



Aluehallintovirasto

Pelastustoimen palvelut Kainuun hyvinvointialueella 2022

Aluehallintoviraston
asiantuntija-arvio

Jarno Soisalo
Tom Tallberg



Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimi ja varautuminen

Pelastustoimen palvelut Kainuun hyvinvointialueella 2022

13.10.2023

-

Jarno Soisalo

Tom Tallberg

Aluehallintovirastojen julkaisuja 193/2023

ISSN- 2343-3132 (Verkkajulkaisu)

ISBN-978-952-5900-76-7

Oulu

2023

Tekijät Jarno Soisalo Tom Tallberg		Julkaisuaika 13.10.2023	
Julkaisun nimi Pelastustoimen palvelut Kainuun hyvinvointialueella 2022			
Tiivistelmä Pelastustoimen järjestämislaissa (613/2021) aluehallintoviraston tehtäväksi on säädetty laatia vuosittain pelastustoimen järjestämistä koskeva asiantuntija-arvio valtakunnallisesti ja hyvinvointialueittain. Arvioissa tarkastellaan ja arvioidaan pelastustoimen palvelutasoa tehtäväkohtaisesti, pelastustoimen palvelujen tarvetta, saatavuuden sekä laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä, investointien tarvetta ja vaikutuksia. Kainuun hyvinvointialueen pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn palveluista valvonta ja palontutkinta ovat onnistuneet hyvin. Pelastuslain (379/2011) 41 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä on kehitettävää. Pelastustoiminnan toteutuneet toimintavalmiusajat eivät kaikilta osin vastaa riskinarvion perusteella asetettuja vähimmäistavoitteita. Yhtäjaksoisia puutteita ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan vähimmäistavoitteiden toteutumisessa oli yhdessä riskiruoudussa vuosina 2019–2022. Ensimmäisen yksikön toteutuneen toimintavalmiusajan mediaani on parantunut vuosien 2019–2021 keskiarvosta vuoteen 2022, mutta pelastusjoukkueen on huonontunut lähes 10 minuuttia. Pelastustoiminnan johtamisresurssi on vähäinen ja alueella on työvoimapula. Vähäinen resurssi näyttäytyy ongelmina pelastustoiminnan palveluissa. Lisäksi pelastuslaitoksen suunnitelmien laatimisessa ja päivittämisessä on puutteita. Pelastuslaitokselta puuttuu prosessi suunnitelmien vaatiman henkilöresurssin kohdentamiseen ja varmistamiseen. Pelastuslaitoksen tulee kiinnittää huomiota oman toiminnan jatkuvuuden hallintaan kaikissa olosuhteissa, mm. huolto- ja kunnossapitopalveluissa, kiinteistöjen ylläpidossa ja henkilöresurssin varmistamisessa. Väestönsuojelun johtamisen edellytykset poikkeusoloissa ovat rajalliset. Henkilöstöä ei saada varattua riittävästi eikä johtokeskustilat täytä kaikkia vaatimuksia. Pelastustoimen investointien osasuunnitelmaan on sisällytetty pelastuslaitoksen kalustolliset tarpeet. Investointien vaikutusten arviointia ei suunnitelmassa ole esitetty. Inflaation vaikutukset on syytä arvioida ja ottaa huomioon investoinneissa.			
Asiasanat Pelastustoimi Asiantuntija-arvio Palvelutaso Hyvinvointialue			
ISSN (painettu) xxxx-xxxx	ISBN (painettu) xxxx-xxxx	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5900-76-7
Kokonaissivumäärä 41		Kieli suomi	Hinta -
Julkaisija Pohjois-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

Sammanställd av Jarno Soisalo Tom Tallberg	Utgivningsdatum 13.10.2023		
	Uppdragsgivare -		
	Datum för tillsättandet av organet -		
Publikationens titel Räddningsväsendets tjänster i Kajanalands välfärdsområde 2022			
Referat Enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) har regionförvaltningsverket till uppgift att årligen utarbeta en expertbedömning av ordnandet av räddningsväsendet på riksnivå och enligt välfärdsområde. I expertbedömningen 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. Räddningsverket vid Kajanalands välfärdsområde har inom tjänsterna förebyggande av olyckor lyckats bra med tillsynen och brandutredningen. Anmälningförfarandet enligt 41 § i räddningslagen (379/2011) bör utvecklas. Räddningsverksamhetens förverkligade aktionsberedskapstider motsvarar inte till alla delar de minimimål som ställts upp utifrån riskbedömningen. Det fanns fortlöpande brister i uppfyllandet av minimimålen för den första enhetens aktionsberedskapstid i en riskruta 2019–2022. Medianen för den förverkligade aktionsberedskapstiden vid den första enheten har förbättrats till året 2022 från medelvärdet för 2019–2021, men för räddningsplutonens del har tiden försämrats med nästan 10 minuter. Räddningsverksamhetens ledningsresurs är liten och det råder brist på arbetskraft i området. De knappa resurserna visar sig som problem i räddningsverksamhetens tjänster. Dessutom finns det brister i utarbetandet och uppdateringen av räddningsverkets planer. Räddningsverket saknar en process för att allokera och säkerställa de personalresurser som planeringen kräver. Räddningsverket ska fästa uppmärksamhet vid kontinuiteten i den egna verksamheten under alla förhållanden, bl.a. vid service- och underhållstjänster, fastighetsunderhåll och säkerställande av personalresurser. Förutsättningarna för att leda befolkningsskyddet under undantagsförhållanden är begränsade. Det går inte att reservera tillräckligt med personal och ledningscentralernas lokaler uppfyller inte alla krav. I delplanen för räddningsväsendets investeringar ingår räddningsverkets behov av materiel. I planen presenteras ingen bedömning av konsekvenser gällande investeringarna. Inflationens effekter bör bedömas och beaktas i investeringarna.			
Ämnesord Räddningsväsendet Expertbedömning Servicenivå Välfärdsområde			
ISSN (tryckt) xxxx-xxxx	ISBN (tryckt) xxxx-xxxx	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5900-76-7
Sidantal 41	Språk finska	Pris -	
Utgivare Regionförvaltningsverket i Norra Finland		Tryckeri -	

Sisällys

1	Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut	7
2	Pelastustoiminnan palvelut	12
3	Pelastustoiminnan suunnitelmat	23
4	Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta	26
5	Väestönsuojelun palvelut	29
6	Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve	33
7	Pelastustoimen investoinnit	35
8	Menetelmät ja laatuseloste	37
9	Liitteet	39
10	Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto	40

Lukijalle

Aluehallintovirasto valmistelee pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 14 §:n mukaisesti alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyysarvioimiseksi 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 Kainuun 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 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.

Pelastuslaitoksella ohjausta, valistusta ja neuvontaa annetaan valvontakäyntien yhteydessä. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi pelastussuunnitelmien ja poistumisturvallisselvitysten laatimisen ohjaus, viranomaisen suorittama arviointimenettely, rakennuslupiin annettavat pelastusviranomaisen lausunnot sekä pelastustoimen laitteiden ja laitteistojen asentamisen ja kunnossapidon ohjaaminen.¹

Turvallisuusviestintää ovat muun muassa yleisötapahtumat, turvallisuuskoulutus, some-viestintä ja muu mediaviestintä. Pelastuslaitoksen turvallisuusviestintä toteutetaan erillisen turvallisuusviestintäsuunnitelman mukaisesti. Suunnitelman toteutumista seurataan erikseen nimetyn turvallisuusviestintävastaavan toimesta. Määrällinen tavoite on vuosittain ollut tavoittaa 15 % alueen väestöstä.²

Turvallisuusviestinnän tapahtumilla saavutettiin vuonna 2022 alueen väestöstä 11 %. Valtakunnallinen turvallisuusviestinnän tavoittavuuden keskiarvo on 12 %.³ Pelastuslaitoksen mukaan edellä esitetyt turvallisuusviestinnän tilastot ovat vain puolelta vuodelta, koska Koronapandemia vaikutti toimintaan vielä alkuvuonna 2022.⁴

¹ Valvontasuunnitelma 2022, Kainuun pelastuslaitos.

² Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

³ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

⁴ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

Pelastuslaitoksella on käytössä turvallisuusviestintään sosiaalisen median kanavista muun muassa Twitter, Facebook, Youtube ja Instagram. Turvallisuusviestinnän toteuttamisessa huomioidaan Kainuu harvaan asuttuna alueena. Turvallisuusviestinnässä pyritään vaikuttamaan ihmisten toimintaan koko elinkaaren ajan.⁵ Esimerkiksi lapsi/nuori pyritään tavoittamaan neljä kertaa ennen kuin hän täyttää 25 vuotta. Laadullisena tavoitteena on tasalaatuinen turvallisuusviestintä Kainuun pelastuslaitoksen toiminta-alueella. Tasalaatuisuuteen pyritään sisäisillä ohjeilla ja henkilöstön koulutuksilla. Laatua mitataan muun muassa koulutuksiin osallistuneille suunnatuilla palautekyselyillä.

Turvallisuusviestinnän on havaittu vaikuttaneen ihmisten ja elinympäristön turvallisuuteen. Saadun palautteen ja organisaation oman analyysin perusteella kansalaisten mielenkiinto, osallistuminen sekä osaaminen ovat parantuneet viimeisten vuosien aikana. Asiaa on ohjannut muuttunut geopoliittinen tilanne sekä kansalliset häiriötilanteet.

Pelastuslaitoksella ohjausta, neuvontaa ja turvallisuusviestintää toteuttaa koko henkilöstö. Palvelujen toteuttamiseen käytettiin 3 htv:tta vuonna 2022. Ohjauksen, neuvonnan ja turvallisuusviestinnän palveluissa on havaittu myös kehittämistarpeita. Toimintaa on kehitetty mm. uudistamalla turvallisuusviestintäsuunnitelma vuoden 2023 alussa, lisäämällä yksi henkilötyövuosi (sisältyy edellä ilmoitettuun kolmeen henkilötyövuoteen) toimintaan sekä kehittämällä some-viestintää ja hyvinvointialueen sisäistä yhteistyötä.⁶

1.2 Palontutkinta

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

Kainuun pelastuslaitoksen palontutkinnan tavoitteena on saada selville kaikkien tulipalojen syttymissyä. Selvityksen mukaan vuonna 2022 pelastuslaitoksella oli 34 palontutkintatehtävää, joihin palontutkintaryhmä hälytettiin. Niistä 32 tehtävässä syttymissyä saatiin selvitettyä (~94 %). Kainuun pelastuslaitoksella toimii palontutkintaryhmä, joka koostuu pelastustoiminnan ja riskienhallinnan henkilöstöstä. Ryhmän tehtävänä on kehittää toimintaa, kouluttaa ja jakaa tietoa koko organisaatiolle.

Pronto-tilaston mukaan palontutkintatehtäviä (taso I-II) on ollut vuonna 2022 Kainuun alueella 197 kappaletta. Näissä syttymissyä on selvitetty 87 %:ssa tapauksista. Vakavia henkilö- tai omaisuusvahinkoja aiheuttaneista paloista Kainuun alueella on tutkittu 100 % tasolla II tai III.⁷

Kainuun pelastustoimen palvelutasopäätökseen vuosille 2021–2025 on kirjattu, että pelastuslaitos ilmoittaa tuottamukselliset palot ja turvallisuusrikkomukset muille viranomaisille pelastuslain (379/2011) 41 §:n mukaisesti.

⁵ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

⁶ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

⁷ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

Aluehallintovirastojen tekemän selvityksen mukaan vuonna 2022 tapahtuneista ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevista tapauksista tehtiin ilmoitus toimenpiderekisterin kirjausten mukaan 23 %:ssa. Pelastuslaitos tulee kehittämään prosessia ilmoituskäytänteiden osalta ja sopimaan siitä kirjallisesti Oulun poliisilaitoksen kanssa.⁸

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 terveystieteelliset. Yhteistyö pitää sisällään myös nuohoojat, alueella olevat yhteisöt ja asukkaat.

Kainuun pelastuslaitos tekee yhteistyötä kunnallisten- ja muiden viranomaisien ja yhteisöjen kanssa. Lisäksi pelastuslaitos vaikuttaa onnettomuuksia ehkäiseviin ratkaisuihin jo rakennus- ja kaavoitushankkeiden suunnitteluvaiheessa asiantuntijana ja lausunnonantajana.⁹ Pelastuslaitos tekee yhteistyötä sekä hyvinvointialueen sisällä, esimerkiksi vanhustenpalveluiden ja sosiaalitoimen kanssa että merkittävimpien teollisuuden toimijoiden kanssa, esimerkiksi kaivostuotanto. Yhteistyöllä on kyetty vaikuttamaan alueen suunnitteluun ja muutoksiin sekä saatu aikaan vaikuttavuutta asiakasrajapinnassa.

1.4 Onnettomuuskehityksen seuranta

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

Pelastuslaitoksella onnettomuuksien kehitystä seurataan riskianalyysissä, joka tuotetaan palvelutasopäätöksen tueksi 2–4 vuoden välein. Seurannan tavoitteena on vähentää onnettomuuksia ja omaisuusvahinkoja. Onnettomuuskehityksen seurannassa käytetään muun muassa palontutkinnan tuloksia mahdollisten trendien havaitsemiseksi. Onnettomuuskehityksessä havaittuja muutoksia käsitellään eri verkostoissa. Turvallisuusviestinnän ja valvonnan palveluja kohdennetaan niiden perusteella.

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

⁸ Aluehallintovirastojen selvitys ilmoitusvelvollisuuden toteutumisesta pelastuslaitoksissa. Aluehallintovirastojen julkaisu 167/2023.

⁹ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

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 sovittu toisen hyvinvointialueen tehtäväksi vuonna 2022.

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.

Pelastuslaitos laatii vuosittain valvontasuunnitelman, jossa määritetään tulevan kauden palveluiden tarpeet. Valvonnan laatua seurataan myös palvelutasokaudella valmistuvassa omavalvontasuunnitelmassa.¹⁰ Valvontasuunnitelman mukaisesti valvonnan kehitystä ja muutoksia tarkastellaan vuosittain valvontasuunnitelmaa muodostettaessa.¹¹ Selvityksen mukaan valvontakohteiden määrä oli 574 kappaletta vuonna 2022 (valvontasuunnitelmaan kirjattu määrä 613). Toteutunut valvontaprosentti oli 97 %. Valvontatyöhön on resursoitu 6,5 htv:tta.

Selvityksen mukaan alueella on käytössä paloturvallisuuden itsearviointimalli pientalokohteisiin. Vuonna 2022 paloturvallisuuden itsearvioinnin kohteita oli 2974 kappaletta. Lähetetyistä lomakkeista palautettiin 62 %. Paloturvallisuuden itsearviointi koetaan hyvänä menetelmänä. Sillä löydetään kohteet, joihin tulee kohdentaa tarkastuskäyntejä. Pronon mukaan itsearvioinnin perusteella tehtäviä tarkastuskäyntejä tehtiin 189 kappaletta (noin 7 %) vuonna 2022.¹² Pelastuslaitoksen mukaan kaikki kohteet, joista ei palauteta itsearvioinnin tarkastuslomaketta, pyritään tavoittamaan. Itsearviointimallin tarkastuskäyntien lukumäärälle ei ole asetettu varsinaista tavoitetta.¹³

1.7 Valmiustarkastukset

Pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia, joilla valvotaan pelastuslain mukaisia järjestelyjä suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumiseksi. Pelastuslaitos ei ole suorittanut erillisiä valmiustarkastuksia. Näitä asioita on valvottu muun valvontatoiminnan yhteydessä.

¹⁰ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

¹¹ Valvontasuunnitelma 2022, Kainuun pelastuslaitos.

¹² Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

¹³ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

Aluehallintoviraston arvio onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarve on kuvattu palvelutasopäätöksessä. Tarkemmin toimintaa ohjaa valvontasuunnitelma ja turvallisuusviestintäsuunnitelma. Turvallisuusviestinnän määrällinen saatavuus oli kohtuullisella tasolla, 11 % alueen väestöstä saavutettiin turvallisuusviestintätilaisuuksissa.

Valvonnan määrällinen saatavuus on toteutunut hyvin, toteutunut valvontaprosentti oli 97 %. Paloturvallisuuden itsearviointin perusteella tehtäviä tarkastuskäyntejä toteutetaan säännöllisesti, mutta itsearviointimallin vaikuttavuuden kehittämiseksi pelastuslaitoksen tulisi arvioida onko tehtyjen tarkastuskäyntien määrä riittävä.

Palontutkinnan toteutus on toteutunut kohtalaisen hyvin, palojen syttymissyy on selvinnyt 87 %:ssa tapauksista.

Pelastuslain 41 § mukaisessa ilmoitusmenettelyssä on merkittäviä puutteita. Ilmoitusmenettelyn kokonaisuuden kehittäminen edellyttää toimenpiteitä ja säännönmukaista seuranta.

Onnettomuuskehitysseurannan menetelmä on kuvattu selvityksessä hyvin yleisellä tasolla. Menetelmän taustalle tulisi kehittää tapauskohtainen jatkuva prosessi, jonka avulla mahdolliset havainnot käsitellään ja saadaan osaksi pelastustoimen palveluiden kehittämistyötä.

2 Pelastustoiminnan palvelut

Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on

- pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuessaa
- 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.

Kainuun pelastustoimen palvelutasopäätöksen mukaisesti väestöhälyttimien kattavuuden tavoite on, että maakunnan alueen väestöhälyttimet sijoitetaan siten, että tavoitetaan mahdollisimman suuri väestömäärä riskiperusteisuus huomioiden. Kiinteiden väestöhälyttimien teoreettisella kuuluvuusalueella asuu 37 % maakunnan väestöstä. Kuuluvuuden tosiasiallista toteutumista ei ole kaikilta osin varmistettu.

Pelastuslaitos ylläpitää myös valmiutta käyttää tarvittaessa liikkuvia hälyttimiä väestön varoittamiseen taajamien ulkopuolella ja taajamissa, mikäli kiinteä ulkohälytinsjärjestelmä ei ole kuultavissa. Pelastuslaitos jatkaa Kainuun maakunnan alueen väestöhälytinsjärjestelmien uudistamista investointimäärärahan puitteissa.¹⁴

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 määriteltä 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.

¹⁴ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

2.2.1 Pelastustoiminnan perusvalmiudet

Vaatimukset toimintavalmiudelle

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa¹⁵ 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 tavoiteaika, jossa ruudut tulee saavuttaa. Minimivaatimuksena on, että kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen vähintään 50 %:ssa tehtävistä.

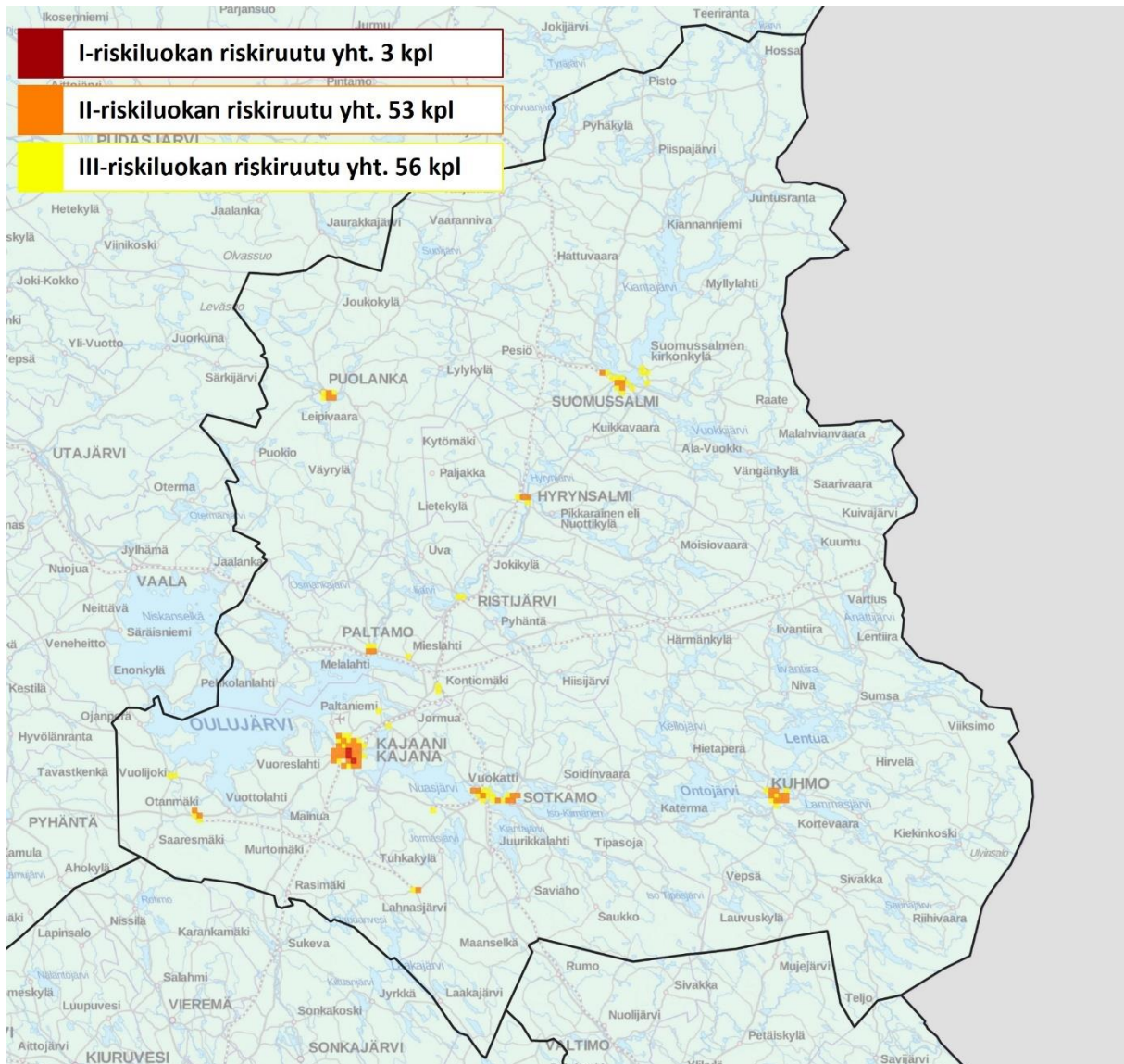
Taulukko 1. Toimintavalmiuden tavoiteajat.

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.

¹⁵ Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012).



Kuva 1. Kainuun hyvinvointialueen pelastustoimen riskiruudut riskiluokittain.

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 alueella oli 9 minuuttia 7 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvo oli 11 minuuttia 5 sekuntia, joten aika oli lyhyempi kuin aiempina vuosina.¹⁶

Vuoden 2022 toteutuneen toimintavalmiusajan lisäksi aluehallintovirasto on selvittänyt oman aineistonsa avulla ensimmäisen yksikön toimintavalmiuden toteutumista riskiruuduittain. Sellaisia niin sanottuja ongelmaruutuja, joissa toimintavalmiuden toteutuminen on jäänyt tavoitteesta neljänä edellisenä kalenterivuonna (2019–2022), oli Kainuun hyvinvointialueella yksi. Tässä ruudussa

¹⁶ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

on huomattava puute toimintavalmiuden toteutumisessa. Tarkasteltaessa vain niitä ruutuja, joissa tarkastelujaksolla on ollut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna, toimintavalmiusajoissa ei ollut huomattavia epäkohtia. (Taulukko 2)

Taulukko 2. Kooste ensimmäisen yksikön ongelmaruuduista ¹⁷.

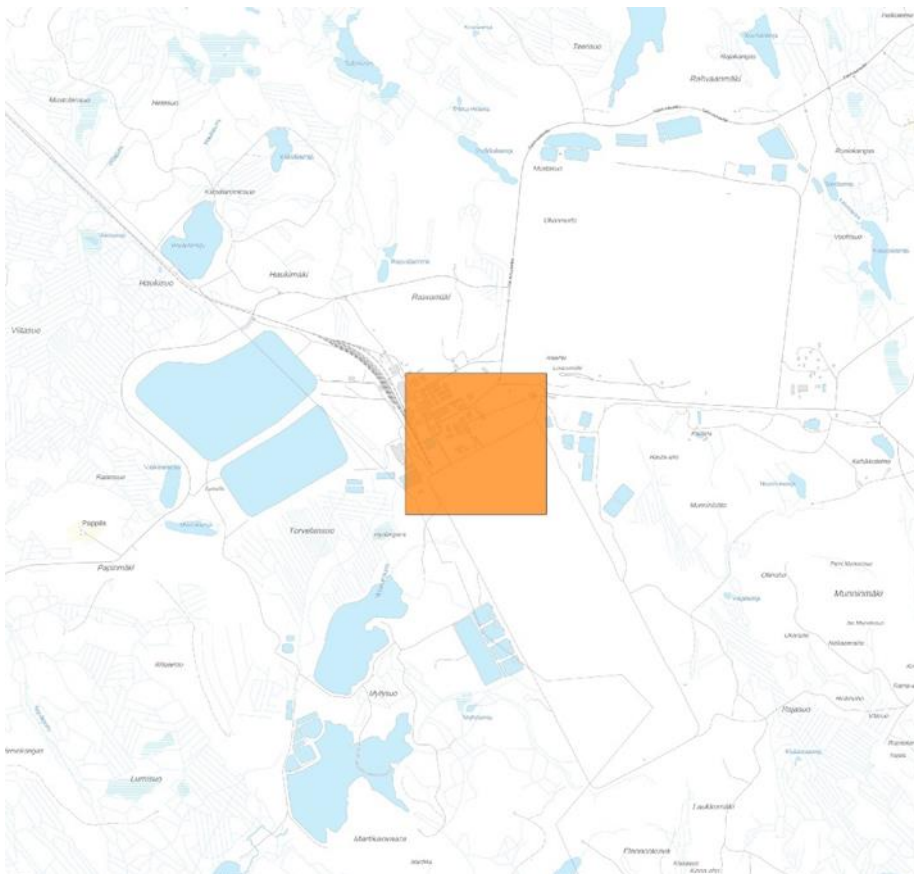
Riskiluokka	Ongelmaruutuja (kpl)	Ongelmaruudut, joissa min. 4 teht.
I	0	0
II	1	0
III	0	0
Yhteensä	1	0

Haasteet ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat mahdollisesti lisääntymässä. Sellaisia ruutuja, joissa tavoitteita ei ole saavutettu kahtena edellisenä vuotena (2021 ja 2022) ei alueella ollut, kun huomioidaan vain sellaiset riskiruudut, joissa on tapahtunut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna. Kun huomioidaan myös riskiruudut, joissa on tapahtunut alle neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna, nousee lukumäärä kolmeen. Näistä riskiruuduista kaksi on II-riskiluokan ja yksi III-riskiluokan ruutuja. Ilman kehittäviä toimenpiteitä näistäkin riskiruuduista on todennäköisesti tulossa ongelmaruutuja.

Aluehallintovirasto pyysi Kainuun alueen pelastustoimelta selvitystä pelastustoiminnan palvelutasossa olevista huomattavista epäkohdista selvityspyynnöllä 9.3.2022. Alueen pelastustoimi esitti selvityksessään 13.6.2022 aluehallintovirastolle toimenpiteitä, joilla pelastustoiminnan palvelutaso voidaan saattaa pelastuslain vaatimalle tasolle. Aikatauluja toimenpiteiden toteutukselle ei kuitenkaan esitetty. Tästä johtuen aluehallintovirasto asetti toimenpiteiden toteuttamiselle määräajan vuoden 2023 loppuun. Aluehallintovirasto seuraa toimintavalmiusaikojen kehitystä, erityisesti ongelmaruutujen osalta, Kainuun pelastustoimialueella normaalin valvontatehtävänsä yhteydessä.¹⁸

¹⁷ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

¹⁸ Toimenpiteet Kainuun alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa olevien huomattavien epäkohtien korjaamiseksi. Päätös 29.8.2022. PSAVI/1757/2021.



Kuva 2. Riskiluokan II ongelmamaruutu, Terrafame Oy, Sotkamo.

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 8 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvo oli 16 minuuttia 14 sekuntia, joten aika oli lyhyempi kuin aiempina vuosina.¹⁹

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 alueella oli 48 minuuttia 58 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvo

¹⁹ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

oli 39 minuuttia 19 sekuntia, joten aika oli pidentynyt reilusti aikaisempiin vuosiin verrattuna.²⁰

Pelastuslaitoksen mukaan pelastusjoukkueen mediaaniajan pidentyminen johtuu pääasiassa siitä, että pelastusjoukkueen vaatimat henkilöstöresurssit joudutaan kokoamaan usealta paloasemalta pelastuslaitoksen vähäisen henkilöstöresurssin takia. Aikaan vaikuttaa myös pelastustoimialueen pitkät välimatkat.²¹

Pelastustoiminnan henkilöstövoimavarat

Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä on asetettu pelastustoiminnan vuorokautisen valmiuden tavoitteeksi 1+1+14 henkilöä vuonna 2022. Pelastustoimintaan henkilöstöä on selvityksen mukaan käytettävissä yhteensä noin 150 henkilöä. Henkilöstövoimavarojen tarkempi jaottelu on liitteessä 1.

Pelastuslaitos kärsii resurssipulasta. Miehistövirkeisiin on todella haastavaa saada kelpoisuudet täyttäviä hakijoita.²² Pelastustoimen koulutuspaikkoja tulisikin lisätä Pelastusopistoon ja järjestää lisäksi alueellisia pelastajakursseja. Myös pitovoiman kanssa on ongelmia pelastustoimen alueiden palkkaerojen vuoksi.

Pelastustoiminnan palvelutaso on kuitenkin pystytty pääsääntöisesti toteuttamaan palkkaamalla henkilöitä, joilla ei ole valtioneuvoston asetuksen (407/2011, 6 §) mukaista kelpoisuutta avoimena oleviin pelastuslaitoksen virkoihin. Sopimukset on laadittu määräaikaisiksi. Tästä huolimatta kaikkia virkoja ei saada täytettyä edes määräaikaisesti.²³

Resurssipula koskee myös pelastuslaitoksen sivutoimista- ja sopimushenkilöstöä. Toimintaan soveltuvaa tai halukasta henkilöstöä ei ole saatavilla riittävästi Kainuun alueella.²⁴ Pelastuslaitoksen sivutoimisen- ja sopimushenkilöstön määrä on yli puolittunut viimeisen kymmenen vuoden aikana.²⁵

Henkilöstön osaamisen ylläpito perustuu sisäisen koulutuksen suunnitelmaan. Pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön (päätoiminen ja sopimushenkilöstö) testauksessa noudatetaan SM:n ohjetta pelastushenkilöstön toimintakyvyn arvioinnista ja kehittämisestä. Toimintakyky määräytyy FireFit-indeksin mukaisesti. Pelastuslaitoksella on käytössä fyysisen toimintakyvyn seurantarekisteri. Toimintakyvyn jakautuminen henkilöstössä on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Aluehallintovirastojen tekemässä peruspalvelujen arvioinnissa vuodelta 2021 tutkittiin, onko vuorokaudenajalla vaikutusta pelastustoimen palveluiden tuottamiseen ja selvitettiin, onko pelastustoimessa päivälähtöihin liittyviä ongelmia. Arvioinnissa havaittiin, että Kainuun pelastuslaitoksen paloasemilla on vain pieniä paikallisia eroja ja puutteita lähtövahvuuksissa arkisin kello 6–16 välisenä ja muina aikoina tapahtuvien pelastustoimen tehtävien osalta.

²⁰ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

²¹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

²² Toimintavalmiuden vähimmäistavoitteen saavuttamisongelma Hyrynsalmen kunnan alueella. Kanteluratkaisu PSAVI/2527/2022.

²³ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

²⁴ Toimintavalmiuden vähimmäistavoitteen saavuttamisongelma Hyrynsalmen kunnan alueella. Kanteluratkaisu PSAVI/2527/2022.

²⁵ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

Lähtövahvuus arkisin kello 16–6 ja viikonloppuisin on keskimäärin huonompi kuin arkisin kello 6–16. Paloasemien välillä on kuitenkin eroja. Osassa edellä mainitut lähtövahvuudet eri aikoina ovat toisinpäin. Lähtövahvuudet ovat heikentyneet kaikissa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueen pelastuslaitoksessa vertailtaessa vuoden 2021 lähtövahvuuksia vuosien 2017–2020 keskiarvoon.²⁶

Pelastuslaitoksen mukaan päivälähtöjen tilanne on parantunut edellä kuvatusta vuoden 2021 tilanteesta. Varallaoloista on luovuttu pelastuslaitoksen päätoimisella henkilöstöllä ja vakinaista henkilöstöä on palkattu lisää ympärivuorokautisille paloasemille. Lisäksi hälytysrahakorvaus on noussut kesäkuun 2023 alussa. Tämän odotetaan lisäävän sopimushenkilöstön aktiivisuutta.²⁷

Pelastustoiminnan kalustovoimavarat

Pelastuslaitoksen tavoitteena on tuottaa pelastustoimen palvelut määrällisesti, laadullisella ja ajanmukaisella riskiperusteisesti sijoitetulla kalustolla. Suurempien onnettomuustilanteiden sekä erilaisten suurien torjuntatehtävien (esim. öljyntorjunta, vaarallisten aineiden torjunta, vahingontorjunta) edellyttämä erikoiskalusto keskitetään riskiperusteisesti ja toimialueiden mukaisesti.²⁸

Pelastuslaitoksen sammutus- ja säiliösammutusautojen keski-ikä on 12 vuotta ja säiliöautojen keski-ikä on 16 vuotta. Pelastustoiminnan kaluston keski-ikää verratessa valtakunnallisesti voidaan todeta, että kalusto on pääosin nykyaikaista. Investointitason ylläpitäminen edesauttaa kaluston keski-ikänsä säilyttämisen maltillisena myös jatkossa.

Pelastusasemat, paloasemat sekä muut kiinteistöt ja toimipisteet

Kainuun pelastuslaitoksen paloasemat sijaitsevat kuntataajamissa. Paloasemat sijaitsevat pääsääntöisesti riskienmukaisilla ja tarkoituksenmukaisilla paikoilla, vaikka tavoitettavuuden osalta pelastuslaitoksen laatima riskianalyysi tunnistaakin muutamia yksittäisiä ja haasteellisia riskikohteita. Paloasemakiinteistöjen ikärakenne ja tilojen kunto sekä käytettävyys vaihtelevat merkittävästi paloasemien välillä. Viimevuosien aikana on jossain määrin rakennettu tai saneerattu uusia paloasematiloja, mutta silti huomattava osa paloasemakiinteistöistä on suunnitellun elinkaaren loppupäässä. Tältä osin uusien paloasemakiinteistöjen rakentaminen vaatii investointeja. Osassa paloasemakiinteistöjä on myös ilmennyt sisäilmaongelmia, joiden johdosta joitakin paloasematoimintoja on jouduttu siirtämään väistötiloihin joko tilapäisesti tai pysyvästi.²⁹

Pelastuslaitoksella on yhdeksän paloasemaa. Näiden lisäksi alueella on kaksi tehdas- tai laitospaloasemaa. Kainuun hyvinvointialue on tehnyt päätöksen Kajaanin paloaseman vuokraamisesta Kajaanin kaupungilta. Tämän seurauksena paloaseman rakennustyöt ovat alkaneet keväällä 2023. Uusi paloasema on aikataulutettu valmistumaan syksyllä 2024.

²⁶ Peruspalvelujen arviointi 2021. Pelastustoimen nopean avun saanti. 2. painos.

²⁷ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

²⁸ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

²⁹ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

2.2.2 Pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Savusukellusvalmiudet

Savusukelluksella tarkoitetaan paineilmahengityslaitteiden ja asianmukaisten suojavaarusteiden 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.

Palvelutasopäätöksen mukaan savusukellusvalmiutta on tavoitteena ylläpitää Kainuun pelastuslaitoksen alueella toimialueittain Pohjoinen ja Eteläinen.³⁰ Savusukellusvalmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan kemikaalisukellusvalmiutta on tavoitteena ylläpitää Kainuun pelastuslaitoksen alueella toimialueittain Pohjoinen ja Eteläinen.³¹ Kemikaalisukellusvalmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan pintapelastusvalmiutta on tavoitteena ylläpitää Kainuun pelastuslaitoksen alueella toimialueittain Pohjoinen ja Eteläinen. Rajoitettua välitöntä vesisukellusvalmiutta on tavoitteena ylläpitää eteläisellä toimialueella, Kajaanin paloasemalla kahdessa työvuorossa ympärivuotisesti.

³⁰ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

³¹ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

Vesipelastusajoneuvo on uusittu vuonna 2022.³² Vesipelastusvalmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnalla tarkoitetaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa. Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksen ympäristövahinkojen torjuntavalmius (YVT-valmius) sekä johtamisvalmius perustuvat päivittäiseen operatiiviseen valmiuteen, joka esitetään tarkemmin Kainuun pelastuslaitoksen johtamisohjeessa.

Aluehallintovirastot selvittivät valtakunnallisesti ympäristövahinkojen torjunnan valmiutta. Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksen ympäristövahinkojen arvioitu torjuntataso saavuttaa riskiarvion edellyttämän tason. Pelastuslaitoksen suunnitelmat on tehty pääosin öljyntorjuntaan. Kehittämistarpeena on huomioida suunnitelmissa YVT-asiat kokonaisuutena, panostaa henkilöstön koulutukseen ja harjoitteluun sekä tiedon siirtymiseen henkilöltä toiselle.³³

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 pelastamisen valmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Sammutusveden saamisen valmiudet

Sammutusvesisuunnitelma on päivitetty vuonna 2021. Hyvinvointialuemuutoksen jälkeen tarvittavia keskusteluja sammutusveden saamiseksi ei ole vielä käyty kuntien kanssa. Pelastuslaitoksen mukaan asia tullaan hoitamaan kuntoon.³⁴

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastustoiminnan johtamisvalmius varmistetaan aktiiviyöajalla sekä hälytysvastesuunnittelulla. Pelastustoiminnan muodostelmien johtaminen toteutetaan kolmiportaisena johtamisjärjestelmän mukaisesti. Päivystävä palomestari (P30) toimii aktiiviyöajalla. Suuronnettomuusvalmiutta

³² Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

³³ Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisuja 157/2023.

³⁴ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

edellyttävien onnettomuustilanteiden johtamisvalmius kootaan päällystön ryhmähälytyksillä. Pelastuslaitoksen valmiutta säädetään johtamisohjeen ja valmiudenkohottamisparametrien mukaisesti. Pelastuslaitoksella ylläpidetään pelastustoiminnan johtamisen mahdollistamiseksi johtokeskusta ja kenttäjohtamisen yksiköitä.³⁵

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. Selvityksen mukaan mainittuja tehtäviä ei ole sovittu toisen hyvinvointialueen tehtäväksi vuonna 2022.

2.5 Pelastusviranomaisen antama virka-apu

Pelastusviranomainen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitos antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua pelastuslain mukaisesti. Virka-apua annetaan valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

2.6 Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen

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

Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitos muodostaa yhdessä neljän muun pelastuslaitoksen kanssa arktisen pelastusjoukkueen (ART-joukkue). Joukkueen keskeinen toiminta-ajatus on tuottaa uutta suorituskykyä Pohjoisen-Suomen alueelle ja tarvittaessa ulkomaille. ART-joukkueen käytössä on muun muassa suurtehopumppausmoduuli, joka sertifioidaan osaksi pelastuspalvelupoolia. Suunnitelma kyseisen valmiuden ylläpidosta on osin tehty. Kansainvälisen avun vastaanottamisen suunnitelma (HNS) on selvityksen mukaan laadinnan alla ja valmistuu vuonna 2023.

³⁵ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Ensimmäisen yksikön toteutuneen toimintavalmiusajan mediaani on parantunut vuosien 2019–2021 keskiarvosta vuoteen 2022, mutta pelastusjoukkueen toimintavalmiusajan mediaani on huonontunut lähes 10 minuuttia. Tähän keskeisesti vaikuttaa henkilöstöresurssin puute.

Toimintavalmiusaikojen osalta on huomattavia puutteita yhdessä riskiriuudussa. Vuonna 2021 huomattavia puutteita oli kolmessa riskiriuudussa. Ilman kehittäviä toimenpiteitä pelastustoimialueelle on havaittu mahdollisesti muodostuvan uusia ongelmaruutuja huonosti saavutetuista riskiriuuduista. Pelastustoimialueen tuleekin tehdä lähitulevaisuudessa päätöksiä toimenpiteistä, joilla pelastustoiminnan palvelutaso voidaan saattaa pelastuslain vaatimalle tasolle ja ylläpitää sitä.

Kainuun pelastustoimialueella on työvoimapula. Avoimiin virkoihin ei saada kelpoisuudet täyttäviä hakijoita. Virat on täytetty määräaikaaisesti sivutoimisella- ja sopimushenkilöstöllä, jolla ei ole pelastuslain (379/2011) 57 §:n mukaista kelpoisuutta tai pelastuslain 58 §:n mukaista erivapautta toimia pelastustoiminnan tehtävissä. Resurssi on pois sivutoimisen henkilöstön määrästä. Lisäksi sivutoimisen- ja sopimushenkilöstön määrä on vähentynyt kymmenessä vuodessa yli puolella. Vähäinen resurssien määrä näyttäytyy suoraan ongelmina pelastustoiminnan palvelutasossa.

Pelastustoiminnan johtamisen resurssit ovat alueen kokoon nähden pienet, yksi päällystöviranomainen ilman varmistettua tukea. Resurssit eivät mahdollista täyspainoista johtamista päällekkäisissä onnettomuuksissa eivätkä ole riittävät suuronnettomuuksien hoitamiseksi. Mikäli alueella itsellään ei ole mahdollisuutta lisätä johtamiseen tarvittavia resursseja, tulisi sen tehdä sopimuksia naapurialueiden kanssa laadukkaan ja työturvallisen pelastustoiminnan mahdollistamiseksi.

Palvelutasopäätöksen 2021–2025 mukaan huomattava osa pelastustoimialueen paloasemakiinteistöistä on suunnitellun elinkaarensa loppupäässä. Hyvinvointialueen tulisi huomioida investointisuunnitelmassaan Kajaanin ja Kuhmon paloasemakiinteistöjen lisäksi myös muut pelastustoimialueen paloasemat.

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.

Vuonna 2020 tehdyn selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksella oli suunnitelmapuutteita kuudessa pelastustoimen suunnitelma-asetuksessa (1363/2018) vaaditussa suunnitelmassa.³⁶ Vaadituista suunnitelmista osassa on edelleen puutteita. Pelastuslaitoksen selvityksen mukaan suunnitelmien päivittämisen prosessikuvausta ei ole laadittu.

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.

Selvityksen mukaan hälytysohje on laadittu Hätäkeskuslaitoksen Erica-tietojärjestelmään ja vastemallit mukailevat valtakunnallista linjaa. Suunnitelmassa on huomioitu yhteistoimintasuunnitelmat ja pelastuslaitosten keskinäisen avunannon suunnitelmat.

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.

Selvityksen mukaan pelastuslaitoksen keskinäisen avunannon suunnitelmat on laadittu naapurialueiden kanssa. Sopimukset päivitetään vuoden 2023 aikana. Pelastuslaitoksen mukaan Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitosten

³⁶ Selvitys pelastustoimen suunnitelmien olemassaolosta. Aluehallintoviraston julkaisuja 97/2020.

yhdistyttyä Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokseksi tulee suunnitelmat päivittää uuden organisaation mukaisiksi.³⁷

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.

Selvityksen mukaan suunnitelmien laadinta on kesken.

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.

Selvityksen mukaan johtamisohje, johtokeskuksen työjärjestys, valmiuden säätäminen ja riskikohteiden johtamissuunnitelmat on laadittu.

3.5 Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoiset pelastussuunnitelmat

Pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on pelastuslain 48 §:n mukainen ydinenergialaitos, tuotantolaitos, kaivannaisjätteen jätealue, 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.

Palvelutasopäätöksen mukaisesti ulkoisten pelastussuunnitelmien ylläpitoon vaaditaan henkilöresursseja 0,7 htv:tta. Ulkoisten pelastussuunnitelmien laadinta toteutetaan tarpeellisiin kohteisiin sekä niiden päivitys- ja harjoittelutoimet on toteutettu annetun ohjeistuksen mukaisesti.³⁸ Selvityksen mukaan Kainuun alueella on viisi UPS-kohdetta, joiden suunnitelmat ja harjoitukset on toteutettu säädösten mukaisesti.

Kainuun pelastustoimen alueella Sotkamossa sijaitseva Sotkamon Silverin kaivannaisjätteen jätealue on todettu suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavaksi. Pelastuslaitos on velvollinen laatimaan kohteesta ulkoisen pelastussuunnitelman sisäministeriön asetuksen ulkoisista pelastussuunnitelmista (1286/2019)

³⁷ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

³⁸ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

mukaisesti. Pelastustoimialueella on siis kuusi ulkoisen pelastussuunnitelman edellyttämää kohdetta.³⁹

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan suunnitelmien tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Asetuksen pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) mukaisten pelastustoiminnan suunnitelmien laatiminen ja päivittäminen on varautumisen kannalta keskeinen tehtävä etenkin vallitsevassa turvallisuusympäristössä.

Ulkoisten pelastussuunnitelmien saatavuus on toteutunut annetun ohjeistuksen mukaisesti vuonna 2022. Ongelmana kuitenkin on, että UPS-kokonaisuuden hallinnointi ei vaikuta olevan kenenkään vastuulla eikä sitä johda kukaan pelastuslaitoksella.

Ulkoiset pelastussuunnitelmat tulisi siirtää Ulkoisen pelastussuunnitelman laatiminen -ohjeen (SM 2021:2) mukaiselle uudelle pohjalle. Pelastussuunnitelmien laadinnassa tulee lisäksi huomioida, että ne on tarkoitettu pelastustoiminnan apuvälineeksi, eivät valvovaa viranomaista varten. Pelastuslaitoksen tulisi laatia selkeä prosessi ulkoisten pelastussuunnitelmien laatimiseksi ja päivittämiseksi sekä niitä koskevien harjoitusten järjestämiseksi.

Keskeinen kehittämistarve on laatia pelastuslaitokselle prosessi pelastustoimen suunnitelmien laatimista ja päivittämistä varten. Selkeä prosessi mahdollistaa suunnitelmatyön vaatiman henkilöresurssin kohdistamisen ja varmistamisen.

³⁹ Valtakunnallinen ulkoiset pelastussuunnitelmat ja harjoitukset -taulukko. Tiedot haettu 7.6.2023.

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

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

Pelastuslaitoksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksella on sopimus Kainuun Järvipelastajat ry:n kanssa. Seura hoitaa pelastustoimen tehtäviä sopimuksen mukaisesti Oulujärven alueella yhdessä pelastuslaitoksen kanssa.⁴⁰

Palvelutasopäätöksen mukaisesti toimenpidepalkkainen tai sopimuspalokunnan henkilöstö osallistuu pelastustoiminnan muodostelman täydentymiseen ja suuronnettomuusvalmiuden tuottamiseen pelastuslaitoksen johtamisohjeen mukaisesti. Painopistepaloasemilla (5 kpl) valmius tuotetaan päätoimisella henkilöstöllä ympärivuorokautisesti. Valmiutta tuetaan sopimushenkilöstön varallaololla.⁴¹

Selvityksen mukaan sopimushenkilöstö osallistuu pelastustoimintaan kaikissa kunnissa, pois lukien Kajaanin keskustan alueella. Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävät toteutetaan päätoimisen henkilöstön toimesta.

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.

⁴⁰ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

⁴¹ Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksella sopimuspalokuntatoimintaan kannustetaan sekä toimintaa edistetään koulutuksilla ja rekrytointikampanjoilla. Sopimuspalokuntalaisten osalta on jatkuva rekrytointi käynnissä, koska pelastuslaitoksella on tarve saada lisää henkilöstöä. Pelastuslaitoksen mukaan Kainuun Järvipelastajat ry:n toimintaa edistetään mm. vuosikorvauksella ja pelastuslaitoksen tilojen käyttömahdollisuudella. Lisäksi Järvipelastajilla on käytössään pelastuslaitoksen viestivälineitä.⁴²

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.

Selvityksen mukaan sopimushenkilöstön terveystarkastukset ja testaamiset hoidetaan vastaavalla tavalla kuin vakinaisten pelastustoiminnassa mukana olevien osalta. Pelastuslaitoksen kaikki työntekijät, mukaan lukien sopimushenkilöstö, ovat työterveyshuollolle määritetyn toimintasuunnitelman piirissä. Henkilöstön terveystarkastukset on määritelty henkilöstön tehtävien mukaan. Henkilöryhmä ei vaikuta asiaan, vaan määrittävä kriteeri on henkilön työtehtävä.

4.4 Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutus

Pelastustoimintaan osallistuvalla sivutoimisella sekä sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluvalla henkilöltä vaaditaan Pelastusopiston opetussuunnitelman mukainen koulutus.

Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksen sopimushenkilöstöllä, joka osallistuu pelastustoimintaan, on laissa säädetty koulutus. Pelastustoimen kurssveja ja koulutusta järjestetään sopimushenkilöstölle säännöllisesti. Sivutoimisen- ja sopimushenkilöstön osalta ongelmana on henkilöstön oma työ. Kaikki eivät välttämättä pääse koulutukseen silloin, kun koulutusta järjestetään.⁴³

⁴² Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

⁴³ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

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

Sopimushenkilöstö on keskeisessä roolissa tuottamassa pelastustoiminnan palveluja Kainuun pelastuslaitoksella. Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut tuotetaan päätoimisen henkilöstön toimesta.

Sivutoimisen- ja sopimushenkilöstön koulutuksessa on haasteita. Pelastuslaitoksen tulee kehittää toimintaa ja suunnitella, miten järjestää koulutusta ja kurssittaa sivutoimista- ja sopimushenkilöstöä, jotta henkilöstön osallistuminen toimintaan toteutuu.

Kehittämistarpeeksi nousee vapaaehtoistoiminnan tarve ja edistäminen. Tällä hetkellä toimenpiteitä ja tavoitteita ei ole määritetty. Pelastuslaitoksella ei kerrota olevan sopimusta muiden kuin Kainuun Järvipelastajat ry:n kanssa.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastuslaitos laatii palvelutasokauden 2021–2025 aikana pelastuslaitoksen määrittämän suunnitelma-arkkitehtuurin mukaisen suunnitelmakokonaisuuden väestönsuojeluun varautumiseen.⁴⁴ Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksen sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi on osin toteutettu. Vaikutusten arviointiin on saatu riittävät perusteet sotilasviranomaisilta. Valmiussuunnitelmat ovat ajan tasalla ml. evakuointisuunnitelma sekä täydentävät ohjeistukset johtamiseen ja hälyttämiseen. Valmiussuunnitelmassa on huomioitu myös väestönsuojeluun varautuminen. Suunnitelmien edellyttämät resurssit ja kyvykkyydet on määritelty. Pelastuslaitos käyttää pääosin samaa valmiussuunnitelmapohjaa kuin muut alueet. Kainuun alueen evakuointisuunnitelma on laadittu ja jalkautus kuntien ym. toimijoiden kesken on käynnissä toista vuotta (2022–2023).

5.2 Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien yhteensovittaminen

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

Palvelutasopäätöksen mukaan Kainuun pelastuslaitos on sitoutunut palvelutasokaudella edistämään kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin

⁴⁴ Kainuun pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

muodostumista Kainuun maakunnan alueella.⁴⁵ Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksen vastuulla oleviin väestönsuojelutehtäviin liittyvä toiminta ja suunnitelmat on yhteensovitettu tarvittavien tahojen kanssa. Yhteistoimintaan liittyvät yhteistoimintamuistiot ja -sopimukset ovat ajan tasalla sekä yhteistoimintaa on harjoiteltu säännöllisesti.

5.3 Hyvinvointialueen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen

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

Palvelutasopäätöksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksella häiriötilanteisiin varautumisen toiminta-ajatuksena on, että päivittäisonnettomuuden toimintamalleja noudatetaan myös vaativissa pelastustoimen tehtävissä sekä mahdollisessa poikkeusolojen tilanteessa (skaalautuva toimintamalli), ellei kyseiseen tilanteeseen ole erikseen suunniteltua poikkeavaa toimintamallia.⁴⁶

Selvityksen mukaan Kainuun hyvinvointialueen pelastustoimen väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvien henkilöiden, kaluston ja materiaalien määrittäminen on toteutettu. Tilojen osalta määrittely on vielä kesken.

Hyvinvointialueen pelastustoimen väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvat henkilöt, tilat, kalusto ja materiaalit on kirjattu varautumistehtävien rekisteriin.

Pelastuslaitoksen toiminnan organisoituminen ja johtaminen poikkeusolojen aikana on 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.

Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksen väestönsuojelutehtäviin tarvittava henkilöstö on varattu. Henkilöstön varaukset on esitetty tarkemmin liitteessä 1. Pelastuslaitos on myös varmistanut, ettei varauksissa esiinny päällekkäisyyksiä pelastusasemien ja kuntien evakuointikeskusten osalta. Sodan varalle on tehty tarvittavat ajoneuvovaraukset ELY:n ohjeistusten mukaisesti keväällä 2022.

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

⁴⁵ Kainuun pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

⁴⁶ Kainuun pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

ylläpidon määrittely ja määrittelyn perusteella suunnitellut toimenpiteet muodostavat VSS-koulutusohjelman.

Palvelutasopäätöksen mukaan Kainuun pelastuslaitos huolehtii oman organisaation osalta väestönsuojelumuodostelmien johtamiseen varattujen johto- ja erityishenkilöiden koulutuksesta yhteistyössä Pelastusopiston kanssa. Pelastuslaitoksen varaaman muun henkilöstön kouluttamisesta vastaa pelastuslaitos. Varautumiskoulutuksien toteuttamisesta laaditaan erillinen koulutussuunnitelma.⁴⁷

Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksella väestönsuojelutehtäviin varattu johto- ja erityishenkilöstö on koulutettu tehtäviinsä. Johto- ja erityishenkilöstöä on osallistunut Pelastusopiston järjestämään väestönsuojelukoulutukseen kaksi päivää/henkilö sekä pelastuslaitoksen itse järjestämään koulutukseen yksi päivä/henkilö.

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.

Pelastustoiminnan poikkeusoloissa mahdollistavien johtamistilojen ja muiden edellytysten järjestämisen tiedot ovat liitteessä 1.

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.

Selvityksen mukaan kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta on sovittu hyvinvointialueen ja kuntien välillä sekä yhteistyöneuvottelut pidetään vähintään valtuustokausittain. Pelastuslaitos tukee kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien ja niihin liittyvien varautumisen suunnitelmien valmistelua sekä harjoittelua pelastuslain 65 §:n ja valmiuslain 12 §:n mukaisesti. Tarvittavat sopimukset tehdään syksyllä 2023.

⁴⁷ Kainuun pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

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

Väestönsuojeluun varautumisen palvelutarve on määritelty alueen palvelutasopäätöksessä. Varautuminen ja suunnittelu on pääosin hyvällä tasolla.

Pelastuslaitoksen henkilövarauksissa on haasteita. Henkilöstöä ei saada varattua niin paljoa kuin tarvetta olisi. Syynä on esimerkiksi Puolustusvoimien oma henkilöstötarve sodan ajan tehtäviin, jonka lisäksi pelastuslaitoksen omat resurssit ovat rajalliset.

Pelastuslaitos on laatinut suunnitelmia, mistä saada lisää varattavia henkilöitä väestönsuojelun tehtäviin. On kuitenkin syytä huomioida henkilöstölle osoitettavien tehtävien tuoma koulutustarve.

Pelastuslaitoksen tilaresurssit vaativat tarkastelua. Toiminta poikkeusoloissa voi edellyttää myös väistötiloja. Pelastuslaitoksen tulee ottaa suunnittelussa huomioon väistötilojen tarve ja tehdä sen perusteella tarvittavat varaukset ja sopimukset.

Henkilö- ja tilaresursseja voidaan pitää merkittävänä kehitystä vaativana kohteena. Näiden varmistaminen luo edellytykset väestönsuojelun johtamiseen poikkeusoloissa.

Nykyinen turvallisuustilanne edellyttää pelastustoimelta aikaisempaa parempaa varautumista väestönsuojelun edellyttämiin tehtäviin. Pelastustoimen henkilöstön varaukset tulisi linjata kansallisesti siten, että pelastustoimeen koulutettu henkilöstö varattaisiin ensisijaisesti pelastustoimelle.

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 2025 on huomioitu alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä vuosille 2021–2025. Selvityksen mukaan Kainuun pelastuslaitoksella on voimassa oleva palvelutasopäätös, jonka mukaisesti palvelut järjestetään hyvinvointialueella. Palvelutasopäätös ja riskianalyysi päivitetään 2023 loppuun mennessä. Valtakunnalliset tavoitteet huomioidaan päivityksessä.

Pelastuslaitoksen mukaan hyvinvointialueella ei ole käytössä mittareita valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Tavoitteiden toteutumisen arviointia ei ole tehty vuonna 2022.⁴⁸

6.2 Sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu tavoitteita.

6.3 Sisäministeriön laatua koskevien toimenpidesuosittelujen toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu toimenpidesuosituksia.

⁴⁸ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

Aluehallintoviraston arvio hyvinvointialueen selvityksessä määrittämästä pelastustoimen palvelujen laadusta sekä kehittämistarpeesta:

Aluehallintovirasto arvioi hyvinvointialueen selvityksessään määrittämää pelastustoimen palvelujen laatua sekä sen kehittämistarvetta seuraavasti:

- 1) valtioneuvoston laadukkaan pelastustoimen järjestämiselle vahvistamien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista ei voida arvioida, koska niiden toteutumista ei ole arvioitu hyvinvointialueen toimittamassa selvityksessä. Hyvinvointialueella ei ole käytössä mittareita valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointiin;
- 2) sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa ei ole asetettu tavoitteita vuodelle 2022; sekä
- 3) sisäministeriön laatua koskevia toimenpidesuosituksia ei ole asetettu vuodelle 2022.

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

7 Pelastustoimen investoinnit

7.1 Investointien tarve

Aluehallintovirastolle on toimitettu 8.6.2023 Kainuun hyvinvointialueen investointisuunnitelma vuosille 2024–2027. Investointisuunnitelmassa investoinnit on kuvattu Excel-taulukossa. Vuosina 2024–2027 pelastuslaitokselle on tarkoitus hankkia vuosittain yksi raskasajoneuvo tai kaksi kärkeyksikköä. Pienkalustoa (esim. moottorikelkat, väestöhälyttimet yms.) hankitaan vuosittain 60 000–75 000 eurolla. Lisäksi vuodelle 2024 on varattu uuden paloaseman ja johtokeskustilojen hankintoihin 500 000 €. Investointimäärärahan keskimääräinen taso on 425 000 € vuosittain.⁴⁹

Pelastuslaitoksen mukaan kaluston tason ylläpitäminen nykyisellä rahoituksella nähdään mahdollisena lähivuodet. Odotettavissa kuitenkin on, että rahoituksen taso ei tule pysymään ennallaan tulevina vuosina. Hankintoja haastaa lisäksi raskaan kaluston toimitusaikojen venyminen. Nämä tuovat haasteita investointisuunnitteluun.⁵⁰

Hyvinvointialueella ei investoida suoraan paloasemahankkeisiin, vaan toimitilat vuokrataan muilta toimijoilta. Hyvinvointialueen pelastustoimella on vuosina 2024–2027 investointeja vastaavia sopimuksia:

- 5,5 milj. € Kajaanin paloasemahankkeeseen vuodelle 2024.
- 2,65 milj. € Kuhmon paloasemahankkeeseen vuosille 2026–2027.⁵¹

7.2 Investointien vaikutukset

Aluehallintovirastolle toimitetun aineiston perusteella investointien vaikutuksia ei kyetä arvioimaan. Aineistosta ei ilmene investointien keskeiset vaikutukset pelastustoimen palveluiden tuottamiseen.

Kajaanin ja Kuhmon paloasemahankkeilla uudistetaan ja kehitetään pelastustoimialueen palveluverkkoa. Uudet toimitilat vuokrataan pelastuslaitoksen käyttöön. Vuokrasopimusten vaikutukset tulevat kuormittamaan käyttötaloutta nykyistä enemmän.⁵²

⁴⁹ Kainuun hyvinvointialueen investointisuunnitelma vuosille 2024–2027.

⁵⁰ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

⁵¹ Kainuun hyvinvointialueen investointisuunnitelma vuosille 2024–2027.

⁵² Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

Aluehallintoviraston arvio investointien tarpeesta ja vaikutuksista:

Arvioinnissa on arvioitu hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimen osasuunnitelmaa vuosille 2024–2027.

Aluehallintovirastolle toimitetussa asiakirjassa ei ole pelastustoimen järjestämislain 11 §:n mukaisesti arvioitu investointisuunnitelman sisältämien toimien vaikutuksia hyvinvointialueen pelastustoimen palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen, laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen. Aluehallintovirasto ei ole voinut arvioida investointien tarpeita tai vaikutuksia yksityiskohtaisesti.

Kaluston tason ylläpitäminen nykyisellä rahoituksella on epävarmaa. Inflaation vaikutus investointien toteutuneisiin kustannuksiin on suurta. Inflaation vaikutusta ei tällä hetkellä ole huomioitu pelastuslaitoksen investointisuunnitelmassa.

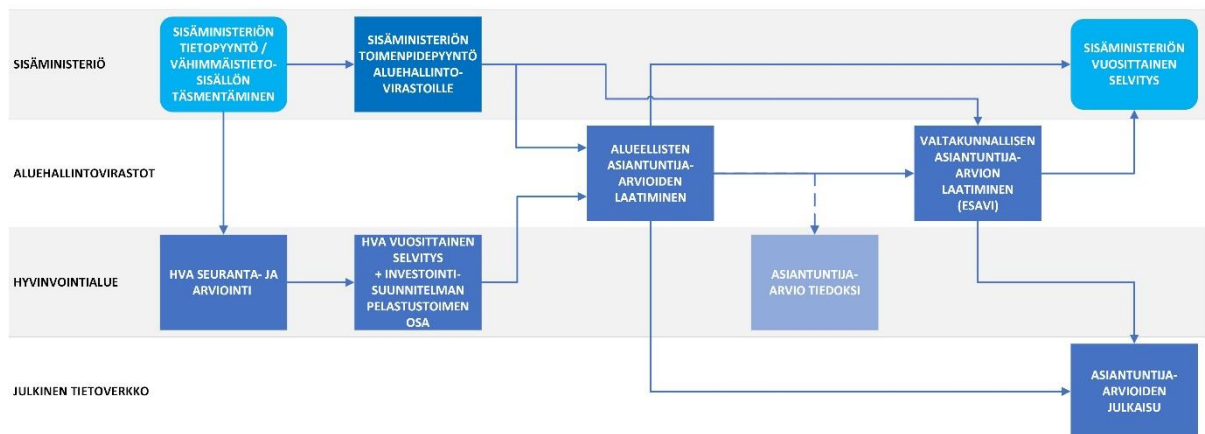
Epävarmuus rahoituksen tason säilymisestä jatkossa tuo haasteita hankintojen toteuttamiseen. Pelastuslaitoksen tulisi panostaa investointien suunnitteluun jatkossa nykyistä enemmän.

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 tilastojärjestelmästä (Pronto) haettuja tietoja sekä dokumenttiaineistoja järjestäjätahojen hallinnosta, toimintatavoista, suunnitelmista ja päätöksistä. Arvioinnissa on lisäksi hyödynnetty aluehallintovirastojen valvontahavaintoja ja muita kansallisten viranomaisten laskelmia ja selvityksiä.

Tietopohja arvion tekemiseksi on koottu tiiviissä yhteistyössä hyvinvointialueen pelastustoimen kanssa. Asiantuntija-arvion laatimisen prosessi on kuvassa 3.



Kuva 3. 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 Liitteet

Liite 1: Pelastustoimen palvelut Kainuun hyvinvointialueella 2022, lisätiedot

10 Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto

Aluehallintovirastojen selvitys ilmoitusvelvollisuuden toteutumisesta pelastuslaitoksissa. Aluehallintovirastojen julkaisuja 167/2023.

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 21.6.2023.

Kainuun alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2025.

Kainuun hyvinvointialueen investointisuunnitelma vuosille 2024–2027.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012).

Peruspalvelujen arviointi 2021. Pelastustoimen nopean avun saanti. 2. painos.

Selvitys pelastustoimen suunnitelmien olemassaolosta. Aluehallintoviraston julkaisuja 97/2020.

Toimenpiteet Kainuun alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa olevien huomattavien epäkohtien korjaamiseksi. Päätös 29.8.2022. PSAVI/1757/2021.

Toimintavalmiuden vähimmäistavoitteen saavuttamisongelma Hyrynsalmen kunnan alueella. Kanteluratkaisu PSAVI/2527/2022.

Valtakunnallinen ulkoiset pelastussuunnitelmat ja harjoitukset -taulukko. Tiedot haettu 7.6.2023.

Valvontasuunnitelma 2022, Kainuun pelastuslaitos.

Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisuja 157/2023.



Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Oulu

2023