

Vastaanottaja

Sisäasianministeriö/Palosuojelurahasto

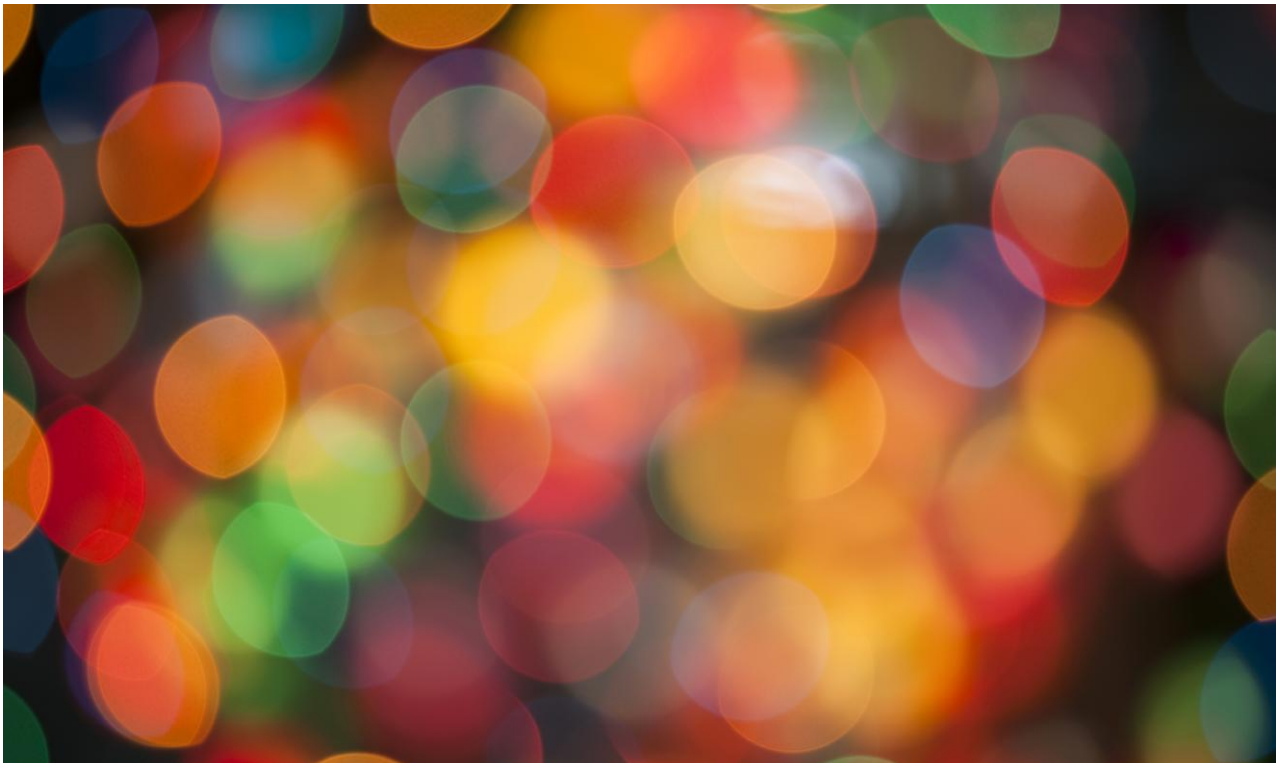
Asiakirjatyyppi

Arvioinnin loppuraportti

Päivämäärä

15.11.2012

PALOSUOJELURAHASTO
PELASTUSALAN JÄRJESTÖJEN
YLEISAVUSTUKSEN
VAIKUTTAVUUSARVIOINTI



SISÄLTÖ

1.	Johdanto	2
2.	Arvioinnin kohde	3
2.1	Palosuojelurahasto ja yleisavustukset	3
2.2	Yleisavustusten volyymi ja kohdentuminen	3
3.	Arviointitehtävä ja aineistot	7
3.1	Arvioinnin tehtävä ja kysymykset	7
3.2	Arvioinnin aineisto ja toteutustapa	7
4.	Yleisavustuksen käyttö ja vaikutukset toiminnoittain	9
4.1	Yleinen katsaus PSR:n rahoitukseen ja rahoitettaviin toimintoihin	9
4.2	Koulutustoiminta	13
4.3	Valistus ja neuvonta	20
4.4	Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan edistäminen	23
4.5	Muut yleisavustusrahoitteiset toiminnot	25
5.	Analyysi yleisavustusten vaikuttavuudesta ja esitetyistä kehittämisideoista	27
5.1	Keskeisiä läpileikkaavia havaintoja	27
5.2	Synteesi aineistossa esiintyvistä kehittämisideoista	32
6.	Arvioinnin johtopäätökset ja kehittämissuositukset	36
6.1	Arvioitsijan johtopäätökset	36
6.2	Keskeiset kehittämissuositukset	40

KUVIOT JA KAAVIOT

Kuvio 1.	Yleisavustusten volyymi.	4
Kuvio 2.	Yleisavustusten jakautuminen järjestöittäin.	4
Kuvio 3.	Yleisavustusten jakautuminen SPEK-ryhmässä toimijoittain.	5
Kuvio 4.	Yleisavustusten myöntöprosentit järjestöittäin vuonna 2012.	5
Kuvio 5.	Yleisavustukset toiminnoittain (2012).	6
Kuvio 6.	Yleisavustuksen kohdentuminen eri toimintoihin järjestöittäin (2012).	6
Kuvio 7:	Yleisavustus suhteessa järjestöjen muihin tulonlähteisiin 2011	9
Kuvio 8:	SPEK-ryhmän PSR-yleisavustuksen ja suoritteiden kehitys vuodesta 2008	10
Kuvio 9.	Yleisavustuksen kohdentuminen eri alueille väkilukuun ja tulipalojen määrään suhteutettuna.	17
Kuvio 10.	Pelastusjohtajille näkyvät vaikuttamisalueet ja toiminnan luonne	30
Kuvio 11.	Yleisavustusten vaikutuslogiikka (rekonstruoitu järjestöjen yleisavustusraportoinnissa 2010-2012 ilmoittaminen 'Vaikuttavuustaulukoihin' ilmoittamien tavoitteiden pohjalta)	31
Kuvio 12:	Haastateltavien näkemys järjestöjen roolista ennen ja nyt	36
Kuvio 13.	PSR:n yleisavustuksen rahoituksen kehittämisen suunnat.	41

LIITTEET

Liite1

Arvioinnissa haastatellut sekä tavoitellut henkilöt

1. JOHDANTO

Palosuojelurahasto (jatkossa PSR) käynnisti ensimmäisen pelastusalan järjestöjen yleisavustusta koskevan vaikuttavuusarvioinnin keväällä 2012. Arvioinnin toteuttajaksi valittiin kilpailutuksen jälkeen Ramboll Management Consulting.

Vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena on ollut arvioida PSR:n yleisavustuksella rahoitettujen toimintojen tehokkuutta, taloudellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta sekä vaikuttavuutta. Arviointi on perustunut pääasiassa järjestöjen tuottaman raportointiaineiston analyysiin sekä järjestöjen, pelastusjohtajien, päättäjätason sekä muiden sidosryhmien haastatteluihin.

Toiminnan vaikuttavuuden arviointi, tai vaikutusten mittaaminen, on pelastusosalalla vielä suhteellisen nuorta. Pelastusalan, PSR:n tai järjestöjen tavoitteenasettelussa vain osa tavoitteista on selkeästi operationalisoitu. Vaikuttavuus käsitteenä tarkoittaa vaikutusten suhteuttamista tavoitteisiin. Näiden seikkojen vuoksi tässä arvioinnissa on tarkasteltu vaikutusten syntymistä laadullisen aineiston valossa järjestöjen, pelastusjohtajien tai muiden sidosryhmien nostamiin esimerkkeihin pohjautuen. Vaikuttavuuden osalta keskeisessä asemassa ovat toteutettavien toimenpiteiden organisoimisen tavat ja tarkoituksenmukaisuus.

Arvioinnin kohdetta, Palosuojelurahaston yleisavustuksia sekä avustuksen kohteena olevien järjestöjen toimintaa on kuvattu luvussa kaksi. Luvussa kolme on kuvattu arvioinnin kysymyksiä ja aineistoja sekä huomioitu aineiston rajoitteita.

Luvuissa neljä ja viisi kuvataan arvioinnin havainnot, jotka pohjautuvat arvioitsijan dokumenttianalyysiin sekä toteutettuihin haastatteluihin. Luvussa neljä analysoidaan kutakin rahoitettua toimintoa, kiinnittäen ne järjestöesimerkkeihin. Luvussa viisi kootaan yhteen arviointikysymyksiin liittyen läpileikkaavia teemoja ja havaintoja.

Luku kuusi sisältää ulkopuolisen arvioitsijan tekemät johtopäätökset sekä ehdotukset kehittämisen linjoista. Kehittämissuosituksissa on pyritty tunnistamaan vaihtoehtoisia kehittämiskulkuja PSR:n strategiатыön tueksi.

2. ARVIOINNIN KOHDE

2.1 Palosuojelurahasto ja yleisavustukset

Palosuojelurahasto (jatkossa PSR) on valtion talousarvion ulkopuolinen, mutta sisäasiainministeriön hoidossa ja valvonnassa toimiva rahasto. Sen toiminta perustuu palosuojelurahastolakiin (306/2003) ja valtioneuvoston asetukseen palosuojelurahastosta (625/2003). Lain mukaisesti PSR saa varansa palosuojelumaksuista, jotka suoritetaan palovakuutetusta omaisuudesta vuosittain tulipalojen ehkäisyn ja pelastustoiminnan edistämiseksi. Maksun suuruus on kolme prosenttia vakuutuksen paloriskiä vastaavasta osuudesta. Vuoden 2010 palosuojelumaksukertymä oli noin 9,2 miljoonaa euroa.

Vuonna 2008 määriteltyjen vaikuttavuustavoitteiden mukaan PSR:n toiminnan tavoitteena on tukea: (PSR:n www-sivut).

- palokuolemien ja muiden tulipaloihin liittyvien onnettomuuksien vähentämistä
- hyvän paloturvallisuuskulttuurin kehittämistä
- paloturvallisuuden edistämiseen tähtäävien tietojen ja taitojen parantumista
- valistuksen ja neuvonnan tehostumista
- pelastustoimen palveluiden saatavuuden ja pelastushenkilöstön toimintakyvyn kehittämistä
- alaa hyödyttävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Rahastosta voidaan myöntää lain tarkoituksen edistämiseksi yleisavustuksia ja erityisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä erityisavustuksia kunnille ja pelastustoimen alueille, sopimuspalokunnille (vapaaehtoisille palokunnille) sekä apurahoja ja stipendejä. Rahaston avustukset jaetaan seuraavaan neljään pääluokkaan:

1. Yleisavustukset pelastusalan järjestöille
2. Erityisavustukset tutkimus- ja kehittämistoimintaan
3. Kalusto- ja rakennushankeavustukset
4. Sopimuspalokuntien pienavustukset

Tässä arvioinnissa on tarkasteltu vain ensimmäisen pääluokan eli yleisavustusten vaikuttavuutta. Yleisavustukset myönnetään pelastusalan järjestöille tulipalojen ehkäisyä ja pelastustoimintaa edistävään toimintaan. Yleisavustus voidaan myöntää toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan toiminnasta. Pääsääntöisesti se voi olla enintään 75 % hyväksyttävistä kuluista.

2.2 Yleisavustusten volyymi ja kohdentuminen

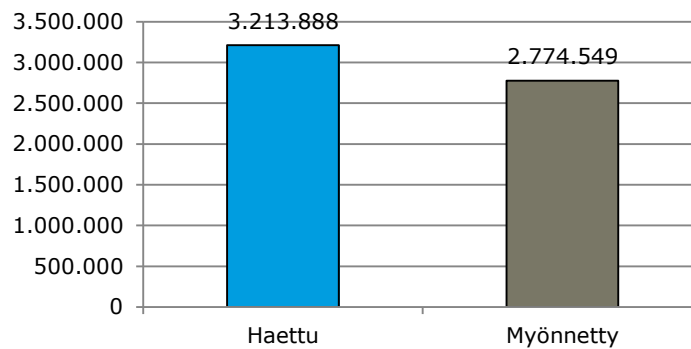
Yleisavustukset myönnetään pelastusalan järjestöille valistukseen ja neuvontaan, koulutukseen, palokuntatoiminnan kehittämiseen sekä muuhun mahdolliseen tulipalojen ehkäisyä ja pelastustoimintaa edistävään toimintaan. Yleisavustuksia on myönnetty rahastosta vuosittain 2,6–2,7 miljoonaa euroa. Vuoden 2012 yleisavustukset olivat yhteensä 2,715 miljoonaa euroa.

Tulipalojen ehkäisemiseksi ja pelastustoiminnan edistämiseksi yleisavustusta ovat vuosina 2011–2012 saaneet Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry (SPEK) yhdessä yhdeksän alueellisen pelastusalan liiton ja neljän alueyksikön kanssa (SPEK-ryhmä, v. 2012: yht. 2 163 000 €), Suomen Palopäälystöliitto ry (v. 2012: 320 000 €), Nuohousalan Keskusliitto ry (v. 2012: 180 000 €) ja Palotutkimusraati ry (v. 2012: 12 000 €). SPEK-ryhmän avustus myönnetään SPEK:lle käytettäväksi SPEK:n omaan toimintaan, sen jäseninä olevien alueellisten pelastusliittojen ja sen alueyksikköjen toimintaan. Palokuntakoulutuksen tukemisella on ollut tarkoitus ylläpitää ja parantaa vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön lakisäateistä koulutustasoa. Nuoriso- ja naistoiminnan tukemisella on tähdätty vapaaehtoisen palokuntatoiminnan toimintaedellytysten turvaamiseen ja kehittämiseen. Ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen tukemisella on ollut tarkoitus mahdollistaa nuohoojien ja palopäälystön

ammattipätevyyden parantaminen. Yleisavustuksilla on tuettu lisäksi kansalaisille kohdistettua valistusta ja neuvontaa, jolla on ollut tarkoitus parantaa kansalaisten tietoja ja taitoja tulipalojen ehkäisyyn ja toimintaan hätätilanteissa.

Vuodelle 2012 yleisavustuksia haettiin yhteensä noin 3 214 000 euroa. Avustuksia myönnettiin noin 2 775 000 euroa. Näin ollen haetusta avustusmäärästä myönnettiin keskimäärin 86 %. Edellisvuodelle (2011) avustuksia myönnettiin yhteensä noin 2 619 000 euroa.

Haetut ja myönnetyt avustukset vuodelle 2012



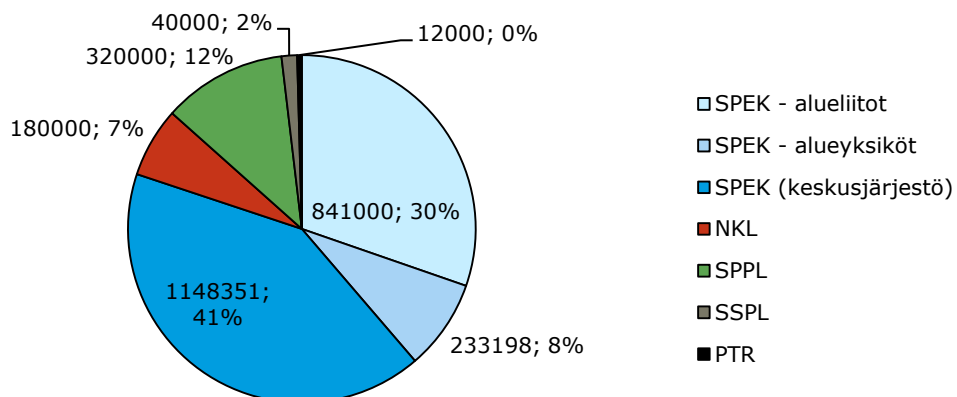
Kuvio 1. Yleisavustusten volyymi.

2.2.1 Yleisavustusten kohdentuminen järjestöittäin

Yleisavustuksen piirissä olevia järjestöjä on yhteensä viisi: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry (SPEK) yhdessä yhdeksän alueellisen pelastusalan liiton ja neljän alueyksikön kanssa, Nuohousalan Keskusliitto ry (NKL), Suomen Palopäälystöliitto ry (SPPL), Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry (SSPL) ja Palotutkimusraati (PTR).

Selvästi suurin yleisavustusten saaja on SPEK, jonka osuus vuodelle 2012 myönnetyistä kaikista yleisavustuksista oli 79 % (noin 2 223 000 euroa). Toiseksi eniten yleisavustuksia sai SPPL (12 %, 320 000 euroa), kolmanneksi eniten NKL (7 %, 180 000 euroa) ja neljänneksi eniten SSPL (2 %, 40 000 euroa). Palotutkimusraati sai yleisavustuksia 12 000 euroa. SPEKin Pasilassa sijaitsevan keskusjärjestön osuus kaikista yleisavustuksista oli 41 %, alueliittojen 30 % ja alueyksiköiden 8 %.

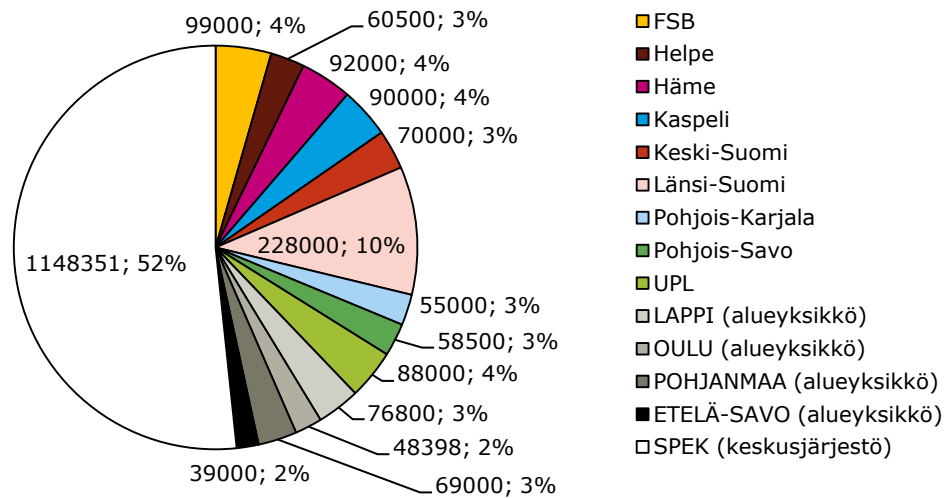
Vuodelle 2012 myönnetyt PSR-yleisavustukset järjestöittäin



Kuvio 2. Yleisavustusten jakautuminen järjestöittäin.

Tarkasteltaessa yleisavustusten jakautumista SPEK-ryhmän sisällä, on SPEK:n keskusjärjestön osuus 52 % ja alueellisten toimijoiden osuudet tasaisesti 2-4 %:n välillä, pois lukien Länsi-Suomen Pelastusalan Liiton osuus (10 %), jonka suuruutta selittää vuoden 2014 suurleirin valmisteluun myönnetty avustus.

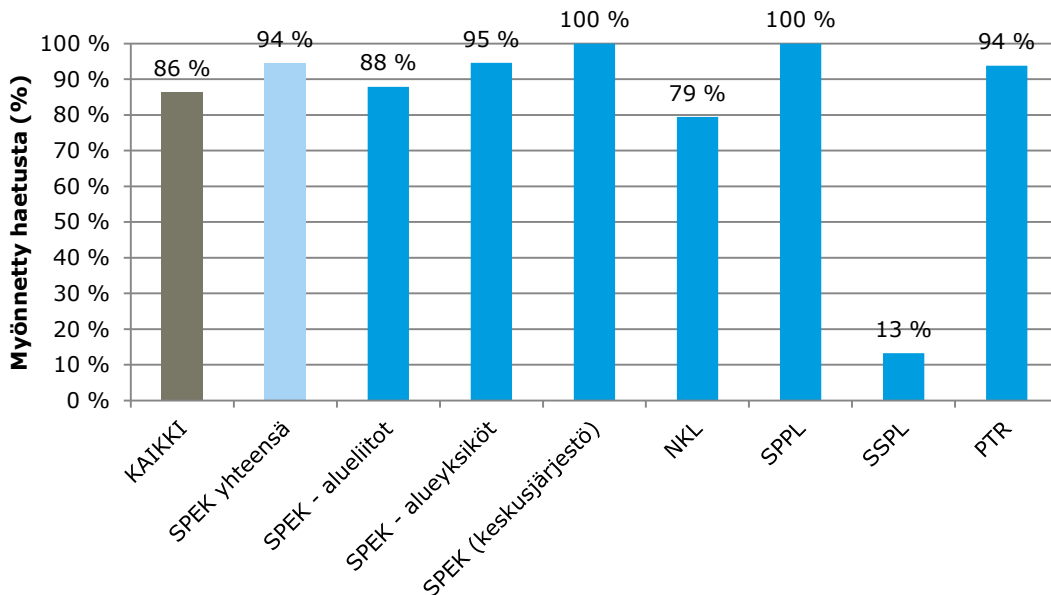
Vuoden 2012 PSR-yleisavustusten jakautuminen SPEK-ryhmässä toimijoittain (yhteensä 2 222 549 €)



Kuvio 3. Yleisavustusten jakautuminen SPEK-ryhmässä toimijoittain.

Tarkasteltaessa myöntöprosentteja (myönnetty / haettu avustus) järjestöittäin havaitaan, että täysimääräisesti haettu summa on myönnetty SPEK-keskusjärjestölle sekä SPPL:lle. Selvästi alhaisin myöntöprosentti oli SSPL:n osalta (13 %). SSPL oli hakenut yleisavustuksia yhteensä 302 500 euroa ja sille myönnettiin 40 000 euroa. Prosentissa kuvastuu hyvin se, että uuden toimijan on vaikea tunnistaa Palosuojelurahaston rahoitusmahdollisuuksien volyyymiä ja perusteluja. Tämä selittyy osin sillä, että avustusten hakeminen on aina oppimisprosessi.

PSR-yleisavustusten myöntöprosentit järjestöittäin (vuodelle 2012)



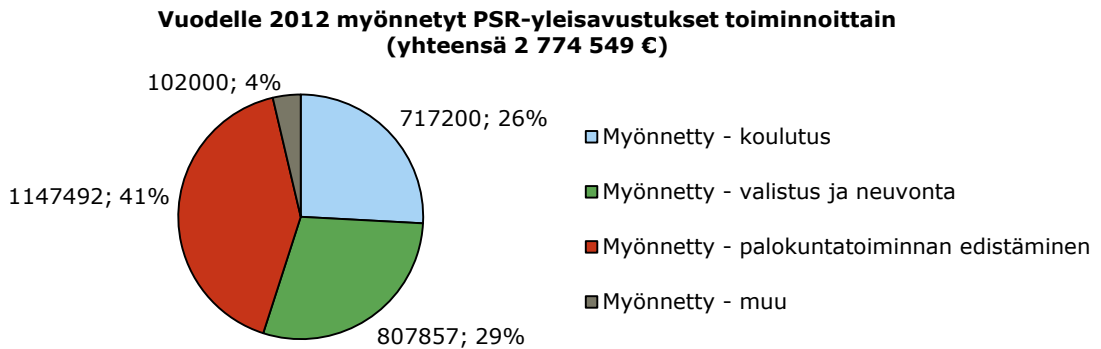
Kuvio 4. Yleisavustusten myöntöprosentit järjestöittäin vuonna 2012.

2.2.2 Yleisavustusten kohdentuminen eri toimintoihin

Yleisavustuksella tuettavia toimintoja on yhteensä neljä: 1) koulutus, 2) valistus ja neuvonta, 3) palokuntatoiminnan kehittäminen sekä 4) muu mahdollinen tulipalojen ehkäisyä ja pelastustoimintaa edistävä toiminta.

Vuodelle 2012 eniten yleisavustuksia myönnettiin palokuntatoiminnan edistämistoimintaan (41 %, noin 1 148 000 euroa), toiseksi eniten valistus- ja neuvontatoimintaan (29 %, noin 808 000

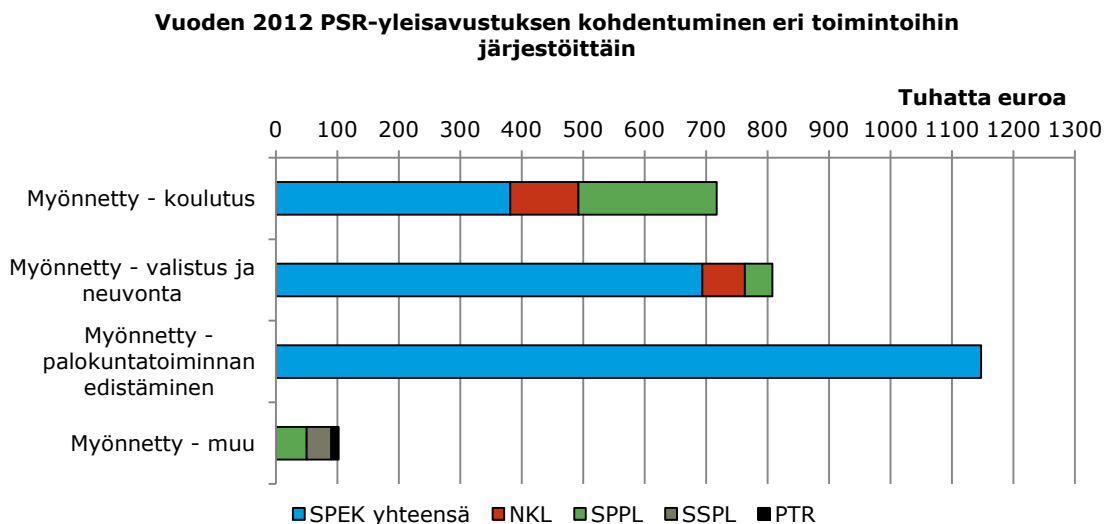
euroa) ja kolmanneksi eniten koulutustoimintaan (26 %, noin 717 000 euroa). Muuhun toimintaan¹ myönnettiin yleisavustusta 102 000 euroa (4 %).



Kuvio 5. Yleisavustukset toiminnoittain (2012).

Palokuntatoiminnan edistämiseen myös haettiin eniten avustuksia (noin 1 259 000 euroa). Toiseksi eniten haettiin koulutustoimintaan (noin 880 000 euroa) ja kolmanneksi eniten valistus- ja neuvontatoimintaan (noin 874 000 euroa). Suurin myöntöprosentti olivat valistuksen ja neuvonnan sekä palokuntatoiminnan edistämisen osalta (92 ja 91 %). Koulutuksen osalta myöntöprosentti oli 82 % ja muun toiminnan osalta 51 %.

Koulutustoimintaan sekä valistus- ja neuvontatoimintaan yleisavustusta myönnettiin SPEK:n lisäksi NKL:lle ja SPPL:lle. Palokuntatoiminnan edistämiseen myönnettiin yleisavustusta vain SPEK-ryhmälle. SSPL:lle ja Palotutkimusraadille myönnettiin avustusta yleisesti järjestön toimintaan. SSPL:lle myönnetty avustus kohdistuu valistus- ja neuvontatoiminnan, vapaaehtoisen palokuntatoiminnan edistämiseen sekä asiantuntijatoimintaan. Tämä yleisesti toimintaan myönnetty avustus (40 000 euroa) ei kuitenkaan näy oheisessa kuviossa. SPEK:n osalta ”muu toiminta” sisältyy kategoriaan ”palokuntatoiminnan edistäminen”.



Kuvio 6. Yleisavustuksen kohdentuminen eri toimintoihin järjestöittäin (2012).

¹ Kategoriaan ”muu toiminta” on tässä laskettu SPPL:lle muuhun toimintaan myönnetty avustus (50 000 euroa), SSPL:lle yleisesti kaikkeen toimintaan myönnetty avustus (40 000 euroa) sekä Palotutkimusraadille myönnetty avustus (12 000 euroa).

3. ARVIOINTITEHTÄVÄ JA AINEISTOT

3.1 Arvioinnin tehtävä ja kysymykset

Arviointi on ollut luonteeltaan ensimmäinen ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi. Vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena on ollut arvioida kunkin PSR:n rahoitetun toiminnon osalta kunkin toiminnan vaikuttavuutta seuraavista näkökulmista (luku 4):

- 1) toimintatavan tehokkuus
- 2) toimintatavan taloudellisuus
- 3) toimintatavan tarkoituksenmukaisuus
- 4) työnjaon toimivuus ja mahdollisten päällekkäisyyksien arviointi (keskusjärjestöt keskenään, SPEK suhteessa aluetoimijoihin, aluetoimijat keskenään sekä järjestöt suhteessa muihin toimijoihin)
- 5) toiminnan toteutuminen suhteessa hakemuksessa suunniteltuun
- 6) toiminnan alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttavuus

Tämän lisäksi tavoitteena on ollut tarkastella seuraavia kysymyksiä:

1. Onko olemassa olevat rahoituskanavat hyödynnetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
2. Onko toiminta organisoitu tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla?
3. Onko avustuksen käyttö tehokasta?
4. Saataisiinko samalla avustuksella enemmän aikaan mikäli se kohdennettaisiin toisiin?
5. Olisiko olemassa muita tehokkaampia tai toimivampia tapoja järjestää avustuksella toteutettavia toimintoja?
6. Onko rahaston avustuksella vääristäviä vaikutuksia esim. toiminnan järjestämistapoihin?
7. Ovatko eri osapuolet samaa mieltä toiminnan toteuttamistavoista ja kehittämistä vaativista seikoista?
8. Millainen on muiden rahoittajien näkemys yleisavustusta saavien järjestöjen nykyisestä toimintatavasta?
9. Kohtelee avustus eri toimijoita tasapuolisesti?
10. Kannustaako avustus kehittämään uutta vai estääkö uuden syntymistä?
11. Kannustaako avustus yhteistyön tekemistä toimijoiden välillä vai estääkö/hidastaako se sitä?

Näitä kysymyksiä on täsmennetty ja jäsennetty arvioinnin tilaajan ja arvioinnin ohjausryhmän kanssa ja niitä on konkretisoitu täydentäen useilla eri näkökulmilla.

Tässä raportissa arviointikysymyksiä on jäsennetty aineistolähtöisesti, koska aineisto tarjoaa useisiin kysymyksiin samansisältöisiä tai saman tyyppisiä vastauksia.

3.2 Arvioinnin aineisto ja toteutustapa

Arvioinnin menetelmä on pohjautunut tilaajan toiveiden mukaisesti laajaan haastattelu/kuulemiskierrokseen. Arvioinnin toteutus käynnistyi huhtikuussa 2012 rahaston seuranta-aineiston analyysillä. Arvioitsijalla olivat käytössä vuosien 2007-2012 vuosiraportointi, vuosien 2011 ja 2012 yleisavustushakemukset, tilitykset sekä vuosien 2010 ja 2011 tilinpäätökset sekä toimintakertomukset. Tämän lisäksi arvioitsijalla olivat käytössä järjestöjen www-sivuilta löytyvät aineistot sekä muut haastattelutapaamisten yhteydessä arvioitsijalle toimitetut aineistot.

Haastattelu- ja kuulemiskierros toteutettiin tilaajan kanssa haastateltavat yhdessä tunnistaen ja määrittäen. Osa haastatteluista toteutettiin kasvotusten osa puolestaan puhelinhaastatteluna. Arvioitsija vieraili jokaisessa avustusta saavassa keskusjärjestössä sekä alueliitossa/-yksikössä sekä osallistui neljään yleisavustuksella rahoitettuun tilaisuuteen / tapahtumana aina Nuorten palokuntaleiristä Nuohoojien peruskoulutukseen. Arvioinnin aikana haastatellut / kuullut tahot on esitetty liitteessä 1.

Arvioinnin aineisto on pääasiassa laadullista, koska pelastusalan vaikuttavuustavoitteita (vuoteen 2013) tai Palosuojelurahaston vaikuttavuustavoitteita (2008 asetetut) ei ole varsinaisesti operationalisoitu mittareiksi. Tämän lisäksi järjestöt ovat itse saaneet määritellä näihin teemoihin liittyviä vaikuttavuuden mittareita ja arvioinnissa esitetäänkin havaintoja juuri tuloksellisuuden ja vaikutusten mittaamisen kehittämiseen. Määrällinen aineisto on liittynyt avustuksen käyttöön, järjestöjen rahoituspohjaan sekä heidän käyttämiin eräisiin suorite/tuotostason indikaattoreihin.

Arviointiaineiston painotuksen sekä anonymiteetin säilyttämisen vuoksi tässä raportissa ei esitetä ns. "aluekohtaista arviointia" kustakin järjestöstä. Haastatteluaineistoa on käsitelty raportissa kolmesta viiteryhmästä:

- Järjestöt (sekä puheenjohtajien, luottamushenkilöiden että järjestöjen toimihenkilöiden näkemysten analyysi yhdessä), peilaten järjestöjen toimikuntien puheenjohtajiston näkemyksiin
- Pelastusjohtajat (anonymiteetin säilyttämiseksi aluekohtaista analyysiä tai eksakteja "mainintamääriä" ei tuoda esiin)
- Muut sidosryhmät: Päättäjätaso, rahoittajat, muut sidosryhmät ja järjestöjen toimikuntien puheenjohtajisto

4. YLEISAVUSTUKSEN KÄYTTÖ JA VAIKUTUKSET TOIMINNOITTAIN

4.1 Yleinen katsaus PSR:n rahoitukseen ja rahoitettaviin toimintoihin

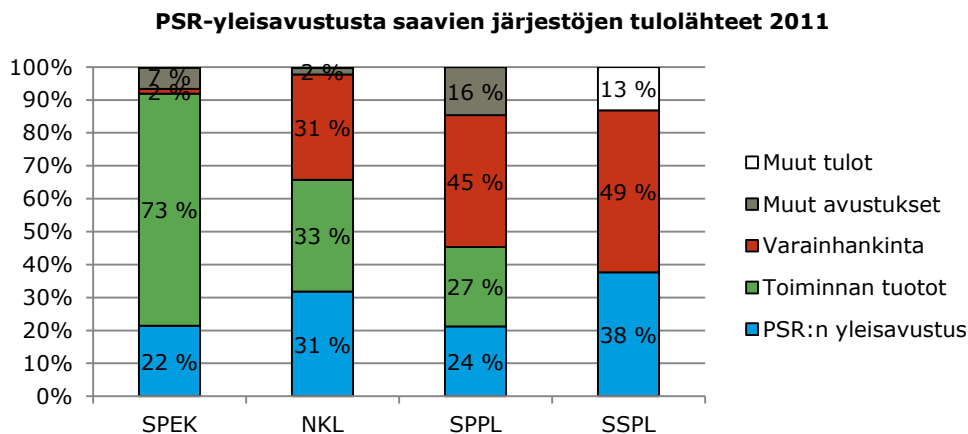
Yleisavustus on kohdentunut eri järjestöissä eri tavalla. SPEK keskusjärjestössä yleisavustusta käytetään vapaaehtoisen ja sivutoimimisen henkilöstön koulutusjärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon, paloturvallisuuteen liittyvään valistukseen ja neuvontatoimintaan sekä järjestö- ja palokuntanuorisotoimintaan sekä muuhun kansalaistoimintaan. SPEK-ryhmän alueliitoista yleisavustusta käytetään pääasiassa palokuntatoiminnan edistämiseen sekä osassa alueista palokuntakoulutukseen.

Palopäälystöliitto käyttää yleisavustusta ajankohtaisten valistus- ja neuvontatapahtumien toteutukseen sekä palopäälystön täydennyskoulutukseen. Haastattelujen mukaan yleisavustuksella levitetään ja jatketaan sellaisia toimintoja, joita liitto kehittää muilla rahoituslähteillä (esim. erityisavustuksella).

Sopimuspalokuntien liitto on avustuksen saajista uusin ja se hyödyntää yleisavustusta sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiä tukeviin koulutus- ja valistustilaisuuksiin jäsenistönsä tarpeiden mukaisesti. Yleisavustuksella toteutetaan laajempaa toimintaa kuin jäsenmaksutuotoilla voidaan kattaa.

Nuohousalan keskusjärjestö: Yleisavustusta käytetään nuohoojien koulutusjärjestelmän ylläpitämiseen sekä tiedotus- ja viestintämateriaalien kehittämiseen.

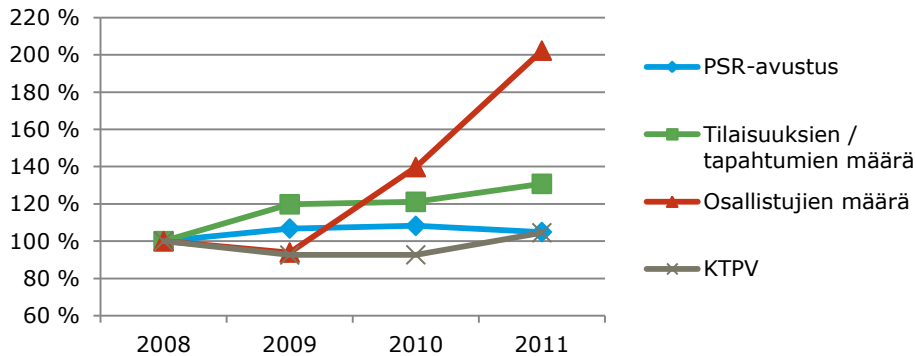
Yleisavustus on merkittävä tulonlähde useille järjestöistä (ks. kuvio 7) ja järjestöjen omien arvioidaan mukaan keskeinen ja elintärkeä.



Kuvio 7: Yleisavustus suhteessa järjestöjen muihin tulonlähteisiin 2011

Järjestöjen toiminta on erilaista ja järjestöt seuraavat PSR-raportoinnissa erilaisia suoritteita, tapahtumien määriä, toimenpiteisiin osallistuneiden määriä sekä koulutettavapäivien määriä. Mikäli toimintaa tarkastellaan suurimman avustuksen saajan eli SPEK-ryhmän näkökulmasta, nähdään, että yleisavustuksella toteutettavissa toiminnoissa suoritteiden määrä on kehittynyt positiivisesti viime vuosina.

SPEK-ryhmän PSR-yleisavustuksen ja suoritteiden kehitys (2008 = 100 %)



Kuvio 8: SPEK-ryhmän PSR-yleisavustuksen ja suoritteiden kehitys vuodesta 2008

Yleisavustuksen kutakin neljää toimintoa tarkastellaan seuraavassa erikseen. Arviointikysymysten määrästä ja aineiston luonteesta johtuen kaikki teemat eivät tule käsitellyksi samalla intensiteetillä, vaan haastatteluaineiston sisältö määrittää osin sitä, mitä kustakin teemasta voidaan analysoida.

Taulukko 1. Toimintokohtaiset teemat

Teemat	Arviointikysymykset
Tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> • Onko avustuksen käyttö tehokasta järjestöissä?
Taloudellisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Mitkä ovat toiminnan kustannukset ja eri kustannustyyppit? • Onko eri rahoituskanavat (PSR:n, RAY:n sekä muiden rahoittajien + hankerahoitus vs. yleisavustus) hyödynnetty tarkoituksenmukaisella tavalla? • Saataisiinko samalla avustuksella enemmän aikaan mikäli se kohdennettaisiin toisiin? • Millainen on rahaston yleis- ja erityisavustuksen keskinäinen rajanveto järjestöissä?
Tarkoituksenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Onko toiminta organisoitu tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarkoituksen mukaisella tavalla? • Millainen on muiden rahoittajien näkemys yleisavustusta saavien järjestöjen nykyisestä toimintatavasta? • Kohtelee avustus eri toimijoita tasapuolisesti?
Työnjaon toimivuus	<ul style="list-style-type: none"> • Miten työnjako eri järjestöjen välillä (keskusjärjestöt keskenään, SPEK suhteessa aluetoimijoihin, aluetoimijat keskenään sekä järjestöt suhteessa muihin toimijoihin) toimii? • Onko toiminnassa päällekkäisyyksiä?
Toiminnan toteutuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Missä määrin haettu toiminta on toteutunut? (Rajaus vuosiin 2011 ja 2012)
Toiminnan alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> • Mitkä ovat toimintatavalla aikaan saadut alueelliset vaikutukset? • Miten ne suhtautuvat valtakunnallisiin avustuksella oleviin tavoitteisiin? (Kontribuutio) • Onko rahaston avustuksella vääristäviä vaikutuksia esim. toiminnan järjestämistapoihin?

Tässä raportissa käsitellään SPEK-ryhmää kokonaisuutena. Alla olevassa taulukossa on käsitelty alueliittoja/yksiköitä lyhesti, niiden toimintaa luonnehtien.

Aluejärjestö	Toiminnan sisältö lyhyesti ²	Saavutettuja tuloksia 2011 ³
Finlands svenska brand- och räddningsförbund (FSB)	FSB:n tehtävänä on kehittää pelastustoimea, väestönsuojelua ja pelastuspalvelua Etelä- ja Länsi-Suomessa sekä Ahvenanmaalla. Sen keskeisiä toimintoja ovat vapaaehtoisen henkilöstön koulutus, nuoriso- ja naistoiminta, varautumissuunnitelma- ja yrityskoulutus sekä tiedotus- ja valistustoiminta.	<ul style="list-style-type: none"> • järjestettiin noin 270 eri tiedotustapahtumaa; tiedotustoiminnan piirissä noin 16 550 henkilöä • koulutustoiminnassa järjestettiin 49 kurssia, joihin osallistui 2542 henkilöä; koulutettavapäivien määrä 4815
Helsingin Pelastusliitto (Helpe)	Helsingin Pelastusliitto ry, HELPE on pelastusalan kattojärjestö Helsingissä toimiville, paloturvallisuustyön ja väestönsuojelutyön rekisteröidyille yhdistyksille. HELPE kouluttaa ja neuvoo asuintalojen isännöitsijöitä, hallituksia ja turvallisuushenkilöstöä kaupungin turvallisuus- ja pelastusympäristön parantamiseksi ja kehittämiseksi. Lisäksi HELPE hoitaa omatoimiseen varautumisen koulutustehtävää sekä antaa perus- ja täydennyskoulutusta Helsingin sopimuspalokunnille yhdessä Helsingin pelastuslaitoksen kanssa sopimalla tavalla.	<ul style="list-style-type: none"> • 3683 koulutettavapäivää ja 204 koulutustilaisuutta, osallistuja kaikkiaan 14158 • Palokuntanaisosastoja oli kaikkiaan 11 VPK:ssa ja 1 TPK:ssa, yhteensä 90 palokuntanaista. Väestönsuojelunaisten osastossa toimi noin 20 naista. • Palokuntanuoriso-osastoja toimi aktiivisesti kaikkiaan 12 VPK:ssa ja niissä toimi noin 250 nuorta ja nuoriso-ohjaajaa.
Hämeen Pelastusliitto	Hämeen Pelastusliitto ry on alueellinen turvallisuusalan palvelujärjestö. Sen toimialuetta ovat Pirkanmaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme lähialueineen. Yhdistys toimii palokuntien, yhteisöjen, kuntien, yritysten ja laitosten järjestönä pelastustoimen, pelastuspalvelun ja väestönsuojelun kehittämisessä ja kouluttamisessa. Järjestötoiminnassa yhdistys tukee palokuntatoimintaa, palokuntien nuoriso-, nais- ja veteraaniosastojen toimintaa sekä pelastuskoira- ja yritysturvallisuustoimintaa.	<ul style="list-style-type: none"> • palokuntakoulutuksen perus- ja täydennyskoulutus 44 kpl, osallistujia 651 • muu palokunta- ja järjestökoulutus 141, osallistujia 3634 • valistus- ja neuvontatoiminta, tiedotus 90 kpl, osallistujia 6310 (6623) • varautumis- ja pelastuspalvelukoulutus 32 kpl, osallistujia 382
Keski-Suomen Pelastusalan Liitto	Keski-Suomen Pelastusalan liiton keskeisiä toimintamuotoja ovat mm. pelastusalaan liittyvä neuvonta-, valistus- ja koulutustoiminta, julkaisu- ja tiedottaminen, kiinnostuksen herättäminen, asiantuntija-avun tarjoaminen Keski-Suomen alueella.	<ul style="list-style-type: none"> • 4665 koulutettavapäivää • Turvallisuusalan neuvontaa erilaisissa valistustilaisuuksissa n. 36 600 kansalaiselle
Kaakkois-Suomen Pelastusalanliitto (Kasperi)	Kaakkois-Suomen Pelastusalanliitto ry on alueellinen turvallisuusalan palvelujärjestö, jonka tarkoituksena on opastaa ja neuvoa kansalaisia pelastusalan asioissa. Keskeisiä toimintamuotoja ovat koulutus ja konsultointi sekä neuvonta- ja valistustoiminta.	<ul style="list-style-type: none"> • koulutusten lkm 226, osallistujia 5114 • järjestötoiminta perustuu jäsenpalokuntien toiminnan tukemiseen • talvileiri, osallistujia 139; koulutusleiri, osallistujia 302 • palokuntanuorten koulutus (9 kurssia), osallistujia 276 • kansallisiin kampanjoihin

² Lähteet: Järjestöjen verkkosivut; SPEK vuosikertomus 2011.

³ Lähteet: Järjestöjen vuosikertomukset.

		osallistuminen
Länsi-Suomen Pelastusalan Liitto	Länsi-Suomen Pelastusalan Liitto ry toimii pelastusalan ja turvallisuuden edistäjänä Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa. Merkittävimpiä toimintamuotoja ovat palokuntien koulutus, nais-, nuoriso-, ja veteraanityö, neuvonta ja valistus sekä muu tiedottaminen. Liiton jäsenistö koostuu alueen 114 vapaaehtoisesta palokunnasta, n. 20 muusta turvallisuusalan yhdistyksestä, 30 yrityksestä sekä alueen kunnista.	<ul style="list-style-type: none"> • järjestytyön tilaisuudet, osallistujia 430 • nuorisokoulutustilaisuudet: 3, osallistujia noin 60 • kilpailutoiminta (3 kilpailua), osallistujia noin 200 • leiritoiminta, yhteensä 10 leiriä, osallistujia n. 1900 • palokuntanaistoiminnan koulutukset ja muuta tapahtumaa, osallistujia noin 190 • aluetilaisuuksia yhteensä 323, osallistujia 7300 • miehistön koulutus (kurssit yhteensä 58), osallistujia 763 • muu koulutus (14 kurssia), osallistujia 184 • varautumiskoulutus (83 kurssia), osallistujia 1190 • 10 valistustapahtumaa, tavoitettu noin 3200 henkilöä
Pohjois-Karjalan Pelastusalanliitto	Liiton tarkoituksena on edistää kansalaisten, yhteisöjen ja yhteiskunnan valmiutta ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvaamiseen onnettomuuksien ja tuhojen aiheuttamilta vaaroilta normaali- ja poikkeusoloissa. Keskeisiä toimintoja ovat palokuntakoulutus, varautumis- ja yrityskoulutus, järjestötoiminta, valistustoiminta ja tuotemyynti.	<ul style="list-style-type: none"> • palokuntakoulutus 33 kpl, osallistujia 473 • varautumiskoulutus 9 kpl, osallistujia 129 • yrityskoulutus 51, osallistujia 791 • valistustoiminta: tilaisuuksia ja tapahtumia 112, osallistujia 14 318 • Palokuntanuorisotoiminta säilyi virkeänä toimintakauden ja yhdessä osastossa saatiin toiminta käyntiin ja kaksi uutta osastoa on suunnitteilla vuodelle 2012
Pohjois-Savon Pelastusalan Liitto	Liiton tarkoituksena on edistää kansalaisten, yhteisöjen ja yhteiskunnan valmiutta ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvaamiseen onnettomuuksien aiheuttamilta vaaroilta sekä normaali-, että poikkeusoloissa. Keskeisiä toimintoja ovat tiedotus-, valistus- ja neuvontatoiminta, alan nais- ja nuorisotyö, koulutustoiminta ja yhteistoiminta viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa.	<ul style="list-style-type: none"> • Koulutustilaisuuksia 55, osallistujia yhteensä 792 • nuorisotoiminnan jäsenmäärä lopussa 184; toimivia nuoriso-osastoja 18
Uudenmaan Pelastusliitto	Liiton tarkoituksena on toimia jäseninään olevien alueyhdistysten, kuntien, palokuntien, yhteisöjen ja yritysten sekä muiden jäsentensä kattojärjestönä palo- ja pelastustoimen, pelastuspalvelun, väestönsuojelun sekä turvallisuusalan kehittämisessä ja kouluttamisessa.	<ul style="list-style-type: none"> • peruskoulutus 30 kpl, osallistujia 417 • täydennyskoulutus 6 kpl, osallistujia 76
SPEK Etelä-Savo	SPEK Etelä-Savo huolehtii alueellaan pelastustoiminnan edistämisestä. Palokuntanuoriso- ja naistyö ovat toiminnan pääpainopisteitä.	<ul style="list-style-type: none"> • alueella toimi vuoden lopussa 14 naisosastoa; 24 toimivaa nuoriso-osastoa • osastonjohtajakurssi, osallistujia 17; kesäleirille osallistujia 60 • turvallisuusviestintätöitä neljässä tapahtumassa
SPEK Lappi	Lapin alueyksikkö ja Lapin Pelastusliitto ry toimii maakunnan kuntien, palokuntien, yhteisöjen ja yritysten järjestönä palo- ja pelastustoimen, väestönsuojelun sekä pelastuspalvelun koulutuksessa ja kehittämisessä.	<ul style="list-style-type: none"> • Palokuntanaistoiminnassa koulutukseen, palokuntanuorten kesäleiriin ja kevät sekä syysopintopäiviin • palokuntanuorten leiri, 300 osallistujaa • 200 erilaista

		turvallisuusviestintätapahtumaa, osallistujia lähes 2 500 <ul style="list-style-type: none"> • Rakenteellisen palonehkäisyn opintopäivät, 80 osallistujaa
SPEK Oulu	SPEK Oulun tehtävänä on toiminta-alueellaan yhteistyössä viranomaisten ja muiden yhteisöjen kanssa edistää kansalaisten ja yhteiskunnan valmiutta ennaltaehkäistä ja torjua vaaroja sekä selvittää erilaisista onnettomuus- ja vaaratilanteista. Toimintaan kuuluu mm. palokuntakoulutus, valistustoiminta, nuoriso- ja naistoiminta sekä yritysten koulutuspalvelut.	<ul style="list-style-type: none"> • naistyötoimikunta toteutti neljä tilaisuutta, osallistujia 40 • kouluttajakurssi, osallistujia 13 • palokuntanuorten leiri, osallistujia 74 • 32 palokuntakoulutusta, 468 osallistujaa • turvallisuuspäällikkö- ja väestönsuojan hoitajan kurssit, osallistujia 187
SPEK Pohjanmaa	SPEK Pohjanmaa on kaksikielinen alueyksikkö, joka toimii pelastusalan sekä varautumisen ja väestönsuojelun aktiivisena vaikuttajana omalla toiminta-alueellaan vanhassa Vaasan läänissä. Alueyksikön tärkeimpänä tehtävänä on parantaa yksilön ja yhteisön turvallisuuskulttuuria.	<ul style="list-style-type: none"> • palokuntanuorten leiri, 400 osallistujaa • palokuntanaisten tilaisuudet • palokuntakoulutus, pääpainopiste peruskoulutuksessa

4.2 Koulutustoiminta

4.2.1 Koulutustoiminta yleisesti

Palokuntakoulutuksen kehittäminen pitää sisällään vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön perus- ja täydennyskoulutusta, palopäällystön täydennyskoulutusta, sopimuspalokuntien täydennyskoulutusta sekä muita koulutuksellisia tapahtumia. Haastatteluaineistossa pelastusjohtajat eivät välttämättä aina erota muuta koulutusta sekä valistus- ja neuvontatoiminnan alla tehtäviä toimenpiteitä, saati erillisrahoitettuja hankkeita.

SPEK-ryhmän palokuntakoulutus on suurin koulutustoiminnan avustuserä. Avustusta käytetään koulutusjärjestelmän ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä erillä alueilla myös koulutuksen toteutuksen rahoitukseen. Palokuntakoulutuksen toteutusmuodot vaihtelevat eri alueilla perustuen pelastuslaitosten kanssa sovittuihin käytäntöihin. Palokuntakoulutuksen kautta tavoitetaan runsaasti ihmisiä ja koulutuksiin osallistuu vuosittain 5000–6000 henkilöä. Näin ollen koulutuksen tehostamisen mahdollisuudet eivät ole riippuvaisia aina itse järjestöistä, vaan myös pelastuslaitoksista.

Taulukossa 2 on kuvattu koulutustoiminnan vuoden 2011 tuloksia sekä järjestöjen esittämää laadullista arviota koulutuksen vaikutuksista.

Taulukko 2 Koulutustoiminnan keskeisiä tuloksia vuonna 2011 (T = tapahtumien lukumäärä, O = osallistujien lukumäärä, KP = koulutettavapäivien määrä)

Järjestö	YA 2011	Tulos (PSR:n raportointi)	T	O	KP
SPEK	381 200 (2012)	Palokuntakoulutuksen kurseille osallistui kaikkiaan 5 273 henkilöä, peruskoulutuksen mukaisille kurseille 4051 (toteuma 89,9 % suunnitellusta), täydennyskoulutuksen mukaisille kurseille 1 222 (toteuma 62,7 % suunnitellusta).	419	5638	24633
		Lisäksi kurssinjohtajille ja kouluttajille järjestettyihin tilaisuuksiin 177 henkilöä (126,4 % suunnitellusta). Kustannukset jakautuivat seuraavasti:			

Peruskoulutus 88,35 %,
täydennyskoulutus 11,65 %

Järjestön arvio vaikutuksista

Sammutustyökursseja on järjestetty riittävästi kattamaan palokuntien tarpeen, mikä näkyy niiden toimintakyvyssä huolehtia yhä useammista ja erilaisemmista tehtävistä. Tehtävät on kyetty suorittamaan turvallisesti

NKL	107000	Koulutukseemme osallistui 643 osanottajaa, joka oli odotettua enemmän. Oppilasmäärä: suunnitelma 495 oppilasta, toteuma 643 oppilasta ja edellisvuosi 735 oppilasta	19	643	1937
------------	--------	--	----	-----	------

Järjestön arvio vaikutuksista

Peruskoulutukseen osallistuneiden määrä on ollut laskussa ja se näkyy kyseisissä luvuissa. Lisäksi vaikuttavuutta voidaan arvioida myös tutkinnon suorittaneiden määrissä. Tutkintoihin osallistui kertomusvuonna jokseenkin sama määrä osallistujia kuin edellisvuonna, mutta tutkinnon läpäisseitä oli vähemmän kuin edellisvuonna. Kun koulutukseen osallistuu vähemmän henkilöitä, sen pitäisi lähivuosina näkyä myös tutkintoon osallistuneiden määrissä.

Jatkokoulutuksemme on herättänyt suurta kiinnostusta, koska emme ole voineet tarjota välittömästi kurssipaikkaa kiinnostuneille, vaan olemme joutuneet laittamaan heitä ns. jonoon.

SSPL	40000	Keskeinen tavoite saavutettiin. (Tärkein tavoite koulutustoiminnassa oli perustan luominen palokunnilta puuttuvalle koulutustoiminnalle. Perusta on kartoitettu, mutta koulutusta ei ole aloitettu vuonna 2011.)	n/a	n/a	n/a
-------------	-------	--	-----	-----	-----

Järjestön arvio vaikutuksista

Vuosi on ollut kaikin osin perustan rakentamista. Vaikuttavuustavoitteissa olemme alkuvaiheessa.

SPPL	220000	Toimintavuoden koulutukselle asetetut keskeiset laatu- ja vaikuttavuustavoitteet toteutuivat asetetusti. Määrälliset tavoitteet jopa ylittyivät niin tilaisuuksien lukumäärillä, osallistujamäärillä että koulutettavapäivillä mitattuna. Peruskoulutustarjonnassamme saavutimme 4 024 ktpv (suunnitelma 3 860 ktpv), koulutustilaisuuksia oli 61 kpl (46) ja niissä osallistujia 2 410 (2 247). Pääsääntöisesti kunkin koulutustilaisuuden jälkeen Webropol-kyselynä toteutetut palautekyselyt ovat kertoneet koulutuksen laadun, tarpeen, ajankohtaisuuden ja hyödyn olleen korkeaa luokkaa. Kyselyt on toteutettu 1-3 päivää koulutustilaisuuden jälkeen, jolloin opittua ja oppimisympäristöjä on voitu paremmin arvioida; uskomme, että tällä tavoin olemme saaneet luotettavampaa palautetta.	61	2410	4024
-------------	--------	--	----	------	------

Järjestön arvio vaikutuksista

Koulutuksella on parannettu pelastustoimen palvelukykyä henkilökohtaisella ja järjestelmätasolla. Olemme osaltamme vaikuttaneet tulipalo-onnettomuuksien ehkäisytöiminnan merkityksen korostumiseen sekä osaltamme varmistaneet osaavan ja tehokkaan operatiivisen toiminnan motivoituneen ja hyvinvoivan henkilöstön avulla.

Lukuisat liiton koulutustilaisuudet ovat koskettelleet näitä vaikuttavuustavoitteita, ja koska kyseessä on osaamiseen ja työssä kasvamiseen liittyviä ominaisuuksia, nämä konkretisoituvat pitkäjänteisellä ja systemaattisella työllä vuosien saatossa.

4.2.2 Koulutuksen tehokkuus ja taloudellisuus

Koulutustoimintojen tehokkuuden ja taloudellisuuden analyysissä palokuntakoulutuksen perus- ja täydennyskoulutus herättää arviointiaineiston perusteella eniten näkemyksiä. Osa pelastusjohtajista näkee nykyisen vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön koulutusjärjestelmän tehokkaaksi (kustannustehokkuus), osa puolestaan lähtökohtaisesti tehottomaksi. Jälkimmäinen viiteryhmä katsoo, että toteutus olisi tehokkaampaa joko pelastuslaitoksen itsensä toteuttamana tai siirtämällä kyseisen koulutuksen kehittämistehtävä pelastusopistoon. SPEKin koulutustoiminnan osalta tehokkuuden kritiikki kohdistuu pelastusjohtajien näkökulmasta raskaaseen suunnittelukoneistoon sekä yleisesti siihen, että koulutuksen toteutumisen alueellinen vaihtelu aiheuttaa koko koulutusmateriaalikoneiston suunnitteluun ylimääräisiä kustannuksia (varsin pientä osaa kursseista hyödynnetään täysimääräisesti). Asiaa on pyritty keskusjärjestössä määrätietoisesti kehittämään.

Palokuntakoulutuksen osalta SPEK-keskusjärjestö kehittää ja ylläpitää koulutusjärjestelmää yleisavustuksella. Lisäksi koulutusta toteutetaan yleisavustuksella joillakin alueilla. Joillakin alueilla koulutus toteutetaan puhtaasti pelastuslaitoksen kustantamana (yleensä SPEKin materiaaleja hyödyntäen). Taulukossa 3 on kuvattu ne toimijat, jotka käyttävät yleisavustusta koulutukseen sekä ne, jotka eivät "tarvitse" avustusta koulutuksen toteutukseen.

Taulukko 3: Yleisavustuksen käyttö koulutukseen

Yleisavustusta koulutukseen käyttävät	Toimijat, jotka eivät suoraan saa yleisavustusta koulutustoimintaansa
<ul style="list-style-type: none"> • SPEK (keskusjärjestö) • FSB • Helpe • Häme • Kaspeli • Pohjois-karjala • NKL • SPPL • SSPL 	<ul style="list-style-type: none"> • Keski-Suomi • Länsi-Suomi • Pohjois-Savo • UPL • SPEK:n alueyksiköt: Lappi, Oulu, Etelä-Savo, Pohjanmaa

Joillakin alueilla pelastuslaitos kustantaa ja toteuttaa koulutuksen itse. Joillakin pelastuslaitos kustantaa koulutuksen, mutta se toteutetaan pelastusjärjestöjen kautta. Tämän lisäksi yksi koulutuksen rahoituslähde on opintotoiminnan keskusliitto (OKRY), jonka rahoitusta hyödynnetään koulutusten toteuttamiseen.

Palopäällystön täydennyskoulutus tai muut järjestöjen toteuttamat koulutusmuodot nähdään kohtuullisen tehokkaina ja vaikuttavina tilanteissa, joissa vastaavien täydennyskoulutusten toteutus koordinointi ja toteutus olisivat muuten puutteellista. Haastatteluissa ei juuri esiinny yksilöityjä kriittisiä näkemyksiä ko. toiminnan tehokkuuden, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden suhteen. Mikäli tehokkuuden kritiikkiä koulutuksen toteutustapoihin esiintyy, on tämä kritiikki yleisluontoista ja kaikkia järjestöjä koskevaa. Näitä kriittisiä havaintoja on muutamia.

4.2.3 Koulutustoiminnan tarkoituksenmukaisuus

Koulutuksen tarkoituksenmukaisuuden analysoimiseksi kaikki toimijat (SPEK, NKL, SPPL ja SSPL) keräävät koulutustoiminnastaan välitöntä palautetta (joko itse tai OKRY:n kautta), joka kohdistuu välittömästi koulutuksen hyötyyn tai käytännön järjestelyjen toimivuuteen. Palaute on pääasiassa myönteistä. Kriittinen palaute liittyy usein käytännön järjestelyihin. Eräät haastateltavista nostavatkin ongelmaksi sen, että koulutuksista ei seurata paljoakaan tietoa jälkepäin (esim. kokemusta siitä, miten osallistujat arvioivat itse oman osaamisen lisääntymistä tai esim. miten

palopäällystö voisi arvioida osaamistasoa tällöin järjestöjen toteuttaman koulutuksen vaikutuksia erilaisilla arviointimenetelmillä).

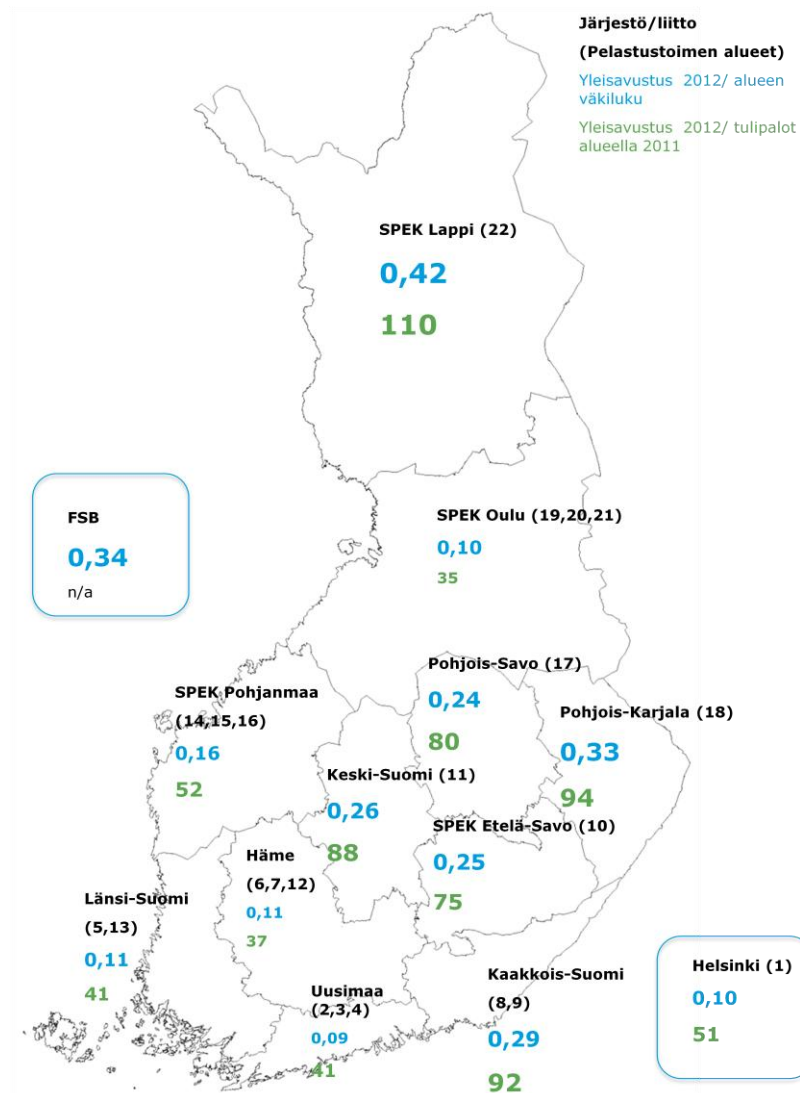
Jokaisella yleisavustusta saavalla järjestöllä on omaan toimintaansa ja toiminnan suunnitteluun perustuvat tavat kerätä jäsenistönsä tarpeita koulutuksen, valistuksen ja palokuntatoiminnan suunnittelun tueksi:

- SPEKillä on useita erilaisia prosesseja jäsenistönsä osallistamiseen ja SPEKin strategiatyö on pitkäjänteistä
- Palopäällystöliitto kartoittaa jäsenistönsä tarpeita
- Nuohoojien keskusliiton toiminta perustuu koulutusjärjestelmän ylläpitämiseen ja kehittämiseen
- Koulutustoiminnasta valtaosa kerää palautetta

Järjestöjä rahoittavat muut toimijat, kuten OKRY ja RAY eivät koe osaavansa arvioida järjestöjen rahoittamien toimintojen organisointia tai vaikuttavuutta kovinkaan yksityiskohtaisesti. Yleisesti muut rahoittajat katsovat, että järjestöt toteuttavat rahoitettua toimintaa systemaattisesti ja tehokkaasti järjestöjen omista lähtökohdista.

4.2.4 Yleisavustuksen tasapuolisuus

Koulutustoiminnossa avustettava toiminta koetaan kohdistuvan sekä järjestöjen, pelastusjohtajien että muiden sidosryhmien näkökulmasta pääsääntöisesti tasapuolisesti. Kuviossa 7 on esitetty yleisavustuksen kohdentumista eri alueille suhteutettuna onnettomuuksien määrän ja välilukuun.



Kuvio 9. Yleisavustuksen kohdentuminen eri alueille väkilukuun ja tulipalojen määrään suhteutettuna.

Edellä esitetynanalyysin pohjalta voi todeta, että avustus **kohdistuu maantieteellisesti suhteellisen tasapuolisesti**. Tästä huolimatta arviointiaineistossa kohdistuu kriittisiä näkemyksiä sen suhteen, että SPEK:in koulutus kohdentuu liiaksi pääkaupunkiseudulle tai pelastusalueiden sisällä niille pelastusalueille, joiden sisällä on sekä keskuspaikkakuntia että haja-asutusalueita. Palopäällystöliiton ja Nuohoojien toteuttama koulutustoiminta nähdään pelastusjohtajien ja muiden sidosryhmien mielestä lähtökohtaisesti "valtakunnallisena".

Haastatteluaineistossa suurin kriittinen keskustelu liittyy SPEK-konsernin sisäisiin toimenpiteisiin avustusten edelleen jakamisessa. Käytännössä SPEK-konsernin eri toimijoille on osittain epäselvää se, millä perusteilla SPEK jakaa PSR:n myöntämät avustukset eteenpäin. Arvioitsijoille toimitettujen materiaalin valossa SPEK ei kuitenkaan puutu PSR:n tekemisiin esitettyihin rajauksiin.

SPEK-konsernin sisäistä yleisavustusten käyttöön liittyvää johtamista odotetaan haastatteluaineistossa kuitenkin vahvemmin sekä SPEK-ryhmän sisällä (pl. osa alueliitoista) että rahoittajien ja valtakunnan tason sidosryhmien toimesta.

4.2.5 Eri toimijoiden työnjako koulutustoiminnassa

Koulutustoiminnassa eri **toimijoiden työnjako** on suhteellisen selvä sekä haastatelluille järjestöille, valtaosalle pelastusjohtajista että muille sidosryhmille. Ne pelastusjohtajat, joilla ei

ole merkittäviä kytköksiä järjestöjen toimintaan suhtautuvat työnjakoon kriittisesti eivätkä tunnista järjestöjen eri profiileja tai roolia jäsenistönsä palvelijana. Tämä koskee koulutustoimintaa sekä muita myöhemmin tässä raportissa esitettäviä toimintoja.

Toiminnan päällekkäisyyksiä ei esiinny havaintojen mukaan koulutustoiminnassa "häiritsevästi". Käytännössä päällekkäisyyttä esiintyy joissakin hyvin yksittäisissä koulutukseen liittyvissä kysymyksissä tai vaikkapa ajankohtaisseminaareissa (haastateltavien on vaikea tässä yhteydessä erottaa koulutustilaisuuksia mahdollisista muista tilaisuuksista).

4.2.6 Koulutustoiminnan vaikutukset

Koulutustoiminnan **vaikutukset** ovat sekä järjestöjen itsensä että osan pelastusjohtajista näkökulmasta kohtuullisen merkittäviä. **SPEK:n** ylläpitämällä koulutusjärjestelmällä on kolme päävaikutusta, joista haastatteluissa ollaan suhteellisen samaa mieltä:

- Koulutusjärjestelmällä varmistetaan n. 14 600:n pelastustoimintaan osallistuvan sivutoimisen ja vapaaehtoisen sopimushenkilön koulutuksista). Sopimushenkilöstö osallistuu n. 70 % kaikista pelastusalan tehtävistä.
- Tämän lisäksi koulutustoiminnalla tuetaan n. 30 000 henkilön harrastustoimintaa, joskin pelastusjohtajien näkemysten mukaan toimintaa tulisi keskittää erityisesti niille alueille, joissa vapaaehtoisilla ja sivutoimisilla sekä sopimuspalokunnilla on suuri merkitystä itse pelastustehtävissä.
- Koulutusjärjestelmän kustannustehokkuus nähdään sen keskeisimmäksi vaikutukseksi osassa haastatteluja.

Koulutuksen vaikutusta mitataan tällä hetkellä suorittein, jossa koulutettavapäivien määrä on keskimäärin n. 20 000 vuodessa. Haastattelujen yhteydessä esitetään toiveita kahden tyyppisistä vaikuttavuuden mittareiden kehittämisestä. Ensinnäkin koulutuksen vaikutusten mittaamisesta kyselytutkimuksen voitaisiin toteuttaa vuosi tai kaksi koulutuksiin osallistumisten jälkeen. Toisaalta myös erityyppisten "tutkintojen käyttäminen" koulutuksen vaikutusten mittarina voisi auttaa koulutusjärjestelmän vaikuttavuuden hahmottamisessa.

Palopäällystöliiton koulutustoiminnan vaikutusten nähdään pelastusjohtajien näkemysten mukaan kohdentuvan pitkälti päällystöstä muodostuviin henkilöjäseniin. Pelastusjohtajien näkemysten mukaan keskeiset vaikutukset liittyvät monipuolisten koulutusten ja koulutusmateriaalien kautta saatuun uuteen tietotaitoon sekä koulutusten yhteydessä tapahtuvaan asiantuntijoiden tietovaihtoon ja verkottumiseen. Palopäällystöliiton koulutusten keskeisiksi ansioiksi nostetaan pelastusjohtajien näkemysten mukaan koulutusten monipuolisuus ja ajankohtaisuus, joka on näkemysten mukaan laajentunut kattamaan myös yhteiskunnan muita keskeisiä sidosryhmiä viime vuosien aikana. Erityisen hyvinä pidetään sosiaali- ja terveystoimien sektoreille suunnattuja turvallisuusviestinnän toimenpiteitä. Palopäällystöliiton materiaalityöntuotannon nähdään palvelevan hyvin pelastuslaitosten omaa toimintaa ja turvallisuusviestintää. Yleisavustuksella rahoitetun toiminnan lisäksi Palopäällystöliiton osalta nostettiin useassa haastattelussa esiin erityisavustuksella rahoitetut erilliset kehittämishankkeet (erityisesti ne, joissa on ollut mukana koulutuksellisia elementtejä).

Nuohoojien koulutusjärjestelmää toteutetaan yleisavustuksen turvin. Koulutus on oppisopimuskoulutusta ja se toteutetaan mestari-oppipoika-mallilla, jossa koulutuksesta vastaavat koulutusmestarit. Yhtenä haastatteluissa mainittuna erityisenä vaikutuksena on koulutuksen kustannustehokkuus, jossa kouluttaja on aina kerralla kaksi ja joista toinen kouluttaja toimii ilman korvausta.

Nuohoojien vuosittainen koulutusmäärä on hieman alle 2000 koulutettavapäivää. Näyttötutkintoja ei ole otettu vaikutusten seurannan kohteeksi. Haastatteluista pelastusjohtajista suurin osa on tyytyväisiä nuohoukseen, nuohoojien tasoon sekä mainitsevat, että nuohoojat toimivat usein myös valistajina. Tähän asiaan on haastattelujen mukaan pyritty kiinnittämään huomiota.

Nuohoojien keskusliitolla on myös periaatteessa kilpailija, Pirkanmaan ammattiopisto, jolla on myös tutkinnon vastaanotto-oikeudet. Tässä mielessä avustettava toiminto kilpailee teoreettisesti muun julkisrahoitteisen kanssa. Näyttötutkintojen valmistavan koulutuksen rahoitus ei varsinaisesti ole opetushallituksen intressissä, muuten kuin silloin, jos nuohoojien tutkintoja tulisi sisällöllisesti uudistaa tai kytkeä esim. ammatilliseen perusopetukseen. Sinänsä tämä on teoriassa mahdollista myös muissa toiminnoissa, kuten vapaaehtoisten ja sivutoimisten koulutuksessa, joissa järjestöjen tuottamia koulutuspalveluita voisivat tarjota myös esim. pelastusalan henkilökunnan omat yritykset.

Nuohoojien antama välitön palaute koulutuksesta on suhteellisen positiivista, mutta seurantaa ei varsinaisesti tehdä kyselyin tai muiden menetelmien avulla rajallisista resursseista johtuen. (esim. tarkastelemalla Nuohousalaa yritystoimintana tai tekemällä säännöllisiä jäsenkyselyjä tai koulutusryhmittäin kohdennettuja kyselyjä.

Vaikutuksia on tarkasteltu haastatteluissa palosuojelurahaston vaikuttavuustavoitteiden kautta, joita on tässä analyysissä yksinkertaistettu viiteen teemaan:

- a. Onnettomuuksien ehkäisyn tehostumiseen ja asumisen paloturvallisuuden parantumiseen
- b. Tietämyksen lisääntymiseen paloturvallisuusasioista
- c. Pelastustoimen palvelukykyyn
- d. Osaavan henkilöstön riittävyyteen
- e. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tiedontuotantoon pelastustoiminnan kehittämisen tueksi.

Eri toimijoiden näkemykset järjestöjen yleisavustettavien toimintojen vaikuttavuudesta vaihtelevat merkittävästi ja koulutustoiminnan vaikuttavuus näkyy positiivisia vaikutuksia tunnistavien pelastusjohtajien näkökulmista erityisesti kohdissa C ja D, jossa palokuntatoiminnan kautta vaikutetaan pelastustoimen palvelukykyyn sekä kohdassa d, jossa erilaisten koulutustoimintojen kautta vaikutetaan osaavan henkilöstön riittävyyteen. On huomattava, että aineistoissa on useita suuria pelastusalan toimijoita, jotka eivät näe lainkaan rahoitetulla koulutustoiminnalla olevan vaikuttavuutta.

Koulutustoiminnan vaikutuksia koskevat näkemykset on tiivistetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Avainhavainnot koulutustoiminnosta

Koulutustoiminta	Avainhavainnot
Tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> • Avainhavainnot vahvasti ristiriitaisia • SPEKin koulutusjärjestelmän tehokkuudesta voimakkaasti eriäviä näkemyksiä: Koulutuksen suunnitteluun ja hallintaan järjestöjen kautta kuluu suhteellisen paljon resursseja. • SPEKin ylläpitämä koulutusjärjestelmä SPEKin laskelmien mukaan huomattavasti kustannustehokkaampi kuin kuntien omana tuotantona tehty. • Yhä useampi pelastuslaitos suunnittelee vapaaehtoisen ja sivutoimisen koulutuksen toteutusta itse. • Muut koulutusmuodot organisoitu eri toimijoiden näkökulmasta tehokkaasti.
Taloudellisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Koulutustoiminnoissa rahoitettavien toimintojen rahoituslähteistä ovat PSR sekä Opintotoiminnan keskusliitto tai suorat palvelusopimukset pelastuslaitokset. • Toimijoilla on vahvasti eriäviä näkemyksiä koulutustoimintojen taloudellisuudesta ja siitä, miten samalla avustusmäärällä saataisiin enemmän aikaan: Keskeinen kehittämiskohde koske vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön koulutusjärjestelmän organisointia.
Tarkoituksenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Ks. edellä. • Lisäksi kaikilla järjestöillä on kohtuullisen systemaattiset tavat kerätä tietoa toimintojen suunnittelun tueksi.
Työnjaon toimivuus	<ul style="list-style-type: none"> • Työnjako järjestöjen välillä on määritelty kirjallisen sopimuksin • Merkittäviä päällekkäisyyksiä ei haastatteluhavaintojen mukaan esiinnyt • Eri koulutustoiminnot eivät merkittävästi kilpaile keskenään.

Toiminnan toteutuminen	<ul style="list-style-type: none"> Valtaosa vuosien 2010-2011 haetusta toiminnasta toteutuu suoritteiden tasolla n. 60 – 80 %.
Toiminnan alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> Koulutustoiminnalla koetaan olevan välillisiä vaikutuksia erityisesti pelastustoimen palvelukykyyn sekä osaavan henkilöstön riittävyyden varmistamiseen.

4.3 Valistus ja neuvonta

4.3.1 Valistus- ja neuvonta yleisesti

Valistus- ja neuvontatoimintaa toteuttavat kaikki yleisavustusta saavat toimijat. Valistus- ja neuvontatoiminta pitää sisällään erilaisia toimintamuotoja, joista suurin kustannuserä ovat materiaalityönto ja tapahtumat. Valistustoimintaa voi luonnehtia sisällöllisesti seuraavien kategorioiden mukaan

- Yleiseen näkyvyyden lisäämiseen tähtäävä toiminta (viestintämateriaalit, valtakunnalliset kampanjat, tilaisuudet ja messut)
- Kohdennetut valtakunnalliset kampanjat, joita toteutetaan alueella (esim. Nou Hätä, Päivä paloasemalla)
- Paikalliset ja alueelliset tapahtumat
- Jäsenistöön kohdistuva viestintä (nettisivut, lehdet jne.)

Taulukossa 5 on kuvattu tapahtumien määriä ja toimintoihin osallistuneita sekä järjestöjen itsensä arvioita toiminnan vaikutuksista perustuen PSR-raportointeihin.

Taulukko 5 Valistus- ja neuvontatoiminnon tuloksia järjestöittäin (T = tapahtumien lukumäärä, O = osallistujien lukumäärä, KP = koulutettavapäivien määrä)

Järjestö	YA 2011	Tulos (PSR:n raportointi)	T	O	KP
SPEK	693 857 (2012)	Liitot osallistuivat monien tapahtumien järjestelyihin. Nou Hätä! -kampanjassa liittojen rooli on keskeinen aluekilpailuissa. Muita paljon toteutettuja tapahtumia olivat Päivä Paloasemalla ja 112-päivä. Toiminnallisuus tapahtumissa on lisääntynyt. Tekemällä oppiminen varmasti parantaa tapahtumien vaikuttavuutta	2992	6532730	-
NKL	70000	Nuohoojat lehteä julkaistiin suunniteltu määrä. Tiedotustilaisuuksia järjestettiin myös suunnitelman mukaan tilaisuuksien yhteydessä. Suunnitelma: 4 lehteä; toteuma: 4 lehteä	9	9	-
SSPL	Yhteensä 40 000 (ei eritelty toiminnoittain)	Tulokset ovat perustan luontia.	n/a	n/a	n/a

Järjestön arvio vaikutuksista

Toiminta on ollut perustan luontia ja vaikutustavoitteissa ollaan aivan alussa.

SPPL	45000	Liitto teki kiinteää yhteistyötä kumppanuusverkoston turvallisuusviestintäryhmän kanssa ja järjesti turvallisuusviestijöille mm. kansainvälisen turvallisuusviestintäseminaarin. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten koulutusmateriaalia ryhdyttiin uudistamaan. Media- ja sesonkitiedottamista hoidettiin vakiintuneesti yhteistyössä alan viranomais- ja järjestötoimijoiden kesken. Liitto osallistui mm. Educaan, FinnSec-messuille ja muutamiin opetusalan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon näyttelytapahtumiin. Arvioimme, että oman turvallisuusviestintämme avulla ja mm. em. toimenpitein turvallisuusviestijät pystyvät parantamaan kotien, koulujen ja työpaikkojen paloturvallisuutta. Pelastuslaitosten sosiaalisen median ohjeistukset ja jalkauttamissuunnitelmat laadittiin osana ICT-kehityspäällikön hanketta ja hankkeen ohjaukseen osallistuivat alan toimijat laajasti	-	-	-
-------------	-------	--	---	---	---

Järjestön arvio vaikutuksista

Pelastustoimen ja keskeisten kohderyhmien (mm. oppilaitosten) välinen turvallisuusviestintäyhteistyö on lisääntynyt. Kansainvälinen turvallisuusviestintäyhteistyö ja keskinäinen vuorovaikutus ja benchmarking käynnistyivät syksyn seminaarin myötä. "Työkalut" ovat helpottaneet turvallisuusviestijöiden työtä, ja aineistojen avulla turvallisuusosaaminen on lisääntynyt. Pitkällä tähtäimellä toimenpiteet tehostavat onnettomuuksien ehkäisyä ja myös asumisen paloturvallisuus on parantunut. Liiton oma neuvontavalmius ja asiantuntijaelimet ovat tukeneet pelastuslaitosten neuvontatyötä. Lisäksi erityisavustuksen turvin toteutettu ammatillisen osaamisen kehittämishanke on tukenut pelastuslaitosten tekemää turvallisuusviestintää

4.3.2 Tehokkuus, taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Valistus- ja neuvontatoiminnan tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta on haastatteluaineistossa ristiriitaisia näkemyksiä. Useiden pelastusjohtajien ja muiden sidosryhmien mielestä järjestöjen toteuttama valistus- ja neuvontatoiminta kohdistuu liiaksi järjestöjen sisälle (jäsenistö sekä järjestöjen sisäinen maailma) tai valtionhallinnon organisaatioihin (vaikuttamistyö jne.). Tehokkaimpina ja tarkoituksenmukaisina sekä samalla vaikuttavimpina keinoina aineistossa nähdään kolme toimintamallia:

1. Valtakunnalliset, mutta samalla alueellisesti räätälöitävät kampanjat (esimerkiksi Nou Hätä)
2. "Kotiin meneminen ja siellä tapahtuva valistustoiminta" (esimerkiksi SPEKin yhteistyö Asuntomessujen kanssa, erinäiset kotiturvallisuuteen liittyvät tapahtumat tai esimerkiksi Nuohoojien keskusliiton koulutuksen kehittäminen, jossa Nuohoojista on myös vähitellen tullut entistä enemmän "Valistajia").
3. Perinteisten toimialojen ylittämien (erityisesti Palopää turvallisuusfoorumit ja muut ajankohtaisaiheet)

Valtakunnallinen vaikuttamistyö (esimerkiksi rakennusmääräyksiin vaikuttaminen) ja yleinen varautuminen käsitellään raportin kohdassa "muu avustettava toiminta" (ks. 4.5.).

Valistus- ja neuvontamateriaalien kustannuksiin kohdistuu kriittisiä havaintoja siten, että osa materiaaleista on eri toimijoiden mielestä liian kalliita. Erinäistä materiaalia on siinä määrin paljon, että niiden yleisavustuksella kehitetyn osuuden hahmottaminen ei kuitenkaan ole ollut arviointiprosessin aikana täysin mahdollista.

Valistus- ja neuvontatoiminnasta valtaosa työpanoksesta kohdistuu joko yleiseen näkyvyyden lisäämiseen tähtäävä toiminta (viestintämateriaalit, valta-kunnalliset kampanjat, tilaisuudet ja

messut) tai kohdennettuihin kampanjointiin ja järjestöjen jäsenviestintään. Toiminnan taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden analyysissa valtaosa pelastusjohtajista ja sidosryhmistä näkee erityisesti valtakunnalliset kampanjat keskiössä. Kansalaisiin kohdistuvaa ja järjestö- sekä viranomaiskentästä ulospäin suuntautuvaa valistus- ja neuvontatoimintaa kaivataan joidenkin haastattelujen mukaan lisää.

4.3.3 Työnjaon toimivuus valistuksessa ja neuvonnassa

Työnjaon toimivuuteen liittyvissä haastatteluhavainnoissa esiintyy näkemys, jossa järjestöt kokevat, että valistus- ja neuvontatoiminnan työnjaon riittävän selkeäksi tehtyjen sopimusten perusteella. Pelastusjohtajien ja muiden sidosryhmien haastatteluissa korostuu näkemys, että työnjaon kehittämistarpeet liittyvät hyvin pitkälti juuri valistus- ja neuvontatoiminnan koordinointiin yhdessä pelastuslaitosten kanssa. Valistus- ja neuvontatoiminnassa on päällekkäisyyttä erityisesti erilaisten ajankohtaisseminaarien toteutuksen osalta. Päällekkäisyydet eivät kuitenkaan ole haastattelujen mukaan häiritseviä.

4.3.4 Valituksen ja neuvonnan vaikutukset

Vaikutusten analyysissä SPEKin valistus- ja neuvontatoiminnassa keskeisimmät vaikutukset liittyvät turvallisuustietoisuuden lisäämiseen erityisesti nuorilla. SPEKin valistus- ja neuvontakampanjoissa on sisäänrakennettu arviointi, jossa yleensä yli puolet viestin saajista toimii tavoitellun viestin mukaisesti.

Haastattelujen perusteella pelastusjohtajat nostavat edellä mainitut valtakunnalliset kampanjat tärkeimmäksi. Kampanjoiden suunnittelussa alueellinen kohdentaminen on kuitenkin tärkeää ja sitä myös tehdään.

SPEKn valistus- ja neuvontatoiminnasta odotetaan pelastusjohtajien toimesta vielä rohkeampaa yhteistä vaikuttamista yhdessä Palopäälystöliiton ja muiden toimijoiden kanssa. Haastatteluissa esitettyjen näkemysten mukaan SPEK voisi myös aktiivisemmin toimia kansallisessa vaikuttamistyössä politiikkoihin ja lainsäädännön kehittämiseen.

NKL on ryhtynyt hyödyntämään valistus- ja neuvontaan rahoitusta PSR:n aloitteesta. Valistus- ja neuvontatyötä seurataan mediaseurannan keinoin, jonka tulokset kertovat varsin hyvästä näkyvyyden kehityksestä. Yksittäisissä tapauksissa, jossa NKL on ollut osana laajempaa mediaseurantaa yhdessä muiden pelastusalan teemojen kanssa, NKL on esiintynyt edukseen. Useat haastateltavat nostavat esiin nuohousalalla tapahtuneen muutoksen, jossa nuohoojat toimivat entistä enemmän neuvojana/valistajana paloturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Palopäälystöliiton kohdalla heidän itsensä raportoima koordinoitutyö turvallisuusviestinnän yhteistyöstä sekä rooli turvallisuusviestinnän osaamisen lisäämisessä saa jonkin verran mainintoja haastatteluissa.

Sopimuspalokuntien koulutuksen vaikuttavuudessa sopimuspalokuntien liitto seuraa koulutuspalautetta ja koulutus on koettu pääasiassa positiiviseksi. Haastatteluaineistossa sopimuspalokuntien koulutusta ei juurikaan mainita, mikä kertoo lähinnä siitä, ettei toiminta näy aktiivisesti pelastusjohtajille, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Vaikutusten systemaattinen seuranta, esim. osallistujapalautteen voisi tuoda haastattelujen mukaan koulustoimintoa entistä enemmän näkyväksi.

Taulukko 6: Valistus- ja neuvontatoiminnon avainhavainnot

Valistus ja neuvonta	Avainhavainnot
Tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> Valistus- ja neuvontatoiminnan tapahtumien määrä on toteutunut. Valistus- ja neuvontatoimintaa toteutetaan järjestöjen kesken jo yhteistyössä, mutta siinä on edelleen kehittävää.
Taloudellisuus	<ul style="list-style-type: none"> Valistus- ja toiminnan suurimmat kustannuserät ovat materiaalituotanto sekä tapahtumien toteutus.

	<ul style="list-style-type: none"> Eri rahoituskanavat ovat hyödynnetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Valistus- ja neuvontatoiminnassa avustetun toiminnan koordinointi yhdessä pelastuslaitosten kanssa nähdään tärkeimmäksi keinoksi lisätä avustuksen taloudellista käyttöä.
Tarkoituksenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> Valistus- ja neuvontatoiminnasta kerätään vain vähän palautetta eikä sen vaikutusta ole pyritty mittaamaan. Avustus kohtelee valistus- ja neuvontatoiminnan osalta järjestöjä tasapuolisesti ja kaikki saavat avustusta toimintaan.
Työnjaon toimivuus	<ul style="list-style-type: none"> Valistus- ja neuvontatoimintaa toteutetaan järjestöjen kesken jo yhteistyössä, mutta siinä on edelleen kehittävää. Valistus- ja neuvontatoiminnan koordinointi yhdessä pelastuslaitosten kanssa on edelleen keskeinen.
Toiminnan toteutuminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoiteltu tapahtumien määrä on toteutunut Avustuksella rahoitetaan järjestöjen perusviestintää
Toiminnan alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> Aineistossa nousevat esiin pelastusalaan tukevat valtakunnalliset, mutta alueellisesti räätälöidyt kampanjat (Nou Hätä, Päivä Paloasemalla) Järjestöjen valtakunnallista näkyvyyttä ja ulospäin suuntautuvaan viestintään kaivataan haastatteluhavainnoissa lisää

4.4 Vapaaehtoisen palokuntatoiminnan edistäminen

4.4.1 Palokuntatoiminnan edistäminen yleisesti

Palokuntatoiminnan edistämiseksi PSR on myöntänyt yleisavustusta kahdelle toimijalle: Pelastusalan keskusjärjestölle sekä Sopimuspalokuntien liitolle. Palokuntatoiminnan edistämiseksi tehtävässä työssä on usein miten vapaaehtois- tai harrastuspohjalta toimivien tai sivutoimiston osaamisen ja toiminnan tukea, nuorisotyötä, naistyötä tai veteraanitoimintaa. Palokuntatoiminnan edistämisen keskeisiä toimintamuotoja ovat harjoitustoiminta, erilaiset tapahtumat sekä erityisesti palokuntanuorten leiritoiminta sekä koulutustoiminta (ks. palokuntakoulutus).

Taulukko 7: Palokuntatoiminnan edistämisen tuloksia 2011

Järjestö	YA 2011	Tulos (PSR:n raportointi)	T	O	KP
SPEK	1 147 492 (2012)	Useilla alueilla perustettiin uusia nuoriso, varhaisnuoriso-osastoja. Yhdellä alueella perustettiin jopa kaksi uutta palokuntaa. Veteraanitoiminta on käynnistynyt useilla alueilla.	3315	48654	74912
<i>Järjestön arvio vaikutuksista</i>					
Useat alueet ovat panostaneet nuorisotyön kehittämiseen, mikä on tuottanut tulosta. Tällä on suora vaikutus palokuntien hälytystoiminnan yllä-pitämiseen, mikä on onnistuneen nuorisotoiminnan keskeisin vaikuttavuus					
SSPL	Yhteensä 40000 (ei eritelty toimintoittain)	Perustan luontia - varsinaiset tulokset näkyvät myöhemmin.	n/a	n/a	n/a
<i>Järjestön arvio vaikutuksista</i>					
Perustan luontia, jossa vaikuttavuus näkyy vasta lähivuosina.					

4.4.2 Tehokkuus ja taloudellisuus

Palokuntatoiminnan edistämiseksi haastateltavat suhtautuvat realistisen varauksellisesti tehokkuuden analyysiin. Tässä yhteydessä puhutaan toiminnasta, jossa on kaikista eniten vapaaehtoistoiminnan elementtejä. Tällöin myös tehokkuuden vaatimuksia tulee suhteuttaa. Käytännössä nykyisen toimintatavan tehokkuuteen kohdistuu kaksi kritiikkiä.

Ensimmäinen kohdistuu siihen, että SPEK-keskusjärjestön hallintorakenteen katsotaan olevan suhteellisen raskas ja yleiskustannuksia vyörytetään kaikille toimintoille. Palokuntatoiminnan edistäminen puolestaan on toiminto, joka tuottaa SPEKissä tappiota ja jonne suurin osa avustettavasta toiminnasta kohdentuu. Tästä huolimatta haastateltavat kokevat, että palokuntatoiminnan edistämiseksi alueellinen työ, järjestötyön tuki ja palokuntatoiminnan edistäminen eivät aina ole riittävästi esillä (eli tuki alueilla tehtävälle työlle) huolimatta yleisavustuksesta sekä erillishankkeista.

SPEK:n alueliittojen näkökulmasta tehokkuuden haasteena nähdään kentällä rahoituksen epävarmuus ja hakemiskäytännöt. Tehokkuutta lisäävänä toimenpiteenä SPEK on ryhtynyt entistä paremmin hyödyntämään vapaaehtoisten ja aktiiviensa erilaista osaamista kentältä (toimivat erilaisten toimintamuotojen, esim. Naistyön kehittämisen johtajana jne.) sekä useiden alueliittojen välinen aktiivinen yhteistyö esim. leirien järjestämisessä.

4.4.3 Toiminnon tarkoituksenmukaisuus

Toiminnan **tarkoituksenmukaisuuden** analyysin näkökulmasta palokuntatoiminnan edistämiseksi toimintamuodot vaihtelevat alueittain, mutta toiminnan keskiössä ovat erityisesti leiritoiminta ja tähän liittyvä koulutustoiminta sekä muu palokuntien toiminnan tukeminen. Yleisavustusta käytetään erityisesti leirien toteutukseen. Erityisavustusta palokuntatoiminnan edistämistä tukeviin hankkeisiin (kuten HAKA-järjestelmä), joista kaikki eivät ole lunastaneet odotuksiaan. Palokuntanuorisotyössä eräät haastatelluista nostavat esiin, että toimintaa voitaisiin paremmin kohdentaa yhteiskunnallisesti ajankohtaisiin haasteisiin (vrt. Nuorten syrjäytymiskehitys) ja suunnitella toimintaa tästä näkökulmasta. Toiminnasta kerätään suullista palautetta molemmissa avustusta saavissa järjestöissä, mutta sen hyödyntäminen toimintamuotojen uudistamisessa on vielä osin puutteellista.

4.4.4 Palokuntatoiminnan edistämisen vaikutukset

Palokuntatoiminnan edistämisen **vaikutukset** nähdään lähes kaikissa haastatteluissa, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, keskeisenä. Kaikki haastateltavat nostavat palokuntatoiminnan edistämisen ja erityisesti nuorisotyön ja siihen liittyvän toimijamäärän sekä toimenpiteisiin osallistuvien määrän keskeiseksi tulokseksi / vaikutuksiksi. SPEK:n keskusjärjestössä toiminta keskittyy valtakunnalliseen kehitystyöhön, joka tukee pelastusliittojen ja alueiden työtä sekä mahdollistetaan toiminta.

Palokuntatyön vaikutukset vaihtelevat alueittain, jossa työn merkityksen näkevät erityisesti sellaiset pelastusjohtajat, joiden alueella vapaaehtoisten ja sivutoimisten henkilöiden merkitys pelastustehtävissä on merkittävä. Asia on käänteinen suuremmilla seuduilla ja erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön sekä sopimuspalokuntien rooli on vähäinen.

Palokuntatoiminnan eri muodoissa (esim. veteraani- ja naistoiminnassa) vaikutukset näkyvät niillä alueilla, joissa perinteitä näille toimintoille on. Muilla alueilla toimintojen osallistujamäärät ovat vähäisempiä. Palokuntatoiminnan edistämällä nähdään olevan suuri vaikutus sekä yleisessä turvallisuusvalistuksen lisäämisessä että kiinnostuksen herättämisessä palokuntatoimintaa kohtaan. Eräiden esimerkkien valossa esimerkiksi niillä, jotka tulevat palokuntaharrastuksen kautta kouluttautumaan ammattitoimintaan, on aivan erilaiset lähtökohdat koulutukseen.

Haastattelujen perusteella em. palokuntatoiminnan edistämisen ja vaikuttavuuden "elämäkaariajattelua" ei kuitenkaan ole vielä täysin tiedostettu / hyödynnetty järjestöjen ja toimijoiden piirissä.

Sopimuspalokuntien liitto tukee sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiä ja tarjoaa neuvontaa. Saatu suora suullinen palaute on pääasiassa positiivista, vaikka sitä ei systemaattisesti seurata. Vastaavasti palokuntatoiminnan edistämiseksi Sopimuspalokuntien liitto toimii asiantuntijana ja toteuttaa sekä asiantuntijalausuntoja että selvittää sopimuspalokuntien toimintaan liittyviä edellytyksiä. Haastatteluaineistossa on suhteellisen vähän mainintoja saavutetuista tuloksista ja

vaikutuksista. Osa pelastusjohtajista pitää kuitenkin hyvänä, että sopimuspalokunnilla on oma palokuntien toimintaedellytyksiä analysoiva taho.

Taulukko 8: Palokuntatoiminnan edistämisen avainhavainnot

Palokuntatoiminnan edistäminen	Avainhavainnot
Tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> Järjestö- ja aluelähtöinen toiminta, jossa tavoitetaan suuri määrä ihmisiä ja joka toimii perustana vapaaehtoisten ja sivutoimisten osaamisen huolehtimisesta Avustusten hakemisesta aiheutuva hallinnollinen työ koetaan alueliitoissa / yksiköissä raskaaksi ja tehokkuutta syöväksi. SPEK-konsernitasolla toiminto on suurin avustettava erä, mutta keskusjärjestötasolle kaivataan entistä enemmän keskitettyä alueellisen työn ohjausta.
Taloudellisuus	<ul style="list-style-type: none"> Yleisavustusta käytetään erityisesti leirien toteutukseen. Erityisavustusta palokuntatoiminnan edistämistä tukeviin hankkeisiin (kuten HAKA-järjestelmä), joista kaikki eivät ole lunastaneet odotuksiaan. Eri alueiden vahvuuksien parempi hyödyntäminen ja yhteistyö SPEK-konsernin kanssa mahdollistaisi sen, että samalla avustuksella saataisiin enemmän aikaan.
Tarkoituksenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> Toiminnasta kerätään suullista palautetta molemmissa avustusta saavissa järjestöissä, mutta sen hyödyntäminen toimintamuotojen uudistamisessa on vielä osin puutteellista
Toiminnan toteutuminen	<ul style="list-style-type: none"> Valtaosa vuosien 2010 ja 2011 toiminnoista on toteutunut suunnitellusti.
Toiminnan alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> Toiminnan nähdään vaikuttavan suoraan vapaaehtoisten ja sivutoimisten henkilöiden osaamisen lisäämiseen sekä turvaavan riittävää määrää vapaaehtoisista ja sivutoimista henkilöistä.

4.5 Muut yleisavustusrahoitteiset toiminnot

Tässä luvussa käsitellään SPEKin valistus- ja neuvontatoiminnassa asiantuntijatyypin työhön suuntautunutta toimintaa, Suomen palopäälystöliiton asiantuntija- ja kehittämistoimintaa sekä Palotutkimusraadin avustamista yleisavustuksella.

Sopimuspalokuntien liitto toteuttaa yleisavustuksella asiantuntija- ja kehittämistoimintaa (vuonna 2011 myönnetty summa oli n. 45 000 €). Painopisteinä tässä on liiton oma asiantuntijatoiminta, kansainvälinen toiminta sekä jäsenoiminta ja palopäälystö on osallisena avustuksen turvin lukuisissa eri työryhmissä (esim. vuonna 2011 noin 30 kpl). Jäsenoiminnalla puolestaan pyritään lisäämään palopäälystön ja muun jäsenistön sitoutumista pelastusalaan ja sen toimintaperiaatteisiin. Vuosien 2011 ja 2012 toiminta on toteutunut suunnitellusti.

Edellä esitetyn lisäksi SPEK-keskusjärjestö toteuttaa valistus- ja neuvontatoiminnan yhteydessä asiantuntijatoimintaa, joka kohdistuu lainsäädännön tai kansallisten toimenpiteiden valmisteluun, turvallisuusviestintään tai yleiseen varautumiseen. Tämä toiminta on toteutunut suunnitellusti, mutta haastatteluissa toimintaan suhtaudutaan ristiriitaisesti.

Ensinnäkin osa pelastusjohtajista sekä muista sidosryhmistä näkee toiminnan tärkeänä asiantuntijatoimintana, jota kukaan muu ei tekisi ja tätä tarvitaan edelleen lisää. Parhaimpina saavutuksina tästä on esitetty mukana oloa sellaisissa prosesseissa, joissa vaikutetaan esim. rakentamisen paloturvallisuuteen (esim. pakollinen sprinklaus tietyn tyypin uudisrakentamiseen).

Samanaikaisesti sama toiminta saa osakseen kriittisiä havaintoja sikäli, että toiminta keskittyy liiaksi pääkaupunkiseudulle ja SPEK-keskusjärjestön asiantuntijatuki ei näy riittävästi alueille. Toinen kritiikin kohde kohdistuu puolestaan vaikuttamistoiminnan sisältöihin (esim. kyseinen sprinkleriesimerkki, jota osa haastateltavista pitää sisällöllisesti vääränä).

Kaikkiaan näiden toimintojen vaikutuksia ei tunnisteta, eivätkä ne tällä hetkellä ole olemassa olevan aineiston perusteella havaittavissa. Haastatteluaineistossa kuitenkin nähdään, että asiantuntijatoiminta sekä osallistuminen alan t&k&i-toimintaan on luonteenomainen ”rooli” järjestöille, osana niiden yleisavustettua toimintaa mikäli ne huolehtivat riittävästä asiantuntemuksesta.

Palotutkimusraadin tehtävä on laaja-alaisen yhteistyön kautta edistää ja kehittää palotutkimusta Suomessa muun muassa selvittämällä tutkimustarvetta, seuraamalla alan kansainvälistä tutkimusta ja osallistamalla sitä koskevaan yhteistyöhön, tekemällä aloitteita tutkimusprojektien käynnistämiseksi, koordinoimalla tulipalojen ehkäisyä ja pelastustoimintaa edistävää tutkimustoimintaa, tiedottamalla sekä avustamalla tutkimusten toteuttamisessa ja tutkimustulosten soveltamisessa käytäntöön.

Palotutkimusraati saa toimintaansa yleisavustusta vuosittain n. 12 000 €. Viimeisen kahden vuoden toiminta on toteutunut suunnitellusti. Vuoden 2011 painopisteenä oli palotutkimuksen professuurin aikaan saaminen ja tätä on pyritty edistämään yhdessä Aalto yliopiston kanssa. Tämän lisäksi palotutkimuksen päivät ovat olleet palotutkimusraadin keskeinen toimintamuoto. Vuoden 2012 painopisteenä on lisäksi tiedon tuottaminen ja jakaminen. Raadissa on edustettuina alan toimijoita ml. aluepelastuspuoli. Palotutkimusraadin perusajatuksena on oman rajatun palotutkimuksen tutkimusalan koordinointi ja PSR:n rahoitus on mahdollistanut koko toiminnan toteuttamisen. Käytännössä vaikutuksena on yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen nousu palotutkimuksessa sekä tämän lisäksi tiettyjen teemojen esiin saaminen osana tutkimusta. Haastatteluaineistossa kovin harvat sidosryhmät pystyvät arvioimaan tai hahmottamaan palotutkimusraadin toimintaa. Sen rooli on jäänyt tietyn suppean toiminnan koordinoijaksi. Haastattelujen perusteella Palotutkimusraadin tausta rahoituksen tausta on historiallinen ja liittyy siihen, että ministeriö ei ole halunnut hoitaa tiettyä tehtävää. Haastatteluaineistossa puolestaan esiintyy runsaasti toiveita alan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan kehittämistä ja tätä aiotaan jatkossa myös viedä eteenpäin.

5. ANALYYSI YLEISAVUSTUSTEN VAIKUTTAVUUDESTA JA ESITETYISTÄ KEHITTÄMISIDEOISTA

Tässä luvussa käsitellään kokonaisanalyysin näkökulmasta läpileikkaavia havaintoja.

5.1 Keskeisiä läpileikkaavia havaintoja

5.1.1 Toiminnan tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus

Arviointiaineistossa näkemykset toiminnan tehokkuudesta vaihtelevat eri sidosryhmien välillä. (Itse)kriittisiä arvioita toiminnan tehostamismahdollisuuksiin esiintyy, vaikkakin toiminnan nähdään ylipäätään olevan suhteelliseen tehokasta ja hierarkioiden matalia. Yleisavustuksella organisoidun toiminnan tehokkuuden lisäämisen kehittämisideat esitetään jäljempänä (ks. luku 5.2.).

Eräs läpileikkaava teema liittyy avustusten aiheuttamaan hallinnollisen työn määrään. Hallinnollisen työn osuutta on järjestötyössä hankala erottaa, koska sitä ei tarkasti seurata eri toimijoiden tuntikirjanpidossa ja useat järjestöissä toteutettavat hallinnolliset tehtävät kuuluvat osaksi järjestötyötä. Hallinnolliseen työhön arvioidaan kuluvan 20–30 % työajasta. Hallinnollinen työ sisältää näissä arvioinnissa myös esim. alueliittojen perustyön sekä toiminnan suunnittelun (esim. aikataulujen järjestelyn). Alueliittojen ja keskusjärjestöjen yhteinen jaettu näkemys on, että PSR:n haku- ja raportointikäytäntöihin käytettävä hallinnollisen työn määrä on lisääntynyt.

Tarkasteltaessa PSR:n avustuksen hakemus- ja maksatuslomakkeita voidaan nähdä, että osa niistä on rakenteeltaan kohtuullisen monimutkaisia. Vaihtoehtoinen tapa olisi se, että talouden toteumatiedot pystyttäisiin saamaan suoraan toimijoiden järjestelmistä, mikä olisi tässä tapauksessa mahdollista ainoastaan yhden avustuksen saajan kohdalla. Hakemus- ja maksatusprosesseja voi verrata ainoastaan muihin rahoittajiin. Mikäli vertailukohtaksi otetaan Raha-automaattiyhdistys (RAY), on haastatteluhavaintojen mukaan rahoituksen hakeminen ja maksatus PSR:n yleisavustuksen osalta hieman työläämpää kuin RAY:n osalta. Mikäli vertailukohtana on esimerkiksi EU-rahoituksen hakeminen (esim. ESR-rahoitus) ovat PSR:n käytännöt huomattavasti yksinkertaisempia.

Lisäksi arviointiaineistossa esiintyy jonkin verran ns. yleiskriittisiä näkemyksiä, jotka eivät suoranaisesti liity yleisavustukseen, vaan järjestöjen toimintaan yleensä, näistä voidaan esimerkkinä mainita:

- Useat toimijat näkevät, että avustuksen käytön tehokkuutta ja taloudellisuutta lisäisi erityisesti keskusjärjestöjen tilojen yhteinen kehittäminen ja yhtenäistäminen vaikkakaan rahastolle ei katsota olevan tässä roolia.
- SPEKin järjestön sisäiseen tehokkuuden ja taloudellisuuden arviointiin kohdistuu runsaasti odotuksia:
 - Hallinnollisen henkilöstön vähentäminen keskusjärjestöstä ja alueiden vastuun lisääntyminen
 - SPEK:in alueiden ohjaaminen suuntaan, että alueyksikkö ja –liittorakenne vastaisi paremmin pelastuslaitoksia sekä SPEKin ns. työnantajamallin laajentaminen

Arviointitoimeksiannon näkökulmasta relevantein tästä kritiikistä on ns. yleiskustannusten vyöryttäminen. Suuret järjestöt vyöryttävät yleiskustannuksia kullekin toiminnolle sen perusteella, miten niihin *arvioidaan* käytettävän vuotuista työaikaa. Tämä arvio ei välttämättä vastaa kyseiseen toimintoon käytettävää työpanosta. Tämä tarkoittaa sitä, että isojen hakijoiden hallintorakenteet voivat tuoda ”ylimääräisiä” kustannuksia esisijaisesti yleisavustuksella rahoitettaville toiminnolle.

Toinen trendi, joka esiintyy vahvasti haastatteluaineistossa, viiteryhmästä riippumatta, on järjestöissä esiintyvä ”tarve kasvaa organisaatioina”. Tämä tarkoittaa sitä, että järjestöjen oma

jäsenistö sekä muut sidosryhmät suhtautuvat kriittisesti tarpeeseen suunnitella toimintaa saatavilla olevan rahoituksen pohjalta (ei ainoastaan kentän tarpeiden pohjalta).

Kolmantena teemana arvioinnissa tarkasteltiin henkilöstömäärän ja yleisavustuksen välistä yhteyttä (ks. taulukko 7) eli yleisavustuksen suhdetta järjestöjen toimihenkilömäärään. NKL:n erottumista selittää sen avustetun toiminnan selkeä fokus ammatillisen täydennyskoulutuksen ylläpitäjänä ja toteuttajana.

Taulukko 9 Yleisavustus suhteessa henkilöstömäärään

Toimija	Yleisavustus 2011	Toimihenkilöt 2011 (ei sis. tilintarkastajia)	Yleisavustus/toimihenkilöt
SPEK (sis. Alueliitot)	1863000	59	31576
FSB	96000	3	32000
Helpe	59000	3	19667
Häme	90000	3	30000
Kaspeli	88000	3	29333
Keski-Suomi	68500	2	34250
Länsi-Suomi*	151000	5	30200
Pohjois-Karjala	53000	1	53000
Pohjois-Savo	57000	2	28500
UPL	86000	5	17200
NKL	177000	3	59000
SPPL	310000	8,5	36471
SSPL	40000	1	40000

5.1.2 Avustusinstrumentin rooli järjestöjen välisen yhteistyön edistämiseksi

Yleisavustus on useille järjestöistä merkittävä ja keskeinen toiminnan rahoituslähde. Järjestöjen laskentatavasta riippuen yleisavustuksen rooli on 20–40 % järjestöjen kokonaisrahoituksesta. SPEK-ryhmän oman analyysin perusteella yleisavustuksen osuus (niissä toiminnoissa), joita yleisrahoituksella rahoitetaan on n. 40 %. Erityisen merkittävä yleisavustus on useille pienistä alueliitoista (ei SPEKin alueyksiköt), Nuohoojien keskusjärjestölle sekä Sopimuspalokuntien liitolle.

Eri rahoituslähteet (toiminnan tuotot, RAY:n avustukset sekä OKRY:n koulutuksiin käytettävät avustukset) on hyödynnetty eri toimijoiden (sekä järjestöt että rahoittajat) mielestä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Eri sidosryhmillä on vahvasti erilaisia näkemyksiä siitä, saataisiinko samalla avustuksella enemmän aikaan, mikäli se kohdennettaisiin toisiin. Voimakkaimmin näkemyksiä esittävät osa pelastusjohtajista. Keskeisiksi uudelleenkohdentamisen vaihtoehtoiksi nähdään:

- Koulutusjärjestelmän kehittäminen siten, että sen päävastuu siirtyisi pelastustoimeen tilanteessa, jossa pelastustoimen henkilöstö ikääntyy ja osaavalle henkilöstölle voitaisiin entistä enemmän siirtää koulutuksellisia tehtäviä. Tämän katsotaan tuovan mukanaan puolestaan kustannuspaineita, koska nykyisen koulutusjärjestelmän kustannushyödyt menetetään (lisäkorvausten maksamattomuus).
- Toisaalta osa katsoo, että palokuntakoulutuksen ja palokuntatoiminnan kehittäminen tulisi keskittää niille alueille, joilla vapaaehtoinen ja sivutoiminen henkilöstö on erityinen edellytys pelastustoimen toimintakyvyn turvaamiselle.
- Yksi vaihtoehto on koulutuksen kehitysvastuun siirtäminen budjettirahoituksen piiriin. Koulutusten toteutusta ehdotetaan tällöin avattavaksi kilpailulle.

5.1.3 Rahaston yleis- ja erityisavustuksen keskinäinen rajanveto järjestöissä

Yleisavustusta saavista järjestöistä erityisavustusta saavia järjestöjä ovat SPEK (keskusjärjestö) sekä Palopäällystö liitto sekä Nuohousalan keskusliitto (2011). Erityisavustusta käytetään haastattelujen sekä toimintakertomusten perusteella erilaisten kehitys- ja kokeilutoimenpiteiden

toteuttamiseen. Yleensä näiden tuotoksista osa siirtyy niihin toimintoihin, joihin myöhemmin haetaan yleisavustusta.

Yleisavustuksen ja muiden rahoitusmuotojen vertailussa yleisavustus on varsin tarkoin ohjattua, esim. RAY:n avustukseen verrattuna, ja kustannustyytit ovat hyvin yksityiskohtaisia. Sisällöllisesti tarkasteltaessa voitaisiin ajoittain erityisavustuksella tehtyjä toimintoja rahoittaa joidenkin toimijoiden mielestä myös yleisavustuksella (esim. tiedotus- ja viestintämateriaalin laadinta osana muuta toimintaa).

Yleis- ja erityisavustusten välinen ero näyttäytyy toimijoille selkeänä, mutta yleisavustusten varsin kohdennettu luonne on yksi selittävä tekijä edellä kuvattuun avustusmuotojen samankaltaisuuteen. Yleisavustusten, erityisavustusten ja muiden rahoituslähteiden käytön välistä rahoitusta suunnitellaan järjestöissä kohtuullisen systemaattisesti.

5.1.4 Avustuksen tasapuolisuus

Käytännössä kaikki yleisavustusta hakevat myös saavat yleisavustusta toimintaansa. Valtaosa kaikista haastateltavista kokee, että avustuskäytännöt ja prosessit kohtelevat eri avustuksen saajia tasapuolisesti. Suurin kriittinen keskustelu liittyy SPEK-keskusjärjestön ja alueliittojen väliseen keskusteluun, jossa eri sidosryhmille on epäselvää se, millä perusteella keskusjärjestö jakaa PSR:n avustuksen eteenpäin. Arvioitsijan käsityksen mukaan SPEK jakaa avustuksen eteenpäin sellaisenaan (myönnetty enimmäismäärä) ja useat sidosryhmät kaipaavat tähän ohjautuvuutta.

Toinen keskustelu liittyy siihen, että erityisesti alueliitot sekä osa pääkaupunkiseudun ulkopuolisista pelastusjohtajista kokevat, että toiminta on painottunut liiaksi pääkaupunkiseudulle tai tietyille alueille, kun se voisi paremmin kohdentua haja-asutusalueille, missä ei-vakinaisen henkilöstön rooli pelastustoiminnassa on suurempi.

5.1.5 Yleisavustuksen rooli uuden kehittämistä ja yhteistyötä kannustavana

Yleisavustuksen käyttökohteita ohjaavat Palosuojelurahaston painopisteet, kunkin avustuksen saajan tärkeinä pitämät painopisteet, perinteet sekä alueilla pelastuslaitosten tarpeet ja toimintatavat.

Yleisavustuksen omarahoitusosuus katetaan moninaisin keinoin. Osalle omarahoitusosuuden hankinta on helppoa. Omarahoitusosuuden kokoon juokseminen tuottaa järjestöjen palvelukokonaisuuteen erinäistä valistus-, koulutus- ja valmennustuotetta, joiden kysyntä, käytettävyys ja pitkäjänteisyys vaihtelevat. Varsinaisia yksityisten palvelujen kanssa kilpailevia palveluita ei juurikaan ole (lukuun ottamatta esim. yritysten varautumis- tai turvallisuussuunnitelmia). Tosin eräillä alueilla tämä on jo huomioitu yhtiöittämällä toimilla (Uusimaa).

Keskusjärjestöistä SPEK ja Palopäälystöliitto ovat solmineet kirjallisen yhteistyösopimuksen, jossa yhteistyön periaatteita on määritelty. Nuohoojat sekä Palopäälystöliitto toimivat omilla profiileillaan, mutta tarpeen vaatiessa yhteistyössä muiden kanssa. Esimerkkejä yhteistyöstä ovat vaikkapa yhteinen osallistuminen tiettyihin messutapahtumiin tai muut vastaavat.

SPEK:n ja SPEK:n alueyksiköiden sekä alueliittojen työnjako on sinänsä selkeä. Joissain yksityiskohdissa aluetoimijoiden ja keskusjärjestön välillä on eriäviä näkemyksiä tietyn toiminnan toteutuksesta, mutta tämä ei sinänsä liity PSR:n yleisavustukseen. Kuten aiemmin todettua, suurin osa sidosryhmistä kokee, että päällekkäisyyttä esimerkiksi erilaisissa ajankohtaistilaisuuksissa (esim. myrskytuhoihin varautuminen tmvs.) on jonkin verran, mutta ei häiritsevästi. Tietyillä alueilla, joissa toimii SPEKin alueosasto ja pelastuslaitoksella ja SPEK-keskusjärjestöllä on kiinteä yhteistyösuhde, koetaan alueliiton merkitys ja olemassaolo vähäisemmäksi. Tämä on kuitenkin enemmän poikkeus kuin sääntö.

Työnjako suhteessa alueellisiin pelastuslaitoksiin koetaan toimivan pelastuslaitosten näkökulmasta pääasiassa hyvin johtuen pelastuslaitosten suhteellisen vahvasta mahdollisuudesta

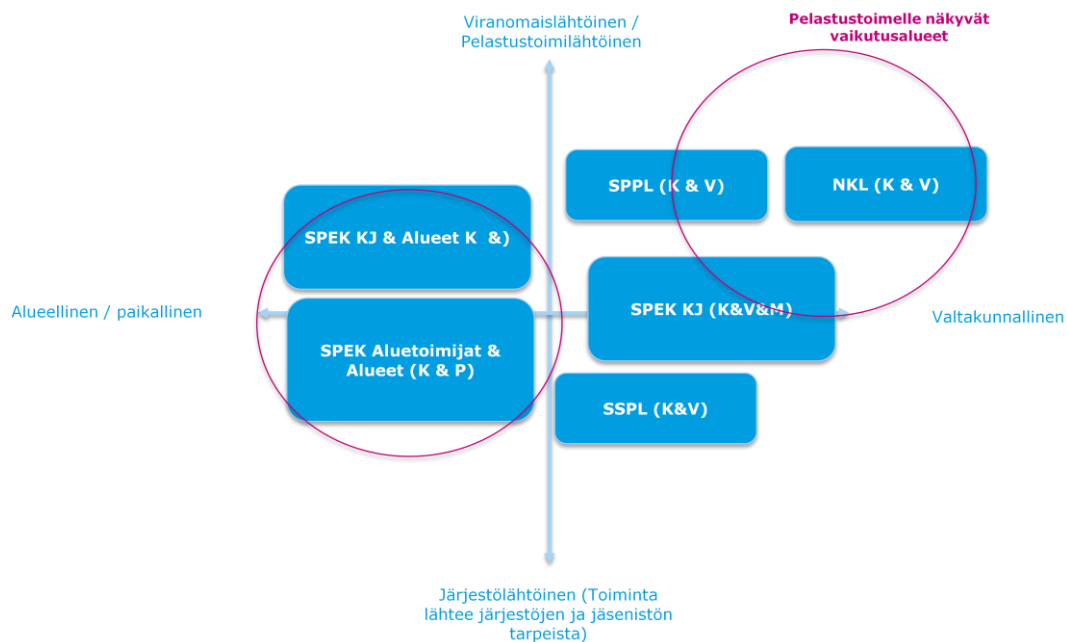
määritellä työnjaon painopisteitä. Arvioinnissa on kuultu myös pelastuslaitoksia, joiden näkökulmasta järjestöjen toteuttamalla työllä ei ole juurikaan merkitystä tai relevanssia toiminnan kohteen kannalta.

5.1.6 PSR:n yleisavustuksen rooli vaikuttavuustavoitteiden edistäjänä

Järjestöjen avustettujen toimintojen suorituskohtaiset tavoitteet toteutuvat kohtuullisen hyvin ja suoritteiden määrät ovat usein pysyneet ennallaan tai kasvaneet esim. vuodesta 2008. Järjestöt, pelastusjohtajat sekä muut sidosryhmät pitävät toimintaan osallistuvien määrää kohtuullisen suurena.

Eryteisesti palokuntatoiminnan edistämässä ja nuorisotyössä kokonaisvolyymien säilyminen nykyiselläkin tasolla on nähty tärkeäksi – ottaen huomioon, että nuorista ja heidän harrastuksistaan kilpaillaan erityisen paljon. Toiminnan toteutumatta jääminen viittaa usein vajavaisiin osallistujamääriin koulutustoiminnossa, jossa tiettyjä koulutuksia ei saada käyntiin. Osallistujatiedon analyysin taso vaihtelee toimijoittain ja osa näkee erilaisen koulutustarjonnan määrän varsin suurena.

Arvioinnissa yhtenä keskeisenä kuultavana tahona ovat olleet pelastusalan välittömät toimijat sekä valtakunnallisesta alan kehittämisestä vastaavien työryhmien puheenjohtajat ja muut valtakunnalliset sidosryhmät. Kuviossa 10 on analysoitu, mitkä osa-alueet järjestöjen toiminnasta näkyvät joko alueellisella tai paikallisella tasolla pelastusosalalle. On huomattava, että läheskään kaikki toiminnot, kuten SPEK-keskusjärjestön toiminta pelastusalan ylittävissä työryhmissä, eivät näy haastatteluhavaintojen mukaan pelastusosalalle.

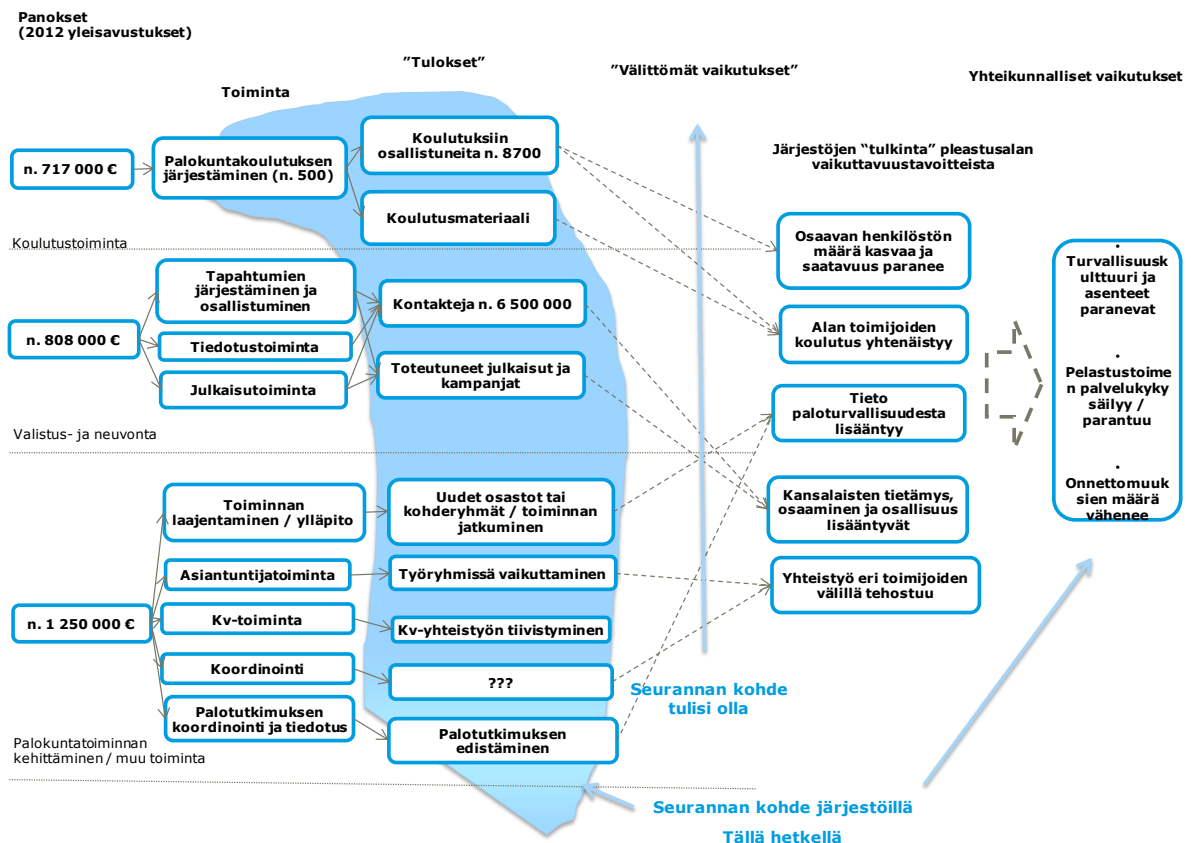


Kuvio 10. Pelastusjohtajille näkyvät vaikuttamisalueet ja toiminnan luonne

Järjestöt mittaavat pääasiassa suoritetaso informaatiota. Järjestöistä vain harvat ovat ryhtyneet mittaamaan toimintojen välittömiä tuloksia tai vaikutuksia. Esim. valistus- ja neuvontatoiminnassa mitataan pääasiassa jaetun materiaalin määrää.

Pelastusosalalla ei ole muuten selvitetty toiminnan vaikuttavuutta (vrt. esim. ehkäisevän päihdetyön vaikuttavuustutkimus). Alalta puuttuu sellainen tutkimus- ja kehitystoiminta, joka mahdollistaisi eri tyyppiseen tutkimustoimintaan nojautumisen ja omien interventioiden tuloksellisuuden ja vaikutusten perustelun / vertailun tähän toimintaan (vertaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysala).

Osittain tätä selittää se, että PSR:n nykyinen strategia ja siihen liittyvät vaikuttavuustavoitteet eivät näydy ”rahastostrategiana” vaan ovat osa pelastusalan tavoitteenasettelua. Näiden lisäksi järjestöillä saattaa olla omia alaa täydentäviä tavoitteitaan, joihin yleisavustusrahoitteinen toiminta pohjautuu. Näitä tavoitteita vasten kuviossa 9 on hahmotettu sitä, mihin järjestöjen seuranta järjestöjen itse hahmottamassa vaikutuslogiikassa asemoituu. Kuviossa on yksi kysymysmerkillä varustettu odotettu tulos, joka tarkoittaa sitä, että järjestöjen tähän toimintoon liittyvissä hakemuksissa on usein käytetty yleisavustusta palokuntatoiminnan edistämiseksi sekä erityisesti muussa toiminnassa erilaisten asioiden koordinoititehtäviin, mutta näiden tehtävien odotettuja tuloksia ei ole eksplisiittisesti esitetty. Tavoitteenasettelussa on siis tältä osin selkeytettävää.



Kuvio 11. Yleisavustusten vaikutuslogiikka (rekonstruoitu järjestöjen yleisavustusraportoinnissa 2010-2012 ilmoittaminen ’Vaikuttavuustaulukoihin’ ilmoittamien tavoitteiden pohjalta)

Esimerkkejä näistä ovat vaikkapa:

- Koulutuksiin osallistuneiden kokemus osaamisen kehittymisestä vuosi koulutuksen jälkeen (voidaan teknisesti mitata eri tavoin)
- Valistus- ja neuvontatoiminnan viestin yhteneväisyys (perustuen laadulliseen analyysiin)
- Valistus- ja neuvontamateriaaleja vastaanottaneiden kokemus siitä, mitä ajatuksia materiaalit ovat herättäneet (ajatusten peilaaminen ’odotettuun viestiin’).
- Järjestöjen tavoitteiden mukaisten lainsäädäntö- tai muiden viranomaisohjeiden määrä suhteessa järjestöjen mukana oloon kyseissä prosessissa
- Järjestöjen toimintoihin osallistuvien henkilöiden ”virtaus” elämänkaareissa
- Vaihtoehtoisesti toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten ja sopimuspalokuntalaisten kokemus osaamisen kehittymisestä (eri tavoin kyselytutkimusten kautta)
- Jne.

Tämän lisäksi vaikuttavuutta voi haastattelu- ja tausta-aineiston perusteella luonnehtia seuraavasti suhteessa Palosuojelurahaston omiin vaikuttavuustavoitteisiin:

Taulukko 10: Avainhavainnot suhteessa PSR:n vaikuttavuustavoitteisiin

Tavote	Läpileikkaavat havainnot
Palokuolemien määrän ja tulipaloihin liittyvien onnettomuuksien määrän väheneminen	<ul style="list-style-type: none"> Osa järjestöistä käyttää avainmittarina vaikka kyseessä on pitkän aikavälin tavoite, johon järjestöt osaltaan vaikuttavat. Aineistossa ei ole sinänsä tunnistettavissa esimerkkejä, etteivät järjestöjen toteuttamat toiminnot periaatteessa tukisi kyseistä vaikuttavuustavoitetta.
Hyvän paloturvallisuuskulttuurin kehittyminen	<ul style="list-style-type: none"> Tämän katsotaan tapahtuvan erityisesti palokuntatoiminnan edistämisen ja nuorisotyön kautta.
Paloturvallisuuden edistämiseen tähtäävien tietojen ja taitojen parantumista	<ul style="list-style-type: none"> Tämän katsotaan tapahtuvan erityisesti palokuntatoiminnan edistämisen ja nuorisotyön kautta, jossa järjestöjen toimenpiteet ovat keskeisessä asemassa.
Valistuksen ja neuvonnan tehostuminen	<ul style="list-style-type: none"> Valistus- ja neuvontatoiminnan tehostuminen ja koordinaatiot ovat edelleen haasteita toiminnalle.
Pelastustoimen palveluiden saatavuuden ja pelastushenkilöstön toimintakyvyn kehittämistä	<ul style="list-style-type: none"> Järjestöjen koulutustoiminnoilla katsotaan olevan tähän varsin iso merkitys. Yli puolet pelastusalueista suhtautuu tähän tavalla tai toisella positiivisesti. Tulevaisuudessa toimintamuotojen uudelleen organisointi on useiden pelastusalueiden näkökulmasta kuitenkin tarpeen erityisesti vapaaehtoisten ja sivutoimisen henkilöstön koulutuksessa.
Alaa hyödyttävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa	<ul style="list-style-type: none"> Rahoitus tapahtunut palotutkimusraadin kautta sekä erillisrahoituksella. Haastatteluhavaintojen perusteella yleisavustuksen merkitys tässä on ollut vähäinen.

5.2 Synteesi aineistossa esiintyvistä kehittämisideoista

5.2.1 Yleisavustus instrumenttina

Valtaosa haastatelluista toimijoista kokee nykyisen rahoitusinstrumentin keskeisten haasteiden kulminoituvan rahoituksen lyhytjänteisyyteen ja jälkimaksatuskäytänteisiin. Vuosittain tapahtuvien rahoituspäätösten ja rahoituksen hakemisen sijasta toivottaisiin, että rahoitus oli sidottu pidemmällä aikaperiodille – esimerkiksi 3-5 vuoden aikajänteelle.

Yleisavustuksen osalta ei ole haastattelujen perusteella tehty inflaatiotarkistuksia, mikä on käytännössä johtanut siihen, että saaduilla yleisavustuksilla ei ole pystytty ylläpitämään yleisten hintojen nousun vuoksi samantasoista toimintaa vuosittain. Huomiona tähän voidaan todeta, että 2008 tehtiin edellinen tarkistus.

Haastatteluissa nähdään, että pidempi rahoituskausi, jossa keskusjärjestöt yhdessä alueyksiköiden ja rahoittajan kanssa määrittävät pidemmälle aikaperiodille sidotulle kiinteällä rahoitukselle selkeät vaikuttavuusindikaattorit nykyisten toimenpide- ja tulos pohjaisten raportointien sijasta olisi nykyistä vuosittaista hakemiskäytäntöä tehokkaampi tapa rahoittaa toiminta. Samanaikaisesti katsotaan, että rahaston tulisi käynnistää myös yhteinen kehittämishanke, jossa mietittäisiin asetetuille painopisteille soveltuvia mittareita, jotka voisivat muodostua sekä kansallisen tason mittareista että alueellisen tason seurantaindikaattoreista.

Useissa haastatteluista nykyisen tulos- ja tuotosperusteista raportointia kuvataan äärimmäisen hankalaksi ja vaikeaksi ja sen osalta koettu lisäarvo raportoitsijoiden osalta koetaan äärimmäisen vähäiseksi. Suurin osa toimijoista ilmoittaa, että he eivät hyödynnä raportoituja tietoja omassa toiminnassaan eivätkä myöskään saa raportointinsa vastineeksi systemaattisesti analysoituja tilastoja ja tietoja, joissa heidän omat suoritteensa olisi asetettu tarkasteluun muiden toimijoiden suoritteiden kanssa.

Eräissä näkemyksissä hakuvaiheesta todetaan, että yleisavustuksen rahoitusinstrumentin kehittämisessä se tulisi kytkeä suoraan osaksi järjestöjen omaa strategiaproessia (josta tuetaan tiettyjä toimintoja) ja raportointi tulisi tällöin järjestöjen omasta järjestelmästä.

5.2.2 Rahoitettujen toimintojen sisältöihin esitetyt kehittämisideat

Toimintojen kehittäminen niin, että järjestöjen määrittämien kehittämispainopisteiden vastuita voitaisiin jakaa myös alueellisille toimijoille, edellyttäisi vastaavasti kehittämisresurssien allokointia. Käytännössä myös alueelliset toimijat voisivat ottaa suuremman roolin tiettyyn teemaan tai painopisteeseen liittyvästä valtakunnallisen tason kehittämisestä. Tämä edellyttäisi kuitenkin sopimuksellista työnjakoa keskusjärjestön ja alueyksiköiden välillä.

Palokuntakoulutuksessa vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön perus- ja täydennyskoulutuksen uudelleenorganisointi on asia, johon toivotaan eniten muutosta. Aineistossa esiintyvät vaihtoehdot ovat:

- Vaihtoehto 1: Järjestöjen toteuttama koulutus (osa rahoitettu yleisavustuksella, osa ei).
- Vaihtoehto 2: Järjestöjen rooli pääasiassa keskittäminen pääasiassa koulutuksen kehittäjä- ja asiantuntijaorganisaatioksi: Tämä tarkoittaisi sitä, että pelastuslaitokset entistä enemmän toteuttaisivat koulutuksen itse ja Pelastusalan keskusjärjestö toimisi koulutusaineiston suunnittelussa ja kehittämisessä ja materiaalikustannuksia pienennettäisiin yleisavustuksen keinoin.
- Vaihtoehto 3: Järjestöjen roolin pienentäminen:
 - Variantti 3.1. Pelastuslaitokset suunnittelevat ja toteuttavat koulutukset itse tai hankkivat ne kilpailuilta markkinoilta
 - Variantti 3.2. Pelastusopiston roolia koulutuksen kehittäjänä vahvistetaan.

Valistus- ja neuvontatoiminnassa laajat ja valtakunnalliset kampanjat nähdään keskeiseksi kehittämisideaksi. Eräät pelastuslaitoksista toivot entistä aktiivisempaa otetta järjestöiltä erityisesti kansalaisten suuntaan. Tämän lisäksi osa näkee, että vapaapalokuntien roolin lisääminen alueellisessa turvallisuusviestinnässä ja ennaltaehkäisevässä toiminnassa tulisi lisätä, jolloin alueliittojen roolia VPKiden tukena tulisi vahvistaa (näkemykset vaihtelevat alueittain). Vastaavasti osa pelastuslaitoksista haluaisi keskittää alueellisen ja paikallisen turvallisuusviestinnän itselleen.

SPEK keskusjärjestön toivotaan entisestään kehittävän järjestöpalveluita ja palokuntatoiminnan tukipalveluita ja tähän liittyen kehittää HAKA-rekisterin käyttöön ja hyödyntämiseen aktiivisia intensiivirakenteita. Hyviä esimerkkejä vapaaehtoistoiminnan ammatillisesta ohjauksesta ja tukipalveluista sekä tuon toiminnan vaikuttavuuden mittaamisesta olisi haastattelujen mukaan löydettävissä muista järjestöistä.

5.2.3 PSR:n toimintaa koskevat kehittämistoiveet (yleisesti)

Osa toimijoista, erityisesti pelastusjohtajista, näkee, että PSR:n tulisi strategiassaan keskittyä määrittämään rahoituksen painopisteitä ja tuloksia, eikä ottaa kantaa toiminnan yksityiskohtaiseen organisointiin liittyviä kysymyksiä. Ratkaisuna pitäisi hakea yhteistä pohdintaa sellaisten vaikuttavuusmittareiden kehittämiseen, jotka olisi sidottu rahoituksen myötä nykyistä pidemmälle aikaperiodille.

Nykymuotoinen raportointi koetaan usein äärimmäisen turhauttavaksi ja byrokraattiseksi. Keskeistä on se, että raportoitavia asioita on aivan liikaa, raportointisykli on liian tiheä eikä raportoinnista ei koeta saavutettavan mitään hyötyä oman toiminnan kehittämiseksi. Ongelmaksi koetaan myös raportoinnin läpinäkymättömyys eli raportoiduista tiedoista ei saada palautetta eikä niistä toimiteta asianosaisille koosteita ja vertailutietoja.

Yleisavustusten avustuspäätösten perusteiden selvittäminen (miksi jotkut tietyt menot ovat ei-hyväksyttäviä – eli ei-lisäarvoa tuottavien palvelutarjoajien kustannukset) näyttävät epäselvänä joillekin toimijoille. Näiden analyysi ja selvittäminen hakijoiden suuntaan on varmasti paikallaan.

Ne toimijat, jotka joutuvat täyttämään varsinaiset hakemus- ja raportointilomakkeet, esittävät toiveita lomakkeiden rakenteiden yksinkertaistamisesta tai ainakin toimivuuden varmistamisesta (kaavakkeet, esim. tilityksissä ei aina toimi eli kaikkia kenttiä ei pysty muokkaamaan). Tämän palautteen käsittely on varmasti yksi nopeimmin ja helpoiten tehtävissä olevia toimenpiteitä.

Hankerahoituksessa huomioitava usean toimijan ja/tai hyödyntäjän mukanaolo aina hankehakemusvaiheessa erityisesti erityisavustusten kohdalla. Useissa haastatteluissa myös siihen, miten varmistetaan että järjestöjen toiminta kytkeytyy kiinteästi pelastusalan toimintaan tai siihen alaan, johon kyseinen haettu toiminta kohdentuu. Muilla järjestökentän rahoittajilla, esimerkiksi raha-automaattiyhdistyksellä on hankeavustuksissaan vaatimus esim. kumppanikuntien mukana olosta ja sitoutumisesta hankkeeseen.

5.2.4 Pelastusala ja järjestöjen toiminta

Pelastusalan järjestö rakenne

Arviointiaineistossa esiintyy voimakkaita näkemyksiä alan järjestökentän ohjaamisesta rahoittajan keinoin. Näitä teemoja esiintyy kolme:

1. SPEK:n ja SPPL:n voimakkaampi jalkautuminen alueille ja alueellisen toiminnan lisääntyminen näkyy toiveina useissa sekä pelastusjohtajien että aluejärjestöjen ja liittojen toiminnassa. Tämä voi tarkoittaa käytännössä valtakunnallisten toimenpiteiden aktiivisempaa toteutusta yhdessä alueiden kanssa (sekä pelastuslaitosten että järjestöjen) tai entistä parempaa "järjestöpalveluajattelun" ja "alueellisen toiminnan" strategian miettimistä kyseissä keskusjärjestöissä.

2. Useat pelastusjohtajat sekä valtakunnan tason sidosryhmät näkevät tärkeäksi alueliittojen alueiden kehittämisen siten, että ne vastaavat entistä paremmin pelastuslaitosten alueita. Tähän liittyy usein myös SPEKin sisällä alueliittojen yhdistäminen SPEK-keskusjärjestöön. Kaikissa analyysissä tiedostetaan järjestökentän itsenäisyys toimijoina, mutta samalla toivotaan rahoittajalta aktiivisempaa otetta ja tukea asiassa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esim. "alueliittojen rakennemuutoshankkeen" -rahoittamista.

3. Järjestökentän hallittu yhdistäminen keskusjärjestötasolla on esitetyistä ideoista kaikista monisyisin ja se mainitaan aineistossa varsin usein. Käytännössä tämä tarkoittaa sekä hallinnollista että operatiivista yhdistämistä ja tähän kehitysprosessiin ohjaamista järjestöjen tasolla. Tämä mahdollistaisi useiden nyt toteutettujen toimintojen uudelleenorganisoinnin ja toisi mahdollisuuden myös tilojen yhdistämiseen. Jälleen näkemysten esittäjät tiedostavat järjestökentän itsenäisyyden, mutta toivot rahoittajalta ohjaavaa otetta asiaan. Tällöin puhuttaisiin "järjestökentän rakennemuutoshankkeen" -toteutuksesta mikäli järjestöt olisivat siihen valmiit. Esitetyn idean varsinainen analyysi ei ole kuulunut toimeksiantoon, mutta nyt kaikille myönnettävä yleisavustus estää lähtökohtaisesti vastaavan keskustelun syntymisen.

Pelastusala yleisesti

Järjestöiltä toivotaan entistä tiiviimpää keskusteluyhteyttä ja työnjakoa suhteessa pelastuslaitoksiin ja niiden yhdyshenkilöverkostoon. Tämä toive esiintyy kaikissa haastatteluissa viiteryhmissä. Samassa yhteydessä mainitaan, että viimeisen kolmen vuoden aikana asiassa on tosin tapahtunut huomattavaa parannusta.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja tiedontuotannon rahoitusta kaivataan entistä enemmän, mutta rahoituksessa tulisi tällöin olla myös jalkauttamisen elementti (esim. pelastuslaitosten ja järjestöjen yhteiset hankkeet). Tämän liittyen sisällöllisesti kaivataan esim. riskianalyysin ja vastetutkimuksen kehittämistä tai mahdollisuutta tietojärjestelmien kehittämistoiminnan rahoitukseen pelastuslaitoksille.

Osa haastatelluista katsoo, että ennaltaehkäisevään työhön pitäisi panostaa nykyistä enemmän. Toimintaympäristö muuttuu siihen suuntaan, että kukaan muukaan ei tee sitä. Toiminta kuului ennen entistä enemmän vakuutusyhtiöiden repertuaariin, mutta on nyt jäänyt vähemmälle.

Rahaston muut avustukset

Arvioinnin näkemyksissä esiintyy voimakkaasti rakennuksiin kohdistuvista avustuksista luopuminen ("ei pidä rahoittaa seiniä") sekä pienkalustoinvestoinneista luopuminen, tilanteessa jossa pelastuslaitosten tulisi kyetä rahoittamaan VPKiden pienkalustohankinnat.

Toinen laajempi teema on raskaan kaluston rahoittaminen PSR-rahoituksella tilanteessa, jossa kaluston rahoitus jäi valtion budjetin ulkopuolelle. Asiasta keskustellaan jonkin verran arviointihavainnoissa.

6. ARVIOINNIN JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET

6.1 Arvioitsijan johtopäätökset

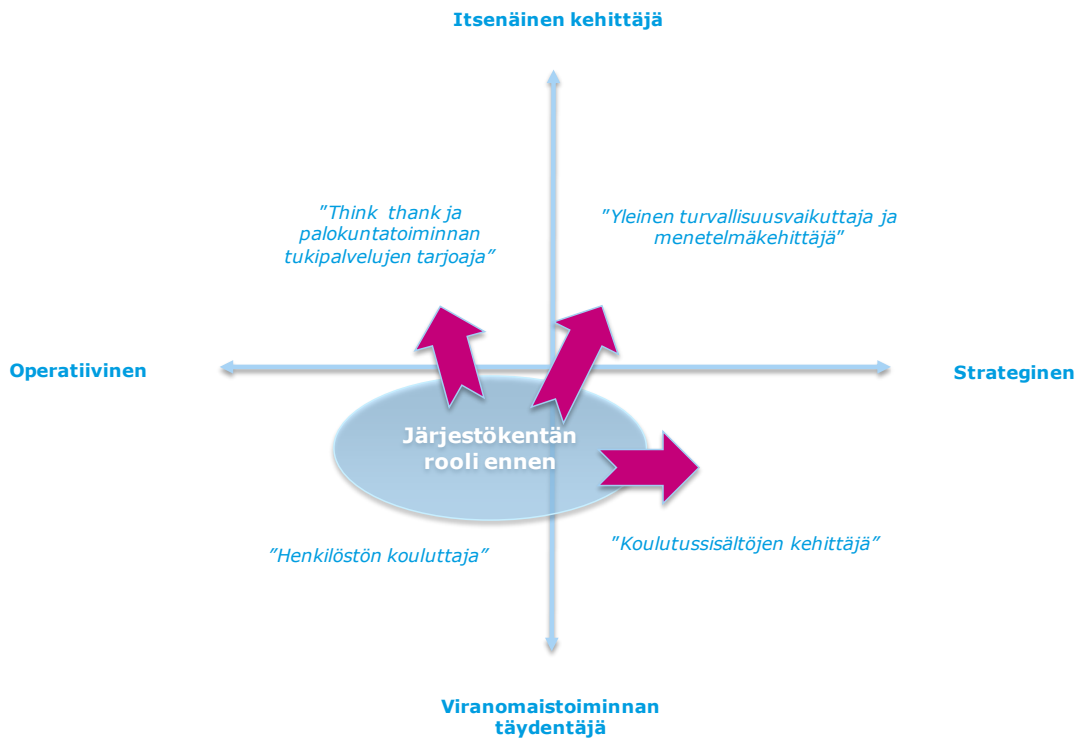
Arvioinnin konteksti ja järjestökentän roolin muutos

Pelastusala on kokenut merkittävän hallinnollisen ja rakenteellisen muutoksen alueellisiin pelastuslaitoksiin siirtymisen jälkeen. Pelastusalueet ovat hyvin erilaisia. pelastuslaitokset toimivat varsin itsenäisesti, mutta niiden yhteistyön lisääntyessä myös pelastusalan yhteiset tarpeet tulevat entistä paremmin esiin.

Järjestöjen rooli jäsenistönsä palvelijana ei ole merkittävästi muuttunut, mutta järjestöjen rooli pelastusalaan "täydentävänä", "tukevana" tai sen "kumppanina" on muuttunut taloudellisesti ja toiminnallisesti entistä vahvempien pelastuslaitosten muodostamisen myötä.

PSR:n yleisavustuksella on useita merkittäviä, valtakunnallisen tason positiivisia vaikutuksia: järjestökentän toiminnot täydentävät julkisen sektorin toimintoja kustannustehokkaammin kuin muilla tavoilla ja järjestökenttä kykenee välittämään turvallisuuteen liittyvää viestiä muita toimijoita laajemmin.

Yleisavustuksen vaikuttavuuden arvioinnissa heijastuu se, että eri toimijoilla on hyvin erilainen odotus siitä, mikä on järjestökentän rooli ja täten tämä heijastuu erilaisiin odotuksiin PSR:n yleisavustusten kohdentamisesta. Tätä roolia ja näkemysten erilaisuutta on kuvattu kuviossa 10.



Kuvio 12: Haastateltavien näkemys järjestöjen roolista ennen ja nyt

Haastateltavien näkemysten mukaan yleisavustuksilla rahoitetun toiminnan myös (koska toiminnalla rahoitetaan useita järjestöjen toimintoja) pelastusalan järjestökentän rooli on entisestään laajentunut: Riippuen järjestöstä tai pelastusalueesta, kaikkiin nelikentän osa-

alueisiin löytyy yleisavustuksella rahoitettuja toimintoja sekä näkemyksiä siitä tulisiko roolin olla siellä vaiko ei. Osaltaan tätä selittää se, että pelastusalan ja jäsenistön tavoitteisiin vastaamiseksi on jouduttu käyttämään lähes kaikkia saatavilla olevia keinoja.

Yleisavustuksen tehokkuus, taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Arvioitsijan näkemys seuraaviin arviointikysymyksiin

1. Onko olemassa olevat rahoituskanavat hyödynnetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
3. Onko avustuksen käyttö tehokasta?
9. Kohtelee avustus eri toimijoita tasapuolisesti?

Yleisavustus on tärkeä rahoitusinstrumentti järjestöille. Ilman yleisavustusta järjestöjen toiminta todennäköisesti muuttuisi merkittävästi. Järjestöt hyödyntävät eri rahoituskanavia kattavasti. Strategisella tasolla jonkin verran päällekkäistä rahoitusta esiintyy PSR:n ja Opintotoiminnan keskusliiton rahoittamissa toiminnoissa, mikäli PSR:n rahoituskriteerinä olisi tiukasti se, että ei rahoiteta toimintaa johon on saatavissa muuta rahoitusta.

Yleisavustusinstrumentti on nykyrakenteita säilyttävä ja ylläpitävä instrumentti, joka nimestään huolimatta on tarkan kohdennuksensa ja hakuprosessinsa vuoksi enemmänkin "kohdennettu vuosivastus" kuin todellinen yleisavustus. Tämä selittää järjestöjen kriittisen äänen suhteessa avustuksen haku- ja raportointikäytäntöihin.

Avustuksen käytön tehokkuuteen vaikuttava tekijä on avustuksen hakemisen- ja raportoinnin käytännöt. Avustus- ja raportointikäytäntöjä on rahaston historian aikana määrätietoisesti kehitetty. Nykyiset avustuksen hakemus- ja raportointikäytännöt ovat olleet voimassa hetken aikaa. Toiminnan raportointilomakkeet ovat varsin kattavia.

Avustuksen hakijat kokevat raportoinnin aiheuttaman hallinnollisen taakan suhteellisen suureksi varsinkin siitä saatavaan hyötyyn nähden. Tämä kertoo osin raportoinnista, mutta myös siitä, että se mitä raportoidaan, on vielä varsin epäselvää tai vajavaista. Raportoivat tahot eivät koe hyötyvänsä raportoinnista saatavasta informaatiosta ja haastatteluhavainnot ovat osin ristiriitaisia: Osa näkee raportoinnin oppimisprosessina ja koulutuskysymyksenä.

Ulkopuolisen arvioijan näkökulmasta käytännössä PSR:n raportointivaatimukset ovat useita muita rahoittajia vähäisemmät tai järjestöjen tähän prosessiin tuottama raportointi suppeampaa sekä laadullisesti vaihtelevampaa kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöjen omiin johtamistarkoituksiinsa tuottama tieto.

Yleisavustuksen myöntämisen tietyt periaatteet ja näihin liittyvä raportointi ("kaikki saavat", "kustannuksiin perustuva hakeminen") tekevät siitä olemassa olevaa toimintaa ylläpitävää, mutta samalla myös raskaan instrumentin.

Nykyinen yleisavustus kohtelee eri hakijoita siinä mielessä tasapuolisesti, että kaikki saavat rahoitusta samoin kriteerein. Mahdolliset kriittiset näkemykset liittyvät SPEKin alueliittojen epätietoisuuteen avustuksen eteenpäin jakamisen prosesseista. Alueellisesti yleisavustus on myös painottunut jonkin verran niille pelastusalueille, joissa on myös haja-asutusalueita.

Arvioitsijan näkemys seuraaviin arviointikysymyksiin

2. Onko toiminta organisoitu tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla?
4. Saataisiinko samalla avustuksella enemmän aikaa mikäli se kohdennettaisiin toisiin?
5. Olisiko olemassa muita tehokkaampia tai toimivampia tapoja järjestää avustuksella toteutettavia toimintoja?

Palokuntakoulutuksen kehittäminen

Avustustoiminnoista vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön perus- ja täydennyskoulutus sekä palokuntatoiminnan edistäminen nähdään aineistossa kansallisesti ”strategiseksi kysymykseksi”, jonka edelleen kehittäminen on tavoiteltavaa.

Vapaaehtoisen- ja sivutoimisen henkilöstön koulutusjärjestelmä on nykyään kohtuullisen kustannustehokas, joskin näkemykset siitä, miten koulutustoimintaa tulisi tulevaisuudessa kauttaaltaan organisoida, vaihtelevat merkittävästi (ks. 5.2.2.). Nykyisen hajautetun mallin näkökulmasta toiminnan yhtenäisempi kehittäminen yhdessä pelastuslaitosten kanssa johtaisi todennäköisesti entistä parempaan lopputulokseen. Arviointiaineisto ei sinänsä mahdollista eri mallien vahvuuksien ja heikkouksien analyysiä.

Järjestöjen palopäällystölle, sopimuspalokunnille tai muille toimijoille toteutettavat koulutukset ovat havaintojen mukaan tarpeellisia ja nykymuodossaan tehokkaita. Yleisavustuksen näkökulmasta relevantteja kohteita ovat täydennyskoulutus ja tapahtumat, joissa a.) koulutuksen sisältö rakentuu kentän tarpeista (näitä ei olisi muuten) tai b.) käsitellään tiettyjä erityisteemoja perinteiset hallinnonrajat ylittäen. Yleisavustuksella rahoitettujen koulutusten ja koulutukseen rinnastettavien tapahtumien määrää ei koeta liialliseksi tai päällekkäisyyttä häiritseväksi.

Nuohoojien koulutusjärjestelmän rahoittaminen yleisavustuksen turvin on ollut perusteltua vaihtoehdoisen rahoituksen puuttuessa. Yleisavustuksella rahoitetaan nuohoojien koulutuksessa toimintaa ja nuohoojien koulutuksella on myös kilpaileva toimija, jolla on näyttöjen myöntämisen oikeudet. Koulutusjärjestelmän haasteena on, että kyseessä on ammatillista täydennyskoulutusta, joka toteutetaan budjetin ulkopuolisen rahoituksen turvin.

Valistus ja neuvontatoiminta

Valistus- ja neuvontatoiminta on järjestöissä hyvin moninaista. Valistus- ja neuvontatoiminnan vaikutusten mittaamisesta esiintyy aineistossa kahta eriävää mielipidettä:

1. Valistus- ja neuvontatoiminnan vaikuttavuutta ei pitäisi mitata muuten, kuin siitä näkökulmasta, onko valistus- ja neuvontatoiminnan viesti tarpeeksi yhtenäinen
2. Valistus- ja neuvontatoiminnan vaikuttavuuden mittaamista tulisi kehittää nykyisten materiaalien jako/osallistuja/kävijämääräseurannan suhteen siitä yhtä astetta eteenpäin, esim. saadun materiaalin vaikutus valistettavan toimintaan tai esim. kansalaisgallupin kautta kysyä kansalaisten / kohderyhmien toiminnan muutosta ja syytä tämän toiminnan muutoksiin.

Yleisavustuksella toteutetun valistus- ja neuvontatoiminnan tehokkaimmat ja tarkoituksenmukaisimmat keinot ovat valtakunnallisesti koordinoitua laajat, mutta samalla alueellisesti räätälöitävät kampanjat. Yleisavustuksen käyttö myös yksittäisiin, hyvin paikallisiin tai temaattisiin (esim. nuohousalan profiilin nostaminen, sopimuspalokuntien viestintä) tarpeisiin on aineiston perusteella tarkoituksenmukaiselta.

Samanaikaisesti pelastuslaitoksilla on entistä enemmän resursseja ja mahdollisuuksia turvallisuusviestinnän alueelliseen ja paikalliseen tekemiseen. Tämä edellyttää jatkossa turvallisuusviestinnän entistä parempaa keskinäistä koordinaatiota ja vastuujakoa sekä jossain määrin alueellisen ja paikallisen turvallisuusviestinnän vastuun vahvistamista pelastuslaitoksissa.

Valistus- ja neuvontatoiminnan keskeinen haaste on sen valtakunnallisen koordinaation kehittymättömyys. Tämä näkyy esim. siinä, että pelastuslaitokset toteuttavat itse sellaisia nopeita kampanjoita, joita järjestöt eivät ehtisi yleisavustuksella toteuttaa sekä siinä, että arviointihavainnoissa esiintyy kriittisiä näkemyksiä erityisesti erilaisten ajankohtaistapahtumien määrään (esim. myrskytuhoihin liittyen).

Järjestöt toteuttavat yleisavustuksella myös laajempaa turvallisuusviestintään liittyvää poikkihallinnollista vaikuttamistoimintaa, jonka suhteen arvioinnin havainnot ovat ristiriitaisia. Toisaalta laaja-alainen ja aktiivinen, erityisesti ulospäin ja mediaan suuntautuva viestintä nähdään tärkeäksi ja positiiviseksi. Samanaikaisesti kritisoidaan sitä, että valistus- ja neuvontatoiminta on liiaksi keskittynyt sekä a.) pääkaupunkiseudulle että b.) hallinnon sisäiseen vaikuttamistoimintaan ja erilaisissa poikkihallinnollisissa foorumeissa mukana oloon.

Palokuntatoiminnan kehittäminen

Palokuntatoiminnan edistäminen ja erityisesti tähän liittyvä nuorisotyö on keskeinen avustuksilla toteutettava toiminnan muoto, joka tukee sekä väestön turvallisuustietoisuuden lisäämistä että vapaa- ja sivutoimisen henkilöstön saatavuutta myöhemmin tulevaisuudessa.

Palokuntatoiminnan kehittäminen eri alueilla painottuu hyvin pitkälti alueellisiin perinteisiin ja vahvuuksiin. Näiden vahvuuksien entistä parempi valtakunnallinen hyödyntäminen ja kehittäminen nähdään aineistossa edelleen tärkeiksi teemoiksi. Samanaikaisesti palokuntanuorisotyön sisältöihin kaivataan entistä laajempaa otetta, jossa nuorisotyöhön kytketään myös laajempia teemoja, kuten esimerkiksi nuorten syrjäytyminen.

Palokuntatoiminnan edistämisen toimintojen sisällöissä tehokkuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi keskeisiä kehittämiskohteita ovat valtakunnallisen vapaaehtoistoiminnan tuen vahvistaminen alueilla (erityisavustuksella rahoitettujen toimintojen käytön varmistaminen, kuten Haka-rekisteri), monivuotisten leiri- ja muun nuorisotyön kokonaisuuksien laadinta (ilman vuosittaista sykliä) sekä osittain myös uusien toimintamuotojen innovointi (vrt. naistyön kehittäminen, jossa keskitytään pääasiassa leiritoiminnan muonituksen järjestämiseen ja jonne toimijoiden houkuttelu on entistä vaikeampaa). Palokuntatoiminnan edistämässä koulutuksen ohella nuorisotyö ja VPK sekä sopimuspalokuntatoiminnan aktiivinen ylläpito alueilla, joissa VPK:t sekä sopimuspalokunnat ovat oikeasti toiminnallisesti mukana pelastustehtävissä, on keskeistä.

Muut toiminnot

Asiantuntija- ja kansainvälisen työn tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen on arvioinnin aineistossa vain vähän havaintoja. Valtakunnallinen asiantuntijatyö ja vaikuttaminen sekä kansainvälinen yhteistyö ovat alan kehittämisen näkökulmasta tärkeitä. Tällä hetkellä niiden osuus rahoituskokonaisuudesta on kuitenkin vähäinen eikä niitä nosteta erityisesti esiin pelastusalan näkemyksissä, vaikka ne ovat järjestöjen itsensä mielestä välttämättömiä.

Asiantuntijatoiminnan ja kansainvälisen yhteistyön rahoittaminen on yleisavustuksen näkökulmasta oleellista silloin, mikäli PSR aikoo jatkossa tukea järjestöjä kokonaisvaltaisesti alan "think thank" -tyyppisinä toimijoina.

Palosuojaelurahasto on myöntänyt yleisavustusta palotutkimusraadin toimintaan. Pelastusalan tutkimus-, kehitys ja innovaatiotoimintaan kaivataan lisää panostuksia arviointihaastatteluissa. Yksi esitetyistä visioista on, että palotutkimusraadin asemaa voitaisiin entisestään vahvistaa. Pelastusalan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa ollaan tulevaisuudessa selvittämässä edelleen, jolloin myös palotutkimusraadin asema analysoidaan tarkemmin. Palotutkimusraadin toiminta on sinänsä ollut tarpeellista, mutta mikäli pelastusalan tutkimukselle on syntymässä muita koordinaatiomekanismeja, ei palotutkimusraadin avustaminen ole enää yleisavustusten perusteiden mukaista.

Arvioitsijan näkemys seuraaviin arviointikysymyksiin

6. Onko rahaston avustuksella vääristäviä vaikutuksia esim. toiminnan järjestämistapoihin?
7. Ovatko eri osapuolet samaa mieltä toiminnan toteuttamistavoista ja kehittämistä vaativista seikoista?
8. Millainen on muiden rahoittajien näkemys yleisavustusta saavien järjestöjen nykyisestä toimintatavasta?
10. Kannustaako avustus kehittämään uutta vai estääkö uuden syntymistä?

11. Kannustaako avustus yhteistyön tekemistä toimijoiden välillä vai estääkö/hidastaako se sitä?
--

Vääristävät vaikutukset

Haastatteluaineistossa tunnistetaan vain hyvin vähän vääristäviä vaikutuksia toiminnan järjestämistapoihin. Vääristäviä vaikutuksia voidaan tunnistaa kolme. Ensinnäkin omarahoitusosuus luo järjestöjen toimintaan erilaisia neuvonta, koulutus- ja konsultointipalveluita, joista osalle voisi löytyä myös kaupallista kysyntää, osan kysyntä on puolestaan hyvin vaihtelevaa. Toisena vääristävänä teemana voidaan nähdä palokuntakoulutuksen toteuttaminen nyky muodossa, joka ainakin joidenkin analyysien mukaan voisi olla kilpailtavissa tai toteutettavissa toisin. Kolmantena vaikutuksena on nähtävissä omarahoitusosuudesta aiheutuvaa valumaa PSR-avustuksella kehitettyjen materiaalien hinnoitteluun, joka aiheuttaa kriittisiä havaintoja.

Yleisavustuksen kannustavuus uusiutumiseen ja yhteistyöhön

Yleisavustus on luonteeltaan toimintaa ylläpitävää ja tukevaa avustusta. Osa järjestöistä käyttää omien sanojensa mukaan yleisavustusta toiminnan kehittämiseen (toimintojen sisällä) ja tähän yleisavustus näyttää taipuvan. Sen sijaan toimintojen uudelleenorganisointia tai kokonaan uusien toimintamuotojen syntymistä, tai rakenteiden kehittämistä yleisavustuksen ei katsota tukevan. Toisaalta yleisavustuksen tiukat kriteerit, avustuksen hakemisen prosessin sekä raportoinnin katsotaan osittain vaikuttavan tähän.

Yleisavustuksessa ei ole tausta-analyysiin, haastatteluihin tai muuhun arviointiaineistoon liittyen noussut merkittäviä havaintoja siitä, että yleisavustus toisaalta hidastaisi tai toisaalta kannustaisi toimijoiden välistä yhteistyötä. Jäljempänä analysoidaan erilaisia muita avustusvaihtoehtoja, jotka mahdollistaisivat yhteistyötä entistä paremmin. Vastaavasti uuden tyyppisten tekemisten syntymiseen se tarjoaa mahdollisuuden, koska se antaa järjestöille vapauden suunnitella toimintaansa suhteellisen tarvelähtöisesti.

Muut rahoittajat, kuin PSR, eivät merkittävästi halua tai osaa arvioida PSR:n rahoittamia toimintoja. Arvioinnista välittyvä näkemys kuitenkin on, että verrattuna muihin näiden rahoittajien rahoittamiin toimintoihin, PSR:n rahoittamien järjestöjen toimintatavat ovat suunnitelmallisimpia.

Yleisavustuksen arvioinnissa on esitetty lukuisia näkökulmia siitä, miten saman avustuksen uudelleen kohdentamisella saataisiin enemmän aikaan. Näitä näkökulmia on kuvattu yllä toiminnoittain. Osa toteutettavista toimenpiteistä vaatisi järjestökentältä aktiivista otetta ja kehittämistä. Yleisavustusinstrumentin kehittäminen pitkäjänteisemmän teemarahoituksen suuntaan, nykyisen puhtaan yleisavustusrahoituksen asemasta, tarjoaisi rahastolle mahdollisuuden kohdentaa omaa rahoitustaan sellaisiin toimiin, jotta sillä saavutettaisiin entistä paremmin rahaston rahoituksen kannalta relevantteja tavoitteita. Tämä edellyttäisi kuitenkin myös rahaston oman tavoitteenasettelun kirkastamista sekä mahdollisesti valikointia.

6.2 Keskeiset kehittämissuositukset

PSR:n yleisavustuksen yleisarviointi liittyy tilanteeseen, jossa PSR on uudistamassa strategiaansa. Yleisavustus on yksi PSR:n avustusinstrumenteista. Yleisavustuksen vaikuttavuuden arviointi on perustunut järjestöjen itsensä raportoiimiin vaikutuksiin sekä pelastussektorin, eli pelastusjohtajien havaitsemiin vaikutusten muutoksiin. Useilla avustusta saavista järjestöistä olisi suhteellisen helppo kehittää oman toimintansa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta, sillä nyt seurattavat suoritetason indikaattorit eivät sitä täysin kuvasta.

Nykyisestä PSR:n raportoinnista ei aina käy ilmi, ovatko järjestöjen kuvaamat asiat tavoitetiloja (jokin mittari mitä voisi käyttää tulevaisuudessa) vai seurantaanko mittaria oikeasti osana oman toiminnan suunnittelua.

Teema: Vaikutusten mittaaminen ja arviointi

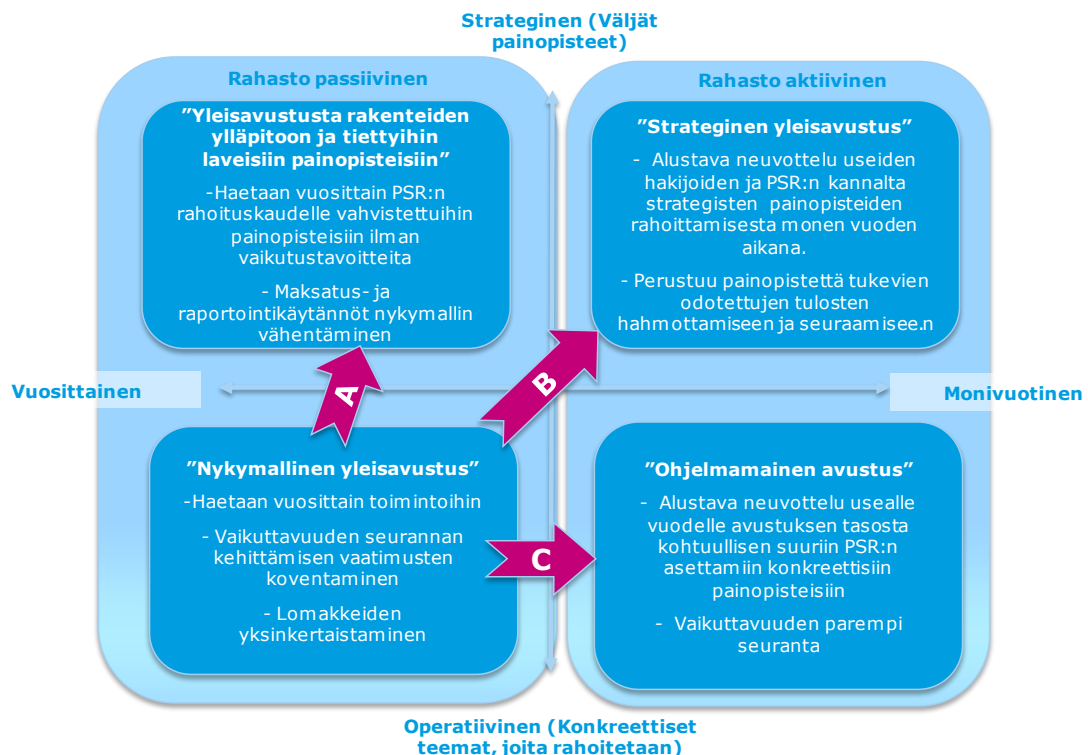
Suositus 1: PSR:n tulisi yhdessä järjestöjen kanssa määrätietoisesti kehittää vaikuttavuuden mittareita kuvaamaan entistä paremmin toiminnan välittömiä vaikutuksia (eli ns. välitöntä muutosta toiminnan kohteessa).

Suositus voidaan toteuttaa konkreettisesti kahdella tavalla:

- Varaamalla tietty osa yleisavustuksesta mittaamisen kehittämiseen, arviointiin ja raportointiin sekä vaatimalla arvioinnin tavan esittämistä hakemuksessa (kuten RAY).
- Käynnistämällä erillisrahoituksella tähän tähtäviä kehittämistoimenpiteitä.

On huomattava, että ei ole olemassa "yksittäisiä mittareita", millä tämän tyyppisiä monimutkaisia vaikutusketjuja voidaan mitata, mutta niiden mittaamiseen voidaan kehittää arvioinnin prosesseja. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi eri koulutukseen osallistuneiden kokemusten seurantaosaamisen kehittymisestä kyselyin / haastatteluotannoin vuosi osallistumisen jälkeen jne. Valistus- ja neuvontatoiminnan vaikuttavuuden keskeisin mittari tulisi liittyä toteutetun valistus- ja neuvontatoiminnan viestinnän yhteneväisyyteen pelastusalan eri toimijoiden välillä.

PSR:n rahoitus on tällä hetkellä vuosittaista ja varsin kohdennettua. Avustuksissa ei sinänsä tapahdu merkittäviä vuositasen muutoksia ja PSR:n toimintatapaan kuuluu kertoa mahdollisista muutoksista hakijoille ennen niiden realisoitumista. Arviointiaineistossa esiintyy sekä pelastusjohtajien että järjestöjen edustajien esittäminä näkemyksiä ohjata PSR:n yleisavustusta sekä strategisempaan että monivuotisempaan suuntaan. Kuviossa 10 on hahmoteltu näitä eri rahoituksen kehittämisen vaihtoehtoja sekä sitä, mitä erityispiirteitä tämä tarkoittaisi.



Kuvio 13. PSR:n yleisavustuksen rahoituksen kehittämisen suunnat.

Kaikki esitetyt kehittämissuunnat esiintyvät aineistossa. Valtaosa järjestöistä, ja osa päättäjätason haastateltavista haluaisi säilyttää vuosittaisen yleisavustuksen ja keventää hakemiseen ja maksatukseen liittyviä raportointikäytäntöjä keventää niin, että rahoitukseen ei kohdistuisi mitään tulosvaatimuksia (vaihtoehto A).

Toinen mahdollinen vaihtoehto on strategisempi yleisavustus, jossa PSR ja järjestöt käyvät keskustelun ja sopivat yhteisistä rahoitettavista painopisteistä, jotka periaatteessa rahoitetaan

useammalle vuodelle (vaihtoehto B) ja jossa yleisavustus instrumenttina säilyy muuten samana. Tällöin rahasto on osin aktiivinen siinä, että vuoropuhelua käydään vahvasti jo ennen hakemusvaihetta.

Kolmas vaihtoehto on siirtyminen entistä selkeämmin ”ohjelmamaiseen avustustoimintaan”, jossa yleisavustus on monivuotista, mutta voi kohdistua hyvin konkreettisiin, esim. PSR:n hallituskausittain tunnistamiin painopisteisiin (vaihtoehto C) sekä kehittää vaikuttavuuden seuranta näitä ohjelmallisia kokonaisuuksia tukevaksi. Tämä edellyttäisi PSR:lta entistä selkeämpää ”rahoittajastrategiaa” nykyisen pelastusalan tavoitteita täydentävän strategian asemasta eli niiden painopisteiden määrittämisestä. Vaihtoehdossa on kaksi aste-eroa, joista ensimmäisessä yleisavustus instrumenttina säilyisi sääntöineen (”teemarahoitusta”) sekä vaihtoehto, jossa kustannuksiksi hyväksytään vain ohjelman toteutukseen kuuluvien toimien kustannukset (selkeä ”ohjelmarahoitusta”).

Teema: Yleisavustusinstrumentin kehittäminen

Suositus 2. Yleisavustuksia tulisi kehittää monivuotiseen suuntaan siten, että niiden taso on entistä paremmin ennalta määritelty sekä siten, että rahoituksen vaikutusten seuranta voidaan entistä paremmin toteuttaa (vaihtoehdot B tai C).

Suositus 2a. Yleisavustusinstrumenttia tulisi kehittää ohjelmallisempaan suuntaan, jossa useat toimijat voivat hakea yleisavustusta useille vuosille tiettyihin teemoihin / painopisteisiin ja joissa avustus kattaa vain välittömästi tästä toimista aiheutuvat kustannukset. Tämä edellyttäisi Palosuojelurahastolta aktiivisuutta sekä entistä yksilöidymppää rahastostrategiaa sekä yleisavustusta koskevan lainsäädännön muutoksia. Koska muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia järjestöjen toimintaan, tulisi käyttöönoton ja laadinnan kaudella tukea järjestöjen toiminnan perusedellytyksiä ns. ”rakenneavustuksella” (vrt. Kuvio 13, muoto A), jolla voidaan kattaa puhtaasti toiminnan ylläpitoon liittyviä kustannuksia.

Suositus 2b. Mikäli PSR ei halua siirtyä ohjelmarahoitukseen, tulisi sen **kehittää yleisavustuskäytäntöä monivuotisen teemarahoitukseen suuntaan siten**, että yleisavustus entistä paremmin kohdentuisi tiettyihin teemoihin ja vaikutustavoitteisiin ja haetussa toiminnassa aidosti raportoitaisiin näitä vaikutuksia (vrt. Kuvio 13, kohdat B ja C)

Valistus- ja neuvontatoiminnassa toteutetaan runsaasti erilaisia toimenpiteitä kaikkien järjestöjen toimesta. Tämän lisäksi pelastuslaitoksilla on entistä enemmän resursseja rakentaa itse valistus- ja neuvontamateriaalia. Valistus- ja neuvontatoiminnan vaikutuksia on mitattu vain vähän, mutta kansalliset ja kansainväliset muut esimerkit osoittavat, että riittävä määrä tiettyyn teemaan kohdentuvaa yhdensuuntaista viestintää ovat viestinnällisesti vaikuttavampia kuin yksittäiset ja koordinoimattomat toimet. Samanaikaisesti PSR:n yleisavustuksen oma-rahoitusosuus näkyy haastateltavien mukaan siinä, että materiaalien hyödyntäminen koetaan pelastuslaitosten näkökulmasta liian kalliiksi.

Teema: Valistus- ja neuvonta

Suositus 3a. PSR:n avustustoimintaa tulisi kohdentaa entistä enemmän järjestöjen ja pelastuslaitosten yhdessä koordinoimiin kansalaisiin, mediaan ja palvelujärjestelmän eri toimijoihin kohdentuviin valtakunnallisiin laajoihin kampanjoihin ja teemoihin siten, että ne ovat kuitenkin alueellisesti räätälöitävissä.

Suositus 3b. Järjestöjen viestintä- ja neuvontamateriaaleista perimää kustannusta tulisi pienentää suuntaamalla avustustoimintaa kohdennetusti ja rahoitusosuutta kasvattaen näihin kampanjoihin siten, etteivät yleisavustuksella rahoitetut viestintä ja neuvontamateriaalit toimi järjestöjen omarahoitussuuden hankkimisen kanavana.

Suositus 3c. Mikäli nykymuotoisessa yleisavustusinstrumentissa pitäydytään (ks. suositus 2), tulisi valtaosa valistus- ja neuvontatoimintaan käytettävistä resursseista

siirtää erityisavustuksiin, joilla vastaavia kampanjoita toteutettaisiin koordinoitusti ja kohdennetusti.

Palokuntakoulutus ja palokuntatoiminnan edistäminen ovat arviointiaineiston perusteella kansallisia, strategisia kysymyksiä. Palokuntatoiminnan edistäminen sekä erityisesti tähän liittyvä nuorisotyö nähdään kentällä tärkeäksi ja vaikuttavaksi muodoksi. Palokuntakoulutuksen rahoittaminen yleisavustuksen keinoin on kuitenkin asia, joka näyttää tulevaisuudessa vaativan entistä enemmän kriittistä analyysiä. Palokuntakoulutuksen koulutusjärjestelmä on kompleksinen ja sen taso käytännössä vaihtelee. Arviointiaineisto tai arvioinnin rajausta eivät kuitenkaan mahdollista koko koulutusjärjestelmän tarkastelua kaikki rahoituslähteet huomioiden.

Teema: Palokuntakoulutus ja palokuntatoiminnan edistämisen kehittäminen

Suositus 4a. Palokuntatoiminnan edistämisen toiminnon rahoitusta tulisi entisestään lisätä muiden toimintojen asemasta.

Tämä tarkoittaa sekä alueellisen toiminnan että keskusjärjestöjen toiminnan vahvistamista teemaan liittyen.

Suositus 4b. Palokuntakoulutuksen osalta yleisavustuksen vaikuttavuutta tulisi lisätä keskittämällä avustus vapaaehtoisten ja sivutoimisten palokuntakoulutuksen materiaalin kehittämiseen ja koulutusjärjestelmän uudistamisen tukemiseen sekä lisäksi palopäällystön ja sopimuspalokuntien täydennyskoulutukseen.

Palokuntakoulutuksen toteutukseen myönnettävä yleisavustus tulisi arvioida kriittisesti uudelleen tulevan palokuntakoulutusta koskevan selvityksen yhteydessä. Yleisavustusta ei tulisi tässä yhteydessä kohdentaa sellaisen koulutuksen toteutukseen, jonka pelastuslaitokset voisivat toteuttaa joko itse tai avata kilpailulle.

Yleisavustuksella rahoitetaan myös muuta toimintaa, kansainvälistä toimintaa sekä alan tutkimus- ja kehitystoiminnan ”koordinointia” Palotutkimusraatia rahoittamalla. Järjestöjen yleisavustuksella toteuttama muu toiminta, kuten kansainvälinen toiminta sekä viranomaisvaikuttaminen yli hallinnonrajojen herättävät ajatuksia puolesta ja vastaan, eikä sen tuottama konkreettinen hyöty aina näy kentälle.

Alan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan kaivataan arvioinnissa lisää resursseja ja nähdään, että yleisavustuksen kohdentamisella toisin tämän tyyppisiin teemoihin, voitaisiin saada enemmän aikaa asioita, jotka tukisivat pelastusalan ja yleisen turvallisuuskulttuurin kehittämistä.

Teema: ”Muun toiminnan” rahoituksen uudelleen suuntaus

Suositus 5a. Nykymuotoisella yleisavustuksella ei tulisi tukea tutkimus- ja kehitystoiminnan koordinointia, mutta kansainvälinen yhteistyö sekä T&K&I-toiminnan koordinointi voisi olla yksi teema pidemmässä teema-/ohjelmakohtaisessa rahoituksessa, johon järjestöt voisivat hakea yhdessä muiden toimijoiden kanssa (ks. suositus 2).

Suositus 5b. Yleisavustuksella ”valistus ja neuvonta” sekä ”muu toiminta” –toiminta alla rahoitettava toiminta tulisi jäsentää uudelleen kansainvälisen tason vaikuttamis- ja kehittämistoiminnaksi, jonka avustettavat teemat voidaan hahmottaa osana PSR:n strategiaprosessia tai edellä kuvattujen yleisavustuksen teemojen laadinnan yhteydessä.

LIITET

ARVIOINNISSA HAASTATELLUT SEKÄ TAVOITELLUT HENKILÖT

Pelastusjohtajat

1. *Jorma Lilja*, Helsingin kaupungin pelastuslaitos, pelastuskomentaja
2. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Veli-Pekka Ihamäki*
3. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Pekka Vänskä*
4. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos, *Olavi Liljemark*,
5. Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Pelastusjohtaja *Jari Sainio*
6. Kanta-Hämeen pelastuslaitos, *Esa Pulkkinen*
7. Päijät-Hämeen pelastuslaitos, pelastusjohtaja: *Jari Hyvärinen*
8. Kymenlaakson pelastuslaitos, *Vesa Parkko*
9. Etelä-Karjalan pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Erkki Hokkanen*
10. Etelä-Savon pelastuslaitos, pelastusjohtaja: *Seppo Lokka*
11. Keski-Suomen pelastuslaitos, Pelastusjohtaja: *Simo Tarvainen*
12. Tampereen aluepelastuslaitos, *Olli-Pekka Ojanen*
13. Satakunnan pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Pekka Tähtinen*
14. Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos, vs. pelastusjohtaja, *Harri Setälä*
15. Pohjanmaan pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Tero Mäki*
16. Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren alueen pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Jaakko Pukkinen*
17. Pohjois-Savon pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Jukka Koponen*
18. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Jorma Parviainen*
19. Jokilaaksojen pelastuslaitos, pelastusjohtaja, *Jarmo Haapanen*
20. Kainuun pelastuslaitos, pelastusjohtaja: *Anssi Parviainen*
21. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos, pelastusjohtaja: *Petteri Helisten*
22. Lapin aluepelastuslaitos, pelastusjohtaja: *Martti Soudunsaari*

Palosuojelurahasto

23. Hallituksen puheenjohtaja: *Kari Hannus*
24. Pääsihteeri: *Hanna Paakkolanvaara*

Sisäasianministeriö, Pelastusosasto

25. Pelastusylijohtaja: *Pentti Partanen*
26. Koulutustyöryhmä puheenjohtaja: *Tarja Oksanen*
27. Koulutustyöryhmä sihteeri: *Mika Kättö*
28. Pelastusopisto, rehtori: *Mervi Parviainen*
29. Turvallisuusviestintätyöryhmä puheenjohtaja: *Jari Lepistö*
30. Päätoimittaja: *Esa Aalto*, Palo ja Pelastustieto ry, Pasilankatu 8, 00240 HELSINKI
31. Suomen Kuntaliitto ry, Kehittämispäällikkö: *Markku Haiko*

SUOMEN PELASTUSALAN KESKUSJÄRJESTÖ, SPEK

- 32. Toimitusjohtaja, *Kimmo Kohvakka*
- 33. Hallintojohtaja, *Marko Hasari*
- 34. Talouspäällikkö, *Heli Grönroos*
- 35. Johtaja, *Matti Orrainen*
- 36. Palokuntajohtaja, *Petri Jaatinen*

- 37. Hallituksen puheenjohtaja, *Juha Hakola*, juha.hakola@poliisi.fi, Helsingin poliisilaitos
- 38. Valtuuston puheenjohtaja, *Pekka Vänskä*, pekka.vanska@ku-pelastus.fi, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
- 39. Järjestötoimikunnan puheenjohtaja, *Markku Leinonen*

- 40. SPEK palokuntakoulutustoimikunta, puheenjohtaja, *Arto Latvala*
- 41. SPEK valtakunnallinen palokuntanaistyötoimikunta, puheenjohtaja, *Irja Viinikainen*
- 42. SPEK valtakunnallinen nuorisotyötoimikunta, puheenjohtaja, *Mika Jäntt*
- 43. SPEK paloturvallisuustoimikunta, puheenjohtaja, *Seppo Pekurinen*
- 44. SPEK viestintätoimikunta, puheenjohtaja, *Joona Vuorenpää*

Etelä-Savon Pelastusalan liitto ry

- 45. Järjestöpäällikkö *Heli Kari*
- 46. Hallituksen puheenjohtaja, *Minna Hytönen*

Finlands svenska brand och räddningsförbund

- 47. Organisationschef, järjestöpäällikkö *Roger Roos*
- 48. Förbundsstyrelsens Ordförande *Thomas Blomqvist*

Helsingin Pelastusliitto ry

- 49. Toiminnanjohtaja, *Olli-Veikko Kurvinen*, olli-veikko.kurvinen@helpe.fi
- 50. Hallitus 2012, puheenjohtaja, *Pekka Koskikari*

Hämeen Pelastusliitto ry,

- 51. Toiminnanjohtaja, *Mervi Koivuniemi*,
- 52. Hallitus puheenjohtaja, *Esa Sirviö (kieltäytyi)*

Kaakkois-Suomen Pelastusalanliitto ry

- 53. Toiminnanjohtaja, *Veli-Matti Aaltonen*
- 54. Puheenjohtaja *Markku Pakkanen*

Keski-Suomen Pelastusalan liitto ry

- 55. Toiminnanjohtaja, *Jari Wilén*
- 56. Hallitus puheenjohtaja *Teuvo Reini*

Lapin Pelastusliitto ry

- 57. Aluejohtaja (Toiminnanjohtaja), *Pertti Heikkilä*
- 58. Hallitus puheenjohtaja, *Seppo Jänkälä*

Länsi-Suomen Pelastusalan liitto ry

- 59. Toiminnanjohtaja, *Antti Ali-Raatikainen*
- 60. Hallitus Puheenjohtaja, *Kai Vainio*

Pohjanmaan pelastusliitto

- 61. Varautumispäällikkö (Toiminnanjohtaja), *Reijo Malkamäki*
- 62. Hallitus Puheenjohtaja *Janne Sankelo*

Pohjois-Karjalan Pelastusalanliitto ry

- 63. Toiminnanjohtaja *Tero Kuittinen*,
- 64. Hallitus Puheenjohtaja, *Esko Hätinen*

Pohjois-Savon Pelastusalan liitto ry

- 65. Toiminnanjohtaja, *Tarmo Karnaattu*

66. Hallitus puheenjohtaja, *Hannu Tarnanen*

Pohjois-Suomen pelastusliitto ry

67. Järjestöpäällikkö (Toiminnanjohtaja), *Patrik Willberg*

68. Hallitus puheenjohtaja, *Mika Haverinen*

Uudenmaan Pelastusliitto ry

69. Toiminnanjohtaja, *Markku Virtanen,*

70. Hallitus puheenjohtaja, *Veijo Nuppola*

SUOMEN PALOPÄÄLLYSTÖLIITTO RY, SPPL

71. SPPL Toimitusjohtaja, *Ari Keijonen*

72. SPPL Koulutusjohtaja, *Tomi Timonen*

73. SPPL Onnettomuuksien ehkäisy, Puheenjohtaja, *Ilpo Tolonen*

74. SPPL Pelastustoiminta, puheenjohtaja, *Pauli Nurminen*

76. SPPL Palokuntien vapaaehtoistoiminta, Puheenjohtaja, *Aki Koivunen.*

NUOHOUSALAN KESKUSLIITTO

76. Toimitusjohtaja *Juhani Jyrkiäinen*

77. Koulutussuunnittelija *Hannu Murto Kare*

78. Hallituksen puheenjohtaja, *Petteri Virranta*

79. Kaksi nuohoojien kouluttajaa (koulutuksen yhteydessä)

SUOMEN SOPIMUSPALOKUNTIEN LIITTO RY

80. Toiminnanjohtaja, *Isto Kujala*, isto.kujala@sspl.fi 040 075 2364

81. Hallituksen puheenjohtaja, *Antti Rautakangas*, antti.rautakangas@eduskunta.fi, 09-432 3147

82. Varapuheenjohtaja, *Janne Tierala*

PALOTUTKIMUSRAATI

83. Johtokunnan puheenjohtaja *Teija Mankkinen SPEK*

84. Asiamies *Esko Kaukonen*, Pelastusopisto

Raha-automaattiyhdistys RAY

85. *Margita Nylander*, avustusvalmistelija (kieltäytyi)

86. *Matias Lahti*, rahoitusvalvoja

OKRY

87. Koulutussuunnittelija, *Christina Erola*

88. Koulutussuunnittelija, *Lotta Männikkö*

89. *Olli Hautakoski*, Opetushallitus