

# **Valvontasuunnitelman vaikutus pelastuslaitosten palotarkastustoimintaan**

**Turvallisuusjohdon koulutusohjelma**

**Tutkielma**

**Kimmo Markkanen**

**Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos**

**ESPOO 28.3.2013**

**Aalto University Professional Development – Aalto PRO**



## Tutkielman tiivistelmä

Koulutusyksikkö: Aalto University Professional Development – Aalto PRO

Koulutusohjelma: Turvallisuusjohdon koulutusohjelma

Tekijä: Markkanen Kimmo

Työn nimi:

Valvontasuunnitelman vaikutus pelastuslaitosten palotarkastustoimintaan

Ohjaaja: Ihamäki, Veli-Pekka, FM, pelastusjohtaja

Vuosi: 2013 Sivumäärä: 32 Liitteiden lukumäärä: 1

---

Tässä tutkielmassa käydään läpi miten pelastuslaitokset ovat valvontasuunnitelman laatineet, mitä muita valvontakeinoja kuin perinteinen palotarkastus on otettu käyttöön tai aiotaan ottaa käyttöön. Millaisia muutoksia palotarkastustoimintaan on tehty tai aiotaan tehdä. Lisäksi on selvitetty mitä haasteita on ollut valvontasuunnitelman laadinnassa ja käyttöönotossa. Tutkielmassa on arvioitu, miten pelastuslaitosten verkostossa laadittu valvontasuunnitelmaohje ja runko ovat vaikuttaneet tehtyihin valvontasuunnitelmiin.

Tutkielma perustuu kolmeen erilliseen kyselyyn, jotka oli suunnattu pelastuslaitosten asiantuntijoille, aluehallintovirastoille ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen asiakkaille.

Tutkielman tuloksena kävi ilmi, että palotarkastusten lukumäärä on vähentynyt. Haasteellisena pelastuslaitoksissa on koettu riittävän tasalaatuisen palvelun tarjoaminen ja siihen liittyvät osaamisvaatimukset. Pelastuslaitokset pitivät hyvänä yhdessä pelastuslaitosten verkostossa luotua ohjetta valvontasuunnitelmasta ja käytännössä kaikki pelastuslaitokset ovat hyödyntäneet ohjetta omassa työssään.

Uusia menetelmiä on otettu jossain määrin käyttöön, mutta niiden vaikuttavuudesta ei ole vielä varsinaista näyttöä suuntaan tai toiseen. Jatkossa tulee edelleen panostaa erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen.

Avainsanat: pelastustoimi, pelastuslaitos, palotarkastus, valvonta.



## Esipuhe

Kun aloitin opiskeluni turvallisuusjohdon koulutusohjelmassa syksyllä 2011, oli nykyinen pelastuslaki ollut voimassa muutaman kuukauden. Tutkielma-aihetta pohiessani oli itselleni alusta saakka selvää, että se liittyy jollain tavalla uuden lain tuomien muutosten arviointiin. Työ eteni normaalisti, alkuun pientä innostusta ja malttamattomuuttakin oli havaittavissa sekä itsessä että kollegoissa. Opiskelun välivaiheilla tuntui, että mitään ei juuri tapahdu, vaikka itse asiassa sekä tiedon keruu että prosessointi aivoissa toimi koko ajan.

Tätä tutkielmaa oli mielekästä työstää kun se palveli omaa työtä ja auttoi myös kehittämään omaa tietämystä ja osaamista. Oli tosi mukava havaita kuinka kollegat omassa työyhteisössä ja muissa pelastuslaitoksissa sekä myös sisäasiainministeriön pelastusosastolta tukivat tutkielman teossa ja sain tarvitsemani tiedot vaivattomasti käyttöön. Ihan kaikkia itselleni asettamia tavoitteita en saanut työstettyä, mutta ehkä oli turhan kova vaatimus hakeakaan kuuta taivaalta näin lyhyen seurantajakson aikana. Vaikuttavuuden arviointia tulee jatkossa edelleen kehittää, jotta pelastustoimen todelliset tulokset saadaan näkyville.

Haluan kiittää kollegoita kaikissa pelastuslaitoksissa, on se tämä pelastuslaitosten kumppanuusverkosta vaan vahva verkko. Kiitän työtäni ohjannutta esimiestäni Veli-Pekka Ihmäkeä ja henkistä tukea tarjonnutta kollegaani Minna Brandersia Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselta. Erityiskiitos johtaville palotarkastajille Tuomas Pälviälle ja Anssi Kuhlmanille, jotka tässä työssä edustavat todella asian-tuntevaa joukkoani. Kiitos myös Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön Matti Or-raiselle kannustuksesta.

Kurssiveljet ja -sisaret ovat myös antaneet loistavaa palautetta pitkin koulutusohjelmaa ja tämä lisäsi ymmärrystäni myös asiakasnäkökulmaan. Kiitokset Aalto Pron henkilökunnalle ja erityisesti koulutusohjelman johtaja Seija Piipponiemi-Lahdelle, joka kannusti eteenpäin. Perheelle kiitos kärsivällisyydestä - taas.

Espoossa 28.3.2013

Kimmo Markkanen



## Sisältö

1	Johdanto .....	1
1.1	Pelastuslaki ja valvontasuunnitelma .....	1
1.1.1	Palvelutasopäätös.....	2
1.1.2	Valvontasuunnitelma .....	4
1.2	Pelastuslaitokset ja pelastuslaitosten verkko .....	4
2	Tutkimuksen kulku.....	7
2.1	Yhteenveto ensimmäisen vaiheen kyselystä.....	8
2.1.1	Päätöksenteko .....	8
2.1.2	Vaikutus palvelutasopäätökseen .....	9
2.1.3	Odotukset valvontasuunnitelmalle.....	9
2.1.4	Uudet valvontamenetelmät.....	10
2.1.5	Muutokset palotarkastuskäytäntöihin .....	11
2.1.6	Haasteita valvontasuunnitelman mukaiselle toiminnalle .....	12
2.1.7	Valvontamaksujen käyttö.....	13
2.1.8	Verkoston malli .....	13
2.2	Asiakaskysely Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueella.....	13
2.2.1	Tiedottaminen palotarkastuksesta.....	14
2.2.2	Palotarkastuspöytäkirja .....	14
2.2.3	Kokemukset palotarkastustoiminnasta.....	15
2.2.4	Palotarkastuksen maksullisuus .....	18
2.3	Kysely valvontasuunnitelmaohjeesta .....	19
2.3.1	Ohjeen käyttökelpoisuus .....	19
2.3.2	Valvontasuunnitelmaohjeen muutostarpeet .....	20
2.3.3	Vaikutus suoritemääriin .....	23
2.3.4	Palotarkastusmaksu .....	25
3	Johtopäätökset .....	26
3.1	Suoritemäärien muuttuminen .....	26
3.2	Valvonnan laatu .....	26
3.3	Valvonnan resurssit ja osaaminen.....	27
3.4	Kehittämissuhteita ja jatkotutkimuksen aiheita .....	28
4	Lähteet .....	30
	Liite: ensimmäinen kysely pelastuslaitoksille .....	33





# 1 Johdanto

## 1.1 Pelastuslaki ja valvontasuunnitelma

Heinäkuussa 2011 voimaan tullut pelastuslaki edellyttää pelastuslaitosten laativan valvontatoimintansa pohjaksi valvontasuunnitelman, jonka perusteella palotarkastustoiminta suunnataan sekä muita valvontamenetelmiä käytetään.

Hallituksen esityksessä pelastuslaiksi oli kolme onnettomuuksien ehkäisytoimintaan liittyvää keskeistä muutosta aikaisempaan lainsäädäntöön. Onnettomuuksien ehkäisytoiminnassa tavoitteena oli siirtyä palotarkastuksiin perustuvasta toiminnasta riskien arviointiin perustuvaan valvontaan. Tällöin pelastuslaitokset suorittavat valvontaa määräajaksi vahvistetun valvontasuunnitelman mukaisesti. (HE 257/2010, s. 22)

Laki mahdollistaa maksun perimisen valvontasuunnitelman mukaisesta palotarkastuksesta tai muun valvontatoimenpiteen suorittamisesta. Lisäksi lakiin kirjattiin, että hätäkeskukseen liitetyn paloilmioittimen toistuvasta erheellisestä toiminnasta aiheutuneista pelastuslaitoksen kustannuksista voidaan periä maksu (HE 257/2010, s. 17).

Hoito- ja hoivalaitoksissa olisi laadittava poistumisturvallisuusselvitys ja tilat voitaisiin tapauskohtaisesti määrätä suojattavaksi automaattisella sammutuslaitteistolla (HE 257/2010, s. 19).

Onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä muutostarpeita kartoitettiin jo ennen lain varsinaista valmistelua sisäasiainministeriön työryhmässä (SM074:01/2007). Työryhmällä oli keskeinen näkemys, että palotarkastuksen sisällön painopistettä tulisi siirtää tarkastamisesta valvontaan. Tällöin kiinteistön omavalvontaa ja esim. sisäisiä palotarkastuksia valvottaisiin dokumenttien perusteella sekä pistokokein. Työryhmä esitti myös, että valvontajärjestelmän uudistuksen rinnalla tulisi harkita selvitettäväksi kiinteistön

teknisen tarkastuksen ns. rakennuksen ”katsastus” -menettelyn käyttöönottoa osana joko kiinteistön omavalvonnan toteuttamista tai ulkopuolisten tarkastusyrytysten toteuttamista. Jatkossa pelastusviranomaiset eivät suorittaisi teknistä tarkastusta pistokokeita laajemmin, mutta valvoisivat ja mahdollisesti ohjaisivat teknistä tarkastustoimintaa (SM074:01/2007, s. 65).

Tarkemmin lain valmistelusta ja lain valmisteluun liittyviä muistioita löytyy mm. sisäasiainministeriön pelastusosaston internet-sivuilta (SM074:00/2007).

Tässä tutkielmassa käyn läpi miten pelastuslaitokset ovat valvontasuunnitelman laatineet, mitä muita valvontakeinoja kuin perinteinen palotarkastus on otettu käyttöön tai aiotaan ottaa käyttöön. Millaisia muutoksia palotarkastustoimintaan on tehty tai aiotaan tehdä. Lisäksi olen selvittänyt mitä haasteita on ollut valvontasuunnitelman laadinnassa ja käyttöönotossa. Käyn läpi, miten pelastuslaitosten verkostossa laadittu valvontasuunnitelmaohje ja runko ovat vaikuttaneet tehtyihin valvontasuunnitelmiin (Ohje pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmasta 2011).

Tuon esille myös sen, miten palotarkastustoiminnan maksuja on otettu tai aiotaan ottaa käyttöön. Arvioin kokemuksia vaikuttavuudesta.

### **1.1.1 Palvelutasopäätös**

Pelastuslain mukaan alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta ja palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. (L 29.4.2011/379, 27 § - 29 §)

Pelastuslain 27 § on määritelty, että pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan:

- 1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa;
- 2) pelastustoimen valvontatehtävistä;

- 3) väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteesta sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä;
- 4) pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

Näiden lakisääteisten tehtävien lisäksi, pelastuslaitos:

- 1) voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n 2 momentin perusteella;
- 2) tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu;
- 3) huolehtii öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa alueen pelastustoimelle säädetyistä tehtävistä.

Sisäasiainministeriö on ohjeistanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelua antamassaan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa (sisäasiainministeriön julkaisu 21/2012), ja on laatimassa uutta ohjetta palvelutasopäätösten laatimiseksi (Vainio 2012). Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje antaa kuvaa siitä, miten riskejä voidaan ja tulee arvioida lähinnä pelastustoimen reaktiivisten palveluiden - pelastustoiminnan näkökulmasta. Toisaalta samat tekijät kyllä vaikuttavat pelastustoimen proaktiivisiin palveluihin eli onnettomuuksien ehkäisyyn.

Pelastuslaissa on määritelty, että pelastuslaitokselle säädetyt tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. (L 29.4.2011/379, 28 §)

Alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämistä (L 29.4.2011/379, 29 §).

### **1.1.2 Valvontasuunnitelma**

Pelastuslaissa (L 29.4.2011/379, 78 §) on määritelty pelastuslaitoksen valvontatehtävä seuraavasti:

- Pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava pelastuslain 2 luvun (Yleiset velvollisuudet) ja 3 luvun (Toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuudet) säännösten noudattamista.
- Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä.

Eli pelastuslaitoksen valvontatehtävä kohdistuu erityisesti pelastuslaissa säädettyjen velvollisuuksien hoitamiseen. Valvontatehtävän hoitamiseksi on pelastuslaissa määritelty, että pelastuslaitoksen on laadittava valvontasuunnitelma (L 29.4.2011/379, 79 §).

Valvontasuunnitelmasta on säädetty pelastuslaissa siten, että valvonnan on perustuttava riskien arviointiin, ja sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvontasuunnitelmassa on määritettävä suoritettavat palotarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet sekä kuvattava, miten valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan. Valvontasuunnitelman tulee perustua alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen. Valvontasuunnitelma on tarkistettava vuosittain ja muutoinkin, jos tarkistamiseen on erityinen syy. Valvontasuunnitelma on toimitettava tiedoksi aluehallintovirastolle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvonnassa käytettävistä riskien arvioimisen perusteista, palotarkastusten ja muiden valvontatoimenpiteiden määrittelystä sekä valvontasuunnitelman toteutumisen arvioinnista. Toistaiseksi valvontasuunnitelmasta ei ole annettu asetusta, vaan pelastuslaitokset ovat yhteistyössä laatineet rungon valvontasuunnitelmasta, jota kukin pelastuslaitos on hyödyntänyt omassa päätöksenteossään (Ohje pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmasta 2011).

## **1.2 Pelastuslaitokset ja pelastuslaitosten verkko**

Pelastustoimen alueellistaminen oli merkittävä julkisen palvelutoiminnan uudelleenorganisointihanke. Uudistuksella pyrittiin vastaamaan niihin haasteisiin, jotka kohdistuivat julkiseen talouteen ja palveluihin voimavarojen niukentumisen seurauksena. Toimintojen uudelleenorganisomisella on py-

ritty voimavarojen uudelleenkohdentamiseen ja tätä kautta entistä parempiin ja tehokkaammin toteutettuihin palveluihin. Organisatorisesti muutos on ollut merkittävä: pelastustoimi siirtyi kunnan tehtävästä alueelliseksi, mutta säilyi edelleen kunnallisen itsehallinnon vastuualueella. (Kallio & Tolppi, s. 3)

Alueellinen pelastustoimen järjestelmä muodostuu Manner-Suomen 22 pelastuslaitoksesta (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto). Pääosin pelastuslaitokset on organisoitu keskuskuntamallin mukaisesti. Tällöin yksi kunta hoitaa palvelut alueen muille kunnille. Kaksi pelastuslaitosta on organisoitu maakuntamallin mukaan, jolloin palvelut on järjestetty maakuntaliiton kautta. Helsingin pelastuslaitos on ainoa pelkästään yhden kunnan alueella toimiva pelastuslaitos. Osa pelastuslaitoksista toimii kunnallisina liikelaitoksina. (Vähäsalo 2009, s. 7)

Koska pelastuslaitokset toimivat itsenäisinä kunnallisen hallinnon alla, on eri pelastuslaitoksilla kehittynyt erilaisia toimintatapoja ja organisoituminen on ollut erilaista. Kuitenkin kuntalaisia tulee kohdella tasapuolisesti ja julkisin varoin tuotetun palvelun tulisi olla tasalaatuisista perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti (L 11.6.1999/731, 6 §). Myös aluehallintovirasto pelastustoimen järjestämistä valvovana viranomaisena alueellisella tasolla on kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen toteamalla, että otettaessa käyttöön uusia onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä toimintatapoja tulee kiinnittää huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen (Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011, s. 45).

Pelastuslaitosten kumppanuushankkeessa on kehitetty pelastuslaitosten valtakunnallista yhteistyötä luomalla ja ottamalla käyttöön yhteistyöverkko. Verkko on toimintamalli, jonka avulla pelastuslaitokset pyrkivät tekemään entistä suunnitelmallisempaa ja tavoitteellisempaa yhteistyötä palveluiden kehittämisessä ja toimialalla vaikuttamisessa. (Vähäsalo 2009, s. 29)

Kumppanuushankkeen päätyttyä hankkeena, on pelastuslaitosten verkostomainen yhteistyö jatkunut hankkeessa luoduilla rakenteilla. Yhteistyö on organisoitunut pelastuslaitosten verkostoksi, jossa toiminta jakautuu neljään palvelualueeseen: turvallisuuspalvelut, pelastustoiminta, ensihoito ja tukipalvelut ([www.pelastuslaitokset.fi](http://www.pelastuslaitokset.fi)).

Pelastuslaitosten verkoston toimintaa yhteen sovittava pelastusjohtajien hallitus asetti työryhmän työstämään yhteistä pohjaa valvontasuunnitelmalle 8.6.2009 uuden pelastuslain valmistelun ollessa vielä vireillä. Työryhmän työtä on jatkettu vuoden 2013 loppuun saakka, jolloin voidaan katsoa, miten toiminta on muuttunut ja onko tuloksia havaittavissa.

## 2 Tutkimuksen kulku

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa talvella 2012 lähetin sähköpostitse kyselyn kaikille pelastuslaitoksille suunnattuna pelastuslaitosten verkoston turvallisuuspalvelut -ryhmään nimetyille henkilöille. Tämän ensimmäisen kyselyn tarkoituksena oli muodostaa käsitys päätöksentekomenetelmistä eri pelastuslaitoksissa ja valvontasuunnitelmalle asetuista odotuksista sekä haasteista.

Lähetin ensimmäisen kerran kyselyn 17.1.2012 jolloin sain pääosan vastauksista. Lähetin kyselyn uudelleen 10.2.2012 ja kohdennettuna neljään puuttuvaan pelastuslaitokseen 3.5.2012. Viimeisiltä kahdelta pelastuslaitokselta sain erillisen jatkotiedustelun jälkeen vastaukset 11.6.2012. Eli ensimmäisen vaiheen kysymyksiin sain vastaukset kaikilta pelastuslaitoksilta. Esittämäni kysymykset ovat tämän tutkielman liitteessä.

Toisena osana tutkin, miten asiakkaat kokevat valvontatoimen muuttumisen. Tämä osa kohdistuu ainoastaan Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueen valvontakohteille tehtyyn kyselyyn. Kysely toteutettiin elokuussa 2012 noin kahdellesadalle asiakkaalle, joissa oli tehty palotarkastus touko-kesäkuussa 2012. Vastaukset saimme 29 kohteelta. Kysely oli osa turvallisuuskulttuuria kehittävä valvontatoiminta -tutkimushanketta - TuKeVa II (Koivisto 2012). TuKeVa II -hankkeen tavoitteena oli mm. vahvistaa työntekijä- ja asiakasnäkökulmien huomioon ottamista eri menetelmien kehittämisessä ja arvioinnissa.

Kolmannen kyselyn toteutti elokuussa 2012 pelastuslaitosten verkoston valvontasuunnitelmatyöryhmä. Kyselyn tavoitteena oli selvittää miten yhteinen ohjeisto on toiminut ja mitä tarvetta on kehittää ohjeistoa. Kysely osoitettiin kaikille 22 pelastuslaitokselle ja aluehallintovirastoille. Pelastuslaitoksista kyselyyn vastasi 19 ja aluehallintovirastoista kaksi.

Koska eri yhteyksissä oli toteutettu jo kyselyitä, päätin olla tekemättä enää omaa uutta alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa ollutta kyselyä. Sen sijaan päädyin käyttämään jo tehtyjen kyselyiden tuloksia ja tekemään niistä johtopäätökset.

Lähetin ensimmäisen vaiheen kyselyn koosteen kaikille pelastuslaitoksille 27.12.2012 ja pyysin kaikkia vahvistamaan, onko päätöksenteko ja näkemykset edenneet kuten nämä olivat suunnitelleet keväällä 2012 ja miten maksuista päättäminen oli edennyt. Tähän kyselyyn vastasi seitsemän pelastuslaitoksen edustajat.

## 2.1 Yhteenveto ensimmäisen vaiheen kyselystä

### 2.1.1 Päätöksenteko

Ensimmäisenä selvitin millainen päätöksentekomenetelmä oli eri pelastuslaitoksissa. Kahdeksassa pelastuslaitoksessa valvontasuunnitelmasta päätti pelastusjohtaja, eli päätäntävalta oli yksittäisellä viranhaltijalla. 14 pelastuslaitoksessa varsinainen päätöksentekijä oli alueen pelastustoimen monijäseninen toimielin eli lautakunta tai johtokunta.

Taulukkoon 1 olen koonnut tiedot, milloin valvontasuunnitelma on vahvistettu tai aiottu vahvistaa ja tarvittaessa erikseen, milloin on otettu käyttöön.

**Taulukko 1** Valvontasuunnitelman vahvistaminen ensimmäisen kyselyn mukaan

<b>Pelastuslaitos</b>	<b>Valvontasuunnitelman vahvistaminen</b>
Itä-Uusimaa	Toukokuu 2012
Pohjanmaa	Kesäkuu 2012
Keski-Suomi	Kesäkuu 2012
Keski-Pohjanmaa	Toukokuu 2012 (*)
Päijät-Häme	Tammikuu 2012
Pohjois-Savo	Kevät 2012
Kymenlaakso	Tammikuu 2011
Länsi-Uusimaa	Joulukuu 2011
Kanta-Häme	Joulukuu 2011
Kainuu	Syyskuu 2012
Jokilaaksot	Joulukuu 2011



Varsinais-Suomi	Huhtikuu 2012
Etelä-Savo	Joulukuu 2011
Pohjois-Karjala	Joulukuu 2011
Pirkanmaa	Tammikuu 2012
Lappi	Tammikuu 2012
Keski-Uusimaa	Kesäkuu 2012
Helsinki	Joulukuu 2011
Oulu-Koillismaa	Huhtikuu 2012, otettu käyttöön jo 1.1.2012 alkaen
Etelä-Pohjanmaa	Kesäkuu 2012
Satakunta	Huhtikuussa 2012
Etelä-Karjala	Toukokuu 2012, käyttöön 1.7.2012

\*) Keski-Pohjanmaan valvontasuunnitelma vahvistettiin tammikuussa 2013 (sähköposti Leppälä Jouni 2.1.2013).

### 2.1.2 Vaikutus palvelutasopäätökseen

Noin puolessa pelastuslaitoksia palvelutasopäätöstä jouduttiin muuttamaan valvontasuunnitelman myötä (12 pelastuslaitosta). Toinen puoli pelastuslaitoksista arvioi, että mahdolliset muutokset oli jo riittävällä tarkkuudella otettu huomioon voimassa olevassa palvelutasopäätöksessä (10 pelastuslaitosta). Muutetuissa palvelutasopäätöksistä on poistettu mm. lakiviittaukset tarkastusväleistä ja kirjattu maininta tarkastusten suorittamisesta valvontasuunnitelman mukaisesti.

### 2.1.3 Odotukset valvontasuunnitelmalle

Pelastuslaitoksilla oli runsaasti odotuksia valvontasuunnitelmalle. Osin odotukset olivat ehkä jopa ristiriitaisia keskenään. Odotukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään.

- 1) Resurssien käyttämiseen liittyvät odotukset, joita kuvastavat seuraavat toteamukset:
  - *järkevöittää resurssien käyttöä*
  - *mahdollistaa vuosittaisiin tavoitteisiin pääsemisen*
  - *erikoistuminen ja tehtävien keskittäminen.*
- 2) Palotarkastuksen laatuun vaikuttavat odotukset, joita kuvastavat seuraavat toteamukset:
  - *palotarkastusten kohdentuminen enemmän riskiperusteisesti*

- lisää vaikuttavuutta
- tarkastustoiminnan tehostuminen.

3) Palotarkastusprosessiin vaikuttavat odotukset, joita kuvastavat seuraavat toteamukset:

- viranomaisten välisen yhteistoiminnan parantaminen
- työajan tasoittuminen.

Tuossa kohdassa 1) oleva toteamus vuosittaisiin tavoitteisiin pääsemisestä on hieman arveluttava, jos samalla ei tapahdu laadullisia muutoksia toiminnassa.

#### 2.1.4 Uudet valvontamenetelmät

Valvontasuunnitelman tekemisen yhteydessä ja osin jo ennen sitä, oli pohdittu ja otettu käyttöön uusia valvontamenetelmiä. Varsinaisena uusina valvontamenetelminä nousivat esille omavalvonta ja aluevalvonta. Lisäksi mainittiin asiakirjavalvonta ja valvontayhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Näitä kahta jälkimmäistä en pidä varsinaisesti uusina menetelminä, mutta näihin tulee jatkossa useissa, ellei jopa kaikissa, pelastuslaitoksissa käytettäväksi enemmän resursseja.

Asiakirjavalvonnaksi katson esille tuoduista nuohoojilta saadun tiedon hyödyntämisen valvontatoiminnan suuntaamiseen ja poistumisturvallisuusselvitysten arvioinnin, vaikka nämä tuotiin esiin erillisinä menetelminä.

Omavalvonta tarkoittaa sitä, että asiakkaalle annetaan aineistoa, jota hän voi hyödyntää arvioidessaan omaa turvallisuuttaan. Käytännössä omavalvontaa on toteutettu vuodesta 2011 alkaen Kymenlaakson pelastuslaitoksella ja vuonna 2012 aloitettu Keski-Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Jokilaaksojen ja Pohjois-Savon pelastuslaitoksilla. Kaikissa näissä systemaattinen omavalvontatoiminta kohdistuu erillisiin pientaloihin. Omavalvonnassa asiakas lähettää täytetyn valvontalomakkeen pelastuslaitokselle. Pelastuslaitos arvioi saapuneiden lomakkeiden perusteella mahdollisesti tarvittavia jatkotoimenpiteitä, joita ovat käytännössä opastus tai palotarkastuskäynti. Asiakas voi myös pyytää yhteydenottoa. Niihin asuinrakennuksiin, josta omavalvontalomaketta ei ole palautettu suoritetaan palotarkastus.

Aluevalvontaa on suunniteltu Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella, mutta toimintaa ei ole vielä saatu käyntiin. Aluevalvonnassa on ajatuksena kiertää

tiettyä aluetta ja arvioida turvallisuutta uhkaavia riskejä menemättä yksittäiseen kohteeseen. Samalla voidaan arvioida pelastustoiminnan toimintavalmiuden ja saavutettavuuden tasoa kyseisellä alueella.

Vastaavantyyppistä kuin aluevalvonta tuotiin esille myös taloyhtiöihin tehtävänä palokatselmuksena, jossa arvioidaan kohteen turvallisuutta muun muassa tuhopolttoriskin perusteella ja varmistetaan saavutettavuus pelastusajoneuvoilla.

Viranomaisten välistä valvontayhteistyötä tuotiin esille useassa vastauksessa. Sinänsä asia kuulostaa helpolta, mutta eri toimijoilla on erilaiset näkökulmat ja menetelmät omassa valvontatoiminnassa. Jotta toiminta olisi tasapainossa, tuotiin esille myös tarvetta sopimusperusteiseen yhteistyöhön.

Vastauksissa tuotiin esille myös mahdolliset kampanjat aiheittain. Tämän ymmärrän niin, että samanaikaisesti jonkun valvontateeman yhteydessä kiinnitetään myös viestinnässä huomiota enemmän johonkin aiheeseen ja sitä kautta voidaan arvioida, että vaikuttavuus paranee ja toimenpiteitä tehdään niissäkin kohteissa, jonne varsinainen valvontatoimenpide ei kohdistu.

### **2.1.5 Muutokset palotarkastuskäytäntöihin**

Palotarkastuskäytäntöihin on myös tehty tai tekeillä muutoksia. Osa muutoksista on menetelmämuutoksia, osa teknisten järjestelmien hyödyntämiseen liittyviä.

Kaikkia pelastuslaitoksia koskeva käytännön muutos, on palotarkastuksesta laskuttaminen. Tämä tuo myös haasteita laadulliselle toiminnan kehittämiselle. Keskeistä on, että asiakkaan saama palvelu on tasalaatuista ja tämä kokee saaneensa rahoilleen vastinetta.

Teknisinä ratkaisuinä tuotiin esille tarkastustoiminnan mobiliteetin lisääminen hyödyntämällä kannettavia laitteita, matkatulostimia ja matkapuhelinverkkoa datayhteyksissä.

Laadullisina tekijöinä tuotiin esille systematisoidun palotarkastusmenetelmän kehittämistä ja jalkauttamista muihin pelastuslaitoksiin. Tällaisia menetelmiä on kehitetty Helsingissä nimellä auditoiva palotarkastus ja Keski-Uudellamaalla nimellä TUTOR. Näitä menetelmiä on arvioitu erikseen mm. TuKeVa II-hankkeessa (Koivisto 2013).

Riippumatta menetelmästä, niin palautejärjestelmän tarve tuotiin esille. Palautetta tarvitaan sekä pelastusviranomaisen toiminnasta että siitä, miten kohde on korjannut mahdollisia turvallisuuspuutteitaan.

Myös hallintopakkeinojen käytön lisääminen tuotiin esille. Hallintopakkeinoja pelastuslaissa ovat uhkasakko ja teettämisuhka. Sinänsä jo pelastusviranomaisen palotarkastuspöytäkirjassa antamaa korjausmääräystä voidaan pitää hallintopakkona.

Asiakirjoihin pohjautuva palotarkastusmenetelmä tuotiin esille myös tässä yhteydessä. Sinänsä en pidä asiakirjavalvontaa varsinaisesti uutena menetelmänä, mutta asiakirjojen perusteella, voidaan tehdä ratkaisuja valvontatoiminnan muiden menetelmien käyttämisestä tai palotarkastusvälin määrittämisessä.

#### **2.1.6 Haasteita valvontasuunnitelman mukaiselle toiminnalle**

Valvontasuunnitelman tekeminen ja sen käyttöönotto ei ole ollut helppoa missään pelastuslaitoksessa ja niinpä myös paljon haasteita on koettu olevan. Haasteita tuli kuitenkin ensimmäisessä vaiheessa selvästi odotuksia vähemmän.

- 1) Valvontatoimintaa tekevään henkilöstöön kohdistuvat haasteina tuotiin esille:
  - asennemuutoksen tarve
  - koulutustarve
  - uskallus käyttää uusia menetelmiä.
- 2) Johtamiseen liittyvät haasteina tuotiin esille:
  - muutoksen johtaminen
  - resurssien hallinta, jotta toiminta suunnitellaan asiakkaiden tarpeista eikä organisaation resurssien näkökulmasta.
- 3) Toimintatapaan liittyvinä haasteina nähtiin:
  - seurantamekanismit ja mittarit
  - vaikuttavuuden arviointi
  - maksullisuuden myötä paineet laadun tasolle kasvavat.
- 4) Yleinen tietoisuus pelastusviranomaisen nykytoiminnasta.

### 2.1.7 Valvontamaksujen käyttö

Pelastuslaki mahdollistaa palotarkastuksista perittävän asiakasmaksun. 11 pelastuslaitoksessa ei ole vielä erikseen mietitty miten maksutuotot mahdollisesti hyödynnetään. Kuudessa pelastuslaitoksessa on arvioitu voitavan kohdentaa riskienhallinnan ja onnettomuuksien ehkäisyyn toimintamenoihin. Kahdessa pelastuslaitoksessa mahdollisesti on ajateltu voitavan käyttää tulospalkkaukseen. Kolmessa pelastuslaitoksessa on kirjattu osaksi pelastuslaitoksen tulonmuodostusta ja siten keventävät osaltaan budjetin nousupaineita. Yhdessä vastauksessa todettiin, että ohjautuu kaupungin yhteiseen käyttöön.

### 2.1.8 Verkoston malli

Yksi pelastuslaitos ilmoitti, että valvontasuunnitelma on tehty omatoimisesti omalla mallilla. 21 muuta pelastuslaitosta on tehnyt valvontasuunnitelman pelastuslaitosten verkostossa tehdyn yhteisen pohjan mukaisesti.

## 2.2 Asiakaskysely Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alueella

Kysely lähetettiin elokuussa Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen touko- ja kesäkuussa 2012 tarkastetulle n. 200 kohteelle, 29 kohteesta saimme vastauksen elokuun 2012 loppuun mennessä. (Pälvä 2012)

Vastaajat edustivat seuraavia kohteita:

- viisi ympärivuorokautisessa käytössä olevaa kohdetta (majoitus- tai terveydenhuoltoalan rakennus)
- yksi opetusrakennus
- viisi kokoontumis- ja liiketilaa
- seitsemän toimisto- ym. rakennusta
- kymmenen asuinrakennusta
- yksi vapaa-ajan rakennus.

Kysely liittyi turvallisuutta kehittävä valvontatoiminta –hankkeeseen (Koivisto 2013), jossa yhtenä tavoitteena on arvioida asiakasnäkökulmien huomioon ottamista eri menetelmien kehittämisessä ja arvioinnissa.

### 2.2.1 Tiedottaminen palotarkastuksesta

Asiakkailta kysyttiin saivatko he kirjallisen ennakkotiedon palotarkastuksesta ja sisälsikö annettu tiedote riittävästi informaatiota palotarkastustapahtumasta. Pääsääntöisesti Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen muille valvontakohteille kuin asuinrakennuksille lähetetään ennakkokirje, jossa kerrotaan tarkastustapahtumasta. Nyt saaduista vastauksista ei suoraan ilmennyt, ketkä vastaajista edustivat asuinrakennuskohdetta, mutta vastausten perusteella voisi arvioida, että nimenomaan asuinrakennuskohteet eivät saaneet ennakkokirjettä.



Kuva 1: vastaukset kysymykseen, saitteko kirjallisen ennakkotiedon tarkastuksen toimittamisesta?

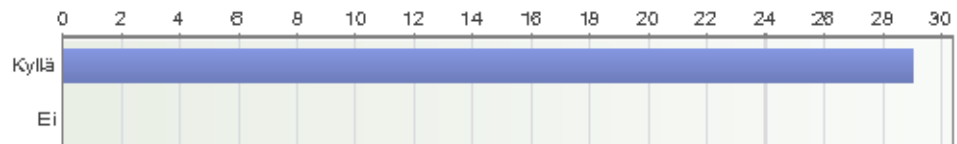


Kuva 2: vastaukset kysymykseen, Sisälsikö ennakkotiedote riittävästi tietoa tarkastukselle varautumista varten?

Kuten kuvasta 1 havaitsemme, niin 21 kohdetta 29:stä oli saanut kirjallisen ennakkotiedon palotarkastuksen toimittamisesta. Mielenkiintoista on, että kuitenkin jopa 25 kohdetta koki ennakkotiedotteen riittäväksi, eli useampi kuin ennakkotiedotteen saanut.

### 2.2.2 Palotarkastuspöytäkirja

Palotarkastuksen yhteydessä laaditaan pöytäkirja, jossa kuvataan palotarkastuksen kulku ja esitetyt korjaustoimenpiteet sekä määräaika puutteiden korjaamiselle. Pöytäkirjaan kirjataan myös asiakkaan esittämät näkemykset (L 29.4.2011/379, 80 §).



Kuva 3: vastaukset kysymykseen, oletteko saanut tarkastusta koskevan pöytäkirjan kohtuullisessa ajassa?

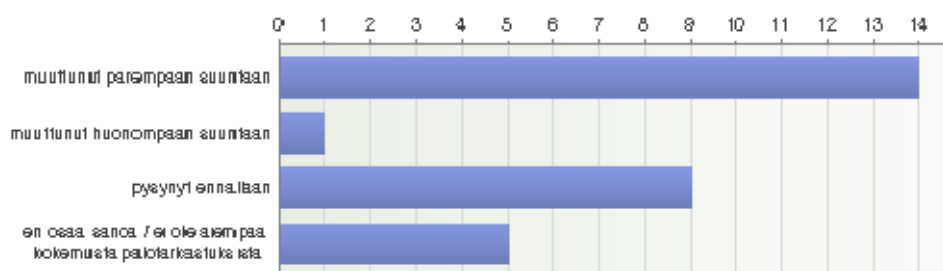


Kuva 4: vastaukset kysymykseen, oliko pöytäkirja mielestänne ymmärrettävä ja selkeä?

Kuten kuvista 3 ja 4 havaitsemme, niin asiakkaat kokivat saaneensa pöytäkirjan kohtuullisessa ajassa sekä pitivät saamaansa pöytäkirjaa ymmärrettävänä ja selkeänä. Nyt ei kysymyksenasettelussa otettu kantaa, mikä aikamäärä olisi kohtuullinen ja miten kauan palotarkastuspöytäkirjan saaminen kesti. Osassa palotarkastuskohteita pöytäkirja laaditaan paikan päällä valmiilla lomakkeella - erityisesti asuintalokohteissa - ja osassa tietokoneella palotarkastusohjelmistolla, jonka jälkeen pöytäkirja postitetaan asiakkaalle.

### 2.2.3 Kokemukset palotarkastustoiminnasta

Kysyttäessä kokemusta palotarkastustoiminnasta, niin noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että palotarkastustoiminta on muuttunut parempaan suuntaan. Vain yksi vastaaja oli sitä mieltä, että palotarkastustoiminta on muuttunut huonompaan suuntaan. Yhdeksän vastaajaa ei kokenut toiminnassa tapahtuneen muutosta ja viidellä ei ollut aiempaa kokemusta. Tosin muutosta on tapahtunut prosesseja muuttamalla ilman valvontasuunnitelmaakin.



Kuva 5: asiakkaiden arvio siitä, miten palotarkastustoiminta on muuttunut viime vuosina?

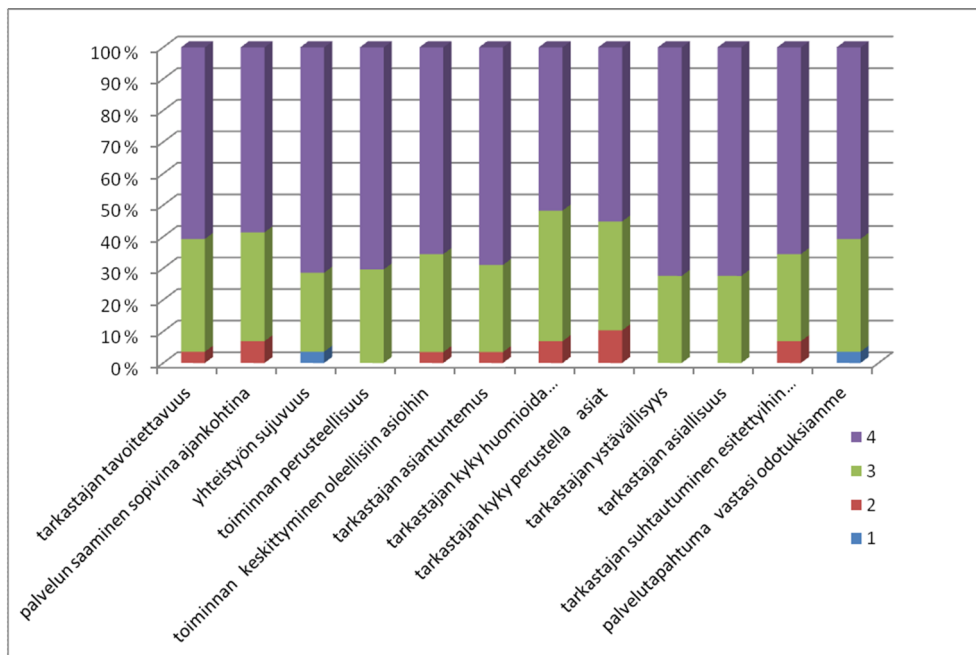


Kuva 6: vastaukset kysymykseen, oletteko mielestänne saaneet riittävästi tietoa valvontasuunnitelman tuomista muutoksista palotarkastuksista?

Kuvasta 6 havaitsemme, että noin puolet vastaajista kokee saaneensa riittävästi tietoa valvontasuunnitelman tuomista muutoksista palotarkastustoimintaan ja vastaavasti toinen puoli vastaajista kokee, että tietoa ei ole ollut riittävästi.

Palotarkastustapahtuman laatua arvioitiin useilla väittämillä, joista asiakkaiden piti arvioida, miltä palotarkastustapahtuma ja palotarkastajan toiminta heidän mielestään tuntui. Asiakkaiden piti valita neljästä vaihtoehdosta, jotka kuvaavat heidän palotarkastustapahtumaa ja palotarkastuksen tekijää. Vaihtoehdot olivat, väittämä kuvaa toimintaamme:

1. ei mitenkään
2. hieman
3. jonkin verran
4. paljon.



Kuva 7: kokemus palotarkastustapahtumasta



Kuvasta 7 havaitsemme, että palotarkastustoiminnan laatua pidettiin vähintäänkin hyvänä kaikilla käytetyillä kuvauksilla muutamaa yksittäistä poikkeamaa lukuun ottamatta.

Palotarkastuksen vaikuttavuutta arvioitiin useilla väittämillä, joista asiakkaiden piti arvioida, miten palotarkastus on vaikuttanut varsinaiseen toimintaan. Asiakkaiden piti valita neljästä vaihtoehdosta, jotka kuvaavat heidän toimintaansa. Vaihtoehdot olivat, väittämä kuvaa toimintaamme:

1. ei mitenkään
2. hieman
3. jonkin verran
4. paljon.

Taulukosta 1 havaitsemme, että pääosa vastauksista kuvaa, että palotarkastus on vaikuttanut toimintaan yleensä vähintään jonkin verran kokonaiskeskiarvon ollen hieman alle 3.

Taulukko 1: Kooste palotarkastustoiminnan vaikuttavuutta kuvaavista väittämistä. Palotarkastustapahtuma on mielestämme vaikuttanut siihen, että:

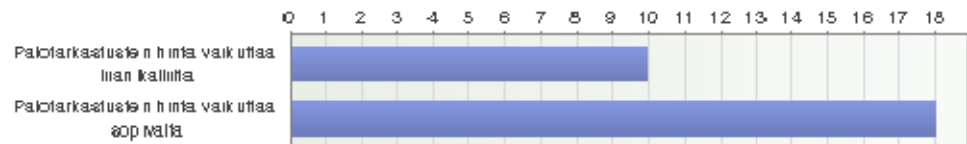
	ei mitenkään	hieman	jonkin verran	paljon	Yhteensä	Keskiarvo
tunnistamme lakisääteiset veloitteemme	2	0	16	11	29	<b>3,24</b>
ymmärrämme uhkien ja vaarojen merkitykset	1	0	15	13	29	<b>3,38</b>
arvioimme toimintaamme liittyvät riskit	1	0	16	10	27	<b>3,3</b>
kykenemme ehkäisemään onnettomuuksia ennakolta	1	3	19	6	29	<b>3,03</b>
kykenemme varautumaan onnettomuustilanteisiin	1	6	17	5	29	<b>2,9</b>
meillä on valmiudet toimia onnettomuustilanteissa	1	4	21	2	28	<b>2,86</b>
kykenemme toimimaan käytännön turvallisuustyössä	1	6	18	4	29	<b>2,86</b>
tunnistamme turvallisuustoimintamme puttee	1	2	16	10	29	<b>3,21</b>
tunnistamme turvallisuustoimintamme vahvuudet	1	5	16	7	29	<b>3</b>
tunnistamme piilevät epäkohdat	0	5	21	3	29	<b>2,93</b>

## Tutkimuksen kulku

käsitlemme havaitut riskit säännöllisissä palavereissa	2	8	17	2	29	<b>2,66</b>
olemme laatineet pelastussuunnitelman ja päivitämme sitä säännöllisesti	1	4	13	11	29	<b>3,17</b>
varmistamme säännöllisesti, että poistumistiet ovat käyttökunnossa	2	2	13	12	29	<b>3,21</b>
huolehdimme turvallisuustekniikan toimivuudesta ja määräaikaistarkastuksista	1	3	13	12	29	<b>3,24</b>
järjestämme turvallisuuskoulutusta henkilöstölle säännöllisesti	2	7	13	7	29	<b>2,86</b>
järjestämme poistumisharjoituksia säännöllisesti	8	7	11	3	29	<b>2,31</b>
pidämme esillä turvallisuutta koskevia ohjeita	1	6	16	6	29	<b>2,93</b>
henkilöstöllä on mahdollisuus tehdä turvallisuutta koskevia aloitteita	1	3	13	12	29	<b>3,24</b>
valvomme turvallisuusohjeiden noudattamista	1	5	17	6	29	<b>2,97</b>
selvitämme tapahtuneet onnettomuudet/vaaratilanteet	2	3	12	12	29	<b>3,17</b>
otamme turvallisuuden huomioon töiden suunnittelussa	1	2	14	12	29	<b>3,28</b>
olemme tehneet kattavan riskiarvioituksen	2	11	10	4	27	<b>2,59</b>
meillä on säännöllistä turvallisuusviestintää	2	11	12	4	29	<b>2,62</b>
Jokin muu, mikä:	1	1	2	0	4	<b>2,25</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>37</b>	<b>104</b>	<b>351</b>	<b>174</b>	<b>666</b>	<b>2,97</b>

### 2.2.4 Palotarkastuksen maksullisuus

Kysyttäessä palotarkastuksen maksullisuutta, ei ollut vielä eroteltuna asuinrakennuksia ja muita valvontakohteita. Tämä näkyy saaduissa vastauksissa.



Kuva 8: Palotarkastukset muuttuvat maksullisiksi 1.1.2013 alkaen. Suurin osa valvontakohteiden palotarkastuksista tulee maksamaan taksaluonnoksen mukaan 100–200 € riippuen tarkastuksen kestosta. Mitä mieltä olette tarkastuksen hinnasta?

Esitetty tarkastusmaksun suuruus näyttää sopivan pääosalle vastaajista. Kymmenen vastaajaa piti esitettyä maksua liian kalliina. Nyt kun otetaan huomioon, että kymmenen vastaajaa edusti asuintalokohdetta, niin kysymyksenasettelusta ei suoraan saatu selville sitä, että tulisiko palotarkastustoiminta ylipäänsä olla maksullista. Vastauksia tarkemmin arvioitaessa näyttäisi siltä, että näkemys on hajaantunut eri vastaajaryhmittäin.

### 2.3 Kysely valvontasuunnitelmaohjeesta

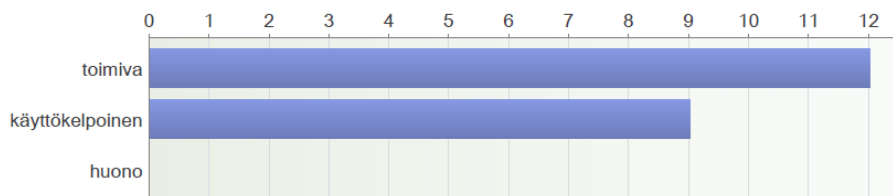
Kysely lähetettiin kaikille pelastuslaitoksille ja aluehallintovirastoille, vastausaika oli 20.6.–20.8.2012. Vastaukset tulivat 19 pelastuslaitokselta ja kahdesta aluehallintovirastosta. Kyselyssä kartoitettiin erityisesti pelastuslaitosten verkostossa laadittua valvontasuunnitelmaohjetta ja sen vaikuttavuutta pelastuslaitosten valvontasuunnitelmien laadintaan ja ohjeen muutostarpeita. (Rajakko 2012)

#### 2.3.1 Ohjeen käyttökelpoisuus



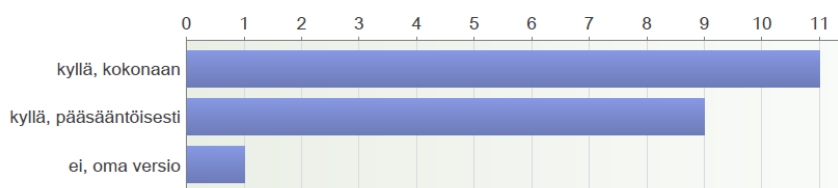
Kuva 9: vastaus kysymykseen, onko laadittu ohje mielestänne helpottanut valvontasuunnitelman laatimisessa?

Kuvasta 9 havaitsemme, että 19 vastaajaa 21:stä koki ohjeen helpottaneen valvontasuunnitelman laadinnassa. Ottaen huomioon, että kaksi vastaajaa edusti aluehallintovirastoja, voimme olettaa, että tässä tapauksessa kaikki pelastuslaitosvastaajat kokivat ohjeen helpottaneen valvontasuunnitelman laadintaa.



Kuva 10: vastaukset kysymykseen, onko laadittu ohje mielestänne rakenteeltaan toimiva?

Kuvan 10 perusteella havaitsemme, että kukaan vastaajista ei ollut tyytymättömän ohjeen rakenteen toimivuuteen.



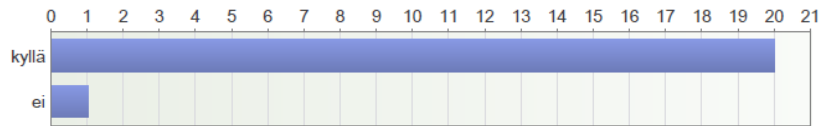
Kuva 11: vastaukset kysymykseen, oletteko käyttäneet tarkastusvälien määrittämisessä ohjeen liitetaulukon aikarajoja?

Kuvasta 11 havaitsemme, että yksi vastaajista ei ole käyttänyt ohjeen liitetaulukoissa olevia aikarajoja. Tämä sama ohjeesta poikkeaminen oli havaintona jo keväällä 2012 tekemässäni kyselyssä. Tältä osin on hyvä saada tulevaisuudessa vertailutietoa vaikuttavuudesta. Tässä vastausten tulkintaa hämää jossain määrin se, että vastaajina on mukana kaksi aluehallintovirastoa, joiden tehtävä on arvioida valvontasuunnitelmaa, ei laatia sitä.

### 2.3.2 Valvontasuunnitelmaohjeen muutostarpeet

Ohje valvontasuunnitelman laadinnasta valmistui 23.6.2011. Jo tuolloin tiedostettiin tarpeina mm. asuinrakennusten palotarkastukset ja muu valvonta. Sitten on tullut esiin kysymys hallintopakkokeinojen käyttämisestä ja vaarallisten kemikaalien valvontaan liittyvä ohjeistus.

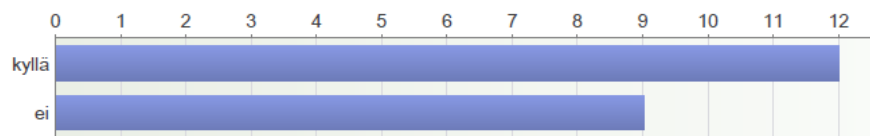
Pelastuslaissa määriteltyjä hallintopakkokeinoja ovat uhkasakko ja teettämishukka (L 29.4.2011/379, 105 §). Näiden käyttäminen on ollut varsin kirjavaa. Perusmuotoista korjausmääräystä ja erityisesti toiminnan keskeyttämistäkin voidaan pitää hallintopakkokeinona (L 29.4.2011/379, 81 §).



Kuva 12: vastaukset kysymykseen, tulisiko ohjeeseen lisätä linjauksia hallintopakkeinojen käytöstä?

Kuvasta 12 havaitsemme, että lähes kaikki vastaajat kaipaavat linjausta hallintopakkeinojen käytöstä. Tämä on siinä mielessä tärkeä havainto, koska käytännössä käytämme järeintä ohjauskeinoa ohjatessamme asiakkaitamme ja tällöin on syytä olla tarkkana vaatimusten oikeutuksesta.

Pelastuslaitoksille on säädetty pelastuslain lisäksi valvontatehtäviä liittyen vaarallisten kemikaalien käsittelyyn ja varastointiin (L 3.6.2005/390, 24 §, 27 §, 36 §, 63 §, 67 §, 81 §, 91 §, 92 §, 98 §, 99 §, 111 § ja 115 § sekä VNA 20.12.2012/855, 9 §, 20 §, 34 §, 35 §, 36 §, 37 §, 38 §, 51 §).

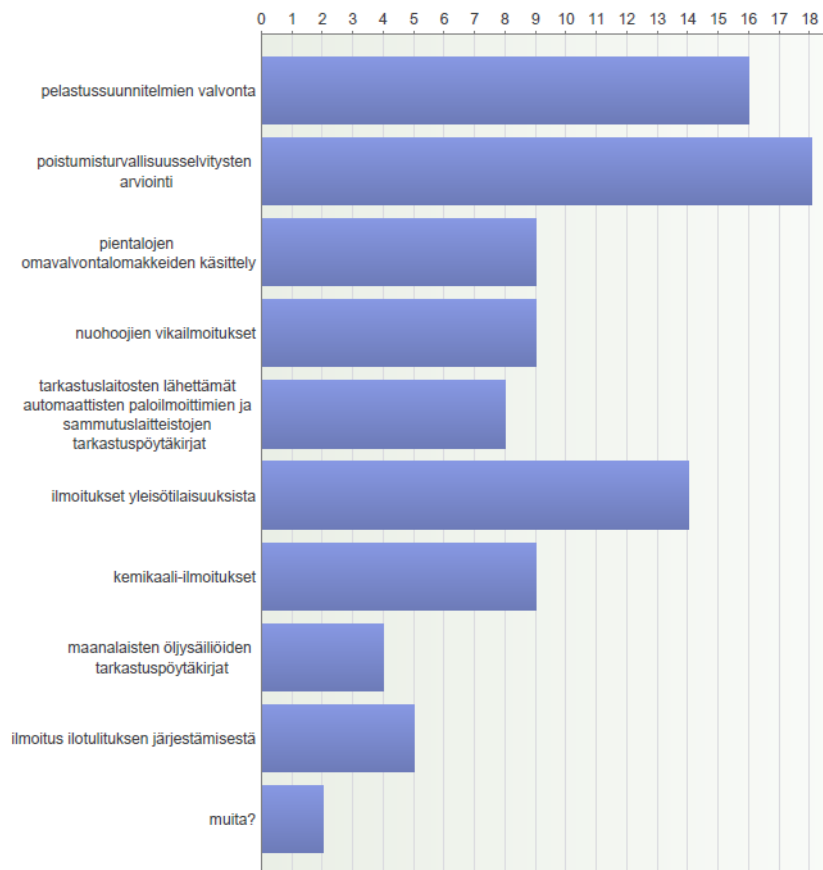


Kuva 13: kemikaalikohteiden valvonnan ohjeistus on TUKESin tehtävä. Vastaukset kysymykseen, pitäisikö valvontasuunnitelmaohjetta täydentää tältä osin?

Kuvasta 13 havaitsemme, että yli puolet vastaajista kaipaa ohjeistusta kemikaalikohteiden valvontaan.

Valvontasuunnitelmaohjeessa ei ole tässä vaiheessa erityisesti kiinnitetty huomiota muuhun valvontaan kuin palotarkastustoimintaan. Uusina valvontamuotoina on tuotu esille mm. asiakirjavalvonta. Tällaisia valvottavia asiakirjoja ovat esimerkiksi:

- pelastussuunnitelmat (L 29.4.2011/379, 15 §)
- poistumisturvallisuusselvitykset (L 29.4.2011/379, 19 §)
- nuohoojilta saatavat vikailmoitukset (L 29.4.2011/379, 61 §)
- yleisötilaisuusilmoitukset (L 29.4.2011/379, 89 §, 12, 14 §)
- tarkastuslaitosten lähettämät tarkastuspöytäkirjat (L 12.1.2007/10, 13 §)
- maanalaisten öljysäiliöiden tarkastuspöytäkirjat (KTMp 30.3.1983/344, 5 §)
- ilmoitus vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista (L 3.6.2005/390., 24 §)
- ilmoitus ilotulitteiden myynnistä (A 28.5.1993/473, 40 §)
- ilmoitus ilotulitteiden käyttämisestä (A 28.5.1993/473, 79 §)
- palautetut omavalvontalomakkeet.



Kuva 14: vastaukset kysymykseen, mistä asiakirjavalvontatilanteista tulisi mielestänne lisätä valtakunnallisia linjauksia?

Kuvasta 14 havaitsemme, että erityisesti pelastussuunnitelmien valvontaan, poistumisturvallisuusselvitysten arviointiin ja yleisötilaisuuksista tulevien ilmoitusten käsittelyyn kaivataan yhtenäistä ohjeistusta.

### 2.3.3 Vaikutus suoritemääriin

Pelastuslaitosten toimintatilastoja on koottu valtakunnalliseen pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokantaan (PRONTO). Vuoden 2012 alusta tilastointikäytäntö on muuttunut, mutta uudesta toimintatavasta voidaan jotain arvioida vertaamalla aiemmin tehtyjen palotarkastusmäärien lukumäärää vuoden 2012 palotarkastusmääriin.



Kuva 15: Kerran vuodessa tarkastettavien erityiskohteiden tarkastusmäärien kehittyminen ennen nykyisen pelastuslain mukaisen valvontasuunnitelman käyttöönottoa vuosina 2009-2011 (PRONTO).

Kuvasta 15 havaitsemme, että ennen nykyistä pelastuslakia oli palotarkastusmäärien kehittyminen lähtenyt lievään laskuun. Jonkin verran on ilmeisesti kohteiden luokittelussa ollut epävarmuutta, koska v. 2010 kohteiden lukumäärä oli hieman suurempi kuin seuraavana vuonna. Tiedot on poimittu suoraan PRONTO:sta. Poimimani arvot poikkeavat hieman aluehallintoviraston peruspalveluiden arvioinnissa vuonna 2011 käytetyistä arvoista, mutta ovat suuruusluokaltaan samaa tasoa. Arviointiraportin mukaan vuonna 2011 kerran vuodessa tarkastettavia olisi ollut koko maassa 41 580 kappaletta ja tarkastustavoitteesta olisi saavutettu 83 % (Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011, s 215).

Asuinrakennuksia ja niihin aiemmassa lainsäädännössä rinnastettavia kohteita on vuosina 2009 – 2011 tarkastettu yleisillä palotarkastuksilla 60 000 – 80 000 kohdetta vuodessa, mikä on ollut noin puolet silloisista tavoitteista. Vaihteluväli tarkastusmäärien ja tarkastettavien kohteiden osalta on ollut suuri.

Vuoden 2011 peruspalveluiden arviointiraportin mukaan Pelastustoimen onnettomuuksia ehkäisevien palvelujen tarjonta vaihtelee merkittävästi jopa saman pelastustoimen alueen sisällä. Erityiskohteiden palotarkastukset suoritettiin täysimääräisesti viidellä pelastustoimen alueella ja joka toisella alueella tarkastusmäärät vähenivät (Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011, s. 45).



Vuoden 2012 suoritemääriä ei voida täysin verrata aiempiin, mutta jotain kuvaa antaa se, että muita valvontakohteita kuin asuinrakennuksia tarkastettiin yhteensä 31 197 kpl ja asuinrakennustyyppisiä kohteita 53 506 kpl yleisillä palotarkastuksilla (PRONTO 19.2.2013). Eli verrattuna aiemmin kerran vuodessa tarkastettaviin kohteisiin, on muissa valvontakohteissa tehty suurin piirtein sama määrä palotarkastuksia kuin aiemmissa kerran vuodessa tarkastettavissa.

#### **2.3.4 Palotarkastusmaksu**

Suurin osa pelastuslaitoksista on aloittanut 1.1.2013 maksujen perimisen valvontasuunnitelman mukaisista palotarkastuksista. Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksessa ei ollut vielä 14.1.2013 päätetty milloin tarkastusmaksu otetaan käyttöön, mutta sinänsä päätös käytöstä oli tehty ja maksu otettiin käyttöön 1.3.2013. Jokilaaksojen pelastuslaitos ottaa tarkastusmaksun käyttöön 1.4.2013. Pelastuslaitosten verkostossa laadittiin yhteistyössä pohja maksun suuruuden määrittämiseksi. Viime kädessä päätökset maksusta ja maksun suuruudesta on kukin pelastuslaitos tehnyt omat päätöksensä.

Vaikka maksujen määräytymisperiaatteet ovat yhtenevät, on maksun suuruksissa pieniä eroja ja pieniä linjanvetoeroavaisuuksia asuinrakennusten palotarkastuksissa, yleisötilaisuuksien palotarkastuksissa ja suhtautumisessa pyydettyihin palotarkastuksiin.

## 3 Johtopäätökset

Johtopäätökset voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen. Ensimmäinen kokonaisuus jota arvioin, on suoritemäärät ja niiden muuttuminen. Toinen kokonaisuus, joka varmasti jää edelleen keskusteluttamaan on laadun ja vaikuttavuuden merkitys valvontatoiminnassa. Kolmantena kokonaisuutena tulee arvioida käytettävissä olevia resursseja ja osaamista.

### 3.1 Suoritemäärien muuttuminen

Vaikuttaisi siltä, että määrällisesti varsinaiset palotarkastukset ovat vähentyneet entisissä kerran vuodessa tarkastettavissa erityiskohteissa. Tällä hetkellä on vielä kovasti odotuksia, miten tämä palotarkastusten määrällinen väheneminen vaikuttaa. Toisaalta kun käytämme enemmän voimavaroja yksittäisten ongelmakohteiden hoitamiseen, on odotettavissa, että saamme sitä kautta parempia tuloksia kuin että panostaisimme niihin kohteisiin, joiden oma turvallisuuskulttuuri on jo hyvällä tasolla.

Ulospäin mitattavina tarkastussuoritteina on jo havaittavissa, että yksittäistä kohdetta kohti käytämme enemmän aikaa varsinaisten palotarkastusten välillä lisääntyneenä turvallisuusviestintänä (opastuksena ja neuvontana) sekä asiakirjojen arviontina.

### 3.2 Valvonnan laatu

Tässä vaiheessa on varhaista vielä arvioida, onko varsinaisten palotarkastusten sisällössä tapahtunut merkittäviä sellaisia muutoksia, jotka suoraan ovat vaikuttaneet turvallisuustasoa edistävästi. Tähän on saatavissa jossain määrin lisää tietoa TuKeVa II -hankkeen myötä (Koivisto 2013).

Joka tapauksessa palotarkastusten maksullisuus on luonut painetta toimintatapojen harmonisoinnille ja laadun kehittämiseksi, jotta kansalaisten yhdenvertaisuusperiaate ei kärsisi. Osassa pelastuslaitoksia on otettu käyttöön Helsingin pelastuslaitoksella alun perin kehitetty auditoiva palotarkastus -

konsepti. Keski-Uudellamaalla kehitetty TUTOR turvallisuuden arviointityökalu on palkittu mm. Finnsecurity ry:n oikein hyvä turvallisuusvoivallus (OHTO) kunniamaininnalla vuonna 2011. Näiden menetelmien kehittäminen ja käyttöönotto jatkuu eri puolilla Suomea.

TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointijärjestelmää on testattu Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa 150 erityyppisen valvontakohteen ja organisaation osalta eri tasoilla. Järjestelmään on kehitetty myös omavalvontaa tukeva osio ja sähköinen alusta. (Eklund K. 2012)

Helsingissä kehitettyyn auditoivan palotarkastuksen, PATA-08, tueksi on tehty omatoimisen varautumisen manuaali, joka on tarkoitettu sekä pelastusviranomaisille auditoivan palotarkastuksen suorittamiseksi että organisaatioille turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämisvälineeksi. (Omatoimisen varautumisen auditointimanuaali 2012)

Tällä hetkellä näyttää siltä, että pääosa pelastuslaitoksista on kallistumassa PATA-08 -konseptin mukaiseen palotarkastusmenetelmään (17 kpl), kahdessa edetään TUTOR -konseptin mukaisesti ja yhdessä on käytössä oma malli. Kaksi pelastuslaitosta (joista toinen on edustamani Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos) ei ole vielä tehnyt ratkaisua millä mallilla edetään). Viimeisimpänä ajatuksena on, että palotarkastus ja muu pelastuslaitosten valvontatoiminta olisi sovitettavissa kansalliseen turvallisuusauditointikriteeristöön (KATAKRI). (Rantala 2013)

Seurannassa painopistettä on siirrettävä määrällisten tavoitteiden arvioinnista enemmän kohti laadun arviointia ja valvottava laadun tasoa (Kuhlman 2012, s. 39).

### **3.3 Valvonnan resurssit ja osaaminen**

Pelastuslaitoksilla on kokemusta tapahtuneista onnettomuuksista ja erityisesti tulipaloista. Tämän kokemuksen hyödyntämistä viranomaistoiminnassa myös ennakoivissa toimenpiteissä tulee edelleen kehittää.

Valvontasuunnitelmaohjeessa ei ole tässä vaiheessa erityisesti kiinnitetty huomiota muuhun valvontaan kuin palotarkastustoimintaan. Uudet valvontamenetelmät sellaisenaan luovat haastetta, koska näistä ei ole kokemusta ja

pelastuslaitoksille suoritetussa kyselyssä juuri tähän liittyi eniten näkemyksiä.

Yksittäisinä tarpeina toiminnan harmonisoinnissa nousi esille erityisesti pelastussuunnitelmien valvontaan, poistumisturvallisuusselvitysten arviointiin ja yleisötilaisuuksia varten tarvittava yhtenäinen ohjeistus.

Uusien valvontamenetelmien käyttöön liittyy osaamistarvetta. Mutta myös varsinaiseen palotarkastukseen tarvitaan aiempaa enemmän kiinnittää myös osaamisenäkökulmasta huomiota, jotta edellä esille tuodut laadulliset tekijät ja menetelmät saadaan hallintaan.

Osaamisen hallinnan keskeinen elementti on henkilökunnan kouluttaminen. Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee myös itse olla valmis ja motivoitunut omaehtoisesti kehittämään itseään. Palotarkastajan osaamistarvetta on arvioitu Pelastusopistossa vuonna 2012 valmistuneessa opinnäytetyössä (Kuhlman 2012). Kuhlmanin mukaan lainsäädännön muutokset ja valvontasuunnitelman mukaiseen valvontaan siirtyminen sekä suoritteiden muuttuminen maksulliseksi asettaa paineita osaamisen tarkempaan seuraamiseen ja ennaltaehkäisevän työn laadun arviointiin (Kuhlman 2012, s. 39).

### **3.4 Kehittämisehdotuksia ja jatkotutkimuksen aiheita**

Mielestäni on vanhanaikainen ajatus, että ennakoivien ja reagoivien riskienhallintamenetelmien pohjana käytettäisiin eri menetelmiä. Kyse on kuitenkin kokonaisriskin hallinnasta. On riskitekijöitä, joihin voidaan vaikuttaa ennakolta. Toisaalta on riskitekijöitä, joihin on tarkoituksenmukaista tai joudutaan vaikuttamaan vasta reagoimalla. Vaikka onnettomuuksien määrä puoliintuisi, niin myös pelastustoimintaa tarvitaan.

Näin ollen näkisin, että pelastustoimen käytössä olevia riskienarviointimenetelmiä tulee edelleen kehittää siten, että samoilla kriteereillä arvioidaan ensin kokonaisriski ja palveluiden tarve. Tämän jälkeen tehdään arviointi, miten riskejä hallitaan ennakoivilla, onnettomuuksien ehkäisyn, keinoilla. Tämän jälkeen tulee arvioida, miten se osa riskistä, jota ei saada onnettomuuksien ehkäisyn keinovalikoimalla riittävän hyvin haltuun, hallitaan reagoivilla, pelastustoiminnan keinoilla.

Mielenkiintoinen ja selvitetävän arvoinen asia on, miten KATAKRI sovite-  
taan palotarkastustoimintaan. Tällä hetkellä KATAKRI:ssa ei sellaisenaan  
ole sellaisia osia, jota palotarkastustoiminnassa arvioidaan. Jos päädytään  
siihen, että palotarkastustoiminta sovitetään KATAKRI:iin, tarkoittaa se sitä  
että KATAKRI:a sekä tarkastusmenetelmiä ja palotarkastusta tukevaa tieto-  
järjestelmää tulee kehittää merkittävästi. (Kansallinen turvallisuusauditoin-  
tikriteeristö KATAKRI 2011)

Jatkossa tulee edelleen panostaa erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn vai-  
kuttavuuden arvioinnin kehittämiseen. Yleisesti on ongelmallista mitata  
vaikuttavuutta tilanteissa, jossa joku tapahtuma on jäänyt tapahtumatta. Eli  
olisivatko seuraukset olleet miten vakavat. Mitkä tekijät vaikuttavat siihen,  
että mahdollinen tapahtuma jää tapahtumatta ja miten reagoivat toimet oli-  
sivat viime kädessä vaikuttaneet.

Yhdessä pelastuslaitoksessa ei ole käytetty valvontasuunnitelmaohjeen liite-  
taulukoissa olevia aikarajoja. Tältä osin on hyvä saada tulevaisuudessa ver-  
tailutietoa vaikuttavuudesta.

## 4 Lähteet

A 28.5.1993/473. Räjähdeasetus (RäjähdeA).

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Oulu. Julkaistu maaliskuu 2012.

Eklund K. (2012). TUTOR - turvallisuustoiminnan riskienarviointi järjestelmän verkostokirje. [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja: Markkanen, K & al. Lähetetty ke 14.11.2012 17:12. Liitetiedosto: ”TUTOR verkostokirje.pdf”. Saatavissa tekijältä.

HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

Kallio O. ja Tolppi R. Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen. [verkkodokumentti] . Julkaistu 2012 [viitattu 27.12.2012].

Saatavissa:

[http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/pelastustoimi\\_si\\_saltoebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/pelastustoimi_si_saltoebook.pdf).

Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö KATAKRI. [verkkodokumentti]. Puolustusministeriö. Julkaistu 2011 [viitattu 28.2.2013]. Saatavissa: [http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI\\_versio\\_II.pdf](http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI_versio_II.pdf).

Koivisto A. (2012). Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta TuKeVa II -tutkimushanke. TuKeVa II -hankkeen väliseminaari, Helsingin keskuspelastusasema, Helsinki 28.3.2012. Helsingin pelastuslaitos. [verkkodokumentti]. Julkaistu 2012 [viitattu 27.12.2012]. Saatavissa: [http://www.sppl.fi/files/1428/Anne\\_Koivisto\\_2.pdf](http://www.sppl.fi/files/1428/Anne_Koivisto_2.pdf).

- Koivisto A. (2013). Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta TuKeVa II -tutkimushanke. TuKeVa II -hankkeen päätösseminaari, Katajanokan kasino, Helsinki 30.1.2013.
- Kuhlman A. (2012). Palotarkastajan osaamisvaatimukset, osaamiskartoituksen laadinta. Pelastusopisto, Kuopio, opinnäytetyö, 65 s.
- KTMp 30.3.1983/344. Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös maanalaisten öljysäiliöiden määräaikaistarkastuksista (Öljysäiliöpäätös).
- L 11.6.1999/731. Suomen perustuslaki (PeL).
- L 3.6.2005/390. Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (KemikaaliturvallisuusL).
- L 12.1.2007/10. Laki pelastustoimen laitteista (Pelastustoimen laiteL).
- L 30.12.2010/1326. Terveysturvalaki (TerveysturvaL).
- L 29.4.2011/379. Pelastuslaki (PelastusL).
- Ohje pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmasta ver. 1.2. Pelastuslaitosten verkosto - Turvallisuuspalvelut 23.6.2011. Saatavissa tekijältä.
- Omatoimisen varautumisen auditointimanuaali. Helsinki 20.12.2012. [verkkodokumentti]. [viitattu 28.2.2013]. Saatavissa: [http://www.hel.fi/hki/Pela/fi/Onnettomuuksien+ehk\\_isy/Palotarkastus](http://www.hel.fi/hki/Pela/fi/Onnettomuuksien+ehk_isy/Palotarkastus).
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. [verkkodokumentti]. [viitattu 27.12.2012]. Saatavissa: <http://www.pelastuslaitokset.fi>.
- Pälviä T. (2012). LUP asiakaspalautekysely. [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Markkanen K. Lähetetty ti 6.11.2012 14:18. Liitetiedosto: ”LUP\_Asiakaspalautekysely[1].ppt”. Saatavissa tekijältä.
- Rajakko J. (2012). Valvontasuunnitelmaohjeen kartoituskyselyn tulokset. [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Markkanen K. Lähetetty pe 28.9.2012 8:08. Liitetiedostot: ”valvontasuunnitelmaohjeenpäivityskysely.pdf”, ”valvontasuunnitelmaohjeen päivitys.pdf”. Saatavissa tekijältä.

Rantala T. (2013). Kartoitus ja yhteenveto arviointityökaluista. [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja: Markkanen, K & al. Lähetetty ti 29.1.2013 17:16. Liitetiedosto: ”28012013 taulukko arviointityökaluista.xls”. Saatavissa.

Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2012. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje 2012. [verkkodokumentti]. Julkaistu 16.4.2012 [viitattu 27.12.2012]. Saatavissa: <http://www.intermin.fi/julkaisu/212012?docID=33309>.

SM074:00/2007 Pelastuslain uudistamisen esiselvitys. [verkkodokumentti]. Julkaistu 18.6.2008 [viitattu 27.12.2012]. Saatavissa: <http://www.pelastustoimi.fi/valmistelu/hankkeet/pelastuslaki/>.

SM074:01/2007. Pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hanke, onnettomuuksien ehkäisyä koskevien säädösten muutostarpeet -alahanke, työryhmämuistio. [verkkodokumentti]. Julkaistu 31.3.2008 [viitattu 27.12.2012]. Saatavissa: <http://www.pelastustoimi.fi/wp-content/uploads/2008/04/onnettomuuksien-ehkaisya-koskevat-muutostarpeet-tyoryhmamuistio-3132008.pdf>.

Vainio T. (2012). Palvelutasopäätösohje. Riskienhallintaseminaari, Helsinki, Tieteiden talo, 27.9.2012. Sisäasiainministeriö. Luentomateriaali. Saatavissa tekijältä.

VNA 20.12.2012/855. Valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (KemikaalivalvontaA).

Vähäsalo P. Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana ja kehittämisohjelma 2010–2015. [verkkodokumentti]. Julkaistu 2009 [viitattu 27.12.2012]. Saatavissa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyy/tekntoimi/Pelastustoimi/Documents/pelastuslaitokset\\_verkkoon.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyy/tekntoimi/Pelastustoimi/Documents/pelastuslaitokset_verkkoon.pdf).



## Liite: ensimmäinen kysely pelastuslaitoksille

1. Kuka vahvisti tai tulee vahvistamaan pelastuslaitoksenne valvontasuunnitelmasta (pelastusjohtaja, johtokunta, lautakunta), millä perusteella päätöksentekijä on määritelty?
2. Milloin valvontasuunnitelma on vahvistettu tai arvioi milloin tullaan vahvistamaan?
3. Vaikuttiko/vaikuttaako valvontasuunnitelman käyttöönotto palvelutasopäätökseenne ja miten?
4. Mitkä ovat kolme keskeisintä odotusta valvontasuunnitelmalle?
5. Mitä aiotte tehdä valvontasuunnitelman mukaisten palotarkastusten maksutuotoilla?
6. Mitä muita valvontakeinoja on otettu käyttöön tai aiotaan ottaa käyttöön kuin palotarkastus?
7. Onko palotarkastuskäytännöissä tekeillä muutoksia?
8. Mitkä ovat mielestänne kolme suurinta haastetta valvontasuunnitelman mukaiselle valvontatoiminnalle?
9. Teittekö suunnitelman yhteiseltä pohjalta vai käytittekö jotain omaa logiikkaa ja miksi päädyitte ratkaisuun?
10. Onko jotain muuta, mitä haluaisitte tuoda esille?