

**MITEN PELASTUSLAITOS VOI TUKEA KUNTIEN OMIEN STRATEGIOIDEN
MUKAISTA TURVALLISUUSTYÖTÄ?**

10. Turvallisuusjohdon
koulutusohjelma
Teknillinen korkeakoulu
Koulutuskeskus Dipoli
Tutkielma 23.2.2010
Veli-Pekka Ihamäki

AALTO-YLIOPISTON TEKNILLINEN KORKEAKOULU, KOULUTUSKESKUS DIPOLI

Kurssi – Kursen – Course 10. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma		Tutkinto – Exam – Degree
Tekijä – Författare – Author Ihamäki, Veli-Pekka		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Miten pelastuslaitos voi tukea kuntien omien strategioiden mukaista turvallisuustyötä?		
Työn ohjaajat – Handledarer – Instructors Kimmo Kohvakka, Markku Haiko ja Markku Takala		
Työn laji – Arbetets art – Level Tutkielma	Aika – Datum – Month and year Helmikuu 2010	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 29 sivua
Kieli – Språk – Language Suomi		
Tiivistelmä Referat Abstract		
<p>Tutkielman ongelmanasettelu on kaksijakoinen. Ensinnäkin pyritään hakemaan vastausta siihen, että mihin strategiaprosessiin pelastuslaitoksen tulisi osallistua ja mitä strategiaa noudattaa: isäntäkunnan, kaikkien osakaskuntien vai alueen pelastustoimen omaa strategiaa. Toiseksi pyritään kuvaamaan ja perustelemaan ratkaisuja miten pelastuslaitos voi tukea kuntien strategioihin kirjattuja tavoitteita. Kolmantena aiheena tutkielmassa sivutaan nykyistä tilannetta jossa, pelastuslaitos on isäntäkunnan strategiavalmistelua lukuun ottamatta sivussa kuntien strategiavalmistelusta, vaikka kunnat vastaavat edelleenkin pelastustoimesta.</p> <p>Pelastustoimea ohjaava strateginen kenttä on monijakoinen. Toisaalta ohjaavana strategiana on pelastuslaitoksen isäntäkunnan strategia. Toisaalta myös muiden osakaskuntien strategiat ovat merkittäviä. Lisäksi alalla on vahva säädöksiin toteutettu keskushallinto-ohjaus. Pelastuslain mukainen alueen pelastustoimen palvelutasopäätös on konkreettisin ilmentymä pelastuslaitoksen strategiasta.</p> <p>Kuntien turvallisuustyötä ohjataan paikallisen turvallisuussuunnittelun ohjeistuksella. Merkittäviä poikkihallinnollisia valtioneuvoston periaatepäätöksiä ovat olleet Arjen turvaa ja Turvallinen elämä jokaiselle, eli 1. ja 2. sisäisen turvallisuuden ohjelmat.</p> <p>Esimerkkeinä pelastuslaitoksen mahdollisuuksista tukea kuntien strategioiden mukaista turvallisuustyötä kuvataan paikallinen turvallisuussuunnittelu sateenvarjomaisesti suunnitellut ja hankkeet kokoavana työkaluna, pelastuslaitoksen yhteistyö maankäytön suunnittelijoiden kanssa, turvallisuusprosessi merkittävässä rakennushankkeessa sekä turvallisuuskumppanuus turvallisuusviestinnässä.</p> <p>Johtopäätöksiä todetaan, että paras tapa ottaa huomioon alueen kaikkien kuntien strategiat on käyttää niitä pohjana palvelutasopäätöstä valmisteltaessa. Jatkossa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, millä tavoin kunnat ottaisivat pelastustoimen näkemykset huomioon omassa strategiatyössään.</p> <p>Pelastuslaitoksen alueella olevien kuntien toimintaympäristö ja turvallisuusriskit ovat erilaiset. Siksi kuntien turvallisuusstrategioita tukevat toimenpiteetkin voivat olla erilaisia. Palvelutasopäätöksen turvallisuutta edistävä tavoite on sama, mutta palvelutuotteet vaihtelevat. Saattaa olla, että pelastuslaitoksen seuraavassa palvelutasopäätöksessä tulee alueellinen erilaistuminen ottaa vahvemmin esille ennalta ehkäisevien toimien palvelutasosta päätettäessä.</p>		
Avainsanat - Nyckelord - Keywords Pelastustoimi, paikallinen turvallisuustyö, kuntastrategiat		
Säilytyspaikka - Förvaringställe – Where deposited Aalto-yliopiston Otaniemen kampuskirjasto. Tutkielma julkaistaan myös Aalto-yliopiston teknillisen korkeakoulun elektronisessa julkaisusarjassa		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information Opponentti: Erkki Badermann		

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
2. Tutkimusongelma	2
3. Pelastustoimi Suomessa	2
3.1.Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos	3
3.2.Omistajapolitiikka pelastustoimessa.....	4
4. Toimintaa ohjaavat strategiat.....	5
4.1.Pelastustoimen strateginen kenttä.....	5
4.2.Espoo-strategia	6
4.3.Turvallisuustyön näkyminen kuntien strategioissa	7
4.4.Länsi-Uudenmaan pelastustoimen palvelutaso 2009 - 2013.....	10
4.4.1.Palvelutasopäätöksen 2009–2013 valmistelu	11
4.4.2.Viestintäongelma?.....	12
5. Kuntien turvallisuustyötä edistävät ohjelmat sekä toimeenpanon ja seurannan organisointi.....	13
5.1.Turvallisuustalkoot – kansallinen rikosentorjuntaohjelma	14
5.2.Arjen Turvaa - ensimmäinen sisäisen turvallisuuden ohjelma	15
5.3.Turvallinen elämä jokaiselle - toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma	16
5.4.Paikallinen turvallisuussuunnittelu.....	18
5.4.1.Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -työryhmä.....	18
5.4.2.Järjestöjen osallistuminen paikalliseen turvallisuussuunnitteluun	19
5.4.3.Turvallisuussuunnittelun kehittämisen ohjaus- ja seurantaryhmä.....	20
5.5.Kaupunkien turvallisuusohjelma -hanke	20
6. Esimerkkejä pelastuslaitoksen keinoista tukea kuntien turvallisuustyötä.....	21
6.1.Paikallinen turvallisuussuunnittelu sateenvarjona.....	21
6.2.Pelastuslaitoksen yhteistyö maankäytön suunnittelijoiden kanssa.....	22
6.3.Turvallisuusprosessi merkittävässä rakennushankkeessa	23
6.4.Turvallisuuskumppanuus turvallisuusviestinnässä.....	23
7. Johtopäätöksiä ja pohdintaa	23
8. Jatkopohdintaa.....	27
9. Lähteet	28

1. Johdanto

Turvallisuusjohdon koulutusohjelma on Teknillisen korkeakoulun (TKK) aikuiskoulutusyksikön (koulutuskeskus Dipoli) järjestämä täydennyskoulutusohjelma. Se on korkeakoulutasoinen, kaikki yritysturvallisuuden osa-alueet kattava koulutuskokonaisuus. Ohjelman tavoitteena on lisätä organisaation turvallisuudesta vastaavan johdon ammatillista osaamista ja näkemystä, valmiuksia riskien hallintaan ja kykyä kehittää kokonaisvaltaisesti organisaationsa toimintavarmuutta. Ohjelma koostuu neljästätoista 2-3 päivän mittaisesta lähiopetusjaksosta, 4-5-päiväisestä kurssimatkasta ja päätösseminaaripäivästä. Turvallisuusjohdon koulutusohjelmaan voivat hakeutua akateemisen tai amk-/opistotasaisen tutkinnon suorittaneet ja noin viisi vuotta turvallisuus- ja riskienhallintatehtävissä toimineet henkilöt. Koulutus on suunnattu turvallisuusjohdolle, joka tarvitsee laaja-alaisen näkemyksen turvallisuusjohtamisesta ja on kiinnostunut yritysturvallisuuden kokonaisvaltaisesta kehittämisestä sekä oman ammattitaidon lisäämisestä. Koulutusjaksojen välillä tehdään soveltavia harjoituksia, suoritetaan kaksi tenttijä ja tehdään kirjallinen lopputyö -tutkielma. Ohjelma kestää noin puolitoista vuotta, ja sen laajuus on yhteensä 40 opintopistettä. 1.-9. turvallisuusjohdon koulutusohjelmissa on opiskellut yli 300 henkilöä. (10. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma 2010).

Tämä tutkielma on 10. turvallisuusjohdon koulutusohjelman lopputyö. Aiheen valinta on otettu työpaikkani Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksestä 2009-2013. Siinä esitetyn pelastuslaitoksen tasapainotetun strategian mukaisesti poliittisen päätöksentekijän, kansalaisen ja asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna yhtenä kriittisenä menestystekijänä on tutkielman otsikon mukainen tavoite: tukea kuntien omien strategioiden mukaista turvallisuustyötä.

Haluan esittää parhaimmat kiitokseni tutkielmani ohjaajille: toimitusjohtaja Kimmo Kohvakka Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöstä SPEKistä, kehittämisjohtaja Markku Takala Espoon kaupungin kehittämis- ja tutkimusyksiköstä sekä kehittämisspäällikkö Markku Haiko Kuntaliitosta. Kukin ohjaajista on hyvin perehtynyt tutkielmani aihepiiriin. Markku Takala erityisesti strategiatyön sekä Kimmo Kohvakka ja Markku Haiko kuntien turvallisuustyön osalta. Keneltäkään en saanut valmiita vastauksia, mutta henkistä sparrausta ja ajatusten testilaboratoriota sitäkin enemmän. Kiitos!

2. Tutkimusongelma

Päätöksenteko ja toiminnan ohjaus kunnissa on entistä vahvemmin strategista työtä. Strategisella suunnittelulla, johtamisella tai ajattelulla pyritään hallitsemaan kuntapalvelujen laajaa kokonaisuutta ja kohdentamaan resursseja entistä tuottavammin. Strategialla tarkoitetaan tietoista suunnanvalintaa. Kestoltaan kuntien strategiat laaditaan tyypillisesti vähintään valtuustokauden mittaisiksi. Strategiaprosessi vaihtelee kunnittain ja on usein kunnanjohtajan luomus. Strategiaprosessissa kuntiin ei välttämättä muodostu yhtenäistä määriteltyä kieltä ja johtamistapaa. (Rannisto 2005)

Pelastuslaitoksen lisäksi myös kuntien tulee tehdä turvallisuutta parantavaa, ennalta ehkäisevää työtä alueellaan. Kuntaliiton linjauksessa liiton ja kuntien turvallisuustyölle (Haiko 2003) suositellaan, että turvallisuusasiat liitetään osaksi kunnan normaalia johtamista.

Tämän tutkielman ongelmanasettelu on kaksijakoinen. Ensimmäkin pyritään hakemaan vastausta siihen, että mihin strategiaprosessiin pelastuslaitoksen tulisi osallistua ja mitä strategiaa noudattaa: isäntäkunnan, kaikkien osakaskuntien vai alueen pelastustoimen omaa strategiaa. Toiseksi pyritään kuvaamaan ja perustelemaan ratkaisuja miten pelastuslaitos voi tukea kuntien strategioihin kirjattuja tavoitteita. Presidentti John. F. Kennedyn 20.1.1961 pitämää kuuluisaa virkaanastujaispuhetta mukaillen pelastustoimenkin tulisi kysyä itseltään mitä se voi tehdä kunnalle. Kolmantena aiheena tutkielmassa sivutaan nykyistä tilannetta jossa, pelastuslaitos on isäntäkunnan strategiavalmistelua lukuun ottamatta sivussa kuntien strategiavalmistelusta, vaikka alueellinen pelastustoimi on edelleenkin yksi kunnallisista toimijoista.

3. Pelastustoimi Suomessa

Pelastustoimen organisoinnissa Suomessa tapahtui merkittävä muutos vuonna 2004, jolloin syntyi alueellinen pelastustoimi. Toiminta on uudistuksen jälkeen edelleenkin kunnallista, mutta pelastuslain mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi) (PeL 2003 3§; Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista 2002). Pelastustoimen hoitamista varten alueella tulee olla pelastuslaitos (PeL 5§). Käsitteellisesti "alueen pelastustoimi" ja "pelastuslaitos" eivät ole sama asia, mutta esimerkiksi tässä tutkielmassa termejä voi käyttää ristiin ilman että virhe olisi merkittävä. Yleensä pelastuslaitos on organisoitu yhden kunnan alaisuuteen, joka on ns. isäntäkunta, ja periaatteessa pelastuslaitos toimii isäntäkunnan strategisen ohjauksen suuntaisesti. Suomen 22 pelastuslaitoksesta 19 on isäntäkuntamallisia. Kaksi pelastuslaitosta - Päijät-Hämeen

pelastuslaitos ja Lapin pelastuslaitos - on organisoitu osaksi maakuntahallintoa. Helsingin pelastuslaitos on myös lain tarkoittama alueellinen pelastustoimi, mutta se huolehtii vain yhden kunnan pelastustoimesta, kuten se teki ennen alueellisen pelastustoimen järjestelmääkin.

Alueellisten pelastustoimien tehtävät tulevat pääosin pelastuslaista ja -asetuksesta, mutta tehtäviä on annettu myös muussa lainsäädännössä. Pelastuslain mukaan tehtäviin kuuluu onnettomuuksien ennalta ehkäisy, pelastustoiminta sekä väestönsuojelu. Lisäksi pelastuslaitos voi toimia palvelun tuottajana esimerkiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain mukaisessa sairaankuljetus- ja ensihoitotoiminnassa, jos siitä erikseen sovitaan.

3.1. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos

Länsi-Uudenmaan pelastustoimen yhteistoimintasopimuksen mukaisesti alueen pelastustoimen hallinnosta vastaa Espoon kaupunki, jonka ylläpitämä Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos vastaa pelastuslain mukaisten tehtävien hoitamisesta Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueella. Yhteensä alueella on 12 kuntaa: Hanko, Inkoo, Espoo, Karjalohja, Karkkila, Kauniainen, Kirkkonummi, Lohja, Nummi-Pusula, Raasepori, Siuntio ja Vihti. Näistä kaupunkeja ovat Hanko, Espoo, Karkkila, Kauniainen, Lohja ja Raasepori. Pelastuslaitos on kuntalain tarkoittama kunnallinen liikelaitos, ja se on osa Espoon teknisen ja ympäristön toimialaa. Pelastuslaitosta johtaa pelastusjohtaja, joka on palvelutuotantojohtajan ja edelleen teknisen toimen johtajan alaisuudessa. Yhteistoimintasopimuksen mukainen Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen neuvottelukunta koostuu kaikista sopijakuntien kunnanjohtajista tai heidän määräämistään. Neuvottelukunta on sopijakuntien välinen neuvoa-antava yhteistyöelin, jonka puheenjohtajana on Espoon kaupunginjohtaja ja varapuheenjohtajana Lohjan kaupunginjohtaja.

Luottamuselinorganisaationa toimii pelastuslaitoksen johtokunta, joka on Espoon kaupunginhallituksen ja edelleen kaupunginvaltuuston alainen kymmenjäseninen liikelaitoksen johtokunta. Jäsenistä kuusi valitaan Espoosta, Kirkkonummelta ja Kauniaisista (Espoon palvelualue), kaksi Lohjalta, Karjalohjalta, Karkkilasta, Nummi-Pusulasta, Siuntiosta ja Vihdistä (Lohjan palvelualue) sekä kaksi Hangosta, Inkoosta ja Raaseporista (Raaseporin palvelualue). Espoo nimeää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Varapuheenjohtaja valitaan Lohjan palvelualueen edustajista (Länsi-Uudenmaan pelastustoimen yhteistoimintasopimus 2002).

3.2. Omistajapolitiikka pelastustoimessa

Kuntaliiton asiakirjassa "omistajapolitiikka pelastustoimessa" (Haiko & Paloposki 2007) on nimensä mukaisesti pohdittu pelastustoimen omistajapolitiikkaa. Asiakirja on laadittu marraskuussa 2006 pidetyn pelastustoimen omistajafoorumin kokouksen aloitteesta. Omistajafoorumi on Kuntaliiton organisoima, noin kaksi kertaa vuodessa kokoontuva foorumi jossa pelastusjohtajat edustavat kaikkia Suomen pelastuslaitoksia ja muutamat kunnanjohtajat tai muut kunnassa pelastustoimen ohjauksesta vastaavat virkamiehet Suomen kuntia. Lisäksi edustettuna on mm. sisäasiainministeriön pelastusosasto ja kuntatyönantaja KT.

Asiakirjassa todetaan, että toisaalta alalle tyypillistä on suhteellisen vahva keskusjohtoisuus. Sisäasiainministeriön valmistelemat säädökset ja ministeriön suoraan antamat ohjeet ja määräykset sanelevat pitkälti pelastuslaitoksen tehtävät ja toteuttamistavat. Toisaalta pelastustoimen järjestäminen on kuntien vastuulla, ja nämä myös rahoittavat toiminnan. "Omistajaohjauksen ydin on siinä, että koko päätöksentekoketju sitoutuu kunnan johdon määrittelemiін tavoitteisiin ja toimii näiden tavoitteiden mukaisesti" (Haiko & Paloposki 2007). Asiakirjassa todetaan kohdassa Toiminnan tavoitteiden määrittely, että "toiminnalliset tavoitteet lähtevät koko kunnan strategisista tavoitteista, joita sektorikohtaiset tavoitteet syventävät ja tukevat". Hieman myöhemmin todetaan, että "Palvelutuotannosta vastaavat yksiköt järjestävät toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla omistajan asettamien tavoitteiden puitteissa (Haiko & Paloposki 2007:4). Eli omistajan tulee määritellä tahtotila mihin tulisi päästä, ja pelastuslaitos ratkaisee menetelmät tavoitteeseen pääsemiseksi. Pelastustoimen tehtävät on määritelty pelastustoimen alueelle, ei yksittäiselle kunnalle, joten omistaja tarkoittaa kaikkia alueen kuntia. Isäntäkuntamallissa yksittäinen, yleensä alueen suurin kunta hoitaa sopimuksen nojalla tehtäviä yhden tai useamman kunnan puolesta. Tällöin esimerkiksi lauta- tai johtokunta on osa isäntäkunnan luottamuselinorganisaatiota. Näin on tilanne Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksenkin kohdalla. Yhteisen toimielimen hallintoa ja päätöksentekoa järjestettäessä on tavoitteena oltava kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien mahdollisimman tasavertainen asema toiminnan sisällöstä, tavoitteista ja kehittämisestä päätettäessä. Isäntäkunnan erityisasema tulisi rajata vain toiminnan käytännön järjestämiseen. Kuntien tasavertaisen aseman saavuttamiseksi voi olla perusteltua delegoida päätöksentekoa laajalti yhteislautakunnalle. Tämän lisäksi on mahdollista esimerkiksi sopia, että merkittävistä investoinneista sovitaan kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien kesken tai ettei isäntäkunnalla ole otto-oikeutta

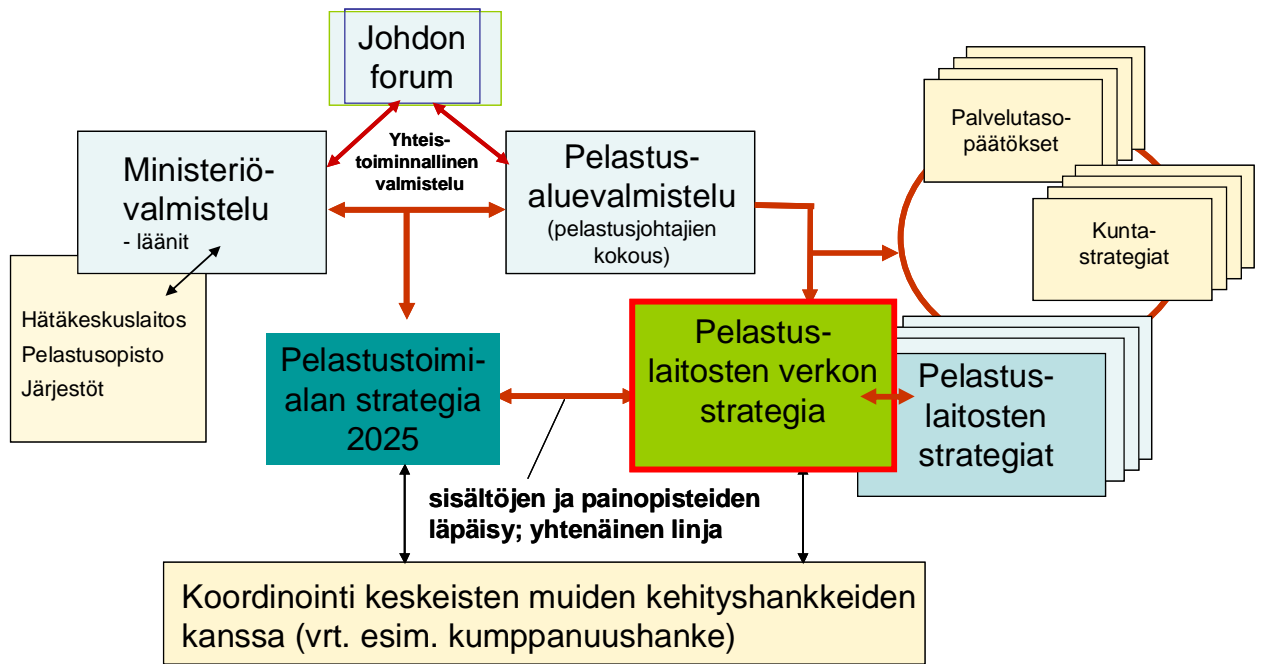
yhteislautakunnan päätöksiin (Haiko & Paloposki 2007:5). Kuntalain mukainen kunnallinen liikelaitos on yleistynyt tulosityksikkömuodoksi monilla pelastustoimen alueilla. Liikelaitosmallin odotetaan vahvistavan yhteislautakunnan - eli johtokunnan - roolia, parantavan kuntien tasavertaista asemaa, jättevöittävän toimintaa sekä parantavan hallinnon ja talouden läpinäkyvyyttä. Tällöin liikelaitoksen johtokunnalla on keskeinen rooli laitoksen johtamisessa.

4. Toimintaa ohjaavat strategiat

Seuraavassa on tarkasteltu pelastustoimea eri tavoin ohjaavia strategioita, sekä miten turvallisuustyö näkyy alueen eri kuntien strategioissa.

4.1. Pelastustoimen strateginen kenttä

Pelastustoimen tehtävät määritellään pelastuslaissa ja -asetuksessa sekä myös muussa lainsäädännössä. Valtakunnallisesti eri toimialojen ja ministeriöiden yhteensovittamisesta sekä kehittämisestä vastaa sisäasiainministeriö. Alueen pelastustoimea, palvelutasoa ja toimintaa valvoo valtion paikallishallinto eli aluehallintovirastot. Aiemmin tästä tehtävästä vastasivat lääninhallitukset, mutta valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä lääninhallitukset lakkautettiin ja tilalle tulivat aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastot. Koulutuksesta huolehtii Pelastusopisto. Pelastustoimen käytännön järjestämisvastuu on kunnilla, jotka useimmiten ovat sopimuksella antaneet hallinnon järjestämisen yhden isäntäkunnan harteille. Pelastuslaitokset muodostavat vahvan verkoston, joka on syntynyt Kuntaliiton ja pelastuslaitosten yhteisessä Kumppanuushankkeessa. Lisäksi alalla toimii useita järjestöjä ja vapaaehtoisia yhdistyksiä. Näistä toimijoista ja niiden ohjaus-, valvonta- ja johtosuhdekytkennöistä muodostuu varsin moniulotteinen, kuvan 1 mukainen strateginen kenttä.



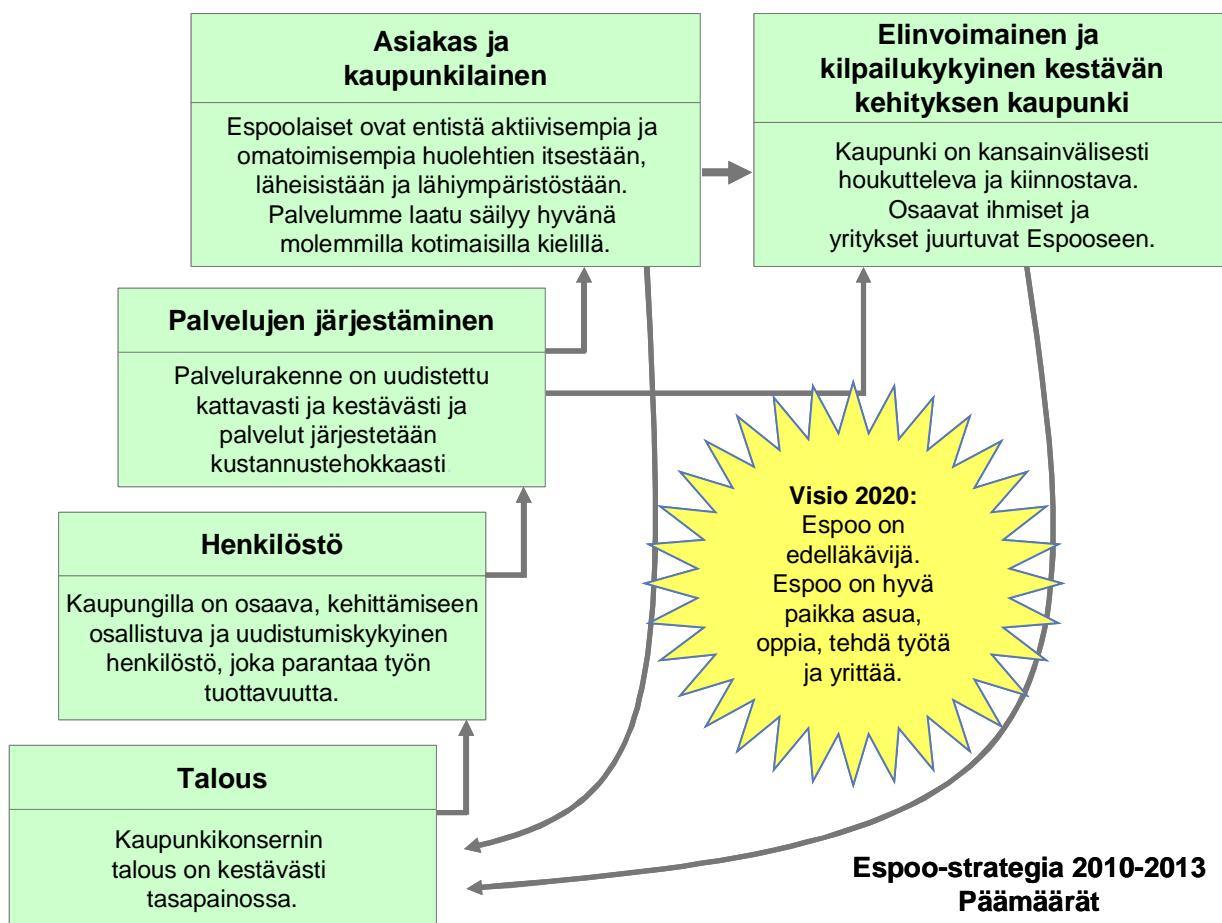
Kuva 1: pelastustoimen strateginen kenttä (Vähäsalo 2009)

4.2. Espoo-strategia

Espoo-strategia laaditaan valtuustokausittain. Nyt voimassa oleva strategia on hyväksytty Espoon kaupunginvaltuustossa 7.9.2009. Espoo-strategia "määrittää kaupungin kehittämisen suuntaviivat lähivuosiksi. Visio, toiminta-ajatus ja arvot yhdessä pidemmän aikavälin päämäärien ja tulostavoitteiden kanssa kuvaavat sitä, millaiseksi Espoota halutaan kehittää" (Espoon verkkosivut 10.10.2009). Muiden kuntastrategioiden tavoin kyse on suunnitelmallisesta suuntaviivojen asettamisesta.

Espoo-strategian laadintamalli on uudistunut, vuosien 2010 - 2013 strategia on laadittu uudistetulla strategiamallilla. "Keskeisimmät uudistukset liittyvät Espoo-strategian tiivistämiseen ja sen toimeenpanemiseksi käyttöönotettuihin toimiala- ja tulosityksikkötasoisin tuloskortteihin. Uudistetulla strategiamallilla on tarkoitus vahvistaa Espoo-strategian ohjausvaikutusta ja samalla antaa tilaa toimialojen ja tulosityksiköiden strategiatyölle. Strategiaprosessilla tavoitellaan Espoo-strategian nopeaa ja yhtenäistä toimeenpanoa toimialoilla, yhtenäisten tuloskorttien ja käsitteiden käyttöä sekä vuorovaikutuksen lisäämistä eri organisaatiotasolla. Espoo-strategia 2010 - 2013 on fokusoitu huomioiden talouden heikentynyt tilanne ja se on luonteeltaan selviytymisstrategia"

(Espoo-strategia 2009 - 2013, 2009:2). Strategiaan liittyvät tulostavoitteet hyväksytään erikseen vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä.



Kuva 2: Espoo-strategia 2010-2013, näkökulmat ja strategiset päämäärät (Espoo strategia...2010-2013)

4.3. Turvallisuustyön näkyminen kuntien strategioissa

Turvallisuusasioiden paikka Länsi-Uudenmaan alueen kuntien strategioissa vaihtelee. Seuraavassa on kuvattu miten turvallisuustyö on otettu huomioon Espoon, Karkkilan, Kirkkonummen, Lohjan, Nummi-Pusulan ja Raaseporin strategioissa.

Espoo-strategiassa, Espoo-vision selitystekstissä todetaan että Espoon historiallinen perinne, vaihteleva luonto, merellisyys, viihtyisät asuinalueet ja toimivat yhteydet muodostavat kaupunkikeskusten jäsentämän turvallisen kaupunkiympäristön". Valtuustokauden tavoitteeksi kohtaan Asiakas ja kaupunkilainen on kirjattu "Espoolaiset kokevat asuinalueensa, yhteisönsä ja kaupunkikeskukset turvallisina" (Espoo strategia... 2010-2013). Ratkaisu on pelkistetty ja

tehokas. Espoon strategiamallin mukaisesti kunkin toimialan ja tulosyksikön pitää omissa tuloskorteissaan hakea tavoitteita ja keinoja jotka tukevat tätä valtuustokauden tavoitetta. Näin turvallisuudesta tulee toimintaan sisään leivottu.

Karkkilan kaupungin visiossa 2030 todetaan Karkkilasta muun muassa että "Karkkila tarjoaa turvallisen ja luonnonläheisen kasvu- ja elinympäristön hyvien liikenneyhteyksien varrella Etelä-Suomen metropolialueella" (Karkkilan verkkosivut 2010). Karkkilan strategiaan kuuluvassa elinkeino-ohjelmassa on tunnistettu merkittävimpiä muutoksia yritysten toimintaympäristössä. Yksi listatuista kohteista on turvallisuusriskien hallinta, alakohtinaan "ympäristöriskit kasvavat, "turvallisuus vetovoimatekijäksi" ja "kestävä kehitys" (Karkkilan...2007:12). Elinkeino-ohjelmassa on viisi päätavoitetta, joiden saavuttamiseksi toteutetaan kehittämistoimenpiteitä eri tahojen yhteistyönä. Valitut päätavoitteet ovat seuraavat: Positiivinen maine ja vetovoimainen kaupunki, kilpailukykyinen yritys-elämän toimintaympäristö, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen, teknologiateollisuuden kilpailukyvyn parantaminen sekä kaupunkikeskustan ja kaupallisten palvelujen kehittäminen. Nämä oli edelleen pilkottu toimenpiteiksi sekä määritelty aikataulut, mittarit ja vastuutahot. Yksikään toimenpide ei liittynyt "turvallisuuden saamiseksi vetovoimatekijäksi" tai "kasvu- ja elinympäristön turvalliseksi tekemiseen". Karkkilan teknisen ja ympäristön toimialan visiossa tavoiteltiin myös turvallista ja viihtyisää kasvu- ja asuin ympäristöä. Strategisista päämääristä lähinnä yksi tuki tätä tavoitetta: kaupungin yleisten alueiden, puistojen ja katujen yleisilmeen kohentaminen.

Kirkkonummen kunta- ja palvelustrategiassa visiona on, että "Kirkkonummi on turvallinen, luonnonläheinen monipuolinen, hyvien palvelujen kunta lähellä pääkaupunkia. Rakennamme tulevaisuutta osaavien kuntalaisten, kehittyvän yritystoiminnan ja yhteistyön varaan" (Kirkkonummen... 2006). Kunnan strategia on rakennettu tasapainotettuun malliin, jossa näkökulmia ovat "kehittyvä Kirkkonummi Helsingin seudulla", "uudistuva palveluverkko", "sitoutunut ja osaava henkilöstö" sekä "tasapainoinen talous". "Kehittyvä Kirkkonummi Helsingin seudulla" -näkökulman yhtenä päämääränä on "väestön hyvä elämä", ja kriittisenä menestystekijänä sille "Hyvinvointia edistävä ja turvallinen ympäristö". Tavoitteeseen pyritään mm. kaavoituksen, liikenteellisten ratkaisujen ja palvelujen suunnittelun koordinaatiolla". Turvallisuus nousee esille myös elinympäristön turvallisuudessa, toimitilaturvallisuudessa ja ympäristöturvallisuudessa.

Lohjan kaupungin verkkosivuilta strategiat ja kehityssuunnitelmat -alakohdassa oli helmikuun alussa 2010 22 erilaista strategiaa kehityssuunnitelmaa ja ohjelmaa. Näistä keskeisin oli

kaupunkistrategia 2009–2013 (Lohjan...2009). Arviossa toimintaympäristön asettamista uhista ja mahdollisuuksista oli tunnistettu muun muassa vanhusväestön lisääntyminen, mutta tätä ei ollut otettu erityisenä turvallisuusongelmana. Mahdollisuutena oli tuotu esille, että "Lohjan turvallisuustilanne on kokonaisuutena verraten hyvä, mikä antaa hyvän imagollisen pohjan kaupungin maineen rakentamiselle". Muiden kuntien tavoin myös Lohja arvotti turvallisuuden osaksi visiotaan: "Lohja tarjoaa hyvän asuin- ja elinympäristön kaikenikäisille ihmisille. Monipuoliset palvelut, hyvät liikenneyhteydet, turvallisuus ja ainutlaatuinen järvi- ja harjuluonto ympäristöineen tekevät Lohjasta houkuttelevan". Strategian alakohdassa "elämisen laatu" oli turvallisuutta käsitelty esimerkillisen laajasti ja kokonaisvaltaisesti: "Lohjalaisten turvallisuuteen vaikutetaan ennakoivalla riskienhallinnalla, yhteisöllisyyttä yhteistyössä kolmannen sektorin ja asukasyhdistysten kanssa edistämällä sekä suunnittelemalla ja mitoittamalla uusi infrastruktuuri turvallisuutta edistävällä tavalla". Tavoitteena tällä kaikella on terveellinen ja turvallinen elinympäristö. Valmisteluvastuu on kaupunkisuunnittelulla ja toimialoilla.

Nummi-Pusulän kuntastrategia 2015 (2007) peräänkuuluttaa viihtyisää ja turvallista ympäristöä sekä kehittyntä infrastruktuuria kunnan kehittymisen perustekijöinä. Esimerkiksi vanhusväestön lisääntyminen on tunnistettu Nummi-Pusulassakin, mutta sitä ei oltu nostettu esimerkiksi asumisturvallisuuden haasteeksi.

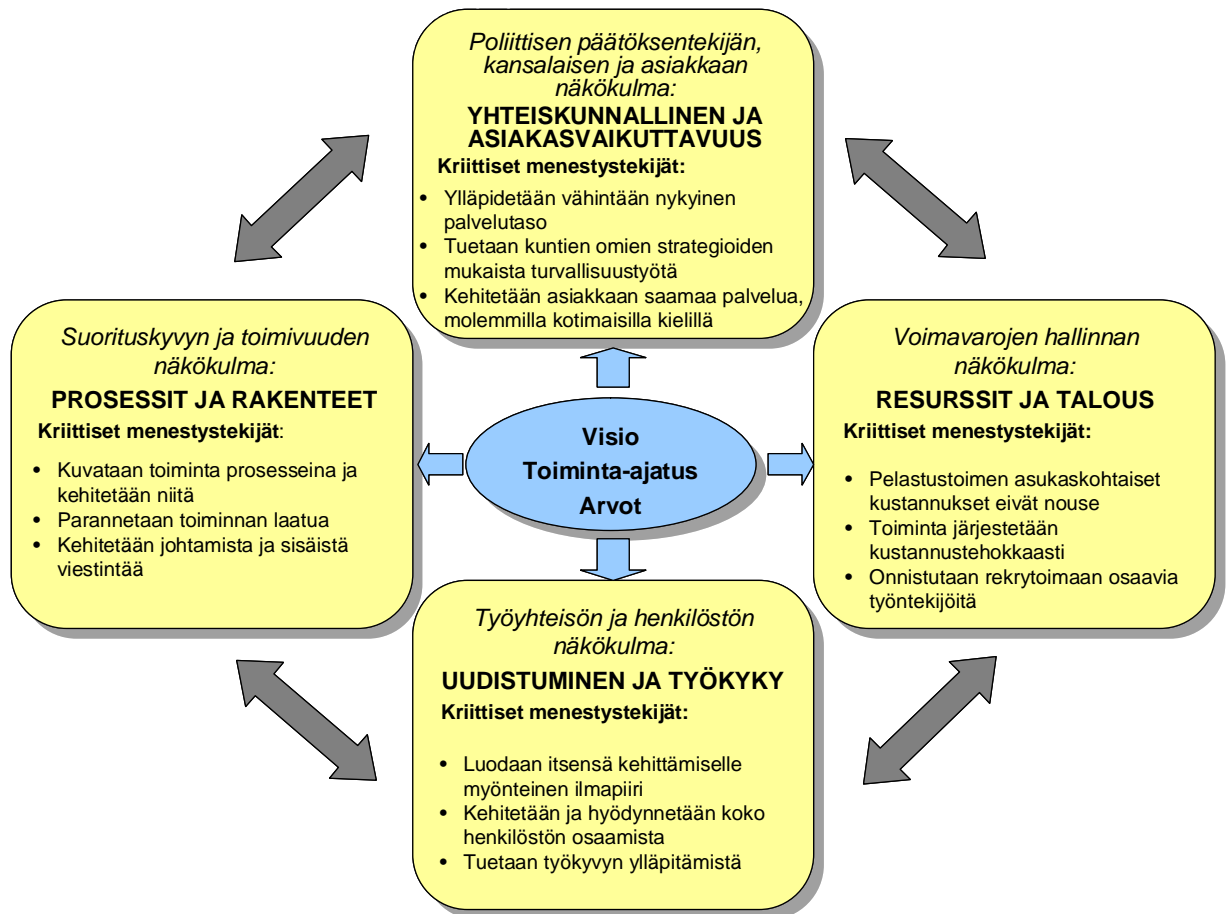
Raaseporin strategiassa 2009–2013 puhutaan toiminta-ajatuksen sijaan haastavasti kaupungin missiosta: " Kaupungin missio eli perustehtävä on palvelujen järjestäminen kansalaisille suomen ja ruotsin kielellä niin, että he viihtyvät Raaseporissa ja kokevat voivansa asua ja toimia täällä turvallisesti". Raasepori on ainoa alueen kuntien strategioista - isäntäkaupunki Espoo mukaan lukien - jossa alueen kuntien yhteinen pelastuslaitos oli mainittu: "Yhdyskunnan ja liikenteen turvallisuusriskejä kartoitetaan jatkuvasti ja niihin puututaan yhteistyössä poliisin, puolustusvoimien, merivartioston, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen, tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen sekä vapaaehtoisjärjestöjen kanssa". (Raaseporin... 2009:17). Yhtenä valtuustokauden viidestä strategisesta painopisteestä on että "Raasepori edistää kestävästä kehitystä ja panostaa turvallisuuteen". Vanhusväestön lisääntymiseen on varauduttu konkreettisesti vastaamaan niin, että "Kaikille vanhuksille järjestetään turvallinen kotihoito, palveluasuminen tai muu sopiva hoito". Turvallisuuden huomioon ottaminen keskittyi turvallisen hoidon lisäksi liikenneturvallisuuteen. Pelastuslaitoksen liikenneonnettomuustilastojen mukaan Raaseporin alueella sattuu selvästi enemmän vakavia onnettomuuksia suhteessa väkilukuun kuin muiden kuntien alueella, joten tämä tavoite on perusteltu.

4.4. Länsi-Uudenmaan pelastustoimen palvelutaso 2009 - 2013

Länsi-Uudenmaan pelastustoimen palvelutasopäätöksellä määritellään pelastustoimen tuottamien turvallisuuspalveluiden taso alueella. Palvelutasopäätöksellä päätetään tavoitteista, järjestelyistä ja kehittämistoimenpiteistä. Pelastustoimen palvelutason tulee vastata alueella esiintyviä onnettomuusuhkia ja pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty ja että onnettomuus ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Pelastustoimen riskienhallintamenetelmiä ovat onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminta. Näitä täydentää kuntalaisten, yritysten ja yhteisöjen omatoiminen varautuminen. Palvelutasoa määritettäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa (PeL 12 §). Poikkeusolojen olosuhteiden sekä häiriötilojen varalta tehtävät järjestelyt on tarkemmin kuvattu pelastuslaitoksen valmiussuunnitelmassa.

Pelastuslautakunta alueen pelastustoimen asianomaisena monijäsenenä toimielimenä päättää alueen palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määritettävä onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi. Palvelutasopäätös on laadittava olemaan voimassa määräajan (PeL 13 §).

Länsi-Uudenmaan pelastustoimen palvelutasopäätöksessä on selvitetty pelastustoimen nykyinen palvelutaso sekä määritelty tavoitetaso, joka on strateginen päätös toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Lisäksi palvelutasopäätöksessä on selvitetty myös muut palvelut joista pelastuslaitos huolehtii lakisääteisten tehtäviensä lisäksi. Lopuksi kuvataan toteuttamissuunnitelma ja -aikataulu, jolla tavoitetaso saavutetaan tämän palvelutasopäätöksen voimassaoloaikana. Kokonaisuutena asiakirja muodostaa pelastuslain 13 § tarkoittaman päätöksen alueen palvelutasosta (PTP 2008:7).



Kuva 3: Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen tasapainoinen onnistumisstrategia 2009 - 2013 (PTP 2008:6)

4.4.1. Palvelutasopäätöksen 2009–2013 valmistelu

Länsi-Uudenmaan pelastustoimen palvelutasopäätöksen valmistelu käynnistettiin vuoden 2008 alussa projektityönä. Projektiryhmänä toimi valmistelutyötä varten valittu projektipäällikkö sekä kolme pelastuslaitoksen viranhaltijaa. Projektin ohjausryhmänä toimii pelastuslaitoksen johtoryhmä. Pelastuslautakunta päätti kokouksessaan 6.3.2008 järjestää kokouksensa 15.5.2008 yhteydessä palvelutasopäätösseminaarin. Seminaarissa käsiteltiin laajasti palvelutasoon liittyviä kysymyksiä ja palvelutasopäätöksen valmisteluprosessia kuntakäsittelyn osalta. Oleellisin tavoite oli saada valjastettua pelastuslautakunnan jäsenten verkostot omien kuntiensä alueella tukemaan ja palvelemaan palvelutasopäätöksen valmistelusta viestittämistä sekä helpottamaan tulevaa kuntien kuulemiskierrosta. Sisäasiainministeriön uusi ohje palvelutasopäätöksestä julkaistiin vasta 6.6.2008, jolloin valmistelu oli jo pitkällä. Ohjeen aiheuttamat muutokset luonnokseen tehtiin kesän aikana ja käsiteltiin projektiryhmässä elokuussa. Pelastusjohtajan toimesta

suoritettiin laaja kuntakerros elo-syyskuun vaihteessa jossa esiteltiin kuntien johdolle palvelutasopäätöksen tarkoitusta, sisältöä ja valmistelua. Myös pelastuslautakunnan jäsenet osallistuivat omien alueidensa kuntakäynteihin mahdollisuuksien mukaan. Kierroksen tavoitteena oli toisaalta korjata myöhemmin kuvattavaa, Kallion ja Tolpin (2008) tutkimustuloksista Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella johtopäätökseksi vedettyä viestintäongelmaa. Toisaalta tavoitteena oli sisällyttää kuntien tarpeet palvelutasopäätökseen siten, että varsinaiselle kuulemiskierroksella merkittäviä korjauksia ei enää tarvittaisi. Pelastuslautakunta sai selvityksen päätöksen valmistelusta kokouksessaan 11.9.2008. Palvelutasopäätösluonnos lausuntokierrosta varten valmistui 3.10.2008. Luonnos lähetettiin lausunnolle alueen kunnille, yhteistyötahoille sekä henkilöstön työpaikkakokouksiin. Vastaukset pyydettiin 30.10.2008 mennessä. Kaikki kunnat ja muut tahot eivät saaneet kiireisen aikataulun vuoksi lausuntojaan valmiiksi määräaikaan mennessä, mutta kaikki saapuneet lausunnot on otettu huomioon päätöksen valmistelussa. Etelä-Suomen lääninhallitukselta saatu ennakoarvio päätösluonnoksen sisällöstä on myös otettu huomioon valmistelussa. Pelastuslaitoksen johtoryhmä käsitteli lausuntokierroksen asiakirjat ja valmisteli tarvittavat lisäykset ja muutokset päätösluonnokseen kokouksessaan 24.11.2008 (PTP 2008:9).

Jälkikäteen tarkasteltuna palvelutasopäätöksen valmistelu onnistui hyvin, erityisesti pelastuslautakunnan osallistamisen sekä kuntien informoimisen ja kuulemisen osalta. Elo-syyskuun kuntatapaamisten pohjana olivat kuntien omat strategiat, joihin oli tutustuttu jo pelastuslautakunnan seminaarin yhteydessä toukokuussa 2008. Alueen pelastustoimen kuntien strategiat toimivat siten palvelutasopäätöksen valmistelun pohjana. Toisaalta, pelastustoimen tehtäväkenttää ajatellen kuntien strategiat olivat varsin yhdenmukaisia. Turvallisuus oli mainittu osana visiota tai päämäärää siten, että tavoitteena oli "kuntalaisen kokema turvallisuuden tunne". Turvallisuus tuli ilmi myös kuntien visioissa, kuten "Tammisaari kasvaa tarjoamalla kaikin tavoin turvallisia asumisvaihtoehtoja kaiken ikäisille ihmisille, jotka haluavat elää hyvien palvelujen ja vahvojen perinteiden saaristokaupungissa." (Visio Tammisaaren... 2005).

4.4.2. Viestintäongelma?

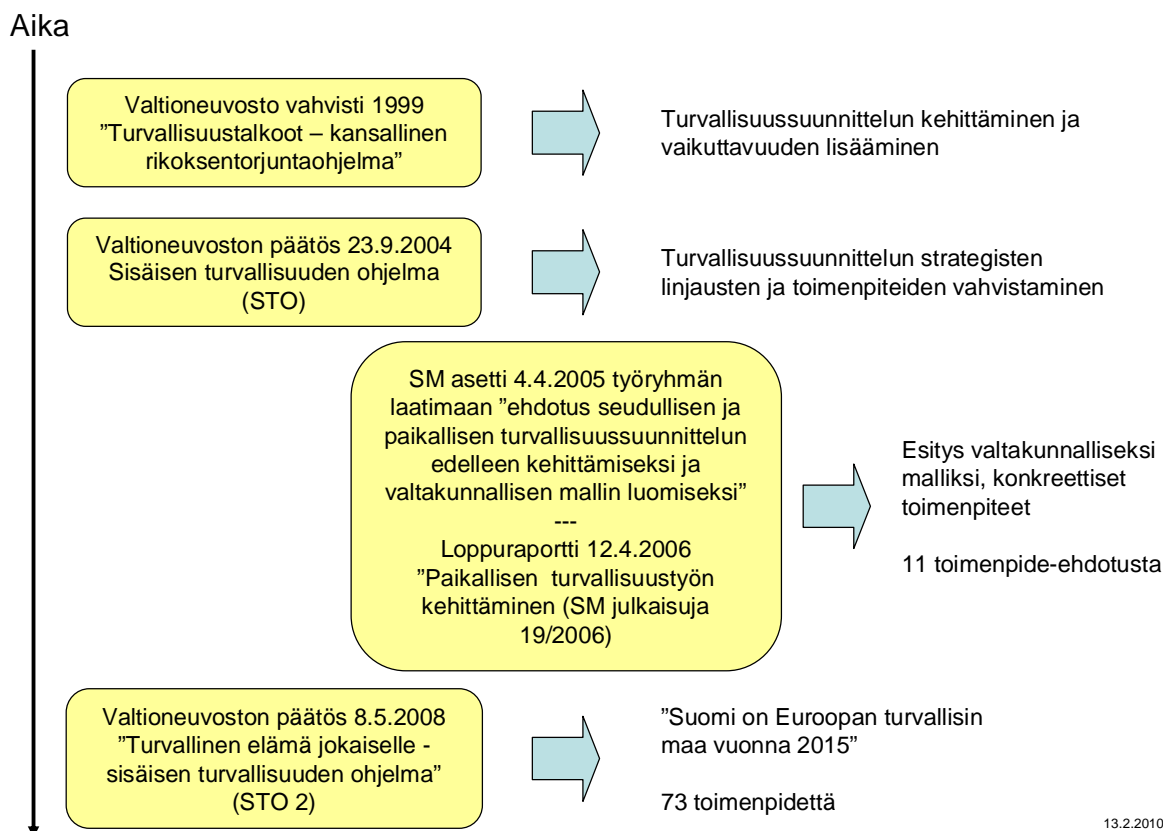
Tampereen yliopistossa toteutettiin vuonna 2003 tutkimus, jossa selvitettiin kunnallisen palo- ja pelastustoimen tilaa ennen uudistusta vuonna 2001. Tätä seurasi seurantatutkimus 2008, "pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004: Ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta". Tutkimus keskittyy ennen-jälkeen -asetelman mukaisiin vertailuihin: "miten pelastustoimen alueuudistus on vaikuttanut palvelutasoon,

kustannuksiin ja kuntien vaikutusmahdollisuuksiin?" Tutkimus perustuu viiden pelastustoimen alueen kunnista kerättyihin tilasto-, kysely- ja haastattelutietoihin. Länsi-Uusimaa oli yksi tutkituista alueista.

Tutkimuksen tulokset olivat hieman ristiriitaiset. Otosalueiden kuntien edustajat arvioivat pelastustoimen palvelutason pysyneen uudistuksen jälkeisinä vuosina hyvänä - ja eräiltä osin jopa parantuneen. Ongelmiksi nähtiin heikot mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen asioihin sekä pelastustoimen kustannusten kasvu. Kustannuksia tarkasteltiin ensisijaisesti oman kunnan maksuosuuksien muutoksena ja toissijaisesti pelastusalueen kustannusten muutoksena. Kuntaedustajat olivat tyytymättömiä kustannusten kehitykseen. Heidän mukaansa kustannukset ovat nousseet voimakkaasti ja jopa hallitsemattomasti. Taloustilastoihin perustuva tarkastelu ei kuitenkaan antanut tukea kuntaedustajien arvioille voimakkaasta kustannusten kasvusta (Kallio & Tolppi 2008). Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella ristiriitainen tulos tulkittiin viestintäongelmaksi: alueellistaminen oli parantanut palvelutasoa, mutta sisäisen uudelleen organisoinnin tuoksinassa oli unohdettu pitää riittävästi yhteyttä osakaskuntiin. Nämä olivat aiemmin olleet isäntäkuntia ja tiukasti pelastustoimea ohjaamassa, mutta rooli oli muuttunut ulkopuoliseksi osakaskunnaksi. Ongelmaa pyrittiin ratkaisemaan edellä kuvatuilla kuntakerroksilla. Kierrosten vaikutusta ilmapiiriin ja kuntien käsityksiin palveluista ei mitattu, mutta palvelutasopäätöksestä saatujen kuntalausuntojen perusteella kierros oli ollut onnistunut.

5. Kuntien Turvallisuustyötä edistävät ohjelmat sekä toimeenpanon ja seurannan organisointi

Turvallisuustyön yhteensovittamista ministeriöiden ja eri hallinnonalojen välillä, kehittämistä ja toimeenpanemista on edistetty hallinnon perinteisin keinoin: hankkeilla, periaatepäätöksillä, mietinnöillä ja raporteilla. Toteuttamista varten on asetettu johto-, ohjaus- ja työryhmiä. Alla on kuvattu muutamia keskeisiä ohjelmia. Niiden ohjausvaikutus kuntien turvallisuustyöhön vaihtelee suuresti, riippuen eri hallinnonalojen ohjauksen vahvuudesta ja merkityksestä kuntien toimijoille. Kuvassa 4 ja seuraavissa kappaleissa on esitetty paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvien ohjelmia ja niiden keskeisiä tuloksia.



Kuva 4: Paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyviä ohjelmia ja työryhmiä sekä niiden tavoitteita tai tuloksia

5.1. Turvallisuustalkoot – kansallinen rikosentorjuntaohjelma

Valtioneuvosto vahvisti 1999 kansallisen rikosentorjuntaohjelman, jonka tavoitteena oli turvallisuussuunnittelun kehittäminen ja vaikuttavuuden lisääminen. Painopiste oli nimensä mukaisesti vahvasti rikosentorjunnan kautta tulevassa turvallisuudessa. Ohjelman tavoitteena on luoda yhteinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi. Tarkoitus on, että rikosentorjuntaan osallistuvat valtiovallan ohella entistä tietoisemmin ja aktiivisemmin kunnat, elinkeinoelämä, kirkko, kansalaisjärjestöt sekä yksityiset kansalaisetkin. Ohjelman painopiste on paikallisessa rikosentorjunnassa. Ohjelmassa luetellaan laaja joukko julkisen vallan toimia, joiden toteutuksesta vastaavat kuusi ministeriötä, sekä toimia, joihin kuntien, elinkeinoelämän ja muiden ohjelmassa nimettyjen tahojen toivotaan osallistuvan.

5.2. Arjen Turvaa - ensimmäinen sisäisen turvallisuuden ohjelma

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 23.9.2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Ohjelmassa vahvistettiin strategiset linjaukset ja toimenpiteet seudullisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi. Turvallisuussuunnittelu oli alkanut vuoden 1999 kansallisesta rikosentorjuntaohjelmasta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimiseen osallistui yhdeksän ministeriötä ja lukuisa määrä muita asiantuntijoita. Yhteensä valmisteluun osallistuneiden henkilöiden määrä oli noin sata. Ohjelman lähtökohtana on ollut sisäisen turvallisuuden nykytilan arviointi ja tulevien uhkatekijöiden kartoitus. Tämän pohjalta on laadittu strategiset linjaukset ja toimenpiteet, joilla tulevaan kehitykseen vaikutetaan. Toimenpide-esityksiä on yhteensä 79. Pääosa toimenpiteistä toteutetaan olemassa olevilla resursseilla toimintaa tehostaen, yhteistyötä lisäämällä ja resursseja uudelleen kohdentaen. Ehdotetuista toimenpiteistä 24 on sellaisia, joiden toteuttamisen on arvioitu edellyttävän lisärahoitusta. Ohjelmassa on esitetty konkreettisia tavoitteita ja keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi niiltä sisäisen turvallisuuden alueilta, joihin tulee vaikuttaa hyvän sisäisen turvallisuuden tilan ylläpitämiseksi. Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman strategiset linjaukset olivat vahvasti rikosturvallisuuteen painottuvia:

- Ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisemiseksi
- Väkivaltarikollisuuden vähentäminen
- Huumausainerikollisuuden vähentäminen
- Talousrikollisuuden vähentäminen
- Uusintarikollisuuden vähentäminen
- Terrorismin torjunta
- Kiinnijäämisriskin lisääminen, rikosten selvitystason nostaminen ja rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti
- Rikoksen uhrin aseman parantaminen
- Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen

- Rajaturvallisuuden ja tullivalmiuden ylläpitäminen sekä rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvaaminen.
- Lisäksi ohjelmassa esitetään toimenpiteet yhteistyön kehittämiseksi sekä viranomaisten välillä että muiden toimijoiden kanssa. (Arjen turvaa - sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004)

5.3. Turvallinen elämä jokaiselle - toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma

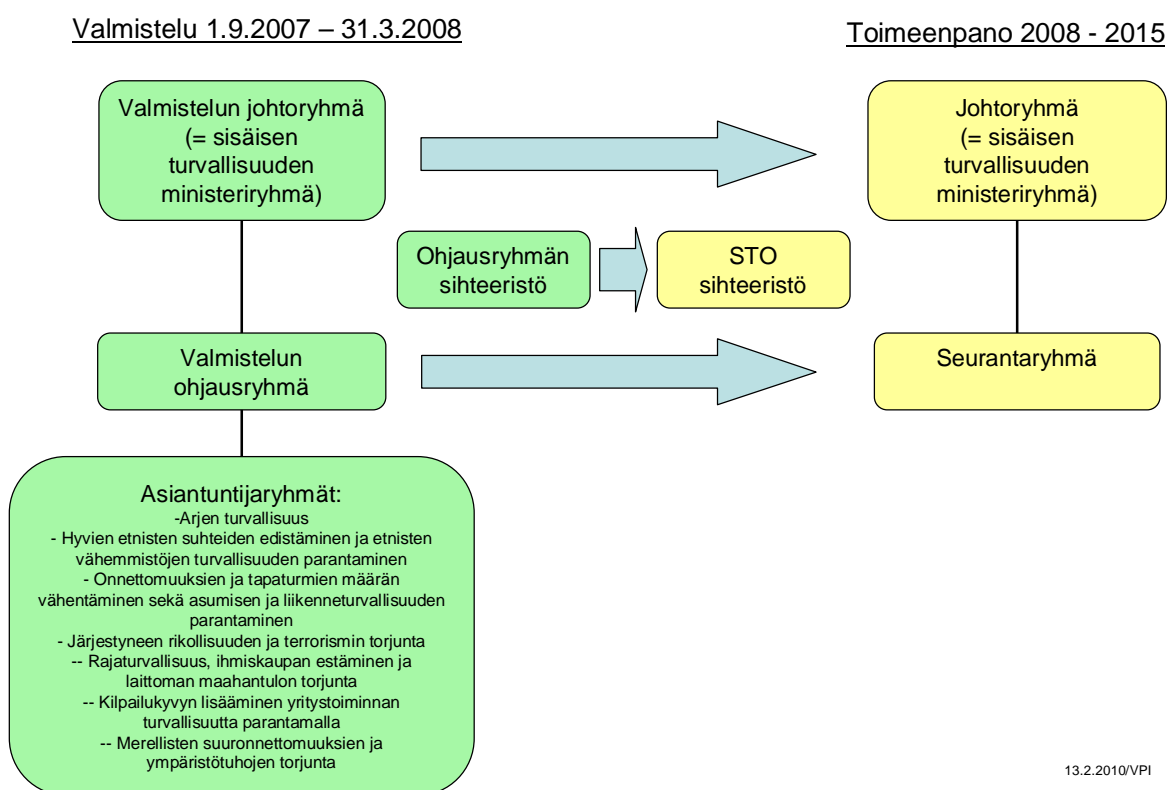
Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan 15.4.2007 sisältyi päätös, että hallitus määrittää sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Ohjelman laatimiseksi asetettiin hanke, jonka lopputuloksena syntyi. "Turvallinen elämä jokaiselle - sisäisen turvallisuuden ohjelma". Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi 8.5.2008. Ohjelma ulottuu vuoteen 2015. Kuva 5 esittää sisäisen turvallisuuden ohjelman (2008-2015) laatimisen ja toimeenpanon organisointia.

Sisäisen turvallisuuden johtoryhmäksi tuli jo olemassa ollut sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä. Sama ministerityöryhmä oli toiminut ohjelman valmisteluvaiheen johtoryhmänä. Se johtaa sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa ja seuraa sisäisen turvallisuuden tilannetta ja kehitystä. Puheenjohtajana on sisäasiainministeri Anne Holmlund, ja muina jäseninä oikeusministeri Tuija Brax, maahanmuutto- ja Eurooppa-ministeri Astrid Thors, puolustusministeri Jyri Häkämies, liikenneministeri Anu Vehviläinen, peruspalveluministeri Paula Risikko.

Ministeriryhmän tavoin myös sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaryhmänä jatkoi ohjelman valmisteluhankkeen ohjausryhmänä. Se koostuu kansliapäälliköistä ja keskeisistä eri ministeriöiden osastopäälliköistä. Tehtävinä on ohjata ja yhteen sovittaa ohjelman valmistelua ja asiantuntijaryhmien työskentelyä. Seurantaryhmä vastaa myös niistä ohjelman osa-alueiden valmistelusta, jotka eivät kuulu millekään asiantuntijaryhmälle. Seurantaryhmän kokoonpano antaa käsityksen ohjelman poikkihallinnollisesta luonteesta: Kansliapäällikkö Ritva Viljanen, sisäasiainministeriö, pj. kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö, vara-pj.,kansliapäällikkö Kari Välimäki, sosiaali- ja terveysministeriö, vara-pj, kansliapäällikkö Kari Rimpä, puolustusministeri, kansliapäällikkö Harri Skog, opetusministeriö, kansliapäällikkö Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö, alivaltiosihteeri Juhani Turunen,

valtiovarainministeriö, pääjohtaja Tapani Erling, Tulli, hallitusneuvos Klaus Frösen, ympäristöministeriö, kehittämisspäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto, valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Timo Härkönen, valtioneuvoston kanslia, rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö, kenraalimajuri Jaakko Kaukanen, sisäasiainministeriö, ylijohdaja Kari Kourilehto, ympäristöministeriö, pääsihteeri Kristiina Kumpula, Suomen Punainen Risti, valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki, Valtakunnansyyttäjänvirasto, osastopäällikkö Jarmo Littunen, oikeusministeriö, pelastusylijohtaja Pentti Partanen, sisäasiainministeriö, poliisiylijohtaja Markku Salminen, sisäasiainministeriö, apulaisbudjettipäällikkö Markus Sovala, valtiovarainministeriö sekä ylijohdaja Pentti Visanen, sisäasiainministeriö. (Turvallinen elämä jokaiselle - sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008)

Sisäisen turvallisuuden ohjelma - valmistelun ja toimeenpanon organisointi



Kuva 5: Toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelun organisaatio muuttui ohjelman valmistuttua toimeenpanon seurannan organisaatioksi

5.4. Paikallinen turvallisuussuunnittelu

5.4.1. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -työryhmä

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vahvistettiin seudullisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämisen strategiset linjaukset ja toimenpiteet, mutta tarvittiin myös konkretiaa. Sitä varten sisäasiainministeriö asetti 4.4.2005 työryhmän laatimaan asiaa koskevat konkreettiset ehdotukset. Työryhmän loppuraportti valmistui 12.4.2006 (sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006). Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä käsitteli ehdotukset kokouksessaan 18.5.2006 ja päätti käynnistää niiden toimeenpanon.

Työryhmän tehtävänä oli laatia esitys turvallisuussuunnittelun valtakunnalliseksi malliksi, jossa kuvataan paikalliselle turvallisuussuunnittelulle asetettavat tavoitteet, suunnitteluprosessi aina tavoitteiden valmistelusta niiden toteutumisen seurantaan ja raportointiin, johtaminen, strategiat, osallistujat, resurssit, toteuttamisprosessi sekä muut turvallisuussuunnittelun onnistumista tukevat toimenpiteet, kuten koulutus ja viestintään liittyvät kysymykset. Lisäksi työryhmän tuli laatia esitys paikallisiksi yhteistyön rakenteiksi.

Työryhmän keskeiset ehdotukset olivat:

- Paikallisella tasolla tehtävä turvallisuussuunnittelu kuvataan prosessina.
- Turvallisuussuunnitteluprosessi kokonaisuudessaan on neljän vuoden pituinen ja se liitetään kunnanvaltuustojen työskentelyaikatauluun.
- Turvallisuussuunnittelusta vastaa paikallistasolla ryhmä, johon kuuluvat kunnan johto, poliisipäällikkö ja pelastustoimen edustaja. Poliisipäällikkö kutsuu kokoon ryhmän ensimmäisen kokouksen, jossa käynnistetään turvallisuussuunnitelmien tarkistaminen tässä raportissa esitettyjen linjausten mukaisesti.
- Turvallisuussuunnitteluun osallistuvat turvallisuuden kannalta keskeisten toimijoiden edustajat. Edellä mainittujen työstä vastaavien organisaatioiden edustajien lisäksi siihen osallistuvat rajavartiolaitoksen edustajat tarpeen mukaan, keskeisten vapaaehtoisjärjestöjen edustajat sekä elinkeinoelämän edustajia.

- Turvallisuussuunnittelun vaiheet
- Turvallisuussuunnittelua edistetään sektorikohtaisen lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä niin, että tarkistuksen kohteena oleva laki luo edellytyksiä yhteistyölle.
- Turvallisuussuunnittelua kehitetään edelleen paikallisen tason turvallisuusyhteistyön tärkeimmäksi muodoksi ja yhteistyön rakenteeksi. Turvallisuussuunnitelma on sateenvarjo, jota voi täydentää sektorikohtaisesti laaditut suunnitelmat.
- Turvallisuussuunnittelun kohteeksi otetaan alue, joka muodostaa turvallisuustilanteen perusteella arvioituna ja suunnitelman käytännön toteuttamisen kannalta yhtenäisen alueen. Olemassa olevien suunnitelmien alueellista kattavuutta tarkistetaan tarpeen mukaan.
- Työryhmän ehdotusten toimeenpanoa ja turvallisuussuunnittelun etenemistä seurataan osana jo asetettujen poikkihallinnollisten elinten työtä.
- Lääninhallitusten poikkihallinnolliset elimet (esimerkiksi sisäisen turvallisuuden työryhmät) tukevat, edistävät ja seuraavat turvallisuussuunnittelun etenemistä paikallisella tasolla.
- Pilottihankkeiden asettaminen työryhmän ehdotusten toimeenpanon edistämiseksi (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 2006)

5.4.2. Järjestöjen osallistuminen paikalliseen turvallisuussuunnitteluun

Ns. kolmannen sektorin rooli turvallisuussuunnittelussa on myös merkittävä. Tähän liittyen elokuussa 2009 sisäasiainministeriö asetti työryhmän laatimaan suosituksen järjestöjen osallistumisesta paikalliseen turvallisuussuunnitteluun ja käytännön toimista tämän varmistamiseksi. Suositusten tulisi kattaa hallinnon eri tasot (keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto), ottaen huomioon käynnissä olevat hallinnolliset uudistukset. Asettamispäätöksessä viitattiin toiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, jossa mm. on asetettu tavoitteeksi, että järjestöt tulee saada mahdollisimman kattavasti mukaan paikalliseen turvallisuussuunnitteluun (Suositusten laatiminen... 2009). Työryhmän määräaika oli 31.12.2009 loppuun mennessä, mutta tätä kirjoitettaessa helmikuussa 2010 työryhmän työn tulokset eivät vielä ole selvillä.

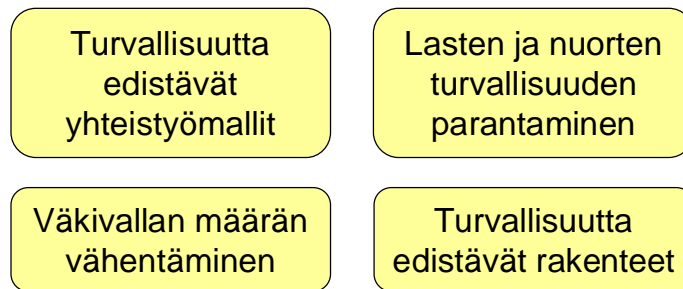
5.4.3. Turvallisuussuunnittelun kehittämisen ohjaus- ja seurantaryhmä

Sisäisen turvallisuuden ohjelma antoi siis turvallisuussuunnittelulle strategiset linjaukset syksyllä 2004, ja työryhmä mietti konkreettiset toimenpiteet loppuraportissaan keväällä 2006. Seuraavaksi tarvittiin ohjausta ja seurantaa, jota tarkoitusta varten asetettiin 28.8.2006 turvallisuussuunnittelun kehittämisen ohjaus- ja seurantaryhmä. Ryhmän toimikauden päätyttyä asetettiin 1.9.2009 uusi ohjaus- ja seurantaryhmä, jonka toimikausi ulottuu 31.5.2011 asti. Viimeksi asetetun ryhmän puheenjohtajana on poliisiylijohtaja Mikko Paatero, ja varapuheenjohtaja pelastusylijohtaja Pentti Partanen. Ryhmän tehtävinä on osallistua sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan turvallisuussuunnittelun kehittämistä koskevien toimenpiteiden osalta, seurata valtakunnallisesti turvallisuussuunnittelun etenemistä, toteuttaa turvallisuussuunnittelua paikallisella ja alueellisella tasolla edistäviä hankkeita ja muita toimenpiteitä, valmistella valtakunnallisia turvallisuussuunnittelun seminaareja ja muita tilaisuuksia, yhteen sovittaa ja koordinoi ministeriöiden välistä turvallisuussuunnittelua sekä edistää turvallisuussuunnittelun alueellista yhteistyötä ja koordinaatiota. Ohjaus- ja seurantaryhmä raportoi STO seurantaryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle. (Turvallisuussuunnittelun kehittämisen ohjaus- ja seurantaryhmä 2009)

5.5. Kaupunkien turvallisuusohjelma -hanke

Osana sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano sisäasiainministeriö asetti joulukuussa 2009 yksivuotisen hankkeen valmistelemaan valtakunnallisen poikkihallinnollisen ohjelman kaupunkien turvallisuuden edistämiseksi (Kaupunkien turvallisuusohjelma... 2009). Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti hankkeen asettamisesta kokouksessaan 30.9.2008. Hanke keskittyy Suomen 15 suurimman kaupungin turvallisuussuunnitteluun. Hankkeen aikana syntyvän kaupunkien turvallisuusohjelmassa tulisi asettaa tavoitteet ja toimenpiteet asiakokonaisuuksille jotka on esitetty kuvassa 6.

Kaupunkien turvallisuussuunnitelma - asiakokonaisuudet



Kuva 6: Kaupunkien turvallisuussuunnitelma -hankkeen asiakokonaisuudet, joihin tehtävässä turvallisuusohjelmassa tulisi asettaa tavoitteet ja laatia toimenpiteet.

Hankkeeseen otettiin mukaan 15 suurinta kaupunkia, mutta kuntien yhdistymisen seurauksena Vaasa ei enää kuulu näiden kaupunkien joukkoon. Vaasassa on tehty pitkään ja aktiivisesti turvallisuustyötä. Ohjausryhmä kokouksessaan 12.2.2010 päätti kutsua myös Vaasan kaupungin osallistumaan hankkeeseen

Hankkeen kantavana ajatuksena on, että näissä viidessätoista - Vaasa mukaan lukien kuudessatoista - kaupungissa asuu yli puolet Suomen väestöstä ja niissä tapahtuu yli puolet rikoksista tai onnettomuuksista. Lisäksi kaupunkialueilla ongelmat ovat samankaltaisia, mutta usein erilaisia kuin harvaan asutuilla alueilla. Samoin turvallisuustyön tavoitteet ja toimintatavat voivat vaihdella isojen kaupunkien ja harvaan asuttujen alueiden välillä.

6. Esimerkkejä pelastuslaitoksen keinoista tukea kuntien turvallisuustyötä

6.1. Paikallinen turvallisuussuunnittelu sateenvarjona

Paikallinen tai alueellinen turvallisuussuunnittelu on tarkoitettu tehtäväksi ns. "troikkavetoisesti", eli poliisin, pelastustoimen ja kunnan yhteisesti johtamana. Jaettu johtosuhde on tärkeä siksi, että yksikään toimijoista ei voisi yksin ottaa kokonaisvaltaista otetta turvallisuustyöhön. Hyvin onnistuessaan turvallisuussuunnittelu kokoaa sateenvarjomaisesti yhteen jo olemassa olevat hankkeet, suunnitelmat ja ohjelmat sen lisäksi, että siinä vahvistetaan

käynnistettävät uudet hankkeet ja suunnitelmat. Näin muodostuu kokonaiskuva toiminnasta turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi kunnassa tai alueella. Turvallisuussuunnittelun kaikenkattavan luonteen vuoksi voidaan perustellusti sanoa, että jos turvallisuussuunnittelu onnistuu hyvin, niin se riittää tutkimusongelman ainoaksi vastaukseksi. Kaikki alaohjelmat ja toimenpiteet ovat osa paikallista turvallisuussuunnittelua. Yleispätevä vastaus on myös ympäröivä vastaus, joka vastatessaan kaikkeen ei vastaa yhtään mihinkään. Siksi seuraavassa on kuvattu joitakin konkreettisia esimerkkejä pelastustoimen mahdollisuuksista tukea kuntien turvallisuustyötä.

6.2. Pelastuslaitoksen yhteistyö maankäytön suunnittelijoiden kanssa

Raportissa "Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta - käytännön kokemuksia ja oppeja" (2008) on kuvattu Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa käynnistettyjä onnettomuuksien ehkäisyn kehittämisprojekteja. Näistä yhden tavoitteena oli selkiyttää pelastuslaitoksen roolia kaavoitusprosessissa. Tarkoitus oli kuvata suunnitteilla olevan uuden kaupunginosan, Marja-Vantaan kaavoitusprosessia pelastustoimen näkökulmasta. Kaavoitusprosessin viivästyessä projektin valinta oli epäonnistunut raporttiin nähden, eikä raporttiin saatu kirjattua kokemuksia. Aiempien kokemusten perusteella kuitenkin voitiin todeta, että yhdyskuntasuunnittelussa pätee sama asia kuin onnettomuuksien ehkäisyssä yleensä: mitä aiemmin päästään puuttumaan ongelmiin sitä helpompaa on asioiden oikealle tolalle saattaminen. Turvallisuuteen vaikuttaminen on helpointa, kun merkittävimmissä kaavoitushankkeissa pelastuslaitoksen edustaja on mukana jo luonnosvaiheessa eikä vasta lausuntokierroksella. Kaavamääräyksiin voitaisiin jopa määritellä erityisryhmien asuintalojen kohdalla: "rakennus varustetaan automaattisella sammutuslaitteistolla henkilöturvallisuuden varmistamiseksi". Monissa muissa pelastuslaitoksissa on samansuuntaiset tavoitteet. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksessä (PTP 2008:17) on asetettu kaavoitus ja rakentaminen -otsikon alle tavoitteiksi mm. että

- onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja pelastustoiminnan tarpeet on otettu huomioon kaavoituksessa ja rakennussuunnitelmissa, tarkastustehtäviä, lausuntoja ja opastuksia on suunnattu niihin tehtäviin, joissa tarvitaan pelastusviranomaisen erityistä asiantuntemusta
- Sammutusvesitarve on otettu huomioon kuntien kaavoituksessa.

- Pelastustoimen kannalta merkittäviin asioihin on vaikutettu valmistelussa siten, että erillistä lausuntomenettelyä ei tarvita tai että lausuntovaiheessa ei enää tule merkittäviä muutoksia.

6.3. Turvallisuusprosessi merkittävässä rakennushankkeessa

Tässä osaprojektissa pelastuslaitos keskittyi Keravalle suunniteltavan suuren logistiikkaterminaalin, KerCan turvallisuustason määrittelyyn. Noin 165 ha alueella tuleva terminaalit tarjoaisi Vuosaaren satamaa tukevia logistiikkapalveluita. Ongelmaksi oli muodostumassa vaarallisten aineiden lyhytaikainen käsittely ja varastointi. Aineita liikkuisi huomattava määrä, mutta koska aineet ovat logistiikkaterminaalissa vain tilapäisesti - alle 24 h - sitä ei luokiteltaisi varastoinniksi ja mikään vaarallisten aineiden säilytyksen lainsäädäntö ei koske tätä toimintaa. Yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa kaavamääräyksiin kirjattiin vaatimuksia sellaisista ratkaisuista, joilla onnettomuusriski voitiin vähentää hyväksyttävälle tasolle. Tätä kirjoitettaessa helmikuussa 2010 logistiikkaterminaalin rakentaminen on käynnissä.

6.4. Turvallisuuskumppanuus turvallisuusviestinnässä

Tulikukko-hankkeen tarkoituksena Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksella oli luoda yhteinen turvallisuuskulttuuri pelastuslaitoksen alueen kouluille. Vastaavia projekteja on ollut ainakin Helsingissä ja Tampereella. Hankkeessa oli tavoitteena kouluttaa koulujen turvallisuushenkilöitä tunnistamaan työpaikan päivittäisiä riskejä, kouluttaa opettajat pitämään turvallisuusoppitunteja sekä kouluttaa valmiussuunnitelmissa mainittuja poikkeusolojen organisaatioon varattuja sivistystoimen henkilöstöä.

7. Johtopäätöksiä ja pohdintaa

Edellä on kuvattu strategian merkitystä nykyaikaisessa johtamisessa. Strategioilla asetetaan kullekin toimijalle toiminnalliset tavoitteet ja päämäärät sekä yleinen raami toiminnan suunnasta. Strategiat ovat ylimmän johdon työkalu. Tämän jälkeen on kuvattu pelastustoimen strategian muodostusta toimialana, ja toisaalta isäntäkunta Espoon, muiden alueen pelastustoimen osakaskuntien ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen strategioita, sekä näiden yhteensovittamisen haastetta. Alueellisen pelastustoimen haasteena on omistajien tahdonmuodostus ja kanavoituminen pelastustoimen ohjaavaksi tekijäksi. Haasteeksi

tahdonilmaisu tulee kahdesta syystä. Ensinnäkin muut kuin isäntäkunnat ovat enää vain vähäisessä määrin kiinnostuneita pelastustoimen järjestelyistä käytännön tasolla. Tämä johtunee resurssipulasta ja siitä, että Ohjausta ei nähdä enää tarpeelliseksi. "Isäntäkunta hoitaa muidenkin puolesta", ja jos pelastustoimi on hyvin hoidossa, puuttumiseen ei nähdä tarvetta. Toiseksi omistajien tahdon muodostaminen ja sen ilmaiseminen esimerkiksi strategian tai periaatepäätöksen avulla on monimutkaista, sillä pahimmillaan alueen pelastustoimen omistajakuntia on useita kymmeniä.

Luvussa 3.2. kuvattu pelastustoimen omistajafoorumi ei mielestäni ole lunastanut paikkaansa kollektiivisena pelastustoimen omistajan äänenä tai edes pelastuslaitoksen toiminnan yhtenäistäjänä. Osaltaan siihen vaikuttaa se, että alueellistamisesta huolimatta pelastuslaitokset ovat edelleenkin varsin erikokoisia ja erilaisessa tilanteessa toisiinsa nähden kun puhutaan resursseista tai toimintamalleista. Toisaalta omistajafoorumin vaikuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa kuntien heikko sitoutumisaste ja osallistumisen edustuksellisuus. Alueellistaminen on johtanut tilanteeseen, jossa toiminta on ulkoistunut isäntäkunnan hoidettavaksi, ja muut osakaskunnat ovat loppujen lopuksi tyytyväisiä tähän tilanteeseen. Haiko & Paloposki (2007:9) toivatkin hyvin esille sen, että pelastustoimessa heikko omistajaohjaus merkitsee sitä, että toimiva johto hakee toiminnalleen tukea pelastustoimen ylemmiltä viranomaisilta (valtion pelastusviranomaiset), ja tämä vahvistaa ministeriön roolia toiminnan suorassa ohjauksessa.

Mielestäni pelastuslaitoksen strateginen johtamisen tulee olla kaksijakoista. Toiminnan tavoitteiden (tuotoksen, tuotto-odotteen) tulee perustua palvelutasopäätökseen, jonka alueen pelastustoimi on laatinut kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätöksen valmistelussa käydään läpi myös osakaskuntien strategiat ja sieltä pelastuslaitokselle suoraan tai välillisesti johdettavat tavoitteet. Nämä yhteen sovitetaan muiden kuntien strategioiden ja pelastustoimen yleisen strategisen kentän kanssa. Isäntäkunnan strategia on tällöin samassa asemassa muiden osakaskuntien kanssa. Toisella osa-alueella eli hallinnon rakenteissa, järjestämis- ja toimintamalleissa sekä esimerkiksi henkilöstöpolitiikassa noudatetaan sen sijaan suoraan ja ainoastaan isäntäkunnan strategiaa. Sen mukaisesti linjataan esimerkiksi palvelujen ulkoistaminen, henkilöstön urakierto, toimintaohjein määritelty virkamies- ja luottamuselinorganisaation välinen työnjako. Osaksi maakuntahallintoa organisoiduissa pelastuslaitoksissa noudatettava strategia olisi tällöin maakuntaliiton strategia.

Edellä kuvattu kahtiajako kaikkien osakaskuntien ja pelastusalan yleisistä strategioista johdettavasta palvelutasopäätöksestä ja isäntäkunnan strategian mukaisesta hallinnosta ei ole

ongelmaton. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksessa haasteeksi tulee esimerkiksi kielipolitiikka. Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alue on Valtioneuvoston päätöksessä pelastustoimen alueista (962/2003) päätetty kaksikieliseksi. Espoon kaupunki on kaksikielinen, mutta kaupunkiorganisaation hallintokieli on suomi. Pelastuslaitoksella on paloasemia myös vahvasti ruotsinkielisellä Raaseporin, Inkoon ja Hangon alueella, ja myös Kirkkonummella ja Espoossa iso osa asiakkaista on kaksikielisiä. Alueen henkilöstö on vastaavasti kaksikielistä tai pääosin ruotsinkielistä. Pelastuslaitoksen tulee toimia kaksikielisenä voimakkaammin myös organisaation sisäisesti kuin mitä isäntäkunnan strategia tai normaali käytäntö edellyttäisivät.

Toinen näkökulma on se, että millä tavoin pelastustoimi tai pelastustoimen esillä pitämät turvallisuusasiat otetaan huomioon kuntien strategioissa. Hyvä esimerkki on Lohjan kaupungin uusi strategia 2009-2013. Kokonaisuutena Lohjan strategia oli hyvin jäsennelty ja selkeä. Valmisteluprosessi kesti noin vuoden, jonka aikana kuultiin laajasti kuntalaisia, asiaa käsiteltiin eri toimialojen johtoryhmissä ja työpaikkakokouksissa sekä järjestettiin työseminaareja sekä virkamiehille että luottamushenkilöille. Merkille pantavaa pelastuslaitoksen kannalta oli, että alueellisen pelastustoimen edustusta ei kutsuttu mukaan valmisteluun. Ennen vuotta 2004 Lohjan palolaitos oli osa Lohjan organisaatiota, ja strategiatyöhön osallistuminen olisi todennäköisesti ollut itsestäänselvyys - suorastaan velvollisuus. Nyt pelastustoimi on alueellinen organisaatio, mutta sen ei tulisi tarkoittaa sitä, että pelastustoimen osuus "leikattaisiin irti" kunnan tuottamista palveluista ja niiden strategisesta suunnittelusta. Vastaava tapahtui Raaseporin uuden kaupungin strategian valmistelussa vuonna 2009. Kyse ei ole siitä että kuka pääsee mihinkin pöytään päättämään, vaan siitä että strategian pitäisi olla kokonaisvaltainen päätös kuntien tuottamista palveluista. Jos pelastuslaitokselta ei pyydetä turvallisuusosaamisen tuomista strategiaan, tulee kunnan hoitaa se muilla keinoin. Pelastuslaitoksen vahva osaaminen ja verkottuminen turvallisuusosalalla jää hyödyntämättä.

Turvallisuus esiintyi kuntien strategioissa hyvin vaihtelevasti. Useimmiten se oli liitetty kunnan visioon tai missioon (Raasepori), mutta konkreettisina tavoitteina tai toimenpiteinä turvallisuuden lisääminen esiintyi turhan harvoin. Haastavasti voisi todeta, että tällä perusteella pelastuslaitoksen tarvitsee tukea kuntien omien strategioiden mukaista turvallisuustyötä vain osassa aluetta. Kuntien onneksi pelastuslaitoksen palvelutasopäätös on laajempi. Yhtenä syynä turvallisuuden "alipainottumiseen" on toivottavasti se, että turvallisuustilanne on suhteellisen hyvä. Syynä voi olla luottamus pelastuslaitoksen tekemään työhön. Tosin yhdessäkään strategiassa ei todettu näin, eli hyvän pelastuslaitoksen mahdollisesti tuoma luottamus oli tiedostamatonta. Toinen syy voi olla alueellinen pelastustoimi. Kunnasta puuttuu päätoiminen

turvallisuusviranomainen, kun kunnan palopäällikkökin lähti alueelliseen pelastuslaitoksen palkkalistoille kauas keskuskunnan viranhaltijaksi. Ei huomattu, että virkamies ei liikkunut paloasemalta mihinkään, mutta hän sai selkensä taakse ison organisaation laajan osaamisen ja laajan kontaktiverkoston.

Pelastuslaitoksen tulee tukea kaikkien osakaskuntiensa strategioiden mukaista turvallisuustyötä mahdollisuuksiensa mukaan, ei pelkästään isäntäkunnan. Tämä onnistuu parhaimmin siten, että palvelutasopäätöksen valmistelussa käytetään yhtenä pohja-aineistona kuntien strategioita, joista haetaan sellaiset turvallisuuteen liittyvät tavoitteet joita pelastustoimen määrittelemä palvelutaso voi auttaa pääsemään. Tämä toimintamalli osoittautui toimivaksi Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueen 2009-2013 palvelutasopäätöksen valmistelussa. Samoin osana palvelutasopäätöksen valmistelua toteutettu infokierros kuntien luottamushenkilöille ja ylimmälle johdolle kannattaa toteuttaa seuraavallakin valmistelukierroksella.

Palvelutasopäätöksen valmistelun voisi olla perusteltua aikatauluttaa isäntäkunnan valtuustokauden strategian valmistelun jälkeen tehtäväksi. Ihannetilanteessa pelastuslaitos olisi asiantuntijana mukana kuntien strategioiden valmistelussa aina valtuustokauden alussa. Tavoitteena olisi vaikuttaa turvallisuustyön näkymiseen strategiassa. Sen jälkeen pelastuslaitos laatisi oman palvelutasopäätöksensä, ottaen huomioon isäntäkunnan ja muiden kuntien strategiset tavoitteet. Eli pelastuslaitoksen strategioihin antamansa näkökulmat, sekä myös muiden toimijoiden kuten vanhustyön, lapsi- ja nuorisotyön ym. tuomat turvallisuustarpeet. Tämä olisi strategian valmisteluperiaatteen mukaista, koska suuret linjat tulisivat ylhäältä alaspäin. Käytännössä tähän asti valmistelujärjestyksellä ei ole ollut merkitystä, koska kuntien strategiat ovat antaneet vain varsin yleisluontoisia linjauksia pelastustoimen suuntaan tai niitä ei ole ollut.

Tulee myös hyväksyä se, että kaikissa kunnissa turvallisuustyö ei ole vielä noussut riittävästi esille. Ei ole mitään tukea. Pelastuslaitoksen palvelutaso on laadittu synteetinä koko kunnan alueelle, joten todennäköisesti palvelutasopäätöksen mukaista turvallisuustyötä tehdään pelastuslaitoksen tekemänä myös näissä kunnissa. Huolestuttavampaa tässä onkin se työ, joka kuntien omien tulosityksiköiden toimesta jää ehkä tekemättä.

Paikallinen turvallisuussuunnittelu palvelee hyvänä sateenvarjona kuntien turvallisuustyölle. Sen toteuttamiseen ja kuntien strategiatyöhön sisällyttämiseen voi käyttää kahta mallia. Toinen malli on, että turvallisuus on keskeisenä elementtinä kunnan yleisessä strategiassa, kuten esimerkiksi

Espoossa tai Kirkkonummella. Paikallinen turvallisuustyö on vain eri toimenpiteiden kokoava asiakirja. Toinen malli on, että paikallisesta turvallisuustyöstä tulee yksi strategia-asiakirja lisää lukuisten muiden strategioiden ja kehittämissuunnitelmien joukkoon. Itse kannatan ensimmäistä mallia, koska se selkiyttää koko strategista ohjausta, ja velvoittaa tehokkaammin kuntien kaikki toimijat - muutkin kuin perinteiset turvallisuusihmiset - miettimään miten heidän toimintansa lisääisi kuntalaisen turvallisuuden tunnetta.

Pelastuslaitoksen alueella olevien kuntien toimintaympäristö ja turvallisuusriskit ovat erilaiset. Alueella voi olla sekä harvaan asuttua muuttotappioaluetta jossa työttömyys on korkea ja asukkaiden keski-ikä nousee. Toisaalta alueeseen voi kuulua voimakkaasti kasvavia kehyskuntia, jossa keski-ikä on alhainen, koulutustaso korkea ja lapsien osuus väestöstä suuri. Maahanmuuttajien osuus voi olla huomattava. Siksi kuntien turvallisuusstrategioita tukevat toimenpiteetkin voivat olla erilaisia. Harvaan asutulla alueella turvallisuusviestinnän kohderyhmänä ovat vanhusväestöä hoitavat kodinhoitajat, maahanmuuttajalähiöissä tulee paneutua kotouttamisen yhteydessä annettavaan turvallisuusopetukseen. Palvelutasopäätöksen turvallisuutta edistävä tavoite on sama, mutta palvelutuotteet vaihtelevat. Saattaa olla, että pelastuslaitoksen seuraavassa palvelutasopäätöksessä tulee alueellinen erilaistuminen ottaa vahvemmin esille ennalta ehkäisevien toimien palvelutasosta päätettäessä.

8. Jatkopohdintaa

Tutkielman tekemisen aikana nousi esille ainakin kaksi jatkopohdinnan ja -kehittämisen aihetta. Isoin kysymys kunnan strategian kannalta on, että millä tavoin kuntien yhteinen pelastuslaitos otetaan jatkossa mukaan kun kunta tarkistaa strategiaansa. Sen asema tulisi sisällön tuottamisen ja arvioinnin kannalta olla sama kuin kunnan oman tulosityksikönkin. Nyt tämä toteutuu vain pelastuslaitoksen isäntäkunnan osalta.

Mielenkiintoinen tulevaisuuden pohdinta avautuu myös siitä, että kenestä voisi tulla "kunnan turvallisuuden sekatarvaratalo", joka ottaisi merkittävän vetovastuun esimerkiksi kotitapaturmien ennalta ehkäisyssä. Vai voiko tästä edes olla vetovastuussa vain yksittäinen toimija? Manttelia on usealtakin eri taholta soviteltu jo pelastustoimen harteille, mutta se edellyttäisi myös lisäresursointia, toiminnan uudelleen organisointia ja ennen kaikkea toimintakulttuurin muuttumista.

9. Lähteet

Arjen turvaa - sisäisen turvallisuuden ohjelma (2004).). Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004. 133 s.

Espoon verkkosivut (2009). www.espoo.fi - Hallinto ja päätöksenteko - Espoo-strategia, toiminta-ajatus ja arvot. 10.10.2009.

Espoo-strategia 2010-2013. Espoon kaupunginvaltuusto 7.9.2009. 9 s.

Haiko, Markku (2003). Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle - kannanotto ja perustelumuistio. Kuntaliitto. 27 s.

Haiko, Markku ja Jaakko Paloposki (2007). Omistajapolitiikka pelastustoimessa. Kuntaliiton johtoryhmä 5.11.2007. Julkaisematon muistio. 14 s.

Kallio, Olavi ja Reijo Tolppi (2008). Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004 - ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta, seurantatutkimuksen toisen vaiheen loppuraportti. Tampereen yliopistopaino Oy. 152 s.

Karkkilan elinkeino-ohjelma 2007-2015 (2007). Kunnanvaltuusto 19.3.2007 § 17. 21 s.

Karkkilan verkkosivut (2010). www.karkkila.fi, karkkila - strategiat ja ohjelmat, 17.2.2010.

Kirkkonummen kunta- ja palvelustrategia (2006). Kunnanvaltuusto, Liite 1/ 28.9.2006 § 116. 33 s.

Kymmenes turvallisuusjohdon koulutusohjelma (2010). Esittely internetsivuilla, 17.2.2010.

www.dipoli.tkk.fi/turva/turva/turva_10.html.

Lohjan kaupunkistrategia 2009-2013 (2009). Kaupunginvaltuusto 11.11.2009. 23 s.

Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueen yhteistoimintasopimus (2002). Espoon kaupunginvaltuusto 11.11.2002, § 11. 8 s.

Neljä kertomusta turvallisuussuunnittelusta - käytännön kokemuksia ja oppeja (2008).

Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2008.74 s.

Nummi-Pusulän kuntastrategia 2015 (2007). Kunnanvaltuusto 18.6.2007 § 34. 9 s.

PeL = Pelastuslaki. 468/2003. Annettu Helsingissä 13.6.2003.

PTP = Länsi-Uudenmaan pelastustoimi, pelastustoimen palvelutaso (2008). Pelastuslautakunta
11.12.2008. Julkaisematon. 65 s.

Raaseporin kaupungin strategia 2009-2013 (2009). Kaupunginvaltuusto 16.11.2009. 20 s.

Rannisto, Pasi-Heikki (2005). Kunnan strateginen johtaminen - tutkimus seinänaapurikuntien
strategiaprosessien erityispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampereen
yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos. Sähköinen väitöskirja, <http://acta.uta.fi>, 427.
Tampereen yliopistopaino Oy. 218 s.

Suosittelun laatiminen järjestöjen osallistumisesta paikalliseen turvallisuussuunnitteluun (2009).
Työryhmän asettamispäätös 28.8.2009, sisäasiainministeriö.

Turvallinen elämä jokaiselle - sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008). Valtioneuvoston yleisistunto
8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008. 76 s.

Turvallisuussuunnittelun kehittämisen ohjaus- ja seurantaryhmä (2009). Asettamispäätös 25.8.2009,
sisäasiainministeriö.

Valtakunnallisen kaupunkien turvallisuusohjelman laatiminen (2009). Asettamispäätös 1.12.2009,
sisäasiainministeriö.

Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta
(962/2003). Annettu Helsingissä 20.11.2003.

Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista. 174/2002. Annettu Helsingissä 7.3.2002.

Visio Tammisaaren kaupungin strategisesta kehittämisestä vuoteen 2010. Hyväksytty
kaupunginvaltuustossa 17.10.2005.

http://www.kenas.fi/pages/FI/aktuellt/10000008_PIC5.pdf, 5.10.2009.

Vähäsalo, Piia (2009): Pelastuslaitosten kumppanuushanke, esittelymateriaali 27.9.2009.