



Aluehallintovirasto

Pelastustoimen palvelut 2022

Aluehallintoviraston
valtakunnallinen
asiantuntija-arvio

Mira Leinonen



Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimi ja varautuminen

Pelastustoimen palvelut 2022 – aluehallintoviraston valtakunnallinen
asiantuntija-arvio

13.10.2023

-

Mira Leinonen

Aluehallintovirastojen julkaisuja 216/2023

ISSN- 2343-3132 (Verkkajulkaisu)

ISBN-978-952-7481-17-2

Hämeenlinna

2023

KUVAILEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 216/2023

Tekijät Leinonen Mira		Julkaisuaika 13.10.2023	
Julkaisun nimi Pelastustoimen palvelut 2022 – aluehallintoviraston valtakunnallinen asiantuntija-arvio			
<p>Tiivistelmä Aluehallintovirasto laatii pelastustoimen järjestämislain (613/2021) mukaisesti vuosittain pelastustoimen järjestämistä koskevan asiantuntija-arvion hyvinvointialueittain ja valtakunnallisesti. Asiantuntija-arviot tarjoavat jäsenneiltyä tietoa keskeisistä pelastustoimen palvelujen järjestämisen osa-alueista alueellisille ja kansallisille päättäjille, viranhaltijoille ja asiantuntijoille.</p> <p>Onnettomuuksien ehkäisyn palveluissa ei havaittu huomattavia puutteita valtakunnallisesti. Onnettomuuksien ehkäisyssä kehitystarpeet koskevat eri osa-alueiden valtakunnallisten tavoitteiden asettamista ja mittaamista. Valvontasuunnitelmien mukaisista valvontamääristä toteutui valtakunnallisesti 84 %.</p> <p>Pelastustoiminnan palvelujen osalta arvioinnissa esiin nousivat merkittävät puutteet toimintavalmiusaikatavoitteiden toteutumisessa. Nämä puutteet kohdentuvat erityisesti isoihin ja kasvaviin kaupunkialueisiin. Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmissä on alueellisia eroja. Pelastustoiminnan perusvalmiuksien osalta on syytä kiinnittää huomiota henkilöstön riittävyyteen. Lisäksi erityisesti raskaan kaluston kohtuullisesta käyttöiästä ja -turvallisuudesta on varmistuttava ja kaluston yhdenmukaistamista on syytä harkita. Pelastustoiminnan erityisvalmiuksien osalta on selvitettävä entistä paremmin resurssien kohdentuminen, mitoittaminen ja kehittämistarpeet.</p> <p>Pelastustoimintaa koskevissa suunnitelmissa on puutteita valtakunnallisesti.</p> <p>Pelastustoimen palvelutuotannossa vapaaehtoisilla on suuri rooli. Vapaaehtoiset organisaatiot osallistuvat pelastustoimintaan mutta myös turvallisuusviestinnän toteuttamiseen. Pelastustoimen vapaaehtoistoiminnan edistämiseen on kiinnitettävä huomiota valtakunnallisesti ja huolehdittava, että toimintasuunnitelmat vapaaehtoistoiminnan edistämiseksi ovat käytössä hyvinvointialueilla.</p> <p>Väestönsuojelun palvelujen suunnitelmat eivät ole valtakunnallisesti tarkasteltuna ajan tasalla. Väestönsuojelun palvelujen resursointi on niukkaa.</p> <p>Pelastustoimen suunnitellut investoinnit arvioitiin tarpeellisiksi. Vaikutusten arvioitiin olevan myönteisiä pelastustoimen palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen, laatuun sekä kustannusvaikuttavuuteen.</p>			
Asiasanat Pelastustoimi Asiantuntija-arvio Palvelutaso Hyvinvointialue			
ISSN (painettu)	ISBN (painettu) xxxx-xxxx	ISSN (verkkopjulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkopjulkaisu) 978-952-7481-17-2
Kokonaissivumäärä 56	Kieli -	Hinta -	
Julkaisija Etelä-Suomen aluehallintovirasto	Paino -		

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 216/2023

Sammanställd av Leinonen Mira		Utgivningsdatum 13.10.2023	
		Uppdragsgivare Text...	
Publikationens titel Text...			
<p>Referat</p> <p>Regionförvaltningsverket utarbetar årligen i enlighet med lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) en expertbedömning av ordnandet av räddningsväsendet välfärdsområdesvis och nationellt. Expertbedömningarna erbjuder regionala och nationella beslutsfattare, tjänsteinnehavare och experter strukturerad information om centrala delområden inom ordnandet av räddningsväsendets tjänster. På riksnivå observerades inga betydande brister i tjänsterna förebyggande av olyckor. I förebyggandet av olyckor gäller utvecklingsbehoven uppställandet och mätningen av de riksomfattande målen för de olika delområdena. Av mängden av tillsyn enligt tillsynsplanerna genomfördes på riksnivå 84 procent.</p> <p>I bedömningen av räddningsväsendets tjänster framkom betydande brister i aktionsberedskapstiderna. Dessa brister gäller i synnerhet stora och växande stadsområden. Det finns regionala skillnader i räddningsverksamhetens ledningssystem. I fråga om räddningsverksamhetens grundläggande beredskap är det skäl att fästa uppmärksamhet vid att det finns tillräckligt med personal. Dessutom måste man i synnerhet säkerställa en rimlig livslängd och driftssäkerhet för den tunga materielen och det finns anledning att överväga att detta enhetligas. I fråga om räddningsverksamhetens specialberedskap måste man bättre än tidigare utreda allokeringen, dimensioneringen och utvecklingsbehoven av resurserna.</p> <p>Det finns brister i planerna för räddningsverksamheten på riksnivå.</p> <p>Frivilliga spelar en stor roll i räddningsväsendets serviceproduktion. Frivilliga organisationer deltar i räddningsverksamheten men också i genomförandet av säkerhetskommunikationen. Man ska fästa uppmärksamhet vid att främja räddningsväsendets frivilligverksamhet på riksnivå och se till att välfärdsområdena har tillgång till verksamhetsplaner för att främja frivilligverksamheten.</p> <p>Planerna för befolkningsskyddstjänster är inte uppdaterade på riksnivå. Resursfördelningen för befolkningsskyddstjänster är knapp.</p> <p>Räddningsväsendets planerade investeringar bedömdes vara nödvändiga. Konsekvenserna bedömdes vara positiva för en jämlik tillgång till räddningsväsendets tjänster, deras kvalitet och kostnadseffektivitet.</p>			
Ämnesord Text...			
ISSN (tryckt) xxxx-xxxx	ISBN (tryckt) xxxx-xxxx	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-7481-17-2
Sidantal 56		Språk -	Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Södra Finland		Tryckeri -	

Sisällys

1	Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut	7
2	Pelastustoiminnan palvelut	19
3	Pelastustoiminnan suunnitelmat	35
4	Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta	39
5	Väestönsuojelun palvelut	43
6	Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve	47
7	Pelastustoimen investoinnit	49
8	Menetelmät ja laatuseloste	53
9	Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto	55

Lukijalle

Aluehallintovirasto valmistelee pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 14 §:n mukaisesti alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Aluehallintovirastojen arvioista kootaan sisäministeriölle valtakunnallinen asiantuntija-arvio.

Valtakunnallisessa asiantuntija-arviossa tarkastellaan ja arvioidaan pelastustoimen palvelutasoa tehtäväkohtaisesti, pelastustoimen palvelujen tarvetta, saatavuuden sekä laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä investointien tarvetta ja vaikutuksia. Valtakunnallinen asiantuntija-arvio toimitetaan sisäministeriölle ja julkaistaan julkisessa tietoverkossa.

Valtakunnallinen asiantuntija-arvio luo kokonaiskuvan pelastustoimen palveluista, ja julkaisun sisältämiä tietoja käytetään sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja hyvinvointialueiden vuosittaisissa neuvotteluissa. Valtakunnallisen asiantuntija-arvion laatiminen on aluehallintovirastoista annetun asetuksen (906/2009) 9 §:n mukaisesti määritelty Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi.

Vastuu pelastustoimen järjestämisestä on vuoden 2023 alusta alkaen 21 hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla. Vuonna 2023 laadituissa arvioissa tarkastellaan pelastustoimen palvelujen tasoa vanhojen, lakkautettujen alueellisten pelastustoimen organisaatioiden tiedoilla. Arviot eivät tämän vuoksi kaikilta osin vastaa sisältöä, joka on määritelty sisäministeriön asetuksessa hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta (21.12.2022/1213).

Valtakunnallisen arvioinnin pääasiallisina tietolähteinä ovat alueelliset asiantuntija-arviot ja hyvinvointialueiden vuosittaiset selvitykset. Alueellisissa arvioinneissa on käytetty lisäksi muuta valvontatyössä esille tullutta tietoa, kuten kanteluratkaisuja ja korjausmääräyksiä. Valtakunnallisessa arviossa käytetään näitä tietoja, jos ne muodostavat valtakunnallisen ilmiön. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään hyvinvointialueen omavalvonnan tuottamaa tietoa, keskeisiä pelastustoimen toimintaa määrittäviä dokumentteja, kuten palvelutasopäätöksiä, sekä Pronto-tilastoja (pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastot).

Selvitys- ja arviointikokonaisuus on pelastustoimessa uusi. Aluehallintoviraston arvioiden keskeisenä tietolähteenä toimivat hyvinvointialueiden selvitykset olivat sisällöltään osin puutteellisia. Tämän vuoksi arvioinneissa on jouduttu paikoin ottamaan kantaa vain selvitysten sisältöön eikä palvelujen tason arviointi ole ollut mahdollista.

Valtakunnallinen asiantuntija-arvio on suunnattu tukemaan kansallisia ja alueellisia päättäjiä, viranhaltijoita ja asiantuntijoita. Arviointi tukee myös hyvinvointialueiden toiminnan suunnittelua tarjoamalla valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa keskeisistä palvelujen järjestämisestä koskevista näkökohdista maan eri alueilla.

Kiitämme aluehallintovirastoja sekä hyvinvointialueiden yhteyshenkilöitä ja asiantuntijoita hyvästä yhteistyöstä ja panostuksesta arviointikokonaisuudessa.

1 Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut

Onnettomuuksien ehkäisyn palveluja ovat pelastustoimelle kuuluva

- ohjaus, neuvonta ja turvallisuusviestintä
- palontutkinta
- yhteistyö onnettomuuksien ehkäisemiseksi
- onnettomuuskehityksen seuranta
- hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa hoitamien onnettomuuksien ehkäisyyn ja valvontaan kuuluvien tehtävien asianmukaisuuden valvonta
- valvontatehtävät
- valmiustarkastukset.

Tässä luvussa arvioidaan valtakunnallisesti onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarvetta, saatavuutta ja kehittämistarvetta.

1.1 Ohjaus, neuvonta ja turvallisuusviestintä

Pelastustoimelle kuuluvaa ohjausta ovat muun muassa

- rakentamisen, pelastussuunnitelmien laatimisen ja poistumisturvallisselvitysten laatimisen ohjaus ja viranomaisen suorittama arviointimenettely
- omatoimisen varautumisen tukeminen
- pelastustoimen laitteiden ja laitteistojen kunnossapidon ohjaaminen.

Pelastustoimelle kuuluvaa neuvontaa ovat muun muassa neuvontapuhelin- ja neuvontasähköpostipalvelut. Turvallisuusviestintää ovat muun muassa yleisötapahtumat, turvallisuuskoulutus, sosiaalisen median viestintä ja mediaviestintä.

Ohjauksen ja neuvonnan tavat vaihtelevat hyvinvointialueittain. Erityisesti rakentamisen ohjaukseen on eri alueilla hyvin erilaiset valmiudet. Ohjaustehtävän määrittelyyn ja ohjeistamiseen tulee kiinnittää huomiota hyvinvointialueilla, jotta se toteutuu yhdenvertaisesti koko valtakunnassa. Erillinen neuvonta- tai asiakaspalvelukanava toimii lähes kaikilla hyvinvointialueilla, ja hyvänä valtakunnallisena käytäntönä voidaan pitää virka-aikaan päivystävän palotarkastajan tuottamaa neuvonta- ja ohjauspalvelua. Virka-ajan ulkopuolella moni hyvinvointialue tukeutuu päivystävän palomestarin tuottamaan ohjaukseen ja neuvontaan. Erityiskysymyksille esimerkiksi kemikaaliturvallisuuden, yleisötilaisuuksien, rakentamisen ohjauksen ja riskiasuntojen osalta on erikseen nimetyt viranhaltijat ja heidän muodostamansa tiimi. Omatoimisen varautumisen tukeminen ei hyvinvointialueiden selvityksissä noussut erityisesti esiin.

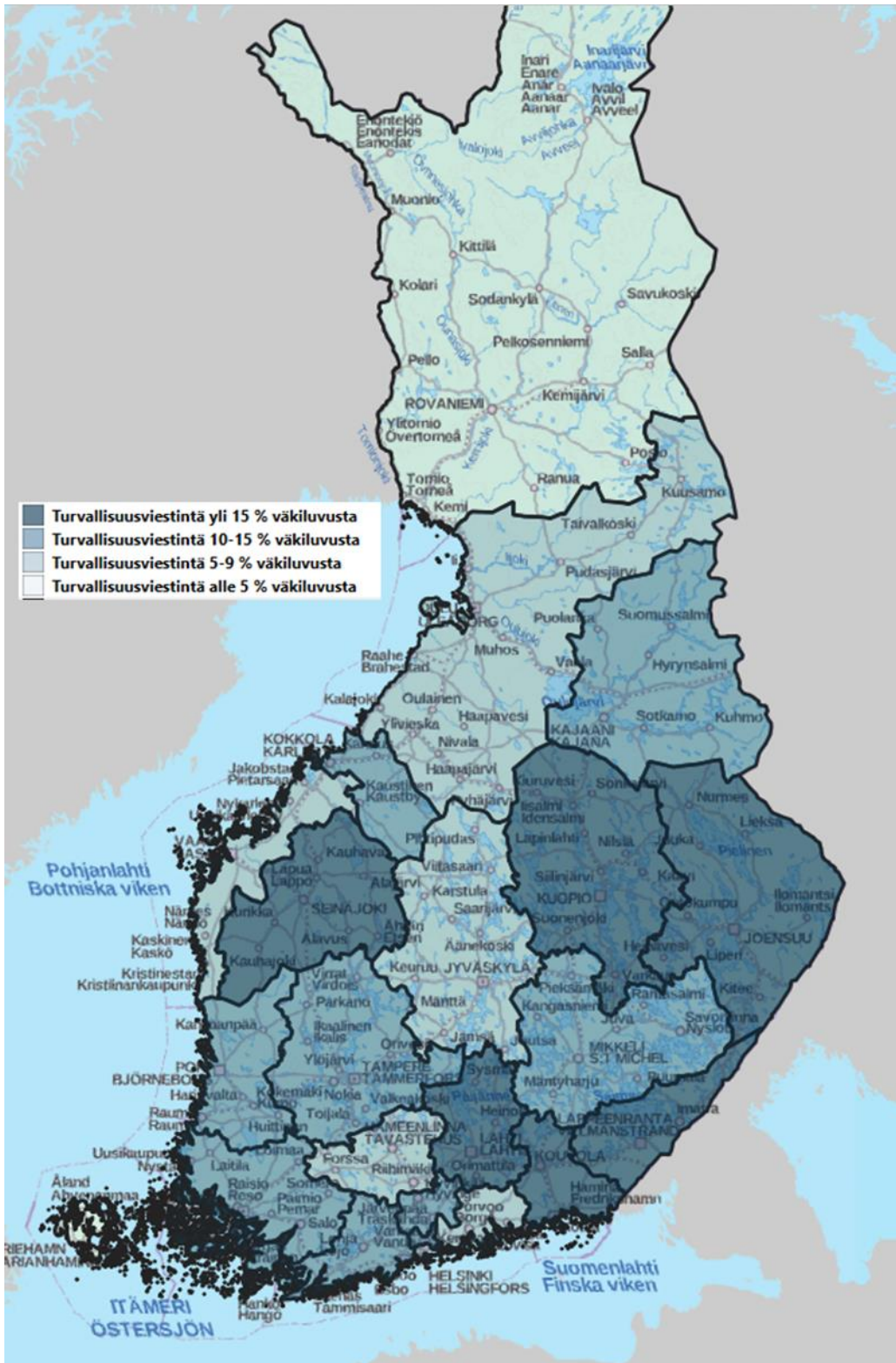
Turvallisuusviestinnän perustana toimii turvallisuusviestintäsuunnitelma. Se on käytössä tai osin käytössä kaikilla hyvinvointialueilla Lappia lukuunottamatta. Turvallisuusviestinnän toteuttamisessa pelastustoimen palvelut muodostuvat yleisötapahtumista ja turvallisuuskoulutuksesta. Tämän lisäksi hyvinvointialueet ovat panostaneet paljon sosiaalisen median viestintään ja mediaviestintään. Turvallisuusviestinnässä yli 15 % alueen väestöstä on kohdattu vuoden 2022 aikana Etelä-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Karjalassa, Kymenlaaksossa ja Päijät-Hämeessä. Alle 5 % alueen väestöstä on kohdattu turvallisuusviestintätapahtumissa ja turvallisuuskoulutuksessa Lapissa. (Kuva 1 ja

taulukko 1.) Hyvinvointialueet tunnistavat turvallisuusviestinnän suunnittelussa eri kohderyhmät. Turvallisuusviestintätilaisuuksia on järjestetty määrällisesti eniten vuonna 2022 Pirkanmaalla (919 kpl) ja vähiten Itä-Uudellamaalla (44 kpl).

Hyvinvointialueiden selvityksissä tuotiin esille, että ongelmana koetaan turvallisuusviestinnän vaikuttavuuden mittaaminen. Selvityksissä tuotiin esille, että sosiaalisessa mediassa ja muissa virtuaalisissa ympäristöissä toteutettava turvallisuusviestintä on huomioitava entistä paremmin alueellisesti tavoitetuissa yleisöissä. Tällä hetkellä turvallisuusviestinnässä mitataan ainoastaan tapahtumissa ja turvallisuuskoulutuksessa kohdattujen ihmisten määrää. Tämä näkyy myös aluehallintovirastojen arvioinneissa: turvallisuusviestinnän laatua on vaikea arvioida, kun laadulle ei ole asetettu valtakunnallisesti tavoitteita eikä mittareita.

Turvallisuusviestinnän osalta Helsingin kaupungin pelastuslaitos on kerännyt säännöllisesti asiakaspalautetta turvallisuusviestintänsä toteuttamisesta. Tätä voidaan pitää hyvänä valtakunnallisena esimerkkinä turvallisuusviestinnän kehittämiseksi.

Hyvinvointialueilla toimivat sopimuspalokunnat toteuttavat valtakunnallisesti kaikkialla turvallisuusviestintää Keski-Suomea lukuunottamatta, mutta sopimuspalokuntalaisten tekemistä työtunneista ei kaikilla hyvinvointialueilla ole kirjanpitoa.



Kuva 1: Turvallisuusviestintätilaisuuksiin osallistuneet henkilöt suhteessa väkilukuun.

Hyvinvointialue	Osallistujien lukumäärä	Osallistujia väkiluvusta (%)
Helsinki	42286	6
Länsi-Uusimaa	55936	12
Keski-Uusimaa	53950	11
Itä-Uusimaa	9205	9
Varsinais-Suomi	52206	11
Kanta-Häme	9796	6
Päijät-Häme	39382	19
Kymenlaakso	38248	24
Etelä-Karjala	22883	18
Etelä-Savo	17943	14
Keski-Suomi	25662	9
Pirkanmaa	74628	14
Satakunta	26057	12
Etelä-Pohjanmaa	40085	21
Pohjanmaa	14336	8
Keski-Pohjanmaa	8289	12
Pohjois-Savo	39232	16
Pohjois-Karjala	35454	22
Kainuu	8167	11
Pohjois-Pohjanmaa	32431	8
Lappi	7755	4
Yhteensä	653931	12

Taulukko 1: Turvallisuusviestintätilaisuuksiin osallistuneiden lukumäärä ja suhde väkilukuun vuonna 2022.

1.2 Palontutkinta

Palontutkinnan tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen. Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissyy ja selvitetään palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja pelastustoiminnan kulku.

Palontutkinta on jaettu tyypillisesti tasoille 1–3. Taso 1 on suppein, ja siinä vähimmillään arvioidaan tulipalon syttymissyy. Taso 2 on laaja palontutkinta. Se tehdään vähintään niistä tulipaloista, joista on aiheutunut vakavia henkilövahinkoja tai merkittäviä omaisuusvahinkoja, joiden tutkintatiedoilla on

merkitystä onnettomuuksien ehkäisyn kannalta tai jotka kuuluvat tietyn teematutkinnan piiriin.

Selvitysten pohjalta aluehallintovirastot arvioivat yleisesti, ettei palontutkinnan saatavuudessa ole havaittu merkittäviä puutteita. Palontutkinnan saatavuudessa on paljon alueellisia eroja, ja palontutkintojen kestossa on vaihtelua. Aluehallintovirastojen suorittamassa yhteisvalvonnassa vuonna 2022 tuli esille, että palontutkinnassa on myös valtakunnallisesti puutteita tahalliseksi tai tuottamukselliseksi epäillyn tulipalon tai muun onnettomuuden ilmoittamisessa poliisille. Heikoimmillaan vain 23 % tällaisista tapauksista ilmoitettiin poliisille.¹ Osa hyvinvointialueista on jo reagoinut näihin valvontahavaintoihin ja todennut kehittävänsä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien tapauksien ilmoittamista poliisille lain vaatimalle tasolle.

Palontutkintaprosessit eivät ole valtakunnallisesti yhteneväiset, eikä niitä ole kuvattu kaikilla hyvinvointialueilla. Myös palontutkintaan varattu erityismateriaali ja kalusto vaihtelevat alueittain. Tehtävään kohdennettujen henkilöresurssien määrä vaihtelee 0–11 henkilötyövuoden välillä eri alueilla. Yhteensä valtakunnallisesti palontutkintaan on kohdennettu 27,6 henkilötyövuotta vuoden 2022 aikana.

Palontutkinnan tulosten hyödynnettävyydessä on valtakunnallisesti kehitettävää. Pääsääntöisesti palontutkinnassa saatuja tietoja hyödynnetään vähäisesti, ja tieto jää lähinnä oman alueen käyttöön. Tällä hetkellä palontutkintaselosteita hyödynnetään eri alueilla eri tavoin joko oman toiminnan tai onnettomuuksien ehkäisyn kehittämisessä tai turvallisuusviestinnän materiaalina. Hyvänä esimerkkinä tiedon jakamisesta voidaan pitää Satakunnan hyvinvointialuetta, missä pelastuslaitos laatii vuosittain palontutkinnan vuosikertomuksen.

Pääkaupunkiseudun pelastuslaitokset (Helsinki, Itä-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa) laativat palontutkintaselosteistaan tiedotteita, joita jaetaan näiden pelastuslaitosten kesken. Laitokset myös järjestävät vuosittain keskenään case-koulutuksia. Palontutkintamäärät ovat kuitenkin alueellisella tasolla verrattain vähäisiä (taulukko 2), joten entistä laajemmalla ja syvällisemmällä yhteistoiminnalla palontutkinnassa olisi valtakunnallista merkittävyyttä.

Aluehallintovirastot toivat asiantuntija-arvioissaan esille, että onnettomuustietojärjestelmä Pronton sisältämät tiedot eivät vastaa tällä hetkellä todellisuutta. Palontutkinnasta löytyy siis alueellisesti myös erikseen tietoa, joka ei ole helposti saatavilla.

¹ Pelastuslain 41 § 4 momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus. Aluehallintovirastojen julkaisuja 167/2023.

Pelastuslaitos	Tulipalot, joissa vakava henkilövahinko tai yli 500 000e omaisuusvahinko (lkm)	Laaja palontutkinta Prontossa %
Etelä-Karjalan pelastuslaitos	5	20
Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos	8	75
Etelä-Savon pelastuslaitos	5	60
Helsingin pelastuslaitos	6	100
Itä-Uudenmaan pelastuslaitos	3	100
Kainuun pelastuslaitos	6	100
Kanta-Hämeen pelastuslaitos	8	88
Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos	5	20
Keski-Suomen pelastuslaitos	6	67
Keski-Uudenmaan pelastuslaitos	7	71
Kymenlaakson pelastuslaitos	6	67
Lapin pelastuslaitos	9	56
Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos	8	88
Pirkanmaan pelastuslaitos	15	67
Pohjanmaan pelastuslaitos	5	80
Pohjois-Karjalan pelastuslaitos	5	60
Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitos yhteensä	8	75
Pohjois-Savon pelastuslaitos	5	100
Päijät-Hämeen pelastuslaitos	7	86
Satakunnan pelastuslaitos	4	100
Varsinais-Suomen pelastuslaitos	7	86
Kaikki yhteensä	138	74

Taulukko 2: Vuonna 2022 tapahtuneet tulipalot, joissa vakava henkilövahinko tai yli 500 000 euron materiaalivahingot, ja loppuunvietyjen tutkintojen osuus Prontossa. (lähde: Pronto)

1.3 Yhteistyö onnettomuuksien ehkäisemiseksi

Pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisien ja alueen yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja osallistua paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön.

Muita viranomaisia ovat esim. rakennusvalvontaviranomaiset, kaavoitusviranomaiset, ympäristöterveydenhuollon viranomaiset, poliisi ja sosiaali- ja terveystieteiden viranomaiset. Yhteistyötahona ovat lisäksi nuohoojat.

Saatujen selvitysten pohjalta yhteistyö on pääsääntöisesti sujuvaa ja laaja-alaista. Tavanomaisimpana yhteistyön muotona toimivat erilaiset verkostot, joita on niin alueellisella, paikallisella kuin kansallisella tasolla. Julkisen sektorin toimijoiden kanssa yhteistyö on pitkäaikaisinta ja syvintä.

Nuohoustoiminnan kanssa tehtävään yhteistyöhön oli selvityksissä kiinnitetty vähän huomiota, mutta muutamien alueiden osalta tuotiin esille, että piirinuohousjärjestelmästä luopumisen jälkeen nuohoojilta tulleiden hormien tulipalovaaraa tai muuta epäkohtaa koskevien ilmoitusten määrä on laskenut. Nyt nuohousyritysten kanssa pyritään syventämään yhteistyötä ongelman ratkaisemiseksi.

Selvityksissä tuotiin esille yhteistyö ns. paloriskikohteiden osalta. Pelastuslaitokset vastaanottavat pelastuslain 42 §:n mukaisia ilmoituksia tulipalo- ja onnettomuusriskeistä. Näissä kohteissa tehdään tiivistä yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kanssa asuinympäristön saattamiseksi kansalaisen kannalta turvallisiksi. Paloriski-ilmoitusten määrässä on alueiden välillä suurta vaihtelua, ja toimintamalleissa on selvitysten perusteella eroavaisuutta. Paloriski-ilmoituksia vastaanotettiin vuonna 2022 eniten Varsinais-Suomessa, 506 kappaletta.

1.4 Onnettomuuskehityksen seuranta

Onnettomuuskehityksen seurantaan kuuluu onnettomuusuhkien ja onnettomuuksien määrän ja syiden kehityksen seuranta. Seurantaan kuuluu myös omien ja yhteistyössä toteutettavien toimenpiteiden käynnistäminen.

Selvityksistä käy ilmi, ettei kaikilla alueilla tehdä pelastuslain 40 §:n mukaista onnettomuuskehityksen seurantaa. Lisäksi käytännöt onnettomuuskehitystä seuraavilla alueilla vaihtelevat, ja onnettomuuskehityksen seurannan tarkasteluväli vaihtelee kolmesta kuukaudesta neljään vuoteen. Onnettomuuskehitystä seuraavat alueet tarkastelevat onnettomuuksia ja niiden kehittymistä vähintään palvelutasopäätöstään valmistellessa.

Hyvänä esimerkkinä riittävän säännöllisestä onnettomuuskehityksen seurannasta ja analysoinnista voidaan pitää Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen toimintamallia, jossa operatiivisessa toiminnassa onnettomuuskehityksestä raportoidaan vuorotasolla ja asioita käydään tarkemmin läpi viikkotasolla. Havaintojen perusteella operatiivista valmiutta kohotetaan. Lisäksi onnettomuuskehityksen seurannasta saatua tietoa hyödynnetään onnettomuuksien ehkäisytyössä.

Aluehallintovirastojen arvioinnin mukaan onnettomuuskehityksen seuranta on pelastuslain mukainen lakisääteinen tehtävä, jonka avulla kerätään paikallista tietoa riskiperusteisen palvelutuotannon mitoittamiseksi. Tämän tehtävän toteuttaminen mahdollistaa kertyneen riskitietouden hyödyntämistä alueellisen riskianalyysin tuottamisessa ja palvelujen riskiperusteisessa mitoittamisessa.

1.5 Hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa hoitamien onnettomuuksien ehkäisyyn ja valvontaan kuuluvien tehtävien asianmukaisuuden valvonta

Hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa. Hyvinvointialue voi myös hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy vastuu palvelujen järjestämisestä ja niiden asianmukaisen tuottamisen valvonnasta.

Tämä valtakunnallinen asiantuntija-arvio koskee vuotta 2022, jolloin hyvinvointialueet eivät vielä olleet toiminnassa. Näin ollen järjestämisvastuuta ei ole millään alueella jaettu eikä valvonnalle ole ollut tarvetta.

1.6 Valvontatehtävät

Pelastuslaitoksen on valvottava, että pelastuslain mukaisia yleisiä velvollisuuksia noudatetaan ja että toiminnanharjoittajat ja rakennusten omistajat ja haltijat noudattavat lain mukaisia velvoitteitaan. Pelastuslaitoksen on valvonnassaan tehtävä palotarkastuksia ja muita valvonnan edellyttämiä toimenpiteitä.

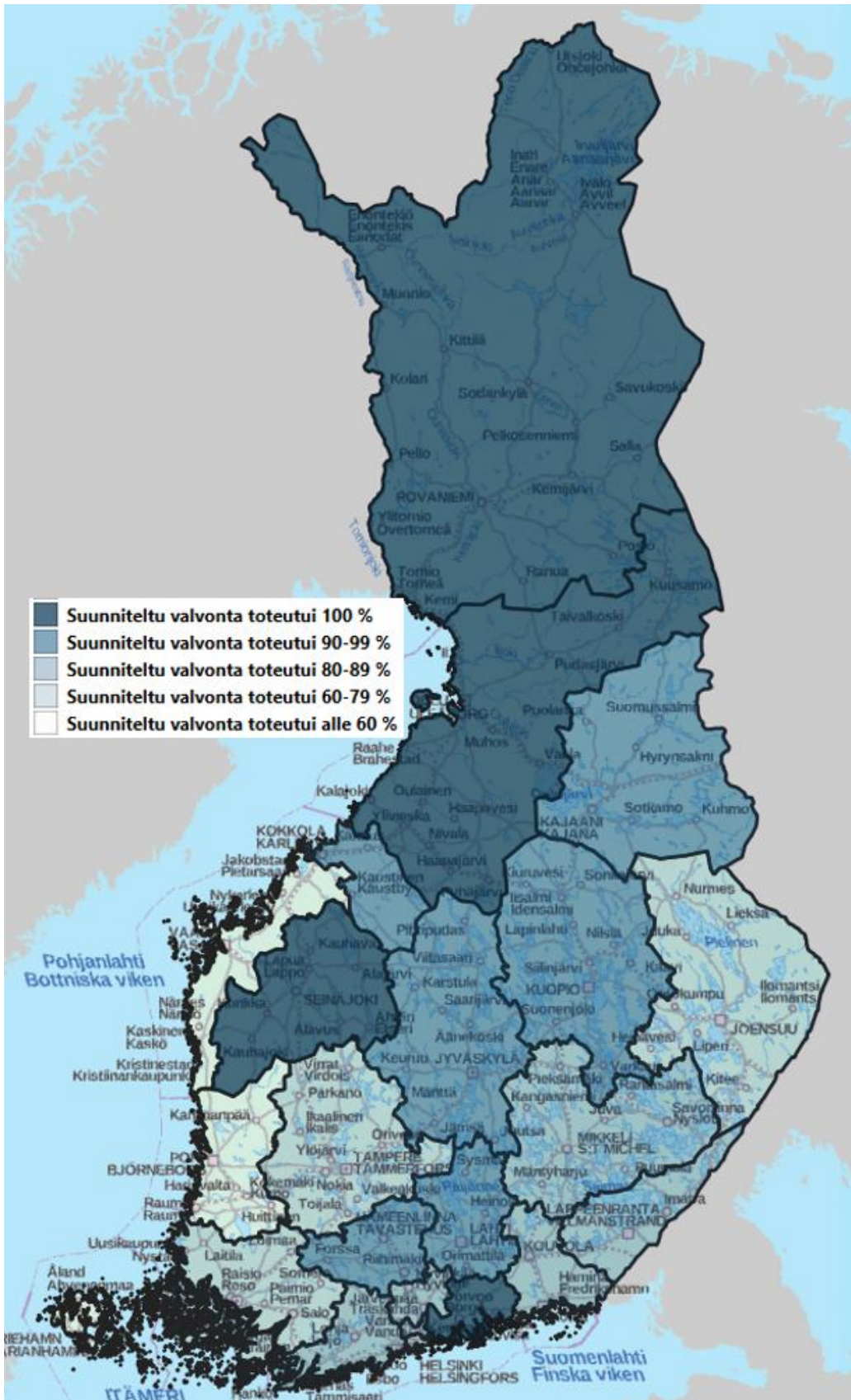
Valvontatoimintaa suunnitellaan vuosittain laadittavan valvontasuunnitelman avulla. Valvontasuunnitelma perustuu valtakunnallisesti kaikilla alueilla Lappia lukuunottamatta alueiden palvelutasopäätöksiin. Lapin valvontasuunnitelma perustuu osin palvelutasopäätökseen. Selvitysten perusteella valvontasuunnitelma on toimitettu pelastuslakiin kirjatulla tavalla aluehallintovirastolle.

Valvontasuunnitelmat ovat pääsääntöisesti myös julkisesti ja helposti saatavilla. Alueet ovat kohdentaneet vuoden 2022 aikana 7–27 henkilötyövuotta valvontatoimintaan.

Alueet toivat selvityksissään esille, että valvontaa tekevän henkilöstön osaamisesta on kyetty valtakunnallisesti vain osin huolehtimaan niin perehdytyksen kuin täydennyskoulutuksen osalta. Erityisenä puutteena alueet toivat esille Pelastusopiston puutteellisen täydennyskoulutustarjonnan vuoden 2022 aikana.

Valvonnan toteutumisesta saadut määrää koskevat tiedot vaihtelevat pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmä Pronton sisältämien tietojen sekä alueen omien valvontatoiminnassa käytettävien tietojärjestelmien tietojen välillä. Aluehallintovirastot käyttävät tietolähteenä Prontoa, jolla hyvinvointialueiden pelastusviranomaiset toteuttavat pelastuslain 87 §:n mukaisen velvoitteen tilastotietojen antamisesta.

Pronton tietojen mukaan valvonta toteutui valvontasuunnitelman mukaisesti vuonna 2022 Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla Oulu-Koillismaan alueella, Etelä-Pohjanmaalla ja Itä-Uudellamaalla.



Kuva 2: Suunniteltujen palotarkastusten toteutuminen Prontoon kirjatus mukaisesti. (Lähde: Pronto)

Hyvinvointialue	Toteutuneet palotarkastukset (lkm)	Toteutuneet suunnitelluista %
Helsinki	585	66
Länsi-Uusimaa	1827	82
Keski-Uusimaa	1518	85
Itä-Uusimaa	579	100
Varsinais-Suomi	1105	68
Kanta-Häme	1054	99
Päijät-Häme	1102	95
Kymenlaakso	1333	89
Etelä-Karjala	1131	89
Etelä-Savo	509	85
Keski-Suomi	1381	93
Pirkanmaa	1585	77
Satakunta	1252	53
Etelä-Pohjanmaa	1541	101
Pohjanmaa	529	52
Keski-Pohjanmaa	483	92
Pohjois-Savo	1269	95
Pohjois-Karjala	356	78
Jokilaaksot	662	99
Kainuu	701	99
Oulu-Koillismaa	1098	124
Lappi	526	103
Yhteensä	22126	84

Taulukko 3: Toteutuneet palotarkastukset ja niiden osuus suunnitelluista valvontamääristä hyvinvointialueittain. (Lähde: Pronto)

Valtakunnallisesti palotarkastuksia suoritettiin yhteensä 22126 kappaletta, mikä on 84 % suunnitellusta valvonnasta. Osassa alueita valvonnassa toteutui edelliseltä vuodelta siirtyneitä tarkastuksia.

Paloturvallisuuden itsearviointimallia käytetään Lappia lukuunottamatta asuin- ja vapaa-ajan kiinteistöjen riskikohteiden kartoittamiseksi. Kaikilla alueilla ei kuitenkaan ole resursseja reagoida itsearvioinnin kautta saatuihin tietoihin tai kohdentaa valvontaa näihin kohteisiin. Valtakunnallisesti tarkasteltuna asuin- ja vapaa-ajan kiinteistöjen valvonta on riittämätöntä.

Valvontatehtävien toteutumista seurataan vaihtelevasti eri alueilla. Osa alueista seuraa säännöllisesti valvontatoimintaansa laadun, laillisuuden arvioinnin ja hyvän

hallinnon toteutumisen näkökulmista. Osa alueista toi selvityksissään esille seuraavansa valvontatoimintaa vain osin, ja osa alueista ei seuraa sitä lainkaan.

Valvontatehtävien laadun, laillisuuden arvioinnin ja hyvän hallinnon toteutumiseen tulee valtakunnallisesti kiinnittää pelastustoimessa erityistä huomiota, jotta kansalaisten yhdenvertainen kohtelu toteutuu. Tämän osa-alueen valvonnan tulee olla myös osa hyvinvointialueiden omavalvontaa.

Valvontatoiminnassa annettujen korjausmääräysten toimeenpanon valvonta ja määräajat vaihtelevat valtakunnallisesti. Jälkivalvontaan tulee alueilla kiinnittää erityistä huomiota, jotta kansalaiset tulevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi valvontatoiminnassa.

Selvitysten perusteella valvontakohteilta kerätään vaihtelevasti asiakaspalautetta. Vain seitsemän aluetta ilmoittaa keräävänsä asiakaspalautetta säännöllisesti ja käyttävänsä sitä valvontatoimintansa kehittämiseen.

Kaikilla hyvinvointialueilla Keski-Suomea lukuunottamatta on käytössä valvonnan toimenpidemaksut. Keski-Suomessa valvonnan toimenpidemaksut ovat osin käytössä.

1.7 Valmiustarkastukset

Pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia, joilla valvotaan pelastuslain mukaisia järjestelyjä suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumiseksi.

Selvitysten mukaan tällaisia valmiustarkastuksia ei ole tehty vuoden 2022 aikana.

Aluehallintoviraston arvio onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Valtakunnallisesti ohjauksen ja neuvonnan osalta ei ole havaittu merkittäviä puutteita. Ohjauksen ja neuvonnan toteuttamisen tavat vaihtelevat, eikä kaikilla hyvinvointialueilla ole tietoa alueen palvelukysynnästä tai käytössä erillistä asiakaspalvelukanavaa. Ohjauksen ja neuvonnan osalta on haastavaa määrittää yhteismitallisesti arvioitavia palveluja. Tällä hetkellä valtakunnallinen arviointi perustuu lähinnä kuvauksiin siitä, millaisia palveluja annetaan, mutta palvelujen tason ja erityisesti riittävyyden arviointi on vaikeaa.

Alueet toteuttavat turvallisuusviestintää monipuolisesti sekä tapahtumina että virtuaalisesti. Turvallisuusviestintä on pääsääntöisesti suunnitelmallista, ja sen toteutumista seurataan. Turvallisuusviestinnälle ei ole määritelty valtakunnallisesti laadullisia tavoitteita.

Onnettomuuskehityksen seuranta vaihtelee alueiden välillä. Tähän tulee kiinnittää alueilla huomiota, jotta pelastustoimen palvelut mitoitetaan riskiperusteisesti ja yhdenmukaisesti koko Suomessa.

Palontutkinnan aluekohtaiset suoritemäärät ovat vähäiset. Palontutkintaa varten on yhtä aluetta lukuunottamatta varattu erityismateriaalia ja kalustoa. Alueet resursoivat vaihtelevasti henkilöstöä palontutkintaan. Valtakunnallisesti olisi kehitettävä erityisesti palontutkinnan tulosten laaja-alaista hyödyntämistä sekä palontutkinnan järjestämistä ja yhteistoimintaa laajempina kokonaisuuksina.

Valvontatoiminnassa ei käytännössä toteudu riskiperusteinen lähestymistapa määräajoin tarkastettavien kohteiden tarkastusten aikavälin määrittelyssä. Määräaikaisten kohteiden (A1–A6) valvontatoiminta toteutui suunnitellusti Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Itä-Uudellamaalla.

Paloturvallisuuden itsearviointimalli on yhtä aluetta lukuunottamatta valtakunnallisesti käytössä, mutta mallin avulla kartoitettuihin kohteisiin ei voida kaikilla alueilla kohdentaa valvontaresursseja. Asuin- ja vapaa-ajan kiinteistöjen valvonta on riittämätöntä. Valvontatehtävien toteutumiseen on kiinnitettävä valtakunnallisesti huomiota. Hyvinvointialueiden on huolehdittava omavalvonnassaan valvontatoiminnan laadusta, laillisuuden arvioinnista sekä hyvän hallinnon mukaisesta toiminnasta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä korjausmääräysten jälkivalvontaan.

Valvontahenkilöstön osaamisen ylläpitämisessä on haasteita perehdytyksen ja täydennyskoulutuksen osalta. Täydennyskoulutustarjonta on ollut puutteellista viime vuosien aikana.

Pelastusviranomaiset eivät ole tehneet lainkaan omina tarkastuksinaan pelastuslain mukaisten suuronnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumisen järjestelyjen valvontaa. Osa hyvinvointialueista ilmoittaa suorittavansa tämäntyyppiset tarkastukset osana muuta valvontatoimintaa.

2 Pelastustoiminnan palvelut

Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on

- pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuessa
- rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia.

Pelastustoiminnassa tarvittavat toimenpiteet tulee voida suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

2.1 Väestön varoittaminen

Pelastuslaitos huolehtii alueellaan väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa ja varoittamiseen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä.

Valtakunnallisesti väestön varoittaminen perustuu sekä väestöhälyttimiin että vaaratiedotteisiin. Kiinteiden väestöhälyttimien teoreettisella kuuluvuusalueella asuu hyvinvointialueilta saatujen selvitysten perusteella keskimäärin 66 % Suomen väestöstä. Yksi alueista ei antanut vastausta. Kuuluvuuden tosiasiallista toteutumista ei ole kaikilta osin varmistettu valtakunnallisesti.

Väestöhälyttimien osalta on paikoitellen ympäri Suomea korjausvelkaa. Osa alueista on säännöllisesti uusinnut väestöhälyttimiään ja tilanne on hyvällä tai kohtalaisella tasolla. Osa alueista on alkanut muuttuneen turvallisuustilanteen myötä panostamaan väestöhälyttimiin ja uusii määrätietoisesti hälyttimiä tai niihin liittyvää tekniikkaa. Väestönvaroittamisen varajärjestelmät ovat paikoin puutteelliset.

2.2 Pelastustoiminta

Pelastustoiminta jaetaan tässä arvioinnissa perusvalmiuden ja erityisvalmiuden palveluihin.

Perusvalmiuden palveluilla tarkoitetaan sellaisia pelastusyksikön tai pelastusryhmän tuottamia pelastustoiminnan palveluja, jotka eivät edellytä erityiskalustoa ja -koulutusta. Perusvalmiuden palvelujen tuottamiseen osallistuvalla henkilöstöltä edellytetään pelastusalan ammatti- tai sopimushenkilöstön peruskoulutus, riittävä fyysinen toimintakunto ja riittävä osaamisen ylläpito. Perusvalmiuden palvelujen kalustolta edellytetään, että kaluston avulla voidaan suoriutua yleisimmistä pelastus- ja sammutustehtävistä.

Pelastustoiminnan erityisvalmiudella tarkoitetaan pelastustoimen ennalta määritettyä ja varmistettua kykyä suorittaa esimerkiksi savusukellusta, kemikaalisukellusta, pintapelastusta, vesisukellusta, ympäristövahinkojen torjuntaa ja korkealta pelastamista sekä muuta paikallisten riskien mukaista valmiutta pelastustoimintaan. Erityisvalmiuden palvelut edellyttävät henkilöstöltä erityiskoulutusta ja osin määräajoin uusittavaa pätevyyttä tehtävien suorittamiseksi. Erityisvalmiuden palvelujen tehokas toteuttaminen voi edellyttää erityiskalustoa.

2.2.1 Pelastustoiminnan perusvalmiudet

Vaatimukset toimintavalmiudelle

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa² Suomi on jaettu 1 x 1 kilometrin kokoisiksi ruuduiksi. Ruudut on luokiteltu neljään riskiluokkaan (I–IV) sen perusteella, kuinka todennäköisiä pelastustoimen kiireelliset tehtävät ovat ruudun alueella. Kullekin riskiluokalle on asetettu enimmäisaika, jossa ruudut tulee tavoittaa. Vähimmäistavoitteena on, että kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen vähintään 50 %:ssa tehtävistä.

Taulukko 4: Toimintavalmiuden tavoiteajat

Riski-luokka	1. yksikön toimintavalmiusaika	Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika	Pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika
I	6 min	11 min	20 min
II	10 min	14 min	30 min
III	20 min	22 min	40 min
IV	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta

Riskialuekartta

Kukin alue on palvelutasopäätöksessään esittänyt riskialuekartan, joka kuvaa, miten alueella tuotetaan pelastustoiminnan perusvalmiudet. Edellisessä luvussa kuvattu puute onnettomuuskehityksen seurannassa tietyillä alueilla tuo puutteen myös palvelujen riskiperusteiseen mitoittamiseen, ja valtakunnallista näkymää on vaikea luoda.

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoite

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika on aikaväli ensimmäisen pelastustoimen yksikön hälyttämisestä siihen, kun ensimmäinen pelastustoimen yksikkö on kohteessa. Ainoastaan kiireellisesti tapahtumapaikalle siirtyneet yksiköt huomioidaan.

Ensimmäisen yksikön toteutuneen toimintavalmiusajan mediaani valtakunnallisesti oli 7 minuuttia 36 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen mediaanin keskiarvo oli 7 minuuttia 44 sekuntia, joten ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan mediaani on hieman lyhentynyt.

Vuonna 2022 koko alueella yhteensä toteutuneen toimintavalmiusajan lisäksi aluehallintovirasto on selvittänyt oman aineistonsa avulla ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaa riskiruuduittain. Sellaisia niin sanottuja ongelmaruutuja, joissa toimintavalmiuden toteutuminen on jäänyt tavoitteesta neljänä edellisenä kalenterivuonna (2019–2022), oli valtakunnallisesti 161 ruutua. Näissä ruuduissa on huomattava puute toimintavalmiuden toteutumisessa.

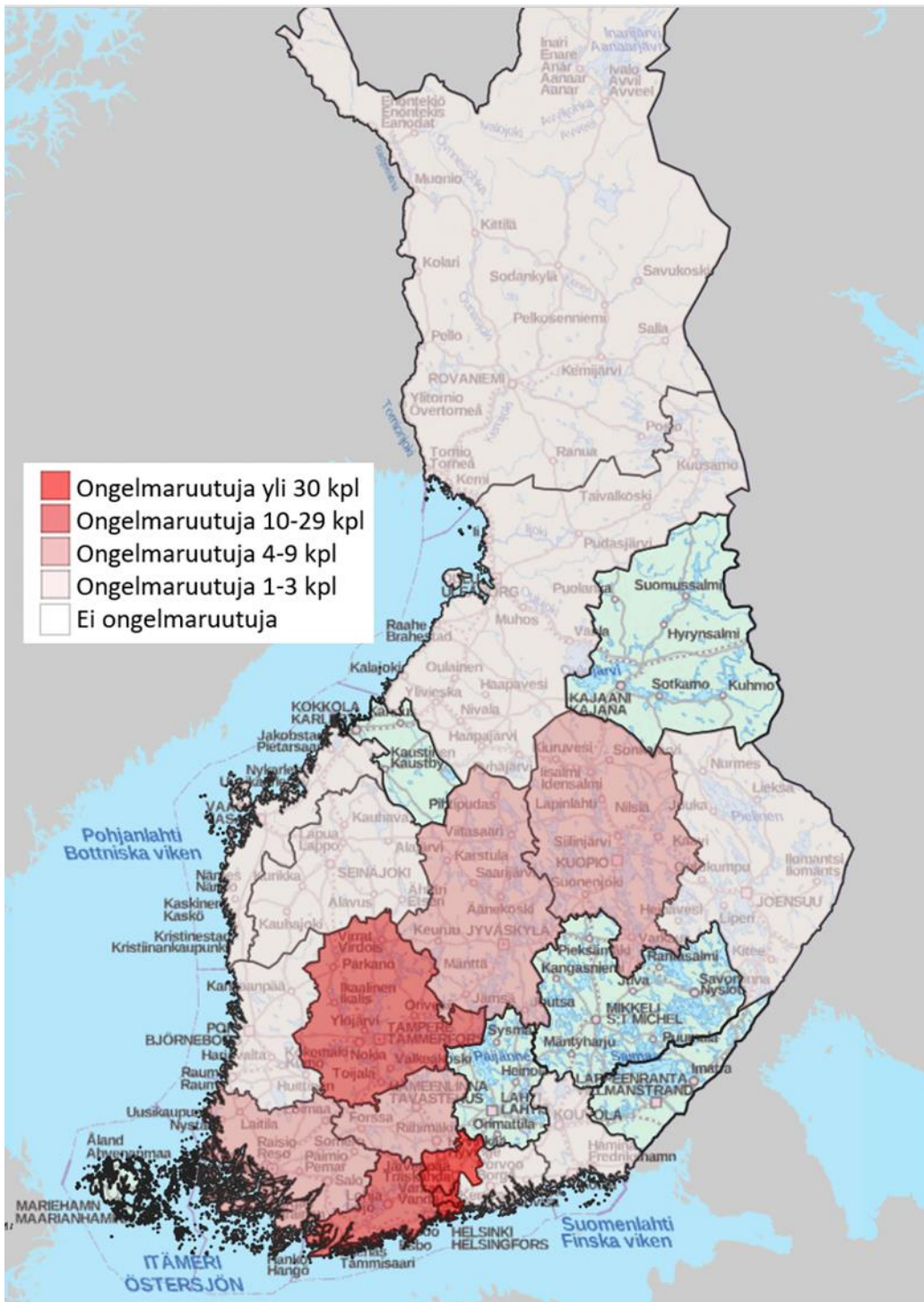
² Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012)

Kun tarkastellaan vain niitä ruutuja, joissa tarkastelujaksolla on ollut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna, toimintavalmiuserojen toteutumisessa on huomattava puute valtakunnallisesti 152 riskiruudun osalta.

Toimintavalmiuserojen näkökulmasta huomattavan suurien alueita (yli 30 ongelmavuotta) muodostuu Helsingin, Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan alueille. Laajoja alueita muodostuu myös Länsi-Uudenmaan ja Pirkanmaan alueille (10-29 ongelmavuotta). Toimintavalmiudessa on puutteita myös Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen, Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon alueilla.

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukainen palvelutaso on kyetty tuottamaan Etelä-Karjalan, Päijät-Hämeen, Etelä-Savon, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan alueilla.

Toimintavalmiuden merkittävimmät epäkohdat keskittyvät väestötiheydeltään tiiveimmin asutuille alueille, joissa pelastustoimen palvelujen kehitys ei ole seurannut kaupunkikehityksen mukana.



Kuva 3: Ongelmaruutujen määrä hyvinvointialueittain

Riskiluokka	Ongelmaruutuja (kpl)	Ongelmaruudut, joissa min. 4 teht.
I	161	152
II	42	17
III	1	0
Yhteensä	204	169

Taulukko 5: Kooste ensimmäisen yksikön ongelmaruuduista

Haasteet ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat mahdollisesti valtakunnallisesti lisääntymässä. Sellaisia ruutuja, joissa tavoitteita ei ole saavutettu kahtena edellisenä vuotena (2021 ja 2022) oli yhteensä kaikkien riskiruutujen osalta 94, joten ilman kehittäviä toimenpiteitä niistäkin on todennäköisesti tulossa ongelmaruutuja. Hyvinvointialueilta vaaditaan myös näiden riskiruutujen osalta ennaltaehkäiseviä toimia, jotta näistä mahdollisista tulevista ongelmaruuduista ei tule heikennystä toimintavalmiudelle näillä alueilla. Myös vaikeutuva henkilöstöpula hankaloittaa entisestään toimintavalmiuden ylläpitämistä vaatimustenmukaisella tasolla.

Seuraavasta taulukosta on nähtävissä, että uusien mahdollisten ongelmaruutujen sijainti keskittyy vahvasti pääkaupunkiseudulle eli Helsinkiin, Keski-Uudellemaalle ja Länsi-Uudellemaalle.

Hyvinvointialue	Ongelmaruutuja (kpl)	Ongelmaruudut, joissa min. 4 teht.	Ruudut, joissa tavoitteita ei ole saavutettu kahtena edellisenä vuotena (2021 ja 2022)
Helsinki	53	46	17
Länsi-Uusimaa	23	19	12
Keski-Uusimaa	42	38	18
Itä-Uusimaa	2	1	2
Varsinais-Suomi	10	10	4
Kanta-Häme	7	5	3
Päijät-Häme	2	1	5
Kymenlaakso	1	1	1
Etelä-Karjala	3	1	2
Etelä-Savo	0	0	3
Keski-Suomi	8	7	5
Pirkanmaa	20	19	5
Satakunta	2	1	1
Etelä-Pohjanmaa	1	1	1
Pohjanmaa	5	4	1
Keski-Pohjanmaa	0	0	0
Pohjois-Savo	7	6	4
Pohjois-Karjala	4	2	3

Jokilaaksot	0	0	1
Kainuu	1	0	0
Oulu-Koillismaa	7	4	3
Lappi	6	3	3
Yhteensä	204	169	94

Taulukko 6: Yhteenvedo ongelmaruuduista ja niiden mahdollisesta kehityksestä.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusaikatavoite

Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika on aikaväli ensimmäisen pelastustoimen yksikön hälyttämisestä siihen, kun vähintään neljän hengen vahvuinen pelastusryhmä aloittaa tehokkaan pelastustoiminnan. Ainoastaan kiireellisesti tapahtumapaikalle siirtyneet yksiköt huomioidaan.

Pelastustoiminnan toteutuneen toimintavalmiusajan mediaani valtakunnallisesti oli 15 minuuttia 28 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen mediaanin keskiarvo oli 14 minuuttia 17 sekuntia, joten valtakunnallisesti pelastustoiminnan toimintavalmiusaika on pidentynyt yli minuutilla.

Pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikatavoite

Pelastusjoukkue koostuu johtajasta ja vähintään kahdesta ja enintään viidestä pelastusryhmästä. Koska todellisen pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikoja ei ole käytettävissä, laskennallisena pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikana toimenpidetilasto Prontossa käytetään aikaväliä ensimmäisen pelastustoimen yksikön hälyttämisestä siihen, kun tapahtumapaikalle on saapunut vähintään yhdeksän pelastustoimen henkilöä. Ainoastaan kiireellisesti tapahtumapaikalle siirtyneet yksiköt huomioidaan.

Pelastusjoukkueen toteutuneen toimintavalmiusajan mediaani valtakunnallisesti oli 15 minuuttia 28 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen mediaanin keskiarvo oli 15 minuuttia 15 sekuntia, joten pelastusjoukkueiden toimintavalmiusaika on valtakunnallisesti pidentynyt hieman.

Valmiuden kohottaminen

Valmiuden kohottamiseen ei ole valtakunnallisesti vakiintunutta toimintamallia. Kukin alue on määrittänyt oman tapansa valmiuden kohottamiseen oman johtamisohjeensa mukaisesti.

Henkilöstö

Valtakunnallisesti tarkasteltuna päivittäisvalmiudessa on päätoimisesti 4262 henkilöä ja yhteensä 3425 henkilötyövuotta. Henkilökohtaisen työsopimuksen perusteella sivutoimisesti pelastustoimintaan osallistuu yhteensä 4282 henkilöä. Palokuntasopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvia sopimuspalokuntalaisia on 8830 henkilöä. 30 minuutin lähtövalmiudessa näistä sopimuspalokuntalaisista on vähintään 3120 henkilöä.

Henkilöstön osalta Satakunnan luvut puuttuvat kokonaisuudesta.

Fyysisen toimintakyvyn testaamisen osalta käytännöt ovat valtakunnallisesti pääsääntöisesti samansuuntaiset ja perustuvat FireFit-testausjärjestelmään. Käytännöissä on kuitenkin alueellista vaihtelua erityisesti sopimuspalokuntalaisten ja sivutoimisesti pelastustoiminnassa toimivien henkilöiden testaamisen ja vaatimusten osalta. Fyysistä toimintakykyä testataan lähtökohtaisesti vain savusukellukseen osallistuvilta henkilöstöltä eikä kaikilta pelastustoimintaan osallistuvilta. Eroja löytyy myös päälystölle asetetuista vaatimuksista.

Henkilöstöpulaa on valtakunnallisesti niin päätoimisesta henkilöstöstä kuin sopimuspalokuntalaisista. Usean alueen osalta on tuotu esiin rekrytointihaasteita, jotka vaikeuttavat jo nykyisellään pelastustoiminnan palvelutuotannon toteuttamista. Virkojen täyttöä koskevien kantelujen määrä aluehallintovirastoille on valtakunnallisesti nousussa. Ratkaistut kantelut ovat koskeneet kelpoisuusehdoista poikkeamista.

Paloasemat

Koko Suomen paloasemaverkosto perustuu päätoimisen henkilöstön miehittämiin, sopimuspalokuntien hallinnassa tai omistuksessa oleviin sekä tehdas- ja laitospalokuntien paloasemiin. Lisäksi osalla paloasemista sijaitsee myös ensihoidon yksikkö. Päätoimisen henkilöstön miehittämiä ympäri vuorokauden välittömässä lähtövalmiudessa olevia paloasemia on 151 kappaletta. Osittain lähtövalmiudessa olevia paloasemia on 82 kappaletta. Sopimuspalokuntien ja sivutoimisesti pelastustoiminnassa toimivien henkilöiden miehittämiä paloasemia on yhteensä 600 kappaletta. Tehdas- ja laitospaloasemia on 62 kappaletta. Paloasemia, joissa on myös ensihoidon yksikkö, on yhteensä 208 kappaletta.

Raskas kalusto

Valtakunnallisesti pelastustoiminnassa käytetty raskas kalusto on verrattain iäkästä. Sammutus- ja säiliösammutusautojen keski-ikä on 16,7 vuotta. Lisäksi raskaan kaluston elinkaaren pituuksissa on merkittäviä alueellisia eroja. Säiliöautojen keski-ikä on 16,5 vuotta. Johtamiskäyttöön varusteltujen ajoneuvojen keski-ikä on 6 vuotta.

Muu kalusto

Valtakunnallisesti tarkasteltuna pelastustoimessa on monipuolista kalustoa erilaisia onnettomuustilanteita varten. Myös esimerkiksi dronit ovat tulleet osaksi pelastustoimintaa. Muusta kalustosta voidaan nostaa esiin muun muassa venekaluston varsin korkea ikä. Usealla alueella venekaluston keski-ikä on jopa noin 30 vuotta. Myös nostolava-autojen ja puomitikasyksiköiden keski-ikä ovat paikoitellen huomattavan korkeita (yli 30 vuotta).

2.2.2 Pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Savusukellusvalmiudet

Savusukelluksella tarkoitetaan paineilmahengityslaitteiden ja asianmukaisten suojaruusteiden avulla tehtävää sammutus- ja pelastustyötä, joka edellyttää tunkeutumista palavaan, savuiseen ja rajattuun sisätilaan tai työskentelyä palavan rakennuksen katolla.

Savusukellus edellyttää pelastajilta tehtävän vaatimaa koulutusta, säännöllistä vuosittaista osaamisen ylläpitävää harjoittelua sekä riittävää fyysistä kuntoa ja riittävää terveydentilaa. Palavan ja rajatun sisätilan sammuttamiseen käytetään myös muita menetelmiä kuin savusukeltamista.

Päätoimisesti pelastustoimintaan osallistuvista henkilöistä savusukelluskelpoisia on koko maassa 3022 henkilöä. Sivutoimisten ja sopimuspalokuntalaisten osalta vastaava määrä on 2370 henkilöä. Eri alueiden arvioissa on tuotu ilmi, että savusukeltajien määrä on laskussa ja vajetta paikataan ottamalla käyttöön täydentäviä sammutusmenetelmiä, mutta käytännössä koulutuksen saaminen uusiin menetelmiin on ollut useilla alueilla vajavaista.

CBRNE-onnettomuuksien valmiudet

CBRNE-onnettomuuksilla tarkoitetaan onnettomuuksia, joissa on osallisena kemiallisia aineita (C), biologisia taudinaiheuttajia (B), radioaktiivisia aineita (R), ydinenergiaa (N) tai räjähteitä (E).

Kemikaalionnettomuuksien torjuntaa tehdään tarvittaessa kemikaalisukelluksella, jolla tarkoitetaan välittömän vaaran alueella tehtäviä tiedustelu-, pelastus-, torjunta- tai muita vastaavia tehtäviä, jotka edellyttävät paineilmahengityslaitteen ja soveltuvan kemikaalisuojapuvun käyttöä. Kemikaalisukellus edellyttää pelastajilta tehtävän vaatimaa koulutusta, säännöllistä vuosittaista osaamisen ylläpitävää harjoittelua sekä riittävää fyysistä kuntoa ja riittävää terveydentilaa.

Alueellisista asiantuntija-arviosta ei noussut esiin erityisiä puutteita kemikaalisukelluksessa. Selvityksistä kävi ilmi, että sopimuspalokuntalaiset eivät monellakaan alueella suorita kemikaalisukellusta.

Valtakunnallisesti kemikaalisukelluksen tilannetta voidaan arvioida ainoastaan henkilömäärien kautta, sillä selvitykset eivät nostaneet aiheesta esiin mitään erityisiä haasteita tai laatuun liittyviä kuvauksia. Yksi alue ei kirjannut henkilömääriä. Kemikaalisukellukseen kykenevien pelastusryhmien määrä on valtakunnallisesti yhteensä 135. Päätoimisesti pelastustoimintaan osallistuvien kemikaalisukelluskelpoisten henkilöiden määrä on yhteensä 2529.

Sopimuspalokuntien hälytysosastoissa ja sivutoimisesti työskentelevästä henkilöstöstä kemikaalisukelluskelpoisia henkilöitä on 465.

Vesipelastamisen valmiudet

Vesipelastamista on venekaluston avulla tehtävä pelastustoiminta ja pintapelastus sekä vesisukellus. Pintapelastus tarkoittaa veden pinnalta tai välittömästi pinnan alta ilman vesisukelluslaitetta tehtävää ihmisen, eläimen tai omaisuuden pelastamista ja vahingon torjuntaa. Vesisukellus tarkoittaa vesisukelluslaitetta ja -

varustusta edellyttävää ihmisen tai omaisuuden pelastamista ja ympäristövahingon torjuntaa.

Valtakunnallisena yhteenvedona on todettava, että toiminnan käytännön järjestelyjä, toiminnan mitoituserusteita ja voimavaroja sekä toiminnan tuloksellisuutta ja kehittämistarpeita on saatujen selvitysten perusteella vaikea arvioida. Valtakunnallisesti pintapelastukseen kykenevien pelastusryhmien määrä on yhteensä 361 kappaletta. Päätoimisesti pelastustoimintaan osallistuvia pintapelastuskelpoisia henkilöitä on 3090. Sopimuspalokunnissa ja sivutoimisesti työskentelevien henkilöiden määrä on 1385. Vesisukellukseen kykeneviä pelastusryhmiä koko Suomessa on päivittäisvalmiudessa yhteensä 25 kpl. Päätoimisesti pelastustoimintaan osallistuvassa henkilöstössä vesisukelluskelpoisia henkilöitä on koko maassa 559.

Alueilla on kaluston osalta erilaiset valmiudet vesipelastustoimintaan. Osalla alueista ei ole lainkaan erityiskalustoa. Toisilla on puolestaan vesisukellukseen tarvittavilla välineillä varustetut vesipelastusyksikkönsä. Erityiskaluston määrä ja laatu vaihtelee alueittain eikä selvityksissä ole tuotu tietoa vesipelastusyksiköiden sijoittamisesta, jotta asian arviointi valtakunnallisella tasolla olisi mahdollista.

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnalla tarkoitetaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa.

Rannikkoalueilla toimivien alueiden selvityksistä käy ilmi, että Suomenlahdella kuljetettavien kemikaalien laatu on muuttunut ja muutoksia on tulossa lisää. Olemassa oleva kalusto vastaa huonosti uusien kemikaalien torjuntatarpeisiin, ja tältä osin kaluston uusimiselle on tarvetta lähitulevaisuudessa.

Valtakunnallisesti alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuteen on resursoitu yhteensä 63 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosimäärää voidaan pitää valtakunnallisesti vain suuntaa-antavana, sillä kaikki alueet eivät antaneet arviota henkilötyövuosista. Useilla alueilla on käynnissä ympäristövahinkojen torjuntasuunnitelman päivitystyö aluehallintovirastojen valvonnan pohjalta.

Aluehallintovirastojen vuonna 2022 tekemän selvityksen perusteella 18 pelastuslaitoksen ympäristövahinkojen torjunnan taso ei vastaa asetettua ympäristövahinkojen torjunnan vaatimustasoa.³

Puutteet valtakunnallisesti eivät ole aluehallintoviraston arvion mukaan niin huomattavia, että ympäristövahinkojen torjunnan valmius olisi vakavasti uhattuna, sillä materiaaliset valmiudet ovat valtakunnallisesti kohtuullisella tasolla ja puutteet kohdentuvat yleisesti hallinnollisiin suunnittelu- ja kehittämistehtäviin. Pelastustoimen kehittämistarve on pyrkiä saavuttamaan ympäristövahinkojen torjunnassa riskien mukainen vähimmäisvaatimustaso.

Korkealta pelastamisen valmiudet

Korkealta pelastaminen sisältää ajoneuvokalustolla ja köysipelastamisella tehtävät korkealta pelastamisen toimenpiteet ja työskentelyn alueella, jossa on

³ Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisu 157/2023

putoamisvaara. Putoamisvaarallisella alueella työskentely voi olla henkisesti ja fyysisesti vaativaa työtä, jonka turvallinen suorittaminen asettaa tekijälle terveydentilaan, toimintakykyyn, koulutukseen ja harjoitteluun liittyviä erityisvaatimuksia. Kelpoisuusvaatimukset luokitellaan kahteen erilliseen vaatimusluokkaan (PVAT I ja PVAT II).

Valtakunnallisesti putoamisvaarallisella alueella työskentelyyn kykenevien pelastusryhmien määrä on 239 ryhmää. Pelastustoiminnassa päätoimisesti työskenteleviä, putoamisvaarallisella alueella työskentelyyn kelpoisia henkilöitä on yhteensä PVAT I -tasolla 2607 henkilöä ja PVAT II -tasolla 1645 henkilöä. Sopimuspalokuntalaisten ja sivutoimisesti työskentelevien määrät ovat vastaavasti PVAT I -tasolla 1076 henkilöä ja PVAT II -tasolla 265 henkilöä. Määriä voidaan pitää valtakunnallisesti vain suuntaa-antavina, sillä kaikki alueet eivät antaneet tietoja henkilömääristä.

Hyvinvointialueiden selvitysten perusteella on vaikea arvioida valtakunnallisesti riittävää valmiutta, resurssien sijoittumista sekä kehitystarpeita.

Sammutusveden saamisen valmiudet

Sammutusveden saamisen valmiudet kuvataan pelastuslaitosten ja kuntien yhteistyössä kuntien ja vesihuoltolaitoksien laatimissa sammutusvesisuunnitelmissa.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna sammutusvesisuunnitelmat on osin päivitetty. Osalla alueista on ylläpidettynä ajan tasalla oleva sammutusvesisuunnitelma, joka sisältää sammutusveden saamisen kannalta keskeiset tiedot armatuurikalustosta (letkukalusto, pumput), palopostiverkostosta, luonnonvesilähteistä ja ajoneuvojen kyydissä olevasta vesimäärästä.

Sammutusveden saamisen valmiuksiin tulee kiinnittää valtakunnallisesti huomiota ja kohdentaa tarvittaessa valvontaa, jotta sammutusveden saamisen valmiudet on yhdenmukaisesti järjestetty ja niitä voidaan arvioida.

Muiden paikallisten riskien mukaiset valmiudet

Eri puolilla Suomea on erityyppisiä paikallisia riskejä. Saaristoalueella pelastustoimi ylläpitää erillisiä palokalustovajoja, jotta paikalliset pystyvät vastaamaan omatoimisesti alueella tapahtuviin onnettomuuksiin ennen pelastustoimen palvelujen saapumista. Kaivosteollisuus, laajat teollisuuspuistot, satama-alueet, puolustusvoimien kohteet, liikenteen solmukohtat, korkeat rakennukset ja maanalaiset tilat ovat esimerkkejä näistä paikallisista riskeistä, jotka vaativat alueilta kohdennettua paikallista valmiutta. Alueilta saatujen tietojen mukaan kaikki alueet eivät ole valmiuden suunnittelussa täysin huomioineet paikallisia riskejä.

Lapissa ja muilla harvaan asutuilla alueilla korostuu tarve paloasemakohtaiseen itsenäiseen toimintakykyyn pitkien etäisyyksien takia. Paloasemakohtaisella itsenäisellä toimintakyvyllä tarkoitetaan sitä, että olemassaolevilla voimavaroilla (henkilöstö, kalusto ja paloasemainfra) kyetään selviytymään 2–3 tuntia, mikä vastaa paloasemien etäisyyttä toisistaan.

Erityistä vaaraa aiheuttavat kohteet

Pelastuslain 48 §:n mukaisia erityistä vaaraa aiheuttavia kohteita on koko maassa yhteensä 203. Nämä kohteet vaativat pelastustoimelta erityistä huomiota ja resursointia. Kohteita varten laaditaan erityisen sääntelyn mukaisesti ulkoinen pelastussuunnitelma, jota tulee päivittää vähintään kolmen vuoden välein. Lisäksi kohteissa tulee järjestää vaatimukset täyttävä suuronnettomuusharjoitus vähintään kolmen vuoden välein. Hyvinvointialueet ovat tuoneet nämä erityistä vaaraa aiheuttavat kohteet esiin selvityksissään.

Valmiuden ylläpitoon tarkoitettu erityiskalusto tai erityistoiminta

Osalla alueista on erityiskalustoa ja erityistoimintaa, jota voidaan hyödyntää paitsi Suomen sisällä, myös kansainvälisesti. Tällainen on esimerkiksi ns. metsäpalomuodostelma (GFFF-V, ground forest fire fighting using vehicles) ja suurtehopumppumoduuli (Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi). Lisäksi pääkaupunkiseudulla on raskaaseen pelastustoimintaan tarkoitettua kalustoa, jota voidaan hyödyntää rauniopelastamiseen.

2.3 Pelastustoiminnan johtaminen

Pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen, ja pelastustoimen muodostelmalla on aina johtaja. Yhteistoimintatilanteissa, joissa pelastustoimintaan osallistuu useampi viranomainen, pelastusviranomainen toimii yleisjohtajana. Pelastustoiminnan johtamisesta laaditaan tarvittavat suunnitelmat, joissa määritellään riskien ja uhkien edellyttämät johtamisjärjestelyt eri laajuisissa ja myös pitkäkestoisissa tilanteissa.

Kukin alue on kuvannut omat johtamisjärjestelmänsä johtamisohjeessa. Pelastustoimintaa johtaa aina pelastusviranomainen. Valtakunnallisesti tarkasteltuna pelastustoiminnan johtamisjärjestelyissä on alueellisia eroja vastuiden, roolien ja päivystysalueiden koon suhteen. Alueellista eroa on myös johtamisjärjestelmien rakentumisessa keskisuurissa tai suurissa onnettomuuksissa. Tilannekeskusten toiminnalla on myös eri alueilla erilainen operatiivinen rooli.

Pääkaupunkiseudulla toimivat pelastuslaitokset ovat kehittäneet pelastustoiminnan johtamisen päällystösresurssia keskenään toisiinsa vahvasti tukeutuen, mitä voidaan pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena resurssien jakamisena. Toinen hyvä esimerkki aluerajat ylittävästä toiminnasta on Kanta-Hämeen ja Varsinais-Suomen yhteistoiminnassa järjestämä päivystystoiminta.

Tilannekeskustoiminnasta hyvänä valtakunnallisena esimerkkinä voi pitää Itä-Suomessa Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon pelastuslaitosten yhteistoiminnassa järjestämää tilannekeskustoimintaa. Muualla Suomessa alueet tukeutuvat lähtökohtaisesti oman alueensa pelastustoiminnan johtamisen henkilöstövoimavaroihin ja erityisesti keskisuurissa ja suurissa onnettomuuksissa pelastustoiminnan johtamisessa voimavarat ovat vähäiset.

Pelastustoiminnan johtamisen järjestelyt vaikuttavat suoraan myös siihen, miten sopimuspalokuntien hälytyksissä yksikönjohtajan ja pelastustoiminnan johtaminen on järjestetty. Pelastustoiminnan johtajana toimii joko päivystävä palomestari tai tilannekeskuksessa toimiva palomestari.

2.4 Hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa hoitamien pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien asianmukaisuuden valvonta

Hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu ja vastuu palvelujen asianmukaisen hoitamisen valvonnasta.

Tämä asiantuntija-arvio koskee vuotta 2022, jolloin hyvinvointialueet eivät olleet vielä toiminnassa eikä näin ollen ollut voimassa velvoitetta valvoa palvelujen hoitamisen asianmukaisuutta.

2.5 Pelastusviranomaisen antama virka-apu

Pelastusviranomaisen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Virka-avusta on säädetty pelastuslain 50 §:ssä.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna pelastustoimi antaa virka-apua pyydettyä. Pelastustoimen virka-aputehtävistä merkittävin osa kohdentuu sosiaali- ja terveystoimien tai poliisin tehtävien tukemiseen. Osa alueista perustaa virka-avun antamisen päivystävän palomestarin tai päällikön tapauskohtaiseen harkintaan omaa palveluntuotantoa vaarantamatta. Osa alueista ei ole laatinut virka-avun antamisesta sopimuksia tai ohjeita eikä peri virka-avun antamisesta korvausta.

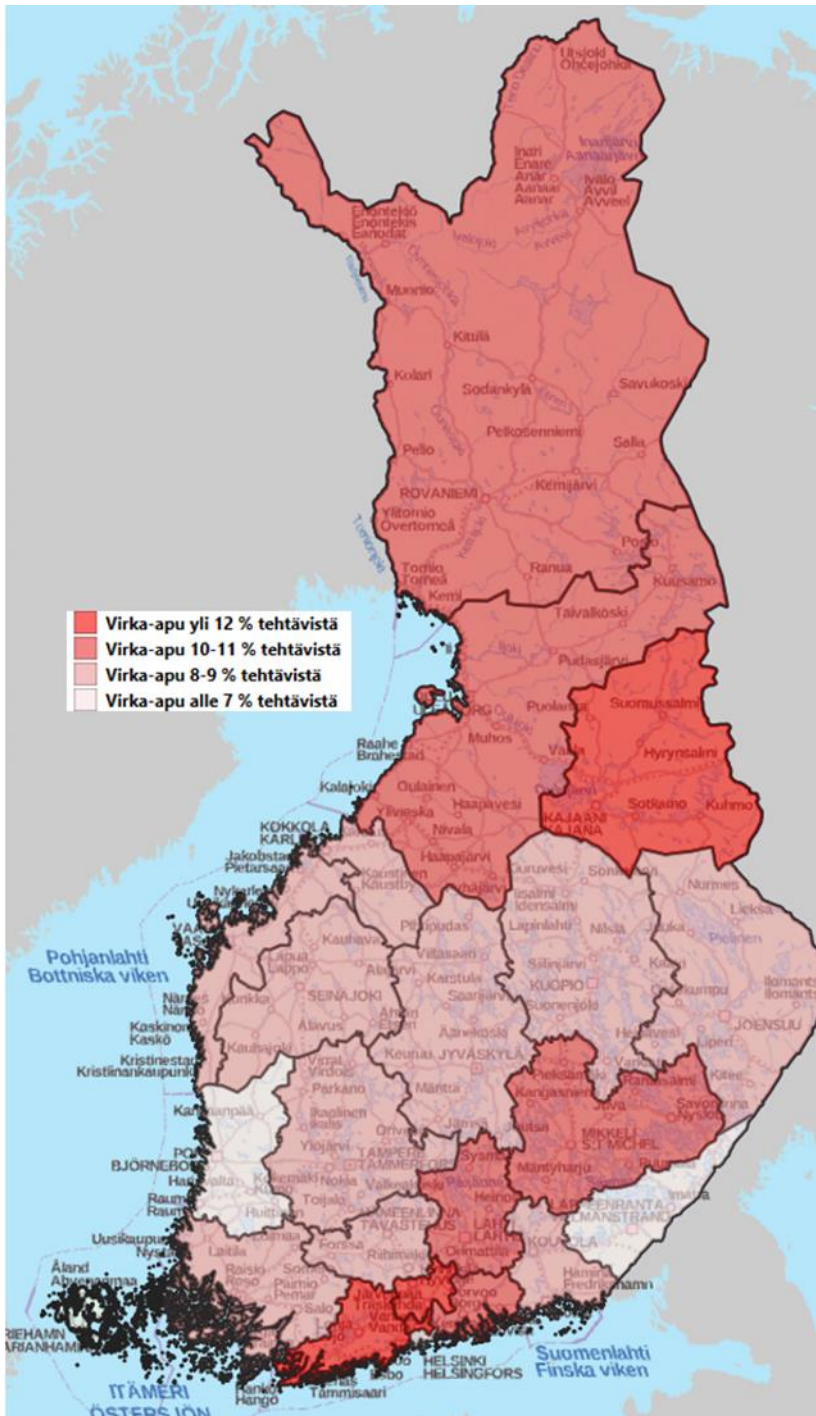
Hyvinvointialue	Virka-apu ensihoidolle (lkm) ⁴	Virka-apu poliisille (lkm)	Virka-apu muulle viranomaiselle (lkm)	Virka-avun osuus kaikista pelastustehtävistä %
Helsinki	542	30	17	7
Länsi-Uusimaa	867	12	8	13
Keski-Uusimaa	737	24	28	12
Itä-Uusimaa	149	5	22	11
Varsinais-Suomi	580	14	6	9
Kanta-Häme	211	10	10	9
Päijät-Häme	343	13	7	10
Kymenlaakso	230	7	8	8
Etelä-Karjala	64	8	10	4
Etelä-Savo	243	16	6	10
Keski-Suomi	321	19	10	9

⁴ Virka-apu ensihoidolle, pelastuslaitokselle ja kunnalliselle viranomaiselle sekä ensihoidon avuntarpeeksi kirjatut tehtävät. Pronto, 12.9.2023

Pirkanmaa	595	14	28	8
Satakunta	249	21	6	7
Etelä-Pohjanmaa	226	9	20	8
Pohjanmaa	165	7	4	8
Keski-Pohjanmaa	86	3	43	8
Pohjois-Savo	259	19	22	8
Pohjois-Karjala	254	14	4	9
Kainuu	169	5	13	14
Pohjois-Pohjanmaa	522	19	72	10
Lappi	275	37	70	10
Yhteensä	7087	306	414	9

Taulukko 7: Pelastustoimen antama virka-apu viranomaisille hyvinvointialueittain vuonna 2022.

Virka-apua annettiin yhteensä 7087 kertaa vuoden 2022 aikana. Virka-aputehtävät muodostavat 9 % pelastustoimen tehtävistä.



Kuva 4: Virka-avun osuus pelastustoimen kaikista tehtävistä hyvinvointialueittain vuonna 2022.

2.6 Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen

Pelastustoimi osallistuu pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun ja pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisen edellyttämään valmiuden ylläpitoon.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna valmiudet kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen vaihtelevat. Hyvinvointialueiden selvityksistä käy ilmi, että kansainvälisessä avussa näkökulma painottuu enemmänkin avun antamiseen kuin

sen vastaanottamiseen. Kuusi aluetta ilmoittaa tehneensä suunnitelman valmiuden ylläpidosta, ja muilla alueilla suunnitelma on osin tehty.

Valtakunnallisesti kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen järjestelyt nojaavat metsäpalojen sammutukseen erikoistuneeseen GFFF-V-moduuliin, HCP-suurtehopumppausmoduuliin sekä arktisen pelastusjoukkueen toimintaan.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Väestöhälyttimien osalta on eri alueilla korjausvelkaa. Väestöhälyttimien teoreettisella kuuluvuusalueella sijaitsee 66 % Suomen väestöstä. Väestön varoittamisen varajärjestelyjä ei ole valtakunnallisesti varmistettu.

Pelastustoiminnan toimintavalmiudessa on merkittäviä puutteita. Tilastojen analysointi osoittaa, että toimintavalmiuden puutteet ovat lisääntymässä merkittävässä määrin. Toimintavalmiuden kehittämiseen on suunnattava merkittävästi pelastustoimen voimavaroja, jotta kansalaisten yhdenvertaisesta avunsaannista voidaan varmistua. Valtakunnallisesti toimintavalmiusaikojen viimeisten kolmen vuoden mediaanit ovat pysyneet toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisissa rajoissa.

Pelastustoiminnan perusvalmiuksien osalta on syytä kiinnittää huomiota henkilöstön riittävyteen. Lisäksi erityisesti raskaan kaluston kohtuullisesta käyttäjästä ja -turvallisuudesta on varmistuttava ja sen yhdenmukaistamista on syytä harkita.

Pelastustoiminnan erityisvalmiuksien osalta on selvitettävä entistä paremmin resurssien kohdentuminen, mitoittaminen ja kehittämistarpeet. Hyvinvointialueiden selvitysten perusteella laadullista arviointia oli vaikea tehdä.

Pelastustoiminnan johtamisen yhdenmukaistamiseen alueiden välillä on syytä kiinnittää huomiota. Käytännöt, roolit ja järjestelyt vaihtelevat alueittain. Jos pelastustoiminnan johtamisessa ja tilannekuvan ylläpidossa ollaan siirtymässä valtakunnallisiin ja tilannekeskuskohtaisiin ratkaisuihin, tulee yhdenmukaistamiseen kiinnittää huomiota. Riittävästä pelastustoiminnan johtamisen voimavaroista on varmistuttava erikokoisten ja päällekkäisten onnettomuuksien osalta.

Virka-avun antamisen osalta tulisi harkita virka-apuprosessin valtakunnallista ohjeistamista ja sopimusten laatimista keskeisimpien virka-aputahojen kanssa. Sopimukseen tulisi sisällyttää korvauserusteet.

3 Pelastustoiminnan suunnitelmat

Tämä luku käsittelee suunnitelmia, joita pelastuslaitoksien on tehtävä pelastuslain mukaan. Suunnitelmat ovat arvioinnin kohteena olevien pelastustoimen palvelujen tuottamista tukevia asiakirjoja.

Aluehallintovirastot arvioivat suunnitelmien laatimista ja toteutumista hyvinvointialueiden antamien selvitysten perusteella. Tämä valtakunnallinen arviointi on koostettu hyvinvointialueiden selvitysten ja aluehallintovirastojen alueellisten asiantuntija-arvioiden pohjalta.

Pelastuslaitoksen tulee pelastuslain mukaan laatia hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Pelastuslaitosten tulee laatia pelastustoiminnan yhteistyöalueen puitteissa tapahtuvaa johtamista ja pelastustoiminnassa tarvittavan avun antamista koskevat suunnitelmat yhteistoiminnassa keskenään ja pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavien pelastuslaitosten johdolla.

Valtakunnallisesti pelastustoimen asiakirja-arkkitehtuuria ja järjestelyjä tulisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Tällä hetkellä suunnitelmien hallinta on järjestetty eri tavoin eri alueilla. Vain puolet alueista ilmoittaa suunnitelmien hallinnan olevan keskitetty ja vastuutettu. Puolella alueista suunnitelmien hallinta on osin keskitetty ja vastuutettu. Vallitsevassa tilanteessa ohjeita ylläpidetään vaihtelevasti.

3.1 Hälytysohje

Pelastuslaitoksen tulee laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten ja Hätäkeskuslaitoksen kanssa. Hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää pelastustoimintaan lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, miltä hyvinvointialueelta ne ovat.

Hälytysohje on saatujen selvitysten perusteella laadittu vaihtelevasti. Osalla alueista hälytysohje on laadittu ja ajan tasalla, osalla se on osin laadittu, ja yksi alue ilmoittaa, ettei se ole laatinut pelastuslain mukaista hälytysohjetta. Selvitysten perusteella käy kuitenkin ilmi, että lähtökohtaisesti pelastuslaitoksen hätäkeskustietojärjestelmä ERICAn vastuuhenkilöt ylläpitävät hälytysohjetta eikä hälytysohje näin ollen ole erillinen asiakirja. Hälytysohjeessa on pääsääntöisesti huomioitu yhteistoimintasuunnitelmat ja keskinäisen avunannon suunnitelmat.

ERICA-tietojärjestelmässä tapahtuvan vastesuunnittelun lisäksi tulee laatia hälytysohje, joka avaa läpinäkyvästi erillisessä dokumentissa päätöksenteon vastesuunnittelun osalta pelastustoimintaan osallistuville, virka-apua antaville tahoille sekä Hätäkeskuslaitokselle. Aluehallintovirastojen on syytä selvitysten pohjalta harkita hälytysohjeeseen kohdennettua valvontaa.

3.2 Pelastuslaitosten keskinäisen avunannon suunnitelmat

Pelastuslaitoksen tulee tarvittaessa antaa apua toiselle pelastuslaitokselle pelastustoiminnassa. Pelastuslaitoksen tulee myös laatia yhteistyössä pelastuslaitosten yhteistyösuunnitelmat avun antamiseen varautumisesta sekä

avun pyytämisestä ja antamisesta. Pelastuslaitosten tulee varautua pelastustoiminnassa tarvittavan avun antamiseen yhteistyöalueen puitteissa ja tarvittaessa myös toiseen pelastustoiminnan yhteistyöalueeseen kuuluvan pelastuslaitoksen kanssa.

Pelastuslaitosten keskinäisen avunannon suunnitelmat ovat valtakunnallisesti puutteelliset. Vain seitsemän aluetta ilmoittaa tehneensä suunnitelman. Kaksi aluetta ei ole tehnyt suunnitelmaa lainkaan. Loput alueista on tehnyt keskinäisen avunannon suunnitelman vain osittain. Näissä tapauksissa keskinäisen avunannon näkökulma rajautuu vain naapurialueisiin. Lapissa keskinäisen avunannon suunnitelmat ulottuvat myös Ruotsin ja Norjan kuntien kanssa sovittuun keskinäiseen avunantoon. Itä-Uudenmaan ja Satakunnan alueet ovat puolestaan suunnitelleet keskinäistä avunantoa ydinvoimalaitoksiin liittyvän yhteistoiminnan osalta.

Keskinäisen avunannon suunnitelmat on laadittava koko valtakunnan laajuisesti ja niissä on huomioitava pelastuslaissa asetetut avun antamisen ja pyytämisen menettelyt. Onnettomuuskehityksen valossa tarve näyttää suuntautuvan entistä laaja-alaisempien ja pitkäkestoisempien onnettomuuksien hoitamiseen, minkä vuoksi avun antamista on syytä suunnitella valtakunnallisesti tapauskohtaisen harkinnan sijaan.

3.3 Yhteistyösuunnitelmat

Pelastuslaitoksen tulee laatia hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Yhteistyösuunnitelmien laatimisessa ja ajan tasalla pitämisessä on valtakunnallisesti tarkasteltuna puutteita. Osa puutteista liittyy oikeushenkilön muutokseen (hyvinvointialueen aloittaminen). Yhteistyösuunnitelmat on yleisemmin laadittu alueilla poliisin ja Puolustusvoimien kanssa. Näiden ja muiden tarvittavien yhteistyösuunnitelmien laatimiseen ja ylläpitämiseen tulee kiinnittää valtakunnallisesti huomiota, jotta asia tulee yhdenmukaisesti järjestetyksi.

3.4 Onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat

Pelastuslaitos vastaa hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämien pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevien suunnitelmien laatimisesta, mukaan lukien sammutusvesisuunnitelmasta.

Valtakunnallisesti onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat ovat puutteellisia. Alueiden antamista selvityksistä käy ilmi, että valtakunnallisesti ei ole yhteneväistä käsitystä siitä, mitä näillä suunnitelmilla tarkoitetaan ja mikä on niiden käyttötarkoitus. Asia kaippaa tarkempaa valtakunnallista ohjausta.

3.5 Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoiset pelastussuunnitelmat

Pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on pelastuslain mukaisesti ydinenergialaitos, tuotantolaitos, kaivannaisjätteen alue, vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävä ratapiha tai satama-alue. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta ja järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi. Ulkoisen pelastussuunnitelman edellyttäviä kohteita on hyvinvointialueilla vaihteleva määrä.

Erityistä vaaraa aiheuttaviin kohteisiin on resursoitu valtakunnallisesti yhteensä 21 henkilötyövuotta. Erityistä vaaraa aiheuttavat kohteet keskittyvät määrällisesti eniten Satakuntaan (29 kohdetta) ja Kymenlaaksoon (28 kohdetta), missä toimivat pelastuslaitokset ovat resursseiltaan verrattain pieniä. Myös muun muassa Lapissa sijaitsee huomattava määrä erityistä vaaraa aiheuttavia kohteita (18 kohdetta). Satakunnassa ja Itä-Uudellamaalla sijaitsevat ydinvoimalaitokset ovat myös erityissääntelyn piirissä olevia kohteita, joihin hyvinvointialueiden täytyy kohdentaa vaatimusten vuoksi enemmän resursseja kuin muihin erityistä vaaraa aiheuttaviin kohteisiin.

Erityistä vaaraa aiheuttaviin kohteisiin kohdennetun henkilöresurssin voi todeta olevan verrattain vähäinen. Vähäiset kohdennetut resurssit näkyvät käytännössä siten, että joillakin alueilla on vaikeuksia selviytyä ulkoisten pelastussuunnitelmien ylläpitämisestä tai suuronnettomuusharjoituksen järjestämisestä laissa säädetyssä määräjassa.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan suunnitelmien tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Valtakunnallisesti pelastustoimen asiakirja-arkkitehtuurissa ja järjestelyissä on tarve selkeyttämiselle ja yhdenmukaistamiselle. Valtakunnallisesti tarkasteltuna suunnitelmat eivät ole ajan tasalla, ja ne ovat osin puutteellisesti laaditut.

Hälytysohjetta ylläpidetään käytännössä tietojärjestelmä ERICAn käytännön vastesuunnittelua toteuttaen. Hälytysohjeen tulee olla erillinen asiakirja, joka avaa hälyttämistä koskevat periaatteet läpinäkyvästi pelastuslaitokselle, Hätäkeskuslaitokselle ja muille sidosryhmille.

Pelastuslaitosten keskinäisen avunannon suunnitelmat ovat valtakunnallisesti puutteelliset. Merkittävä osa keskinäisen avunannon suunnitelmista puuttuu, ja suunnitelmat rajautuvat usein vain naapurialueeseen. Keskinäisen avunannon tulisi olla valtakunnallisesti suunniteltua ja yhdenmukaista, jotta sen koordinointi mahdollistuu.

Yhteistyösuunnitelmien osalta tilanne on valtakunnallisesti puutteellinen. Yhteistyösuunnitelmien laatimisessa ja ajan tasalla pitämisessä on puutteita. Osa puutteista johtuu oikeushenkilön muutoksesta (kunta → hyvinvointialue).

Valtakunnallisesti arvioituna onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat ovat puutteellisia. Selvitysten perusteella näiden suunnitelmien käyttötarkoitus on epäselvä. Asia kaipaa tarkempaa valtakunnallista ohjausta.

Eriyistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisiin pelastussuunnitelmiin kohdennettu henkilömäärä on kohdemäärään nähden valtakunnallisesti vähäinen. Kohteita on 203 kpl ja henkilöresurssia kohdennetaan tehtävään 21 htv. Osalla alueista on vaikeuksia selviytyä lakisääteisistä tehtävistä pelastuslainsäädännön mukaisessa määräjassa.

4 Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta

Pelastustoimen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä sekä pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna sopimuspalokuntia ja muita organisaatioita ja henkilöitä. Hyvinvointialue päättää, missä laajuudessa se käyttää vapaaehtoisia pelastustoiminnan palvelujen tuottamisessa.

Sopimuspalokuntien lisäksi pelastustoimen tehtävissä voidaan käyttää apuna muitakin toimijoita, kuten meri- ja järvipelastusyhdistysten yksiköitä, vapaaehtoista pelastuspalvelua, pelastusalan liittoja, pelastuskoiria sekä radioamatööreja ja muita vapaaehtoistoimintaan perustuvia organisaatioita ja järjestöjä.

Tässä luvussa arvioidaan pelastustoimen vapaaehtoistoimintaan liittyvien tehtävien hoitamista, palvelujen tehtäväkohtaista tarvetta ja saatavuutta sekä niiden kehitystarvetta.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna hyvinvointialueiden selvitysten perusteella ei ole selkeää määritelmää sille, mitä pelastustoimen vapaaehtoistoiminnalla tarkoitetaan. Vapaaehtoistoiminta muodostuu hyvin erityyppisistä organisaatioista, jotka pohjautuvat puhtaasti vapaaehtoisuuteen tai toimivat osin vapaaehtois pohjalta muutoin palokuntasopimusten tai työsopimusten velvoitteisiin nojaten. Entistä selkeämpiä ja yksiselitteisempiä käsitteitä on otettava valtakunnallisesti käyttöön, jotta pelastustoimen vapaaehtoistoiminnan vertailu olisi mahdollista. Lisäksi selvitykset antavat vapaaehtoistoiminnan kuvausten osalta varsin ohuen tietopohjan, joten tietopohjan laajentamiseen ja tarkentamiseen on kiinnitettävä tulevana vuosina huomiota.

4.1 Vapaaehtoisten käyttö pelastustoimen palvelujen tuottamisessa

Erilaiset vapaaehtoiset organisaatiot osallistuvat pelastustoimen palvelujen tuottamiseen. Vapaaehtoisten käytöllä pelastustoimen palvelujen tuottamisessa on isoja alueellisia eroja.

Hyvinvointialueet tunnistavat vapaaehtoisorganisaatioiden tärkeän roolin pelastustoimen palvelujen tuottajana. Tyypillisin pelastustoimen palvelujen tuotannon vapaaehtoinen organisaatio on sopimuspalokunta. Osa alueista toi selvityksissään esille, ettei heillä ole lainkaan sopimuspalokuntia vaan kaikki ovat tehneet henkilökohtaisen työsopimuksen hyvinvointialueen kanssa ja korvauksia näille henkilöille maksetaan toimenpideperusteisesti.

Alueet ovat tehneet vpk-yhdistysten kanssa myös palokuntasopimuksia, joiden sisältö vaihtelee alueellisesti. Yleisimmin alueet ovat sopineet sopimuspalokuntiansa kanssa pelastustoiminnan palvelujen tuottamisesta. Joillakin alueilla, erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella, sopimuspalokuntien rooli pelastustoiminnan palvelujen tuottamisessa on merkittävä. Sopimuspalokunnat osallistuvat myös yhtä aluetta lukuun ottamatta turvallisuusviestinnän toteuttamiseen alueellaan ja sekä kouluttavat että koulutautuvat pelastustoimintaan. Tämän lisäksi jotkin sopimuspalokunnat antavat opastusta myös asuinkiinteistöjen paloturvallisuuden itsearviointiin toteuttamisessa.

Muita vapaaehtoisesti pelastustoimen palveluja tuottavia organisaatioita käytetään alueittain vaihtelevasti. Esimerkkejä näistä ovat meri- ja järvipelastusseurat, radioamatöörit ja vapaaehtoinen pelastuspalvelu VAPEPA. Selvitykset näiden organisaatioiden käytöstä pelastustoimen palvelujen tuotannossa olivat pintapuolisia.

4.2 Pelastustoimen vapaaehtoistoiminnan edistäminen

Pelastustoimen viranomaisten tulee mahdollisuuksiensa mukaan edistää pelastustoimen tehtävissä käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytyksiä. Vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytysten edistäminen sisältää taloudellista tukea, koulutuksellista tukea tai muuta yhteistyötä vapaaehtoisten organisaatioiden kanssa. Toimenpiteiden tulisi näkyä kirjattuina tavoitteina ja toimenpiteinä muun muassa pelastuslaitosten toimintasuunnitelmissa.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna kuudella alueella on toimintasuunnitelma, johon on kirjattu vapaaehtoistoiminnan edistämisen toimenpiteet ja tavoitteet. Loput alueista ilmoittaa selvityksissään, että niillä on vain osin tai ei ollenkaan tehtynä toimintasuunnitelma vapaaehtoistoiminnan edistämiseksi.

Hyvänä valtakunnallisena esimerkkinä vapaaehtoistoiminnan edistämisestä voidaan pitää muutamalla hyvinvointialueella käytettyä mallia, jossa pelastuslaitokselle nimetään pääyhteyshenkilö, joka vastaa sopimuspalokuntatoiminnan koordinoinnista koko alueella. Lisäksi kullekin sopimuspalokunnalle on hyvä nimetä vastuupalomestari, joka toimii päivittäistoiminnan yhteytenä sopimuspalokunnan ja pelastuslaitoksen välillä. Sopimuspalokunnille varataan mahdollisuus osallistua kaikkiin sellaisiin toimielimiin, joilla on sopimuspalokuntatoiminnan kannalta oleellista merkitystä.

Alueilla on hyvä organisoida sopimuspalokuntien kehittämisverkosto, jonka tavoitteena on huolehtia sopimuspalokuntien alueellisista toimintaedellytyksistä ja toimia vuorovaikutuksen kanavana sopimuspalokuntien ja pelastuslaitoksen välillä. Positiivisena valtakunnallisena esimerkkinä sopimuspalokuntatoiminnan määrätietoisesta kehittämisestä voidaan pitää Päijät-Hämeen aluetta, jossa oli lisätty hälytysosastojen henkilöstömäärää 43 henkilöllä vuoden 2022 aikana (kokonaisvahvuus 605 henkilöä).

Pelastustoimen palvelujen tukeutuminen vapaaehtoistoimintaan on kustannustehokas tapa järjestää palveluja, ja lähipalveluna toimiva sopimuspalokunta ylläpitää myös paikallista resilienssiä. On tärkeää kiinnittää huomiota myös sopimuspalokuntien jatkuvuuden turvaamiseen. Merkittävässä osassa sopimuspalokuntia toimii myös nuoriso-osasto, joka paitsi kouluttaa nuoria hälytysosastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeita ajatellen, on myös erinomainen tapa antaa nuorille monipuolista turvallisuuskoulutusta. Tärkeää on huomioida myös muut vapaaehtoisorganisaatiot kuin sopimuspalokunnat alueella ja edistää niiden toimintaedellytyksiä yhdenvertaisesti.

4.3 Sopimuspalokuntaan ja muuhun vastaavaan yhteisöön kuuluvan henkilön terveystarkastukset

Jos sopimuspalokuntaan tai muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluva savusukeltaja tai muuta vastaavaa raskasta työtä tekevä henkilö ei ole oikeutettu työsuhteen perusteella työterveyshuoltoon, hänelle on järjestettävä työterveyshuoltolain mukaisia tarkastuksia vastaavat terveystarkastukset ja muut ennaltaehkäisevät palvelut. Ennaltaehkäisevillä palveluilla ja terveystarkastuksilla on tarkoitus ehkäistä ja torjua pelastustoimintaan kuuluvasta työstä ja työolosuhteista johtuvia terveysvaaroja ja -haittoja ja suojella henkilön turvallisuutta, työkykyä ja terveyttä.

Valtakunnallisesti terveystarkastusten toteuttamisessa on alueellista vaihtelua. Terveystarkastuksista on sovittu vaihtelevasti palokuntasopimuksissa. Suurimmassa osassa alueita terveystarkastukset sisältyvät palokuntasopimuksien sisältöön, mutta on alueita, joilla kirjausta ei ole. Yksi alueista ilmoittaa, ettei tiedä palokuntasopimustensa sisältöä. Saatujen selvitysten perusteella jää myös epäselväksi, kohdentuvatko terveystarkastukset vain savu- ja kemikaalisukellusta suorittaviin sopimuspalokuntalaisiin vai kaikkiin pelastustoimintaan osallistuviin sopimuspalokuntalaisiin. Osa alueista tuo esille, että terveystarkastukset koskevat kaikkia pelastustoimintaan osallistuvia henkilöitä, ja osa alueista on vasta laajentamassa tätä terveystarkastusvastuuta. Suurin osa alueista tuo kuitenkin esille, että vain savu- ja kemikaalisukeltajille tarjotaan terveystarkastuksia.

4.4 Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutus

Pelastustoimintaan osallistuvilta sivutoimiselta sekä sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluvalta henkilöltä vaaditaan Pelastusopiston opetussuunnitelman mukainen koulutus.

Koulutusta järjestetään sivutoimiselle henkilöstölle ja sopimuspalokunnille alueittain eri tavoin. Pelastuslaitokset kantavat joillakin alueilla kokonaisvaltaisesti vastuun koulutuksen järjestämisestä. Toisilla hyvinvointialueilla alueellisilla pelastusliitoilla on merkittävä rooli koulutusten järjestämisessä ja koulutustoiminnan koordinoinnissa. Viikkotason harjoittelusta sopimuspalokunnat vastaavat pääosin itse.

Valtakunnallisesti tilanne laissa säädetyn koulutuksen osalta on kohtuullinen. Suurimmalla osalla sopimuspalokuntalaisista ja sivutoimisesti työskentelevistä henkilöistä on laissa säädetty koulutus. On kuitenkin alueita, joilla nämä vaatimukset täyttyvät vain osin.

Valtakunnallisena havaintona selvityksistä käy ilmi, että ruotsinkielistä koulutusta on vähäisesti tarjolla ja siihen on hankala päästä. Tämä aiheuttaa vaikeuksia lain vaatimusten täyttämässä erityisesti saaristoalueella toimiville sopimuspalokuntalaisille. Myös Pohjois-Suomessa maantieteelliset etäisyydet tuovat haasteita koulutuksen järjestämiselle.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoimen vapaaehtoistoimintaan liittyvien tehtävien hoitamisesta, tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta nojaa vahvasti erityisesti pelastustoiminnan palvelujen tuottamisessa sopimuspalokuntiin. Muita vapaaehtoisorganisaatioita käytetään alueellisten tarpeiden mukaan; näitä ovat mm. meri- ja järvipelastusseurat, radioamatöörit ja Vapaaehtoinen pelastuspalvelu Vapepa. Hyvinvointialueiden selvitysten perusteella ei ole selkeää yhteistä määritelmää sille, mitä pelastustoimen vapaaehtoistoiminnalla tarkoitetaan.

Vapaaehtoistoiminnan edistäminen on valtakunnallisesti tarkasteltuna suunnittelematonta ja toimenpiteet sisältävät vähän konkretiaa. Sopimuspalokuntien ja muiden tarvittavien vapaaehtoisorganisaatioiden elinvoimaisuutta on syytä alueilla edistää, koska sillä ylläpidetään ja turvataan pelastustoimen palvelutuotantoa.

Terveystarkastusten järjestäminen vaihtelee alueellisesti. Terveystarkastukset tulisi kaikilla alueilla järjestää kaikille pelastustoimintaan osallistuville henkilöille, jotta henkilöiden riittävästä terveydentilasta voidaan varmistua ja tarvittavat ennaltaehkäisevät palvelut järjestää.

Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutuksen järjestelyiden osalta on valtakunnallisesti kehitettävää. Pelastustoimintaan osallistuvien henkilöiden tulee olla käynyt lakisääteiset koulutukset, ja osaamista tulee ylläpitää viikkoharjoituksin. Koulutusjärjestelyissä tulisi entistä paremmin huomioida maantieteelliset etäisyydet ja osallistujien muut sitoumukset. Ruotsinkieliselle koulutukselle on kysyntää.

5 Väestönsuojelun palvelut

Pelastustoimen viranomaisen tulee pelastuslain mukaan varautua riittävin suunnitelmin ja valmisteluin toimialaan kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen. Väestönsuojelun (VSS) palveluja ovat muiden muassa

- väestönsuojeluun varautumisen suunnittelu
- pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien yhteensovittaminen
- hyvinvointialueen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen
- väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön varaaminen
- väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön kouluttaminen
- pelastustoiminnan poikkeusoloissa mahdollistavien johtamistilojen ja muiden edellytysten järjestäminen
- kuntien kanssa tehtävä yhteistyö.

Tässä luvussa on tarkoitus arvioida väestönsuojelun palvelujen tehtäväkohtaista tarvetta ja saatavuutta sekä palvelujen kehittämistarvetta. Yksi hyvinvointialue ei toimittanut aiheesta selvitystä.

Valtakunnallisesti väestönsuojelun palveluihin on resursoitu pelastustoimessa vähäisesti. Resursoinnissa on myös isoja alueellisia eroja. Varautumisen ja väestönsuojelun yhteenlaskettu henkilöresurssi on 56,5 henkilötyövuotta. Pelkästään pelastustoimen omaan varautumiseen ja väestönsuojeluun on resursoitu 27,4 henkilötyövuotta. Kuntien varautumisen tukemiseen on resursoitu yhteensä 11,7 henkilötyövuotta.

5.1 Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelu

Hyvinvointialueen pelastustoimen viranomainen huolehtii väestönsuojeluun varautumisen edellyttämien suunnitelmien laatimisesta ja päivittämisestä ja tehtävien hoitamiseksi tarvittavista voimavaroista.

Sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi on valtakunnallisesti puutteellisella tasolla. Vain puolet vastanneista alueista (10) toi esille, että sodan ajan uhkien arviointi on tehty. Paikoin sodan ajan uhkien arvioinnissa on ollut haasteita Puolustusvoimien kanssa toteutettavassa yhteistyössä ja tiedonsaanti on ollut vaikeaa. Valmiussuunnitelmissa väestönsuojeluun varautuminen on valtakunnallisesti osin puutteellista. Epäkohtiin ja puutteisiin on osalla alueista jo reagoitu ja toimenpiteisiin ryhdytty. Valmiussuunnitelmapohjat eivät ole alueittain yhteneväisiä. Valmiussuunnitelmat ovat vain osin ajan tasalla pitäen sisällään evakointisuunnitelman, johtamisohjeet ja hälytysohjeet.

5.2 Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien yhteensovittaminen

Hyvinvointialueen pelastustoimen viranomainen huolehtii toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta huomioiden yhteistoimintatarpeet ja -sopimukset.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna yhteensovittamistyö on pahasti kesken ja puutteellista. Vain kolme vastannutta aluetta ilmoitti yhteensovittamistyön olevan tehty. Yhteistoimintaa harjoitellaan säännöllisesti joillakin alueilla, mutta valtakunnallisesti yhteistoiminnan harjoittelussa on isoja alueellisia eroja. Yhteistoimintaan liittyvät yhteistoimintamuistiot ja -sopimukset ovat vain viidellä alueella ajan tasalla.

5.3 Hyvinvointialueen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen

Hyvinvointialueen pelastustoimen viranomaisen huolehtii väestönsuojeluorganisaation henkilöstöstä (pää- ja sivutoiminen sekä sopimuspalokuntien henkilöstö), materiaalin ja tilojen määrittämisestä ja varaamista koskevien suunnitelmien laadinnasta ja päivittämisestä.

Valtakunnallisesti hyvinvointialueiden työ väestönsuojeluorganisaation määrittämiseksi on kesken. Osa alueista jatkaa samalla väestönsuojeluorganisaatiolla kuin aiemmassa pelastustoimen järjestämismallissa oli sovellettu, ja toisaalla väestönsuojeluorganisaatio määritellään hyvinvointialueiden myötä uusiksi.

5.4 Väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön varaaminen

Hyvinvointialueen pelastustoimen viranomaisten vastuulla on VSS-organisaation henkilöstön ja tilojen varaamisen periaatteet ja päivittämisen aikaväli. Se sisältää oman päätoimisen ja sivutoimisen ja sopimuspalokuntien henkilöstön VAP-varausten ajantasaisuuden sekä omien toimitilojen ja mahdollisten väistötilojen varaamisen.

Varaukset ovat valtakunnallisesti keskeneräisiä. Pahimmat puutteet liittyvät tilojen, kaluston ja materiaalin varauksiin. Henkilövarausten tilanne on parempi. Henkilökysymysten osalta sopimuspalokuntalaisten ja sivutoimisesti pelastustoiminnassa työskentelevien henkilöiden varaukset ovat keskeneräisiä. Harva-alueiden henkilövarausten osalta pelastustoimen esitykset eivät ole aina menestyneet. Pelastuslaitoksen toiminnan organisoituminen ja johtaminen sodan aikana on näin ollen puutteellista valtakunnallisesti.

5.5 Väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutus

Väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöllä tulee olla riittävä osaaminen pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien hoitamiseksi. Osaamiseen vaadittavan koulutuksen, perehdytyksen ja osaamisen ylläpidon määrittely ja määrittelyn perusteella suunnitellut toimenpiteet muodostavat VSS-koulutusohjelman.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna johto- ja erityishenkilöstön koulutus vaihtelee alueellisesti. Kouluttaminen ei ole valtakunnallisesti suunnitelmallista eikä säännöllistä eikä siitä löydy tilastotietoja.

Annettujen vastausten perusteella vain kolmella alueella johto- ja erityishenkilöstö on koulutettu väestönsuojelutehtäviinsä. Lopuilla alueista koulutus on kesken tai

sitä ei ole annettu lainkaan. Koulutuksesta vastaa Pelastusopisto, mutta pelastuslaitokset järjestävät myös omaa koulutustaan. Pelastusopiston järjestämään väestönsuojelukoulutukseen on osallistunut henkilöitä yhteensä 36 päivän verran. Pelastuslaitoksen itse järjestämään koulutukseen on osallistuttu 738,5 päivän verran.

Alueet tuovat selvityksissään esille, että koulutustarve on tunnistettu. Myös valtakunnallisesta koulutustarjonnasta vastaavan Pelastusopiston koulutustarjonnasta tuotiin selvityksissä esille, ettei opisto ole aina kyennyt vastaamaan kysyntään.

5.6 Pelastustoiminnan poikkeusoloissa mahdollistavien johtamistilojen ja muiden edellytysten järjestäminen

Pelastustoimen viranomaisten johtamisen edellytykset poikkeusoloissa on varmistettava. Tämä sisältää

- suunnitelman johtamisesta poikkeusoloissa, mukaan lukien suunnitelman päivitys ja suunnitelmaan perehdyttäminen
- johtamis- ja viestintätoiminnoissa tarvittavien toimitilojen, väistötilojen ja suojatilojen määrittämisen ja kunnossapidosta sopimisen
- johtamis- ja viestintätoiminnoissa tarvittavien tietojärjestelmien ja niiden varajärjestelmien määrittelyn ja ylläpidosta sopimisen.

Hyvinvointialueiden selvitysten perusteella pelastustoiminnan poikkeusoloissa mahdollistavien johtamistilojen ja muiden edellytysten järjestäminen vaihtelee alueellisesti. Vain alle puolet pelastuslaitoksista on järjestänyt johtamistilansa suojatiloihin. Uusien paloasemien myötä johtamistiloja ollaan saattamassa edellytysten vaatimalle tasolle. Toiminta poikkeusoloissa onkin yksi tärkeä näkökulma, joka tulee huomioida paloasemien rakentamisessa ja peruskorjauksessa. Annetut selvitykset olivat siinä määrin ylimalkaisia, ettei muiden edellytysten järjestämisestä voitu saada tarkkaa kuvaa ja näin ollen arvioida asiaa.

5.7 Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö

Väestönsuojeluun varautumisessa tehdään yhteistyötä kuntien kanssa. Yhteistyö sisältää yhteistoimintarakenteet, toimintamallit ja yhteistyön edellyttämän tiedonkulun. Muuta varautumiseen liittyvää yhteistyötä on esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelun tukeminen.

Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö vaihtelee alueellisesti. Selvitysten perusteella yhteistyötä kuntien kanssa on tarkoitus jatkaa, mutta sopimuksia asiasta ei ole vielä laadittu tai niitä ollaan parhaillaan laatimassa. Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö on valtakunnallisesti tarkasteltuna perustunut alueellisiin tarpeisiin, ja erot tarpeissa eri kuntien välillä ovat merkittäviä. Osalla alueista on kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön vakiintuneet toimintamallit. Yhteistyöneuvotteluja kuntien kanssa on pidetty vaihtelevasti. Pelastustoimen resursseja on osalla alueista käytetty myös lakisäätteistä pelastustoimelle kuuluvaa yhteistyötä yksityiskohtaisempaan kuntien valmiussuunnittelun tukemiseen. Tämä työ on väestönsuojelun varautumisen kannalta merkityksellistä, mutta se on vaikeuttanut osaltaan pelastustoimen omista lakisäätteistä tehtävistä huolehtimista.

Aluehallintoviraston arvio väestönsuojeluun varautumiseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Valtakunnallisesti pelastustoimen väestönsuojelun palvelut ovat puutteellisia. Väestönsuojelun palveluihin resursoiminen vaihtelee alueellisesti merkittävästi. Puutteet näkyvät siten, ettei tarvittavia suunnitelmia ole tai suunnitelmat eivät ole ajan tasalla. Varaukset henkilöiden, materiaalin, tilan ja kaluston suhteen ovat valtakunnallisesti puutteelliset. Johtamistilat sekä muut pelastustoiminnan poikkeusoloissa mahdollistavat järjestelyt ovat valtakunnallisesti puutteellisia, eikä niistä ole selvitysten perusteella muodostettavissa tarkkaa kuvaa.

Riittävästä väestönsuojelukoulutuksen tarjonnasta on varmistuttava valtakunnallisesti. Alueiden on suunniteltava ja tilastoitava koulutukseen osallistumista.

Muuttuneen maailmantilanteen myötä useampi alue tuo esille selvityksessään, että kehittämistarve väestönsuojelupalvelujen suhteen on tunnistettu ja toimenpiteisiin on osin ryhdytty.

Väestönsuojelun palvelut tarvitsevat valtakunnallista ohjausta yhdenmukaisten toimintamallien ja suunnittelupohjan muodossa.

Pelastustoimen resursseja on osalla alueista käytetty myös lakisääteistä pelastustoimelle kuuluvaa yhteistyötä yksityiskohtaisempaan kuntien valmiussuunnittelun tukemiseen. Tämä työ on väestönsuojelun varautumisen kannalta merkityksellistä, mutta se on vaikeuttanut osaltaan pelastustoimen omista lakisääteisistä tehtävistä huolehtimista.

6 Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve

6.1 Valtioneuvoston laadukkaan pelastustoimen järjestämiselle vahvistamien valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve hyvinvointialueella päätetään palvelutasopäätöksessä. Palvelutasopäätökset olivat valtakunnallisesti samanaikaisesti valmisteilla vuoden 2022 selvityksiä annettaessa, eikä näin ollen valtioneuvoston antamien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden huomioimista käydä tässä selvityksessä läpi.

6.2 Sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu tavoitteita.

6.3 Sisäministeriön laatua koskevien toimenpidesuosituksen toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2023 ei ole asetettu toimenpidesuosituksia.

**Aluehallintovirastojen valtakunnallinen arvio
hyvinvointialueiden selvityksissä määrittämästä
pelastustoimen palvelujen laadusta sekä
kehittämistarpeesta:**

Aluehallintovirasto arvioi hyvinvointialueiden selvityksissään määrittämää pelastustoimen palvelujen laatua sekä sen kehittämistarvetta seuraavasti:

- 1) valtioneuvoston laadukkaan pelastustoimen järjestämiselle vahvistamien valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella;
- 2) sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella; sekä
- 3) sisäministeriön laatua koskevien toimenpidesuosituksen toteutuminen hyvinvointialueella.

Vuonna 2023 tehtävään arvioon ei sisälly yllä mainittuja kohtia 1, 2 ja 3. Arvion tekemiseksi ei ole vielä olemassa tietoja, koska hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa vuoden 2023 alusta.

7 Pelastustoimen investoinnit

Lain pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 11 § linjaa hyvinvointialueen veloitteesta laatia kalenterivuositain investointisuunnitelma. Kyseinen investointisuunnitelma tulee laatia hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 16 §:n mukaisesti seuraavaa tilikautta seuraavien neljän vuoden tilikaudella aloitettavista investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointeja vastaavista sopimuksista. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti investointisuunnitelmien olisi tullut olla kaikkien hyvinvointialueiden osalta vuosille 2025–2028. Hyvinvointialueiden järjestäytymisen eritahtinen tilanne näkyy kuitenkin tällä arviointikierroksella siinä, että suurin osa selvityksissä toimitetuista pelastustoimen osainvestointisuunnitelmista oli vuosille 2024–2027 eikä hyvinvointialueista annetun lain määrittämässä aikavälissä. Hyvinvointialueiden toimittamien investointisuunnitelmien aikavälit on koottu seuraavaan taulukkoon.

Hyvinvointialue	Toimitetun investointisuunnitelman aikaväli	Huomiot
Satakunta	2024–2027	
Varsinais-Suomi	2024–2027	
Pohjois-Savo	2024–2028	
Etelä-Savo	2024–2027	
Pohjois-Karjala	2024–2027	
Etelä-Karjala	2024–2027	
Etelä-Pohjanmaa	2024–2027	toimitettu 2025–2028 investointisuunnitelma kesken arviointiprosessin
Keski-Pohjanmaa	2024–2027	
Keski-Suomi	2023–2026 2024–2027 2025–2028	
Pirkanmaa	2024–2027 2025–2028	
Pohjanmaa	2024–2027	

Pohjois-Pohjanmaa	2024–2027	Rakennuksia koskevat investoinnit ulottuivat vuoteen 2028 asti
Kainuu	2024–2027	
Helsinki	2025–2028	
Itä-Uusimaa	2024–2027	
Kanta-Häme	2024–2027	
Länsi-Uusimaa	2025–2028	
Päijät-Häme	2025–2028 2024–2027	
Vantaa-Kerava	2023–2027	
Keski-Uusimaa	2023–2026 2024–2027	Keski-Uudenmaan investointiasiat käsitellään Vantaata ja Keravaa koskevassa asiantuntija-arviossa.
Kymenlaakso	2023 ja 2024–2027	
Lappi	2024–2027	

Taulukko 8: Hyvinvointialueiden toimittamien investointisuunnitelmien kohdentuminen kalenterivuosille.

Investointisuunnitelmat olivat pääosin hyvinvointialueen yleystaloutta koskevasta suunnittelusta poimittuja excel-dokumentteja, eikä niitä ollut kuvailtu käyttökohteita enempää. Investointeja tuotiin esille siis lähinnä vain käyttökohteen pohjalta sen enempää tarvetta ja vaikutuksia kuvaamatta. Toimitettujen investointisuunnitelmien osalta alueille tehtiin lisäselvityspyynnöitä, mutta lisäselvityspyynnöistä huolimatta vastaukset jäivät useilla alueilla melko ylimalkkaisiksi.

Karkeasti jaoteltuna pelastustoimen investoinnit painottuvat kalusto-, tietojärjestelmä- ja paloasemainvestointeihin.

Paloasemainvestoinnit ovat valtakunnallisesti linjassa toimintavalmiutta koskevien epäkohtien korjaamisen kanssa. Moni alue ei kuitenkaan esittänyt paloasemainvestoinneista tarkempaa tietoa kuin paloaseman maantieteellinen sijainti paikan nimellä.

Raskaan kaluston käyttöiässä on merkittäviä alueellisia eroja. Samoin kaluston kierrättämisen periaatteet esimerkiksi päätoimisilta asemilta sopimuspalokuntien suuntaan vaihtelevat. Säiliöautojen hankinnassa on havaittavissa pientä valtakunnallista muutosta hankintojen painottumisessa säiliösammutusautoihin erillisten sammutusautojen ja säiliöautojen sijaan. Jos ilmiö laajentuu, on syytä tarkastella laajemmin sammutusveden saantia. Inflaation vaikutukset näkyvät

myös jo esitetyissä kalustohankinnoissa; osa kalustohankinnoista oli jouduttu jättämään pois investointiesityksistä kohonneen kustannustason takia. Nämä lykkääntyneet investoinnit voivat aiheuttaa kaluston korjausvelkaa.

Tietojärjestelmiä koskevat investoinnit ovat lähinnä turvallisuusverkko TUVEn käyttövelvoitteeseen liittyviä hankintoja.

Yhtäkään hyvinvointialueiden yhteisinvestointia ei nyt toimitetuissa investointisuunnitelmissa esitetty. Myöskään lausuntokierroksella ollut tilanne- ja johtokeskustoimintaa koskeva sääntely ja sen vaatimat investoinnit eivät esityksistä käyneet ilmi.

7.1 Investointien tarve

Investointien tarvetta oli kuvattu valtakunnallisella tasolla varsin ylimalkaisesti. Lisäselvityksiä pyydettiin investointien tarpeesta, mutta edes kaikkiin lisäselvityspyyntöihin ei saatu alueilta vastausta. Osa vastauksista ja lisäselvityksistä toimitettiin siinä määrin myöhässä, että investointien tarvetta voitiin arvioida vain yleisellä tasolla.

Kaikki esitetyt investoinnit ovat perusteltuja ja perustuvat tarpeeseen. Aluehallintovirastojen esiin tuomat toimintavalmiuden tai ympäristövahinkojen torjunnan puutteet toimivat monen investoinnin tarve-esityksen lähtökohtana.

7.2 Investointien vaikutukset

Investointien vaikutusten kuvaus oli valtakunnallisesti puutteellista. Näin ollen myös investointien vaikutusten arviointi on hyvin hankalaa. Yksityiskohtaisen tiedon puuttuessa paloasema-, kalusto- ja tietojärjestelmähankkeen vaikutuksista on valtakunnallisella tasolla vaikea arvioida, pystytäänkö investoinneilla ylläpitämään pelastustoimen riittävää palvelutuotantoa ja ovatko investointien vaikutukset turvallisuuteen riittävän laajat.

Aluehallintoviraston arvio investointien tarpeesta ja vaikutuksista:

Hyvinvointialueiden keskeneräisyys järjestäytymisessä ja taloussuunnittelussa näkyi toimitetuissa investointisuunnitelmissa. Toimitetut investointisuunnitelmat kohdentuivat eri kalenterivuosille ja vain osa investointisuunnitelmista oli hyvinvointialueista annetun lain mukaisia. Investointisuunnitelmat olivat pääosin vain käyttöluokittain luokiteltuja excel-tiedostoja, joiden perusteella investointien tarvetta ja vaikutuksia on hyvin haastava arvioida.

Esitetyt investoinnit ovat jaoteltavissa kolmeen pääkategoriaan: paloasemiin, kalustoon ja tietojärjestelmähankkeisiin. Paloasemainvestointeja ollaan tekemässä pääosin paikkoihin, joissa on havaittu puutteita toimintavalmiudessa. Kalustohankintojen osalta investoinneilla korvataan olemassa olevaa kalustoa ja venekalustohankinnoilla korjataan ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviä puutteita. Tietojärjestelmähankkeet koskevat lähinnä turvallisuusverkko TUVEn käyttövelvoitteeseen liittyviä investointeja.

Henkilöstön henkilötyövuosien jakaantuminen eri palveluluokkiin perustuu arvioon. Arvion tekemiseen ei ole valtakunnallista yhtenäistä ohjetta, joten eri pelastuslaitoksilla arviointi on voitu tehdä erilaisin menetelmin.

9 Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto

Aluehallintovirastojen asiantuntija-arviot pelastustoimen palveluista hyvinvointialueilla 2022

Hyvinvointialueiden pelastustoimen vuosittaiset selvitykset 2023 ja alustavat investointisuunnitelmat

Pelastuslain 41 § 4 momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus. Aluehallintoviraston julkaisu 167/2023.

Pelastuslaitosten palontutkinnan käsikirja (2014). Suomen Kuntaliitto.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2012.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto Pronto.

Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa. Aluehallintoviraston julkaisu 157/2023.



Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Hämeenlinna

2023