

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Teknologiaosaamisen johtaminen
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Tommi Mukkala

TURVALLISUUSPALVELUJEN VASTUUALUEEN
ORGANISAATION KEHITTÄMINEN POHJOIS-KARJALAN
PELASTUSLAITOKSELLA

Opinnäytetyö
Marraskuu 2020



OPINNÄYTETYÖ

Marraskuu 2020

**Teknologiaosaamisen johtaminen
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto**
Tikkarinne 9

80200 JOENSUU

+358 13 260 600

Tekijä

Tommi Mukkala

Nimeke

Turvallisuuspalvelujen vastualueen organisaation kehittäminen Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella

Toimeksiantaja

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos

Tiivistelmä

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli laatia kehittämissuhteita Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn vastualueen valvontatoiminnan parantamiseksi.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn vastualueen tehtävät tulee järjestää laadukkaasti, yhdenmukaisesti sekä kustannustehokkaasti. Toiminnan tulee olla asiakaslähtöistä ja palveluja tuotetaan osaavan ja muutoskykyisen henkilöstön toimesta. Osaaminen ja osaamistarpeiden ennakointi tulee varmistaa ja toiminnan suunnittelu ja johtamisen tulee perustua ajantasaiseen tietoon. Kehitystehtävässä selvitettiin useista eri näkökulmista, miten tavoitteisiin päästiin. Menetelminä käytettiin työpajan tuloksia, arvoanalyysia ja vertailuanalyysia (benchmarking). Vastuualueelle laadittiin lisäksi BSC-mittaristo.

Tulosten perusteella esitetään toimenpiteitä, joilla voidaan kehittää laadukas, yhdenmukainen ja kustannustehokas onnettomuuksien ehkäisyn organisaatio. Keskeisiä kehitysehdotuksia ovat valvontatoiminnan johtamisen sekä valvontatehtävien keskittäminen onnettomuuksien ehkäisyn vastualueen alaiseksi toiminnaksi, valvontatehtäviä tekevien osaamis- ja koulutustaustan yhdenmukaistaminen, kustannustehokkuuden lisääminen työsuunnittelun avulla, sekä riskiperusteisuuden käyttäminen monipuolisemmin valvontakohteiden määrittelyssä.

Kieli

suomi

Sivuja 57

Liitteet 1

Liitesivumäärä 7

Asiasanat

Onnettomuuksien ehkäisy, organisaatio, valvontatoiminta



THESIS
November 2020
Degree Programme in Technology
Competence Management
Master's Thesis
Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
FINLAND
+ 358 13 260 600

Author
Tommi Mukkala

Title
Development of the organization of the area of responsibility for security services at the North-Carelia rescue department

Commissioned by
North-Carelia rescue department

Abstract

The aim of this thesis was to prepare development proposals for improving the monitoring activities of the North-Karelia rescue department's accident prevention area of responsibility. The development task examines, how to achieve the goals from several different perspectives.

The tasks of the North Karelia rescue department's area of responsibility for accident prevention must be organized in a high-quality, uniform and cost-effective manner. Operations must be customer-oriented and services are provided by skilled and adaptable personnel. Competence and anticipation of competence needs must be ensured, and the planning and management of operations must be based on up-to-date information. The methods used were workshop results, value analysis, and benchmarking. In addition, a BSC metric was developed for the area of responsibility.

Based on the results, development proposals will be created on how to achieve a high-quality, consistent and cost-effective accident prevention organization. Proposals for development are: concentrating all management of monitoring activities and monitoring tasks under the responsibility of accident prevention, harmonizing the skills and training of supervisors, increasing cost-effectiveness through work planning, and making more use of risk-based criteria in defining monitoring targets.

Language

Finnish

Pages 57

Appendices 1

Pages of Appendices 7

Keywords

Accident prevention, organization, monitoring activities

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Kehittämistyön viitekehys ja tietoperusta.....	5
2.1	Opinnäytetyön teoreettiset tarkastelunäkökulmat.....	7
2.2	Kehittämistyö toimintatutkimuksena	8
2.3	Tutkimuskysymyksiä	8
2.4	Kehittämistyön tavoitteet	9
2.5	Organisaatiomuutoksen onnistuminen	10
2.6	Henkilöstösuunnittelun perusteita	12
2.7	Henkilöstövoimavarojen johtamisen perusteita	13
2.8	Toimiva ja älykäs organisaatio	15
3	Tausta ja lähtökohdat	17
3.1	Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen	19
3.2	Pelastuslaitosten laadunvalvonta	20
3.3	Organisaatiomuutosta ohjaavat tekijät	21
3.4	Siun soten strategia	22
3.5	Pelastustoimen strategia	23
3.6	Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen strategiset tavoitteet.....	24
3.7	Turvallisuuspalvelujen toimintaympäristö	24
4	Organisaatiomuutoksen kehittämismenetelmät.....	26
4.1	Turvallisuuspalvelujen työpaja	26
4.2	Onnettomuuksien ehkäisyn työpajan tulokset	29
4.3	Arvoanalyysi.....	33
4.4	Arvoanalyysin tulokset	36
4.5	Benchmarking	37
4.6	Benchmarking Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella	38
4.7	Vertailutyypin ja kohteen valinta	38
4.8	Haastattelukysymykset	40
4.9	Vastausten koonti ja suositukset	40
4.10	BSC-mittaristo	41
4.11	Strategialähtöinen organisaatio ja BSC-mittaristo	42
4.12	BSC-mittaristo onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle	43
5	Tulosten analysointi ja kehittämissuositukset	44
5.1	Turvallisuuspalvelujen resurssit ja organisaatio	44
5.2	Valvonnan kohdentaminen riskiperusteisesti	46
5.3	Yhdenmukainen, laadukas ja kustannustehokas valvontatoiminta....	48
6	Pohdinta	49
6.1	Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset.....	51
6.2	Opinnäytetyön eettisyys ja luotettavuus	51
6.3	Oma oppiminen ja työprosessi	52
6.4	Jatkokehittämis- ja tutkimusideat	53
	Lähteet	55

Liitteet

Liite 1	Benchmarking kysymykset- ja vastaukset
---------	--

1 Johdanto

Pelastuslain mukaan: ”Valvonnan on perustuttava riskien arviointiin, ja sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta” (Pelastuslaki 2011, 79§).

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueen toiminta ei nykyisillä järjestelyillä kaikilta osin toteudu pelastuslain mukaisesti. Pelastuslain lisäksi toimintaa ohjaa pelastustoimen, Siun soten - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymän (jatkossa Siun sote) ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen strategiat, jotka painottavat samoja asioita.

Tällä hetkellä onnettomuuksien ehkäisyn toiminta on sirpaloitunut niin, että valvonta- ja asiantuntijatehtäviä suorittaa aivan liian monta henkilöä eri osaamis- ja koulutustaustalla. Vastuualueen tehtäviä hoitaa myös operatiivinen henkilöstö, jotka kuuluvat usean eri esimiehen alaisuuteen. Kehittämistoimenpiteitä tulisi kohdistaa erityisesti seuraaviin strategian mukaisiin osa-alueisiin: asiakaslähtöisyys, optimaalinen ja osaava henkilöstö, henkilöstön muutoskyvykkyys, osaava johtaminen, osaamisen johtaminen, tiedolla johtaminen sekä osaamistarpeen ennakointi (Siun sote 2019). Toiminta tulee järjestää laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti, ja toimintatapoja tulee kehittää aktiivisesti (Sisäministeriö 2016). Tavoitteen toteuttamiseksi, onnettomuuksien ehkäisyn organisaation rakennetta tulee muuttaa ja yhdenmukaistaa, työvaiheiden prosesseja tehostaa sekä selkeyttää johtamisjärjestelmää.

2 Kehittämistyön viitekehys ja tietoperusta

Opinnäytetyön viitekehyksen muodostavat useat prosessit, jotka ohjaavat pelastusviranomaisen toimintaa: pelastuslain vaatimukset, Siun soten ja pelastuslaitoksen sekä pelastustoimen strategiat, hallintosäännön mukaiset hyväksyntäprosessit sekä pelastustoimen ohjeet, yhteiset käytännöt ja kehittämishankkeet.

Viitekehysten toinen osa muodostuu teoreettisesta tietoperustasta, tutkimusmenetelmistä, nykyisestä pelastuslaitoksen organisaatiosta, sekä vaiheittain etenevästä organisaatiouudistuksesta ja lopputuloksesta (kuvio 1).



Kuvio 1. Opinnäytetyön viitekehys (Mukkala 2020)

2.1 Opinnäytetyön teoreettiset tarkastelunäkökulmat

Teoreettisilla näkökulmilla ja teoriapohjalla tulee pystyä perustelemaan työssä tehdyt valinnat, työn tulokset sekä siinä syntyvät tuotokset. Teoreettisista näkökulmista tarkasteltuna keskeisimmät kehittämistyöhön liittyvät aihealueet ovat: laadukas valvontatoiminta- ja johtamisprosessit, tehtävien priorisoiminen ja tehostaminen, osaamisen kehittäminen ja johtaminen, asiakaslähtöisyys sekä kustannustehokkuus. Organisaation, henkilöstön ja johtamisen tutkimusongelmiin haetaan tietoperustaa aihealueeseen liittyvästä kirjallisuudesta, sekä pelastustoimen tutkimus- ja kehittämishankkeiden julkaisuista. Teoreettisen tarkastelun tietolähteinä ovat mm.:

- pelastuslaki 379/2011(pelastuslaitoksen valvontavelvoite)
- Siun sotien hallintosäätö (hyväksyntäprosessi)
- Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen strategia ja visio
- onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-loppuraportti
- pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO
- palvelutasopäätös (palvelulupaus valvontatehtävien laadusta)
- pelastustoimen strategia ja visio
- pelastuslaitosten valvontasuunnitelmaohje (tarkempi selvitys valvontatoiminnasta: valvontamäärät, menetelmät ja kohderyhmä)
- teoreettisena tietoperustana aikaisemmat tutkimukset sekä aiheeseen liittyvä tietokirjallisuus
- omakohtainen työelämäkokemus.

2.2 Kehittämistyö toimintatutkimuksena

Kehittämismenetelmä eroaa tutkimusmenetelmästä siinä, että kehittämistoiminnassa hyödynnetään olemassa olevaa tutkimustietoa, kun vastaavasti tutkimuksessa lähtökohtaisesti luodaan uutta tietoa (Rantanen & Toikko 2005 19). Onnettomuuksien ehkäisyn organisaation kehittämistyöhön soveltuvat erinomaisesti menetelmät, joissa sovelletaan tutkimuksista tuotettua tietoa ja menetelmiä työelämälähtöiseen kehittämistyöhön.

Toimintatutkimusta voidaan pitää laadullisena tutkimuksena, jossa analysoidaan kehittämiskohdetta, ja pyritään vaikuttamaan sen toimintoihin (Kuula 2006). Toimintatutkimuksessa tekijä osallistuu tutkimuskohteen toimintaan, ja työskentely tapahtuu konkreettisesti kehittämiskohteessa. Toimintatutkimuksessa tarkastellaan kehittämiskohdetta useasta eri näkökulmasta. Kehittämistoiminnassa pyritään ratkaisemaan käytännön ongelmia, jolloin kehittämistyön onnistuminen voidaan todeta kokeilemalla. Vastaavasti tutkimusmenetelmän tulokset arvioidaan tieteellisten selvitysten perusteella. (Seppänen-Järvelä 2006 20, 21–24.) Toimintatutkimuksessa eri tutkimusmenetelmien hyödyntäminen voidaan kuvata myös tutkimukselliseksi kehittämistoiminnaksi (Rantanen & Toikko 2005 19).

2.3 Tutkimuskysymyksiä

Nykyisen organisaation toiminnassa on tunnistettu puutteita, jotka tulisi tässä kehittämistyössä korjata. Yhdenmukaisuus mm. palotarkastuspöytäkirjojen osalta ei ole kaikilta osin toteutunut. Valvontatyötä tekevien suurella henkilömäärällä on tähän selkeä yhteys. Kaikki eivät ole saaneet riittävästi koulutusta ja opastusta valvonnan suorittamiseen. On selvää, että kiireelliset operatiiviset tehtävät menevät valvontatyön edelle henkilöillä, joiden tehtäväkuvan pääpaino on sammuus- ja pelastustehtävissä. Valvontatyön keskittäminen vaikuttaa myös valvontamääriin, pienemmällä resurssilla nykyiset määrälliset tavoitteet eivät ole realistisia. Valvontamäärien vähentämisen vuoksi, valvonnansuunnittelua tulee

viedä entistä riskiperusteisempaan suuntaan. Julkisen toimijan, kuten pelastustoimen, on jatkuvasti etsittävä keinoja kustannustehokkaampaan toimintatapaan. Organisaatiomuutoksen ei siis tulisi nostaa kustannuksia. Parhaimmillaan muutoksella voitaisiin saada säästöjä niin, että valvontatehtävien suorittaminen ei kuitenkaan kärsisi. Tässä opinnäytetyössä haetaan ratkaisuja alla oleviin kysymyksiin mahdollisimman monipuolisilla menetelmillä.

- ✓ Millainen on turvallisuuspalvelujen optimaalinen henkilöstöresurssi, ja miten siihen päästään?
- ✓ Miten tehtävien keskittäminen vaikuttaa operatiivisen henkilöstön tehtäviin, ja mitä synergiaetua keskittämisestä on saatavilla?
- ✓ Millaisilla keinoilla toimintaa voidaan kohdistaa riskiperusteisemmin, jotta tarkastusmääriä saataisiin vähennettyä?
- ✓ Miten kustannustehokkuutta voidaan lisätä organisaatiomuutoksella?

2.4 Kehittämistyön tavoitteet

Kehittämistyön tuloksena syntyy esityksiä, miten Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaa voidaan parantaa. Kehittämistyön keskeisimpinä tavoitteina voidaan pitää valvontatoiminnan yhdenmukaisuutta, yhdenvertaisuutta, laadukasta, kustannustehokasta ja asiakaslähtöistä palvelua.

Jotta tavoitteisiin päästäisiin, organisaatiota tulee uudistaa seuraavasti: Valvontatyötä tekevän henkilöstön määrää on vähennettävä niin, että yhdenmukainen ja laadukas toiminta voidaan varmistaa. Tämä mahdollistaa koko henkilöstön kouluttamisen samanaikaisesti, jolloin henkilöstön osaamistaso voidaan pitää järjestelmällisesti ajan tasalla. Myös uusista tai muuttuvista toimintatavoista ja lainsäädännöstä tiedottaminen voidaan kohdentaa nopeasti ja tehokkaasti.

Pienemmällä resurssilla toteutettu valvontatoiminta korostaa laadun merkitystä määrällisten tavoitteiden sijaan. Tehtävämääriä tulee sopeuttaa niin, että ne vastaavat resursseja. Tähän päästään tarkemmalla riskiperusteisella suunnittelulla. Onnettomuuksien ehkäisyn organisaatiossa tulee olla selkeät käskyvaltasuhteet. Kaikki valvonta- ja asiantuntijatyötä tekevät ovat yhden vastualueen ja esimiehen alaisina. Onnettomuuksien ehkäisyn ja operatiivisen vastualueen synergiaa kehitetään siten, että vastualueet voivat edelleen tukea toisiaan, mm. vastuupalotarkastajan pelastusalan tutkintovaatimuksella, laajentamalla työpisteitä toiminta-alueen paloasemille, sekä täsmällisellä työsuunnittelulla. Vastuualueiden, tehtäväkuvien ja tavoitteiden tulee olla yksiselitteisiä. Tarkastusalueelle nimetyn vastuuhenkilön tehtäväkuvaus on laadittu, ja tavoitteet on määritelty. Toiminnassa keskitytään pelastusviranomaisen ydintehtäviin, ja ylimääräiset tehtävät ja työvaiheet karsitaan pois.

Turvallisuuspalvelujen keskitetty toiminta tukee tiedolla johtamista, helpottaa osaamistarpeiden arviointia ja ennakointia, sekä tulevaisuuden rekrytointi- ja koulutustarvetta. Laadukkaan toiminnan myötä asiakkaat saavat valvontakäynneistä entistä enemmän lisäarvoa, ja valvonnan asiakaslähtöisyys ja vaikuttavuus tehostuvat. Kehitystyön painopisteenä tulee olemaan erityisesti valvontatoiminta, palontutkinta, kemikaalivalvonta sekä asiantuntijatehtävät maankäytön ja rakentamisen osalta. Opinnäytetyöstä rajataan pois onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle kuuluvat turvallisuusviestintä, sekä asuinrakennusten valvontatoiminta (paloturvallisuuden itsearviointi ja valvontakäynnit), jotka jatkossakin tulevat kuulumaan kaikille pelastuslaitoksen pelastusviranomaisille.

2.5 Organisaatiomuutoksen onnistuminen

Organisaatiomuutoksessa pyritään kehittämään toimintoja niin, että organisaatio vastaa muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia. Kehittämistyö tehdään yleensä koko organisaation voimalla, mutta usein siinä korostuu myös yksittäisen henkilön toiminta. Kehittämistyössä mukana oleva henkilöstö joutuu väistämättä panostamaan itsensä johtamiseen, henkilökohtaisiin tavoitteisiin, sekä arvioitava

kriittisesti omaa panostaan ja asemaansa organisaation muutos- ja kehittämissuunnitelmissa. Tämän lisäksi sosiaaliset taidot, verkostoituminen ja tiedon jakaminen lisäävät merkittävästi yksilön osaamista ja tuottavuutta muutosten läpiviemisessä ja tulevilla tehtävillä. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 15.) Erityisesti valvontatyö on voimakkaasti itseohjautuvaa asiantuntijatyötä, joten yksilön ominaisuudet tulevat korostumaan. Cullen, Edwards, Casper & Gue (2014, 270) mukaan organisaatiomuutoksessa henkilöstön henkilökohtaiset ominaispiirteet vaikuttavat suhtautumiseen työpaikan toimintaympäristön muutokseen.

Yleensä organisaatiomuutos suunnitellaan ja päätetään johtoportaan ilman työntekijöiden osallistumista, vaikka nimenomaan työntekijät toimeenpanevat käytännön muutokset. Epävarmuus muutoksen vaikutuksista näkyy henkilöstön työtyytyväisyydessä ja suorituskyvyssä, ja aiheuttaa ylimääräistä stressiä, joka vaikuttaa edelleen työsuoritukseen negatiivisesti. Epävarmuus ei motivoi henkilöstöä antamaan täyttä panosta muutoksen onnistumiseksi. Työyhteisössä on ihmisiä, jotka ovat sopeutumiskykyisiä ja näkevät muutoksessa enemmän mahdollisuuksia kuin uhkia, ja yritys haluaa yleensä nähdä koko henkilöstönsä sellaisena. Työntekijöissä on kuitenkin paljon ihmisiä, jotka pelkäävät työpaikkansa puolesta, tai epäilevät, etteivät heidän kykynsä riitä uusien työtapojen tai järjestelmien käyttöönottoon. Työnantajan tulisi siis tukea henkilöstöä enemmän, tunnistaa henkilöstön tuen tarve ja ottaa heidän henkilökohtaiset ominaisuutensa paremmin huomioon. (Cullen ym. 2014, 271–272.)

Tähän on kiinnitetty huomiota onnettomuuksien ehkäisyn vastualueella. Vastualueen palaverit pyritään pitämään säännöllisesti kuukausittain. Palaverissa henkilöstö voi tuoda esiin eteen tulleita ongelmia, jotka ratkaistaan yhdessä. Näin yksittäinen työntekijä voi luottaa siihen, että hänellä on asiantuntijaverkosto tukeaan.

Tuen antaminen vähentää epävarmuutta ja henkilöstö suhtautuu huomattavasti paremmin muutoksiin, ja he pyrkisivät auttamaan työnantajaansa viemään organisaatiomuutos kunnialla läpi. Henkilöstön ominaisuudet tulee ottaa huomioon työn organisoinnissa ja muotoilussa. Työnkuvan keskeisimpiä ulottuvuuksia ovat työn vaativuustasot, motivoivat työtehtävät, työn vaikuttavuus, itseohjautuvuus ja

työstä saatu palaute. (Suonsivu 2011, 45.) Yhtenä vaihtoehtona esitetään, että yritys huomioisi tulevat organisaatiomuutokset jo rekrytointitilanteissa. Valitsemalla tehtäviin sopeutumiskykyisiä henkilöitä, heillä olisi jo valmiiksi kykyä sopeutua tuleviin muutoksiin. (Cullen ym. 2014, 271–272.) Yhtenä kehittämisosana on varmistaa rekrytoinnilla, että virkaan valitulla henkilöllä on valmiudet hoitaa kaikki virkaan kuuluvat tehtävät.

2.6 Henkilöstösuunnittelun perusteita

Onnettomuuksien ehkäisyn organisaation kehittämisen keskeisimpiä muutoksia tulee olemaan henkilöstön määrässä ja tehtäväkuivissa. Pienempi henkilöstömäärä ja erikoistuminen määrättyihin tehtäviin on alttiimpi häiriöille, mm. äkillinen sairastuminen, eläköityminen tai irtisanoutuminen. Tämä korostaa huolellista henkilöstösuunnittelua.

Henkilöstösuunnittelu pohjautuu yrityksen kokonaisstrategiaan. Suunnittelun päämääränä on oikea-aikainen henkilöstösijoittelu ja kustannustehokkuus. Suunnittelu etenee vaiheittain, suunnitteluprosessi aloitetaan tarkastelemalla nykytilannetta ja tulevaisuutta, josta muodostetaan kokonaiskuva. Prosessi jatkuu ennusteella henkilöstön tarpeesta ja saatavuudesta. (Viitala 2013, 233–236.)

Henkilöstösuunnittelun avulla organisaatio varautuu siis tulevaisuuteen, ja varmistaa että organisaation tavoitteellista toimintaa on toteuttamassa tarkoituksenmukainen henkilöstö. (Viitala 2013, 57–58.) Henkilöstösuunnitelmassa määritellään henkilöstöä koskevat määrälliset ja rakenteelliset sekä osaamiseen ja hyvinvointiin liittyvät tavoitteet. Henkilöstösuunnittelu on pitkän ja lyhyen aikajänteen henkilöstön määrän, rakenteen ja laadun muutosten ennakoitua ja niihin liittyvää kustannussuunnittelua. (Viitala 2013, 57–58.) Yleisimmät kustannuksia aiheuttavia tai vähentäviä toimenpiteitä ovat mm. suunnitellut eläköitymiset ja varhais-, sairas-, eläköitymiset, sekä toimintojen lopettamiset (Viitala 2013, 59–60). Valvontatoiminnan keskittäminen pienemmälle ryhmälle tukisi erinomaisesti eläköitymisestä ja toimintojen lopettamiseen liittyviä järjestelyitä.

Henkilöstösuunnittelu perustuu olemassa olevan tietoon ja tulevaisuuden ennustamiseen. Olemassa oleva tieto on suppeimmillaan henkilöstön palkka-asiat. Katavimmissa tietojärjestelmistä on saatavilla tiedot mm. työkokemuksesta, koulutuksesta, urapoluista, työhyvinvoinnin tuloksia, poissaoloista yms. Myös valtakunnallisesti kerättyä tilastotietoa, kuten työttömyys- ja työllisyystilastoja olisi hyvä hyödyntää. Vastaavasti tulevaisuutta luodattaessa tieto tulisi olla mahdollisimman monipuolista ja eteenpäin suuntautuvaa tietoa. Toimintaympäristön jatkuva seuranta ja analysointi tulisi painottua neljään pääulottuvuuteen: taloudellisiin tekijöihin, väestöilmiöihin, yrityksen liittyviin sekä yleisiin tekijöihin. (Viitala 2013, 64–65.) Pohjois-Karjalan maakunnassa erityisesti väestöilmiö aiheuttaa henkilöstösuunnittelussa haasteita. Osaavaa työvoimaa on vaikea saada harvaan asutulle alueelle. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen valmisteilla olevassa henkilöstösuunnitelmassa tullaan ottamaan huomioon, että valvontatoimintaan voi olla vaikea saada riittävän koulutus- ja osaamistaustan omaavia henkilöitä. Harvaan asutun toiminta-alueen tarkastajalta voidaan edellyttää erityyppistä osaamista kuin esimerkiksi Joensuun seudun toiminta-alueella.

2.7 Henkilöstövoimavarojen johtamisen perusteita

Kehittämishankkeen henkilöstösuunnitelma perustuu valvontatoiminnan keskittämiseen, osallistuvan henkilömäärän rajaamiseen, sekä esimiessuhteiden selkeyttämiseen, jolloin valvontatoiminnasta saadaan laadukkaampaa, yhdenmu-kaisempaa ja kustannustehokkaampaa. Turvallisuuspalvelujen henkilöstösuunnittelua tarkastellaan kahdesta näkökulmasta: laadullisesta ja määrällisestä. Todellisuudessa jako ei ole näin yksioikoinen, vaan molempia ominaisuuksia tulisi tarpeen mukaan painottaa. Kun painotetaan enemmän laatuun ja hyvään osaamiseen, voidaan tehtävät suorittaa pienemmällä henkilöstömäärällä (Kauhanen 2012, 64).

Tehtävien keskittämisessä Juutin (2015, 26) mielestä piilee yhtenä kulttuurisena ansana siiloutuminen. Tässä tapauksessa turvallisuuspalvelujen, pelastustoiminnan ja ensihoidon välille voisi syntyä yhteistoimintaa haittaavia rajoja. Tämä on

hyvä tiedostaa, koska keskittämisellä ei ole tarkoitus lopettaa yhteistyön tekemistä, vaan antaa asiakkaalle laadukasta kokonaisvaltaista palvelua. Juutin (2015, 64) näkemyksen mukaan asiakaslähtöisyys toteutuisi parhaiten, kun koko organisaatio valjastetaan palvelujen tuottamiselle.

Tämä varmaan toimiikin yritysmaailmassa, jossa tuote ja palvelu pysyvät samana, jolloin asiakaspalvelu eri tuotantovaiheessa on perusteltua. Mutta viranomaistoiminnassa asia voidaan nähdä kuitenkin niin, että vastuualueen edustaja palvelee omia asiakkaitaan, jolloin asiakas saa tasavertaisen palvelun ja ajantasaaiset tiedot. Kysymyksessä on kuitenkin yleensä lain tulkinnasta, ja sen noudattamisesta. Asiakasta ei saa kuitenkaan pompottaa, vaan kysymykset voidaan välittää oikeaan osoitteeseen tai hankkia niihin vastauksia, joka toimitetaan asiakkaalle. Tällä periaatteella voidaan välttää myös Juutin mainitsema siiloutuminen.

Työtehtävien uudelleen järjestämisessä ja muotoilussa työkierrolla voidaan parantaa työntekijän henkistä ja fyysistä hyvinvointia. Erityisesti yksitoikkoisessa työssä tai samassa työpisteessä tapahtuvaan työskentelyyn saadaan työkierrolla mielekkyyttä ja sitä kautta tehokuutta työvaiheen tai tehtävän suorittamiseen. Työhyvinvointi on tärkeä osa henkilöstöjohtamista. Henkilöstön osaamisen yksilöllinen kehittäminen ja suunnittelu vaatii esimiehen perehtymistä henkilöstönsä heikkouksiin ja vahvuuksiin, sekä molemmin puolisen luottamuksen rakentamiseen. (Suonsivu 2011, 164.)

Henkilöstön osaamista voidaan myös syventää laajentamalla työnkuvia ja tarjoamalla täydennyskoulutusta. Osaamisen kasvaessa myös vastuu ja itsenäinen työskentely, sekä työtapojen valinta siirtyy enemmän työnsuorittajan vastuulle. Ns. työn rikastaminen lähentää työn suunnittelua ja toteuttamista, jolloin työvaiheet tehostuvat. (Kauhanen 2012, 154.)

Pelastuslaitoksella on useita asiantuntijatehtäviä, joihin nimetään vastuuhenkilö, tehtäväkierrolla olisi mahdollista laajentaa osaamista esimerkiksi vaativassa kemikaalivalvonnassa. Osaamista voidaan kehittää mm. Pelastusopiston tarjoa-

malla täydennyskoulutuksella. Henkilöstösuunnittelun onnistuminen on yksi yrityksen menestystekijä. Organisaation osaaminen ja sen tehokas valjastaminen yrityksen tuottavaksi aineettomaksi pääomaksi ratkaisee osaltaan yrityksen menestymisen pitkällä aikavälillä. (Kesti 2010, 15.)

2.8 Toimiva ja älykäs organisaatio

Älykkään organisaation tunnusmerkkejä ovat ajantasainen ymmärrys oman toiminnan huomioon ottamisesta, ja riittävän aikaisesta reagoinnista muutoksiin ja hiljaisten signaalien tunnistamiseen. Tyhmänä organisaationa voidaan vastavasti pitää asetelmaa, jossa johtajat ohjaavat toimintaa yksisuuntaisesti huomiomatta kentältä tulevaa palautetta ja ajantasaista tilannekuvaa, jolloin organisaation osaamispotentiaalia jää hyödyntämättä. (Virtanen & Stenvall 2014, 21–22.) Onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueella toimitaan jo nyt näin. Henkilöstöllä on mahdollisuus ottaa kantaa mm. pelastuslaitoksen linjauksiin pelastuslain tulkinnaissa ja rakentamisen ohjaamisessa.

Hiljaisen tiedon järjestelmällinen hyödyntäminen voidaan toteuttaa esimerkiksi keräämällä ideoita muistiin, ja jalostamalla ne työyhteisön sisällä toteuttamiskelpoisiksi toimenpiteiksi. Mikäli muutosidea nähdään yrityksen strategian toteuttamisen kannalta merkityksellisenä, toimenpiteet kannattaa viedä ylimmän johdon käsiteltäväksi. (Kesti 2010, 67.)

Älykäs organisaatio käyttää hyväksi laajaa tietokantaa, joka koostuu organisaation eri tasojen tuottamasta tiedosta sekä IT-järjestelmistä. Ajantasaista tilannekuvaa hyödynnetään aktiivisesti päätöksenteossa. Kun organisaatiolla on käytävissä kehittynyt IT-järjestelmä, ja organisaatiolla on mahdollisuus tiedonlouhintaan, jolloin eri tietolähteistä kootusta tiedosta saadaan arvokasta dataa, jota voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä. (Virtanen & Stenvall 2014, 104–105.) Valvontatoiminnassa käytössä olevat IT-järjestelmät eivät vastaa tällä hetkellä nykypäivän vaatimuksia ja tarpeita. Pelastustoimella onkin kehittämisshanke uuden valvontasovelluksen rakentamiseksi (Vimana 2020).

Julkisessa organisaatiossa on useita rajapintoja, mutta ne voidaan jakaa sisällöltään tietoon ja sosiaaliseen rajapintaan. Tiedon rajapinnalla ihmiset jakavat omaa substanssiosaamistaan ja sosiaalisella rajapinnalla tapojaan toimia ja reagoida eri tilanteisiin. Julkisten organisaatioiden sisäiset rajapinnat muodostuvat eritasoisista, esimerkiksi hallinnon ja toimipisteiden välillä. (Virtanen & Stenvall 2014, 126–127.) Keskeisimpiä kysymyksiä tämän tyyppisissä rajapinnoissa on tehtävien keskittäminen hallintoon yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ja erikoisosaamisen vahventamiseksi tai hajauttaminen, jolloin voidaan nopeammin reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Hajauttamismallissa osaamistaso ei ole yleensä yhtä korkea kuin keskitetyssä mallissa. Yhtenä vartenotettavana rajapintana voidaan pitää ohjausjärjestelmää, jossa eri alojen asiantuntijat toimivat omana yksikkönään ja antavat oman panoksensa kokonaisuuden ratkaisemiseksi. Tämän tyyppinen järjestelmä vaatii erityisen hyvää yhteistyötä eri asiantuntijoiden ja yksiköiden välillä. (Virtanen & Stenvall 2014, 126–127.)

Keskeisimpiä ulkoisia rajapintoja ovat julkisen organisaation tosiasialliset asiakkaat, yritykset ja yhteisöt sekä kansalaiset. Pitää muistaa, että julkinen organisaatio on alun perin luotu tuottamaan palveluja veronmaksajille. Tämän rajapinnan osallistuminen ja osallistaminen julkisten palvelujen tuottamiseen on kasvava trendi, jota mm. sähköiset palvelut helpottavat. Julkisen organisaation on myös toimittava aina niin, että asiakkaiden yhdenvertaisuus ja oikeudenmukainen kohtelu toteutuvat. (Virtanen & Stenvall 2014, 132–133.)

Rajapintoja tulisi hallita niin, että yhteiset linjaukset vaikuttavat kaikkeen toimintaan, ettei toimialojen välisillä rajapinnoilla tapahdu eriytymistä, ns. osaoptimoimista, jolloin kokonaisuus jää vähemmälle huomiolle. Vuorovaikutus eri toimialojen kesken mahdollistaa uusia työtapoja ja näkökulmia, joilla päästään parempaan lopputulokseen. Vuorovaikutus ei saisi rajoittaa kehittämistä, esimerkiksi kieltämällä tai estämällä kritiikin antamista toimialojen välillä. (Virtanen & Stenvall 2014, 138–139.)

Esimiesten tehtävänä on toimia keskustelun ja vuorovaikutuksen ylläpitäjinä ja huolehtia siitä, että myös erilaiset ja vähemmistöön jääneet näkökulmat nousevat

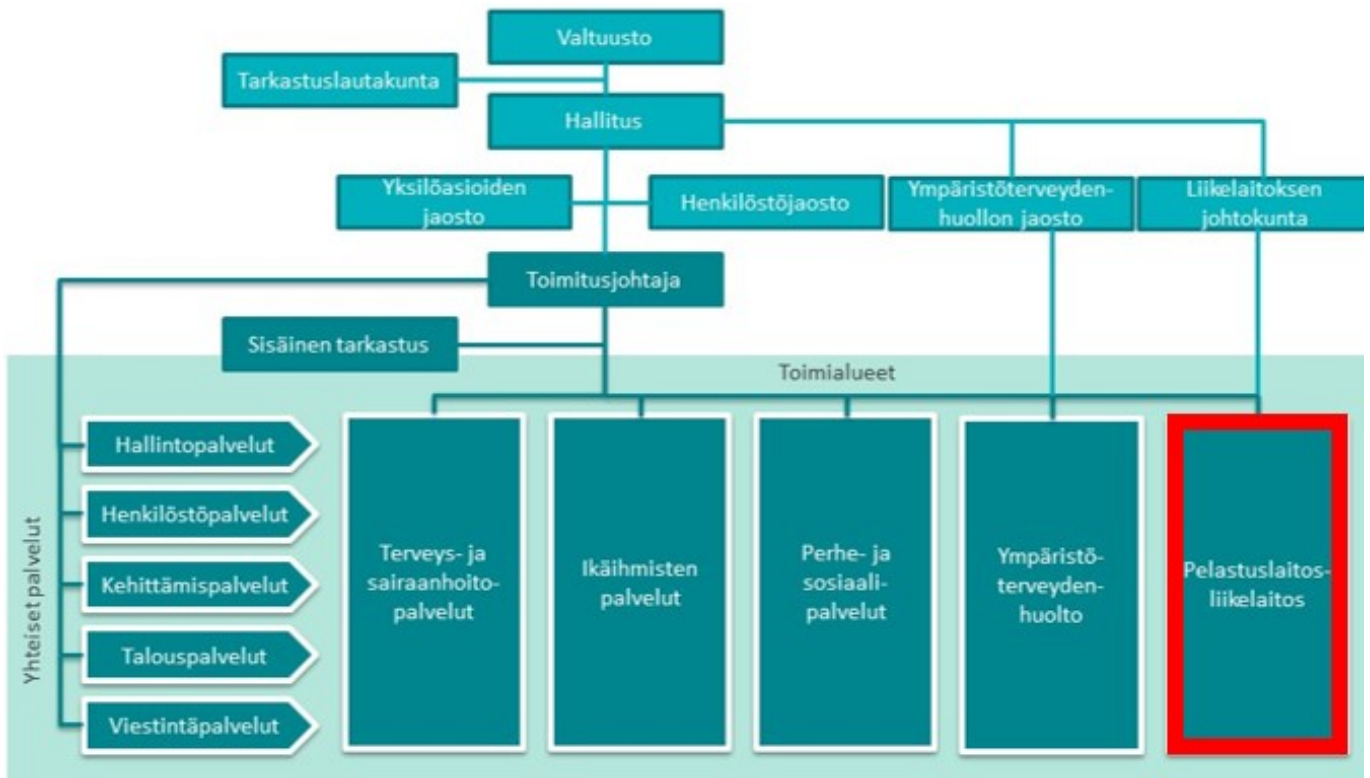
esiin, mutta pitää keskustelut asialinjalla. Keskusteluista tulee vetää johtopäätöksiä, jotka ovat linjassa yhteisen näkemyksen ja organisaation kokonaisedun kanssa. (Virtanen & Stenvall 2014, 140.)

Älykkäällä julkisella organisaatiolla on ajantasainen tilannekuva toimintaympäristöstään, ja päätöksenteko perustuu tietojohtamiseen. Organisaatio kykenee joustavasti mukautumaan muutoksiin ja katsomaan tulevaisuuteen sekä uudistamaan toimintaansa pitämällä kiinni kuitenkin arvoperustastaan ja yhteiskunnallisesta vastuustaan. Älykkäässä organisaatiossa toimijalla on myös mahdollisuus kehittää ennakkoluulottomasti uusia ratkaisuja, ja toimintaa johdetaan ja ohjataan niin, että se tukee kokonaisuutta. (Virtanen & Stenvall 2014, 240–241.)

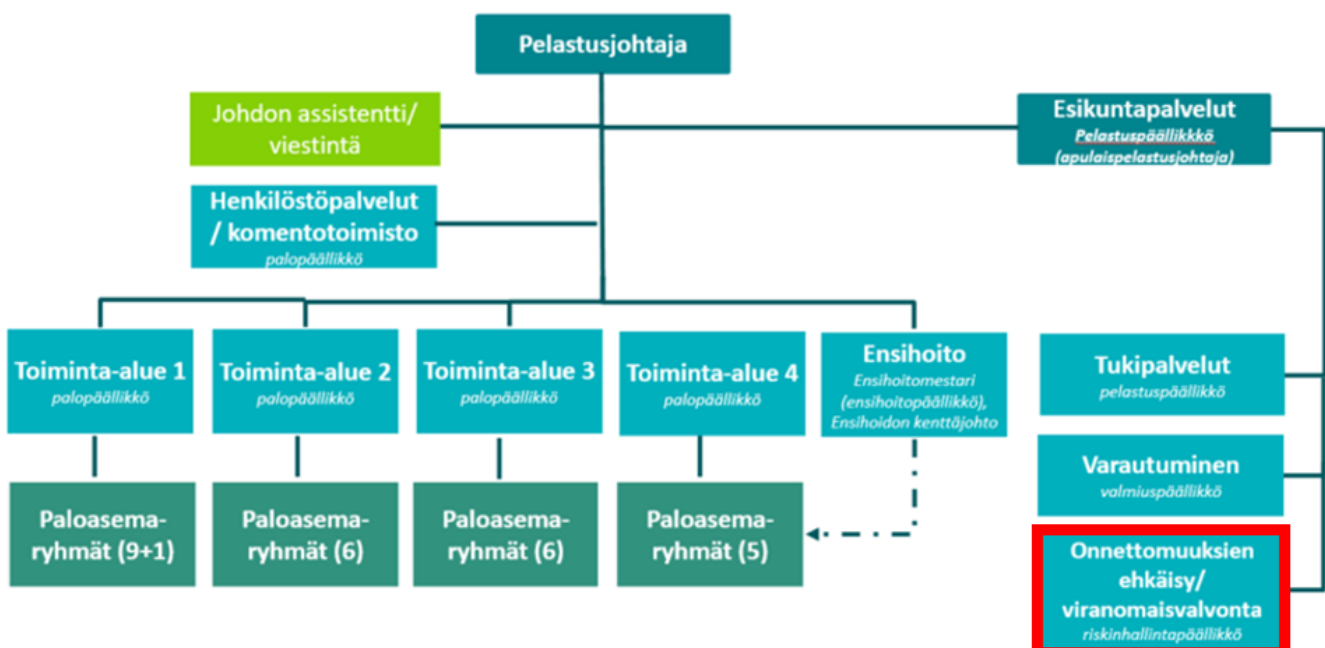
3 Tausta ja lähtökohdat

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos kuuluu Siun soteen, toimialueena Pohjois-Karjalan maakunta (kuvio 2). Pelastuslaitoksen organisaatio koostuu neljästä toiminta-alueesta, ensihoitopalveluista, henkilöstöpalveluista sekä esikuntapalveluista, jonka sisällä toimivat tukipalvelut, varautuminen sekä kehittämisen kohteena oleva onnettomuuksien ehkäisy (kuvio 3).

Pelastuslaitoksen liikevaihto oli vuonna 2019 noin 26 milj. euroa, toimialueella sijaitsee 26 paloasemaa, sekä Etelä- Savon maakunnan puolella Heinävedellä ambulanssiasema. Pelastustoiminnasta aiheutuvat nettokustannukset maakunnan asukkaille ovat 75,25 €/asukas ja ensihoidon osalta 29,33 €/asukas. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella työskentelee 275 päätoimista ja 436 sivutoimista pelastushenkilöä. Pelastustoimen alueella oli tehtäviä v. 2019 yhteensä n. 45 000 kpl, joista noin ensihoitotehtäviä n. 40 000 kpl ja paloautoilla suoritettavia hälytystehtäviä oli 4 300 kpl, ja turvallisuuspalvelujen suorittamia valvontatehtäviä n. 2 500 kpl. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019.)



Kuvio 2. Siun soten organisaatiokaavio (Siun sote, 2020)



Kuvio 3. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen organisaatio (P-K pelastuslaitos, 2020)

3.1 Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen

Sisäministeriö asetti onnettomuuksien ehkäisyn työryhmän selvittämään, miten onnettomuuksien ehkäisyn toimintoja voitaisiin valtakunnallisesti tehostaa ja yhdenmukaistaa. Yhtenä keskeisenä kehittämistarpeena nähtiin asiakkaiden yhdenvertaisempi kohtelu ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Asiakkaat ovat kyseenalaistaneet tasavertaisen kohtelun eri toiminnanharjoittajien välillä. Asiakkaat toivoivat pelastusviranomaiselta enemmän avointa yhteistyötä ja ymmärrystä, millä luodaan yhdenmukaiset pelisäännöt kaikille. Asioita tarkastellaan liiaksi valvontaa suorittavan organisaation näkökulmasta, vaikka ongelmien ratkaisua tulisi hakea asiakkaan näkökulmasta ja tarpeista. (Pursiainen, Rantala, Häyrinen, Pajuluoma, Mukkala, Viljanen, Jämsä & Lepistö 2018, 13.)

Ongelmana on myös eri pelastustoimen alueella tapahtuva säädösten erilainen tulkinta, mikä omalta osaltaan hämmentää toiminnanharjoittajia. Vaikka tulkintoja on saatu yhdenmukaistettua, linjaukset eivät ole aina tavoittaneet kaikkia, tai niitä on jätetty tarkoituksella huomioimatta. Tulkintojen erilaisuus haittaa myös pelastusopiston tutkinto- ja täydennyskoulutusta, koska yksiselitteistä toimintamallia ei voida opettaa. (Pursiainen, ym. 2018, 10.)

Kaikilla valvontatyötä tekevilla henkilöillä ei ole tarvittavaa osaamista vaativiin valvonta- tai asiantuntijatehtäviin. Riittävää suorituskyykyä ei kyetä ylläpitämään näin suurelle joukolle. Myöskään esimiehillä ei ole riittävää substanssiosaamista, joten työn ohjaaminen on niin ikään vaihtelevaa. Valvontatoiminnan taso vaihtelee siis varsin paljon pelastuslaitoksen sisällä. Palvelujen yhtenäisyys ja yhdenmukaisuus on tunnistettu onnettomuuksien ehkäisyn heikoksi lenkiksi myös onnettomuuksien ehkäisyn työryhmän loppuraportissa (Pursiainen, ym. 2018, 10).

Samaan johtopäätökseen päätyi De Caron (Itä-Suomen yliopisto 2019, 86–90) tekemässään pro gradu -tutkielmassaan ”Pelastusviranomaisen harkinta pelastuslain mukaisessa valvontatehtävässä”. De Caron mukaan pelastusviranomaisen soveltaa hyvin laajasti pelastuslain säädöksiä jopa saman pelastuslaitoksen alueella.

Yhtenäisen linjan saavuttamiseksi, työryhmä on esittänyt mm. pelastuslaitosten asiantuntijaverkostoa, joka käsittelee ja laatii tulkinnosta yhteisen näkemyksen. Tulkinnat jalkautetaan pelastuslaitoksen käytännöiksi asiantuntijaverkoston jäsenten toimesta (Pursiainen, ym. 2018, 10). Tämä korjaisi myös De Caron (2019, 86–90) havaitsemia epäkohtia pelastuslain tulkinnan osalta.

3.2 Pelastuslaitosten laadunvalvonta

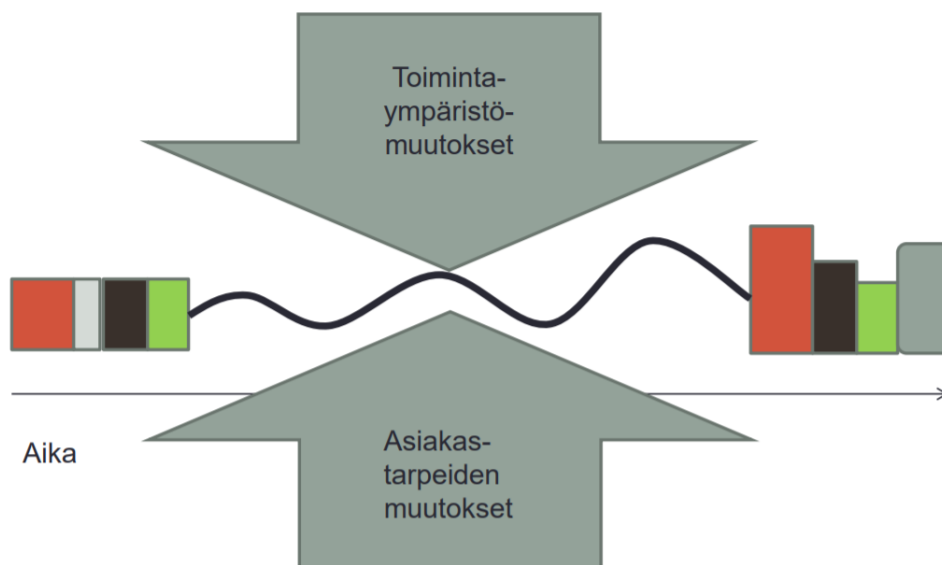
Valtakunnallisena kehittämiskohteenä oleva pelastuslaitosten omavalvontaohjelma tukee myös Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn organisaatiomuutosta. Pelastustoimelle ollaan luomassa omavalvontaohjelmaa, jolla pelastuslaitokset voivat seurata, arvioida ja kehittää palvelujensa laatua. Nykyinen jälkikäteen tehty ulkoinen laillisuusvalvonta on varsin jäykkää verrattuna suunniteltuun omavalvontaan, jolla kyettäisiin reagoimaan nopeammin muutosten ja kehittämistarpeeseen. Ulkopuolisesta laillisuusvalvonnasta poiketen omavalvonnan avulla on tarkoitus reflektoida, kuinka pelastuslaitoksen itselleen asettamat laatuvaatimukset täyttyvät. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2019.)

Omavalvonta antaa suunnitteluperusteet palvelujen yhdenmukaiseen järjestämiseen, tietojohdamiseen, tiedonhallintaan ja tiedon hyödyntämiseen. Omavalvontaohjelma ei ole lakisääteinen velvoite, mutta pelastusjohtajat ovat linjanneet, että toimiala tarvitsee järjestelmän, jolla palvelujen laatua, yhdenvertaisuutta, saataavuutta ja saavutettavuutta voidaan hallita. Omavalvontaohjelman ensimmäinen vaihe, ohje pelastuslaitoksille omavalvonnan laadintaan, valmistunee lähivuosien aikana. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2019.)

3.3 Organisaatiomuutosta ohjaavat tekijät

Turvallisuuspalvelujen organisaation kehittämistä ohjaa useita strategioita, jotka tulee ottaa huomioon. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on sitoutunut noudattamaan oman strategian lisäksi pelastustoimen ja Siun sotien strategiaa.

Strategialle ei ole tarkkaa määritelmää, mutta erään arvostetun strategia-ajattelijan Michael Porterin mukaan strategialla haetaan keinoja saavuttaa etulyöntiasema muihin samalla alalla toimiviin kilpailijoihin (Kehusmaa 2009, 13). Strategia on yrityksen nykytilan ja tulevaisuuden arviointia, jonka pohjalta yritys laatii toiminnalleen realistiset ja selkeät tavoitteet ja pyrkii mukautumaan vallitsevaan toimintaympäristöön (Kamensky 2010, 18–19). Hiltusen laatima kuvio strategian eri osista antaa havainnollisen kuvan muutoksista, jotka tulisi ottaa arvioinnissa huomioon. Strategian toteutuminen vaatii luonnollisesti sen toteuttamista käytännössä aina ylimmästä johdosta yksittäiseen työntekijään. Keskeisiä strategian onnistuneesta toteutumisesta on strategisten tavoitteiden sisällyttäminen ja näkyminen jokapäiväisessä toiminnassa, sekä esimiesten ja työntekijöiden välisessä vuorovaikutuksessa. (Tuomi & Sumkin 2009, 15.)



Kuvio 4. Strategian osat (Hiltunen 2015, 65)

3.4 Siun soten strategia

Kuntayhtymän henkilöstöjohtaminen pohjautuu Siun sotessa asetettuihin arvoihin. Siun soten henkilöstöstrategiaa ohjaavana visiona on olla tulevaisuudessa Itä-Suomen vetovoimaisin sote-työpaikka. Tämä visio vaatii henkilöstöjohtamiselta työhyvinvoinnin edistämistä, henkilöstön mukaan ottamista, osaamisen kehittämistä ja ennen kaikkea ennakoivaa osaamisen ja tiedolla johtamista. (Siun sote 2019, 4.)

Päivittäisessä henkilöstöjohtamisessa tavoitellaan luottamuksellista ja avointa johtamiskulttuuria, jossa esimiehet mahdollistavat ja kannustavat henkilöstöä osallistumaan toiminnan kehittämiseen. Kulmakivenä on, että henkilöstöllä on lupa kehittää niin yksilö- kuin työryhmätasollakin. Henkilöstöstrategia keskittyy suuressa määrin henkilöstöjohtamiseen, joka tukee merkittävästi henkilöstön sitoutumista työhönsä. Strategiassa painotetaan rekrytoinnin onnistumisen olevan kriittinen menestystekijä, jota pitää kehittää yhtenäistämällä rekrytointiprosessia. Strategia linjaa, että tiedolla johtamisella saavutetaan optimaalinen ja riittävä henkilöstö. Osaamisen kehittymistä tuetaan kannustamalla henkilöstöä kehittämään toimintatapoja toimintaympäristön muutoksessa, sekä vahvistamaan osaamistaan täydennyskoulutuksilla. (Siun sote 2019, 4.)



Kuvio 5. Siun soten henkilöstöstrategian visio ja toiminnalliset tavoitteet vuosille 2019–2020 (Siun sote 2019, 4)

3.5 Pelastustoimen strategia

Hallitusohjelmaan on kirjattu visio, jossa Suomi on maailman turvallisin maa. Pelastustoimen strategian on tarkoitus tukea omalta osaltaan vision toteutumista. Pelastustoimen visiona ovat turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - yhteistyössä. Strategian tavoitteet tähtäävät vuoteen 2025. Pelastustoimi on keskeinen toimija turvallisen ja kriisinkestävän Suomen rakentamisessa. Pelastustoimen toiminta-ajatuksena on taata yhteiskunnan turvallisuus kaikissa oloissa, myös poikkeusoloissa. Pelastustoimen henkilöstöllä on korkeatasoiseen koulutukseen pohjautuva, toiminnan tarpeita vastaava, jatkuvaan osaamisen arviointiin ja kehittämiseen perustuva osaaminen ja ammattitaito. (Sisäministeriö 2019.)

3.6 Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen strategiset tavoitteet

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen strategiassa painotetaan neljää osa-aluetta, jotka vahvistavat tulevaisuuden tekemistä yhteistyössä: vaikuttavuus, prosessit, kyvykkyys ja johtaminen. Vaikuttavuuden osalta merkittävimmät toimenpiteet ovat toimintavalmiuden ylläpitäminen, turvallisuuden tunteen parantaminen sekä luotettavuuden ylläpitäminen. Strategiassa korostetaan asiakaslähtöistä toimintaa pelastustoimen arvojen mukaisesti arvostavasti ja inhimillisesti, myös omaa työtä arvostaen. Vahva ammattimaisuus tulee näkyä kaikessa toiminnassamme, ja omat tukipalvelut täydentävät parhaan mahdollisen palvelun maakunnan asukkaille. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos suhtautuu ennakkoluulottomasti uusien menetelmien käyttöönottoon, sekä yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa arjen turvallisuuden edistämiseksi. Johtamiskulttuuri tulee motivoida henkilöstöä käyttämään omia kykyjään ja edelleen vahvistamaan ammattitaitoaan. Työyhteisö puhalttaa yhteiseen hiileen, ja keskustelelee avoimesti läpi koko organisaatioketjun. Pelastuslaitoksen merkittävyyttä ja myönteistä vaikutusta maakunnan asukkaiden turvallisuuden takaajana tuodaan aktiivisesti esille. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019).

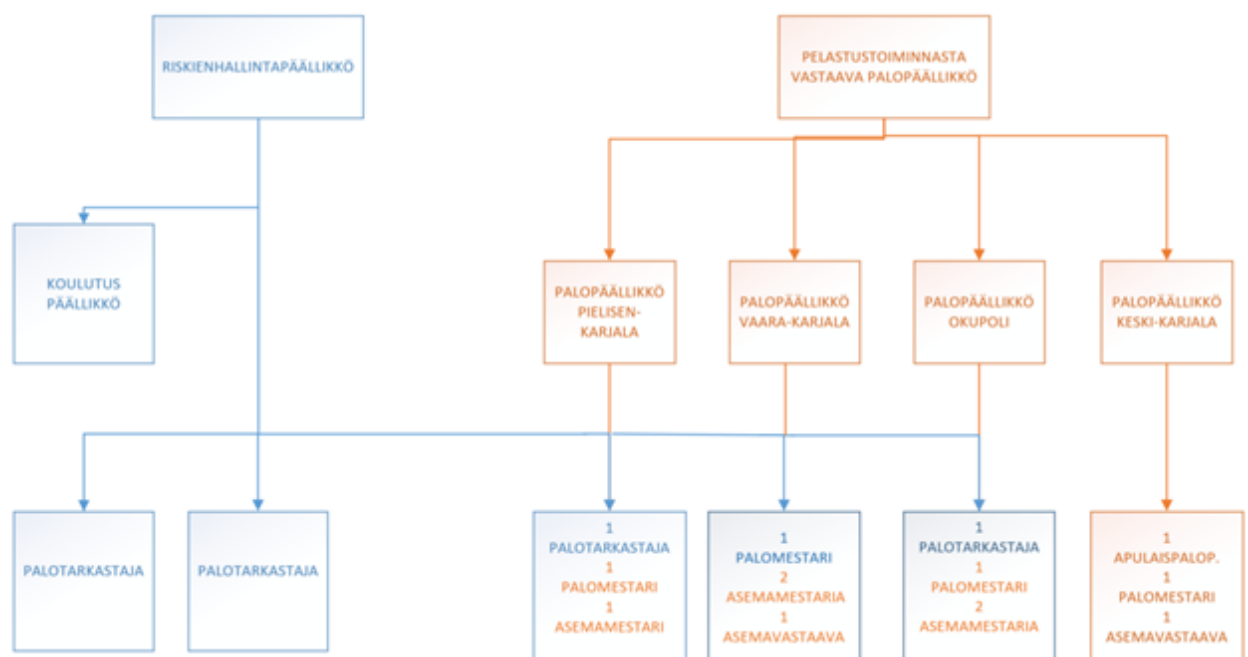
3.7 Turvallisuuspalvelujen toimintaympäristö

Organisaation kehittämistyö koskee onnettomuuksien ehkäisyn vastuualuetta, jonka tehtävät ovat kuvattu seuraavasti:

Turvallisuuspalveluiden (nyk. onnettomuuksien ehkäisy) vastuualue vastaa pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta sekä pelastustoimen valvontatehtävistä, asiantuntija-tehtävistä sekä maankäytön suunnittelussa ja rakentamisen ohjauksessa, sekä kemikaalilainsäädännössä pelastustoimelle määrätyistä kemikaaliviranomaisten tehtävistä. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2020.)

Onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueen tehtäviä on Pohjois-karjalan maakunnan alueella yli 4000 kpl vuodessa, ja kokonaisresurssit ovat laskennallisesti 14,3 henkilötyövuotta. Suoraan turvallisuuspalvelujen vastuualuepäällikön alaisuudessa on 5 henkilöä. Palkkakustannukset on budjetoitu 11 henkilötyövuoden mukaan, ja ne ovat jaettu 40 % - 100 % osuuksilla yhteensä 13 henkilölle. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2019.) Valvontatehtäviin osallistuu tosiasiallisesti vuosittain yli 30 henkilöä, ja tehtävämäärät jakautuvat vuositasolla välille 1–200 kpl/hlö (Merlot palotarkastusohjelma 2019). Laskennallisesta henkilötyövuodesta jäävä 1,3 on laskettu koko pelastuslaitoksen henkilöstön suorittamalle turvallisuusvies-tinnälle ja satunnaisille valvontakäynneille (Merlot 2019).

Esimies-alaissuhteet jakautuvat seuraavasti onnettomuuksien ehkäisyyn osallistuvien päällystön ja alipäällystön osalta: Toiminta-alueiden päälliköt (5 kpl) vastaavat yhteensä 14 henkilön johtamisesta. Sininen fontti kuvaa onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueeseen kuuluvia henkilöitä (kuvio 6). Ammattinimikkeitä ovat palotarkastaja, palomestari ja asemamestari. Koulutustaustoja ovat rakennusinsinööri AMK, pelastusalan päällystötutkinto AMK ja alipäällystötutkinto.



Kuvio 6. Turvallisuuspalvelujen organisaatio (Mukkala, 2020)

4 Organisaatiomuutoksen kehittämismenetelmät

Kehittämistyö perustuu työelämän tarpeisiin ja tutkimusnäkökulmana sovelletaan empiiristä tutkimusmenetelmää. Keskeisimpiä tutkimuskohteita ovat organisatorakenteen muutos, osaamisen kehittäminen, laadukkaammat palvelut, asiakaslähtöisyys, johtaminen sekä yhdenmukaiset ja tehokkaat prosessit. Tutkimusta voidaan tehdä kartoittavana, selittävänä, kuvailevana tai ennustavana. Samaan tutkimukseen voi sisältyä myös useita edellä mainittuja piirteitä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 138). Tässä kehittämishankkeessa pääpaino tulee olemaan kartoittava, jossa etsitään uusia näkökulmia ja kehittämisehdotuksia omien ideoiden lisäksi.

Kartoituksessa käytettiin lähtötietoina opinnäytetyön tavoitteita, joihin haettiin vahvistusta ja uusia toimenpide-ehdotuksia. Kehittämismenetelmillä varmistettiin, että toimenpiteet toimivat niin teoriassa kuin käytännössäkin. Käytettäviä kehittämistoiminnan menetelmiä olivat: arvoanalyysi, BSC-mittaristo sekä benchmarking. Turvallisuuspalvelujen organisaation henkilöstöä aktivoitiin myös työpajassa, jossa henkilöstöllä oli mahdollisuus esittää omat ideansa ja näkökulmansa oman työnsä kehittämiseksi. Kaikkien kehittämismenetelmien tuloksia hyödynnetään lopullisten kehittämisehdotusten laatimisessa.

4.1 Turvallisuuspalvelujen työpaja

Onnettomuuksien ehkäisyn organisaation kehittäminen tulee muuttamaan nykyisen organisaation lisäksi myös muiden vastualueiden toimintaa ja maakunnan asukkaille annettavia palveluja ja niiden saatavuutta. Siksi on tärkeää, että kehittämistyön vaikutuksia on lähestytty useilla eri kehittämismenetelmillä ja eri näkökulmista. Organisaatiossa työskentelevien henkilöiden siirtyminen uudistettuun organisaatioon varmistetaan ottamalla henkilöstö mukaan muutosprosessiin. (Virtanen & Stenvall 2014.) Kehittämistoimenpiteet vaikuttavat

merkittävästi vain tiettyyn henkilöstöryhmään, joten käytännönläheiseksi kehittämismenetelmäksi soveltuu osallistava työpajatyöskentely koko kohderyhmän kanssa (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 25).

Yhteisöllisellä ideointimenetelmällä voidaan tuoda luovuutta ja uusia innovaatiota kehittämistyöhön. Työpajassa tulee olla vuorovaikutteinen, avoin ja innostava ilmapiiri, että osallistujat uskaltaisivat heittäytyä aiheeseen ja kykenevät lähestymään ongelmaa uudesta näkökulmasta ja esittää rohkeasti omia näkemyksiään. Henkilöstöä osallistava työpaja vahvistaa myös luottamusta ja kuulluksi tuleamista. (Ojasalo ym. 2014, 158–159.)

Ryhmän vetäjä pyrkii saamaan ryhmältä uusia lähestymistapoja ja uusia ideoita ratkaista hankkeeseen liittyviä ongelmia. Ennen kokousta ryhmälle annetaan tavoitteet ja rajataan aihealueet, joihin halutaan uusia näkökulmia. Kokouksen alussa ryhmän jäseniä kannustetaan miettimään lähestymistapoja ja menetelmiä omasta näkökulmasta, ja miten muutokset vaikuttavat omaan työnkuvaan ja asiakkaan saamaan palveluun. (Ojasalo ym. 2014, 160–163.)

Teemoittelussa voidaan nostaa tutkimusongelmia ratkaisevia esityksiä ja hakea niihin vastauksia työpajaan osallistuneilta henkilöiltä. Yleisimmin teemoittelun vastaukset kootaan sitaattikokoelmiksi, mutta tässä tapauksessa vastaukset tiivistetään hyvin lyhyeksi. (Eskola & Suoranta 2014, 177–178.) Aiheet ovat teemoiteltu neljään eri osa-alueeseen, teemoittelussa etsitään vastauksia ennalta valittuihin aiheisiin ja tarkennettuihin kysymyksiin. Teemojen kautta haetaan henkilöiden tulkintoja työpajassa esitettyihin kehitysehdotuksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.)

Koronapandemian vuoksi ryhmän jäsenet ovat siirtyivät etätöihin, joten työpaja järjestettiin Teams-videokokouksena. Etänä järjestettävässä kokouksessa ei ole kaikki ryhmän väliset kommunikoinnin työkalut käytävissä, verrattuna kasvokkain käydyssä kokouksessa, joten ideoiden ja kommenttien antaminen ja kerääminen pitää olla niin kokouksen vetäjälle, kuin siihen osallistujille mahdollisimman sujuvaa.

Teemat oli rajattu neljään osa-alueeseen, ja teemoille oli kirjattu toimenpiteitä, jotka työpajan vetäjä esittää toteutettaviksi SWOT-kaaviota hyväksikäyttäen (kuvio 7). SWOT-kaavion avulla pystytään tunnistamaan tärkeitä asioita, jotka on otettava huomioon toiminnan kehittämisessä (Kaplan & Norton 2009, 70–71). SWOT-kaaviolla voidaan tuottaa analyysiä esimerkiksi kehittämistoimenpiteistä, jonka perusteella voidaan tehdä toimenpiteisiin muutoksia tai lisäyksiä (Vuorinen 2013, 88–89).

Ideoiden keräämisessä sovelletaan SWOT-analyysistä tuttua nelikenttätaulukkoa, joka on visuaalinen ja nopeasti sisäistettävä tapa analysoida organisaatiomuutoksen positiiviset ja negatiiviset puolet. Nelikenttätaulukkoon kerätään SWOT-periaatteen mukaisesti organisaatiomuutoksen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. SWOT-analyysistä poiketen, taulukoissa ei erotella sisäisiä ja ulkoisia asioita. Aiheet ovat teemoitettu neljään osa-alueeseen. Ideoiden ja havaintojen kirjausvaiheessa kaikki esitykset kirjataan ylös. Tässä vaiheessa on tärkeää, että kaikki ryhmän jäsenet pääsevät antamaan mielipiteensä ja kaikkien ideat ovat yhtä arvokkaita. (Ojasalo ym. 2014, 160–163.) Analyysivaiheessa materiaali käydään läpi kriittisemmin, havaintoja ja ideoita voidaan myös yhdistellä ja parhaat havainnot ja ideat tai niiden yhdistelmät valitaan jatkojalostukseen. Lopullisia tuloksia hyödynnetään mm. arvoanalyysin laadinnassa.

	+	-
Sisäinen ympäristö	S Vahvuudet	W Heikkoudet
Ulkoinen ympäristö	O Mahdollisuudet	T Uhat

Kuvio 7. SWOT-nelikenttä (Wikipedia, 2020)

4.2 Onnettomuuksien ehkäisyn työpajan tulokset

Työpaja toteutettiin 22.4.2020 Teams viestintä- ja yhteistyöalustalla. Työpajaan osallistui viisi henkilöä, joten vain yksi henkilö oli estynyt osallistumaan. Kyseiselle henkilölle annettiin mahdollisuus kommentoida teemoja jälkikäteen.

Ensimmäisessä teemassa käsiteltiin kaikkien valvontatoimintaa tekevien henkilöiden siirtymistä onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle, jolloin mm. esimies olisi kaikilla sama:

Vastuutarkastajat siirtyvät onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle:

- lähiesimiehenä riskienhallintapäällikkö
- maakunnan palotarkastajan koulutustaustana PeO:n päällystötutkinto.

<p style="text-align: center;">VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sama esimies-selkeät käskyvaltasuhteet ✓ Voi toimia asemamestarin sijaisena ✓ Voi osallistua sammutus- ja pelastustoimintaan ✓ Vähemmän ohjohtamista-priorisointia ✓ Yhteisten linjausten ja näkemysten laatiminen ✓ Itsenäinen työsuunnittelu 	<p style="text-align: center;">HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pitkäkestoinen sijaisjärjestely ➤ Ohjohtaminen ➤ Sijaisuuteen liittyvät lisätyöt ➤ Jos yksin alueella, niin ehtiikö kaikkeen
<p style="text-align: center;">MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Palvelualueella yhdenmukaiset palvelut ✓ Säännölliset palaverit 	<p style="text-align: center;">UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Onnettomuuksien ehkäisyn lähipalvelut saattavat kärsiä ➤ Työsuunnittelun epäonnistuminen

Kuvio 8. Teema 1 (Mukkala, 2020)

Vahvuuksien ja mahdollisuuksien osalta henkilöstö koki, että tehtävien jako ja täsmälliset vastuut yhden esimiehen alaisuudessa selkeytyvät oleellisesti. Muutos mahdollistaisi edelleen monipuolisen työnkuvan, mutta toiminta olisi suunnitelmallisempaa. Päällystötutkinto harvaan asutulla alueella nähtiin hyvänä linjauksena operatiivisen toiminnan suhteen.

Heikkouksia ja uhkia nähtiin työkuormituksessa: toiminta-alueella voi olla runsaasti valvontatehtäviä, lausunto- ja neuvontapyyntöjä, jotka ohjataan vastuutar-

kastajalle. Tämän lisäksi haastetta koettiin valvontatoiminnan lisäksi tulevat operatiiviset tehtävät. Yhden vastuuhenkilön ratkaisulla sijaisuudet tulee myös suunnitella etupainotteisesti, myös ennakoimattomat tapaukset, kuten sairaslomat. Maakunnan asukkaat ovat tottuneet, että kaikilla paloasemilla saa palvelua paikan päällä käymällä. Yhden vastuuhenkilön ratkaisulla tämä ei olisi enää mahdollista. Vaikka sähköiset palvelut toimisivatkin hyvin, kaikki maakunnan asukkaat eivät niitä halua käyttää.

Toisessa teemassa esitetään, että valvontatyötä tekeviä henkilöitä vähennetään, ja tehtävät keskitetään pienemmälle ryhmälle:

Valvontaa tekevien henkilöiden määrää vähennetään:

Jokaisella toiminta-alueella on yksi vastuutarkastaja, joka vastaa koko alueen:

- yritysten ja laitosten valvontakäynneistä
- paloturvallisuuden itsearviointiprosessista
- asiantuntijapalvelujen perustasosta: rakentamisen ohjaaminen, kemikaalivalvonta, yleisötilaisuuudet, palontutkinta, paloriskiasunnot (tarkastukset, neuvonta, tiedon välittäminen)
- toimii Kumppanuusverkoston asiantuntijajäsenenä.

<p style="text-align: center;">VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Valvontatoiminnan yhdenmukaisuus ✓ Tiedottamisen kohdistaminen ✓ Uusien ohjeiden ja linjausten jalkauttaminen ✓ Koulutusta voidaan kohdistaa tarkemmin yksilöille ✓ Koulutuksen helpompi kohdistaminen ja suunnittelu ✓ Yksilöllisen osaamisen vahvistaminen ✓ Tehtäväkentän laajentuminen ja vaatavuuden kasvaminen-> Hyvät perusteet palkan nostoon ✓ Työpisteinä kaikki alueen paloasemat 	<p style="text-align: center;">HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sijaisjärjestelyt ➤ Iso valvonta-alue ➤ Valvontatehtävien liiallinen "aliurakointi"?
<p style="text-align: center;">MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Eri valvontamuotojen käyttö(asiakirjavalvonta) ✓ Työ/palvelupisteinä kaikki alueen paloasemat 	<p style="text-align: center;">UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tehtävien vähentäminen-huonompi palvelu ➤ Onnettomuuksien ehkäisyn lähipalveluja ei aina ole saatavissa ➤ Aliurakoitsijan ammattitaito ei riitä vaativissa kohteissa ➤ Operatiivisen henkilöstön kohdetuntemus

Kuvio 9. Teema 2 (Mukkala, 2020)

Vahvuuksina ja mahdollisuuksina todettiin valvontatehtävien haasteellisten asioiden ratkaiseminen helpottuminen, koska tiiviimmässä ryhmässä asioita on helpompi käsitellä ja linjauksien tekeminen johtaisi yhdenmukaisempiin ratkaisuihin. Selkeä tehtäväkuva ja vastuut helpottavat työsuunnittelua ja tulevaisuutta on helpompi suunnitella.

Täydenniskoulusta on tällä hetkellä vaikea hankkia, eivätkä epäselvät tehtäväkuvat ohjaa henkilöstöä hakeutumaan koulutuksiin, jota nykyhetken lisäksi tarvitaan tulevaisuudessa, myös esimiesten varauksellinen suhtautuminen valvontatoiminnan koulutuksiin jarruttaa täydenniskoulutukseen hakeutumista. Esitetyllä muutoksella eteenpäin suuntautuva ja tavoitteellinen koulutussuunnitelma voisi toteutua.

Uhkina ja heikkouksina nousi esiin teeman 1 mukaisesti töiden kasautuminen vastuutarkastajalle, sijaisjärjestelyt ja lähipalvelujen heikentyminen. Työn kuormitus voi johtaa siihen, että valvontatehtäviä jaetaan muulle henkilöstölle, jonka ammattitaito ei ole riittävä yhdenmukaisen ja laadukkaan valvonnan suorittamiseen.

Kolmannessa teemassa valvontamääriä vähennettäisiin niin, että vastuutarkastajat pystyisivät tekemään laadukasta valvontatyötä.

Riskiperusteisempi valvonta- määrällisestä tavoitteesta laadulliseen:

- koko pelastuslaitoksen tarkastusmäärä 400 kpl/v
- tarkastajakohtainen määrä 75–80 kpl/v
- paloturvallisuuden itsearviointilomakkeet 1800kpl/v.

<p style="text-align: center;">VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pysytään helpommin tavoitteessa ✓ Ammattimaista toimintaa- myös asiakkaan näkökulmasta 	<p style="text-align: center;">HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tarkastusmaksuja ei voida samassa suhteessa nostaa ➤ Yllättävät ylimääräiset valvontakäynnit(riskiasunnot, pt itsearviointi)
<p style="text-align: center;">MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Voidaan keskittyä paremmin jälkivalvontaan ✓ Voidaan niputtaa mm. maakunnallisen toimijan kohteet yhdelle tarkastajalle 	<p style="text-align: center;">UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Näkyvyyden vähentyminen saattaa vaikuttaa paloturvallisuuden ylläpitoon ➤ Pientä tarkastusmäärä ei hyväksytä johdossa/johtokunnassa

Kuvio 10. Teema 3 (Mukkala, 2020)

Riskiperusteisempaa valvontaa pidettiin hyvänä asiana. On selvää, että valvontamäärien vähentäminen helpottaa tavoitteen saavuttamista. Osa työajasta tulee ohjata jälkivalvontaa, joka parantaa valvonnan vaikuttavuutta. Keskitetty valvontatoiminta yhdistettynä entistä riskiperusteisempaan kohdevalintaan näyttäytyy

asiakkaan näkökulmasta yhdenmukaisempaan, ammattimaisempaan ja tarkoituksenmukaisempaan toimintaan. Valvontaa voitaisiin myös keskittää yrityskohteisesti niin, että sama tarkastaja tekisi yrityksen kaikki maakunnassa sijaitsevat toimipisteet.

Uhkiksi ja heikkouksiksi arvioitiin tarkastusmaksujen väheneminen ja sitä kautta toimintaan ohjatun määrärahojen leikkaaminen. Tulojen väheneminen voidaan nähdä talouden näkökulmasta huonona ratkaisuna ja sitä ei hyväksytä. Joidenkin kohteiden valvontavälejä pidennetään riskiarvioinnin seurauksena. Uhkana on, että toimija ei noudata lain velvoitteita enää niin tunnollisesti, kun viranomaisvalvontaa vähennetään.

Neljännän teeman aiheena on vastuualueen yhdistäminen ja virkanimikkeen muutos.

Vaara-Karjalan ja Joensuun seudun toiminta-alue yhdistetään- paloinsinööri Joensuuhun:

- vaara-Karjalan palomestarin virka muutetaan paloinsinöörin viraksi ja sijoituspaikka olisi jatkossa Joensuu
- paloinsinööri vastaa asiantuntijapalvelujen vaativasta tasosta: mm. rakentamisen ohjaaminen, kemikaalivalvonta, yleisötilaisuudet, palontutkinta ja paloriskiasunnot (lausunnot, päätökset, tarkastukset, neuvonta, tiedon välittäminen)
- esimiesasema, toimii riskienhallintapäällikön sijaisena
- kumppanuusverkoston asiantuntijajäsen ja laitoksen yhteyshenkilö.

<p style="text-align: center;">VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Osaamista voidaan vahvistaa täsmäkoulutuksella ✓ Henkilö voi keskittyä lähes kokonaan asiantuntijatehtäviin ✓ Sijainen voi tehdä rhp:n tehtäviä-> hallinnolliset tehtävät pyörii poissaolojenkin aikana ✓ Kaikki Joensuuhun kuuluvat kohteet ja viranomaiset toimivat saman henkilön kanssa ✓ Voi paikata muita tarkastajia(lyhykestoinen) ✓ Tehtävämäärät voivat edellyttää palotarkastajan lisävirkaa 	<p style="text-align: center;">HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Joensuusta pitkät etäisyydet Vakan valvontakohteisiin ➤ Vakan ja Joensuun seudun tarkastusmäärät liian isot(220kpl) ➤ Vakan operatiivinen vahvuus pienenee ➤ Paloinsinöörille saattaa langeta liikaa palotarkastuksia
<p style="text-align: center;">MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Voisi hoitaa koko maakunnan asiantuntijatehtävät-kaikille asiakkaille yhdenmukainen linja 	<p style="text-align: center;">UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tehtävien vähentäminen-huonompi palvelu ➤ Onnettomuuksien ehkäisyn lähipalveluja ei aina ole saatavissa ➤ Kohteita vähennetään enemmän kuin riskiperusteisuus sallii

Kuvio 11. Teema 4 (Mukkala, 2020)

Yritysten ja laitosten turvallisuudesta vastaavien henkilöiden ammattitaito on kehittynyt huomattavasti viime vuosina. Toimintaa valvovana viranomaisena on samaan aikaan vahvistettava omaa osaamistaan. Paloinsinöörin virka katsottiin vahvistavan tätä osa-aluetta. Paloinsinööri tehtävien painopiste olisi asiantuntija-tehtävät, ja yleisistä palotarkastuksista vastaisivat toiminta-alueen vastuupalotarkastajat. Näin paloinsinööri voisi keskittyä koko maakunnan asiantuntijapalvelujen tuottamiseen. Tehtävään vaadittava asiantuntemus tulisi olla valtakunnallisestikin korkealla tasolla. Riskienhallintapäällikön sijaisena pelastuslaitoksen linjaukset, lausunnot ja esimiestehtävät toimisivat normaalisti suunnitelluista tai ennakoimattomista poissaoloista huolimatta.

Uhkat ja heikkoudet kohdistuvat edellisten teemojen mukaisesti, mm. palvelujen saatavuus huononee ja työkuormitus voi kasvaa kestävämmäksi esimerkiksi pitkäkestoisien sijaisuuden vuoksi. Koska virka siirrettäisiin Vaara-Karjalan toiminta-alueelta, Joensuun seudun toiminta-alue ja valvontamäärät kasvaisivat liian suuriksi. Nämä seikat voivat johtaa valvontakohteiden liialliseen resurssiperusteeseen karsintaan, joka ei ole pelastuslain mukaista. Viran siirtäminen vaikuttaa Vaara-Karjalan toiminta-alueen operatiiviseen vahvuuteen, ja tämä pitäisi ratkaista yhdessä operatiivisen vastuualueen kanssa ennen siirron toteuttamista.

4.3 Arvoanalyysi

Osa henkilöstöstä on mukana myös pelastustoiminnassa, joten organisaatiomuutoksen vaikutuksia tulee tarkastella kriittisesti myös muiden toiminta-alueiden näkökulmasta, jotta yhteistyötä voidaan sujuvasti jatkaa. Arvoanalyysissä otetaankin huomioon organisaatiomuutoksen vaikutukset myös pelastustoiminnan osalta. Arvoanalyysimenetelmällä määritellään eri ominaisuuksista kokonaisuutena parhaiten toimiva vaihtoehto. Vertailumenetelmässä arvioitavista ominaisuuksista laaditaan hyväksyttävyyntaulukot, jolla varmistetaan, että vertailtavat ominaisuudet sisältävät siihen oleellisesti kuuluvat näkökohdat. Tämän lisäksi ominaisuuksille annetaan painoarvot suhteessa muihin arvioitaviin ominaisuuksi-

siin. Osa-alueille annetaan kertoimet, tässä arvoanalyysissä arvot ovat 1–5. Vaihtoehtoista, osa-alueista, painoarvoista sekä kertoimista laaditaan ristiintaulukointi. Korkeimman summan saanut vaihtoehto on kokonaisuutena paras.

Ominaisuuksien valinnassa ja arvioinnissa kehittämistyön tekijän näkökulma ei saisi vaikuttaa liian voimakkaasti, arvoanalyysin ominaisuuksia, painoarvoja sekä kertoimia käydään läpi onnettomuuksien ehkäisyn työpajassa, ja tarvittaessa painoarvoja muutetaan ja täydennetään niin, että arvoanalyysissä tulee huomioitua kaikki merkittävät aihealueet. (Routio, 2007.)

Arvoanalyysin laatiminen koko pelastuslaitoksen näkökulmasta nosti operatiivisen- ja valvontatoiminnan välisen riippuvuuden selkeämmin näkyviin. Myös haavoittuvuus yhden vastuuhenkilön periaatteella tulee ottaa huomioon: Miten tehtävien tasainen jakautuminen tai pitkäkestoinen poissaolo voidaan järjestää niin, että palveluja voidaan tarjota viivytyksettä ja keskeytyksettä.

Haasteellinen tilanne vaatii resurssien optimaalista käyttöä, saatavuutta sekä riippuvuussuhdetta muihin tehtäväkokonaisuuksiin. Suunniteltaessa oman vastualueen toimintaa, vaikutusten arviointi ympäristöön jää helposti vähemmälle. Arvoanalyysin ominaisuuksia valittaessa, tapausta tarkastellaan operatiivisen ja onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta, jolloin ominaisuuksiin valikoitui myös vaikeasti ratkaistavia asioita. Ominaisuuksien painoarvoissa painotettiin ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien toteutumista. Arvioinnissa on otettu huomioon vastuutarkastajien työpajan tulokset.

- **Henkilöstö:** pelastuslaitoksen toimialue on laaja ja 26:en paloaseman paloasemaverkosto on varsin kattava, joten lähipalveluja on hyvin saatavilla. Kun onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä hoidetaan pienemmällä resursilla, kaikilla paloasemilla ei olisi palveluja aina saatavilla nykyiseen tapaan.
- **Kustannustehokkuus:** Organisaatiomuutos vähentää laskennallisesti kolme henkilötyövuotta. Vastaavasti tarkastusmääristä saatavat tulot eivät vähene samassa suhteessa. Viranomaisen voi laskuttaa vain toteutuneet

kustannukset, joten periaatteessa kustannusten vähentäminen voi laskea valvonnasta saatuja tuloja.

- **Operatiivinen valmius:** Operatiivinen valmius voi kärsiä, kun valvontatoimintaan siirtyvä henkilö ei ole välttämättä käytettävissä sammutus ja pelastustyössä. Vastaavasti, jos operatiivisia tehtäviä on paljon, valvontatehtävät jäävät tekemättä.
- **Yhdenmukainen ja laadukas valvontatoiminta:** Keskitetyllä valvonnalla päästään varmemmin tavoitteeseen. Tekijät voivat panostaa päätehtäväänsä ja ovat sitoutuneita tavoitteeseensa. Toisaalta keskittäminen vähentää ajan mittaan muiden pelastusviranomaisten onnettomuuksien ehkäisyn osaamista.
- **Riskiperusteisuus:** Riskiperusteisuuden arviointi perustuu täsmälliseen kohdetietoon ja laajaan näkemykseen yksittäisen tarkastajan ja koko organisaation osalta. Vaikuttavuutta on vaikea mitata, ja tuloksia tulee arvioida pitkällä aikavälillä, että vaikuttavuus näkyisi onnettomuuksien määrässä.
- **Määrällisten tavoitteiden toteutuminen:** Keskitetty valvontatoiminta vaatii valvontakohteiden vähentämistä kuitenkin niin, että pelastuslain vaatimus mm. riskiperusteisuudesta säilyy (Pelastuslaki 79§, 28). Laadullinen näkökulma on kuitenkin vaikuttavuudeltaan parempi vaihtoehto.

4.4 Arvoanalyysin tulokset

Taulukon 1 pisteytys on laadittu pääosin omien havaintojen ja selvitysten perusteella. Pisteytyksen painoarvoissa on huomioitu muiden kehittämismenetelmien tuloksia.

Taulukko 1. Arvoanalyysin tulokset

Vaihtoehdon ominaisuus	Painoarvo P	Nykyinen		Keskitetty	
		Arvosana A	PxA	Arvosana A	PxA
Henkilöstön osallistuminen valvontaan	25	4	100	2	50
Kustannustehokkuus	10	2	20	3	30
Operatiivinen valmius	15	4	60	2	30
Yhdenmukainen ja laadukas valvontatoiminta	20	1	20	4	80
Riskiperusteisuus	20	3	60	5	100
Määrällisten tavoitteiden toteutuminen	10	2	20	4	40
Yhteensä	100	--	280	--	330

Arvoanalyysin perusteella palvelujen häiriötön saatavuus voidaan taata paremmin nykyisellä menetelmällä. Yksittäisten henkilöiden poissaolot eivät aiheuta valvontatoimintaan merkittäviä häiriötä. Sijainen löytyy samalta paloasemalta tai toiminta-alueelta.

Onnettomuuksien ehkäisyssä kustannustehokkuus ei ole painoarvoltaan kovin suuri, tärkeintä on palvelujen vaikuttavuus onnettomuuksien vähentämiseksi. Tästä syystä kustannusvaikutus jää pieneksi, palvelujen keskittäminen vähentää kuitenkin kustannuksia resurssien osalta. Yleisesti ottaen kustannusten alentaminen on keskeinen tavoite julkisten palvelujen tuottamisessa.

On selvää, että operatiivinen valmius kärsii keskittämisestä, tämä pitää ottaa huomioon suunnitellessa paloasemien vahvuuksien suunnittelussa. Henkilön työpisteen sijoittamisessa tulee ottaa huomioon, että operatiivinen valmius ei ole merkittävästi riippuvainen valvontatoiminnasta vastaavan henkilön työpanoksesta. Hyvällä työsuunnittelulla voitaisiin kuitenkin rajoitetusti osallistua operatiiviseen vahvuuteen.

Riskiperusteisuutta ei ole tarvinnut painottaa, koska resurssit ovat riittäneet hyvin isojenkin tarkastusmäärien toteuttamiseen. Pienemmällä resurssilla kohteiden määrää pitäisi vähentää, jolloin valvontakohteiden riskiperusteinen valinta korostuu.

Määrällinen tavoite toteutuu varmemmin, kun valvontaa suorittavat henkilöt ovat selkeästi nimetty, ja heille on osoitettu tavoitteet. Nykyisessä tilanteessa valvontaa tekevillä henkilöillä ei ole selkeää tavoitetta, johon tähdätä, eikä esimies välttämättä seuraa kuka tosiasiallisesti tekee valvontaa, ja kenen vastuulla se on.

Arvoanalyysin tulosten perusteella voidaan todeta, että keskitetty valvontatoiminta on kokonaisuutena parempi ratkaisu. Sijaisjärjestelyt ja operatiivisten tehtävien synergiaetu kärsii keskittämisestä, joten niihin tulisi etsiä kestävä ratkaisu.

4.5 Benchmarking

Koska vastaavantyyppisiä organisaatiomuutoksia on jo toteutettu muissa pelastuslaitoksissa, oman toiminnan benchmarking vertailu vastaavaan toimijaa ja vastaavan tyyppisten organisaatioiden kokemuksista oppiminen varmistaa osaltaan organisaatiomuutoksen onnistumisen. Benchmarking tarkoittaa oman toiminnan kehittämistä vertaamalla ja arvioimalla sitä saman toimialan, tai vaihtoehtoisesti jonkin muun toimialan organisaation toimintaan.

Lähtökohtaisesti verrokkina tulee käyttää organisaatiota, joka tekee kehitettävän toiminnan osalta todetusti asiat paremmin kuin oma organisaatio. Benchmarkingin avulla voidaan tunnistaa omasta toiminnasta parannettavaa. (Tuominen

2005, 5.) Yleensä benchmarking tehdään vieraillemalla valittuun organisaatioon, mutta tietoja voidaan etsiä myös julkisista lähteistä, mm. internetsivuilta, artikkeleista tai yrityksen antamista tunnusluvuihin (uef 2020).

4.6 Benchmarking Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella

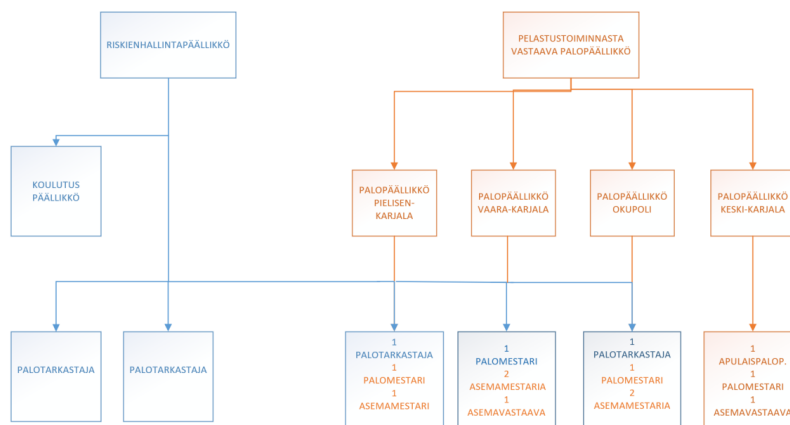
Tällä hetkellä valvonta- ja asiantuntijatoiminta on sirpaloitunut niin, että valvontaa suorittaa aivan liian monta henkilöä eri osaamis- ja koulutustaustalla. Vuoden 2019 aikana tarkastuksia oli tehnyt 30 henkilöä. Näin laajalla joukolla tarkastustapahtuma, ja siitä seuranneet toimenpiteet eivät toteudu yhdenmukaisesti tai kohtele asiakkaita yhdenvertaisesti, myös laadun osalta poikkeamilta ei voida välttyä. Tekijöiden määrän perusteella resurssit eivät ole tehokkaassa käytössä, näin suuren joukon ohjaaminen on puutteellista ja vie paljon aikaa. Epäselvät tehtävävastuut yhdistettynä suureen tekijämäärään lisäävät päällekkäisyyksiä ja turhia työvaiheita.

Benchmarkingin avulla oli tarkoitus hakea näkökulmia ja kokemuksia toimijoilta, joissa valvontatoiminnan organisaatiossa tehtävät on keskitetty pienemmälle joukolle. Selvityksellä haetaan vastauksia, onko keskitetyllä toiminnalla saavutettavissa prosesseiltaan yhdenmukaisempi, laadukkaampi ja kustannustehokkaampi lopputulos.

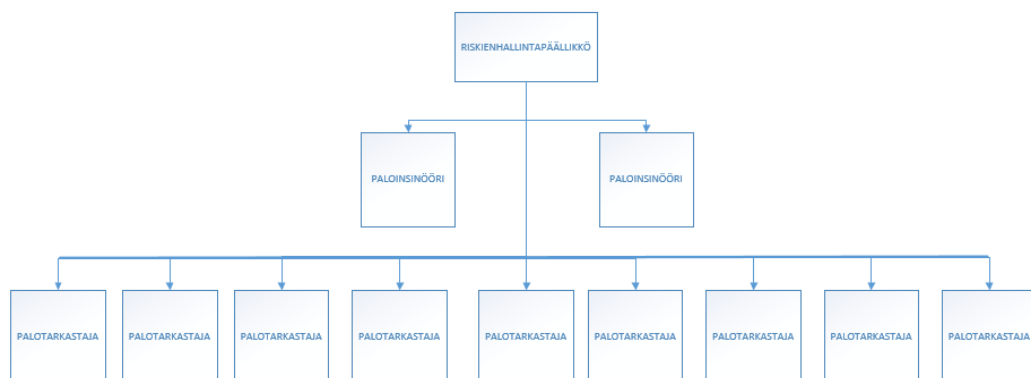
4.7 Vertailutyypin ja kohteen valinta

Vertailukumppaneiden hakeminen rajoitetaan muihin pelastuslaitoksiin, koska valvontatoiminta tulisi olla mahdollisimman samanlaista eri pelastuslaitosten välillä. Pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn järjestelyt löytyvät pelastuslaitosten internetsivuilta valvontasuunnitelmasta. Kokonsa ja toimintaympäristönsä puolesta vertailuryhmään kuuluvat Itä-Uudenmaan-, Etelä-Savon-, Kainuun-, Lapin- ja Kymenlaakson pelastuslaitokset. Keskeisenä kriteerinä on, että valvontasuunnitelmaan on kirjattu organisaation ja resurssien täsmällinen kuvaus keskitetystä valvontatoiminnasta.

Edellä mainituista pelastuslaitoksista vain Itä-Uudenmaan pelastuslaitos täytti kriteerit, ja kohteeksi valikoitui siis Itä-Uudenmaan pelastuslaitos. Kun verrataan pelastuslaitosten valvontatoiminnan organisaatioita (kuviot 12 ja 13) voidaan todeta, että lähes samankokoisilla toimijoilla on huomattavia eroja organisaatorakenteessa. Tästä syystä Itä-Uudenmaan pelastuslaitos soveltuu hyvin vertailukumppaniksi. Kuviossa 12 Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen valvontaorganisaatio on kuvattu kahden vastuualueen johtamisen näkökulmasta. Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio on laadittu valvontasuunnitelmassa ilmoitetun johtamisjärjestelmän ja resurssien mukaisesti (kuvio 13).



Kuvio 12. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen valvontaorganisaatio (Mukkala, 2020)



Kuvio 13. Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen valvontaorganisaatio (Mukkala, 2020)

4.8 Haastattelukysymykset

Haastattelukysymyksillä pyritään saamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin toisen toimijan näkökulmasta. Haastattelukysymykset lähetettiin sähköpostitse 23.4.2020 Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen riskienhallintapäällikkö Tomi Puriaiselle. Benchmarkingista sovittiin puhelinpalaverissa 23.4.2020. Puhelinpalaverissa kerrottiin, mihin tarkoitukseen vertailua käytetään ja mitä vertailulla tavoitellaan ja käytiin alustavasti kysymyksiä läpi. Kysymykset ja vastaukset haastattelukysymyksiin löytyvät kokonaisuudessaan liitteestä 1.

4.9 Vastausten koonti ja suositukset

Pohjois-karjalan pelastuslaitoksen nykyinen toimintatapa, vertailukumppanin vastaukset, sekä suositukset toimintavan muuttamiseksi on koottu taulukkoon 2.

Taulukko 2. Vastausten koontitaulukko

Nykyinen toimintatapa (Pohjois-Karjalan pelastuslaitos)	Vertailukumppanin toimintatapa	Suosituksia toimintavan muuttamiseksi
1. Valvontatoiminnan esimies-laissuhteet on hajautettu alueen palopäälliköille ja riskienhallintapäälliköille.	Riskienhallintapäällikkö vastaa koko valvontatoiminnan toteuttamisesta	Valvontatyötä tekevä henkilöstö siirretään yhden esimiehen alaisuuteen- toimintaa ja laatua voidaan seurata keskitetysti
2. Valvontamäärät määrittelevät käytettävän resurssien määrän, paljon tarkastuksia=paljon tekijöitä Tarkastukset jakaantuvat 1–200 tarkastusta/henkilö Kaikkia valvontatyötä tekeviä henkilöitä ei ole erikseen nimetty.	Valvontamäärät ovat sopeutettu riskienarvioinnilla resursseille sopivaksi, n. 70 tarkastusta/henkilö. Henkilöstöllä on selkeät vastualueet, ja tehtävämäärät ovat tasapainossa resurssien kanssa.	Siirrytään vaiheittain (2020–2022) valvontamäärien riskienarvointiin ja sopeuttamiseen. Muodostetaan valvontalueet niin, että ne jakautuvat tasaisesti valvonnasta vastaaville.
3. Koulutustilaisuudet ovat satunnaisia, eikä kaikki osallistu niihin. Yksittäiset henkilöt käyvät täydennyskoulutuksessa tarpeen mukaan.	Osaamistasot on kartoitettu, ja koulutusta säännöllisesti koko valvontatyötä tekeväälle henkilöstölle.	Henkilöstölle tehdään osaamiskartoitus ja laaditaan koulutussuunnitelma.

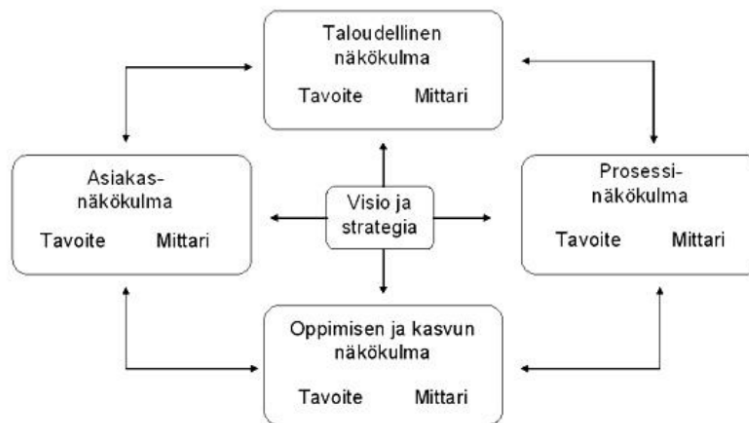
<p>4. Laadunseurantaa suoritetaan asiakastyytyväisyyskyselyllä joka toinen vuosi.</p>	<p>Laatua seurataan asiakaskyselyillä ja vaikuttavuutta seurataan valvonnassa tehdyillä havainnoilla, sekä onnettomuustilastoilla. On pyritty tekemään toimintaohjeistuksia, joiden tavoitteena on asiakaspalvelun ja toimintatapojen yhdenmukaisuus.</p>	<p>Asiakastyytyväisyyskyselyn vakiinnutetaan käyttö vuoden 2021 aikana, käyttäen Siun soten asiakaskyselyosaamista. Onnettomuustilastoja käytetään nykyistä enemmän valvontatoiminnan arviointiin ja suunnitteluun.</p>
<p>5. Valvonnan ja operatiivisen toiminnan synergiaetua voimakasta-operatiivinen toiminta on tällä hetkellä etusijalla.</p>	<p>Valvontaa suorittavat eivät osallistu operatiiviseen toimintaan (pois lukien satunnaiset sijaisuudet). Operatiivinen henkilöstö ei tee käytännössä valvontaa ollenkaan.</p>	<p>Painopistettä tulee siirtää enemmän vertailukumppanin toimintatapaan, huomioiden kuitenkin yksittäisten alueiden toimintaympäristö.</p>
<p>6. Valvontatoiminnan työ-kustannuksia on jyvitetty laajalle, ja operatiivisessa toiminnassa mukana olevat kuuluvat vahvuuteen vähentäen kustannuspainetta valvontatoimintaan varatuista varoista henkilöstökulujen osalta.</p>	<p>Valvontaan kohdistetut kustannukset syntyvät vain valvontaresurssista, eikä se jakaannu operatiiviselle puolelle.</p>	<p>Joitakin tehtäviä kannattaa siirtää operatiiviselle puolelle niin, että myös siihen kohdistuvat kustannukset menevät operatiiviselle puolelle. (vastuu- ja tehtäväkuvan laatiminen)</p>
<p>7. Nykyiseen organisaatioon ei olla tyytyväisiä: Hajautetussa mallissa valvontatoiminta ei ole yhdenmukaista ja esimies, tehtäväkuva ja vastualueet jäävät epäselväksi.</p>	<p>Nykyiseen organisaatioon ollaan tyytyväisiä, mutta on tunnistettu tarve tehdä toiminnan kehittämisen, vaihtelevuuden ja henkilöriskien poistamisen takia uusia järjestelyitä ja määräaikaisia vastuita.</p>	<p>Onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle laaditaan organisaation kehittämissuunnitelma, jossa tämä ongelma ratkaistaan.</p>

4.10 BSC-mittaristo

Balanced Scorecard, eli tasapainotettu tuloskortti, jolla mitataan yrityksen tai tulosyksikön tehokkuutta neljän osa-alueen kautta: taloudellisen-, asiakas-, kehittäminen-, sekä sisäisten prosessien näkökulmasta. Tuloskortin periaate on esitetty tarkemmin kuviossa 14.

Osa-alueita voidaan kuitenkin muuttaa yrityksen tai tulosyksikön tarpeiden mukaisesti. Erona muihin vastaavantyyppisiin mittareihin, BSC-mittaristo ottaa huo-

mioon myös aineettoman pääoman, kuten henkilöstön osaaminen, yhteistyökumppanit, yrityksen imago ja asiakassuhteet. Tulokorteilla avataan yrityksen visio ja strategia selvästi ymmärrettävään muotoon, ja tulokorteissa kuvataan kunkin osa-alueen tavoitteet ja mittarit koko yrityksestä aina yksittäisen tulosyksikön tasolle saakka. Oleellista on, että tavoitteet ja mittaaminen valitaan oikein, tavoitteet ovat selkeitä ja saavutettavissa ja niiden mittaaminen on luotettavasti mahdollista. (Kaplan & Norton 1996, 8.)



Kuvio 14. Balanced Scorecard-framework tulokorttikehys (Kaplan & Norton 1996, 9)

4.11 Strategialähtöinen organisaatio ja BSC-mittaristo

Turvallisuuspalvelujen organisaatiouudistus muuttaa merkittävästi myös tehtävien toteutustapaa. Valvonta- ja asiantuntijatehtävien tavoitteita mitataan jatkossa laadullisesti, aikaisemman määrällisen tavoitteen sijasta. Näin ollen Balanced Scorecard -mittaristoa voidaan soveltaa turvallisuuspalvelujen organisaation johtamisjärjestelmän ja prosessien kehittämiseen. Kaplan & Norton (2002, XI) mukaan organisaatiot eivät useinkaan onnistu uuden strategian toteuttamisessa odotusten mukaisesti, ja strategia jää etäiseksi suurimmalle osalle työntekijöistä. Koska vastuualueen henkilöstö työskentelee maantieteellisesti laajalla alueella, ja yleensä itsenäisesti, vaarana on tässäkin tapauksessa, että vastuualueen strategia jää joillekin etäiseksi.

Balanced Scorecard -mittariston avulla strategialähtöinen organisaatiouudistus on mahdollista toteuttaa onnistuneesti. On havaittu, että strategian toteuttaminen on merkittävämpää kuin itse strategia. Epäonnistuminen johtuu usein huonosta toteuttamisesta. Kun strategian painopiste siirrettiin aineellisesta pääomasta aineettomaan, mm. henkilöstön suorituskykyyn, tietoon, osaamiseen ja laadukkaaseen palveluun, onnistumiset strategian toteuttamisessa kasvoivat. (Kaplan & Norton 2002, 2.)

Eri vastuualueet työskentelevät tiiviissä yhteistyössä, vaikka tavoitteet poikkeavatkin oleellisesti toisistaan. Toimintakyvyn kasvattamiseksi tulosityksiköiden strategioiden tulisi hyödyntää toinen toisiaan, jolloin tulosityksiköt toimivat yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi (Kaplan & Norton 2002, 13). Toiminnan toteuttaminen organisaation strategian mukaisesti, strategia on jalkautettava jokaiselle tasolle ja sen on integroiduttava osaksi jokapäiväistä työskentelyä. Balanced Scorecard-mittariston käyttäminen on toimiva keino myös strategiaan liittyvän viestinnän ja koulutuksen toteuttamisessa. Mittariston käyttäminen työntekijäkohtaisesti lisäsi yksittäisten työntekijöiden oman sekä muiden vastuualueiden prosessien kehittämistä. Hyvään tulokseen päästään, kun yrityksen johto sitoutuu ja seuraa aktiivisesti strategian toteutumista. (Kaplan & Norton 2002, 14.)

4.12 BSC-mittaristo onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle

BSC-mittaristossa tulisi olla realistiset ja mitattavissa olevat tavoitteet, jotka ovat linjassa pelastustoimen, pelastuslaitoksen ja kuntayhtymä Siun soten strategioiden kanssa:

Henkilöstö: Asiantuntijatehtävät vaativat yksilöllisen osaamiskartoituksen ja osaamisenhallinnan suunnitelman palkanlisineen, jotka sovitaan kehityskeskustelussa.

Sisäiset prosessit: Tehtävien mitoitus ja tavoitteet ovat yhdessä päätetty. Vastuualueen henkilöstö tulee olla sitoutunut sovittujen tavoitteiden toteutumiseen.

Yhteistyö ja asiakkuus: Pelastusviranomaisella on rakentamisessa ja sosiaali-toimessa tehtäviä, jotka vaativat ehdottomasti yhteistyön tekemistä. Toimintamme tulee olla asiakaslähtöistä, emme tee työtä itseämme varten.

Kustannustehokkuus: Laskuttaminen valvontatehtävistä on pelastustoimelle suhteellisen uusi asia, joten laskuttaminen ei ole kaikille edelleenkään itsestään-selvyyttä. Työaikaa tulee suunnitella etupainotteisesti niin, että siitä ei muodostu ylityötä. Laskujen hyväksyjät seuraavat aktiivisesti laskuja, niin että hankinnat ovat budjetin mukaisia, eikä viivästysmaksuja ei pääse syntymään.

5 Tulosten analysointi ja kehittämisehdotukset

Tässä luvussa analysoidaan ja kootaan yhteen kehittämismenetelmillä saadut tulokset ja esitetään toimenpide-ehdotuksia. Luku on jaettu kolmeen osaan. Konkreettiset ehdotukset on esitetty tiivistettynä punaisiin laatikoihin.

5.1 Turvallisuuspalvelujen resurssit ja organisaatio

Kehittämisesitys perustuu nykyisen valvontatoimintaan osallistuvan henkilömäärän vähentämiseen ja esimiessuhteiden selkeyttämiseen (kuvio 15), jolloin valvontatoiminnasta saadaan laadukkaampaa, yhdenmukaisempaa ja kustannustehokkaampaa. Työpajassa nousi erityiseksi huolenaiheeksi palvelujen heikentyminen alueilla, joista valvontavastuu poistuu, poissaolojen sijaisjärjestelyt sekä pitkät etäisyydet, joihin tulee kiinnittää tarkemmassa henkilöstösuunnittelussa huomiota.

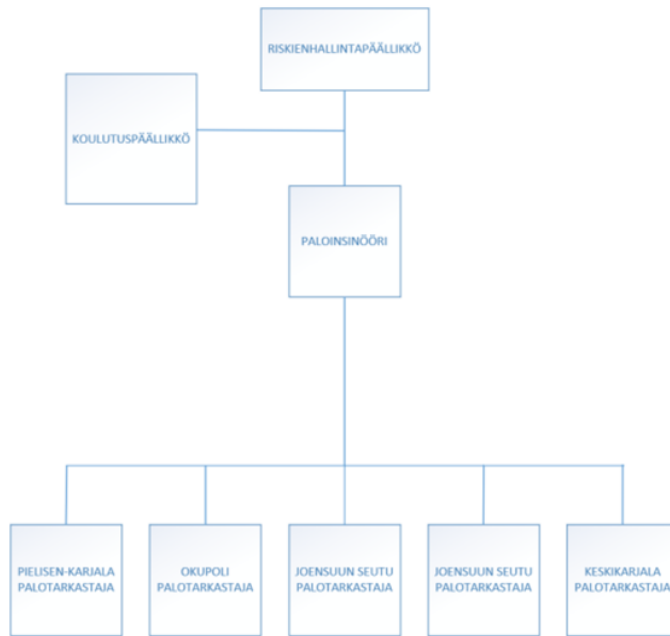
Henkilöstösuunnitelman aikajänne on Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen 2021–2024 mukainen. Radikaaleja muutoksia ei voida heti tehdä, ja kehittämisehdotukset etenisivät askel askeleelta lopulliseen muotoonsa. Henkilöstön eläköityminen, paloasemaverkoston muutokset, sekä paloasemien

vahvuudet tulee ottaa huomioon organisaation muutostyössä. Organisaatiomuutoksen edut nykyiseen organisaatioon verrattuna ovat:

- selkeät käskyvaltasuhteet: Kaikki valvontatyötä tekevät ovat yhden esimiehen alaisina.
- selkeät vastuualueet: Toimenkuvat ja tavoitteet ovat yksiselitteisiä: tarkastusalueella ja jokaisella tarkastettavalla kohteella on nimetty vastuuhenkilö ja tehtäväkuvaus.
- keskitetty toiminta tukee tiedolla johtamista, helpottaa osaamistarpeiden arviointia ja ennakointia, sekä tulevaisuuden rekrytointitarvetta.
- toiminnan laadun myötä asiakkaat saavat valvontakäynneistä entistä enemmän lisäarvoa.
- edellä mainitut seikat motivoivat ja kannustavat henkilöstöä parempiin työsuorituksiin, ja tukevat samanaikaisesti työhyvinvointia.

Kehittämisehdotus

- ✓ Kaikki valvontatyötä tekevät henkilöt siirtyvät onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle.
- ✓ Vastuutarkastajan toimipisteenä toimii kaikki toiminta-alueen paloasemat
- ✓ Organisaation henkilömäärä vähenee laskennallisesta yhdestätoista henkilötyövuodesta kahdeksaan.
- ✓ Palotarkastajan virkavalinnoissa ensisijainen koulutustausta on Pelastusopiston päällystötutkinto.
- ✓ Vaara-Karjalan toiminta-alueen palomestarin virka muutetaan paloinsinöörin viraksi, ja toimipiste siirretään Joensuun paloasemalle.



Kuvio 15. Ehdotus uudesta onnettomuuksien ehkäisyn organisaatiosta (Mukkala, 2020)

5.2 Valvonnan kohdentaminen riskiperusteisesti

Valvontatoiminnan vaikuttavuutta ei voi suoraan verrata onnettomuuksien määriin, mutta pidemmän aikavälin tarkastelussa voidaan havaita, että yleisten palotarkastusten väheneminen ei ole vaikuttanut ainakaan negatiivisesti onnettomuuksien määriin. Huomattavaa on myös se, että valvontamäärien väheneminen lisäsi vastaavasti jälkivalvonnan määrää. Pienempi valvontamäärä antaa mahdollisuuden käyttää enemmän aikaa korjausmääräysten jälkivalvontaan, jolloin havaittu paloturvallisuuspuute tulee varmasti korjattua.

Yritysten ja laitosten yleiset palotarkastusmäärät, jälkivalvonta ja onnettomuuskehitys vuosina 2012–2019, taulukot 3 ja 4

Taulukko 3. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen toimialueen tarkastus- ja onnettomuustilasto (Merlot 2020* Pronto, 2020**)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Yleiset palotarkastukset *	942	874	835	712	703	679	650	645
Jälkivalvonta % *	0,7	0,8	1,2	2,5	4,8	6,2	4,9	7,9
Rakennuspalot- ja rakennuspalovaarat**	78	77	81	50	65	66	50	55

Taulukko 4. Onnettomuustilastot kohdetyypittäin (Pronto 2020)

Vuosi	Liikerakennus	Toimisto rakennus	Liikenteen rakennus	Hoitoalan rakennus	Kokoontumisrakennus	Opetusrakennus	Teollisuusrakennus	Varastorakennus	Palo- ja pelastustoimen rakennus	Maatalousrakennus	Muu rakennus	Yhteensä
2011	9	4	5	8	1	5	30	8	0	5	0	75
2012	12	2	7	14	1	2	25	5	0	10	0	78
2013	15	5	3	14	0	2	22	11	0	5	0	77
2014	7	2	2	15	2	1	32	11	1	8	0	81
2015	7	4	1	6	1	4	19	5	0	3	0	50
2016	9	3	3	6	2	5	24	3	1	9	0	65
2017	12	2	3	9	4	4	22	8	0	2	0	66
2018	3	0	1	7	4	3	18	8	0	6	0	50
2019	6	0	3	3	2	5	21	11	0	4	0	55
Yhteensä	80	22	28	82	17	31	213	70	2	52	0	597

Benchmarkingin perusteella vertailulaitoksella on hyviä kokemuksia valvontakohteiden ja välien määrittelyssä riskiperusteisesti määrällisen tavoitteen sijasta. Kohdekohtaista valvontaväliä voidaan muuttaa kohteen tarkastushistorian tunteva palotarkastaja. Valvontavälin kasvattaminen vähentää vuosittaista tarkastusmäärää. Valvontatoiminnan kuormitusta voidaan tasata tarkastajien kesken niin, että valvontaprosessi kyetään viemään laadukkaasti läpi (liite 1). Arvoanalyysin tulosten (s.31–32) perusteella voidaan todeta, että määrälliseen tavoitteeseen perustuvassa valvontatoiminnassa laadusta joudutaan tinkimään, eikä valvontatoiminta silloin palvele asiakasta, eikä tuota riittävää vaikuttavuutta.

Kehittämisehdotus:

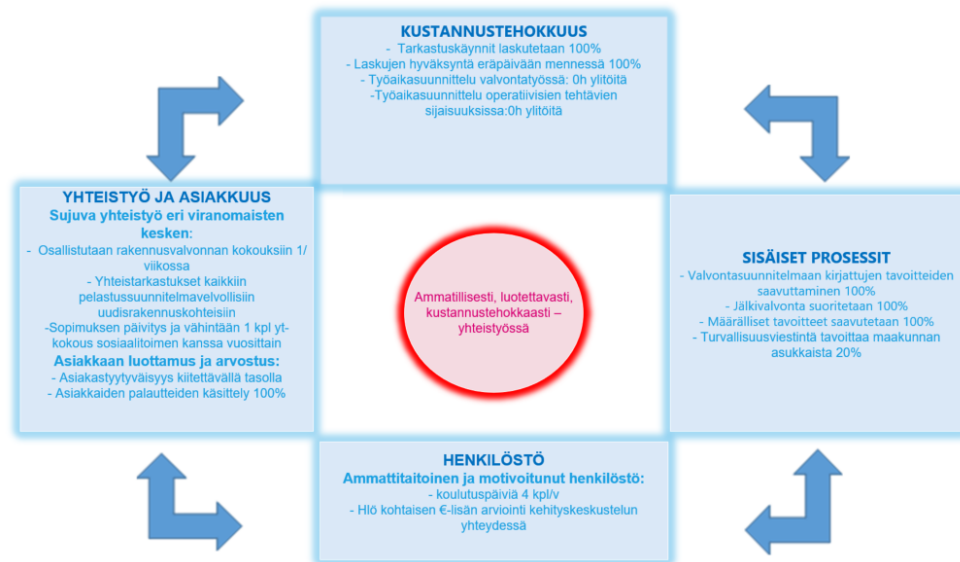
- ✓ Yritysten ja laitosten vuosittainen tarkastusmäärä vähennetään riskienarvioinnin perusteella 400:aan, jolloin valvontaprosessi voidaan suorittaa laadukkaasti suunnitelulla valvontaresursilla.
- ✓ Riskiperusteisuutta arvioidaan kohteen onnettomuus- ja valvontahistorian, sekä valtakunnallisen ja paikallisen riski- ja toimintaympäristöanalyysien perusteella.
- ✓ Kohteiden valvontavälin määrittelyn tekee siihen nimetty henkilö, alueen vastuutarkastajan kanssa yhteistyössä.

5.3 Yhdenmukainen, laadukas ja kustannustehokas valvontatoiminta

Yksittäiset kehittämisehdotukset muodostavat toimivan organisaation, mutta toimiakseen strategian mukaisesti, organisaatio tarvitsee selkeät mitattavissa olevat tavoitteet, joilla päästään yhdenmukaiseen, laadukkaaseen ja kustannustehokkaaseen lopputulokseen. Aineetonta pääomaa painottava BSC-mittaristo sopii erityisen hyvin onnettomuuksien ehkäisyn toimintaan, jossa pääoma on lähes yksinomaan henkilöstön osaamisessa. BSC-mittaristoon on koottu vastuita ja tavoitteita, jotka ovat olleet epäselviä valvontatoimintaa suorittavalle henkilöstölle. Mittariston tuloksia tarkastellaan vuosittain, esimerkiksi kehityskeskustelujen yhteydessä. Tavoitteita ja mitattavia asioita voidaan tarpeen mukaan muokata niin, että ne vastaavat voimassa olevaa visiota ja strategiaa.

Kehittämis ehdotus:

- ✓ Onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle laaditaan BSC-mittaristo



Kuvio 16. Onnettomuuksien ehkäisyn BSC-mittaristo (Mukkala, 2020)

6 Pohdinta

Kehittämistyön tarkoituksena oli luoda ehdotuksia osa-alueista, joita Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn organisaatiossa tulisi kehittää niin, että valvontatoiminta olisi yhdenmukaista, laadukasta ja kustannustehokasta. Kehittämistyön lähtökohtana ovat omat näkemykset, miten osa-alueita tulisi kehittää, että tavoitteeseen päästäisiin. Laadittuani toimenpide-ehdotuksia, pyrin varmistamaan eri kehittämismenetelmillä, onko ehdotukset sellaisia, että ne toimivat myös käytännössä. Kehittämismenetelmät valittiin niin, että ehdotuksia voitiin tarkastella eri näkökulmista. Onnettomuuksien ehkäisyn työpajassa henkilöstö pääsi esittämään omat ideansa ja mielipiteensä, voidaanko toimenpide-ehdotukset käytännössä toteuttaa. Ehdotuksia käsiteltiin myös arvoanalyysissä, miten toimenpide-ehdotukset vaikuttavat muiden vastuualueiden toimintaan, tavoitteisiin, laatuun ja kustannuksiin. Ulkopuolista näkemystä tarkasteltiin ver-

rokkilaitoksen vertailuanalyysillä (benchmarking). Lopuksi laadittiin suorituskyky-mittaristo (BSC), jolla voidaan selkeästi kuvata yksittäisen henkilön vastuut ja tavoitteet. Mielestäni olen onnistunut tarkastelemaan kehitysehdotuksia monipuolisesti ja kriittisesti kaikkien tahojen näkökulmista, mihin toimenpide-ehdotukset vaikuttavat suoraan tai välillisesti.

Organisaation kehittäminen kohdistuu niin henkilöstöön kuin valvontatehtävien prosesseihin ja koko pelastuslaitoksen toimintakulttuuriin. Asianmukaisesti suunniteltu kehittämistyö vaati monipuolista perehtymistä mm. henkilösuunnittelun ja organisaation kehittämiseen, sekä organisaation strategiaan liittyvään kirjallisuuteen. Perehtyminen auttoi lähestymään asiaa riittävän monesta näkökulmasta. Mikäli organisaatiomuutos olisi toteutettu virkatyönä, teoreettinen näkökulma olisi jäänyt huomattavasti vähemmälle, tai jopa kokonaan huomioimatta. Organisaation kehittäminen opinnäytetyönä tehtynä laajensi ymmärrystäni toimivan ja älykkään organisaation rakentamisesta, eteenpäin suuntautuvan henkilöstösuunnittelun tärkeydestä sekä strategian merkityksestä päivittäisessä työskentelyssä.

Opinnäytetyön edetessä kävi selväksi, että organisaatiomuutosta ei luodakaan niin vaivattomasti, kun alun perin kuvittelin. Vaikka onnettomuuksien ehkäisyn organisaatio on pieni yksikkö, sen muuttaminen vaikuttaa erityisesti operatiiviseen toimintaan. Resurssien vähentyessä kaikilla työntekijöillä on useita poikkihallinnollisia tehtäviä, joita ei voi helposti purkaa. Keskittämisen vuoksi tilalle tulisi saada korvaava resurssi tilalle. Esimies-alaisuusuhdeiden monimutkaisuus oli jo alkuvaiheessa tiedossa, mutta niiden purkaminen ei onnistu yksinkertaisesti vain esimiestä vaihtamalla. Perinne nykyisestä järjestelmästä on pitkä, ja poisoppiminen vaatii aikaa. Etäällä olevat toimipisteet, edellisen esimiehen läsnäolo ja paolaseman resurssit tulevat jatkossakin aiheuttamaan yhteisten pelisääntöjen kertaamista.

6.1 Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset

Omat käsitykseni onnettomuuksien ehkäisyn organisaation muutostarpeista osoittautuivat pääosin paikkansa pitäviksi. Jotkut toimenpide-ehdotukset ovat riippuvaisia kustannusvaikutuksista, henkilöstön osaamistasosta, koulutustausta, eläköitymisestä, sekä koko pelastuslaitosta koskevasta henkilöstösuunnittelusta.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että toimenpide-ehdotusten toteutuminen tulee auttamaan oleellisesti pelastustoimen ja Siun soten strategioiden toteuttamista, ja valmistautumaan nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin. Kevyellä ja ketterällä organisaatiolla nopeat toimenpiteet on helpompi toteuttaa.

Vaikka onnettomuuksien ehkäisyssä vaikuttavuus nähdään tärkeämpänä kuin kustannustehokkuus, julkisen toimijan kuten pelastustoimen kehittämistoimenpiteiden suunnittelussa kustannukset eivät saisi ainakaan nousta. Mikäli kustannukset nousisivat merkittävästi muutosten seurauksena, niitä ei todennäköisesti toteutettaisi. Tämä vaikutti optimaalisten toimenpide-ehdotusten esittämiseen. Joka tapauksessa muutosehdotukset tulevat todennäköisesti laskemaan onnettomuuksien ehkäisyn kustannuksia. Valvontakohteiden määrän vähentämisen vuoksi pelastuslaitos menettää vuosittain muutamia tuhansia euroja vähenevien valvontamaksujen vuoksi. Toisaalta laskennalliset henkilötyövuodet laskevat kolmella. Työnsuunnittelun kautta palotarkastaja voi toimia sijaisena esimerkiksi asemamestarin poissa ollessa, jolloin säästytään sijaisen palkkaamiselta tai ylityiltä. Tämän lisäksi koulutuksen kohdentaminen pienemmälle ryhmälle vaikuttaa oleellisesti koulutusmäärärahojen suuruuteen.

6.2 Opinnäytetyön eettisyys ja luotettavuus

Toimintatutkimuksessa tuotetaan reflektiota yksittäiselle henkilölle, ryhmälle tai koko organisaatiolle. Toimintatutkimuksessa muodostuu tyypillisesti henkilökohtaisia valintatilanteita, joissa päätetään yhteisesti, miten esimerkiksi organisaatiomuutoksen liittyviä ongelmia ratkaistaan. Perusedellytyksenä on, että tutkijan ja toimijoiden välillä vallitsee hyvä vuorovaikutus. Tutkimuksen edetessä tutkija

kykenee hyödyntämään olemassa olevaa teoriaa ja soveltamaan sitä kehitettävään aihealueeseen. (Kuusela 2005, 69.) Organisaatio- ja johtamistutkimuksissa käytetään usein konstruktivistista lähetystapaa, jossa ratkaisujen toimivuutta teorian ja käytännön toimenpiteiden toimivuutta testataan organisaatiossa, jossa kehittämistyön tekijä itsekkin työskentelee. Tämän tyyppisessä lähestymistavassa kehittämistyön tekijän reflektiivisyydellä on keskeinen merkitys opinnäytetyön luotettavuuden kannalta. (Puusa & Juuti 2020, 179.)

Vastaan koko pelastuslaitoksen valvontatoiminnasta ja olen mielestäni henkilökohtaisesti syvällä tässä aiheessa, joten reflektion merkityksessä korostuu se, että en pyrkisi ohjaamaan kehittämistyötä liikaa oletuksieni tai odotuksieni suuntaan. Kehittämistyössä tulee kuunnella kaikkia osapuolia, joita organisaatiomuutos koskettaa. Turvallisuuspalvelujen kehittäminen on yksi osa-alue koko pelastuslaitoksen organisaation kehittämistä, ja se on sovitettava kokonaisuuteen.

Organisaation kehittämiseen vaadittavat muutokset voidaan perustella teoreettisella tietoperustalla, ja tehtävät ratkaisut tulee perustua tutkittuun tietoon ja opinnäytetyössä käytettyihin kehittämismenetelmiin. Kehittämisehdotuksien toimivuutta on selvitetty usealla eri menetelmällä ja näkemykseni mukaan ehdotuksissa on riittävän laajasti otettu huomioon ehdotusten keskeisimmät huomiot. Tässä kehittämistyössä tutkimusmenetelmät on valittu niin, että analyysi ja päättely painottuu laadulliseen analyysiin. Tutkimusmenetelmien tulosten analysoinnissa käytettiin omakohtaista, sekä työryhmän työkokemusta, jolla saavutettiin mielestäni yhteisymmärrys kaikkien ehdotusten osalta.

6.3 Oma oppiminen ja työprosessi

Onnettomuuksien ehkäisyn organisaation kehittämistarve kypsyi ollessani sisäministeriön ja pelastuslaitosten vetämässä pelastustoimen uudistamishankkeessa onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamistyöryhmässä, sekä työpa-jatoiminnassa pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn strategisen

toimintaohjelman laatimisessa. Myös Siun sotien ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen painotus strategian mukaiseen toimintaan ja tiedolla johtamiseen vaatii toimenpiteitä, että tavoitteeseen päästäisiin. Edellä mainittujen tärkeiden päivittäiseen työskentelyyn vaikuttavien toimenpiteiden jalkauttaminen vaatii esimiesten osalta johdonmukaista perehdytystä ja henkilöstöltä motivaatiota omaksua uudet toimintatavat.

Tein johtopäätöksen, että strategioiden noudattaminen, uusien toimintatapojen käyttöönotto ja jatkuva muuntautumiskyky ei tule toteutumaan nykyisellä organisaatorakenteella, jossa suuri joukko pelastusviranomaisia eri esimiehen alaisuudessa toteuttaa pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä. Selvästi havaittavat ongelmat eivät ole kuitenkaan helposti muutettavissa, törmäsin usein ajatelman ”kaikki vaikuttaa kaikkeen”. Organisaatiomuutos tai mikä tahansa keskeinen muutos vaatii riittävän teoreettisen ja käytännön osaamisen sekä runsaasti aikaa ja kärsivällisyyttä.

Kehittämistehtävän pohjatyö vaatii laajaa tietokirjallisuuteen perehtymistä. Pelkkä empiirinen kokemus ja mututuntuma eivät riitä huolellisesti suunnitellun organisaatiomuutoksen perustaksi. Keskeisintä teoreettista tietoperustaa hain organisaatiomuutoksen, henkilöstösuunnittelun ja strategian tietokirjallisuudesta. Tämän lisäksi pelastuslainsäädäntö, toimialan strategiat käytiin tarkasti läpi. Teknologiaosaamisen johtamisen tutkimukseen liittyvät lähiopetuspäivät sekä oppimistehtävät syvensivät osaltaan osaamistani ja loivat perustan tämän kehittämistehtävän läpiviemiseen.

6.4 Jatkokehittämisen- ja tutkimusideat

Eryteisesti asiantuntijapalveluja olisi voinut kehittää voimakkaammin niin, että asiantuntijapalveluista vastaava paloinsinöörin virka olisi perustettu uutena virkana. Toimenpide-esityksenä päädyttiin muuttamaan palomestarin virka, jolloin resursseja jouduttiin vähentämään valvontatyöstä. Järjestely tulee jonkin verran häiritsemään paloinsinöörin keskittymistä pelkästään asiantuntijapalveluihin. Yksittäisenä jatkokehitysehdotuksena näkisinkin asiantuntijapalvelujen kehittämisen

edelleen niin, että ammatillinen osaaminen ja käytettävissä oleva työaika olisi samaa tasoa kuin esimerkiksi isoissa tuotantolaitoksissa, rakenteellisen paloturvallisuuden suunnittelijoilla tai suurien yleisötilaisuuksien järjestäjillä. Tämän lisäksi palotutkinta, paloriskiasuntojen valvonnan viranomaisyhteistyö sekä pelastustoimen valtakunnallinen asiantuntijaverkosto vaativat perehtyneisyyttä, johon tulisi varata aikaa ja jatkuvaa täydennyskoulutusta. Isoimmissa pelastuslaitoksissa erikoistuminen on helpompi perustella suuren tehtävämäärän vuoksi, mutta Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen kokoluokassa asiantuntijatehtäviin voisi yhdistää esimerkiksi päivystävän palomestarin – tai päällikön tehtäviä, jolloin resurssi olisi tehokkaassa käytössä.

Valvontakohteiden riskiperusteisuuden arviointi on nykyisillä työkaluilla haasteellista. Käytössä oleva palotarkastusohjelma ei mahdollista tilastotiedon keräämistä ja analysointia valvontakäynneillä havaituista puutteista. Puhumattakaan, että tietoja voitaisiin yhdistää tai verrata onnettomuustilastoihin. Kun eri tietolähteiden yhdistäminen ja nykyistä luotettavampi analysointi on mahdollista, jatkotutkimuksen kohteena voisi olla riskiperusteinen, toimintaympäristön tarkemmin huomioon ottava tarkastelu ja valvontatoiminnan vaikuttavuus.

Lähteet

- Cullen, K., Edwards, B., Casper, W., & Gue, K. 2014. Employees' adaptability and perceptions of change related uncertainty implications for perceived organizational support, job satisfaction and performance. (S. S. media, Ed.) New York, USA. [https://link-springer-com.ezproxy.uef.fi:2443/content/pdf/10.1007%2Fs10869-013-9312-y.pdf](https://link.springer-com.ezproxy.uef.fi:2443/content/pdf/10.1007%2Fs10869-013-9312-y.pdf). 26.1.2019.
- De Caro, S. 2019. Pro gradu: Pelastusviranomaisen harkinta pelastuslain mukaisessa valvontatehtävässä. Itä- Suomen yliopisto. https://epublications.uef.fi/pub/urn_nbn_fi_uef-20191313/urn_nbn_fi_uef-20191313.pdf. 13.2.2020.
- Eskola, J., & Suoranta, J. 2014. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Hiltunen, A. 2015. Johtamisesta. Helsinki: Talentum.
- Hirsjärvi Sirkka, Remes, P., & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Juuti, P. 2015. Johda henkilöstö asiakaskeksisyyteen. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Kamensky, M. 2010. Strateginen johtaminen Menestyksen timantti. Helsinki: Talentum.
- Kaplan, R., & Norton, D. 1996. Translating strategy into action the Balanced Scorecard. Boston, Massachusetts, USA: Harvard business school press.
- Kaplan, R., & Norton, D. 2002. Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaproessin toteutus. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino Oy.
- Kaplan, R., Norton, D., & Ilvonen, K. 2009. Strategiaverkko. Helsinki: Tallentum.
- Kauhanen, J. 2012. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: Sanoma ProOy.
- Kehusmaa, K. 2010. Strategiatyö-organisaation voimanlähde. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari/helsingin Kamari Oy.
- Kesti, M. 2010. Strateginen henkilöstötuottavuuden johtaminen. Helsinki: Talentum.
- Kuula, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. (Y. tietoarkisto, Producer) https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_4.html. 6.10.2020.

- Kuusela, P. 2005. Realistinen toimintatutkimus? Helsinki: Työturvallisuuskeskus.
- Ojasalo, K., Moilanen, T., & Ritalahti, T. 2014. Kehittämistyön menetelmät. Helsinki: Sanomapro.
- Pelastuslaki 379/2011
- Pelastusopisto. 2020. Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. www.prontonet.fi. 27.4.2020.
- Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. 2019. Excel-taulukko: Onnettomuuksien ehkäisyn henkilötyövuodet. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos.
- Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. 2019. Turvallisuuspalvelut. www.pkpelastuslaitos.fi: www.pkpelastuslaitos.fi/turvallisuuspalvelut. 3.7.2019.
- Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. 2019. www.intra.siunsote.fi. <https://intra.siunsote.fi/pela/Sivut/default.aspx>. 3.7.2019.
- Pursiainen, Tomi; Rantala, Timo; Häyrinen, Jarkko; Pajuluoma, Kari; Mukkala, Tommi; Viljanen, Milka; Jämsä, Jani; Lepistö, Jari;. 2018. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-loppuraportti. http://www.pelastuslaitokset.fi/js/upload/20188Onnettomuuksien-ehkaeisyn-yhdenmukaistaminen-loppuraportti10_12_2018.pdf
- Puusa, A., & Juuti, P. 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Tallinna: Gaudeamus.
- Routio, P. 2007. <http://www2.uiah.fi>. <http://www2.uiah.fi/projects/metodi/089.htm>. 24.2.2020.
- Sisäministeriö. 2016. Sisäministeriön julkaisu 18/2016. Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi-pelastustoimen strategia vuoteen 2025. Helsinki: Sisäministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75092/Pelastustoimen%20strategia_NETTI_270516.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sisäministeriö. 2016. Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - pelastustoimen strategia vuoteen 2025. Sisäinen turvallisuus. Helsinki: Valtioneuvoston hallintoyksikkö. 2019, from <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-097-1>. 12.5.2020.
- Siun sote. 2019. Siun sote strategia: <http://www.siunsote.fi/strategia>. 20.1.2019.
- Siun sote. 2020. Organisaatio. <https://www.siunsote.fi/organisaatio>. 13.2.2020.
- Siun sote. 2020. www.siunsote.fi. <https://www.siunsote.fi/documents/393252/6561109/Siun+sote+henkil%C3%B6st%C3%B6strategia+2019-2020.pdf/42077983-8945-4060-911c-ee6f04db3b1e>. 15.2.2020.

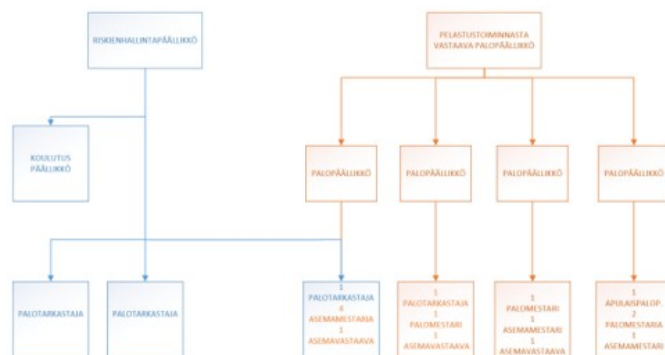
- Toikko, T., & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. (T. y. Oy, Ed.) Tampere.
https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/100802/Toikko_Rantanen_Tutkimuksellinen_kehittamistoiminta.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
6.3.2020.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, L., & Sumkin, T. 2009. Strategia arjessa-oivalluksia organisaation uudistajille. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Tuominen, K., & Niva, M. 2005. Benchmarking käytännössä- itsearviointin työkirja. Turku: Oy Benchmarking Ltd.
- uef. 2020. www.uef.fi. <https://www.uef.fi/benchmarking>. 28.1.2020.
- Viitala, R. 2013. Henkilöstöjohtaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Wikimedia Foundation. 2020. wikipedia.org. <https://fi.wikipedia.org/wiki/SWOT-analyysi> 17.4.2020.
- Vilka, H. 2015. Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Vimana. 2020. <https://www.vimana.fi/uudella-valvontasovelluksella-ehkaistaan-onnettomuuksia-ja-sujuvoitetaan-palotarkastuksia/>. 14.2.2020.
- Virtanen, P., & Stenvall, J. 2014. Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Vuorinen, T. 2013. Strategiakirja: 20 työkalua. Helsinki: Talentum.

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

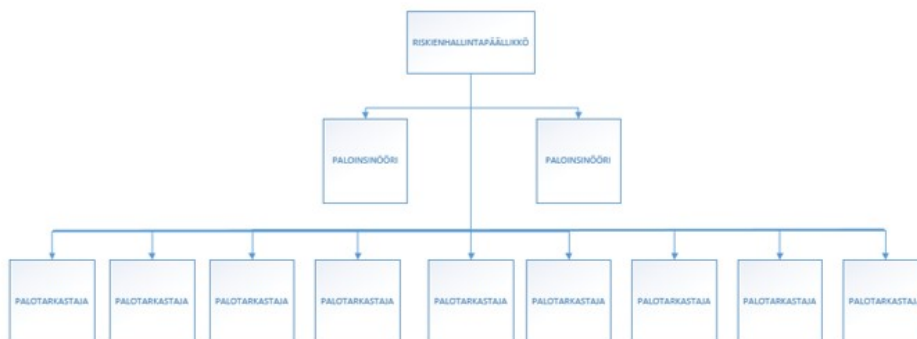
Benchmarking-kysymykset lähetetty sähköpostitse 23.4.2020 Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen riskienhallintapäällikkö Tomi Pursiaiselle. Kysymykset vastauksineen palautettu sähköpostitse 28.4.2020 allekirjoittaneelle. Pursiaisen vastaukset on kirjattu punaisella fontilla.

Alustuksena on kuvattu nykyinen tilanne, sinisellä suoraan riskienhallintapäällikön alaiset.

Itä- Uudenmaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio laadittu valvontasuunnitelmassa 2020 ilmoitettujen resurssitietojen mukaan.



Organisaatiokaavio: P-K pelastuslaitos



Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen valvontaorganisaatio

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

1. Toimiiko valvonnasta vastaava päällikkö kaikkien valvontaa tekevien henkilöiden esimiehenä?

Toimii.

2. Miten resurssit ja valvontatehtävät ovat tasapainotettu? (valvontakohteiden riskiperusteisuus huomioiden: vähennetty tarkastusmääriä/lisätty resurssia)

Valvontakohteiden valvontaväli määräytyy riskiperusteisesti. Kohteelle määrätty valvontaväli valtakunnallisten riskimäärittelyjen mukaan (valtakunnallinen valvontasuunnitelmaohjeistus). Kohdekohtaiseen valvontavälin vaihteluun (sen mitä yksittäinen tarkastaja voi pidentää tai tihentää yhden kohteen valvontaväliä) on luotu pelastuslaitoskohtainen ohjeistus valvontasuunnitelmaan.

Pelastuslaitoksen koko alueella olevien kohteiden valvonta-ajankohdat on pyritty alkuvaiheessa luomaan sellaisiksi, että vuosittainen valvottavien kohteiden määrä olisi suht sama joka vuosi. Tällä hetkellä vuosittaisten kohteiden määrä vaihtelee muutamalla kymmenellä/vuosi.

Koko pelastuslaitoksen alueella oleva vuosittainen valvontakohteiden määrä jaetaan lähtökohtaisesti tasan kaikkien riskienhallinnan tehtäväalueella olevien (määräaikaista valvontatyötä tekevien) kesken. Vuoden 2019 alusta käyttöönotetun työtehtävien tuntiseurannan perusteella kohteiden määrää pyritään kuitenkin hiukan tasapainottamaan (siis periaatteella, jos olet useassa työryhmässä mukana, sinulla on hiukan vähemmän valvottavia kohteita, kuin henkilöllä, joka ei ole missään työryhmässä tms.). Kaikkien työtehtävien tasapainottaminen on haastavaa, mutta auttavalla tavalla siinä on onnistuttu.

Pelastuslaitoksen alueella ajomatkat ovat suht lyhyitä, joten esimerkiksi Sipoon asemalla oleva palotarkastaja tekee myös Porvoon alueella olevien kohteiden määräaikaista valvontakäyntejä (Suurin osa määräaikaista valvontakohteista Porvoon alueella, mutta henkilöstö hajautettu koko alueelle). Vastaavasti erityisosaamista hyödynnetään koko pelastuslaitoksen alueella. Esimerkiksi pelastuslaitoksen kemikaalivalvonnan asiantuntija palvelee koko pelastuslaitoksen toimialuetta.

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

3. Kuinka olette varmistaneet henkilöstön osaamisen? (esim. osaamiskartoitus->hlö kohtainen koulutussuunnitelma tms.)

Jokaisella on mahdollisuus osallistua koulutuksiin, kursseihin yms. halukkuuden ja tarpeen mukaan.

Lisäksi HIKLU-yhteistyöllä järjestetyt perehdytyskurssit, täydennyskurssit yms. ovat lisänneet henkilöstön koulutuspäiviä.

Erillistä koulutussuunnitelmaa ei ole. Henkilökohtaiset tarpeet kartoitetaan mm. kehityskeskustelujen yhteydessä.

Tehtäväalueella on myönteinen suhtautuminen parityöskentelyyn. Erityisesti parioriskiasuntojen valvontakäynneillä se on osin jopa velvoittava käytäntö mm. työturvallisuuden varmistamiseksi.

4. Oletteko saaneet asiakaspalautteesta lisäarvoa valvonnan laadun parantamisessa?

Asiakaspalautetta on kysytty vain projektiluonteisesti muutamien vuosien välein. Niistä saadut palautteet eivät ole sellaisenaan tuoneet lisäarvoa laadulliseen kehittämiseen.

5. Onko keskittäminen haitannut operatiivisten tehtävien suorittamista? (lähinnä pienillä asemapaikoilla palotarkastajan osallistuminen sammutus- ja pelastustehtäviin)

Ei. Muutama henkilö tekee yksittäisiä vuorossa olevan palomestarin tuurauksia. Lisäksi mm. tehtäväaluepäällikkö on mukana päällystöpäivystysringissä.

6. Onko keskittäminen parantanut asiantuntijatehtävien vastuiden jakamisessa ja osaamisen tasossa? (asiantuntijatehtävien selkeä keskittäminen pienelle porukalle/täsmäkoulutusta -> osaamistason kehittyminen/tai jopa niin, että vastuutehtäviin haetaan-ei määrätä?)

On

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

7. Koetteko tyytyväisiä nykyisen organisaatioon, jos ette, niin miksi?

Siihen, että tehtäväalue ja toiminta tähtää alueellisesti yhdenmukaiseen toimintaan ja toimimme aidosti alueellisena toimijana, ollaan tyytyväisiä.

Tällä hetkellä on työnalla tehtäväalueen uudelleen järjestelyt, jossa pääperiaatteenä tulee olemaan mm.: Päivystävä palotarkastus, määräaikainen valvonta ja palontutkinta on kaikille riskienhallinnan työntekijöille kuuluvaa työtä.

Tavoitteena, että palontutkinta olisi jatkossa kaikille kuuluva perustyö tähtää siihen, että onnettomuuksista oppimista tapahtuu kaikille viranhaltijoille, kaikille tulee kosketuspintaa onnettomuustapahtumiin ja ns. palontutkinnasta saatavaa hiltajaista tietoa saadaan kaikille käyttöön. Palontutkinta sisällytetään osaksi päivystävän palotarkastajan tehtävää (huom. ei virka-ajan ulkopuolella olevaa päivystystä)

Työtehtävät ”tiimiytetään”. Tavoitteena saada asiantuntemusta ja osaamista kohdennetummin useammalle henkilölle. Tiimin vastatessa tiettyjen tehtävien kehittämisestä, saadaan ideoita ja ajatuksia tehokkaammin hyödynnettyä. Erityisesti tiimeillä on tarkoitus poistaa ns. henkilöriskejä, joita nykyisessä organisoitumisessa väkisinkin muodostuu.

Tiimeillä esimiehet, jotka vastaavat tiimille asetettujen määrällisten, laadullisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen. Tiimien esimiehet ”aidossa esimies-suhteessa” muihin tiimin jäseniin.

Tehtävät (tiimin esimiesrooli, sijoittuminen johonkin tiimin) määräaikaaisia. Asetetut tavoitteet asetetaan kahden vuoden päähän, joka on aina myös ns. rotaation tarkastelun paikka. Henkilö voi jäädä edelleen johonkin tiimiin, tai hän voi vaihtaa seuraavaksi kahdeksi vuodeksi johonkin toiseen tiimiin (vaikka toisen tiimin esimieheksi). Tällä tavoitellaan työn vaihtelevuutta ja toimintojen kehittämiseksi selkeää ”buustia” (nykyisin, kun henkilö x on vastannut y-monta vuotta saman asian kehittämistä, on kehittämistyö näennäistä. ts. asiat ei enää kehity, eikä tietoa leviä muille)

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

<ul style="list-style-type: none"> - Valvontatoiminnan kehittäminen ja yhdenmukaistaminen (Sisäinen koulutus, ohjeistus, uudistaminen, laadullinen kehittäminen) - Paloriski-ilmoitukset (Toiminnan laadullinen kehittäminen) - Valvontasuunnitelman valmistelu - Määräaikaisen valvontatoiminnan vuosisuunnittelu ja seuranta (Kohdelekkareiden ja palotarkastusohjelman ylläpito) - Asuinrakennusten paloturvallisuuden itsearviointimenetelmän vuosisuunnittelu - Määräaikainen valvonta - Muut valvontatoimenpiteet palvelualueella <ul style="list-style-type: none"> o Poistumisturvallisuus selvitysten arviointi o Tapahtumaturvallisuuteen liittyvä valvonta o Asuinrakennusten paloturvallisuuden itsearviointimenetelmän valvonta o Kulttuurikohteiden omaoitoimisvarautumisen edistäminen o Paloriskiasuntoihin kohdistuvan valvontatoiminta 	<ul style="list-style-type: none"> - Tehtäväalueen toimintojen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen (Sisäinen koulutus, ohjeistus, uudistaminen, laadullinen kehittäminen) - Riskienhallinnan tehtäväalueen toimintaohjeen valmistelu - Riskianalyysi (Onnettomuuksien seuranta, reaktiivisen onnettomuuksien ehkäisyyn käynnistäminen) - Palontutkintatoiminnan kehittäminen ja analysointi - Pelastuslaitosten omavalvonta - Tehtäväalueen osaamisen hallinta ja seuranta - Pelastuslaitoksen sisäisen yhteistyön kehittäminen - Asiakaspalvelun kehittäminen (Päivystävä palotarkastaja, asiakkaat, lomakkeet, verkkosivut, asiakaskysetyt ja -palautejärjestelmä yms.) - Tehtäväalueen tietosuojan ja -turvan kehittäminen (asiakkaan hallinta, järjestelmäoikeudet yms.) - Työturvallisuus ja työhyvinvointi - Pelastustoiminnan tukeminen-suunnitelman valmistelu - Paikallinen ja alueellinen yhteistyö (paikallinen turvallisuussuunnittelu, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen) - Jatkuvuuden hallinta (Tehtäväalueen toimintojen priorisointi osana pelastustoiminnan johtamisen järjestelmää, kuntayhteistyö)
<ul style="list-style-type: none"> - Turvallisuusviestinnän kehittäminen ja yhdenmukaistaminen (Sisäinen koulutus, ohjeistus, uudistaminen, laadullinen kehittäminen) - Turvallisuusviestintäsuunnitelman valmistelu - Turvallisuusviestinnän vuosisuunnittelu ja seuranta - Viranomaisyhteistyön kehittäminen turvallisuusviestinnässä (Ankkurointi, poliisi-pela (tulipysäkki)) - Yhteistyö sopimuspalokuntien kanssa (Palokuntasopimukset, räjähdysalustamuskoulutus, henkilöstön koulutus) - Turvallisuus koulutus <ul style="list-style-type: none"> o Lähiopetus o Koulutuksellinen kohdevierailu o NouHätä o Toiminnalliset harjoitukset - Ulkoinen turvallisuusviestintä (Turvallisuusviestintäkampanjat, pelastuslaitosten toiminnan esittely yhteistyössä pelastustoiminnan kanssa) 	<ul style="list-style-type: none"> - Viranomaisyhteistyön kehittäminen ja yhdenmukaistaminen valvontatoiminnassa (Moniviranomaistarkastukset, rakennusvalvontayhteistyö, muu viranomaisyhteistyö) - Viranomaisyhteistyön vuosisuunnittelu ja seuranta - Lausunto ja lupapalvelut <ul style="list-style-type: none"> o Kaavalausunnot / Yhdyskuntasuunnittelun tukeminen o Rakentamisen- sekä suunnittelun neuvonta ja valvonta o Pelastustoimen laitteet, suunnittelu ja valvonta o Vaaralliset kemikaalit, lupamenettely o Ilotulite myynti ja varastointi, lupamenettely
<ul style="list-style-type: none"> - Määräaikainen valvonta - Lisäksi jäsenyyksiä ja edustuksia eri hankkeissa, yhteistyöryhmissä, projekteissa jne. 	<ul style="list-style-type: none"> - Päivystävä palotarkastaja - Palontutkinta

Vastausten analysointi ja johtopäätökset

Nykyinen toimintatapa (PKpela)	Vertailukumppanin toimintatapa (oma tulokinta valvontasuunnitelmasta)	Johtopäätös/suosituksia toimintavan muuttamiseksi Tähän voit laittaa asioita, joita muuttaisit nykyisessä organisaatiossa
1. Valvontatoiminnan esimies-alaissuhteet on hajautettu alueen palopäälliköille ja riskienhallintapäälliköille.	Yksi esimies vastaa koko valvontatoiminnan toteuttamisesta	Valvontatyötä tekevä henkilöstö siirretään yhden esimiehen alaisuuteen- toimintaa ja laatua voidaan seurata keskitetysti

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

<p>2. Valvontamäärät määrittelevät käytettävän resurssien määrän, Paljon tarkastuksia=paljon tekijöitä</p> <p>Tarkastukset jakaantuvat 1–200 tarkastusta/henkilö</p> <p>Kaikkia valvontatyötä tekeviä henkilöitä ei ole erikseen nimetty.</p>	<p>Valvontamäärät ovat sopeutettu riskienarvioinnilla resursseille sopivaksi, n. 70 tarkastusta/henkilö.</p> <p>Henkilöstöllä selkeät vastuualueet ja tehtävämäärät ovat tasapainossa resurssien kanssa.</p>	<p>Siirrytään vaiheittain (2020–2022) valvontamäärien riskienarviointiin ja sopeuttamiseen.</p> <p>Muodostetaan valvontalueet niin, että ne jakautuvat tasaisesti valvonnasta vastaaville.</p>
<p>3. Koulutustilaisuudet satunnaisia, kaikki eivät osallistu. Yksittäiset Henkilöt käyvät täydennyskoulutuksessa tarpeen mukaan.</p>	<p>Koulutustarpeet on kartoitettu, ja koulutusta säännöllisesti koko valvontatyötä tekeväälle henkilöstölle. Mahdollistetaan koulutuksiin osallistuminen.</p>	<p>Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi osastomistasot kartoitetaan, että koulutusta voi kohdentaa ja suunnitella etupainotteisesti.</p> <p>Henkilöstöstä laadittava koulutusseurantarekisteri</p>
<p>4. Laadunseurantaa suoritetaan asiakas-tyytyväisyyskyselyllä joka toinen.</p>	<p>Laatua seurataan asiakas-tyytyväisyyskyselyillä ja vaikuttavuutta seurataan valvonnassa tehdyillä havainnoilla sekä onnettomuustilastoilla. Pyritty tekemään ns. toiminta-ohjeistuksia, joiden tavoitteena on asiakaspalvelun ja toimintatapojen yhdenmukaisuus.</p>	<p>Asiakaskysely otetaan käyttöön vuoden 2021 aikana, käyttäen Siun sotien asiakas-tyytyväisyysosaamista.</p>
<p>5. Valvonnan ja operatiivisen toiminnan synergiaetu voimasta-operatiivinen toiminta etusijalla.</p>	<p>Valvontaa suorittavat eivät osallistu operatiiviseen toimintaan (pl. yksittäiset tuuraukset), mutta operatiivinen tekee omaa toimintaansa</p>	<p>Painopistettä tulee siirtää enemmän vertailukumppanin</p>

Benchmarking kysymykset- ja vastaukset

	lähellä olevaa valvontaa -> operatiivinen ei käytännössä tee valvontaa ollenkaan. Ei palomesarit, ei palomiehet...	toimintatapaan, huomioiden kuitenkin yksittäisten alueiden toimintaympäristö
6. Valvontatoiminnan työkustannuksia jyvitetty laajalle, ja operatiivisessa toiminnassa mukana olevat kuuluvat vahvuuteen vähentäen kustannuspainetta valvontatoimintaan varatuista varoista henkilöstökulujen osalta.	Valvontaan kohdistetut kustannukset syntyvät vain valvontaresursista, eikä se jakaannu operatiiviselle puolelle	Joitakin tehtäviä kannattaa siirtää operatiiviselle puolelle niin, että myös siihen kohdistuvat kustannukset menevät operatiiviselle puolelle. (vastuu- ja tehtäväkuvan laatiminen)
7. Nykyiseen organisaatioon ei olla tyytyväisiä: Hajautetussa mallissa valvontatoiminta ei ole yhdenmuukaista ja esimies, tehtävänkuva ja vastuualueet jäävät epäselväksi.	Nykyiseen organisaatioon ollaan tyytyväisiä, mutta tunnistettu tarve tehdä toiminnan kehittämisen, vaihtelevuuden ja henkilöriskien poistamisen takia uusia järjestyitä ja määräaikaisia vastuita.	Onnettomuuksien ehkäisyn vastuualueelle laaditaan organisaation kehittämissuunnitelma, jossa tämä ongelma ratkaistaan.