottaminen, kirjaaminen ja käsittely osana lakisääteistä toimintaa.

Pelastustoiminnan operatiivinen tieto kootaan valtakunnalliseen PRONTO-järjestelmään, joka perustuu pelastuslaitosten tehtäväkohtaiseen kirjaamiseen ja toimii pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmänä (Pelastusopisto, n.d.). Vastaavasti osaamiseen liittyvän tiedon tuottaminen ja dokumentointi perustuvat sisäministeriön ohjeistukseen, kuten ohjeeseen (SM 2023:28), jossa korostetaan osaamistavoitteiden määrittelyä ja seuranta pelastuslaitostasolla (Sisäministeriö, 2023c).

Hyvinvointialueet ja niiden alaiset pelastuslaitokset toimivat siten pelastustoimen toimeenpanijoina, mutta samalla ne muodostavat keskeisen tiedon tuottamisen tason pelastustoimen kokonaisuudessa. Paikallisesti tuotettu operatiivinen ja osaamiseen liittyvä tieto muodostaa perustan sekä alueelliselle johtamiselle että valtakunnalliselle ohjaukselle. Tämä kaksoisrooli – toimeenpano ja tiedon tuottaminen – luo keskeisen lähtökohdan pelastustoimen tietojohtamisen tarkastelulle, jota käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.

**Lupa- ja valvontavirasto.** Aiemmin valtion aluehallinnon tehtäviä, mukaan lukien pelastustoimeen liittyvä lupa- ja valvontatoiminta, hoitivat aluehallintovirastot (AVI). Ne vastasivat muun muassa pelastustoimen laillisuusvalvonnasta sekä osaltaan valtion alueellisesta ohjauksesta ennen valtion aluehallinnon uudistusta. Pelastuslain (379/2011) mukaan pelastustoimen valvontaan sisältyi palvelujen laadun ja saatavuuden tarkastelu sekä pelastuslaitosten ulkoisen toiminnan arviointi.

Valtion aluehallinnon uudistuksen myötä keskeiset lupa- ja valvontatehtävät on koottu valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon (LVV), joka aloitti toimintansa 1.1.2026. Uuteen virastoon siirtyi suurin osa aluehallintovirastojen tehtävistä, kaikki Valviran tehtävät sekä pääosa ELY-keskusten lupaa, ohjausta ja valvontaa koskevista tehtävistä. Tämä rakenneuudistus tähtää lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen sekä palvelujen sujuvoittamiseen valtakunnallisesti. (Valtiovarainministeriö, 2025.)

Lupa- ja valvontavirasto toimii monialaisena valtakunnallisena viranomaisena, jonka vastuulla ovat lupa-, valvonta-, rekisteröinti- ja ohjaustehtävät useilla toimialoilla, mukaan lukien pelastustoimi ja varautuminen. Pelastustoimen osalta virasto vastaa muun muassa palvelutasopäätöksiin liittyvästä valvonnasta, pelastustoimen palvelujen laadun ja saatavuuden seurannasta, valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamisesta sekä pelastustoimen valvonta- ja arviointitehtävien toteutuksesta. Pelastustoimen palvelutaso perustuu hyvinvointialueiden laatimiin palvelutasopäätöksiin, joiden toteutumista LVV valvoo osana valtakunnallista

valvontajärjestelmää. (Lupa ja valvontavirasto, 2026.) Uuden viraston rooli pelastustoimen ohjauksessa ja valvonnassa tarkentuu toiminnan vakiintuessa, mutta sen keskeinen tehtävä on turvata lainmukainen, yhdenvertainen ja laadukas pelastustoimen palvelu koko maassa valtakunnallisesti yhtenäisin valvontakäytännöin (Lupa ja valvontavirasto, 2026).

## 2.2 Tietojohdaminen

**Tietojohdamisen määrittely ja keskeiset käsitteet.** Tietojohdamisella tarkoitetaan organisaation kykyä tunnistaa, hankkia, hallita, jalostaa ja hyödyntää tietoa tavoitteellisesti päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tukena (Laihonen ym., 2013, s. 7–8, 12–13). Julkisen sektorin toiminnassa tietojohdaminen painottuu vaikuttavuuden arviointiin, resurssien kohdentamiseen ja strategiseen ohjaukseen, joissa päätösten perustaminen luotettavaan ja ajantasaiseen tietoon on välttämätöntä. Tietojohdaminen nähdään yläkäsitteenä, joka kattaa sekä tiedolla johtamisen (decision-making based on data and information) että tiedonhallinnan (tiedon keruun, rakenteiden ja järjestelmien hallinnan). (Wiig, 2002, s. 226–228.)

Pelastustoimen toimintaympäristössä tietojohdaminen ei rajoitu teknisiin tietojärjestelmiin, vaan edellyttää hallinnollisia rakenteita, osaamista ja toimintakulttuuria, jotka tukevat tiedon järjestelmällistä käyttöä päätöksenteossa. Järvensivu jäsentää tietojohdamisen kokonaisuutena, jossa yhdistyvät tiedon tuottamiseen liittyvät käytännöt, tiedon analysointi ja tulkinta sekä tiedon hyödyntäminen johtamisessa (Järvensivu, 2023, s. 51). Tietojohdamisen onnistuminen edellyttää siten sekä toimivaa tiedonhallintaa että johtamiskäytäntöjä, jotka mahdollistavat tiedon jalostamisen käytännön toimenpiteiksi.

Laihonen ym. korostavat, että tietojohdamisen ydin ei ole tiedon määrä vaan sen hyödynnettävyys. Tieto luo arvoa vasta silloin, kun se on oikea-aikaista, luotettavaa, ymmärrettävää ja sidottu organisaation tavoitteisiin. Tietojohdaminen voidaan nähdä prosessina, jossa raakadatan pohjalta tuotetaan tietotuotteita ja analytiikkaa, jotka tukevat sekä operatiivista että strategista päätöksentekoa. (Laihonen ym., 2013, s. 13–16.)

**Tietojohdamisen viitekehys pelastustoimessa.** Pelastustoimen toimintaympäristö asettaa tietojohdamiselle erityisiä vaatimuksia. Toiminta on samanaikaisesti operatiivista, nopeaa ja riskialtista, mutta samalla strategisesti ohjattua ja normiohjaukseen perustuvaa. Tietojohdamisen viitekehys pelastustoimessa voidaan jäsentää kolmeen toisiaan täydentävään tasoon, jotka ovat tiedon tuottaminen, tiedon jalostaminen ja tiedon hyödyntäminen. (Davenport & Prusak, 1998 s. 33–42; Wiig, 2002, s. 226–228; Pelastuslaki 379/2011; Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021.)

Ensimmäisellä tasolla keskeistä on tiedon tuottaminen ja keruu. Pelastustoimessa tietoa syntyy useista lähteistä, kuten hälytystehtävistä, harjoituksista, koulutuksista, osaamisnäytöistä, terveydentilan seurannasta ja onnettomuustutkinnasta. Järvensivun tutkimuksen mukaan tiedon tuottaminen on määrällisesti laajaa, mutta tieto on usein hajautunut useisiin järjestelmiin ja rekistereihin, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. (Järvensivu, 2023, s. 59–60.)

Toisella tasolla tieto jalostetaan analytiikan, raportoinnin ja tietotuotteiden avulla. Tämä taso näyttäytyy Järvensivun aineiston perusteella pelastustoimen tietojohdamisen haasteellisimpana osa-alueena. Erityisesti tietotuotteiden ja analytiikan kehittäminen on monin paikoin puutteellista, mikä johtaa siihen, että kerätty tieto ei muutu järjestelmällisesti päätöksenteon tueksi. (Järvensivu, 2023, s. 59.)

Kolmannella tasolla korostuu tiedon hyödyntäminen johtamisessa ja kehittämisessä. Tietojohdaminen toteutuu vasta silloin, kun tieto vaikuttaa käytännön toimenpiteisiin, kuten harjoittelun kohdentamiseen, resurssien suunnitteluun ja toimintatapojen kehittämiseen. Vaikka tiedolla johtamisen hyöty tunnistetaan pelastustoimessa laajasti, sen hyödyntäminen on edelleen satunnaista ja riippuvaista yksittäisten toimijoiden aktiivisuudesta. (Järvensivu, 2023, s. 53–54.)

Pelastuslaitosten tiedolla johtamisen strategia 2023–2024 asettaa tavoitteilaksi sen, että päätöksenteon tueksi tarvittava tieto jalostetaan ymmärrettävään muotoon ja että tiedon analysointiin ja tulkintaan varataan riittävästi resursseja. Strategiassa korostetaan osaamisen kehittämisen merkitystä, koska uudet tietojärjestelmät ja analytiikkaratkaisut eivät yksin riitä, vaan henkilöstön kykyä hyödyntää tietoa on kehitettävä suunnitelmallisesti. (Linnolahti, Tillander, Kokki & Huuskonen, 2023; Sisäministeriö 2023a.)

**Tiedonhallinta ja osaamistiedon merkitys pelastustoimessa.** Taina Kurjen (2017) väitöskirja *Roolipohjainen resurssienhallinta tiedonhallinnan työkaluna pelastustoimessa* syventää tietojohdamisen ja tiedonhallinnan suhdetta pelastustoimen toimintaympäristössä. Kurki osoittaa, että pelastustoimen tietojohdamisen keskeinen haaste ei ole tiedon puute, vaan tiedon hajanaisuus, heikko saatavuus ja kyky muuttaa olemassa oleva tieto johtamisen tueksi jäsennellyksi kokonaisuudeksi (Kurki, 2017, s. 24–27).

Kurki tarkastelee tietojohdamista tiedonhallinnan rakenteiden kautta ja korostaa, että ilman yhtenäisiä käsitteitä, rooleja ja tietorakenteita tieto ei ole hyödynnettävissä päätöksenteossa. Tiedonhallinta toimii tietojohdamisen mahdollistajana siten, että se luo edellytykset ajantasaiselle tilannekuvulle, resurssien kohdentamiselle ja toiminnan kehittämiselle. (Kurki, 2017, s. 38–41.)

Kurjen näkemystä voidaan jäsentää suhteessa Laihosen ym. (2013) esittämään tiedonhallinnan prosessimalliin, jossa tietojohdaminen kuvataan vaiheittaisena kokonaisuutena. Malli etenee tietotarpeiden tunnistamisesta tiedon hankintaan, järjestämiseen ja varastointiin, tiedon jakeluun sekä lopulta tiedon käyttöön ja muutoksiin organisaation toiminnassa (Laihonen ym., 2013, s. 24–

27). Mallin keskeinen ajatus on, että tiedon arvo realisoituu vasta sen hyödyntämisessä, jolloin tieto vaikuttaa päätöksentekoon ja toiminnan suuntaamiseen.

Kurjen tutkimus täydentää prosessimallia tuomalla esiin rakenteelliset ja toiminnalliset edellytykset, joiden varaan tiedon jalostuminen ja hyödyntäminen rakentuvat. Siinä missä Laihosen ym. malli jäsentää tiedon kulkua ja jalostumista prosessina, Kurki osoittaa, että prosessin toimivuus edellyttää selkeitä rooleja, yhtenäisiä tietorakenteita ja järjestelmällistä resurssitiedon hallintaa pelastustoimen toimintaympäristössä.

Kurjen tutkimuksen keskeinen havainto liittyy siihen, että resurssitieto nähdään osaamisperusteisena eikä pelkästään määrällisenä tietona. Pelastustoiminnan johtamisessa pelkkä tieto resurssien määrästä ei ole riittävä, vaan päätöksenteon tueksi tarvitaan tietoa resurssien osaamisesta, kelpoisuudesta ja käytettävyydestä eri tehtävissä (Kurki, 2017, s. 82–86). Tämä havainto on olennainen sukellus- ja pintapelastustoiminnan yhteydessä, jossa tehtävien vaativuus ja työturvallisuus asettavat korkeat osaamisvaatimukset henkilöstölle.

Näin tarkasteltuna osaamistieto ei ole erillinen koulutuksen tai henkilöstöhallinnon kysymys, vaan keskeinen osa pelastustoimen tietojohdamista. Osaamisperusteisen ohjauksen onnistuminen edellyttää, että osaamistieto integroidaan osaksi pelastustoimen tiedonhallinnan prosesseja siten, että se tukee operatiivista tilannekuvaa, resurssien kohdentamista ja strategista ohjausta.

**Pelastustoimen tietojohdamisen nykytila Suomessa.** Suomen pelastustoimen tietojohdamisen nykytilaa kuvaa selkeä kehitysvaihe. Tietojohdamisen merkitys tunnistetaan laajasti, ja siihen liittyvä strateginen keskustelu on voimistunut erityisesti hyvinvointialueuudistuksen myötä. Samalla tutkimukset osoittavat, että käytännön toteutuksessa on merkittäviä eroja pelastuslaitosten välillä. Osa laitoksista on edennyt analytiikan ja tietotuotteiden kehittämisessä, kun taas toisaalla tietojohdaminen nojaa edelleen pitkälti perinteiseen raportointiin ja suoritemääriin. (Järvensivu, 2023, s. 69–72.)

Keskeinen haaste liittyy resurssien ja osaamisen kohdentamiseen. Tietojohdaminen edellyttää aikaa, analyysiosaamista ja selkeitä vastuita, joita ei kaikissa pelastuslaitoksissa ole vielä selkeästi määritelty. Järvensivun aineistossa tämä ilmenee ristiriitana siten, että tietojohdamista pidetään tärkeänä, mutta sen kehittämiseen ei ole osoitettu riittäviä resursseja (Järvensivu, 2023, s. 53–54). Tämä havainto on keskeinen myös ohjeiden ja normiohjauksen vaikuttavuuden arvioinnissa.

Näin ollen pelastustoimen tietojohdamisen nykytilaa Suomessa leimaavat sekä tunnistettu kehittämistarve että vaihtelevat käytännöt, mikä heijastuu suoraan siihen, millaista tietopohjaa pelastustoimen johtamisessa ja toiminnan arvioinnissa on käytettävissä.

**Normiohjaus, oikeuskäytäntö ja tietojohdaminen pelastustoimessa.** Edellä kuvattu tietojohdamisen nykytila muodostaa keskeisen taustan pelastustoimen normiohjauksen ja viranomaisvalvonnan tarkastelulle. Kun pelastuslaitosten toimintaa arvioidaan suhteessa ministeriön ohjeisiin ja laissa asetettuihin yleisvelvoitteisiin, tietojohdamisen rooli korostuu tilanteissa, joissa ohjeiden noudattaminen tai niiden puutteellinen toimeenpano johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin. Tässä yhteydessä on perusteltua tarkastella, miten ohjeet saavat tosiasiallista velvoittavuutta hallintokäytännössä ja millaisia vaatimuksia tämä asettaa tiedonkeruulle ja vaikuttavuuden arvioinnille.

Tietojohdamisen näkökulmaa pelastustoimen ohjeiden vaikuttavuuden arviointiin perustelee myös tuore hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntö. Lounais-Suomen aluehallintovirasto (AVI) antoi Satakunnan hyvinvointialueelle korjausmääräyksen (LSAVI/5543/2021), jossa arvioitiin pelastustoimen palvelutason riittävyyttä pelastuslain valvontasäännösten nojalla. Arvioinnin keskeisenä tulkintakehyksenä käytettiin sisäministeriön pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjetta (Sisäministeriö, 2012), vaikka kyseinen ohje ei ole muodollisesti oikeudellisesti sitova säädös. Käytännössä ohjeen sisältöä sovellettiin ohjeellisena mittapuuna sille, täyttikö palvelutaso lain edellyttämän riittävyyden (Lounais-Suomen aluehallintovirasto, 2021).

Turun hallinto-oikeus piti ratkaisussaan (H32/2024) AVI:n korjausmääräyksen voimassa. Hallinto-oikeus katsoi, että aluehallintovirasto oli voinut perustellusti tukeutua sisäministeriön ohjeeseen arvioidessaan palvelutason lainmukaisuutta, vaikka ohje ei ole lakiin tai asetukseen rinnastuva normi. Ratkaisussa korostui ajatus siitä, että ohje konkretisoi laissa asetettuja yleisiä velvoitteita ja voi siten toimia viranomaisvalvonnan apuvälineenä (Turun hallinto-oikeus, 2024). Tältä osin ohje saa käytännössä velvoittavan merkityksen, vaikka sen oikeudellinen muoto ei ole säädöspohjainen.

Korkein hallinto-oikeus vahvisti tämän tulkintalinjan epäsuorasti päätöksellään (3066/2024), jossa se hylkäsi Satakunnan hyvinvointialueen valituslupahakemuksen. Valitusluvan epääminen merkitsi, ettei hallinto-oikeuden ratkaisussa nähty tarvetta oikeuskäytännön yhtenäistämiseen tai ilmeisen virheen korjaamiseen. Näin ollen hallinto-oikeuden ratkaisu jäi pysyväksi ja vahvisti käytäntöä, jossa ministeriön ohjeita voidaan käyttää pelastuslaitosten toimintaa tosiasiallisesti ohjaavina ja arvioivina kriteereinä. (Korkein hallinto-oikeus, 2024.)

Tietojohdamisen näkökulmasta edellä kuvattu oikeuskäytäntö osoittaa merkittävän rakenteellisen jännitteen normiohjauksen ja tiedon hyödyntämisen välillä. Sisäministeriön pelastustoimen ohjeet, kuten toimintavalmiuden suunnitteluohjeet (SM 21/2012, SM 2025:14), ja myöhemmin ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28), eivät muodollisesti edellytä ennakkollista vaikuttavuusarviointia, toisin kuin lait ja asetukset. Tästä huolimatta ohjeilla on merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia pelastuslaitosten toimintaan, resurssien kohdentamiseen, osaamisvaatimuksiin ja hyvinvointialueiden itsehallintoon.

Tällaisten ohjeiden vaikuttavuuden tarkasteluun soveltuu Dahler-Larsenin (2005, s. 17–23) vaikuttavuuden arvioinnin ajattelu, jonka mukaan normien vaikutus ei synny niiden muodollisesta oikeudellisesta asemasta vaan siitä, miten ne omaksutaan, tulkitaan ja muutetaan toiminnaksi. Vaikuttavuus rakentuu siten useista toisiinsa kytkeytyvistä vaiheista, joissa tiedon tuottaminen, tulkinta ja käyttö ovat keskeisessä roolissa. Tässä viitekehyksessä tietojohdaminen toimii välittävänä mekanismina ohjeen ja käytännön toiminnan välillä. Ilman järjestelmällistä tiedonkeruuta, analyysia ja tiedon hyödyntämistä ohjeiden tavoitteiden toteutumista ei voida arvioida luotettavasti. Tämä muodostaa keskeisen teoreettisen perustan ohjeen (SM 2023:28) tunnettavuuden ja vaikuttavuuden tarkastelulle.

Edellä kuvattu oikeuskäytäntö muodostaa siten vahvan perustelun tälle opinnäytetyölle. Kun ohjeita sovelletaan käytännössä velvoittavina ja niiden noudattamatta jättäminen voi johtaa korjausmääräyksiin, on perusteltua tarkastella, miten ohjeen tavoitteet tunnetaan, miten niitä toimeenpannaan ja millaista tietoa niiden toteutumisesta tuotetaan. Myös tässä mielessä opinnäytteen tuottama tieto ei palvele ainoastaan yksittäisiä pelastuslaitoksia, vaan tukee myös sisäministeriön pelastusosaston tietojohdamista ja ohjeiden jatkokehittämistä.

**Tietojohdaminen ohjeen SM 2023:28 vaikuttavuuden arvioinnin perustana.** Ohjeen (SM 2023:28) luvussa 5.3 siirretään painopistettä suoritemäärien seurannasta kohti osaamistavoitteita. Muutos heijastaa laajempaa kehitystä, jossa pelastustoimen ohjausta pyritään suuntaamaan toiminnan laadun ja vaikuttavuuden arviointiin määrällisten suoritteiden sijaan (Sisäministeriö, 2023c).

Osaamisperusteinen ohjaus edellyttää, että organisaatiolla on käytettävissään luotettavaa, vertailukelpoista ja ajantasaista tietoa henkilöstön osaamisesta, sen ylläpidosta ja kehittymisestä. Tällainen tieto ei synny yksittäisistä harjoitus- tai koulutus suoritteista, vaan edellyttää järjestelmällistä tiedon keräämistä, jäsentämistä ja hyödyntämistä osana johtamista (Laihonon ym., 2013, s. 24–27; Kurki, 2016, s. 38–41). Näin ollen ohjeen vaikuttavuuden arviointi kytkeytyy väistämättä pelastustoimen tietojohdamisen rakenteisiin ja käytäntöihin, sillä vaikuttavuuden todentaminen edellyttää luotettavaa tietoperustaa (Dahler-Larsen, 2012, s. 71–75).

Tietojohdamisen viitekehys auttaa ymmärtämään, miksi ohjeen vaikuttavuuden arviointi ei voi perustua yksittäisiin harjoitus- tai koulutusmääriin. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää tietoa siitä, miten osaaminen todentuu käytännössä, miten sitä arvioidaan ja miten tieto kytkeytyy johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Ilman toimivia tiedon keruun, analyysin ja hyödyntämisen käytäntöjä ohjeen vaikuttavuustavoitteet jäävät helposti ohjeellisiksi tavoitteiksi vailla luotettavaa seuranta.

Dahler-Larsenin (2005, s. 24–31) vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta tietojohdaminen toimii välittävänä mekanismina ohjeen ja käytännön toiminnan välillä. Vaikuttavuus ei synny ohjeen olemassaolosta, vaan siitä, miten ohjeeseen liittyvä tieto omaksutaan, tulkitaan ja muutetaan

toiminnaksi. Tässä tutkimuksessa vaikutusketjua jäsennetään kolmen toisiinsa kytkeytyvän vaiheen kautta: ohjeen tunnettavuus ja tiedon saatavuus, ohjeen tulkinta ja soveltaminen sekä tiedon hyödyntäminen johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä (Dahler-Larsen, 2005, s. 24–31). Tietojohtaminen mahdollistaa tämän vaikutusketjun tekemisen näkyväksi ja arvioitavaksi. Tässä opinnäytteessä tietojohtaminen muodostaa siten keskeisen teoreettisen ja metodologisen perustan ohjeen (SM 2023:28) tunnettavuuden ja vaikuttavuuden tarkastelulle.

**Tietojohtaminen pelastustoimessa kansainvälisessä vertailussa.** Tietojohtamista pelastustoimessa on hyödynnetty useissa maissa osana riskienhallintaa, osaamisen kehittämistä ja toiminnan turvallisuuden varmistamista. Kansainvälisissä tarkasteluissa tietojohtaminen kytkeytyy erityisesti työturvallisuuteen, riskiperusteiseen suunnitteluun ja osaamisen seurantaan, vaikka käsitettä tietojohtaminen ei aina selkeästi käytetä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa ilmiötä kuvataan useilla rinnakkaisilla käsitteillä, kuten *knowledge management* ja *knowledge-based management*, sekä pelastustoimen ja kriisinhallinnan kontekstissa *learning organization*, *operational assurance* ja *data-driven decision-making*-ajatteluna (Davenport & Prusak, 1998, s. 1–6; Wiig, 2002, s. 224–231; Boin & 't Hart 2010, s. 360–368; Christensen, Lægreid & Rykkja, 2016, s. 16–21; National Fire Chiefs Council, 2020, luvut 1–2). Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että monissa maissa tietojohtamisen periaatteet on sisällytetty osaksi lainsäädäntöä, viranomaisohjeita ja organisaatioiden johtamisjärjestelmiä.

**Ruotsi** muodostaa Suomen kannalta merkityksellisen verrokkimaan, sillä pelastustoimen ja savusukellustoiminnan ohjaus rakentuu samankaltaiselle pohjoismaiselle hallintomallille ja vahvalle viranomaisohjaukselle. Ruotsissa savusukellusta ja kemikaalisukellusta ohjataan ensisijaisesti työympäristö- ja työturvallisuuslainsäädännön kautta. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning (AFS 2007:7, muutokset AFS 2014:14 ja AFS 2019:13) velvoittavat työnantajaa keräämään, ylläpitämään ja hyödyntämään tietoa henkilöstön terveydentilasta, fyysisestä toimintakyvystä, osaamisesta ja toimintaan liittyvistä riskitekijöistä ennen savusukellustoiminnan sallimista sekä toiminnan aikana (Arbetsmiljöverket, 2007, § 2–4; Arbetsmiljöverket, 2019). Lisäksi Arbetsmiljölagen (1977:1160, 3 luku) edellyttää työnantajaa tunnistamaan ja arvioimaan työn vaarat järjestelmällisesti sekä dokumentoimaan ja hyödyntämään arvioinnin tulokset. Näin ollen tiedon tavoitteellinen ja dokumentoitu hyödyntäminen muodostaa Ruotsin järjestelmässä savusukellustoiminnan turvallisuuden ja sallittavuuden edellytyksen, eikä ainoastaan toiminnan kehittämisen välineen. Vastaavia tietojohtamisen periaatteita on tunnistettavissa myös muissa maissa, joskin painotukset vaihtelevat.

**Norjassa** pelastustoimen ja hätätilanteiden hallinnan tutkimuksessa korostuu oppivan organisaation malli (*learning organization*), jossa onnettomuus- ja tehtävä tietoa analysoidaan johdonmukaisesti ja hyödynnetään koulutuksessa sekä toimintamallien kehittämisessä

(Christensen, Læg Reid & Rykkja, 2016, s. 73–78). Tiedon keruu ja analysointi nähdään keskeisenä keinona parantaa toiminnan turvallisuutta ja varautumista.

**Isoissa-Britanniassa** palokuntien tietojohdaminen on kehittynyt osaksi *operational assurance* -ajattelua, jossa operatiivisen toiminnan turvallisuutta ja suorituskykyä arvioidaan tiedon avulla. National Fire Chiefs Councilin ohjausasiakirjoissa korostetaan riskiperusteista suunnittelua, osaamis- ja suorituskykytiedon hyödyntämistä sekä toiminnan jatkuvaa arviointia osana johtamisjärjestelmää (National Fire Chiefs Council, 2020, luvut 1–2 ja 4–5). Tässä viitekehyksessä tiedon keruu ja analysointi eivät palvele ainoastaan toiminnan kehittämistä, vaan muodostavat perustan sille, että operatiivinen toiminta voidaan katsoa hallituksi, turvalliseksi ja organisaation vastuulla hyväksyttäväksi.

**Australiassa ja Kanadassa** tietojohdaminen on kehittynyt erityisesti suuronnettomuuksien, laaja-alaisten metsäpalojen ja moniviranomaistilanteiden hallinnan yhteydessä. Tutkimuksessa korostuu *data-driven emergency management* -ajattelu, jossa päätöksenteko perustuu tilannekuvaan, analytiikkaan ja kokemustiedon systemaattiseen hyödyntämiseen (Boin & 't Hart, 2010, s. 360–363; 365–368). Näissä korkean riskin ja epävarmuuden olosuhteissa tiedon keruu, analysointi ja jakaminen nähdään keskeisenä edellytyksenä toiminnan turvallisuudelle, yhteensovittamiselle ja vaikuttavuudelle, ei vain jälkikäteisen arvioinnin välineenä.

Kansainvälinen vertailu tukee tämän opinnäytetyön lähtökohtaa, jonka mukaan ohjeiden vaikuttavuuden arviointi edellyttää tietojohdamisen tarkastelua. Ohjeet ja normit eivät itsessään muuta toimintaa, vaan muutos syntyy vasta, kun ohjeisiin liittyvä tieto omaksutaan, tulkitaan ja kytketään osaksi johtamista ja toiminnan kehittämistä. Tämä havainto on keskeinen myös ohjeen (SM 2023:28) arvioinnissa. Ilman järjestelmällistä tiedonkeruun, analyysin ja hyödyntämisen käytäntöjä ohjeen osaamisvaatimukset jäävät helposti ohjeellisiksi tavoitteiksi, joiden toteutumista ei voida luotettavasti arvioida.

**Tietojohdaminen tutkimuksen viitekehyksenä.** Tässä luvussa tietojohdamista on tarkasteltu pelastustoimessa kokonaisuutena, joka yhdistää tiedon tuottamisen, käsittelyn ja hyödyntämisen päätöksenteossa. Pelastustoimen toimintaympäristölle on ominaista normiohjattu toiminta, korkeat turvallisuusvaatimukset sekä operatiivisen toiminnan nopeus, mikä edellyttää luotettavaa ja ajantasaista tietopohjaa (Wiig, 2002, s. 224–228; Laihonen ym., 2013, s. 13–25; Järvensivu, 2023, s. 53–60).

Aiempi tutkimus osoittaa, että tietoa tuotetaan pelastustoimessa runsaasti, mutta tiedon käsittely ja hyödyntäminen johtamisessa vaihtelevat. Tieto ei aina muutu päätöksenteon tueksi, vaan jää hajanaiseksi eri järjestelmiin tai yksittäisten toimijoiden käyttöön (Järvensivu, 2023, s. 53–60; Kurki, 2017, s. 17–19).

Tämä havainto on keskeinen myös ohjeiden vaikuttavuuden tarkastelussa. Ohjeen tavoitteiden toteutumista ei voida arvioida ilman tietoa siitä, miten ohjetta sovelletaan käytännössä, miten osaamista arvioidaan ja miten osaamiseen liittyvää tietoa hyödynnetään johtamisessa.

Tietojohdaminen muodostaa siten perustan vaikuttavuuden arvioinnille. Se mahdollistaa sen, että ohjeen tavoitteet voidaan tehdä näkyviksi, niiden toteutumista voidaan seurata ja niiden vaikutuksia voidaan tarkastella osana pelastustoimen toimintaa. Tästä näkökulmasta vaikuttavuuden arviointi ei ole erillinen vaihe, vaan kytkeytyy suoraan tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen.

## 2.3 Vaikuttavuuden arviointi pelastustoimessa

Vaikuttavuuden arvioinnilla tarkoitetaan tarkastelua, jossa pyritään ymmärtämään, miten jokin ohjaus tai toimenpide vaikuttaa toimintaan, millaisia muutoksia se synnyttää ja millä edellytyksillä nämä muutokset toteutuvat. Pelastustoimessa vaikuttavuus liittyy erityisesti turvallisuuteen, toiminnan laatuun ja resurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Ohjeessa (SM 2023:28) painopiste siirtyy määrällisestä tarkastelusta kohti osaamiseen perustuvaa ajattelua. Tämä tarkoittaa, että arvioinnin kohteena ei ole pelkästään toiminnan määrää, vaan se, millaista osaamista syntyy ja miten osaaminen näkyy käytännön toiminnassa.

Tällaisen muutoksen tarkastelu edellyttää lähestymistapaa, joka huomioi sekä toiminnan tulokset että ne vaiheet, joiden kautta vaikutukset syntyvät. Vaikuttavuus ei synny suoraan ohjeesta, vaan siitä, miten ohje ymmärretään, miten sitä sovelletaan ja miten se muuttaa toimintaa.

Tietojohdaminen on tässä keskeisessä roolissa. Ilman tietoa ohjeen tunnettuudesta, tulkinnasta ja käytännön toteutuksesta vaikuttavuutta ei voida arvioida luotettavasti. Tietojohdaminen tekee näkyväksi sen, miten ohje etenee tiedosta toiminnaksi ja edelleen toiminnan muutokseksi.

**Vaihtoehtoiset vaikuttavuuden arviointimallit.** Vaikuttavuuden arvioinnissa on kehitetty useita toisistaan poikkeavia lähestymistapoja, joiden soveltuvuus riippuu intervention luonteesta, tavoitteista ja toimintaympäristöstä. Tässä esitellään lyhyesti keskeisiä vaikuttavuuden arviointimalleja, joita olisi periaatteessa mahdollista soveltaa ohjeen (SM 2023:28) arviointiin, sekä perustellaan, miksi Dahler-Larsenin (2005) ohjelmateoreettinen malli on tämän tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisin valinta.

**Tulos- ja indikaattoriperusteisessa vaikuttavuuden arvioinnissa** tarkastelun kohteena ovat ennalta määritellyt mitattavat tulokset, kuten suoritteet, määrälliset tavoitteet tai tavoitetasojen toteutuminen. Malli perustuu oletukseen, että vaikutukset ovat selkeästi määriteltävissä ja mitattavissa standardoitujen indikaattorien avulla. (Vedung, 2009, s. 83–85.)

Pelastustoimessa tämä arviointitapa on yleinen erityisesti toimintavalmiuden, vasteaikojen ja resurssien käytön tarkastelussa. Ongelmalliseksi malli muodostuu kuitenkin silloin, kun arvioinnin kohteena on osaamisen laadullinen kehittyminen ja toimintakulttuurin muutos. Tulospohjainen arviointi ei lähtökohtaisesti selitä, miten tai miksi mahdollinen muutos on syntynyt, eikä se tavoita osaamiseen liittyviä tulkintoja, johtamiskäytäntöjä tai tietojohdamisen roolia (Dahler-Larsen, 2005, s. 24–31; Vedung, 2009, s. 97–104). Tässä mielessä malli edustaa juuri sitä suoriteperusteista ohjauslogiikkaa, josta ohje (SM 2023:28) pyrkii siirtymään pois.

**Kokeellisessa ja kvasi-kokeellisessa vaikuttavuuden arvioinnissa** pyritään osoittamaan intervention kausaalinen vaikutus vertaamalla intervention kohteena olevaa ryhmää kontrolli- tai vertailuryhmään. Tyypillisiä asetelmia ovat ennen–jälkeen-vertailut ja satunnaistetut kokeet. (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, s. 233–236.)

Tällainen lähestymistapa soveltuu erityisesti rajattuihin ja kontrolloitavissa oleviin interventioihin. Valtakunnallisen normiohjauksen arvioinnissa malli on kuitenkin ongelmallinen. Ohje (SM 2023:28) kohdistuu kaikkiin pelastuslaitoksiin samanaikaisesti, eikä vertailukelpoista kontrolliryhmää ole mahdollista muodostaa. Lisäksi vaikutukset kohdistuvat osaamiseen ja johtamiskäytäntöihin pitkällä aikavälillä ja vahvasti paikalliseen kontekstiin sidottuina, mikä tekee yksiselitteisestä kausaalitulokinnasta epärealistisen. (Rossi ym., 2004, s. 204–212; Dahler-Larsen, 2005, s. 24–31.)

**Logic model- ja theory of change -lähestymistavoissa** interventio kuvataan panosten, toimintojen, tuotosten ja vaikutusten ketjuna. Mallien vahvuutena on niiden havainnollisuus ja selkeä rakenne, jonka avulla intervention tavoitteet voidaan tehdä näkyviksi. (McLaughlin & Jordan, 2010, s. 55–58.)

Näiden mallien rajoituksena on kuitenkin taipumus yksinkertaistaa monimutkaisia muutosprosesseja. Ne eivät useinkaan problematisoi riittävästi kontekstuaalisia tekijöitä, toimijoiden tulkintoja tai organisaatiokulttuurin vaikutusta siihen, miten interventio todellisuudessa toteutuu. Tässä tutkimuksessa logic model -ajattelu toimii taustalla vaikuttavana jäsentämisen välineenä, mutta ei yksin riitä selittämään ohjeen vaikuttavuutta pelastuslaitosten erilaisissa toimintaympäristöissä. (Dahler-Larsen, 2005, s. 24–31; McLaughlin & Jordan, 2010, s. 63–65.)

**Dahler-Larsenin vaikuttavuuden arviointimalli** tarjoaa lähestymistavan, jossa huomio kohdistuu vaikutusketjuun ja sen eri vaiheisiin. Malli perustuu ajatukseen, että vaikuttavuus ei synny suoraan ohjeesta, vaan siitä, miten ohje ymmärretään, miten sitä sovelletaan ja miten se muuttaa toimintaa (Dahler-Larsen, 2005, s. 7–10).

Ohjelmateoreettisessa tarkastelussa ohjetta voidaan pitää toimenpiteenä, jonka oletetaan käynnistävän muutoksen osaamisessa ja sitä kautta pelastustoiminnan turvallisuudessa ja

laadussa. Vaikutukset eivät kuitenkaan synny automaattisesti, vaan ne rakentuvat useiden vaiheiden kautta.

Ensimmäisessä vaiheessa ohje tunnetaan ja siihen liittyvä tieto on saatavilla. Toisessa vaiheessa ohjetta tulkitaan ja sovelletaan osana pelastuslaitosten toimintaa. Kolmannessa vaiheessa syntyvää tietoa hyödynnetään johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Vasta tämän ketjun kautta voidaan tarkastella, syntyykö ohjeella tavoiteltuja vaikutuksia (Dahler-Larsen, 2005, s. 24–29).

Tietojohtaminen liittyy tähän kokonaisuuteen suoraan. Se mahdollistaa sen, että ohjeen etenemistä voidaan seurata jokaisessa vaiheessa. Ilman tietoa ohjeen tunnettuudesta, tulkinnasta ja käytännön toteutuksesta vaikuttavuutta ei voida arvioida. Tietojohtaminen toimii siten käytännön välineenä vaikuttavuuden arvioinnissa. Pelastustoimessa tämä korostuu osaamisen kohdalla. Osaamista koskeva tieto ei ole pelkästään koulutustietoa, vaan sisältää tiedon siitä, miten osaaminen ilmenee käytännössä, miten sitä arvioidaan ja miten sitä kehitetään. Tämä tieto on keskeistä, kun tarkastellaan ohjeen vaikutuksia.

Dahler-Larsenin malli soveltuu pelastustoimeen erityisesti siksi, että toiminta on vahvasti ohjattua, mutta samalla paikallisesti toteutettua. Ohje ei määrää yksityiskohtaisesti, miten toiminta tulee järjestää, vaan jättää tulkintaa ja soveltamista pelastuslaitoksille. Tämän vuoksi vaikuttavuus syntyy eri tavoin eri ympäristöissä. Mallin vahvuus on siinä, että se ei rajoitu lopputuloksiin, vaan auttaa ymmärtämään, miksi vaikutuksia syntyy tai miksi niitä ei synny. Se tekee näkyväksi ne kohdat, joissa ohjeen toimeenpano voi katketa tai jäädä puutteelliseksi.

Tässä opinnäytetyössä Dahler-Larsenin mallia hyödynnetään tulkintakehyksenä, jonka avulla tarkastellaan ohjeen (SM 2023:28) tunnettavuutta, toimeenpanoa ja osaamiseen liittyvän tiedon hyödyntämistä. Malli yhdistää tietojohtamisen ja vaikuttavuuden arvioinnin siten, että ohjeen vaikutuksia voidaan tarkastella sekä tiedon että toiminnan näkökulmasta.

### 3 TUTKIMUKSEN TARKOITUS

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28) vaikuttavuutta pelastuslaitoksissa osaamisen näkökulmasta. Tarkastelu kytkeytyy tietojohtamiseen, koska ohjeen tavoitteiden toteutuminen edellyttää osaamiseen liittyvän tiedon tuottamista, käsittelyä ja hyödyntämistä. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten ohje tunnetaan pelastuslaitoksissa, miten sen osaamistavoitteita on ryhdytty toteuttamaan ja millä tavoin osaamiseen liittyvää tietoa hyödynnetään johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä.

Tutkimus toteutettiin valtakunnallisena kyselytutkimuksena, joka kohdistui pelastuslaitosten johtoon, päällystöön ja operatiiviseen henkilöstöön. Kyselyn tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva ohjeen toimeenpanon nykytilasta sekä tunnistaa keskeisiä kehittämistarpeita.

Tutkimusta ohjaavat seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Millaisia osaamiseen liittyviä tavoitteita ohje (SM 2023:28) asettaa?
2. Miten pelastuslaitokset ovat ryhtyneet toteuttamaan ohjeen osaamistavoitteita käytännössä?
3. Millä tavoin osaamiseen liittyvää tietoa hyödynnetään johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä?

Tutkimuksen tavoitteena ei ole tuottaa yksiselitteistä arviota ohjeen onnistumisesta, vaan kuvata ohjeen toimeenpanon nykytilaa sekä tuottaa tietoa pelastustoimen kehittämisen tueksi.

Keskeisenä tutkimuksellisenä tuotoksena muodostetaan vaikuttavuusindeksi, jonka avulla ohjeen toimeenpanoa ja sen eri osa-alueita voidaan tarkastella jäsennellysti ja vertailukelpoisesti. Indeksillä kokoaa yhteen ohjeen tunnettuuteen, käyttöönottoon, osaamistavoitteiden toteutumiseen sekä osaamistiedon hyödyntämiseen liittyvät havainnot.

Vaikuttavuusindeksin muodostaminen perustuu ajatukseen, että vaikuttavuus rakentuu vaiheittain eikä synny suoraan ohjeesta. Vaikuttavuuden arvioinnissa keskeistä on tarkastella, mikä vaikuttaa mihin, miten ja millä edellytyksillä. Vaikuttavuus ei rajaudu pelkästään lopputuloksiin, vaan sisältää sekä toiminnan toteutuksen että sen seuraukset, jolloin prosessin ja tulosten yhteys on keskeinen tarkastelun kohde. (Dahler-Larsen, 2005, s. 7–8.)

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuus jäsennetään ketjuna, jossa ohjeen tunnettavuus, tulkinta, toimeenpano ja osaamistiedon hyödyntäminen muodostavat toisiinsa kytkeytyvän kokonaisuuden. Tällainen vaiheittainen tarkastelu vastaa vaikuttavuuden arvioinnin perusajatusta,

jossa pyritään tunnistamaan vaikutusketjuja ja niiden taustalla olevia mekanismeja (Dahler-Larsen, 2005, s. 7–8).

Indeksin rakentamisessa hyödynnetään soveltuvin osin myös HAUKKA-hankkeessa käytettyä lähestymistapaa, jossa ohjeiden vaikuttavuutta tarkastellaan useiden osa-alueiden kautta, kuten tunnettuuden, käytön ja organisaatiotason soveltamisen näkökulmista. Hanke osoittaa, että vaikuttavuuden arviointi voidaan muuttaa kyselypohjaiseksi mittariksi, jossa eri osa-alueita tarkastellaan rinnakkain ja niiden perusteella muodostetaan kokonaisarvio. (Valtiovarainministeriö, 2023, s. 11–13.)

Lisäksi HAUKKA-hankkeen tulokset korostavat, että ohjeiden vaikuttavuus ei määräydy pelkästään niiden olemassaolon perusteella, vaan siihen vaikuttavat keskeisesti ohjeen tunnettavuus, käyttö ja organisaation omat toimintamallit (Valtiovarainministeriö, 2023, s. 11). Tämä tukee tässä tutkimuksessa tehtyä ratkaisua tarkastella vaikuttavuutta usean toisiaan täydentävän ulottuvuuden kautta.

Vaikuttavuusindeksi ei siten kuvaa ainoastaan lopputulosta, vaan tekee näkyväksi myös ne kohdat, joissa ohjeen toimeenpano etenee tai vastaavasti kohtaa haasteita. Näin indeksi toimii välineenä, jonka avulla voidaan tunnistaa sekä vahvuuksia että kehittämiskohteita pelastuslaitosten toiminnassa (Dahler-Larsen, 2005, s. 8).

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimus toteutettiin monimenetelmällisenä kokonaisuutena, jossa laadullinen ja kvantitatiivinen tutkimusote täydentävät toisiaan (Creswell, 2009, s. 188–191). Laadullinen osio toimii tutkimusta taustoittavana ja käsitteitä jäsentävänä vaiheena, kun taas kvantitatiivinen kysely muodostaa tutkimuksen varsinaisen empiirisen aineiston.

Monimenetelmällinen lähestymistapa on perusteltu, koska tutkimuksen kohteena oleva ilmiö – normiohjauksen vaikuttavuus osaamisen näkökulmasta – on luonteeltaan moniulotteinen ja kontekstisidonnainen. Pelkkä määrällinen tarkastelu ei riitä selittämään, miten ohjeen osaamistavoitteet on ymmärretty ja tulkittu, kun taas pelkkä laadullinen aineisto ei mahdollista ilmiön laajempaa tarkastelua eri pelastuslaitoksissa. Tämänkaltaisissa tilanteissa menetelmien yhdistäminen mahdollistaa ilmiön sekä laajan että syvällisen tarkastelun (Creswell, 2009, s. 14–21).

Creswell (2009) korostaa, että monimenetelmällinen tutkimus soveltuu tilanteisiin, joissa ilmiötä tarkastellaan sekä merkitysten ja tulkintojen että laajemman empiirisen toteuman näkökulmasta. Laadullinen aineisto voi tällöin tukea määrällisen tutkimuksen suunnittelua ja tulkintaa sekä auttaa muuttamaan abstrakteja käsitteitä mitattavaan muotoon (Creswell, 2009, s. 31–32; 188–190).

Tässä tutkimuksessa laadullista aineistoa hyödynnetään ohjeen osaamistavoitteisiin liittyvän ohjelmateoreettisen logiikan selkeyttämiseen, kun taas kvantitatiivisen kyselytutkimuksen avulla arvioidaan, miten nämä tavoitteet ovat toteutuneet käytännössä eri pelastuslaitoksissa. Tutkimusasetelma on luonteeltaan kuvaileva ja selittävä, eikä sen tavoitteena ole osoittaa yksiselitteistä kausaalisuhdetta, vaan tarkastella ohjeen oletetun vaikuttavuusketjun toteutumista käytännössä.

### 4.1 Taustoittava haastattelu ja sisällönanalyysi

**Aineisto ja menetelmä.** Taustoittava haastattelu toteutettiin teemahaastatteluna, jota voidaan luonnehtia puolistrukturoiduksi haastatteluksi. Teemahaastattelussa haastattelun keskeiset teemat määritellään etukäteen, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys eivät ole ennalta lukkoon lyötyjä, mikä mahdollistaa haastateltavien kokemusten ja tulkintojen esiin nousemisen joustavasti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 1997, s. 204–210). Haastattelun kohderyhmänä olivat sisäministeriön ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminta (SM 2023:28) valmisteluun osallistuneen työryhmän jäsenet. Haastattelukysymykset on esitetty liitteessä 1.

Haastattelun tavoitteena oli selvittää, millaisia osaamiseen liittyviä vaikuttavuustavoitteita ohjeen laadinnassa on asetettu, millaisia mekanismeja niiden toteutumisen oletetaan edellyttävän sekä millainen rooli tietojohtamisella on ohjeen toimeenpanossa. Haastatteluteemat perustuivat

ohjelmateoreettiseen ajatteluun, jossa ohjeen vaikuttavuutta tarkastellaan tavoitteiden, mekanismien ja toteutus kontekstin muodostamana kokonaisuutena (Dahler-Larsen, 2019). Teemat kohdistuivat erityisesti:

- osaamisperusteiseen ohjaukseen siirtymisen taustoihin,
- osaamistavoitteiden konkretisointiin ja tulkintaan,
- osaamisen arvioinnin ja dokumentoinnin oletettuihin käytäntöihin,
- ja johtamisen ja tietojohdamisen rooliin ohjeen vaikuttavuuden edellytyksenä.

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei ole tilastollinen yleistettävyys, vaan ilmiön ymmärtäminen ja käsitteellinen jäsentäminen tutkittavassa kontekstissa, mikä on tyypillistä tulkitsevalle ja ymmärtävälle tutkimusotteelle (Eskola & Suoranta, 2014, s. 16–18). Laadullisen tutkimuksen haastatteluaineisto on luonteeltaan tulkinnallista ja kontekstisidonnaista, eikä sen tavoitteena ole tilastollinen yleistettävyys (Hirsjärvi ym., 1997, s. 204–212).

Tämän opinnäytetyön laadullinen osio perustuu ohjetta valmistelleen työryhmän jäsenten haastatteluihin. Työryhmään kuului viisi henkilöä, joista kahden kanssa haastattelu oli mahdollista toteuttaa. Muiden työryhmän jäsenten osalta haastattelun toteuttaminen ei aikataulullisista syistä ollut mahdollista. Aineiston rajallisuus huomioitiin tulosten tulkinnassa.

Ensisijaisena aineistona käytettiin yhden työryhmän jäsenen teemahaastattelun litteroitua haastatteluaineistoa. Toissijaisena aineistona hyödynnettiin toisen työryhmän jäsenen haastatteluun perustuvia muistiinpanoja.

**Laadullinen analyysi.** Haastatteluaineisto analysoitiin teoriaohjaavan laadullisen sisällönanalyysin avulla. Teoriaohjaavassa analyysissä aikaisempi teoria tai käsitteellinen malli ohjaa analyysia, mutta analyysi ei ole täysin teorialähtöistä, vaan mahdollistaa myös aineistosta nousevien uusien merkitysten tunnistamisen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 109–117). Laadullinen sisällönanalyysi nähdään tässä tutkimuksessa tulkinnallisena prosessina, jossa aineiston merkitykset rakentuvat tutkijan ja aineiston vuorovaikutuksessa, ei mekaanisena luokitteluna (Eskola & Suoranta, 2014, s. 138–141).

Analyysia jäsentävänä teoreettisena viitekehystenä toimivat ohjeen (SM 2023:28) luvut 5.3 ja 5.3.1, joissa kuvataan osaamistavoitteet ja osaamisen osoittamisen periaatteet (Sisäministeriö 2023). Teoriaohjaava lähestymistapa mahdollisti analyysin pitämisen tiiviisti kytkeytyneenä ohjeen tavoitteisiin samalla, kun se salli aineistosta nousevien uusien tulkintojen ja merkitysten tunnistamisen (Kallinen & Kinnunen, 2021, s. 31–45).

Analyysi eteni aineiston pelkistämisestä ryhmittelyyn ja yleisemmälle tasolle kokoamiseen. Haastatteluaineistosta tunnistettiin osaamisen vaikuttavuuteen liittyviä ilmaisuja, jotka ryhmiteltiin teemoiksi ja edelleen osaamistavoitteita kuvaaviksi pääluokiksi (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 122–128). Taustoittavan haastattelun teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi on esitetty tarkemmin liitteessä 2.

**Laadullisen tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus.** Laadullisessa osiossa tutkimuseettiset kysymykset korostuivat erityisesti anonymiteetin, luottamuksellisuuden ja tutkijan roolin osalta. Haastateltavien henkilöllisyys on suojattu, eikä aineistosta ole mahdollista tunnistaa yksittäisiä henkilöitä tai heidän hallinnollista asemaansa. Haastattelut toteutettiin vapaaehtoisuuden periaatteella, ja aineistoa käytetään ainoastaan tämän opinnäytetyön tarkoituksiin.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan rooli ja ennako-oletukset ovat osa tutkimusasetelmaa, minkä vuoksi reflektiivisyys ja tulkintojen läpinäkyvyys ovat keskeisiä luotettavuuden arvioinnin perusteita (Eskola & Suoranta, 2014, s. 210–213). Olen tietoinen omasta asemastani pelastusalan toimijana ja olen pyrkinyt analyysissä reflektiiviseen työotteeseen. Tulkinnoissa on pyritty siihen, että johtopäätökset perustuvat aineistoon eivätkä tutkijan ennako-oletuksiin (Kallinen & Kinnunen, 2021, s. 30–36, 66–72). Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan uskottavuuden, läpinäkyvyyden ja johdonmukaisuuden näkökulmista, jotka ovat keskeisiä laadullisen tutkimuksen arviointikriteerejä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 160–165).

Aineiston rajaus, analyysimenetelmä ja analyysin eteneminen on kuvattu selkeästi, mikä tukee tutkimusprosessin läpinäkyvyyttä ja arvioitavuutta (Kallinen & Kinnunen, 2021, s. 66–72). Kahden aineistolähteen käyttö tukee analyysin uskottavuutta ja mahdollistaa ilmiön tarkastelun useasta näkökulmasta, mikä on tyypillinen laadullisen tutkimuksen luotettavuutta vahvistava ratkaisu (Hirsjärvi ym., 1997, s. 228–231). Laadullisen osion tavoitteena ei ole tilastollinen yleistettävyyden, vaan käsitteellinen ja sisällöllinen validiteetti, jonka avulla voidaan jäsentää ohjeen osaamistavoitteita ja tukea kvantitatiivisen kyselytutkimuksen rakennetta ja tulkintaa (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 162–164).

## 4.2 Kvantitatiivinen kyselytutkimus

**Aineiston keruu ja kohdejoukko.** Tutkimuksen kvantitatiivinen osio toteutettiin sähköisenä kyselytutkimuksena, joka kohdistui Suomen pelastuslaitosten johtoon, pelastustoimintaa suunnittelevaan ja johtavaan päällystöön sekä pelastustoimintaa toteuttavaan henkilöstöön. Kysely toteutettiin Webropol-alustalla, ja vastaaminen oli vapaaehtoista ja anonymiä.

Kyselylomake sisälsi strukturoituja Likert-asteikollisia väittämiä sekä avoimia kysymyksiä. Avoimilla kysymyksillä täydennettiin määrällistä aineistoa ja mahdollistettiin vastaajien omien kokemusten ja havaintojen esiin tuominen (Hirsjärvi ym., 1997, s. 195–201; Creswell, 2009, s. 31–32; 189–190). Kysymykset johdettiin ohjeen osaamistavoitteista sekä taustoittavan laadullisen analyysin havainnoista, mikä tuki mittaamisen sisällöllistä tarkoituksenmukaisuutta.

**Aineiston analyysi ja vaikuttavuusindeksi.** Kyselyaineisto analysoitiin kuvailevin tilastollisin menetelmin, joiden avulla tarkasteltiin vastausjakaumia, keskiarvoja ja hajontoja sekä verrattiin tuloksia eri vastaajaryhmien ja pelastuslaitosten välillä. Analyysin tavoitteena oli tuottaa kokonaiskuva ohjeen tunnettuudesta, osaamistavoitteiden toteutumisesta ja koetusta vaikuttavuudesta, ei testata tilastollisia kausaalisuhteita (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 120–123).

Kvantitatiivisen analyysin ohella kysely sisälsi useita avoimia kysymyksiä, joiden tarkoituksena oli täydentää asteikollisia vastauksia ja tukea tulosten tulkintaa. Avoimet vastaukset mahdollistivat vastaajien omien kokemusten, perustelujen ja esimerkkien esiin tuomisen erityisesti tilanteissa, joissa ohjeen toimeenpano ja vaikuttavuus eivät ole yksiselitteisesti kuvattavissa numeerisin mittarein. Näin avoimet vastaukset toimivat tulkinnallisena tukiaineistona, jonka avulla voitiin syventää ymmärrystä asteikollisten tulosten taustalla olevista mekanismeista ja kontekstuaalisista tekijöistä. (Hirsjärvi ym., 1997, s. 195–201.)

Kyselyaineistosta muodostettiin lisäksi ohjeen vaikuttavuutta kuvaava yhdistelmäindeksi, joka perustui valtiovarainministeriön HAUKKA-hankkeessa esitettyyn arviointimalliin. Haukka-hankkeessa vaikuttavuutta tarkastellaan moniulotteisena ja vaiheittain rakentuvana kokonaisuutena, jossa ohjeen vaikutukset eivät ilmene yksittäisenä lopputuloksena, vaan syntyvät useiden toisiaan seuraavien ja osin päällekkäisten tekijöiden kautta. Arviointimallin lähtökohtana on ajatus, että ohjeen vaikuttavuus edellyttää ensiksi sen tunnettavuutta ja ymmärrettävyyttä, minkä jälkeen vaikutukset voivat realisoitua toimintakäytäntöinä ja edelleen koettuina muutoksina toiminnassa. Tässä kokonaisuudessa huomioidaan ohjeiden tunnettavuus, toiminnallinen hyödyntäminen, toimeenpanon edellytykset sekä koetut vaikutukset. (Valtiovarainministeriö, 2022, s. 2–3.)

HAUKKA-hankkeessa ohjeiden ja suositusten vaikuttavuutta tarkastellaan asteikollisena ja vaiheittain rakentuvana kokonaisuutena. Vaikuttavuutta ei määritellä yksittäisen lopputuloksen perusteella, vaan se muodostuu useista toisiaan täydentävistä tekijöistä, kuten ohjeen

tunnettavuudesta, hyödyntämisestä organisaation toiminnassa sekä käytöstä toiminnallisissa tilanteissa. Arvioinnin tuloksena ohjeelle tai suositukselle muodostetaan vaikuttavuutta kuvaava lukuarvo asteikolla 1–10, jossa alhaisemmat arvot kuvaavat vähäistä toimeenpanoa ja korkeammat arvot vakiintunutta käyttöä ja koettuja vaikutuksia. (Valtiovarainministeriö, 2022, s. 25–26.)

Arviointimallissa käytetyn asteikon tarkoituksena on ollut tehdä näkyväksi:

- missä määrin ohje on tunnettu ja ymmärretty organisaatiossa,
- onko ohje kytketty osaksi johtamista, suunnittelua ja seurantaa,
- millaisia edellytyksiä toimeenpanolle on luotu,
- sekä millaisia konkreettisia tai koettuja vaikutuksia ohjeella on ollut toimintaan.

Asteikollinen tarkastelu mahdollistaa sen, että ohjeen vaikuttavuutta voidaan arvioida myös tilanteissa, joissa vaikutukset eivät ole vielä täysin realisoituneet, mutta toimeenpanon rakenteet ovat kehittymässä. Näin vältetään vaikuttavuuden ylitulkinta ja tunnistetaan myös osittainen tai kehittyvä toimeenpano. (Valtiovarainministeriö, 2022, s. 2–3; 25–26.)

Tässä tutkimuksessa HAUKKA-hankkeen arviointimallia sovellettiin muodostamalla ohjeen vaikuttavuutta kuvaava yhdistelmäindeksi, jonka avulla pyrittiin hahmottamaan ohjeen toimeenpanon kokonaisuutta pelastuslaitoksissa eri ulottuvuuksien kautta. Indeksien tarkoituksena ei ole esittää täsmällistä mitta-arvoa ohjeen vaikuttavuudelle, vaan toimia analyttisenä välineenä, jonka avulla voidaan vertailla ohjeen tunnettua, käyttöä ja koettuja vaikutuksia sekä tunnistaa toimeenpanon vahvuuksia ja kehittämiskohteita.

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuutta tarkasteltiin neljän toisiaan täydentävän ulottuvuuden kautta:

1. ohjeen tunnettavuus,
2. ohjeen käyttöönotto pelastuslaitoksissa,
3. osaamistavoitteiden toteutuminen käytännön toiminnassa sekä
4. osaamistiedon hyödyntäminen johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä.

Osa-alueet määriteltiin kyselyssä useamman väittämän avulla ja vastaukset mitattiin pääosin viisiportaisella Likert-asteikolla, jossa 0 = En osaa sanoa / en tiedä / 1 = Täysin eri mieltä / 2 = Osittain eri mieltä / 3 = Ei samaa eikä eri mieltä / 4 = Osittain samaa mieltä / 5 = Täysin samaa mieltä. Vastajille tarjotun vastausvaihtoehdon 0 = en tiedä / en osaa sanoa, tarkoituksena oli mahdollistaa epävarmojen tai tiedon puutteeseen perustuvien arvioiden erottaminen varsinaisista kannanotoista. Tällaisen vastausvaihtoehdon käyttö on perusteltua kyselytutkimuksessa, sillä se vähentää satunnaista vastaamista ja pakotettujen mielipiteiden muodostumista tilanteissa, joissa

vastaajalla ei ole riittävää tietopohjaa arvioitavan väittämän tulkintaan (Hirsjärvi, ym., 1997, s. 194–198). Indeksien muodostamisessa 0-vastaukset käsiteltiin erillisenä luokkana, eikä niitä sisällytetty asteikollisiin keskiarvoihin. Indeksien tarkoituksena ei ollut mitata ohjeen absoluuttista vaikuttavuutta, vaan tuottaa vertailukelpoinen ja analyttinen kokonaiskuva ohjeen toimeenpanon tilasta eri pelastuslaitoksissa.

Kyselytutkimuksen avoimien vastausten analyysissa hyödynnettiin kevyttä sisällönanalyysia, jonka tavoitteena oli tunnistaa vastaajien useimmin esiin nostamat teemat ja tulkinnalliset painotukset ohjeen toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta. Analyysin tarkoituksena ei ollut tuottaa itsenäistä laadullista tulososiota, vaan tukea asteikollisten tulosten tulkintaa ja tehdä näkyväksi ne tekijät, joiden vastaajat kokivat keskeisiksi ohjeen vaikuttavuuden kannalta.

**Kvantitatiivisen tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus.** Kyselytutkimuksessa noudatettiin hyvän tieteellisen käytännön periaatteita (TENK, 2012). Vastaaminen oli vapaaehtoista, eikä vastaajista kerätty tunnistetietoja. Aineisto raportoidaan siten, ettei yksittäisiä henkilöitä tai pelastuslaitoksia voida tunnistaa.

Kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan mittareiden sisältövaliditeetin ja tutkimusasetelman johdonmukaisuuden näkökulmasta. Kysymykset johdettiin ohjeen osaamistavoitteista sekä laadullisen analyysin havainnoista, mikä tukee mittaamisen tarkoituksenmukaisuutta. Tutkimuksen rajoitteita ovat vastaajien subjektiivisiin arvioihin ja vastaajamäärään liittyvät tekijät. Näistä huolimatta kysely tuottaa vertailukelpoista tietoa ohjeen tunnettavuudesta, käyttöön otosta ja koetusta vaikuttavuudesta.

**Tutkimuslupien hakeminen ja saaminen.** Kyselytutkimus kohdistettiin kaikkiin 21 hyvinvointialueen pelastuslaitokseen. Kysely lähetettiin kullekin pelastuslaitokselle siihen viralliseen sähköpostiosoitteeseen, joka oli ilmoitettu pelastustoimi.fi -verkkosivustolla. Osoitteiden nimeämisessä ilmeni kuitenkin vaihtelua. Osalla pelastuslaitoksista käytössä oli selkeästi virkapostiksi nimetty yhteydenottokanava, kun taas joissakin tapauksissa virallisen tutkimus- tai tiedusteluyhteyden osoite ei ollut yksiselitteisesti tunnistettavissa.

Ennen kyselyn jakelua selvitettiin tutkimusluvan tarve kussakin hyvinvointialueessa. Kahdeksan pelastuslaitosta edellytti tutkimus- tai opinnäytetyöluvan hakemista. Luvan hakemisprosessit poikkesivat toisistaan. Osassa hyvinvointialueista tutkimuslupakäytäntö oli selkeä, ohjeistus helposti löydettävissä ja käsittelyprosessi ennakoitavissa. Toisissa tapauksissa hakuprosessi oli hajautunut sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuslupakäytäntöihin, jolloin pelastustoimea koskeva tutkimus näyttäytyi hallinnollisesti toissijaisena. Joissakin hakulomakkeissa pelastustoimea ei ollut erikseen huomioitu valittavana toimialana, mikä vaikeutti hakemuksen kohdentamista oikeaan käsittelykanavaan. Luvat myönnettiin kaikissa niitä edellyttäneissä hyvinvointialueissa, mutta käsittelyajat ja vaadittavat liitteet vaihtelivat.

Lopulta kyselyyn saatiin vastauksia 18 pelastuslaitoksesta. Kolmesta pelastuslaitoksesta ei saatu vastauksia kyselyyn tutkimusluvan hakemisesta tai kyselyn välittämisestä huolimatta. Kokonaisuutena tarkastellen kyselyaineisto kattaa kuitenkin valtaosan Suomen pelastuslaitoksista ja muodostaa valtakunnallisesti laajan empiirisen aineiston.

**Vastaajamäärä suhteessa kohdejoukkoon.** Kyselyyn vastasi yhteensä 153 henkilöä 18 pelastuslaitoksesta. Vastausten jakautuminen pelastuslaitoksittain osoittaa, että aineisto kattaa maantieteellisesti laajasti koko maan. Vastauksia saatiin sekä suurilta että pienemmiltä pelastuslaitoksilta, eikä aineisto painotu yksinomaan väestöltään suurimpiin hyvinvointialueisiin.

Sisäministeriön *Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2024* -raportin mukaan pelastustoimessa työskentelee päätoimisina henkilöinä noin 4 700–4 800 henkilötyövuotta valtakunnallisesti (Sisäministeriö, 2025b). Suhteessa tähän kokonaisuutensa kyselyn vastaajamäärä (n = 153) vastaa noin 3 prosenttia pelastustoimessa päätoimisina työskentelevistä henkilöistä. Vaikka vastausosuus ei ole määrällisesti suuri, se muodostaa valtakunnallisesti tarkasteltuna laajan ja alueellisesti kattavan aineiston.

Kysely ei perustunut satunnaisotantaan, vaan se välitettiin pelastuslaitosten kautta avoimena kohderyhmälle. Aineisto on siten itsevalikoitunut, mikä on tyypillistä vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuville kyselytutkimuksille (Creswell, 2009, s. 145–148). Toisaalta vastaajien jakautuminen useille pelastuslaitoksille ja eri tasoille vahvistaa sen käyttökelpoisuutta kuvailevassa valtakunnallisessa tarkastelussa. Tässä tutkimuksessa aineiston tarkoituksena on muodostaa kuvaileva kokonaiskuva ohjeen tunnettavuudesta ja toimeenpanon tilanteesta pelastuslaitoksissa, ei tuottaa tilastollisesti yleistettävää otantatutkimusta.

# 5 TULOKSET

## 5.1 Taustoittavan haastattelun tulokset ja niiden merkitys kyselytutkimukselle

**Taustoittavan haastattelun rooli tutkimuskokonaisuudessa.** Taustoittavan haastattelun tarkoituksena oli syventää ymmärrystä ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28) osaamistavoitteiden taustalla olevasta tahtotilasta, oletetusta vaikuttavuuslogiikasta sekä ohjeen toimeenpanon edellytyksistä pelastuslaitoksissa. Haastattelut kohdistuivat ohjetta valmistelleen työryhmän jäseniin, mikä mahdollisti ohjeen sisällön tarkastelun sen alkuperäisten tavoitteiden ja perusteluiden näkökulmasta.

Haastatteluaineisto analysoitiin teoriaohjaavan laadullisen sisällönanalyysin avulla. Analyysia ohjasivat erityisesti ohjeen luvut 5.3 ja 5.3.1 sekä ohjelmateoreettinen vaikuttavuusajattelu.

Analyysin tuloksena muodostui kuusi pääluokkaa, jotka jäsentävät ohjeen osaamistavoitteisiin ja niiden toimeenpanoon liittyviä keskeisiä teemoja. Pääluokat ovat:

- a) osaamisperusteiseen ohjaukseen siirtymisen peruste,
- b) osaamisen osoittaminen ja arvioinnin käytännöt,
- c) ohjeen konkretia ja tulkinnan ohjaus,
- d) toimeenpanon tuki ja muutosjohtamisen tarve,
- e) odotetut vaikutukset työturvallisuuteen ja toimintatapojen muutokseen sekä
- f) tietojohtamisen edellytykset ja puutteet.

Analyysin tuloksena muodostetut pääluokat ja alateemat on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä 2. Seuraavassa tarkastellaan analyysin keskeisiä tuloksia ja niiden merkitystä tutkimuksen kvantitatiivisen osion rakentamisen kannalta.

Suorat lainaukset perustuvat yhteen taustoittavaan teemahaastatteluun, jonka antoi ohjetta valmistelleen työryhmän jäsen (Henkilö A). Lainaukset ovat anonymisoituja, ja niitä käytetään havainnollistamaan sisällönanalyysissa tunnistettuja teemoja, ei yksittäisen henkilön mielipiteen esittämiseksi sellaisenaan.

**Osaamisperusteiseen ohjaukseen siirtymisen perusteet.** Haastatteluanalyysin perusteella keskeiseksi ohjeen uudistusta ohjaavaksi tekijäksi nousi siirtymä suoriteperusteisesta ohjauksesta osaamisperusteiseen ajatteluun. Haastateltavien mukaan aiemmassa ohjeistuksessa painottuneet määrälliset vaatimukset, kuten harjoituskerrat tai suoritusten lukumäärä, eivät riittävästi kuvanneet pelastustoiminnan edellyttämää todellista osaamista.

*“Jos harjoituksessa ei ole kirkasta tavoitetta siitä, mitä pitäisi osata, se menee helposti pelkäksi suorittamiseksi.”* (Henkilö A) Lainaus havainnollistaa siirtymää pois suoritekeskeisestä ajattelusta kohti tavoitteellista osaamisen kehittämistä. Osaamistavoitteiden avulla pyrittiin tekemään näkyväksi se, mitä henkilöstön tulisi tosiasiallisesti osata, ei ainoastaan se, mitä on suoritettu. Haastattelujen perusteella osaamistavoitteiden nähtiin ohjaavan sekä koulutuksen että harjoittelun suunnittelua tarkoituksenmukaisempaan suuntaan ja tukevan turvallisen toiminnan edellytyksiä muuttuvassa toimintaympäristössä.

Tämä tulos ohjasi kyselytutkimuksessa erityisesti väittämiä, jotka koskevat osaamistavoitteiden roolia harjoittelun suunnittelussa, suoriteperusteisuuden vähenemistä sekä osaamisen arvioinnin käytäntöjä.

**Osaamisen osoittaminen ja arviointi.** Haastatteluissa korostui näkemys siitä, että osaamista voidaan ja tulisi osoittaa monipuolisesti eri toimintaympäristöissä. Osaamisen osoittaminen ei rajoitu koulutustilanteisiin tai erillisiin harjoituksiin, vaan se voi toteutua myös hälytystehtävien yhteydessä ja niiden jälkikeskusteluissa. *“Osaamista ei ole ajateltu pelkästään harjoituksina, vaan myös keikoilla voi tulla tilanteita, joissa se osaaminen oikeasti näkyy.”* (Henkilö A)

Tämä tukee näkemystä osaamisen osoittamisen laajentumisesta koulutustilanteiden ulkopuolelle. Samalla haastateltavat tunnistivat osaamisen arviointiin liittyviä haasteita, erityisesti arviointikäytäntöjen yhdenmukaisuuden ja järjestelmällisyyden osalta. Ohje ei tarjoa yksityiskohtaisia mittareita tai valtakunnallisesti yhtenäisiä arviointimenetelmiä, vaan vastuu arvioinnin käytännön toteuttamisesta jää pitkälti pelastuslaitoksille.

Nämä havainnot näkyvät kyselylomakkeessa osaamista koskevinä väittäminä, joissa tarkastellaan muun muassa osaamisen järjestelmällistä arviointia, osaamisen osoittamista hälytystehtävien yhteydessä sekä koettuja haasteita osaamisvaatimusten toteuttamisessa.

**Ohjeen konkretia, toimeenpanon tuki ja muutosjohtaminen.** Haastattelujen perusteella ohjeen liitteillä pyrittiin tietoisesti lisäämään osaamisvaatimusten konkreettisuutta ja vähentämään tulkinnanvaraisuutta. Samalla kuitenkin tunnistettiin riski siitä, että laajat ja yksityiskohtaiset osaamislistaukset voivat näyttäytyä pelastuslaitoksissa vaativina ja vaikeasti hallittavina, mikäli toimeenpanoa ei tueta riittävästi.

Haastateltavat toivat esiin puutteita ohjeen jalkauttamisessa ja viestinnässä. Muutos osaamisperusteiseen ajatteluun edellyttää paitsi yksittäisiä koulutustoimenpiteitä myös pidempikestoista muutosjohtamista, jossa ohjeen taustalla oleva ajattelu ja tavoitteet avataan henkilöstölle ymmärrettävästi. *“Kun ihmiset näkevät ne listat ensimmäistä kertaa, reaktio on helposti, että onpa tätä paljon.”* (Henkilö A)

Tämä tulos johti kyselytutkimuksessa muutosjohtamiseen liittyvien väittämien ja avointen kysymysten sisällyttämiseen, joissa tarkastellaan johdon roolia, viestinnän selkeyttä ja henkilöstön sitoutumista uusiin osaamisvaatimuksiin.

**Tietojohtaminen osana ohjeen vaikuttavuuslogiikkaa.** Yksi haastatteluanalyysin keskeisimmistä havainnoista liittyi tietojohtamiseen. Haastateltavien mukaan ohjeessa asetetaan implisiittisiä odotuksia osaamiseen liittyvän tiedon keruulle, seurannalle ja hyödyntämiselle, mutta käytännön välineet ja järjestelmät jäävät pelastuslaitosten vastuulle. *“Excelliin raksin laittaminen ei vielä kerro mitään siitä, osaako joku oikeasti toimia turvallisesti.”* (Henkilö A)

Lainaus kiteyttää haastateltavan näkemyksen tietojohtamisen ja laadullisen osaamistiedon merkityksestä ohjeen vaikuttavuudelle. Haastattelujen perusteella osaamistiedon jäsenneily hyödyntäminen nähdään keskeisenä edellytyksenä ohjeen vaikuttavuudelle. Ilman toimivia tiedonkeruun ja analysoinnin käytäntöjä osaamistavoitteet voivat jäädä normatiivisiksi vaatimuksiksi, joiden toteutumista ei pystytä arvioimaan tai johtamaan tiedolla.

Tämä havainto on keskeinen linkki tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen ja näkyy kyselylomakkeessa tietojohtamista koskevinä väittäminä, joissa tarkastellaan osaamistiedon saatavuutta, analysointia ja hyödyntämistä johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä.

**Taustoittavan haastattelun vaikutus kyselytutkimuksen rakentamiseen.** Taustoittavan haastattelun teoriaohjatun sisällönanalyysin tulokset muodostivat kvantitatiivisen kyselytutkimuksen käsitteellisen perustan. Haastatteluanalyysissä tunnistetut pääluokat jäsensivät kyselylomakkeen teemat ja ohjasivat yksittäisten väittämien muotoilua siten, että kysely mittaa paitsi ohjeen tunnettuutta ja käyttöönottoa myös sen oletettuja vaikuttavuusmekanismeja.

Kyselylomake rakennettiin siten, että sen avulla voidaan tarkastella, missä määrin haastatteluissa tunnistetut vaikuttavuuden edellytykset – kuten osaamisperusteinen ohjaus, osaamisen arviointi, muutosjohtaminen ja tietojohtaminen – ovat toteutuneet pelastuslaitosten käytännön toiminnassa. Näin taustoittava haastattelu ja kyselytutkimus muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden ohjelmateoreettisen vaikuttavuusarvioinnin viitekehyksessä.

## 5.2 Kyselytutkimuksen tulokset

**Vastaajien taustatiedot.** Kyselyyn vastasi yhteensä 153 henkilöä 18 pelastuslaitoksesta. Vastaajien maantieteellinen jakautuminen kattaa koko maan, ja vastauksia saatiin sekä suurilta että pienemmiltä pelastuslaitoksilta. Yksittäiset laitokset eivät muodostaneet aineistossa hallitsevaa enemmistöä, vaan vastausjakauma on suhteellisen tasapainoinen.

Vastaajien työtehtävät jakoutuivat useille tasoille. Pelastajina työskenteli 64 vastaajaa (41,8 %), pelastustoimintaa johtavassa päällystössä 48 (31,4 %) ja alipäällystössä 30 (19,6 %). Johtoon kuuluvia vastaajia oli 4 (2,6 %), ja suunnittelevassa tai kehittävässä päällystössä yhteensä 7 (4,6 %). Aineisto sisältää siten näkemyksiä operatiiviselta tasolta aina ylimpään johtoon saakka.

Työkokemuksen osalta yli 15 vuoden kokemus pelastusalalta oli 56,9 prosentilla vastaajista. Vain 11,1 prosentilla työkokemus oli alle viisi vuotta. Aineisto painottuu näin ollen kokeneisiin pelastusalan toimijoihin. Nykyisessä tehtävässä kokemus jakautui tasaisemmin, mikä viittaa siihen, että osa vastaajista on siirtynyt tehtävästä toiseen organisaation sisällä. Taustamuuttujien perusteella aineisto edustaa useita tasoja ja perustuu vahvaan ammatilliseen kokemukseen.

**Avoimien vastausten laadullinen analyysi.** Kyselytutkimuksen avoimet vastaukset analysoitiin teoriaohjaavan laadullisen sisällönanalyysin menetelmällä, jonka tavoitteena oli täydentää määrällisen aineiston tulkintaa sekä tunnistaa vastaajien kokemusten perusteella tekijöitä, jotka vaikuttavat ohjeen (SM 2023:28) toimeenpanoon pelastuslaitoksissa. Analyysi eteni aineiston kokonaisvaltaisesta läpikäynnistä merkitysyksiköiden tunnistamiseen, ilmausten pelkistämiseen sekä niiden ryhmittelyyn alaluokiksi ja edelleen yläluokiksi. Tarkastelu kohdistui erityisesti osaamisen arviointiin, tietojohtamiseen, muutosjohtamiseen sekä ohjeen toimeenpanon rakenteellisiin edellytyksiin. Analyysin perusteella aineistosta muodostettiin viisi keskeistä yläluokkaa:

- a) osaamisen arvioinnin järjestelmällisyyden puute
- b) tietojohtamisen katkos
- c) muutosjohtamisen ja jalkauttamisen haasteet
- d) rakenteelliset ja resurssiperusteiset esteet
- e) ohjeen tulkinnanvaraisuus

**Ohjeen tunnettavuus ja käyttöönotto.** Valtaosa vastaajista tunsi ohjeen vähintään pääpiirteissään. 47 prosenttia ilmoitti tuntevansa ohjeen pääpiirteet, 33,3 prosenttia tuntevansa sisällön hyvin ja 11,8 prosenttia tuntevansa sisällön erittäin hyvin ja hyödyntävänsä sitä työssään. Vain 7,9 prosenttia ilmoitti, ettei tunne ohjetta tai on ainoastaan kuullut siitä. Tulosten perusteella ohje on pelastuslaitoksissa yleisesti tunnettu, vaikka tuntemisen taso vaihtelee vastaajien välillä.

Likert-asteikollisissa väittämässä ohjeen saatavuus ja ymmärrettävyys arvioitiin melko myönteisesti (keskiarvot 3,5 ja 3,6). Osaamisvaatimusten selkeys arvioitiin hieman kriittisemmin (3,2). Erityisesti luvun 5.3 (Osaaminen) tunteminen jäi alemmalle tasolle (keskiarvo 2,9), mikä viittaa siihen, että ohjeen osaamisperusteinen ydin ei ole yhtä vahvasti sisäistetty kuin sen yleinen sisältö.

Ohjeen virallista käyttöönottoa koskevassa kysymyksessä 51 prosenttia vastasi, että ohje on otettu käyttöön. 28,7 prosenttia ei osannut sanoa, 11,8 prosenttia vastasi osittain ja 8,5 prosenttia ei. Se, että lähes kolmannes vastaajista ei kykene arvioimaan käyttöönotton tilannetta, viittaa siihen, että ohjeen käyttöönotto ei ole kaikissa organisaatioissa näkynyt henkilöstölle selkeästi. Tätä tulkintaa tukevat myös avoimet vastaukset, joissa ohjeen jalkauttamista kuvattiin vähäiseksi. Eräs vastaaja totesi, että *“ohjeesta ei paljoa ole puhuttu, jonkun sähköpostin liitteenä ollut”*.

Avoimissa vastauksissa käyttöönottoa tukeviksi tekijöiksi nousivat aktiivinen koulutustoiminta ja osaamisen hallintajärjestelmien kehittäminen. Vaikeuttavina tekijöinä korostuivat ohjeen tulkinnanvaraisuus, koulutuksen puute, sisäisten ohjeiden päivittämättömyys ja epäselvät vastuut. Avoimien vastausten sisällönanalyysi on esitetty liitteessä 4.

**Osaamistavoitteiden toteutuminen.** Ohjeen osaamistavoitteiden toteutumista koskevat arviot sijoittuivat pääosin asteikon keskivaiheille. Tulokset viittaavat siihen, että ohjeen osaamisperusteinen lähestymistapa on pelastuslaitoksissa tunnistettu, mutta sen käytännön toteuttaminen edellyttää vielä selkeämpiä arviointikäytäntöjä ja seurantamenetelmiä. Havaintoa tukevat myös avoimet vastaukset, joissa arviointia kuvattiin edelleen vahvasti suoriteperusteiseksi. Eräs vastaaja totesi, että *“kun rasti exeliin saadaan niin ollaan tyytyväisiä vaikka todellinen osaamisen taso on hyvin heikkoa”*.

Vastausten perusteella osaamista koskevaa tietoa kyllä syntyy harjoittelun ja operatiivisen toiminnan yhteydessä, mutta sen jäsenelty arviointi, dokumentointi ja hyödyntäminen eivät ole vielä vakiintuneita käytäntöjä. Tämä viittaa siihen, että ohjeen vaikuttavuus katkeaa käytännössä osaamisen arvioinnin ja osaamistiedon hyödyntämisen vaiheessa. Tätä havaintoa tukevat myös avoimet vastaukset, joissa osaamistiedon hyödyntämisen puutteet kuvattiin konkreettisesti. Eräs vastaaja totesi, että *“kirjaustietoja ei seurata”*.

Ohjeen liitteiden koettiin tukevan osaamisvaatimusten konkretisointia kohtalaisesti (keskiarvo 3,1). Osaamisvaatimusten nähtiin ohjaavan harjoittelua jonkin verran enemmän kuin

suoritemäärät (3,0), mutta muutos ei näydy vastausten perusteella selkeänä tai laajasti vakiintuneena.

Osaamisen arviointi nousi tuloksissa keskeiseksi haasteeksi. Avoimissa vastauksissa korostui, että arviointikäytännöt ovat monin paikoin puutteellisia tai puuttuvat kokonaan. Vastaajat kuvasivat tilannetta esimerkiksi toteamalla, että *“osaamisen arviointiin ei ole mitään ohjeistusta, eikä sitä näin ollen myöskään toteuteta”*.

Osaamista arvioitiin muulla kuin suoritemäärillä keskiarvolla 2,7, ja osaamisen suunnitelmallinen arviointi sai keskiarvon 2,4. Myös osaamisen osoittaminen hälytystehtävien yhteydessä arvioitiin varsin maltillisesti (2,6). Osaamisen ylläpidon suunnitelmallisuus jäi keskiarvoon 2,7. Keskeiset arviointia ja osaamistiedon hyödyntämistä koskevat tulokset on koottu taulukkoon 1.

**Taulukko 1 Osaamistavoitteiden toteutumista ja arviointikäytäntöjä koskevat keskiarvot**

Väittäjä	Keskiarvo	Tulkinta
Osaamista arvioidaan muulla suoritemäärillä	2,7	Määrällinen arviointi edelleen vahvaa
Osaamisen systemaattinen arviointi toteutuu	2,4	Selkeä kehittämiskohte
Osaamisen osoittaminen hälytystehtävissä	2,6	Epäyhtenäiset käytännöt
Osaamisen ylläpito on suunnitelmallista	2,7	Kohtalainen, mutta ei vakiintunut
Osaamista analysoidaan	1,9	Merkittävä katkos
Osaamistietoa hyödynnetään päätöksenteossa	2,0	Heikko

Avoimissa vastauksissa toistuvasti osaamisen arviointikriteerien puuttuminen, arviointikäytäntöjen epäyhtenäisyys sekä suoritemäärien korostuminen laadullisen arvioinnin kustannuksella. Useissa vastauksissa kuvattiin tilannetta, jossa harjoitukset kirjataan suoritetuiksi, mutta osaamisen tasoa ei arvioida systemaattisesti. Tätä kuvattiin myös siten, että *“emme arvioi laatua tai sitä miten osaamisvaatimukset täyttyvät yksittäisten pelastajien kohdalla mitenkään. Ainoastaan tehtyjä suoritteita seurataan”*. Osaamisen näyttöjen määrittely ja yhdenmukaistaminen nousivat keskeisiksi kehittämiskohteiksi (ks. Liite 4).

Tulosten perusteella osaamisperusteinen ajattelu on pelastuslaitoksissa tunnistettu, mutta sen muuttaminen selkeiksi arviointikäytännöiksi ja seurattaviksi toimintamalleiksi on vielä

keskeneräistä. Arviointivaiheessa ilmenevä epäyhtenäisyys muodostaa keskeisen solmukohdan, joka heijastuu myös osaamistiedon analysointiin ja vaikuttavuuden seurantaan. Tämä näkyy erityisesti siinä, miten osaamiseen liittyvää tietoa kerätään, analysoidaan ja hyödynnetään johtamisessa, tietojohdamisen näkökulmasta. Avoimissa vastauksissa tämä ilmeni esimerkiksi siten, että *“kirjaustietoja ei juuri seurata eikä todellisia onnettomuustyyppejä vs. aseman osaaminen ja kouluttautuminen ei seurata”*. Osaamisen arviointia tarkastellaan tarkemmin luvussa 6.

**Tietojohdaminen ja vaikuttavuus.** Tietojohdamista koskevissa väittämässä arviot olivat pääosin kriittisempiä kuin ohjeen tunnettavuutta ja käyttöönottoa koskevissa kysymyksissä. Osaamiseen liittyvän tiedon keskitetty saatavuus sai keskiarvon 2,7. Sen sijaan osaamistiedon analysointi (1,9), johdon hyödyntäminen päätöksenteossa (2,0) sekä ohjeen vaikutusten seuranta tietoon perustuen (1,9) arvioitiin selvästi matalammiksi. Tulokset viittaavat siihen, että osaamistietoa kerätään organisaatioissa, mutta sen jalostaminen johtamista tukevaksi tiedoksi on vielä vähäistä. Tätä kuvattiin myös siten, että *“kirjaustietoja ei juuri seurata eikä todellisia onnettomuustyyppejä vs. aseman osaaminen ja kouluttautuminen ei seurata”*.

Huomionarvoista on 0-vastausten suhteellisen suuri osuus useissa tietojohdamista koskevissa kysymyksissä (noin 15–25 %). Tämä viittaa siihen, että osa henkilöstöstä ei tunnista tai näe osaamistiedon käsittelyyn liittyviä prosesseja organisaatioissa. Tämä näkyi myös avoimissa vastauksissa, joissa todettiin, että *“ei ohjeesta ole vuoroissa puhuttu mitään osaamistiedosta”*. Kyse ei välttämättä ole tiedon puuttumisesta, vaan sen näkyvyyden ja läpinäkyvyyden rajallisuudesta.

Ohjeen koettiin johtaneen konkreettisiin muutoksiin käytännöissä keskiarvolla 2,4. Toiminnan laadun ja työturvallisuuden paranemista koskevat arviot sijoituivat hieman korkeammalle (2,4–2,6), mutta kokonaisuutena ohjeen vaikuttavuus näyttäytyy vielä maltillisena ja osittaisena. Avoimissa vastauksissa tätä kuvattiin esimerkiksi toteamalla, että *“toiminnassa mielestäni ei mitään muutosta ole tapahtunut ohjeen ilmestyttyä”*.

Virka-aseman mukaan tarkasteltuna arvioissa havaittiin selviä eroja, jotka on tiivistetty taulukossa 2. Virka-asemien väliset arviot on esitetty suuntaa-antavina keskiarvojen vaihteluväleinä, jotka kuvaavat väittämien keskimääräistä tasoa eri vastaajaryhmissä. Johdon arviot osaamistiedon analysoinnista ja käyttöönoton selkeydestä olivat keskimäärin myönteisempiä kuin operatiivisella tasolla työskentelevien. Pelastajilla 0-vastausten osuus oli suurin, mikä viittaa siihen, että osaamistiedon analysointi ja strateginen hyödyntäminen eivät näy arjen työssä samalla tavalla kuin johtotasolla. Päällystö sijoittui arvioissaan näiden väliin.

**Taulukko 2 Virka-aseman yhteys tietojohdamisen ja käyttöönoton arvioihin**

Virka-asema	Osaamistiedon analysointi (ka)	Käyttöönoton selkeys (ka)	0-vastausten osuus
Johto	Korkeampi (2,5–3,0)	Selkeämpi käsitys	Vähäinen
Johtava päällystö	Kohtalainen (2,2–2,5)	Vaihteleva	Maltillinen
Alipäällystö	Matala–kohtalainen (2,0–2,3)	Epäselvyyttä	Kohtalainen
Pelastaja	Matala (1,8–2,1)	Eniten epävarmuutta	Suurin

Tulokset osoittavat, että tietojohdamisen prosessi ei ole kaikilla pelastuslaitosten tasoilla yhtä näkyvä tai tunnistettava. Ohjeen vaikuttavuuden heikkeneminen ei näyttäyty ohjeen sisällöllisessä ymmärrettävyydessä, vaan siinä vaiheessa, jossa osaamistietoa tulisi analysoida, tulkita ja hyödyntää jäsennellysti johtamisessa (ks. Liite 4). Tarkastelu viittaa siihen, että vaikuttavuuden keskeinen haaste liittyy tiedon muuttamiseen johtamiskäytännöiksi ja seurattaviksi toimintamalleiksi. Tähän liittyen vastauksissa korostui myös rakenteellinen näkökulma, jossa todettiin, että *“ei ole selkeää henkilöä / henkilöitä organisaatiossa, jolla olisi vastuullaan osaamisen kehittäminen, koulutusmateriaalin hallinta, osaamisen kartoitus”*. Lisäksi vaikuttavuuden arviointiin liittyvä epäselvyys tuli esiin toteamuksessa *“konkreettisia vaikutuksia sekä toteutumista vaikea mitata, millä mittareilla?”*

**Vaikuttavuusindeksi.** Tulosten perusteella ohje (SM 2023:28) on laajasti tunnettu, mutta sen vaikuttavuus näyttäytyy pelastuslaitosten toiminnan tasolla vielä osittain keskeneräisenä. Tunnettavuuden taso on korkea ja ohjeen peruseriaatteet ymmärretään pääosin hyvin. Sen sijaan osaamisperusteisen ohjauksen suunnitelmallinen toteutuminen sekä osaamistiedon analysointi ja hyödyntäminen johtamisessa jäävät selvästi heikommalle tasolle.

Tulosten jäsentämiseksi muodostettiin valtiovarainministeriön (2022) HAUKKA-hankkeen mukainen vaikuttavuusindeksi, jossa ohjeen vaikuttavuutta tarkastellaan neljän ulottuvuuden kautta:

1. ohjeen tunnettavuus,
2. ohjeen käyttöönotto pelastuslaitoksissa,
3. osaamistavoitteiden toteutuminen käytännön toiminnassa sekä
4. osaamistiedon hyödyntäminen johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä.

Kukin ulottuvuus muodostettiin useista kyselyssä esitetyistä väittämistä, joiden keskiarvoja tarkasteltiin sekä yksittäisinä tuloksina että ulottuvuuksien keskiarvoina. Ulottuvuuksien keskiarvojen perusteella muodostettiin kokonaisarvio ohjeen vaikuttavuudesta pelastuslaitoksissa. Indeksiperustuu keskeisten väittämien keskiarvoihin (asteikko 0–5, jossa 0 = en osaa sanoa / ei tietoa). Koska kukin ulottuvuus koostuu useista väittämistä, niiden keskiarvot esitetään vaihteluväleinä.

**Taulukko 3 Ohjeen vaikuttavuusindeksi ulottuvuuksittain (keskiarvojen vaihteluvälit).**

Ulottuvuus	Keskiarvo	Tulkinta
Tunnettavuus	3,3–3,6	Kohtalaisen vahva
Käyttöönotto	2,7–3,2	Osittainen
Osaamistavoitteet	2,4–3,2	Rakenteellisesti keskeneräinen
Tietojohtaminen	1,9–2,6	Heikko

Vaikuttavuusindeksin kokonaisarvo sijoittuu tasolle noin 2,8/5, mikä viittaa siihen, että ohjeen tavoitteellinen suunta on pelastuslaitoksissa tunnustettu, mutta sen järjestelmällinen toimeenpano ja vaikuttavuuden seuranta ovat vielä kehittymässä.

Ulottuvuuksien välillä on kuitenkin selkeä tasoero. Tunnettavuuden keskiarvot sijoittuvat tasolle noin 3,3–3,6, mikä viittaa siihen, että ohjeen olemassaolo ja keskeinen sisältö tunnetaan pelastuslaitoksissa varsin hyvin. Sen sijaan käyttöönottoa kuvaavat väittämät sijoittuvat keskimäärin tasolle noin 2,7. Tätä tukee havainto, jonka mukaan ohje *“on esitelty noudatettavaksi, mutta siihen se onkin sitten jäänyt”*. Osaamistavoitteiden toteutumista kuvaavat väittämät tasolle noin 2,4–3,2, joiden osalta todettiin, että *“osaamisen näyttö / arviointi osiota ei ole otettu käyttöön”*. Alhaisimmat arvot liittyvät osaamistiedon analysointiin ja hyödyntämiseen johtamisessa, joissa keskiarvot jäävät tasolle noin 1,9–2,6. Tulokset osoittavat, että ohjeen tunnettavuus ei vielä suoraan johda sen suunnitelmalliseen toimeenpanoon tai tietojohtamiseen perustuvaan seurantaan.

Vaikuttavuusindeksi osoittaa selkeän vaikuttavuusketjun heikkenemisen siirryttäessä normatiivisesta ohjauksesta (tunnettavuus) kohti operatiivista ja strategista johtamista (osaamisen arviointi ja tietojohtaminen). Vaikuttavuus ei näyttäytyä katkeavan ohjeen sisällölliseen ymmärrettävyyteen, vaan siinä vaiheessa, jossa osaaminen tulisi muuttaa konkreettisiksi arviointikäytännöiksi ja tietoperusteiseksi johtamiseksi. Tämä ilmenee myös vastauksissa, joissa todettiin, että *“pakollinen harjoitus tehdään pakollisuuden vuoksi, ei osaamisen”*.

Kyselyn avoimet vastaukset tukevat tätä tulkintaa. Useissa vastauksissa korostuu erityisesti osaamisen arvioinnin ja seurannan käytäntöjen puutteellisuus. Vastaajat kuvaavat, että

osaamisen todentamiseen ei ole yhtenäisiä kriteerejä, arviointikäytännöt vaihtelevat yksiköittäin ja osaamisen seuranta perustuu edelleen usein suoritelmäriin. Lisäksi osaamisen arviointiin liittyvät vastuut, menetelmät ja tietojärjestelmät koetaan monin paikoin epäselviksi. Tämä havainto tukee vaikuttavuusindeksin tulosta, jonka mukaan ohjeen vaikuttavuus heikkenee erityisesti siinä vaiheessa, jossa osaaminen tulisi muuttaa jäsennellyksi arviointi- ja tietojohdamiskäytännöksi.

Tulosta voidaan tarkastella myös normiohjauksen näkökulmasta. Ohjeen keskeiset periaatteet näyttävät välittyneen pelastuslaitoksiin suhteellisen tehokkaasti, mikä näkyy tunnettuuden korkeampana tasona. Sen sijaan ohjeen edellyttämät järjestelmälliset muutokset – erityisesti osaamisen arvioinnin rakenteet, yhtenäiset käytännöt sekä osaamistiedon hyödyntäminen johtamisessa – edellyttävät pelastuslaitoksilta laajempia rakenteellisia muutoksia. Avoimissa vastauksissa todettiin, että *“osaamisenhallintajärjestelmän saaminen siihen kuntoon että siinä pystyttäisiin seuraamaan osaamisvaatimuksia on ollut haasteellista”*. Tällaiset muutokset ovat tyypillisesti hitaampia kuin normatiivisen ohjeistuksen omaksuminen, mikä osaltaan selittää vaikuttavuusindeksissä havaittua tasoeroa ohjeen tunnettuuden ja sen käytännön toteutumisen välillä.

Tulosta voidaan tarkastella alustavasti Dahler-Larsenin (2005) ohjelmateoreettisen ajattelun kautta siten, että ohjeen tavoitteet ja normatiivinen sisältö ovat pelastuslaitoksissa tunnistettuja, mutta vaikuttavuuden mekanismit – erityisesti arviointi-, seuranta- ja palauterakenteet – eivät ole kaikilta osin vakiintuneet. Tässä mielessä vaikuttavuus näyttäytyy prosessina, jossa ohjeen tavoitteet on omaksuttu, mutta niiden muuttaminen tehokkaiksi johtamiskäytännöiksi on vasta käynnissä.

Tulosten perusteella keskeinen haaste ei näyttäisi liittyvän pelastustoimen osaamisen puutteeseen, vaan siihen, miten olemassa oleva osaaminen tehdään näkyväksi, arvioidaan yhdenmukaisesti ja muutetaan tietoperusteiseksi johtamiseksi. Ohjelmateoreettinen syvällisempi tarkastelu esitetään luvussa 6.

# 6 POHDINTA

## 6.1 Tulosten tulkinta

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28) vaikuttavuutta pelastuslaitoksissa sekä tarkastella ohjeen toimeenpanoa osaamisen ja tietojohdamisen näkökulmasta. Tulosten perusteella ohje tunnetaan pelastuslaitoksissa varsin hyvin ja sen keskeinen sisältö ymmärretään pääosin yhtenevästi. Tämä viittaa siihen, että ohje on onnistunut välittämään pelastustoimelle asetetut osaamisperusteiset tavoitteet valtakunnallisesti melko selkeästi.

Tulosten perusteella ohjeen keskeinen muutos liittyy siirtymään suoriteperusteisesta ohjauksesta osaamisperusteiseen ajatteluun. Osaamisvaatimusten avulla pyritään tekemään näkyväksi se osaaminen, jota sukellus- ja pintapelastustehtävissä toimiminen edellyttää, sekä tukemaan pelastustoiminnan turvallisuutta ja yhdenmukaisuutta. Taustoittavan haastattelun sekä ohjeen sisällön analyysin perusteella osaamistavoitteet liittyvät erityisesti osaamisen osoittamiseen, osaamisen arviointiin sekä osaamistiedon hyödyntämiseen toiminnan kehittämisessä.

Osaamisvaatimusten rakennetta voidaan tarkastella pedagogisten osaamisen taksonomioiden näkökulmasta. Bloomin kognitiivinen taksonomia jäsentää osaamista tiedollisena oppimisena, Krathwohlin affektiivinen taksonomia korostaa asenteellisen ulottuvuuden merkitystä ja Daven psykomotorinen taksonomia kuvaa taitojen kehittymistä harjoittelun ja soveltamisen kautta (Bloom ym., 1956, s. 18–20; Krathwohl ym., 1964, s. 30–33; Dave, 1970, s. 33–36). Tarkasteltuna tästä näkökulmasta ohjeen osaamisrakenne näyttäytyy pelastustoimessa tiedollisen, taidollisen ja toiminnallisen osaamisen kokonaisuutena.

Tulosten perusteella pelastuslaitoksissa näyttäytyvät vahvoina erityisesti osaamisen tiedollinen ja taidollinen ulottuvuus. Ohje tunnetaan hyvin ja sen keskeinen sisältö ymmärretään, mikä viittaa tiedollisen osaamisen vahvaan tasoon. Samalla pelastuslaitoksissa toteutetaan koulutusta ja operatiiviseen toimintaan liittyvää harjoittelua, jotka tukevat taidollisen osaamisen kehittymistä. Tämä on linjassa pelastustoimen toimintakulttuurin kanssa, jossa osaaminen rakentuu pitkälti harjoittelun, operatiivisen kokemuksen ja toistuvien suoritteiden kautta.

Sen sijaan osaamisen suunnitelmallinen arviointi, palauterakenteet sekä osaamistiedon analysointi ja hyödyntäminen johtamisessa näyttäytyvät tulosten perusteella vielä kehittyvinä käytäntöinä. Tämä havainto on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, jonka mukaan pelastustoimessa tietoa tuotetaan runsaasti, mutta sen jäsennelly hyödyntäminen johtamisessa on vielä kehitymässä (Järvensivu, 2023, s. 53–60; Kurki, 2017, s. 17–19).

Tulosten perusteella osaamisperusteinen ajattelu on pelastuslaitoksissa tunnistettu, mutta sen muuttaminen selkeiksi arviointikäytännöiksi ja seurattaviksi toimintamalleiksi on vielä kesken. Arviointivaiheessa ilmenevä epäyhtenäisyys näyttäytyy keskeisenä solmukohtana, joka heijastuu myös osaamistiedon analysointiin ja vaikuttavuuden seurantaan. Näin tarkasteltuna kysymys ei ole ainoastaan osaamisvaatimusten sisällöllisestä ymmärtämisestä, vaan siitä, millaisiksi arvioinnin, dokumentoinnin ja tiedon hyödyntämisen käytännöt pelastuslaitoksissa rakentuvat.

Dahler-Larsenin vaikuttavuuden arviointimallin näkökulmasta tulokset viittaavat siihen, että ohjeen vaikuttavuusketjun ensimmäiset vaiheet – ohjeen tunnettavuus ja tavoitteiden tulkinta – toteutuvat pelastuslaitoksissa melko hyvin. Sen sijaan myöhemmät vaiheet, joissa ohjeen tavoitteet kytkeytyvät suunnitelmalliseen arviointiin, tietojohdantamiseen ja toiminnan kehittämiseen, ovat vielä osittain kesken (Dahler-Larsen, 2005, s. 24–31). Ohjeen vaikuttavuus ei näin ollen riipu pelkästään ohjeen sisällöstä, vaan siitä, millaisia johtamis- ja tietojohdantamisen käytäntöjä sen toimeenpano pelastuslaitoksissa tuottaa.

Tulokset viittaavat myös siihen, että ohjeen viestintä ja jalkauttaminen eivät ole toteutuneet kaikilta osin onnistuneesti. Vaikka ohje tunnetaan vastaajien keskuudessa melko hyvin, käyttöönottoa tukevan viestinnän ja koulutuksen arvioitiin jääneen selvästi heikommalle tasolle. Kyselyssä väittämä *“Johto on viestinyt ohjeen merkityksestä selkeästi”* sai keskiarvoksi 2,4 ja väittämä *“Ohjeen käyttöönottoa on tuettu koulutuksella ja viestinnällä”* keskiarvoksi 2,6, mikä viittaa siihen, että henkilöstö ei ole kokenut ohjeen käyttöönottoa erityisen vahvasti johdetuksi tai tuetuksi. Avoimet vastaukset tukevat tätä tulkintaa, sillä useissa kommentteissa kuvattiin tilanteita, joissa ohje oli välitetty pelastuslaitoksissa esimerkiksi sähköpostin liitteenä ilman laajempaa käsittelyä tai koulutusta. Tämä viittaa siihen, että ohjeen vaikuttavuusketju saattaa jo varhaisessa vaiheessa heikentyä viestinnän ja muutosjohtamisen tasolla.

Tulosten tulkinnassa on huomioitava tutkimuksen vastaajamäärä. Vastaajia osallistui useista pelastuslaitoksista eri puolilta Suomea ja useista henkilöstöryhmistä, mikä antaa viitteitä ilmiön valtakunnallisesta luonteesta. Samalla vastaajamäärä jäi suhteellisen pieneksi suhteessa pelastustoimen kokonaishenkilöstöön, mikä rajoittaa tulosten vahvaa yleistettävyyttä.

Pelastusalaa koskevissa kyselytutkimuksissa vastausaktiivisuus on kuitenkin usein melko maltillista. Esimerkiksi pelastustoimen asiakastyytyväisyyttä koskevassa tutkimuksessa vastausprosentti oli noin 14 % (Oravainen, 2019), ja pelastustoimen turvallisuuskäsityksiä tarkastelleessa tutkimuksessa noin 11 % (Puustinen, 2021). Pelastusalan työhyvinvointia koskevassa valtakunnallisessa tutkimuksessa vastauksia saatiin useista pelastuslaitoksista yhteensä yli 600 pelastustoimen työntekijältä (Suomen Palopäällystöliitto, 2023). Näiden tutkimusten perusteella voidaan todeta, että pelastusalaa koskevissa kyselytutkimuksissa vastausaktiivisuus vaihtelee huomattavasti ja jää usein melko alhaiseksi.

Vaikka vastaajamäärä ei mahdollista tilastollisesti vahvaa yleistämistä koko pelastustoimen henkilöstöön, aineiston kattavuus useista pelastuslaitoksista sekä eri henkilöstöryhmistä lisää tulosten tulkinnallista uskottavuutta. Tulosten keskinäinen yhdenmukaisuus viittaa siihen, että havaitut ilmiöt eivät rajoitu yksittäisiin pelastuslaitoksiin, vaan heijastavat pelastustoimessa laajemmin esiintyviä käytäntöjä ja haasteita.

Vastausaktiivisuuteen voivat vaikuttaa pelastustoimen toimintaympäristöön liittyvät tekijät. Suuri osa pelastuslaitosten henkilöstöstä työskentelee vuorotyössä ja operatiivisissa tehtävissä. Heidän työssään painottuu vahvasti operatiivinen toiminta ja harjoittelu, jolloin tutkimuksiin osallistuminen ei välttämättä näyttäydy henkilöstölle keskeisenä osana työtä. Myös hyvinvointialueiden ja pelastuslaitosten käytännöt tutkimuksista tiedottamisessa ja henkilöstön kannustamisessa voivat vaikuttaa siihen, kuinka laajasti henkilöstö osallistuu tutkimuksiin.

Tuloksia voidaan tarkastella myös luvussa 2.2 esitetyn tietojohdantamisen viitekehyksen kautta. Pelastuslaitoksissa näyttäisi syntyvän osaamiseen liittyvää tietoa runsaasti koulutusten, harjoitusten, operatiivisten tehtävien sekä arjen johtamiskäytäntöjen yhteydessä. Tämän tutkimuksen perusteella keskeinen haaste ei kuitenkaan liity niinkään tiedon tuottamiseen, vaan erityisesti tiedon jalostamiseen ja hyödyntämiseen johtamisessa. Osaamista koskevaa tietoa syntyy pelastuslaitoksissa paljon, mutta sen muuttaminen järjestelmälliseksi arviointi- ja seurantatiedoksi sekä johtamista tukevaksi tietoperustaksi on vielä osin hajanaista. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ohjeen vaikuttavuus ei perustu pelkästään ohjeen sisältöön, vaan siihen, millaisia käytäntöjä pelastuslaitoksissa on osaamistiedon jäsentämiseen, tulkintaan ja hyödyntämiseen.

## 6.2 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28) vaikuttavuutta pelastuslaitoksissa sekä tarkastella ohjeen toimeenpanoa osaamisen ja tietojohdantamisen näkökulmasta. Luvussa 6.1 esitetyn tulosten tulkinnan perusteella tutkimuskysymyksiin voidaan esittää seuraavat johtopäätökset.

Tutkimusta ohjasivat seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Millaisia osaamiseen liittyviä vaikuttavuustavoitteita ohje (SM 2023:28) asettaa?
2. Miten pelastuslaitokset ovat ryhtyneet toteuttamaan ohjeen osaamistavoitteita käytännössä?
3. Millä tavoin osaamiseen liittyvää tietoa hyödynnetään johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä?

**Ensimmäisen tutkimuskysymyksen** perusteella ohjeen keskeinen vaikuttavuustavoite liittyy siirtymään suoriteperusteisesta ohjauksesta osaamisperusteiseen ajatteluun. Taustoittavan haastattelun sekä ohjeen sisällön analyysin perusteella ohje pyrkii tekemään näkyväksi sen osaamisen, jota sukellus- ja pintapelastustehtävissä toimiminen edellyttää, sekä vahvistamaan pelastustoiminnan turvallisuutta osaamisvaatimusten kautta. Osaamistavoitteet liittyvät erityisesti osaamisen osoittamiseen, osaamisen arviointiin sekä osaamistiedon hyödyntämiseen toiminnan kehittämisessä. Ohje voidaan siten tulkita osaamisperusteisena ohjausvälineenä, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa pelastustoimen osaamisvaatimuksia ja vahvistaa pelastustoiminnan turvallisuutta valtakunnallisesti.

Osaamisvaatimusten rakennetta voidaan tarkastella myös pedagogisten osaamisen taksonomioiden näkökulmasta. Bloomin kognitiivinen taksonomia jäsentää osaamista tiedollisena oppimisena, Krathwohlin affektiivinen taksonomia korostaa asenteellisen ulottuvuuden merkitystä ja Daven psykomotorinen taksonomia kuvaa taitojen kehittymistä harjoittelun ja soveltamisen kautta (Bloom ym., 1956, s. 18–20; Krathwohl ym., 1964, s. 30–33; Dave, 1970, s. 33–36). Tarkasteltuna tästä näkökulmasta ohjeen osaamisrakenne näyttää pelastustoimessa tiedollisen, taidollisen ja toiminnallisen osaamisen kokonaisuutena.

**Toisen tutkimuskysymyksen** osalta tulokset osoittavat, että ohje on pelastuslaitoksissa laajasti tunnettu ja sen tavoitteet on pääosin tunnistettu. Ohjeen käytännön toimeenpano vaihtelee kuitenkin pelastuslaitosten välillä. Erityisesti osaamisen arvioinnin käytännöt näyttävät hajanaisina, eikä osaamisperusteinen ajattelu ole kaikilta osin vielä vakiintunut osaksi pelastuslaitosten toimintaa. Tämä viittaa siihen, että ohjeen tavoitteet on ymmärretty, mutta niiden muuttaminen jäsenneilyiksi arviointikäytännöiksi on vielä kesken.

Pedagogisesta näkökulmasta tarkasteltuna pelastuslaitoksissa näyttävät vahvoina erityisesti osaamisen tiedollinen ja taidollinen ulottuvuus. Tulosten perusteella ohje tunnetaan hyvin ja sen keskeinen sisältö ymmärretään, mikä viittaa tiedollisen osaamisen vahvaan tasoon. Samalla pelastuslaitoksissa toteutetaan koulutusta ja operatiiviseen toimintaan liittyvää harjoittelua, jotka tukevat taidollisen osaamisen kehittymistä. Tämä on linjassa pelastustoimen toimintakulttuurin kanssa, jossa osaaminen rakentuu pitkälti harjoittelun, operatiivisen kokemuksen ja toistuvien suoritteiden kautta. Sen sijaan osaamisen suunnitelmallinen arviointi, palauterakenteet ja osaamistiedon hyödyntäminen näyttävät tulosten perusteella vielä kehittyvinä käytäntöinä.

Tulosten perusteella ohjeen käyttöönottoon liittyy myös viestintään ja muutosjohtamiseen liittyviä haasteita. Kyselyn tulokset viittaavat siihen, että ohjeen käyttöönottoa ei ole kaikissa pelastuslaitoksissa tuettu riittäväällä viestinnällä tai koulutuksella. Väittämät, jotka koskivat johdon viestintää ja käyttöönoton tukemista koulutuksella, saivat keskiarvoksi alle kolme asteikolla 0–5, mikä viittaa vastaajien kokemukseen melko heikosta viestinnästä. Avoimet vastaukset vahvistavat tätä tulkintaa, sillä useissa kommentteissa kuvattiin tilanteita, joissa ohje oli jäänyt

pelastuslaitoksissa vähälle käsittelylle tai sen käyttöönotosta ei ollut tehty selkeää päätöstä. Näiden havaintojen perusteella voidaan päätellä, että ohjeen vaikuttavuus ei riipu ainoastaan sen sisällöstä, vaan myös siitä, miten valtakunnallinen ohjeistus ja pelastuslaitosten johto onnistuvat viestimään muutoksen tavoitteista ja tukemaan sen käytännön toteutusta.

**Kolmannen tutkimuskysymyksen** tarkastelu kohdistui siihen, millä tavoin osaamiseen liittyvää tietoa hyödynnetään johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Tulosten perusteella osaamistietoa syntyy pelastuslaitoksissa runsaasti koulutuksen, harjoittelun ja operatiivisen toiminnan yhteydessä. Sen analysointi ja hyödyntäminen johtamisessa ovat kuitenkin vielä rajallisia. Osaamistiedon analysointi, tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa sekä ohjeen vaikutusten seuranta muodostavat siten keskeisen kehittämiskohteen pelastustoimen tietojohtamisessa.

Tuloksia voidaan tulkita tietojohtamisen näkökulmasta siten, että pelastuslaitoksissa syntyy runsaasti osaamiseen liittyvää tietoa, mutta tiedon jalostaminen johtamisen tueksi on vielä kehittymässä. Osaamistietoa kertyy esimerkiksi koulutusten, harjoitusten, operatiivisten tehtävien ja kehityskeskustelujen yhteydessä, mutta tulosten perusteella tämän tiedon järjestelmällinen analysointi ja hyödyntäminen strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa on vielä rajallista. Tämä viittaa siihen, että osaamisen arvioinnin ja tietojohtamisen välinen yhteys ei ole vielä kaikilta osin vakiintunut osaksi pelastuslaitosten johtamisrakenteita.

**Kokonaisuutena** tutkimus osoittaa, että ohjeen vaikuttavuus ei näyttäyty ensisijaisesti ohjeen tunnettuuden tai sisällöllisen ymmärrettävyyden puutteena. Tulosten perusteella keskeinen haaste ei liity osaamisen puutteeseen, vaan siihen, miten olemassa oleva osaaminen tehdään näkyväksi, arvioidaan yhdenmukaisesti ja muutetaan tietoperusteiseksi johtamiseksi. Sen sijaan keskeinen kehittämishaaste liittyy siihen, miten ohjeen osaamisvaatimukset kytetään pelastuslaitoksissa osaamisen arviointiin, tietojohtamiseen ja toiminnan kehittämiseen.

Tutkimuksen perusteella ohjeen vaikuttavuus näyttäytyy myös tietojohtamisen kysymyksenä. Pelastustoimen ohjeet eivät ole juridisesti säädöksiin rinnastuvia normeja, mutta niillä on käytännössä merkittävä ohjaava vaikutus pelastuslaitosten toimintaan ja viranomaisvalvontaan. Tästä syystä ohjeen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että osaamisen arviointi, dokumentointi ja seuranta muodostavat kattavan kokonaisuuden. Mikäli osaamistietoa ei kerätä, jäsennetä ja hyödynnetä johtamisessa, ohjeen vaikuttavuus jää helposti yksittäisten koulutusten tai paikallisten käytäntöjen varaan. Tietojohtamisen näkökulmasta ohjeen toimeenpanon keskeinen kysymys on siten se, miten osaamista koskeva tieto muuttuu pelastuslaitoksissa johtamista tukevaksi tietoperustaksi.

Tulosten perusteella pelastuslaitoksissa toteutuvat melko hyvin osaamisen tiedollinen ja taidollinen ulottuvuus, mutta osaamisen arviointi ja osaamistiedon hyödyntäminen johtamisessa

eivät ole vielä kaikilta osin vakiintuneita käytäntöjä. Vaikuttavuuden kannalta keskeiset mekanismit – arviointi, seuranta ja osaamistiedon hyödyntäminen – muodostavat siten keskeisen kehittämiskohteen pelastustoimen osaamisen johtamisessa.

## 6.3 Kehitysehdotukset

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28) tunnetaan pelastuslaitoksissa suhteellisen hyvin, mutta sen toimeenpano sekä erityisesti osaamisen arviointiin, pedagogiseen toteutukseen, henkilöstöjohtamiseen ja valtakunnalliseen ohjaukseen liittyvät käytännöt ovat vielä monin osin kehittymässä. Tulosten perusteella ohjeen vaikuttavuuden vahvistaminen edellyttää sekä osaamisen arvioinnin rakenteiden selkeyttämistä että osaamistiedon nykyistä systemaattisempaa hyödyntämistä johtamisessa. Tässä luvussa esitetään neljä toisiaan täydentävää kehitysehdotusta, jotka koskevat OKA-mallin laajentamista ja valtakunnallisten arviointikriteerien kehittämistä, pelastuslaitosten pedagogisen osaamisen vahvistamista, osaamisen johtamisen kytkemistä aiempaa tiiviimmin henkilöstöjohtamiseen sekä viestinnän ja valtakunnallisen ohjauksen kehittämistä pelastustoimessa.

### 6.3.1 OKA-mallin laajentaminen ja valtakunnallisten osaamisen arviointikriteerien kehittäminen

Tutkimuksen perusteella yksi keskeisimmistä kehittämiskohteista on pelastustoimessa käytettävien osaamisen arviointikäytäntöjen yhdenmukaistaminen. Tätä voitaisiin edistää kahdella toisiaan täydentävällä toimenpiteellä. Ensinnäkin pelastustoiminnan osaamisen kartoitus- ja arviointimallia (OKA) tulisi laajentaa koskemaan nykyistä laajemmin pelastuslaitosten henkilöstöä sekä operatiivisen toiminnan eri tasoja. Toiseksi osaamisen arviointia tulisi tukea valtakunnallisesti määritellyillä arviointikriteereillä, joiden avulla osaamista voidaan tarkastella yhdenmukaisesti eri pelastuslaitoksissa. Tällainen lähestymistapa vahvistaisi osaamisperusteisen ohjauksen toteutumista ja tuottaisi johtamisen tueksi nykyistä jäsennellympää tietoa pelastustoiminnan osaamisesta ja operatiivisesta valmiudesta.

Pelastusopiston käynnistämässä PTJ 2.0 ja OKA-analyysi -hankkeessa kehitetään työkaluja pelastustoiminnan johtamisen sekä operatiivisen osaamisen arviointiin. Hankkeen tavoitteena on tuottaa pelastuslaitoksille yhtenäisiä menetelmiä osaamisen kartoitukseen ja analysointiin sekä tukea pelastustoiminnan johtamisen kehittämistä valtakunnallisesti (Pelastusopisto, 2024). Tämänkaltaiset kehittämishankkeet tarjoavat luontevan lähtökohdan osaamisen arviointikäytäntöjen laajentamiselle ja yhtenäistämiseksi.

Osaamisen arviointia ja dokumentointia voidaan tarkastella myös pelastustoimen laajempaan tietojohdamisen kysymyksenä. Sukellus- ja pintapelastustoiminnassa osaamistieto ei ole ainoastaan koulutushallinnollista tietoa, vaan se kuvaa henkilöstön tosiasiallista käyttökelpoisuutta, kelpoisuutta ja operatiivista valmiutta. Tästä näkökulmasta osaamistieto voidaan nähdä osana pelastustoimen resurssi- ja suorituskykytietoa, joka tukee operatiivista johtamista, riskienhallintaa ja turvallisuuden varmistamista. Osaamisen arviointijärjestelmien

kehittäminen ei siten ole vain koulutuksen kehittämistä, vaan myös keskeinen osa pelastustoimen tietoperusteista johtamista.

Pelastustoimen osaamisen dokumentointia tarkasteltaessa on huomioitava myös sopimuspalokuntien toiminnassa käytössä oleva HAKA 3.0 -järjestelmä, joka toimii henkilökohtaisena osaamispäiväkirjana pelastustoimintaan osallistuville sopimuspalokuntalaisille. Järjestelmään kirjataan muun muassa koulutuksia, harjoituksia ja yksittäisiä osaamissuorituksia. HAKA 3.0 tarjoaa valtakunnallisen mallin osaamistiedon keräämiseen yksilötasolla ja tuottaa rakenteistettua tietoa henkilöstön osaamisesta (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK, 2024). Vaikka järjestelmä on kehitetty ensisijaisesti sopimuspalokuntien käyttöön, se tarjoaa myös kiinnostavan vertailukohdan vakituisen henkilöstön osaamistiedon hallinnan kehittämiseksi.

Nykyisessä muodossaan HAKA 3.0 painottuu kuitenkin erityisesti yksittäisen pelastustoimintaan osallistuvan henkilön teknisten taitojen, koulutusten ja harjoitussuoritteiden kirjaamiseen. Sen sijaan pelastustoiminnan johtamiseen, ryhmätoimintaan sekä operatiivisen yhteistoiminnan arviointiin liittyvä osaaminen jää järjestelmässä vähemmälle huomiolle. Tämä kuvastaa laajempaakin pelastustoimen osaamisen arvioinnin haastetta, jossa yksilötason tekninen osaaminen on usein helpommin mitattavissa kuin ryhmän yhteistoiminta tai operatiivinen johtaminen.

Tulevaisuudessa HAKA-tyyppistä osaamistiedon hallinnan mallia voitaisiin tarkastella laajemmin myös pelastuslaitosten vakituisen henkilöstön näkökulmasta. Yksi mahdollinen kehitysskenaario olisi, että yksilötason osaamispäiväkirjan periaate integroitaisiin osaksi pelastuslaitosten henkilöstö- ja koulutushallinnan järjestelmiä. Tällöin yksittäisen pelastajan koulutukset, harjoitukset ja osaamissuoritukset muodostaisivat ajantasaisen osaamisprofiilin, jota voitaisiin hyödyntää sekä henkilöstön kehittämisessä että operatiivisen valmiuden arvioinnissa.

Toinen mahdollinen kehityssuunta liittyy osaamistiedon yhdistämiseen harjoitustoimintaan. Mikäli harjoituksissa arvioitu osaaminen voitaisiin dokumentoida rakenteisesti osaamisen hallinnan järjestelmiin, muodostuisi harjoitustoiminnasta entistä systemaattisempi osa osaamisen johtamista. Tämä mahdollistaisi myös sen, että yksilötason osaamistieto voitaisiin yhdistää ryhmän ja joukkueen toiminnan arviointiin.

Kolmantena kehityssuuntana voidaan tarkastella osaamistiedon hyödyntämistä operatiivisessa johtamisessa. Mikäli henkilöstön osaamista koskeva tieto olisi saatavilla riittävän rakenteisessa muodossa, sitä voitaisiin käyttää myös resurssien suunnittelun, valmiussuunnittelun ja riskienhallinnan tukena. Tällöin osaamistieto muodostuisi osaksi pelastustoimen laajempaa suorituskäytätietoa.

OKA-mallin keskeinen lähtökohta on tarkastella pelastustoiminnan osaamista kokonaisuutena, joka sisältää sekä tiedollisen osaamisen, teknisen osaamisen että pelastustoiminnan johtamiseen

liittyvän osaamisen. Osaamisen arviointi voidaan kytkeä osaksi pelastustoiminnan harjoitustoimintaa siten, että osaamista tarkastellaan realistisissa toimintaympäristöissä. Tällainen lähestymistapa mahdollistaa osaamisen arvioinnin todellista operatiivista toimintaa muistuttavissa tilanteissa ja tuottaa samalla tietoa pelastustoiminnan suorituskyvystä (Pelastusopisto, 2024).

Pedagogisesta näkökulmasta osaamisen arvioinnin tulisi rakentua vaiheittain eteneväksi kokonaisuudeksi. Osaamisen kehittäminen ja arviointi alkaa yksilötasolla, jossa varmistetaan pelastustoiminnan keskeisten työmenetelmien ja teknisten perustaitojen hallinta. Tässä vaiheessa keskeistä on, että pelastaja hallitsee tehtäväänsä liittyvät välineet, työmenetelmät ja turvallisuusperiaatteet sekä kykenee soveltamaan osaamistaan vaihtelevissa toimintatilanteissa.

Seuraavassa vaiheessa osaamista tarkastellaan pelastusryhmän tasolla. Tällöin yksilöiden osaaminen yhdistyy ryhmän yhteistoimintaan, jossa korostuvat tehtävien koordinointi, viestintä sekä työmenetelmien yhteensovittaminen. Pelastusryhmän tasolla osaamisen arvioinnissa keskeistä on ryhmän kyky toteuttaa pelastustehtäviä työturvallisesti ja tehokkaasti yhteistyössä.

Vasta tämän jälkeen osaamista voidaan tarkoituksenmukaisesti tarkastella pelastusjoukkueen tasolla, jossa korostuvat johtamisen, tilannekuvan muodostamisen sekä useiden pelastusryhmien yhteistoiminnan hallinta. Pelastusjoukkueharjoituksissa osaamisen arviointi kohdistuu erityisesti pelastustoiminnan johtamiseen, resurssien käyttöön sekä ryhmien väliseen koordinaatioon. Tällaiset harjoitukset mahdollistavat osaamisen tarkastelun tilanteissa, jotka vastaavat mahdollisimman hyvin todellisia operatiivisia toimintaympäristöjä.

Kun osaamisen arviointi kytetään osaksi tällaisia pelastusjoukkueharjoituksia, korostuu myös arviointia toteuttavien henkilöiden osaaminen. Suuremmissa harjoituksissa osaamisen kartoittaminen edellyttää, että arviointia tekevät henkilöt on koulutettu tehtäväänsä ja että arviointi perustuu ennalta määriteltyihin kriteereihin. Näin voidaan varmistaa arvioinnin yhdenmukaisuus, luotettavuus ja pedagoginen tarkoituksenmukaisuus.

Tällainen järjestelmällinen lähestymistapa tukee sekä osaamisperusteisen ohjauksen tavoitteita että pelastuslaitosten kykyä kehittää henkilöstön osaamista pitkäjänteisesti. Samalla harjoitustoiminnasta muodostuu kokonaisuus, jossa osaamisen kehittäminen, toiminnan arviointi ja palautteen antaminen tukevat toisiaan.

### **6.3.2 Pelastuslaitosten pedagogisen osaamisen vahvistaminen**

Tutkimuksen perusteella yksi keskeinen kehittämiskohde pelastustoimessa on pedagogisen osaamisen vahvistaminen pelastuslaitoksissa. Osaamisperusteisen ohjauksen toteutuminen edellyttää, että koulutusta, harjoittelua ja osaamisen arviointia suunnitellaan ja toteutetaan pedagogisesti jäsennellyllä tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa selkeästi määriteltyjä oppimistavoitteita, järjestelmällistä osaamisen arviointia sekä palautteen hyödyntämistä

oppimisprosessin tukena. Pedagogisen osaamisen vahvistaminen voi tarkoittaa esimerkiksi koulutuksesta vastaavan henkilöstön pedagogisen osaamisen kehittämistä, harjoitusten suunnittelun jäsentämistä oppimistavoitteiden näkökulmasta sekä osaamisen arviointikäytäntöjen yhdenmukaistamista.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että pelastuslaitoksissa toteutetaan runsaasti harjoittelua ja koulutusta, mutta osaamisen arviointiin ja osaamisen kehittämiseen liittyvät pedagogiset rakenteet eivät ole vielä kaikilta osin vakiintuneita. Harjoitustoiminta näyttäytyy usein aktiivisena ja monipuolisena, mutta osaamisen arviointi ja oppimisen ohjaus eivät kaikilta osin ole vielä kiinteä osa harjoitusten suunnittelua ja toteutusta. Tämä viittaa siihen, että pelastustoimessa on tarvetta vahvistaa harjoitustoiminnan pedagogista jäsentämistä.

Ohje (SM 2023:28) siirtää pelastustoimen osaamisen ohjausta määrällisestä harjoitusperusteisesta mallista kohti osaamisperusteista ajattelua. Osaamisperusteinen koulutus perustuu oppimistavoitteiden määrittelyyn, osaamisen arviointiin sekä palautteen hyödyntämiseen oppimisprosessissa (Mulder, 2014, s. 110–113). Tällaisessa mallissa koulutuksen ja harjoittelun keskeisenä tavoitteena ei ole pelkästään harjoitusten määrällinen toteuttaminen, vaan henkilöstön osaamisen järjestelmällinen kehittäminen ja todentaminen.

Pelastustoimessa koulutus ja harjoittelu ovat perinteisesti rakentuneet pitkälti operatiivisen kokemuksen ja suoritteiden ympärille. Vaikka tällainen toimintamalli tukee teknisen osaamisen kehittymistä, osaamisperusteinen ohjaus edellyttää lisäksi pedagogisia rakenteita, joiden avulla osaamista voidaan arvioida ja kehittää suunnitelmallisesti. Työssä tapahtuvan oppimisen tutkimuksessa on korostettu reflektiivisen oppimisen ja palautteen merkitystä ammatillisen osaamisen kehittymisessä (Laine, 2015, s. 6–9). Samoin työelämän oppimisympäristöissä tapahtuva oppiminen edellyttää usein ohjausta ja pedagogista suunnittelua, jotta kokemuksellinen oppiminen muuttuu tietoiseksi osaamisen kehittämiseksi (Tynjälä, 2013, s. 16–19).

Pedagogisen osaamisen vahvistaminen liittyy läheisesti myös edellisessä luvussa tarkasteltuun osaamisen arviointiin. Mikäli osaamista arvioidaan esimerkiksi OKA-mallin avulla osana pelastusjoukkueharjoituksia, arviointi edellyttää selkeitä arviointikriteerejä sekä kykyä antaa rakentavaa ja oppimista tukevaa palautetta. Tällöin harjoitusten suunnittelussa korostuu pedagoginen näkökulma, jossa harjoitukselle asetetaan oppimistavoitteet, arvioidaan osallistujien osaamista ja hyödynnetään harjoituksen jälkeen saatua palautetta toiminnan kehittämisessä.

Laajemmin tarkasteltuna pedagogisen osaamisen vahvistaminen voi tukea koko pelastuslaitoksen harjoitus- ja koulutusjärjestelmän kehittämistä. Kun harjoitusten pedagoginen suunnittelu, osaamisen arviointi ja palautekäytännöt kehittyvät, harjoitustoiminnasta voidaan muodostaa kokonaisuus, joka samanaikaisesti tukee oppimista, tuottaa tietoa osaamisesta sekä vahvistaa pelastustoiminnan suorituskykyä.

Kokonaisuutena tarkasteltuna pedagogisen osaamisen vahvistaminen voidaan nähdä keskeisenä edellytyksenä osaamisperusteisen ohjauksen toteutumiseksi pelastustoimessa. Kun koulutuksen ja harjoittelun pedagogiset rakenteet vahvistuvat, voidaan samalla tukea sekä henkilöstön ammatillista kehittymistä että pelastuslaitosten operatiivisen toiminnan kehittämistä.

### **6.3.3 Henkilöstöjohtamisen vahvistaminen pelastuslaitoksissa**

Tutkimuksen perusteella osaamisen kehittämistä tulisi pelastustoimessa tarkastella nykyistä selkeämmin osana pelastuslaitosten strategista henkilöstöjohtamista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että osaamisen kehittäminen, osaamistiedon hyödyntäminen ja harjoitustoiminnan arviointi kytetään suunnitelmallisesti osaksi pelastuslaitosten johtamisjärjestelmää. Kun osaamisen johtaminen integroidaan henkilöstöjohtamiseen, voidaan osaamiseen liittyvää tietoa hyödyntää sekä operatiivisen suorituskyvyn kehittämisessä että henkilöstön ammatillisen kehittymisen tukemisessa.

Pelastustoimen suorituskky perustuu pitkälti henkilöstön osaamiseen, kokemukseen ja toimintakykyyn. Tästä näkökulmasta osaamisen kehittäminen voidaan nähdä keskeisenä osana pelastuslaitosten henkilöstöjohtamista, sillä kyky vastata vaativiin operatiivisiin tilanteisiin rakentuu ennen kaikkea henkilöstön osaamisen, yhteistyökyvyn ja kokemuksen varaan.

Henkilöstöjohtamisen tutkimuksessa korostetaan inhimillisen pääoman merkitystä organisaatioiden suorituskvyn ja vetovoiman kannalta. Inhimillinen pääoma muodostuu työntekijöiden osaamisesta, kokemuksesta ja kyvystä soveltaa tietoa käytännön työssä. Organisaation menestys riippuu siten merkittävästi siitä, miten hyvin se kykenee kehittämään, hyödyntämään ja säilyttämään henkilöstön osaamista (Viitala, 2020, s. 52–57). Tästä näkökulmasta osaamisen kehittäminen ei ole pelkästään koulutuksen kysymys, vaan keskeinen osa strategista johtamista.

Tietojohtamisen näkökulmasta osaaminen muodostaa keskeisen osan organisaation aineettomasta pääomasta. Osaamisen hyödyntäminen edellyttää rakenteita, joiden avulla tietoa kerätään, analysoidaan ja hyödynnetään päätöksenteossa sekä toiminnan kehittämisessä (Laihonen ym., 2013, s. 47–50). Pelastustoimessa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että osaamisen kehittäminen, osaamistiedon hyödyntäminen ja harjoitustoiminnan arviointi kytetään tiiviisti osaksi pelastuslaitosten johtamisjärjestelmää.

Pelastuslaitoksissa osaamisen suunnitelmallinen kehittäminen voi myös tukea henkilöstön sitoutumista ja työssä pysymistä. Mahdollisuus kehittää omaa osaamista ja osallistua vaativaan ammatilliseen toimintaan vahvistaa työn merkityksellisyyttä ja voi siten parantaa alan vetovoimaa ja pitovoimaa. Henkilöstöjohtamisen tutkimuksessa on todettu, että työntekijöiden kokemus osaamisen kehittymismahdollisuuksista lisää työmotivaatiota ja sitoutumista organisaatioon (Viitala, 2020, s. 168–170). Pelastustoimen toimintaympäristössä tämä näkökulma on erityisen

tärkeä, sillä alan henkilöstörakenne, työvoiman saatavuus ja työuran pituus muodostavat keskeisiä strategisia kysymyksiä pelastuslaitoksille. Osaamisen kehittäminen voidaan siten nähdä paitsi operatiivisen suorituskyvyn myös henkilöstön saatavuuden ja työssä pysymisen kannalta keskeisenä tekijänä.

Kun osaamisen johtaminen kytketään tiiviisti osaksi pelastuslaitosten henkilöstöjohtamista, voidaan samalla vahvistaa sekä pelastustoimen operatiivista suorituskykyä että henkilöstön sitoutumista ja työssä pysymistä. Tällainen lähestymistapa tukee myös ohjeen (SM 2023:28) toimeenpanoa, koska osaamiseen liittyvä tieto ja osaamisen kehittäminen muodostuvat tällöin kiinteäksi osaksi pelastustoimen johtamista.

#### **6.3.4 Viestinnän ja valtakunnallisen ohjauksen kehittäminen pelastustoimessa**

Tutkimuksen perusteella ohjeen (SM 2023:28) toimeenpanon vahvistaminen edellyttää pelastustoimessa nykyistä selkeämpää viestintää sekä vahvempaa valtakunnallista koordinoitua. Kehittämisen kannalta keskeisiä toimenpiteitä olisivat ohjeiden jalkauttamista tukevien viestintäkäytäntöjen vahvistaminen, yhteisten tulkintaohjeiden ja koulutusmateriaalien tuottaminen sekä pelastuslaitosten välisen yhteistyön lisääminen ohjeiden käyttöönotossa. Tavoitteena olisi varmistaa, että valtakunnalliset ohjeet ja niihin liittyvät osaamistavoitteet välittyvät johdonmukaisesti pelastuslaitosten eri tasoille ja että ohjeiden toimeenpanoa tuetaan myös käytännön toimintaa tukevilla rakenteilla.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että ohjeen tunnettavuus pelastuslaitoksissa on kohtalaisella tasolla, mutta ohjeen jalkauttaminen ja siihen liittyvä viestintä eivät ole kaikilta osin tavoittaneet pelastustoimen henkilöstöä. Erityisesti osaamisen arviointiin ja ohjeen käytännön soveltamiseen liittyvät tavoitteet näyttäytyvät tulosten perusteella monin paikoin epäselvinä tai hajanaisina. Tämä viittaa siihen, että normiohjauksen vaikuttavuus ei riipu pelkästään ohjeen sisällöstä, vaan myös siitä, miten ohjeesta viestitään ja miten sen toimeenpanoa tuetaan pelastuslaitoksissa.

Viranomaisohjauksen tutkimuksessa on todettu, että ohjeiden ja suositusten vaikuttavuus edellyttää selkeää viestintää sekä toimeenpanoa tukevia rakenteita toiminnan eri tasoilla. Pelkkä ohjeen julkaiseminen ei vielä johda toiminnan muutokseen, vaan vaikuttavuus syntyy vasta silloin, kun ohjeen tavoitteet tulkitaan, omaksutaan ja kytketään osaksi johtamiskäytäntöjä (Dahler-Larsen, 2005, s. 24–29). Arviointitutkimuksessa on lisäksi korostettu, että ohjausjärjestelmien vaikuttavuus riippuu siitä, miten tuotettu tieto ja ohjaavat periaatteet integroituvat päätöksentekoon ja toiminnan kehittämiseen (Virtanen, 2007, s. 35–38). Tästä näkökulmasta pelastustoimen normiohjauksen vaikuttavuus liittyy olennaisesti myös siihen, miten valtakunnallinen ohjaus, viestintä ja pelastuslaitosten johtamisrakenteet tukevat ohjeiden toimeenpanoa.

Pelastustoimen hallinnollinen rakenne poikkeaa monista muista turvallisuusviranomaisista siinä, että pelastuslaitokset toimivat hyvinvointialueiden organisaatioissa suhteellisen itsenäisinä toimijoina. Vaikka sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä ohjauksesta, valtakunnallinen operatiivinen ohjaus ja kehittäminen tapahtuvat pitkälti hajautetusti pelastuslaitoksissa. Tällainen rakenne voi osaltaan vaikeuttaa valtakunnallisten ohjeiden yhdenmukaista jalkauttamista ja tulkintaa.

Vertailukohtana voidaan tarkastella poliisihallinnon rakennetta, jossa sisäministeriön poliisiosaston ja paikallisten poliisilaitosten välissä toimii valtakunnallinen keskusvirasto, Poliisihallitus. Poliisihallitus toimii poliisihallinnon keskusvirastona ja sen tehtävänä on ohjata, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa valtakunnallisesti sekä varmistaa poliisilaitosten toiminnan yhdenmukaisuus (Laki poliisin hallinnosta 110/1992). Tällainen keskitetty ohjausrakenne mahdollistaa myös operatiivisten ohjeiden, koulutuksen ja kehittämistoiminnan tehokkaamman koordinoinnin (Sisäministeriö, 2023b, s. 17–19).

Pelastustoimen näkökulmasta voidaan perustellusti kysyä, voisiko vastaavanlainen valtakunnallinen koordinaatiomalli tukea myös pelastustoimen ohjauksen, viestinnän ja kehittämistoiminnan yhtenäisyyttä. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että ohjeiden jalkauttaminen ja osaamisperusteisen ohjauksen käyttöönotto edellyttävät selkeämpää valtakunnallista koordinaointia sekä pelastuslaitosten johdon aktiivista roolia muutoksen viestimisessä ja toimeenpanossa.

Viestinnän kehittämisessä keskeistä olisi varmistaa, että uudet ohjeet ja toimintamallit tavoittavat pelastuslaitosten henkilöstön eri tasot. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi valtakunnallisten ohjeiden tueksi tuotettavia koulutusmateriaaleja, yhteisiä tulkintaohjeita sekä pelastuslaitosten välisiä yhteistyörakenteita, joiden avulla ohjeiden käyttöönottoa voidaan tukea käytännön tasolla. Tällainen lähestymistapa tukisi myös osaamisperusteisen ohjauksen tavoitteita ja vahvistaisi pelastustoimen toiminnan yhdenmukaisuutta valtakunnallisesti.

Valtakunnallisen ohjauksen näkökulmasta olisi perusteltua tarkastella myös sitä, millaisia periaatteita pelastustoimessa sovelletaan osaamistiedon keräämiseen ja hyödyntämiseen. Mikäli ohjeiden tavoitteena on yhtenäistää toimintaa valtakunnallisesti, myös osaamisen arvioinnin ja dokumentoinnin käytännöissä tulisi olla riittävästi yhteisiä periaatteita. Yhteisesti jäsennetty osaamistieto tukisi sekä pelastuslaitosten omaa johtamista että valtakunnallista ohjausta ja arviointia. Samalla se vahvistaisi mahdollisuuksia tarkastella pelastustoimen osaamisvalmiutta kokonaisuutena.

Kokonaisuutena tarkasteltuna viestinnän ja valtakunnallisen ohjauksen vahvistaminen voisi merkittävästi tukea ohjeen (SM 2023:28) toimeenpanoa. Kun ohjeiden jalkauttaminen, osaamisen arviointi ja johtamiskäytännöt kytkeytyvät toisiinsa johdonmukaisesti, voidaan samalla vahvistaa

pelastustoimen osaamisperusteisen ohjauksen toteutumista sekä pelastuslaitosten toiminnan yhdenmukaisuutta valtakunnallisesti.

## 6.4 Oma oppiminen ja itsearvio

Opinnäytetyön aihealueen valinta oli minulle luontevaa. Koen itseni pedagogisesti orientoituneeksi pelastusalan toimijaksi, ja osaamisen hallinta sekä siihen liittyvät järjestelmät ja niiden kehittäminen ovat kiinnostaneet minua jo pidempään. Pelastustoiminnan osaamisvaatimusten muutokset sekä osaamisperusteisen ohjauksen korostuminen muodostivat siten luontevan lähtökohdan opinnäytetyölle. Aihe kytkeytyy myös käytännön kehittämistyöhön, jota olen tehnyt pelastuslaitoksella osaamisen hallinnan kehittämisen parissa.

Aiheen rajaaminen tuotti kuitenkin alkuvaiheessa haasteita. Hahmotan itse maailmaa usein kokonaisuuksien kautta, jolloin yksittäisen tutkimusnäkökulman rajaaminen voi tuntua aluksi vaikealta. Uutta ohjetta olisi ollut mahdollista tarkastella useista näkökulmista, kuten operatiivisen toiminnan, koulutuksen, johtamisen tai hallinnollisen ohjauksen kautta. Tutkimusprosessin edetessä rajaus tarkentui kuitenkin osaamisen johtamisen ja tietojohtamisen näkökulmaan. Lopullinen rajaus tuntuu perustellulta, ja samalla aihe jättää tilaa myös jatkotutkimukselle esimerkiksi osaamisen arviointimenetelmien, pedagogisten ratkaisujen tai pelastustoimen valtakunnallisen ohjauksen näkökulmista.

Kirjoittaminen on minulle luonteva työskentelytapa. Olen opiskellut avoimessa yliopistossa aikuiskasvatustiedettä, minkä vuoksi tieteellinen kirjoittaminen, lähteiden käyttö ja tutkimuksellinen ajattelu eivät ole minulle vieraita. Tästä huolimatta opinnäytetyöprosessi kehitti omaa kirjoittamistani edelleen. Erityisesti tutkimuksellisen argumentaation rakentaminen, lähteiden kriittinen tarkastelu sekä tutkimustulosten tulkinta suhteessa teoreettiseen viitekehykseen vahvistivat omaa osaamistani.

Tutkimusprosessin aikana ymmärrykseni osaamisen johtamisesta ja tietojohtamisesta pelastustoimen kontekstissa syveni merkittävästi. Työ vahvisti käsitystä siitä, että osaamisen kehittäminen ei ole ainoastaan koulutuksen järjestämistä, vaan se liittyy laajemmin pelastustoimen johtamisrakenteisiin, tiedon tuottamiseen ja tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa. Erityisesti osaamisen arvioinnin ja harjoitustoiminnan kytkeytyminen osaksi pelastuslaitosten suorituskyvyn kehittämistä nousi työssä keskeiseksi havainnoksi.

Yksi merkittävimmistä oppimiskokemuksista liittyi tekoälyn hyödyntämiseen opinnäytetyöprosessin tukena. Tekoäly voi toimia hyödyllisenä työkaluna esimerkiksi tekstin jäsentelyssä, vaihtoehtoisten ilmaisutapojen etsimisessä sekä ideoinnin tukena. Samalla prosessi korosti kriittisen arvioinnin merkitystä. Tekoälyn tuottamaa sisältöä on tarkasteltava huolellisesti, ja tutkijan vastuulle jää arvioida, mikä ehdotetusta sisällöstä on tutkimuksen kannalta perusteltua ja tarkoituksenmukaista käyttää. Tekoäly ei siten korvaa tutkimuksellista ajattelua, vaan toimii parhaimmillaan sen tukena.

Opinnäytetyöprosessi vahvisti myös omaa ammatillista kasvua pelastusalan päällystötehtäviin. Työ syvensi ymmärrystäni pelastustoimen ohjausjärjestelmästä, osaamisen johtamisesta sekä siitä, miten tutkimuksellinen tieto voi tukea käytännön kehittämistyötä pelastuslaitoksissa. Koen, että opinnäytetyö antoi minulle valmiuksia tarkastella pelastustoimen kehittämiskysymyksiä analyyttisesti ja hyödyntää tutkimustietoa päätöksenteon ja johtamisen tukena.

# LÄHTEET

- Arbetsmiljöverket. (2007/2019). Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning (AFS 2007:7), inklusive ändringar genom AFS 2014:14 och AFS 2019:13. Tukholma. Arbetsmiljöverket.
- Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J., Hill, W. H., & Krathwohl, D. R. (1956). Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals. Handbook I: Cognitive domain. New York: David McKay.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2010). Organising for effective emergency management: Lessons from research. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 357–371. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x> [Viitattu 24.12.2025].
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558> [Viitattu 24.12.2025].
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach* (3rd ed.). Sage.
- Dahler-Larsen, P. (2005). *Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt – menetelmäkäsikirja*. Helsinki. Stakes.
- Dave, R. H. (1970). Psychomotor levels. In R. J. Armstrong (Ed.), *Developing and writing behavioral objectives* (pp. 33–36). Tucson, AZ: Educational Innovators Press.
- Davenport, T. H., & Prusak, L. (1998). *Working knowledge: How organizations manage what they know*. Harvard Business School Press.
- Eskola, J., & Suoranta, J. (2014). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (10. painos). Tampere. Vastapaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (1997). *Tutki ja kirjoita* (15. painos). Helsinki. Tammi.
- Järvensivu, N. (2023). *Pelastustoimen tietojohdamisen nykytila: Kartoittava tutkimus pelastuslaitosten tiedolla johtamisesta ja tiedonhallinnasta* [Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto].
- Kallinen, T., & Kinnunen, T. (2021). *Etnografia*. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/metodimaopetus/> [Viitattu 22.12.2025].
- Korkein hallinto-oikeus. (2024). Päättös 28.10.2024, dnro 439/03.04.04.04.07/2024 (3066/2024).
- Krathwohl, D. R., Bloom, B. S., & Masia, B. B. (1964). Taxonomy of educational objectives. Handbook II: Affective domain. New York: David McKay.

- Kurki, T. (2017). Roolipohjainen resurssienhallinta tiedonhallinnan työkaluna pelastustoimessa (Dissertations in Forestry and Natural Sciences No 254). Itä-Suomen yliopisto.
- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Mylläniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V., & Yliniemi, T. (2013). Tietojohtaminen. Tampere. Tampereen teknillinen yliopisto.
- Laine, P. (2015). Työssä oppiminen ja osaamisen kehittäminen. *Aikuiskasvatus*, 35(1), 4–15.
- Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021.
- Laki poliisin hallinnosta 110/1992.
- Linnolahti, O., Tillander, K., Kokki, E., & Huuskonen, H. (2023). Pelastuslaitosten tiedolla johtamisen strategia ja toimenpiteet 2023–2024. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto.
- Lounais-Suomen aluehallintovirasto. (2021). Korjausmääräys pelastustoimen palvelutasosta LSAVI/5543/2021.
- Lupa- ja Valvontavirasto. (2026). Pelastustoimen valvonta. Lupa- ja valvontavirasto. <https://lvv.fi/pelastustoimi/valvonta> [Viitattu 29.1.2026].
- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2010). Using logic models. In J. S. Wholey, H. P. Hatry, & K. E. Newcomer (Eds.), *Handbook of practical program evaluation* (3rd ed). Jossey-Bass.
- Mulder, M. (2014). Conceptions of professional competence. In S. Billett, C. Harteis & H. Gruber (Eds.), *International handbook of research in professional and practice-based learning* (pp. 107–137). Springer.
- National Fire Chiefs Council. (2020). Operational assurance and performance management framework. London. NFCC.
- Oravainen, M. (2019). Pelastustoiminnan asiakastyytyväisyyden mittaaminen ja menetelmän kehittäminen. Opinnäytetyö ammattikorkeakoulu. Theseus.
- Pelastuslaki 379/2011.
- Pelastusopisto & SPEK. (2021). Kalajoen maastopalon pelastustoiminnan selvitys.
- Pelastusopisto. (2024). PTJ 2.0 ja OKA-analyysi -hanke. Pelastusopisto. <https://www.pelastusopisto.fi/tutkimus-ja-kehitys/hankkeet/ptj-2-0-ja-oka-analyysi-hanke/> [Viitattu 10.3.2026].
- Pelastusopisto. (n.d.). PRONTO – pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmä. <https://www.pelastusopisto.fi/tutkimus-ja-kehitys/pronto/> [Viitattu 12.2.2026].
- Puustinen, A. (2021). Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirja. Pelastusopisto.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Sage Publications.

Sisäministeriö (2022). Pelastustoiminnan suorituskykyvaatimukset. (Sisäministeriön julkaisuja 2022:10).

Sisäministeriö. (2012). Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. (Sisäministeriön julkaisuja 21/2012).

Sisäministeriö. (2023a). Valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle 2023–2026. (Sisäministeriön julkaisuja 2023:1).

Sisäministeriö. (2023b). Arvio poliisin hallinto rakenteesta ja kehittämismahdollisuuksista. (Sisäministeriön julkaisuja 2023:18).

Sisäministeriö. (2023c). Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (Sisäministeriön julkaisuja 2023:28).

Sisäministeriö. (2024). Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023. (Sisäministeriön julkaisuja 2024:1).

Sisäministeriö. (2025a). Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. (Sisäministeriön julkaisuja 2025:14).

Sisäministeriö. (2025b). Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2024. (Sisäministeriön julkaisuja 2025:17).

Hallituksen esitys HE 241/2020 vp. (2020). Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskeviksi lainsäädännöksi.

Suomen Palopäällystöliitto. (2023). Pelastusalan työssäjaksamisen tutkimus.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. (2024). HAKA – henkilökohtainen osaamispäiväkirja. <https://www.palokunta.fi/haka-henkilokohtainen-osaamispäiväkirja>. [Viitattu 15.3.2026].

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (uudistettu laitos). Helsinki. Tammi.

Turun hallinto-oikeus. (2024). Päätös 16.1.2024, H32/2024, pelastustoimen palvelutaso.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Helsinki.

Tynjälä, P. (2013). Toward a 3-P model of workplace learning: A literature review. *Vocations and Learning*, 6(1), 11–36.

Valtioneuvosto (2024). Valtion aluehallinnon uudistus etenee: Uusien virastojen tehtävät linjattu. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/valtion-aluehallinnon-uudistus-etenee-uusien-virastojen-tehtavat-linjattu> [Viitattu 17.1.2026].

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011.

Valtiovarainministeriö. (2022). Haukka – Ohjeiden ja suositusten vaikuttavuuden arvioinnin pilotointi. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. (2023). Haukka-hankkeen vaikuttavuuden arviointi. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. (2024). Valtion lupa- ja valvontavirastouudistus – tavoitteet ja toteutus. Helsinki. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. (2025, 29.12.). Lupa- ja valvontavirasto tukee kasvua ja varmistaa oikeusturvaa koko Suomessa. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/-/lupa-ja-valvontavirasto-tukee-kasvua-ja-varmistaa-oikeusturvaa-koko-suomessa> [Viitattu 29.1.2026].

Vedung, E. (2009). Public policy and program evaluation. Transaction Publishers.

Viitala, R. (2020). Henkilöstöjohtaminen: Keskeiset käsitteet, teoriat ja trendit. Edita.

Virtanen, P. (2007). Arviointi: Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki. Edita.

Vuokko, A., Punakallio, A., Paajanen, T., & Lusa, S. (2020). Pelastushenkilöstön työterveysseuranta: yhteistyö ja käytännöt. Työterveyslaitos.

Wiig, K. M. (2002). Knowledge management in public administration. *Journal of Knowledge Management*, 6(3), 224–239. <https://doi.org/10.1108/13673270210434331> [Viitattu 24.12.2025].

# LIITE 1. Taustoittavan haastattelun kysymykset

Taustoittavan haastattelun tarkoituksena oli syventää ymmärrystä Ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoiminnasta (SM 2023:28) osaamistavoitteiden taustalla olevasta tahtotilasta, oletetusta vaikuttavuuslogiikasta sekä ohjeen toimeenpanon edellytyksistä pelastuslaitoksissa. Haastattelukysymykset laadittiin tukemaan ohjelmateoreettista tarkastelua ja kvantitatiivisen kyselytutkimuksen käsitteellistä rakentamista.

## 1. Tavoitteiden tausta ja muutos

- a. Miksi ohjeessa siirryttiin puhumaan osaamisesta koulutuksen ja harjoittelun sijaan?
- b. Miten tämä muutos heijastaa pelastustoimen toimintaympäristön muutoksia ja työturvallisuuskulttuuria?

## 2. Osaamisen määritelmä ja keskeiset elementit

- a. Mitä konkreettisesti tarkoitetaan ”riittävällä osaamisella” sukellus- ja pintapelastustehtävissä?
- b. Missä määrin paikalliset olosuhteet ja toimintaympäristö tulisi huomioida osaamisvaatimuksia määriteltäessä?

## 3. Toteuttamisen tuki ja ohjaus

- a. Miten valtakunnallinen ohje tukee pelastuslaitoksia osaamisen kehittämisessä ja seurannassa?
- b. Millaisia mittareita tai indikaattoreita työryhmä toivoi laitosten hyödyntävän osaamisen arvioinnissa?
- c. Miten osaamisen arvioinnin yhdenmukaisuus valtakunnallisesti tulisi varmistaa?

## 4. Tietojohtaminen

- a. Mitä tietoa pelastuslaitosten tulisi kerätä, jotta osaamisen kehittymistä voidaan johtaa ja arvioida?
- b. Miten näette tietojohtamisen (esim. tiedon keruu, jakaminen ja analytiikka) roolin ohjeen toimeenpanossa?

- c. Kuinka arvioitte tiedolla johtamisen roolin kehittyvän osaamisen johtamisessa tulevaisuudessa?

#### 5. Vaikuttavuus ja odotukset

- a. Millaisia vaikutuksia toivotaan näkyvän 3–5 vuoden kuluessa esimerkiksi työturvallisuudessa, toimintavalmiudessa, resurssien käytössä tai harjoittelun laadussa?
- b. Mitkä tekijät voivat hidastaa tai estää ohjeen tavoitteiden toteutumista pelastuslaitoksissa?

#### 6. Muutosjohtaminen

- a. Millaisia haasteita arvioitte pelastuslaitoksilla olevan siirtymässä uuteen osaamisvaatimusten malliin?
- b. Mitkä johtamisen keinot (esim. viestintä, osallistaminen, kannustimet) tukevat ohjeen onnistunutta toimeenpanoa?

Haastattelukysymykset toimivat tutkimuksen laadullisen osuuden aineistonkeruun välineenä. Varsinainen aineiston analyysi ja sen tuloksena muodostettu teoriaohjattu sisällönanalyysi on esitetty erillisessä liitteessä (Liite 2). Haastatteluaineiston analyysin pohjalta laadittiin kvantitatiivisen kyselytutkimuksen kysymykset ja väittämät.

## LIITE 2. Teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi ja analyysimatriisi

Liitteessä esitetään taustoittavan haastattelun teoriaohjaava laadullinen sisällönanalyysi analyysimatriisina. Taulukko 4 kuvaa analyysin etenemisen sekä muodostetut pääluokat, jotka toimivat kyselylomakkeen käsitteellisenä perustana.

**Taulukko 4. Teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi ja analyysimatriisi.**

Alkuperäinen ilmaus (esimerkki)	Pelkistetty ilmaus	Alateema	Pääluokka
Jos tavoitetta ei ole, toiminta jää suorittamiseksi.	Ilman osaamistavoitteita toiminta jää suorittamiseksi	Suoriteperusteisuuden ongelma	A
Osaamista voidaan osoittaa myös keikoilla.	Osaamista osoitetaan useissa toimintaympäristöissä	Osaamisen osoittamisen monikanavaisuus	B
Liitteillä pyrittiin konkretiaan.	Liitteet tukevat osaamisvaatimusten konkretisointia	Konkretian tarve	C
Jalkauttaminen koettiin puutteelliseksi.	Ohjeen toimeenpanoon kaivataan tukea	Jalkautuksen puute	D
Osaamistavoitteet määrittävät turvallisen minimitason.	Osaamistavoitteet perustuvat työturvallisuuteen	Turvallisuus perusteluna	E

Tietojohtamiseen ei ole yhtenäisiä välineitä.	Osaamistiedon seurannan järjestelmät puuttuvat	Järjestelmätason puute	F
---	--	------------------------	---

## LIITE 3. Kvantitatiivisen kyselytutkimuksen kysymykset (Webropol)

**Sivu 1.** Hei

Tervetuloa vastaamaan kyselyyn, joka kartoittaa Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28) tunnettavuutta ja vaikuttavuutta pelastuslaitoksissa valtakunnallisesti. Tämä kysely on osa opinnäytetyötäni, jossa selvitän, miten pelastuslaitokset ovat ryhtyneet toteuttamaan ohjeen osaamistavoitteita omassa toiminnassaan. Kyselyn kohderyhmänä on pelastuslaitosten johto, pelastustoimintaa suunnitteleva, johtava ja siihen osallistuva vakituinen henkilöstö pelastuslaitoksissa.

Linkki ohjeeseen: Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan SM 2023:28

Vastaaminen on vapaaehtoista ja anonyymiä. Vastaajan tietoja ei tallenneta. Tuloksia raportoidaan siten, ettei yksittäisiä henkilöitä tai organisaatioita voida tunnistaa. Vastaaminen kestää noin 6–10 minuuttia.

Jos tästä kyselystä tai opinnäytetyöstä herää kysymyksiä, niin voit olla yhteydessä kari.itkonen@edu.pelastusopisto.fi

Kari Itkonen

Pelastusalan päällystötutkinto (AMK) -opiskelija

**Sivu 2.** Pelastuslaitos, jossa työskentelet. Vastausvaihtoehdot: Suomen pelastuslaitokset

**Sivu 3.** Työkokemus pelastusalalla. Vastausvaihtoehdot: 0–5 v / 6–10 v / 11–15 v / yli 15 v

Vastaajan työtehtävä pelastuslaitoksessa. Vastausvaihtoehdot: Johto (pelastusjohtaja / pelastuspäällikkö) / Pelastustoimintaa johtava päällystö (palopäällikkö / palomestari) / Pelastustoimintaa suunnitteleva / kehittävä päällystö (pelastusalan koulutustausta) / Pelastustoimintaa suunnitteleva / kehittävä päällystö (ei pelastusalan koulutustaustaa) / Alipäällystö / Pelastaja

Työkokemus nykyisessä työtehtävässä. Vastausvaihtoehdot: 0–5 v / 6–10 v / 11–15 v / yli 15 v

**Sivu 4.** Kuinka hyvin tunnet Ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28)? Vastausvaihtoehdot: En tunne / Olen kuullut ohjeesta / Tunnen pääperiaatteet / Tunnen sisällön hyvin / Tunnen sisällön erittäin hyvin ja hyödynnän sitä työssäni

**Sivu 5.** Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28). Tunnettavuus. Vastaa alla oleviin väittämiin oman näkemyksesi mukaisesti.

- 1) Ohje on helposti saatavilla organisaatiossamme.
- 2) Ohjeen keskeinen sisältö on ymmärrettävää.
- 3) Ohjeen osaamisvaatimukset ovat selkeitä.
- 4) Tunnen erityisesti ohjeen luvun 5.3 (Osaaminen).

Vastausvaihtoehdot: Likert-asteikolla 0 = En osaa sanoa / en tiedä / 1 = Täysin eri mieltä / 2 = Osittain eri mieltä / 3 = Ei samaa eikä eri mieltä / 4 = Osittain samaa mieltä / 5 = Täysin samaa mieltä

**Sivu 6.** Onko ohje otettu virallisesti käyttöön pelastuslaitoksessanne? Vastausvaihtoehdot: Kyllä / Ei / Osittain / En osaa sanoa

Vastauksen ollessa Ei – jatkokysymys: Keskeisin syy, miksi ohjetta ei ole otettu käyttöön tai tilanne on epäselvä?

Vastausvaihtoehdot: Valtakunnallinen ohjeistus ohjeen soveltamisesta / Ohje ei ole riittävän tunnettu / Osaamisvaatimukset on koettu vaikeiksi / Oma sisäinen ohjeistus on koettu riittäväksi tai paremmaksi / Johtamiskäytännöt ovat epäselvät / Resursseihin liittyvät syyt / En tiedä tai en osaa sanoa / Muu, mikä?

Tämän jälkeen kysely päättyi

Vastauksen ollessa Osittain – jatkokysymys: Miltä osin uusi ohje on otettu käyttöön? Vastausvaihtoehdona avoin kysymys.

**Sivu 7.** Nämä kysymykset koskevat Ohjeen pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28) käyttöönottoa kokonaisuudessaan pelastuslaitoksessasi. Vastaa alla oleviin väittämiin oman näkemyksesi mukaisesti.

- 1) Ohje näkyy sisäisissä ohjeissa ja suunnitelmissa.
- 2) Ohje on huomioitu palvelutasopäätöksessä tai strategisissa asiakirjoissa.

- 3) Käyttöönottoa on tuettu koulutuksella ja viestinnällä.
- 4) Johto on viestinyt ohjeen merkityksestä selkeästi.

Vastausvaihtoehdot: Likert-asteikolla 0 = En osaa sanoa / en tiedä / 1 = Täysin eri mieltä / 2 = Osittain eri mieltä / 3 = Ei samaa eikä eri mieltä / 4 = Osittain samaa mieltä / 5 = Täysin samaa mieltä

Avoin kysymys: Mitkä tekijä ovat tukeneet tai vaikeuttaneet käyttöönottoa?

#### **Sivu 8.**

Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28)  
Osaamistavoitteiden toteutuminen. "Ohjeen tarkoituksena on edistää pelastustoiminnan turvallisuutta ja yhdenmukaistaa ohjeessa käsiteltävää pelastustoimintaa ja sen harjoittelua. Ohjeen antamisen tavoitteena on, että pelastustoiminta ja sen harjoittelu olisi mahdollisimman turvallista ja tehokasta."

Vastaa alla oleviin väittämiin oman näkemyksesi mukaisesti.

- 1) Ohjeen liitteet tukevat osaamisvaatimusten konkretisointia.
- 2) Osaamisvaatimukset ohjaavat harjoittelun suunnittelua enemmän kuin suoritteiden määrät.
- 3) Osaamista arvioidaan muulla kuin suoritemäärillä.
- 4) Osaamista arvioidaan systemaattisesti.
- 5) Osaamista osoitetaan myös hälytystehtävien ja jälkikeskustelujen yhteydessä.
- 6) Osaamisen ylläpito on suunnitelmallista.

Vastausvaihtoehdot: Likert-asteikolla 0 = En osaa sanoa / en tiedä / 1 = Täysin eri mieltä / 2 = Osittain eri mieltä / 3 = Ei samaa eikä eri mieltä / 4 = Osittain samaa mieltä / 5 = Täysin samaa mieltä

Avoin kysymys: Missä osaamisen arvioinnissa tai toteutuksessa on suurimmat haasteet?

#### **Sivu 9.**

Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28) ja tietojohdaminen sekä vaikuttavuus. Vastaa alla oleviin väittämiin oman näkemyksesi mukaisesti.

- 1) Osaamiseen liittyvä tieto on keskitetysti saatavilla.
- 2) Osaamistietoa analysoidaan.

- 3) Johto hyödyntää osaamistietoa päätöksenteossa.
- 4) Osaamistietoa käytetään toiminnan kehittämiseen.
- 5) Ohje on johtanut konkreettisiin muutoksiin käytännöissä.
- 6) Muutokset ovat parantaneet toiminnan laatua.
- 7) Muutokset ovat parantaneet työturvallisuutta.
- 8) Ohjeen vaikutuksia seurataan tietoon perustuen.

Vastausvaihtoehdot: Likert-asteikolla 0 = En osaa sanoa / en tiedä / 1 = Täysin eri mieltä / 2 = Osittain eri mieltä / 3 = Ei samaa eikä eri mieltä / 4 = Osittain samaa mieltä / 5 = Täysin samaa mieltä

Avoin kysymys: Missä kohtaa ohjeen vaikuttavuus katkeaa tai heikkenee?

#### **Sivu 10.**

Muutosjohtaminen ja koettu vaikuttavuus. Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan (SM 2023:28) on muuttanut tapaa ohjata pelastustoimintaa suhteessa vanhaan 2007 julkaistuun ohjeeseen. Miten tämä muutos mielestäsi näkyy pelastustoiminnassa? Vastaa alla oleviin väittämiin oman näkemyksesi mukaisesti.

- 1) Muutoksen tarve ja tavoitteet on viestitty selkeästi.
- 2) Henkilöstö on sitoutunut uusiin osaamisvaatimuksiin.
- 3) Ohje on vaikuttanut myönteisesti toiminnan laatuun.
- 4) Ohje on parantanut sukellus- ja pintapelastustoiminnan turvallisuutta.

Vastausvaihtoehdot: Likert-asteikolla 0 = En osaa sanoa / en tiedä / 1 = Täysin eri mieltä / 2 = Osittain eri mieltä / 3 = Ei samaa eikä eri mieltä / 4 = Osittain samaa mieltä / 5 = Täysin samaa mieltä

Avoin kysymys: Mitä konkreettisia hyötyjä tai haasteita olet havainnut?

## LIITE 4. Kyselytutkimuksen avoimien kysymysten teoriaohjaava sisällönanalyysi

Liitteessä esitetään kyselytutkimuksen avoimien kysymysten teoriaohjaava laadullinen sisällönanalyysi. Taulukossa 5 kuvataan analyysin eteneminen alkuperäisistä ilmauksista pelkistettyihin ilmauksiin, alaluokkiin ja edelleen yläluokkiin. Analyysi jäsentää vastaajien kokemusten perusteella ohjeen (SM 2023:28) toimeenpanoon liittyviä keskeisiä tekijöitä pelastuslaitoksissa.

**Taulukko 5. Kyselytutkimuksen avoimien kysymysten teoriaohjaava sisällönanalyysi.**

Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka
'Rastit ruutuun riittävät.'	Määrä korvaa laadun	Suoritekeskeisyys	Osaamisen arvioinnin systemaattisuuden puute
'Kirjaustietoja ei seurata.'	Tietoa ei analysoida	Seurannan puute	Tietojohtamisen katkos
'Ei selkeää vastuuhenkilöä.'	Vastuut epäselvät	Johtamisrakenteen puute	Muutosjohtamisen ja jalkauttamisen haasteet
'Harjoituspaikat puuttuvat.'	Infrastruktuurirajoite	Rakenteellinen este	Rakenteelliset ja resurssiperusteiset esteet
'Ohje on monitulkintainen.'	Sisällöllinen epäselvyys	Tulkinnanvaraisuus	Ohjeen tulkinnanvaraisuus

## LIITE 5. Tekoälyn käyttö opinnäytetyössä

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovellusta ChatGPT (OpenAI), versio GPT-5.3.

Tekoälyä on käytetty opinnäytetyöprosessin aikana taustatiedon kartoittamisen, näkökulmien jäsentämisen sekä tekstin kielellisen muokkauksen tukena. Tekoälyä on hyödynnetty tutkijan tuottaman tekstin muotoilussa, rakenteen selkeyttämisessä ja joidenkin käsitteellisten kokonaisuuksien tarkentamisessa. Tekoälyä ei ole käytetty tutkimusaineiston analysointiin eikä tutkimustulosten tuottamiseen, vaan sitä on käytetty kirjoittamisen ja ajatteluprosessin tukivälineenä.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.