

Policy brief: Pelastusalan vapaaehtoisten apu paremmin käyttöön viranomaisyhteistyön suunnitelmallisuutta lisäämällä

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Tutkija Kaisa Eskelinen

Tässä Policy brief -tekstissä kootaan yhteen tärkeimmät viranomaisyhteistyön kehittämisen näkökulmat perustuen neljään Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön tutkimukseen.

- Situational Picture of Volunteerism for Societal Resilience in the Baltic Sea Region - Pelastusalan vapaaehtoistoiminta Itämeren alueella (julkaistaan 05/2021)
- [Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö](#) (Eskelinen ja Nikkanen 2020)
- [Miksi palokuntatoiminta hiipuu tai viriää](#) (Eskelinen, Tervala, Malinen, Hamilton-Skurak 2017)
- [Vapaaehtoisten saatavuus ja käytettävyyys hälytystehtäviin](#) (Hatakka 2014)

Teksti on osoitettu pelastusosalalla toimiville viranomaisille; vapaaehtoisten kanssa käytännön yhteistyötä tekeville viranomaisille sekä viranomaisille, jotka laativat vapaaehtoisten käyttöä koskevia lakeja, asetuksia ja erilaisia suunnitelmia kuten valmiussuunnitelmia.

Tiivistelmä

Vapaaehtoisten tarjoaman avun ja osaamisen täysipainoiseksi hyödyntämiseksi viranomaisten kannattaa suunnitella ja harjoitella yhteistyötä aiempaa järjestelmällisemmin vapaaehtoisten kanssa oikeissa johtosuhteissa tapahtuvana kokonaisuutena. Etenkin laajoihin häiriötilanteisiin tulisi varautua yhteistyössä aiempaa syvällisemmin. Suunnitelmallisuus pitää sisällään muun muassa vapaaehtoisten roolin määrittelyn erilaisilla tehtävillä sekä yhteistä harjoittelua ja kouluttautumista.

Vapaaehtoisten roolin määrittely viranomaisen asiakirjoissa, toimintaohjeissa, hallinnonalojen strategisessa suunnittelussa sekä lainsäädäntötyössä edesauttaisi vapaaehtoisten järjestelmällisempää hyödyntämistä yhteiskunnan turvallisuustehtävillä. Mahdollisten häiriötilanteiden kuvauksia ja niihin liittyviä vapaaehtoisten rooleja kannattaa laatia viranomaisten ja vapaaehtoisten yhteistyönä. Esimerkkinä tästä ovat ”turvallisuuskortit” tai ”häiriötilannekortit”. Kun järjestö on niiden laatimisessa mukana tai saa kortin luettavakseen, voi se tunnistaa itselleen varautumisen rooleja. Myös yhteistyötä koskevien välineiden kehittäminen parantaisi vapaaehtoisten tarjoaman avun hyödyntämistä. Esimerkkinä tästä ovat alueelliset tietopankit vapaaehtoisten tarjolla olevasta avusta. Alueellisten ja paikallisten viranomaisten rooli on keskeinen vapaaehtoisten osallistumisen kannalta. Nykyistä systemaattisemmat keinot saattaa alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja järjestöt säännöllisesti yhteen osana organisaatioiden normaalia toimintaa tukevat yhteistyötä.

Vapaaehtoisilla on merkittävä rooli yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ylläpidossa (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017). Vapaaehtoisten liittäminen viranomaisten auttamisketjuihin on tärkeää paitsi viranomaisten saaman tuen varmistamiseksi, myös esimerkiksi kansalaisten avunsaannin turvaamiseksi akuutin pelastusvaiheen päätyttyä (Hatakka 2014). Yhteistyön entistä parempi suunnittelu turvaa palveluita sekä luo edellytyksiä elinvoimaiselle vapaaehtoistyölle myös tulevaisuudessa. Covid 19 -pandemiaan liittyvät poikkeusolot ovat edelleen vahvistaneet käsitystä siitä, että erilaisiin häiriötilanteisiin ja turvallisuusuuhkiin vastaaminen edellyttää viranomaisten ja vapaaehtoisten yhteistyön suunnitelmallista kehittämistä.

Vapaaehtoisten osaaminen ja voimavarat käyttöön yhteiskunnan nykyhaasteisiin vastaamiseksi

Monet yhteiskunnan nykyhaasteet puoltavat vapaaehtoisten kanssa tehtävän yhteistyön kehittämistä. Sään ääri-ilmiöt ja niistä johtuvat häiriötilanteet ovat lisääntyneet viime vuosina. Vaikka väestö keskittyy kasvukeskuksiin, eräs yhteiskunnan haasteista on palvelujen saatavuuden turvaaminen eri puolella maata. Lisäksi ikääntyvä väestö tarvitsee aiempaa enemmän esimerkiksi pelastuspalveluiden ensihoidollisia palveluita.

Vapaaehtoisessa pelastuspalvelussa toimii noin 11 000 ja palokunnissa noin 15 000 hälytysryhmiin kuuluvaa koulutettua vapaaehtoista. Vaikka tutkimukset antavat jossain määrin aihetta huoleen vapaaehtoisten riittävydestä tulevaisuudessa (esim. Eskelinen ym. 2017), toiminnassa mukana olevat vapaaehtoiset ovat halukkaita osallistumaan niin yksittäisille hälytystehtäville, ennaltaehkäisevään työhön, jälkitorjuntaan sekä laajoihin, pidempikestoisempiin häiriötilanteisiin (Eskelinen & Nikkanen 2020). Vapaaehtoisten osallistamisella on merkitystä paitsi auttamisketjun eheyden ja kansalaisten avun saannin kannalta, myös vapaaehtoisten motivaation ylläpitämisen kannalta; osallisuus tehtävillä, varsinkin hälytystehtävillä, lisää motivaatiota ja vähäinen käyttö puolestaan laskee sitä. (ks. Eskelinen ym. 2017; Eskelinen ja Nikkanen 2020). Vapaaehtoisten hyödyntäminen on myös kustannuskysymys. Esimerkiksi vapaaehtoisten palokuntien taloudellinen hyöty yhteiskunnalle on merkittävä (Suominen 2002).

Tulokset ja johtopäätökset

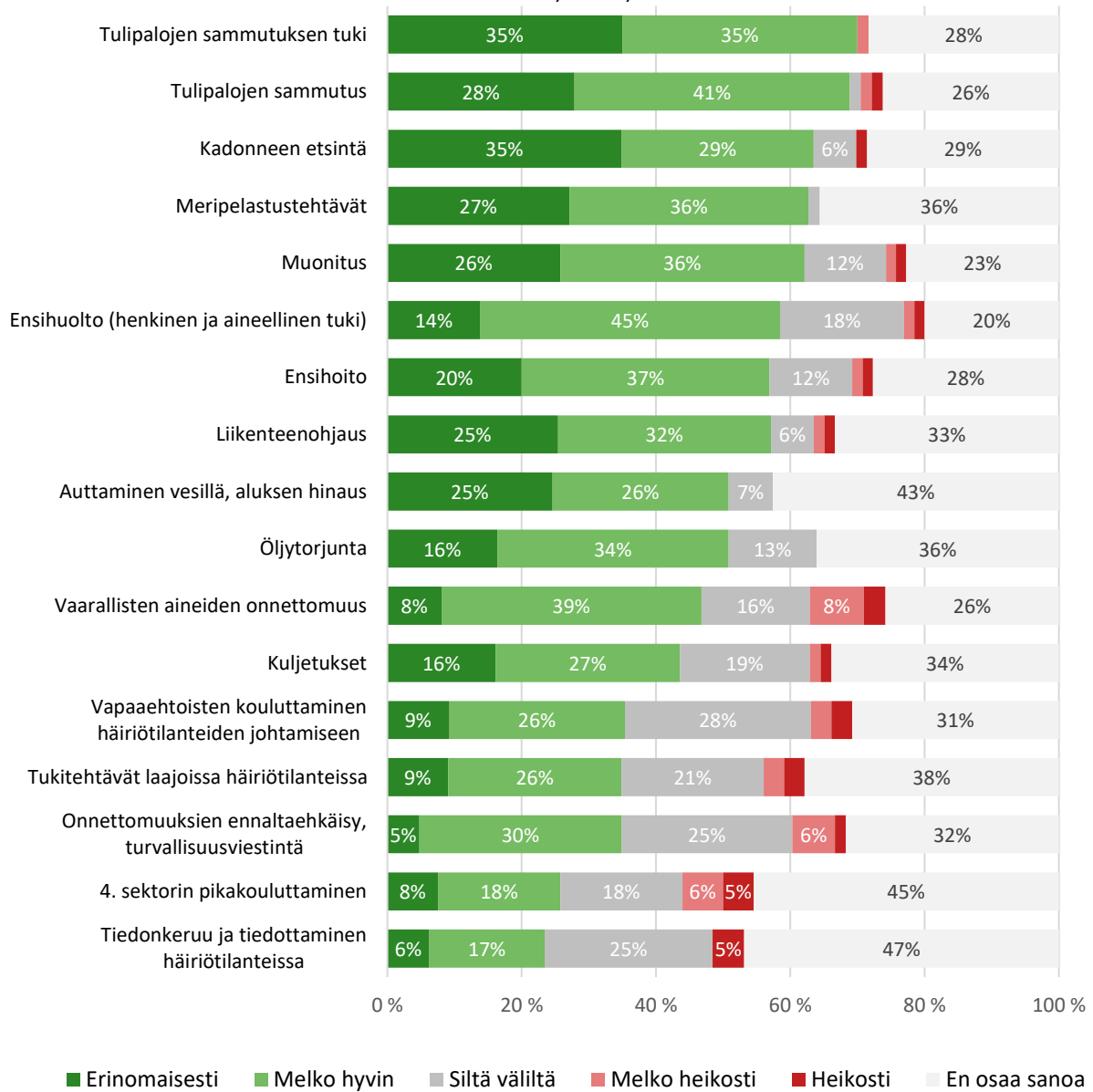
Alueellisten ja paikallisten viranomaisten ohjaus tärkeässä roolissa

Viranomaisten toimialakohtaisissa ohjeissa ja suunnitelmissa oli niukasti kuvauksia yhteistoiminnasta ja viranomaiset käyttävät vapaaehtoisia viranomaisia tukevissa tehtävissä ainoastaan osalla alueista. Kunnat eivät juurikaan olleet hyödyntäneet häiriötilanteissa kolmatta sektoria sopimuspalokuntalaisia lukuun ottamatta. Alihyödyntämisen riski on, että akuutin etsintä- ja pelastusvaiheen jälkeen auttamisketju katkeaa. Jotta vapaaehtoisten tarjoama apu saadaan nykyistä paremmin käyttöön, korostuukin alueellisten ja paikallisten viranomaisten ohjaus. (Hatakka 2014.)

Laajojen häiriötilanteiden yhteistyössä kehitettävää: tukitehtävät, tiedonkeruu, tiedottaminen ja yksittäisten kansalaisten pikakouluttaminen

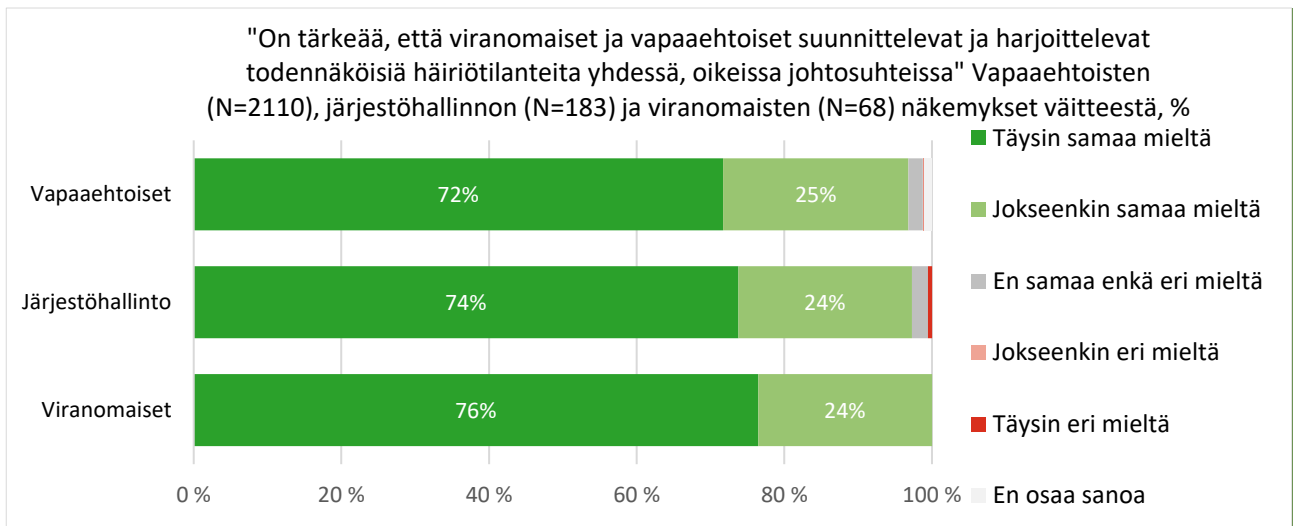
Vaikka viranomaiset ovat pääosin tyytyväisiä vapaaehtoisilta saamaansa tukeen, etenkin laajoihin häiriötilanteisiin tulisi varautua yhdessä aiempaa paremmin. Parannettavaa olisi laajoihin häiriötilanteisiin liittyvissä tukitehtävissä, häiriötilanteisiin liittyvässä tiedonkeruussa ja tiedottamisessa ja yksittäisten kansalaisten pikakouluttamisessa häiriötilanteiden varalle. Moni vapaaehtoisista ja viranomaisista katsoi, että yksittäisten kansalaisten osallistamista tehtäville tulisi suunnitella aiempaa paremmin. (Eskelinen & Nikkanen 2017.)

Miten kolmas sektori tukee viranomaisen työtä seuraavilla tehtävälalueilla? Vastaa niiltä osin, kuin kysymys koskee edustamasi viranomaisen toimintaa. Viranomaisten vastaukset, N=70, %



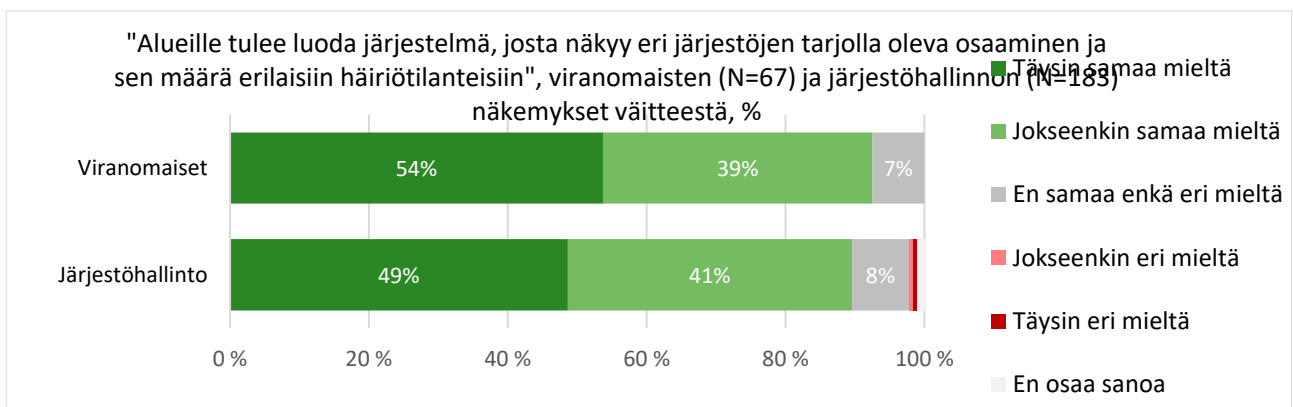
Yhteistyö todellisissa johtosuhteissa tapahtuvana kokonaisuutena

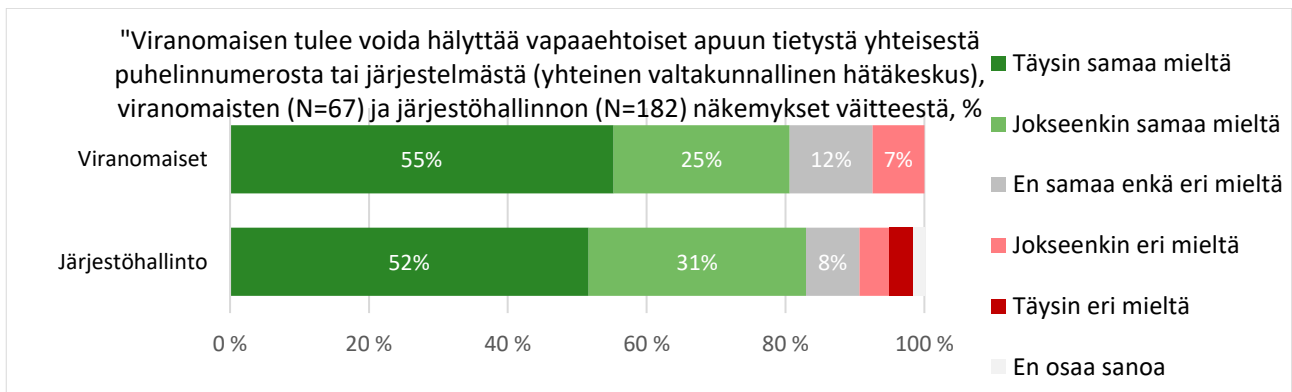
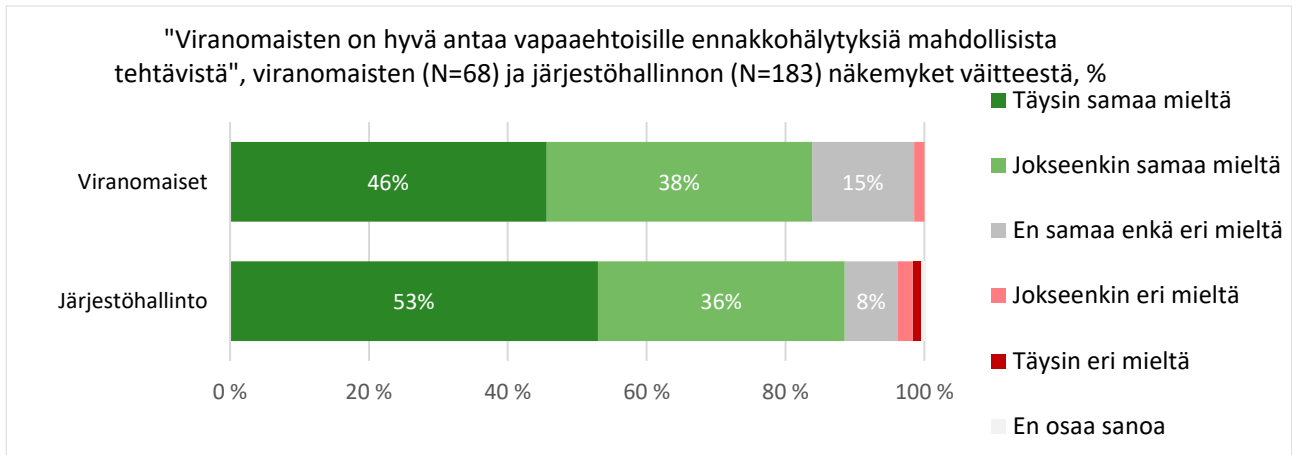
Sekä vapaaehtoisten että viranomaisten mukaan yhteistyössä on tärkeää kehittää muutakin kuin hälytystoimintaa eli myös yhteistä harjoittelua ja kouluttautumista tulisi lisätä. Myös aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että yhteistyön kokonaisvaltaisuus ja monipuolisuus vahvistaa yhteistyösuhdetta – yhteistyötä ei siis kannata rajata ainoastaan hälytystoimintaan (ks. Mattsson ym. 2016). Sekä vapaaehtoisten että viranomaisten mukaan yhteistyön suunnittelun ja harjoittelun tulisi tapahtua oikeissa johtosuhteissa.



Yhteistyön välineiden ja yhteistyökäytäntöjen kehittäminen

Toimintaa ohjaavilta viranomaisilta puuttuu välineitä muodostaa kokonaiskuva vapaaehtoisten tarjolla olevasta avusta (Hatakka 2014). Enemmistö Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö- tutkimuksen kyselyyn vastanneista kannattikin sellaisen alueittaisen järjestelmän luomista, josta on nähtävissä käytettävissä olevien vapaaehtoisten määrä ja osaaminen erilaisiin häiriötilanteisiin. Myös aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että yhteistyötä tukisivat paitsi maakunnallinen koordinaatio, myös tietopankit alueellisista toimijoista (Jalava ym. 2017; Mattsson ym. 2016). Enemmistö oli sitä mieltä, että viranomaisen tulisi antaa vapaaehtoisille ennakkohälytyksiä, jotta nämä voisivat mahdollisimman hyvin varautua tehtäville ja että viranomaisen tulee voida hälyttää vapaaehtoiset tietystä valtakunnallisesta puhelinnumerosta. Erityisesti järjestöhallinto kannatti käytännön vapaaehtoisten osallistamista yhteistyön suunnitteluun ja yhteistyötä koskevien sopimusten solmimista yhteistyönä, ei pelkästään viranomaisen laatimina.





Miksi palokuntatoiminta hiipuu tai viriää -tutkimus osoitti, että palokuntien elinvoimaisuus on yhteydessä viranomaisyhteistyön toimivuuteen. Yhteistyökäytäntöjä olisi hyvä kehittää seuraavasti:

- Viranomaisen tiedottaa palokuntia ajoissa tarpeistaan, jotta palokunnat voivat suunnata toimintaansa viranomaisten tarpeiden mukaisille erityisaloille.
- Pelastuslaitokset tarkastelevat, miten palokunnat voisivat keskenään yhteistyötä tehden täyttää sopimusten edellytykset.
- Myös palokuntien yhteistyötä paikallistoimijoiden kanssa olisi syytä vahvistaa, koska yhteistyö tarjoaa mahdollisuuksia molemmille osapuolille. Eräs esimerkki tästä on palokuntien ja kuntien välinen yhteistyö (Eskelinen & Nikkanen 2020).

Yhteenvedo toimenpide-ehdotuksista

Suosituks:

1. Vapaaehtoisresursseja käyttävät viranomaiset tunnistavat ja tunnustavat vapaaehtoisten roolin suunnitteluasiakirjoissaan, toimintaohjeissaan ja viestinnässään. Vapaaehtoiset huomioidaan hallinnonalojen strategisessa suunnittelussa sekä lainsäädäntötyössä. Vapaaehtoiset ja viranomaiset määrittelevät vapaaehtoisten rooleja yhteistyössä.
2. Viranomaisten ja vapaaehtoisten yhteistyö kannattaa toteuttaa kokonaisuutena, johon sisältyy hälytystoiminnan ohella erilaisia osa-alueita kuten harjoittelua ja koulutautumista.

Suosittelavaa on, että viranomaiset harjoittelevat ja suunnittelevat käytännön yhteistyötä yhdessä, oikeissa johtosuhteissa.

3. **Viranomaisten ja pelastuspalvelun kolmannen sektorin välistä yhteistyötä on suositeltavaa lisätä etenkin kullakin alueilla todennäköisimpiin häiriötilanteisiin varautumisessa.** Suositeltavaa on, että kunta yhteistyössä muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa rakentaa mallin, jossa on valmius organisoitua nopeasti yhteistyössä erilaisiin häiriötilanteisiin.
4. **Yhteistyön välineitä kannattaa kehittää, esimerkiksi koota tieto alueen vapaaehtoistoimijoiden erilaisiin häiriötilanteisiin tarjoamasta avusta aluetasolla yhteen kaikkein toimijoiden tiedossa olevaan paikkaan.**
5. **Alueellisten ja paikallisten viranomaisten aktivoituminen. Yhteistyön kehittämiseksi on suositeltavaa löytää nykyistä systemaattisempia keinoja saattaa alueelliset ja paikalliset toimijat säännöllisesti yhteen osana organisaatioiden normaalia toimintaa.**

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön tutkimukset: tutkimuskysymykset, aineisto ja menetelmät

Vapaaehtoisten saatavuus ja käytettävyys hälytystehtäviin -tutkimus (2014) kartoitti suomalaisten pelastusalan vapaaehtoisten osallistumismahdollisuuksia hälytystehtäville sekä vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistoimintajärjestelyitä. Tutkimus koostui kyselyaineistojen, asiakirjojen ja viranomaisten tehtävätilastojen analyysistä.

- kyselytutkimus hälytystehtäviin osallistuville pelastuspalvelujärjestöjen vapaaehtoisille ja palokuntalaisille (N=2326)
- viiden kunnan ja viiden pelastuslaitoksen valmius- ja toimialasuunnitelmat ja vapaaehtoisten kanssa tehdyt sopimukset (yhteensä 102 asiakirjaa)
- pelastusviranomaisen, poliisin, rajavartiolaitoksen ja sosiaali- ja terveystoimen sekä järjestöjen tehtävätilastot

Miksi palokuntatoiminta hiipuu tai viriää -tutkimus (2017) kartoitti palokunnan toiminnan aloittamista ja lopettamista koskevia syitä ja tarkasteli ilmiötä kolmannen sektorin roolien kautta (ks. Möttönen ja Niemelä 2005): miten toiminta kytkeytyy yhdistystoiminnan sosiaaliseen pääomaan, palokuntien kykyyn vastata palvelutuotannon muuttuviin tarpeisiin ja palokuntien rooliin osana pelastustoimea ja erilaisia verkostoja.

- aloittaneiden, lopettaneiden tai toimintamuotoaan muuttaneiden palokuntien haastattelut (9 kpl)
- lopettaneille ja toimintamuotoaan muuttaneille palokunnille osoitettu kysely (vastaajien määrä 57, yhteensä 29 palokuntaa).
- palokuntalaisten yksilöllisiä motivaatiotekijöitä kartoittava kysely, johon vastasi 933 nykyistä palokuntalaista ja 67 palokuntatoiminnan lopettanutta.

Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö -tutkimus (2020) pureutui erityisesti yhteistyön toimivuuteen laajoissa häiriötilanteissa. Tutkimus kartoitti myös pelastusalan viranomaisten ja vapaaehtoisten arjen yhteistyön ja sen koordinoimisen kehittämiskohtia. Tutkimus perustui vapaaehtoisten ja viranomaisten edustajien haastattelujen ja kolmen valtakunnallisen kyselyn analyysiin.

- 14 yksilöhaastattelua kolmannen sektorin ja viranomaisten edustajille eri puolelta Suomea

- Kysely pelastuspalvelun vapaaehtoisille ja palokuntalaisille (N=2158)
- Kysely järjestöhallinnon edustajille (N=184).
- Kysely pelastuslaitoksen, poliisin, rajavartiolaitoksen, sosiaali- ja terveystoimen ja kuntien viranomaisille (N=70 henkilöä)

Lisälukemista:

Eskelinen K. ja Nikkanen M. (2020) Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö- tutkimuksen loppuraportti. Spek tutkii 21. Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.

Eskelinen K., Tervala V., Malinen S. & Hamilton-Skurak, H. (2017) Miksi palokuntatoiminta hiipuu tai viriää? Spek tutkii 15. Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.

Hatakka I. (2014) Vapaaehtoisten saatavuus ja käytettävyys hälytystehtäviin. Spek tutkii 10. Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.

Jalava J., Raisio H., Norri-Sederholm-Teija, Lahtinen H. ja Puustinen A. (2017) Kolmas sektori viranomaisten turvallisuustoiminnan tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Mattsson, K. D. & Lindgren F. & Johansson J. (2016) Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig. Rapport nr. FOI- R-4295—SE.

Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Suominen, Petteri (2002) Arvon mekin ansaitsemme. Tutkimus vapaaehtoispalokuntien yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja merkittävydestä. Tampere: Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös (2017), Turvallisuuskomitea.

Lisätietoja:

Kaisa Eskelinen työskentelee Suomen Pelastusalan Keskusjärjestössä tutkijana. Hän on erikoistunut pelastusalan vapaaehtoistoiminnan tutkimukseen.

Tutkija kaisa.eskelinen@spek.fi (työvapaalla 31.5.2021 asti)

Tutkimuspäällikkö tuula.kekki@spek.fi