



Aluehallintovirasto

Pelastustoimen palvelut Pohjois- Karjalan hyvin- vointialueella 2022

Aluehallintoviraston
asiantuntija-arvio

Johannes Ketola



Itä-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimi ja varautuminen

Pelastustoimen palvelut Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella 2022

13.10.2023

Painos

Johannes Ketola

Aluehallintovirastojen julkaisuja 194/2023

ISSN-2343-3132 (Verkkójulkaisu)

ISBN-978-952-5885-54-5

Painopaikka

2023

KUVAILEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 194/2023

Tekijät Johannes Ketola		Julkaisuaika 13.10.2023	
Julkaisun nimi Pelastustoimen palvelut Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella 2022			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Pelastustoimen järjestämislaisissa (613/2021) aluehallintoviraston tehtäväksi on säädetty laatia vuosittain pelastustoimen järjestämistä koskeva asiantuntija-arvio. Arvioissa tarkastellaan ja arvioidaan pelastustoimen palvelutasoa tehtäväkohtaisesti, pelastustoimen palvelujen tarvetta, saatavuuden sekä laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä, investointien tarvetta ja vaikutuksia.</p> <p>Turvallisuusviestinnän määrällinen saatavuus on ollut riittävällä tasolla: 20 % alueen väestöstä on saavutettu turvallisuusviestintätilaisuuksissa. Valvontatoiminta ei toteutunut määrällisesti tavoitteiden mukaisesti, sillä suunnitellusta valvonnasta toteutui vain 78 %.</p> <p>Kiireellisen avun saamisen palvelutaso on pääosin riittävällä tasolla; huomattavia puutteita on toimintavalmiuseräiden osalta neljässä riskiruohtossa. Riskinarvion edellyttämää ympäristövahinkojen torjuntatasoa ei kaikilta osin saavuteta: tavoitetaso vaatimuksista täytyy 8 %.</p> <p>Varautuminen ja suunnittelu ovat pääosin riittävällä tasolla, vaikka osa varautumis- ja suunnittelutyöstä on vielä loppuunsaattamatta. Pelastustoimen resursseja on käytetty myös kuntien valmiussuunnittelun tukemiseen, vaikka se ei kuulu lakisäätöihin tehtäviin.</p> <p>Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen investointisuunnitelmassa esitetyt investoinnit ovat hyvin perusteltuja ja perustuvat selkeään tarpeeseen. Pelastustoimen investointisuunnitelman mukaisilla investoinneilla investointivelka kasvaa.</p>			
Asiasanat Pelastustoimi Asiantuntija-arvio Palvelutaso Hyvinvointialue			
ISSN (painettu) xxxx-xxxx	ISBN (painettu) xxxx-xxxx	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5885-54-5
Kokonaissivumäärä 33		Kieli Teksti...	Hinta Teksti...
Julkaisija Itä-Suomen aluehallintovirasto		Paino Teksti...	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 194/2023

Sammanställd av Johannes Ketola		Utgivningsdatum 13.10.2023	
		Uppdragsgivare Text...	
		Datum för tillsättandet av organet Text...	
Publikationens titel Räddningsväsendets tjänster inom Norra Karelens välfärdsområde 2022			
<p>Referat</p> <p>Enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) utarbetar regionförvaltningsverket årligen en expertbedömning av ordnandet av räddningsväsendet. I bedömningen granskas och bedöms räddningsväsendets servicenivå enligt uppgift, behovet av räddningsväsendets tjänster, hur tillgången till och kvaliteten på tjänsterna utvecklats och den uppskattade framtida utvecklingen när det gäller detta samt behovet och inverkan av investeringar.</p> <p>Den kvantitativa tillgången till säkerhetskommunikation var tillräcklig: 20 procent av befolkningen i området har nåtts vid säkerhetskommunikationsevenemang. Tillsynen uppnådde inte de kvantitativa målen eftersom endast 78 procent av den planerade tillsynen genomfördes.</p> <p>Tillgången till brådskande hjälp är i huvudsak på en tillräcklig nivå; betydande brister i fråga om aktionsberedskapstiderna finns i fyra riskrutor. Den nivå för bekämpning av miljöskador som riskbedömningen förutsätter uppnås inte till alla delar: 8 procent av kraven enligt målnivån uppfylls.</p> <p>Beredskapen och planeringen är i huvudsak på en tillräcklig nivå, även om en del av beredskaps- och planeringsarbetet ännu inte har slutförts. Räddningsväsendets resurser har också använts för att stödja kommunernas beredskapsplanering, även om det inte hör till de lagstadgade uppgifterna.</p> <p>Investeringarna enligt investeringsplanen för räddningsväsendet i Norra Karelens välfärdsområde är välmotiverade och baserar sig på ett klart behov. Genom investeringarna enligt investeringsplanen ökar investeringskulden.</p>			
Ämnesord Räddningsväsendet Expertbedömning Servicenivå Välfärdsområde			
ISSN (tryckt) xxxx-xxxx	ISBN (tryckt) xxxx-xxxx	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5885-54-5
Sidantal 33		Spåk -	Pris -
Utgivare: Regionförvaltningsverket i Östra Finland		Tryckeri -	

Sisällys

1	Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut	7
2	Pelastustoiminnan palvelut	11
3	Pelastustoiminnan suunnitelmat	21
4	Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta	23
5	Väestönsuojelun palvelut	25
6	Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve	28
7	Pelastustoimen investoinnit	29
8	Menetelmät ja laatuseloste	30
9	Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto	32

Lukijalle

Aluehallintovirasto valmistelee pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 14 §:n mukaisesti alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyden arvioimiseksi vuosittain asiantuntija-arvion hyvinvointialueittain. Asiantuntija-arvioissa tarkastellaan ja arvioidaan pelastustoimen palvelutasoa tehtäväkohtaisesti, pelastustoimen palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä investointien tarvetta ja vaikutuksia.

Asiantuntija-arviot toimitetaan sisäministeriölle ja julkaistaan julkisessa tietoverkossa. Asiantuntija-arvioilla on merkittävä asema sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja hyvinvointialueiden vuosittaisissa neuvotteluissa.

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).

Arvioinnin pääasiallinen tietolähde on hyvinvointialueiden vuosittaiset selvitykset. Arvioinnissa käytetään lisäksi muuta valvontatyössä esille tullutta tietoa, kuten kanteluratkaisuja ja korjausmääräyksiä. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään hyvinvointialueen omavalvonnan tuottamaa tietoa, keskeisiä toimintaa määrittäviä dokumentteja, kuten palvelutasopäätöksiä, sekä Pronto-tilastoja (pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastot).

Asiantuntija-arviot tarjoavat jäsennellyä tietoa keskeisistä pelastustoimen palvelujen järjestämisen osa-alueista alueellisille ja kansallisille päättäjille, viranhaltijoille ja asiantuntijoille. Arviot tukevat myös hyvinvointialueiden toiminnan suunnittelua.

Kiitämme Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen 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 onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarvetta, saatavuutta ja kehittämistarvetta.

1.1 Ohjaus, neuvonta ja turvallisuusviestintä

Pelastustoimelle kuuluvaa ohjausta ovat muun muassa

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

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvityksen mukaan pelastusviranomainen on antanut pyydettäessä lausuntoja rakentamisen suunnitelmista ja tehnyt riskinarvion mukaan tarvittaessa asiantuntijatarkastuksen valmistuvissa kohteissa. Pelastustoimen laitteiden ohjaukseen on keskitetysti nimetty yksi valvontatoimen henkilö. Ohjaamisen palveluissa ei ole tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

Pelastustoimelle kuuluvaa neuvontaa ovat muun muassa neuvontapuhelin- ja neuvontasähköpostipalvelut. Pohjois-Karjalassa neuvontapalveluiden saatavuus on ollut riittävällä tasolla. Pelastuslaitoksella on käytössä palotarkastuksen neuvontanumero, joka ohjaa puheluita kaikille valvontatyötä tekeville. Käytössä on myös palotarkastussähköposti, johon ohjautuu yleisiä palotarkastuksiin ja neuvontaan liittyviä viestejä. Neuvontapalveluissa ei ole tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

Turvallisuusviestintää ovat muun muassa yleisötapahtumat, turvallisuuskoulutus, sosiaalisen median viestintä ja mediaviestintä. Pohjois-Karjalassa turvallisuusviestinnän tarvetta tarkastellaan vuosittain turvallisuusviestintästrategian ja viestintäsuunnitelman laatimisen yhteydessä. Määrällinen tavoite oli 2022 saavuttaa 20 % maakunnan väestöstä turvallisuusviestintätilaisuuksissa. Tavoite saavutettiin, sillä tilaisuuksiin osallistui 22 % alueen väestöstä. Tämän lisäksi turvallisuusviestintää tehtiin merkittävässä määrin myös sosiaalisen median välityksellä.

Turvallisuusviestinnän toteutumisen arvioinnin parantamisessa on ollut kehittämistarvetta. Sen vuoksi pelastuslaitos on tehnyt toiminnallisia muutoksia, joiden tavoitteena on kerätä tietoa toteutuneen turvallisuusviestinnän laadusta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi huomattavana kehittämistarpeena

turvallisuusviestinnässä on sen parempi kohdentaminen niihin alueen osiin, joissa pelastustoiminta on hidasta.

1.2 Palontutkinta

Palontutkinnan tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen. Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissy ja selvitetään palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja pelastustoiminnan kulku. Palontutkinta on jaettu tyypillisesti tasoille 1–3.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen tekemän palontutkinnan laajuudesta on päätetty palvelutasopäätöksessä, ja pelastuslaitoksen ilmoituksen mukaan palontutkinta on toteutunut päätöksen mukaisesti. Pronto-tilaston mukaan vakavia henkilö- tai omaisuusvahinkoja aiheuttaneista paloista 40 %:ssa tutkinnan laajuus ei vastannut päätettyä tai tutkinta on vielä yli puolen vuoden kuluttua tapahtuneesta kesken¹. Kehittämistarpeina on tunnistettu ja osin toteutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutettujen palojen poliisille ilmoittamisen käytäntöjen kehittäminen. Toimenpiderekisterin kirjausten mukaan vain 30 %:ssa vuonna 2022 tapahtuneista ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevista tapauksista tehtiin ilmoitus². Lisäksi kehittämistarpeena on tunnistettu tarkempaan palontutkintaan kykenevien henkilöiden määrän kasvattaminen.

1.3 Yhteistyö onnettomuuksien ehkäisemiseksi

Pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten 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.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvityksen mukaan rakentamisen ja maankäytön ohjaamisen viranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö on säännöllistä ja rakenteellista. Yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisemiseksi on tehty muutenkin monipuolisesti, erityisesti sosiaalitoimen kanssa ja erilaisissa työryhmissä. Myös tapauskohtaista yhteistyötä on tehty. Yhteistyön palveluissa ei ole tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

1.4 Onnettomuuskehityksen seuranta

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

¹ Pelastustoimen toimenpidetilasto Pronto. Tiedot haettu 29.5.2023

² Pelastuslain 41 § 4 momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus. Aluehallintovirastojen julkaisu 167/2023

Pohjois-Karjalassa onnettomuuskehityksen seuranta on ollut säännömukaista ja se on vaikuttanut erityisesti turvallisuusviestinnän palvelutuotantoon. Seurannan havainnot vaikuttavat myös pelastustoimen muuhun kehittämiseen. Onnettomuuskehityksen seurannan palveluissa ei ole tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

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.

Mainittuja tehtäviä ei ole tällä hetkellä Pohjois-Karjalassa ole.

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.

Valvontatehtävien palvelujen tarve on selvitetty valvontasuunnitelmassa. Valvontasuunnitelmassa suunnitelluista palotarkastuksista toteutui 78 %. Vaikeuksiin saavuttaa tavoitteet vaikuttivat työntekijöiden pitkät poissaolot sekä avoimena olleet virat, joiden täyttäminen on ollut haasteellista. Pientalokohteiden osalta käytössä on paloturvallisuuden itsearviointimalli, jonka avulla palotarkastukset kohdennetaan suuremman riskin kohteisiin. Muita valvontasuoritteita kuin määrävälein tehtäviä palotarkastuksia toteutui 40 % enemmän kuin oli suunniteltu. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta toteutui suunnitellusti. Valvontatehtävissä ei ole tunnistettu muita merkittäviä kehittämistarpeita kuin suunniteltujen palotarkastusten tavoitemäärien toteutuminen.

1.7 Valmiustarkastukset

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

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos ei ole suorittanut erillisiä valmiustarkastuksia, vaan näitä asioita on valvottu muun valvontatoiminnan yhteydessä.

Aluehallintoviraston arvio onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarvetta on säännönmukaisesti arvioitu valvontatoiminnan osalta valvontasuunnitelmassa sekä turvallisuusviestinnän osalta turvallisuusviestintästrategian ja viestintäsuunnitelman laatimisen yhteydessä.

Turvallisuusviestinnän määrällinen saatavuus on ollut riittävällä tasolla: 20 % alueen väestöstä on saavutettu turvallisuusviestintätilaisuuksissa. Valvontatoiminta ei toteutunut määrällisesti tavoitteiden mukaisesti, sillä suunnitellusta valvonnasta toteutui vain 78 %.

Onnettomuuksien ehkäisyn merkittävin kehittämistarve on laadullisen tavoitteen asettamisen ja arvioinnin luominen.

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.

Pelastuslaitos varautuu varoittamaan ja tiedottamaan alueen ihmisiä ensisijaisesti päivittäisessä käytössä olevin viestintäkanavin. Näitä ovat onnettomuustiedotejärjestelmällä välitetty tiedote, sosiaaliseen mediaan julkaistu tiedote sekä maakuntamediat. Kiinteiden väestöhälyttimien teoreettisella kuuluvuusalueella asuu yli 70 % maakunnan väestöstä, mutta kuuluvuuden tosiasiallista toteutumista ei ole kaikilta osin varmistettu. Kiinteiden väestöhälyttimien huolto ja peruskorjaus tulee vaatimaan investointeja. Korjausvelkaa on peruskorjauksen osalta 8 väestöhälyttimessä, ja jatkuvan ylläpitämisen edellyttämä peruskorjaustarve on sen jälkeen noin 1 väestöhälytin vuodessa.

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 osallistuvilta 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 määriteltyä 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 suunnitteluohjeessa³ 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.

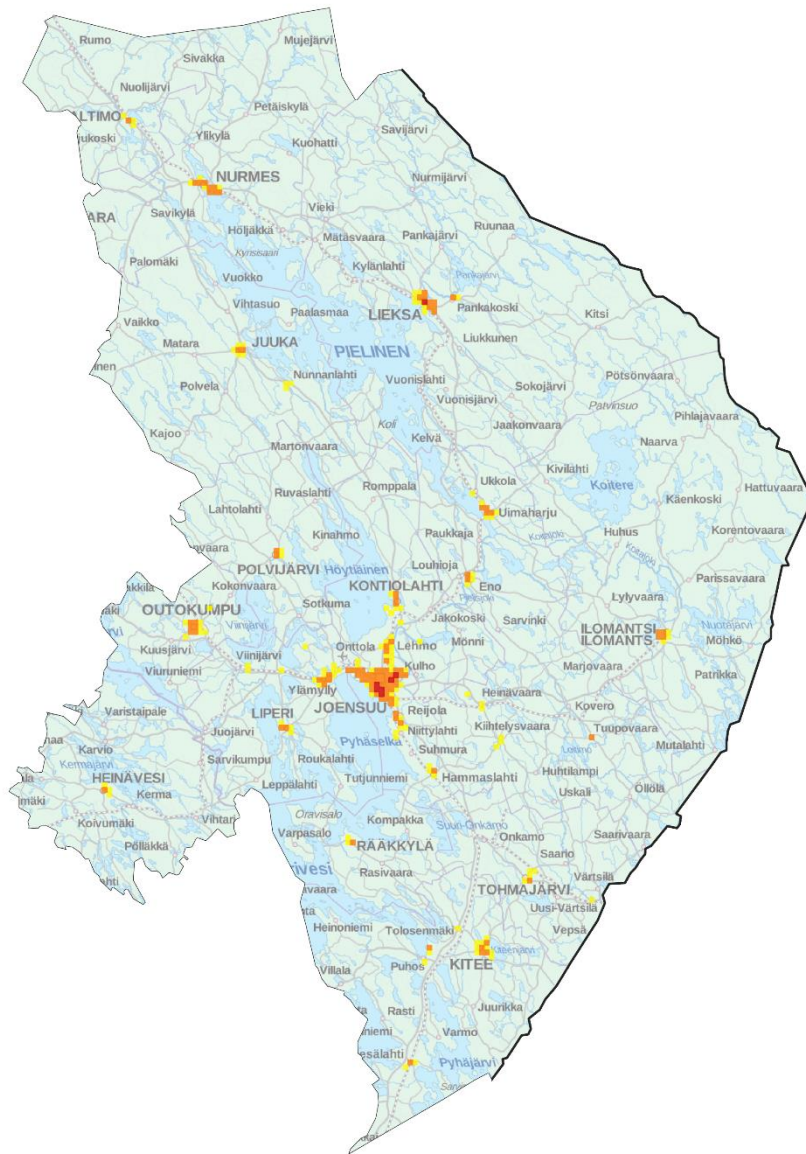
Taulukko 1: Toimintavalmiuden tavoiteajat

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

Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä on määritelty, että pelastustoiminnan perusvalmiuden palvelut tuotetaan alla olevan riskialuekartan mukaisesti.

³ Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012)



Kuva 1: Pohjois-Karjalan riskialuekartta

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikataavoite

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 alueella oli 9 minuuttia 6 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden mediaanien keskiarvo oli 10 minuuttia 14 sekuntia, joten aika on nopeutunut merkittävästi⁴.

Vuonna 2022 koko alueella yhteensä toteutuneen toimintavalmiusajan lisäksi aluehallintovirasto on selvittänyt oman aineistonsa avulla ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaa riskiruuduittain. Sellaisia niin sanottuja ongelmaruutuja,

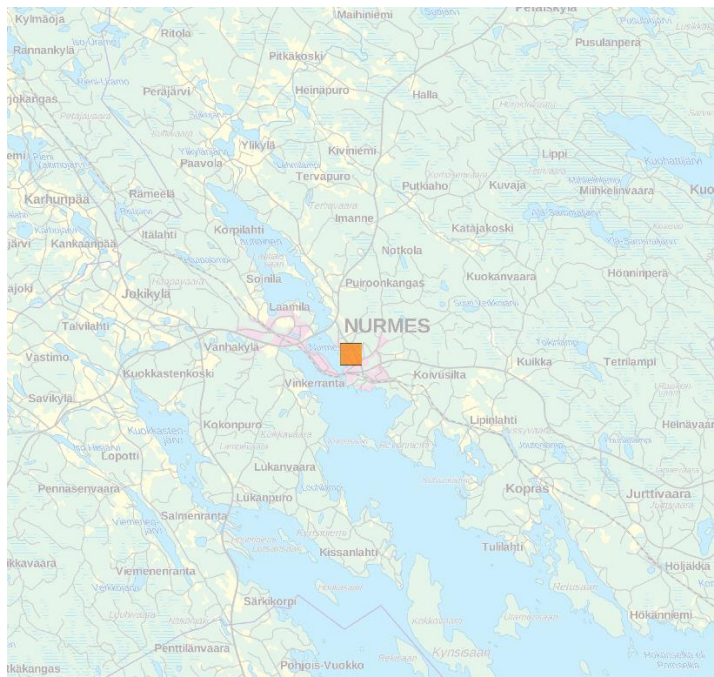
⁴ Pelastustoimen toimenpidetilasto Pronto. Tiedot haettu 31.5.2023

joissa toimintavalmiuden toteutuminen on jäänyt tavoitteesta neljänä edellisenä kalenterivuonna (2019–2022), oli Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella neljä ruutua. Näissä ruuduissa on huomattava puute toimintavalmiuden toteutumisessa.

Kun tarkastellaan vain niitä ruutuja, joissa tarkastelujaksolla on ollut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna, toimintavalmiuserien toteutumisessa on huomattava puute kahdessa Joensuussa olevassa ruudussa.



Kuva 2: Ongelmaruutujen sijainti Joensuussa ja Liperissä



Kuva 3: Ongelmaruudun sijainti Nurmeksessa

Taulukko 2: Kooste ensimmäisen yksikön ongelmaruuduista

Riskiluokka	Ongelmaruutuja (kpl)	Ongelmaruudut, joissa min. 4 teht.
I	2	2
II	2	-
III	-	-
Yhteensä	4	2

Tarkasteltaessa sellaisia ruutuja, joissa tavoitteita ei ole saavutettu kahtena edellisenä vuotena (2021 ja 2022), näitä oli kolme Joensuun itäpuolella olevaa ruutua. Ilman kehittäviä toimenpiteitä niistäkin olisi todennäköisesti tulossa ongelmaruutuja. Hyvinvointialueen Pekkalaan perustama uusi pelastusasema todennäköisesti lyhentää toimintavalmiusaikoja näihin kolmeen Joensuun mahdollisesti tulevaan ongelmaruutuun sekä olemassa oleviin I-riskiluokan ongelmaruutuihin, mutta vaikutuksia ei voi vielä varmuudella arvioida.

Nurmekseen valmistuneen uuden pelastusaseman sijainti on sellainen, että Nurmeksen ongelmaruudun tavoittaminen voi parantua. Myöskään tämän toimenpiteen tosiasiallista vaikutusta ei vielä varmuudella voi arvioida. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tehdyt toimenpiteet ovat oikean suuntaisia, mutta toimintavalmiusaikojen toteutumista tulee edelleen alueella seurata.

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 alueella oli 15 minuuttia 19 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden mediaanien keskiarvo oli 15 minuuttia 41 sekuntia, joten aika on nopeutunut edellisistä vuosista.⁵

Pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikatavoite

Pelastusjoukkue koostuu johtajasta ja vähintään kahdesta tai enintään viidestä pelastusryhmästä. Koska todellisen pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikoja ei ole käytettävissä, laskennallisena pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikana toimenpidetilasto Prontoissa 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 koko alueella oli 25 minuuttia 48 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden mediaanien

⁵ Pelastustoimen toimenpidetilasto Pronto. Tiedot haettu 31.5.2023

keskiarvo oli 29 minuuttia 51 sekuntia, joten pelastusjoukkueen toimintavalmiusajassa on tapahtunut erittäin merkittävä paraneminen. Vaikka pelastusjoukkueen tehtävien määrä on suhteellisen pieni (229 tehtävää vuonna 2022) ja tehtävien etäisyys pelastusasemasta vaihtelee merkittävästi, ajan lyheneminen on silti niin huomattavaa, että sitä voidaan pitää merkittävänä.⁶

Pelastustoiminnan henkilöstövoimavarat

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen henkilöstön osaamisen ylläpito perustuu sisäisen koulutuksen ohjelmaan. Fyysisen toimintakyvyn arviointi perustuu asiasta annettuun ohjeeseen, joka pohjautuu Työterveyslaitoksen suosituksiin, pelastussukellusohjeeseen ja työterveyshuollon toimintasuunnitelmaan. Arviointimenettely on järjestelmällinen ja vakiintunut.

Henkilöstön ikääntyminen ja Työterveyslaitoksen suositus pelastushenkilöstön fyysisen toimintakyvyn arvioinnista ovat osaltaan johtaneet savusukelluskelpoisuuden saavuttaneiden henkilöiden vähenemiseen. Pelastuslaitoksessa on useiden vuosien ajan pyritty kehittämään pelastustaktiikkaa ja -tekniikkaa siten, että henkilöstölle vähemmän vaarallisin toimintatavoin pystytään toteuttamaan tehokasta sammutustoimintaa. Pohjois-Karjalassa on ollut huomattavia pelastajien rekrytointiongelmia, ja sen takia useita vuosia käytössä ollut moniammatillisiin yksiköihin perustuvaa järjestelmää on jouduttu muuttamaan. Muutos on käynnissä, ja siinä pelastajapätevyydet omaavien henkilöiden käyttöä ensihoidon tehtävissä vähennetään ja moniammatillisilla henkilöillä miehitettyjä yksiköitä vähennetään. Tällä muutoksella on vaikutusta myös pelastustoimen toimintavalmiuksiin.

Pelastustoiminnan kalustovoimavarat

Sammutusautojen keski-ikä on 23 vuotta ja säiliöautojen keski-ikä on 20 vuotta. Ajoneuvokaluston keski-ikänsä pitäminen tällä tasolla edellyttää 2–3 ajoneuvon hankintaa vuosittain. Tällä hetkellä investointiohjelma ei sisällä mainittua määrää ajoneuvohankintoja. Ajoneuvojen korjausvelka kasvaa vuosittain. Pelastuslaitoksen nostolava- ja raivausautot ovat alle 10 vuotta vanhoja. Venekalusto on ikääntynyttä, ja erityisesti isommat alukset ovat 20–30 vuotta vanhoja.

Pelastusasemat, paloasemat sekä muut kiinteistöt ja toimipisteet

Pelastuslaitoksella on pelastusasemia 30 kappaletta. Tämän lisäksi on erilaisia varastoja ja harjoitusalueita. Useilla paikkakunnilla olevissa rakennuksissa on merkittäviä korjaustarpeita, lähinnä sisäilmaongelmien vuoksi. Rakennuksia korjaavien tai uusivien toimenpiteiden yhteydessä asemien sijaintia tarkastellaan siten, että toimintavalmiusaikojen tavoitteet saavutetaan mahdollisimman hyvin.

⁶ Pelastustoimen toimenpidetilasto Pronto. Tiedot haettu 31.5.2023

2.2.2 Pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Savusukellusvalmiudet

Savusukelluksella tarkoitetaan paineilmahengityslaitteiden ja asianmukaisten suojaruukkeiden 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.

Pohjois-Karjalassa henkilöstön ikääntyminen on osaltaan johtanut savusukelluskelpoisuuden saavuttaneiden henkilöiden määrän vähenemiseen. Pelastuslaitoksessa on useiden vuosien ajan pyritty kehittämään pelastustaktiikkaa ja -tekniikkaa siten, että henkilöstölle vähemmän vaarallisin toimintatavoin pystytään toteuttamaan tehokasta sammutustoimintaa.

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.

Pohjois-Karjalassa CBRNE-onnettomuuksiin varautumisen tarpeen selvittäminen on riittävällä tasolla ja valmiuksia on kehitetty tarpeiden mukaisiksi investoimalla muun muassa kalustoon. Yksittäisenä kehittämistarpeena on kuitenkin kemikaalisukellusvalmiudet; henkilöstön ikääntymisen vuoksi kemikaalisukellusvalmiudet eivät ole kaikilta osin uhkien edellyttämällä tasolla.

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.

Pohjois-Karjalassa venekalusto on ikääntynyt, ja erityisesti isommat alukset ovat 20–30 vuotta vanhoja. Pintapelastusvalmiudet ovat koko alueella riittävällä tasolla. Joensuun pelastusasemalla ylläpidetään vesisukellusvalmiutta siten, että vesisukeltajat ovat pääsääntöisesti lähtövalmiudessa, mutta heidät voidaan

hälyttää tehtävälle myös ensihoidon moniammatillisista yksiköistä, muilta pelastusasemilta tai poikkeustilanteissa vapaalta.

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnalla tarkoitetaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen riskinarvion edellyttämää ympäristövahinkojen torjuntatasoa ei kaikilta osin saavuteta. Tavoitetason vaatimuksista täyttyy 8 %, kun minimivaatimuksena on 90 %. Merkittävimmät puutteet koskevat suunnittelua kokonaisuutena. Aluehallintoviraston arvion mukaan puutteet eivät kuitenkaan ole niin huomattavia, että ympäristövahingon torjunta olisi vakavasti uhattuna. Riskinarvion laatimisen jälkeen Saimaan alueen laivaliikenteessä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, joten torjuntatason vaatimuksien tämänhetkessä tasossa saattaa olla epätarkkuutta.⁷

Korkealta pelastamisen valmiudet

Korkealta pelastaminen sisältää ajoneuvokalustolla ja köysipelastamisella tehtävät korkealta pelastamisen toimenpiteet ja työskentelyn alueella, jossa on putoamisvaara. Putoamisvaarallisella alueella työskentely voi olla henkisesti ja fyysisesti vaativaa työtä, jonka turvallinen suorittaminen asettaa tekijälle terveydentilaan, toimintakykyyn, koulutukseen ja harjoitteluun liittyviä erityisvaatimuksia.

Korkealta pelastamiseen varautumisen tarpeen selvittäminen on Pohjois-Karjalassa riittävällä tasolla ja valmiuksia on kehitetty tarpeiden mukaisiksi. Toiminta on kuitenkin keskitettyä, ja pienemmillä asemapaikoilla perusosaaminen on vähäisempää.

Sammutusveden saamisen valmiudet

Pohjois-Karjalassa kuntien ylläpitämät sammutusveden saamisen valmiudet ovat osin heikolla tasolla, ja sammutusveden saaminen edellyttää käytännössä hyvin usein säiliöautojen käyttöä. Säiliöautoja ei kuitenkaan ole uusittu viime vuosina, ja niiden määrä on vähentynyt. Siten sammutusveden saamisen valmiuksissa on kehittämistarvetta. Metsäpalohankkeen myötä luonnonvesilähteiden hyödyntäminen sammutusveden saamisessa on kuitenkin parantunut.

Muiden paikallisten riskien mukaiset valmiudet

Pohjois-Karjalassa tunnistettuun metsäpaloriskiin vastaamiseksi on hyvinvointialueelle perustettu yhdessä naapuripelastuslaitosten kanssa EU-pelastuspalvelumekanismin mukainen metsäpalomuodostelma. Tieliikennepelastamisen valmiudet ovat muuten riittävällä tasolla, mutta raskaan

⁷ Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisuja 157/2023.

pelastamisen sekä ajoneuvojen uusien käyttövoimien mukaisen pelastamisen valmiuksissa on kehittämistarvetta.

Rauniopelastamisen valmiudet ovat kehittyneet raskaan pelastamisen muodostelman myötä. Osaaminen on kuitenkin keskittynyttä, ja koska rauniopelastamisen tarve on tyypillisinä vuosina vähäistä, valmiuden ylläpitäminen edellyttää jatkuvaa ylläpitoa.

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.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella on käytössä kolmiportainen pelastustoiminnan johtamisen järjestelmä. Päivystävä päällikkö huolehtii pelastuslaitoksen operatiivisesta yleisjohdosta ja toimintavalmiudesta. Päivystävä palomestari vastaa pelastustoimen kenttäjohdosta, kuten pelastusyksiköiden tarkoituksenmukaisesta käytöstä, ohjauksesta ja valvonnasta. Pelastusryhmien johtajat huolehtivat pelastusryhmästään. Käytetty toimintamalli antaa mahdollisuuden toteuttaa pelastustoiminnan johtamista lain edellyttämällä tasolla

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.

Itä- ja Kaakkois-Suomen alueen pelastuslaitokset toteuttavat yhdessä tilannekeskustoimintaa, jonka vastuullisena tuottajana on Pohjois-Savon hyvinvointialueen pelastuslaitos. Toiminta perustuu sopimukseen, ja osapuolet seuraavat sopimuksen toteutumista.

2.5 Pelastusviranomaisen antama virka-apu

Pelastusviranomainen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Pohjois-Karjalassa tavanomaisesti virka-apua annetaan terveydenhuollon tehtävien hoitamiseksi.

2.6 Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen

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

Kansainvälisen avun antamisessa Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on osallistunut EU-pelastuspalvelumekanismiin toimintaan ja sitoutunut yhdessä muiden Itä- ja Kaakkois-Suomen pelastuslaitosten kanssa metsäpalomuodostelmalla (FI GFFF-V) tukemaan pelastuspalvelumekanismiin kautta muiden EU-alueen valtioiden pelastustoimintaa. Pelastuslaitoksella ei ole valtion hankkimaa kansainväliseen pelastustoimintaan soveltuvaa erityiskalustoa.

Kansainvälisen avun vastaanottamiseksi (Host Nation Support, HNS) on tehty suunnitelma.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Pohjois-Karjalan pelastustoimessa on käytettävissä ajantasainen tieto pelastustoiminnan palvelujen tehtäväkohtaisesta tarpeesta.

Kiireellisen avun saamisen palvelutaso on pääosin riittävällä tasolla: huomattavia puutteita on toimintavalmiusaikojen osalta neljässä riskiruudussa. Pelastustoiminnan henkilöstön rekrytointiongelmista ja ikääntymisestä johtuvien haasteiden vaikutukset palvelujen saatavuuteen on onnistuttu pitämään kokonaisuudessa toistaiseksi pienenä, vaikka yksittäisillä alueilla niillä on ollut ajoittaisia vaikutuksia. Riskinarvion edellyttämää ympäristövahinkojen torjuntatasoa ei kaikilta osin saavuteta: tavoitetason vaatimuksista täyttyy 8 %, kun minimivaatimuksena on 90 %.

Pelastustoiminnan palvelujen kehitystarpeista merkittävin on toimintavalmiusaikojen puutteiden korjaaminen. Myös raskaan ajoneuvokaluston ja venekaluston ikääntyminen saattaa aiheuttaa jatkossa puutteita toimintavalmiudessa.

3 Pelastustoiminnan suunnitelmat

Tämä luku käsittelee suunnitelmia, joita pelastuslaitoksen on tehtävä pelastuslain mukaan. Suunnitelmat ovat arvioinnin kohteena olevien pelastustoimen palvelujen tuottamista tukevia asiakirjoja. Aluehallintovirasto arvioi suunnitelmien laatimista ja toteutumista hyvinvointialueen antaman selvityksen perusteella.

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.

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.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen selvityksen mukaan heillä on hätäkeskustietojärjestelmässä ylläpidettävä ajantasainen hälytysohje. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan hätäkeskustietojärjestelmään kirjatut tiedot eivät kaikilta osin vastaa pelastuslain mukaisia hälytysohjeen vaatimuksia, joten hälytysohje on osin puutteellinen.

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.

Pohjois-Karjalassa yhteistoimintasopimus naapuripelastuslaitosten kanssa on olemassa ja raja-alueilla yhteistoiminta on vakiintunutta.

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.

Pohjois-Karjalassa yhteistyösuunnitelmia ja -sopimuksia on radioamatöörien, vapaaehtoisen pelastuspalvelun, järvipelastajien ja pelastuskoirien kanssa. Lisäksi yhteistyöasiakirja on Pohjois-Karjalan rajavartioston ja Kainuun prikaatin kanssa.

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.

Pohjois-Karjalassa pelastustoimintaan on laadittu erilliset suunnitelmat liikennetyypeille, metsäpaloille, suuronnettomuus- ja monipotilastilanteisiin sekä ympäristövahinkoihin. Tämän lisäksi on laadittu lukuisia toimintaohjekortteja pelastustoiminnan tueksi.

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.

Pohjois-Karjalan alueella on 8 erityistä vaaraa aiheuttavaa kohdetta. Kaikki suunnitelmat ovat ajan tasalla niiden normaalin päivitysvälin mukaisesti.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan suunnitelmien tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Pohjois-Karjalan pelastustoimessa on käytävissä ajantasainen tieto pelastustoiminnan suunnitelmien tarpeesta. Pelastustoiminnan suunnitelmat ovat merkittävimmiltä osin laadittu ja ajan tasalla. Suunnitelmien laatimisessa ei ole havaittu huomattavia kehittämistarpeita.

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 radioamatöörejä ja muita vapaaehtoistoimintaan perustuvia organisaatioita ja järjestöjä.

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

4.1 Vapaaehtoisten käyttö pelastustoimen palvelujen tuottamisessa

Pohjois-Karjalan pelastustoimen vapaaehtoistoimintaa on vain yhteistyösopimukseen perustuen radioamatöörien, vapaaehtoisen pelastuspalvelun, järvipelastajien ja pelastuskoirien kanssa. Pelastustoiminnan erittäin merkittävä työpanos muodostuu sivutoimisesta pelastushenkilöstöstä, mutta henkilöstö on täysimääräisesti työsuhteisia myös sivutoimisen henkilöstön osalta.

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.

Koska vapaaehtoisten käyttö on Pohjois-Karjalan pelastustoimessa vähäistä, erityisiä edistämistoimenpiteitä ei tässä arviossa eritellä.

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.

Pohjois-Karjassa ei ole sopimuspalokuntaan tai muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluvia savusukeltajia tai muuta vastaavaa raskasta työtä tekeviä.

4.4 Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutus

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

Sivutoimisen henkilöstön koulutus on kuvattu sisäisen koulutuksen ohjelmassa samalla tavoin kuin päätoimisen henkilöstön koulutus. Sivutoimisen henkilöstön koulutus perustuu palokuntakoulutukseen ja osaamista ylläpitävään harjoitteluun, jota järjestetään 80 h/vuodessa. Koulutukseen on sisällytetty kelpoisuuksien edellyttämä harjoittelu.

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

Pohjois-Karjalan pelastustoimi käyttää runsaasti sivutoimista pelastushenkilöä, mutta sopimuspalokuntia ei ole. Siten tarve varsinaisiin vapaaehtoistoimintaan liittyviin tehtäviin on vähäistä, saatavuus on riittävä, eikä kehitystarpeita ole tunnistettu.

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.

5.1 Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelu

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

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvityksen mukaan pelastuslaitos on tehnyt vahvaa yhteistyötä sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnissa Kainuun prikaatin Pohjois-Karjalan aluetoimiston kanssa. Uhka-arvio on laadittu myös alueellisen riskiarvion turvaluokiteltuun materiaaliin. Selvityksen mukaan sotilasviranomaisilta on saatu riittävät perusteet ja tiedot tukemaan väestönsuojelun suunnittelutyötä. Päivitettyjen eri varautumissuunnitelmien osat hyväksytään vuoden 2023 aikana.

5.2 Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien yhteensovittaminen

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

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan Pohjois-Karjalassa väestönsuojelulliset suunnitelmat ja toiminta on laadittu ja suunniteltu yhteistyössä viranomaisten, kuntien ja hyvinvointialueen sote-toimintojen kanssa. Yhteistoimintaa käydään läpi säännöllisesti alueellisen yhteisen varautumisen rakenteissa. Järjestettyihin harjoituksiin osallistutaan aktiivisesti.

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.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on varauksin varmistanut ja osin kirjannut varautumistehtävien rekisteriin poikkeusolojen henkilö- ja oman kalustoresurssinsa. Pelastuslaitoksen ja sen toiminnan johtaminen ja organisoituminen poikkeusoloissa on etukäteen suunniteltu.

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.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvityksen mukaan pelastustoimen henkilöstövaraukset on päivitetty vuoden 2022 loppupuolella. Poikkeusolojen organisaatiota rakennettaessa on huomioitu myös ne henkilöt, joiden käytettävyys ei edellytä varausta.

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.

Pelastuslaitos on Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvityksen mukaan järjestänyt varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvää peruskoulutusta vuoden 2022 aikana päätoimiselle ja sivutoimiselle henkilöstölle. Pelastuslaitoksen ylin johto on osallistunut toiminnan aktiiviseen suunnitteluun. Erikoismuodostelmien osalta rauniopelastamisen kokonaisuuden kehittäminen mukaan lukien koiratoiminta on työn alla.

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.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvityksen mukaan pelastustoimen johtamistiloista ja muista edellytyksistä on huolehdittu.

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.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on selvityksen mukaan tehnyt sopimuksia yhteistyöstä kuntien kanssa. Varautumista ja valmiussuunnittelua tuetaan yhteisten alueellisen varautumisen rakenteiden kautta. Lisäksi valmiussuunnittelun tukea voidaan antaa kahdenvälisesti. Kunnat ovat osaltaan osallistuneet väestönsuojelusuunnitteluun.

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

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimella on riittävä kokonaiskäsitys väestönsuojeluun varautumiseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien tarpeesta. Varautuminen ja suunnittelu ovat pääosin riittävällä tasolla, vaikka osa varautumis- ja suunnittelutyöstä on vielä loppuunsaattamatta.

Pelastustoimen resursseja on käytetty myös kuntien valmiussuunnittelun tukemiseen, vaikka se ei kuulu lakisääteisiin tehtäviin. Tämä työ on väestönsuojeluun varautumisen kokonaisuuden kannalta merkityksellistä, mutta vaikeuttaa nyt osaltaan 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. Valtioneuvoston antamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet on huomioitu palvelutasopäätöksessä.

6.2 Sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu tavoitteita.

6.3 Sisäministeriön laatua koskevien toimenpidesuositusten toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu toimenpidesuosituksia.

Aluehallintoviraston arvio hyvinvointialueen selvityksessä määrittämästä pelastustoimen palvelujen laadusta sekä kehittämistarpeesta:

- 1) valtioneuvoston laadukkaan pelastustoimen järjestämiselle vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet toteutuvat hyvinvointialueella hyvin, ne on huomioitu palvelutasopäätöstä laadittaessa.
- 2) sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittuja tavoitteita vuodelle 2022 ei ole.
- 3) sisäministeriön laatua koskevia toimenpidesuosituksia vuodelle 2022 ei ole.

7 Pelastustoimen investoinnit

7.1 Investointien tarve

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 14.12.2022 hyväksymässä pelastustoimen investointisuunnitelmassa vuosille 2024–2027 esitetyt investoinnit ovat hyvin perusteltuja ja perustuvat selkeään tarpeeseen.

Aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen investointisuunnitelman mukaisilla investoinneilla investointivelka kasvaa. Venekalustossa ja raskaissa pelastusajoneuvoissa on merkittävää investointivelkaa. Venekalusto on ikääntynyttä, ja erityisesti isommat alukset ovat vanhoja (20–30 vuotta), ja sammutusautojen keski-ikä on korkea (23 vuotta). Lisäksi kiinteiden väestöhälyttimien korjausvelkaa ei saada kurottua kiinni esitetyillä investoinneilla. Korjausvelkaa on peruskorjauksen osalta 8 väestöhälyttimessä. Esitetty investointien taso ei siis riitä pienentämään investointivelkaa – sitä vastoin investointivelka kasvaa vielä nykyisestäkin tasosta.

7.2 Investointien vaikutukset

Aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen investointisuunnitelman mukaisilla investoinneilla investointivelka kasvaa. Siten investointien riittämättömyys vaarantaa palvelutason ylläpitämisen pitkällä tähtäimellä.

Aluehallintoviraston arvio investointien tarpeesta ja vaikutuksista:

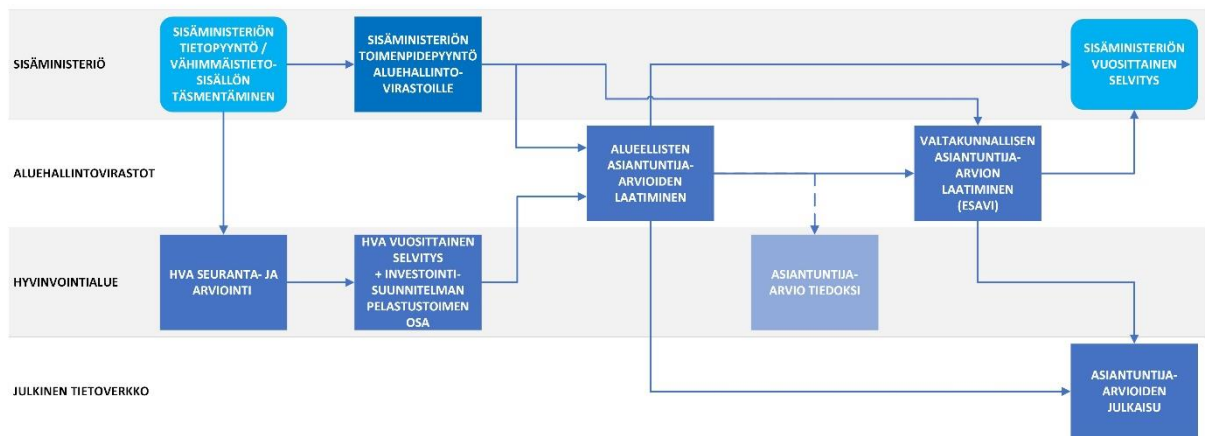
Aluehallintoviraston käsityksen mukaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen investointisuunnitelmassa esitetyt investoinnit ovat hyvin perusteltuja ja perustuvat selkeään tarpeeseen. Aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen investointisuunnitelman mukaisilla investoinneilla investointivelka kasvaa.

8 Menetelmät ja laatuseloste

Arvioinnin tietopohja

Aluehallintoviraston laatima asiantuntija-arvio perustuu sekä määrälliseen tietoon että laadulliseen aineistoon. Arvioinnin keskeisen tietopohjan muodostaa hyvinvointialueen vuosittainen selvitys. Asiantuntija-arvion pohjana olevaa tilannekuvaa on laajennettu hyödyntämällä pelastustoimen tilastojärjestelmä Prontoista haettuja tietoja sekä dokumenttiaineistoja järjestäjätahojen hallinnosta, toimintatavoista, suunnitelmista ja päätöksistä. Arvioinnissa on lisäksi hyödynnetty aluehallintovirastojen valvontahavainnointia ja muita kansallisten viranomaisten laskelmia ja selvityksiä.

Tietopohja arvion tekemiseksi on koottu tiiviissä yhteistyössä hyvinvointialueen pelastustoimen kanssa. Asiantuntija-arvion laatimisen prosessi on alla olevassa kuvassa.



Kuva 4: asiantuntija-arvion laatimisen prosessi

Tietopohjan avoimuus, saatavuus ja laatu

Tilastollinen tieto on peräisin hyvinvointialueen tekemän vuosittaisen selvityksen lisäksi pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmästä (Pronto), jonka aineisto muodostuu ennen vuotta 2023 toimineiden alueellisten pelastustoimen organisaatioiden sekä uusien hyvinvointialueiden pelastustoimen ylläpitämistä toimenpide- ja resurssirekistereistä. Muut tietolähteet ovat pääasiassa julkisesti ja avoimesti saatavilla olevia. Arvioinnissa käytetyn laadullisen dokumenttiaineiston tiedot on merkitty lähdeviittauksin. Tilastotiedot on poimittu suoraan rekisteristä ilman valtakunnallista tarkistusta. Aluehallintovirastojen raportit valvontahavainnoista ovat avoimesti saatavissa aluehallintoviraston verkkosivuilta.

Muusta tietopohjasta poiketen alueiden kanssa käydyt keskustelut ja niiden aineistot eivät ole julkisia. Yhteisten keskustelujen kautta alueiden edustajat ovat osallistuneet arviointiin, ja heillä on ollut myös mahdollisuus kommentoida valmistuvia arviointitekstejä.

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

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

Pelastustoimen toimenpidetilasto Pronto.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. Sisäministeriön julkaisuja 21/2012.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätös 1.1.2023-31.12.2026

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen selvitys pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta 28.4.2023

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palvelutasopäätös 2021–2024

Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisuja 157/2023.



Itä-Suomen aluehallintovirasto

Kuopio

2023