



Aluehallintovirasto

Pelastustoimen palvelut Pohjois- Pohjanmaan hyvin- vointialueella 2022

Aluehallintoviraston
asiantuntija-arvio

Jorma Pikkarainen
Jarno Soisalo
Tom Tallberg



Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimi ja varautuminen

Pelastustoimen palvelut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella 2022

13.10.2023

-

Jorma Pikkarainen

Jarno Soisalo

Tom Tallberg

Aluehallintovirastojen julkaisuja 195/2023

ISSN- 2343-3132 (Verkkojulkaisu)

ISBN-978-952-5900-77-4

Oulu

2023

Tekijät Jorma Pikkarainen Jarno Soisalo Tom Tallberg		Julkaisuaika 13.10.2023	
Julkaisun nimi Pelastustoimen palvelut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella 2022			
Tiivistelmä Pelastustoimen järjestämislaissa (613/2021) aluehallintoviraston tehtäväksi on säädetty laatia vuosittain pelastustoimen järjestämistä koskeva asiantuntija-arvio valtakunnallisesti ja hyvinvointialueittain. Tässä arviossa tarkastellaan ja arvioidaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasoa tehtäväkohtaisesti, pelastustoimen palvelujen tarvetta, saatavuuden sekä laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä, investointien tarvetta ja vaikutuksia. Pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstöresursseissa ja turvallisuusviestinnän määrällisten tavoitteiden toteutumisessa on puutteita. Koulutetun henkilöstön saatavuus ja ammatillisen täydennyskoulutuksen puute aiheuttavat ongelmia palvelutason ylläpitämiseen. 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 seitsemässä riskiruuksessa vuosina 2019–2022. Valtakunnallinen työvoimapula vaikuttaa pelastustoiminnan palveluihin. Tämä näkyy erityisesti harva-alueilla. Ulkoisten pelastussuunnitelmien ja harjoitusten saatavuudessa oli useita puutteita vuonna 2022. Keskeisin syy tähän oli puuttuva henkilöstöresursointi. Pelastuslaitoksen tulee lisäksi yhteensovittaa yhdistyneiden pelastuslaitosten suunnitelmat. Pelastuslaitoksen tulee kiinnittää huomiota oman toiminnan jatkuvuuden hallintaan kaikissa olosuhteissa mm. huolto- ja kunnossapitopalvelujen ja riittävän henkilöresurssin varmistamisessa. Alueen edellytykset väestönsuojelun johtamiseen poikkeusoloissa ovat rajalliset, mm. henkilöstöä ei saada varattua riittävästi. Uuden pelastuslaitoksen jo lähtökohtaisesti riittämätön rahoitus aiheuttaa ongelmia palvelutuotantoon, investointeihin ja toiminnan kehittämiseen. Pelastuslaitosten yhdistämisestä aiheutunut palkkaharmonisaatio ja kiinteistöjen ylläpito rasittavat taloutta.			
Asiasanat Pelastustoimi Asiantuntija-arvio Palvelutaso Hyvinvointialue			
ISSN (painettu) xxxx-xxxx	ISBN (painettu) xxxx-xxxx	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5900-77-4
Kokonaissivumäärä 46	Kieli suomi		Hinta -
Julkaisija Pohjois-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

Sammanställd av Jorma Pikkarainen Jarno Soisalo Tom Tallberg		Utgivningsdatum 13.10.2023	
		Uppdragsgivare -	
		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikationens titel Räddningsväsendets tjänster Norra Österbottens 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 denna bedömning granskas och bedöms räddningsväsendet vid Norra Österbottens välfärdsområde. Bedömningen gäller 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. Det finns brister i räddningsverkets personalresurser för förebyggande av olyckor och i uppnåendet av de kvantitativa målen för säkerhetskommunikationen. Tillgången på utbildad personal och bristen på yrkesinriktad fortbildning orsakar problem för upprätthållandet av servicenivån. 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 sju riskrutor 2019–2022. Den riksomfattande bristen på arbetskraft påverkar räddningsverksamhetens tjänster. Detta syns särskilt i glesbygden. År 2022 fanns det flera brister i tillgången till externa räddningsplaner och övningar. Den främsta orsaken till detta var bristen på personalresurser. Räddningsverket ska dessutom samordna de sammanslagna räddningsverkens planer. Räddningsverket ska fästa uppmärksamhet vid kontinuiteten i den egna verksamheten under alla förhållanden, bl.a. vid service- och underhållstjänster och säkerställande av personalresurser. Områdets förutsättningar för att leda befolkningsskyddet under undantagsförhållanden är begränsade, bl.a. kan man inte reservera tillräckligt med personal för uppgiften. Den färdigt otillräckliga finansieringen av det nya räddningsverket orsakar problem för serviceproduktionen, investeringarna och utvecklingen av verksamheten. Ekonomin är belastad av harmoniseringen av lönerna till följd av räddningsverkens sammanslagning och underhållet av fastigheterna.			
Ämnesord Räddningsväsendet Expertbedömning Servicenivå Välfärdsområde			
ISSN (tryckt) xxxx-xxxx	ISBN (tryckt) xxxx-xxxx	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5900-77-4
Sidantal 46	Språk finska		Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Norra Finland		Tryckeri -	

Sisällys

1	Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut	7
2	Pelastustoiminnan palvelut	13
3	Pelastustoiminnan suunnitelmat	26
4	Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta	29
5	Väestönsuojelun palvelut	32
6	Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve	37
7	Pelastustoimen investoinnit	39
8	Menetelmät ja laatuseloste	42
9	Liitteet	44
10	Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto	45

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 Pohjois-Pohjanmaan 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.

Pelastuslaitos huolehtii pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta ja neuvonnasta. Ohjaus ja neuvonta sisältyvät perustyöhön, kuten valvontatehtävien suorittamiseen, mutta ohjausta ja neuvontaa annetaan aina pyydettyäessä. Ohjauksen ja neuvonnan keinoja ovat:

- lausunnot maankäytön suunnitelmista.
- osallistuminen rakenteellisen paloturvallisuuden ja rakenteellisen väestönsuojelun valvontaan.
- osallistuminen käyttöönottotarkastuksiin, jotka koskevat pientaloja suurempia rakennuskohteita.
- rakennuslupamenettelyyn liittyen tarvittavat väestönsuojien sekä rakennusten turvalaajärjestelmien käyttöönottotarkastusten suorittaminen.
- osallistuminen muiden viranomaisten suorittamiin tarkastuksiin, joihin pelastusviranomainen kutsutaan.¹

Pelastuslaitos ylläpitää neuvonta- ja ohjaustehtävää varten päivystävä palotarkastaja -palvelua. Palvelu on käytettävissä arkisin klo 8:30-15:30. Palvelutasopäätöskauden (vuosi 2023) aikana selvitetään mahdollisuudet aloittaa Chat-palvelu päivystävä palotarkastaja -palvelun yhteyteen.²

¹ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

² Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

Selvityksen mukaan pelastuslaitoksen turvallisuusviestinnän kohderyhminä ovat erityisesti lapset ja nuoret, hoito- ja huoltolaitoshenkilökunta sekä asumisturvallisuuden erityisryhmät. Kohderyhmänä on myös hoito- ja huoltolaitosten henkilökunta. Pelastuslaitoksen tavoitteena on, että turvallisuusviestintä tavoittaa vuosittain noin 10 % alueen väestöstä.

Valtakunnallinen turvallisuusviestinnän tavoittavuuden keskiarvo on 12 %. Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen alueella turvallisuusviestintä on tavoittanut alueen väestöstä 8 %. Tämä jakautuu Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan alueelle seuraavasti:

- Jokilaaksot 15 %
- Oulu-Koillismaa 5 %.³

Selvityksen mukaan turvallisuusviestinnällä on onnistuttu vaikuttamaan ihmisten ja elinympäristön turvallisuuteen. Viestinnän tulokset näkyvät

- ihmisten turvallisuusosaamisen tason muutoksena.
- onnettomuusmäärien tilastomuutoksina.
- parantuneena kykynä käyttää tai hyödyntää kiinteästi asennettua paloturvallisuustekniikkaa.
- kykynä ehkäistä tulipaloja omatoimisesti sekä toimia onnettomuus- ja hälytystilanteessa oikealla tavalla.
- turvallisuusvälineistö on lisääntynyt niin kotona kuin työpaikoilla.

Vuoden 2023 aikana on tavoitteena kehittää ja yhtenäistää muun muassa turvallisuuskoulutusten sisältöä, tilastointia sekä vaikuttavuus- ja riskiperusteista kohdentumista. Lisäksi kehitetään turvallisuusviestinnän palautejärjestelmiä sekä sähköisen viestinnän käyttöä.⁴

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.

Palvelutasopäätöksessä on palontutkinnan tarpeeksi määritetty pelastuslain (379/2011) 41 § velvollisuus. Palontutkinnassa noudatetaan pelastuslain periaatetta, jonka mukaan kaikki palot tutkitaan.

Selvityksen mukaan palontutkintatehtäviä (taso I-II) on ollut vuonna 2022 yhteensä 831 kappaletta. Näissä syttymissy on selvitetty 91 %:ssa tapauksista. Palontutkintaan on resursoitu yhteensä yksi henkilötyövuosi. Palontutkinnan tuloksista tai havainnoista poimitaan teemoja sisäiseen koulutukseen henkilöstölle sekä ulkoiseen koulutukseen turvallisuusviestinnän materiaaleihin. Tapauksien, joissa on ollut vakavia henkilövahinkoja, tulokset ja johtopäätökset käydään läpi eri viranomaisten kanssa.

Pronto-tilaston mukaan palontutkintatehtäviä (taso I-II) on ollut vuonna 2022 Jokilaaksojen alueella 307 kappaletta ja Oulu-Koillismaan alueella 526 kappaletta.

³ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 9.5.2023.

⁴ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

Näissä sytymissä on selvitetty Jokilaaksojen alueella 95 % tapauksista ja Oulu-Koillismaan alueella 92 % tapauksista. Vakavia henkilö- tai omaisuusvahinkoja aiheuttaneista paloista on tutkittu Jokilaaksojen alueella 100 % ja Oulu-Koillismaan alueella 60 % tasolla II tai III.⁵

Aluehallintovirastojen selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksella vuonna 2022 tapahtuneista tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutetuista paloista tehtiin ilmoitus toimenpiderekisterin kirjausten mukaan 36 %:ssa. Pelastuslaitos tulee kehittämään prosessia ilmoituskäytänteiden osalta ja sopimaan siitä kirjallisesti Oulun poliisilaitoksen kanssa.⁶

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

Pelastuslaitoksen turvallisuusviestintä sekä valvontatyö suunnitellaan ja toteutetaan siten, että alueellisen ja paikallisen turvallisuustyön turvallisuushaasteet ja yhteistyötarpeet tulevat huomioiduksi. Yhteistyötä tehdään resurssien puitteissa myös muiden viranomaisten, järjestöjen, yritysten ja laitosten kanssa. Menettelytavoista sovitaan tapauskohtaisesti.⁷ Pelastuslaitoksen mukaan yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisemiseksi tullaan kehittämään hyvinvointialueen suuntaan.⁸

1.4 Onnettomuuskehityksen seuranta

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

Palvelutasopäätöksen ja pelastuslaitoksen palvelutuotannon perustana olevaa riskianalytiikkaa sekä toimintaympäristön ja onnettomuuskehityksen seuranta (PelL 43 §) tehdään pelastuslaitoksen TKIO-palveluissa (tutkimus, kehittäminen, innovaatiot, osaaminen). Toimintaan kohdennetaan työpanoksesta yhteensä yksi henkilötyövuosi. Selvityksen mukaan onnettomuuskehityksen seuranta tehdään säännöllisesti ja selkeät tulokset huomioidaan sisäisessä koulutuksessa. Mahdolliset havainnot tuodaan esille myös viranomaisten yhteistyöpalavereissa tarpeellisten tietojen jakamiseksi.

⁵ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 29.5.2023.

⁶ Aluehallintovirastojen selvitys ilmoitusvelvollisuuden toteutumisesta pelastuslaitoksissa. Aluehallintovirastojen julkaisu 167/2023.

⁷ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁸ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

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. Selvityksen mukaan 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.

Pelastuslaitoksen valvontatehtävien tarve on kuvattu palvelutasopäätökseen ja sitä tarkemmin ohjaa pelastuslaitoksen valvontasuunnitelma. Vuonna 2022 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen valvontatehtävät kuuluivat vielä Oulu-Koillismaan ja Jokilaaksojen pelastuslaitosten vastuulle.

Selvityksen mukaan valvottavien yritys- ja laitospaikkojen määrä oli 1794 kappaletta ja toteuma 102 %. Yritysten ja laitospaikkojen valvonnassa arvioiva palotarkastusmenetelmä on koettu kohottavan kohteen turvallisuuskulttuuria. Pronto-tilastot eroavat selvityksessä esille tuoduista luvuista. Pronton mukaan vuonna 2022 valvottavien yritys- ja laitospaikkojen määrä Jokilaaksojen alueella oli 671 kappaletta ja toteuma 99 %. Oulu-Koillismaan alueella kohteita oli 885 kappaletta ja toteuma 124 %. Yhteensä valvottavia kohteita oli 1556 kappaletta ja toteuma 113 %.⁹

Selvityksen mukaan alueella on käytössä paloturvallisuuden itsearviointimalli pientalokohteisiin. Paloturvallisuuden itsearvioinnin kohteita oli 6466 kappaletta ja lomakkeiden palautus toteutui 63 %:ssa. Paloturvallisuuden itsearviointi koetaan menetelmänä hyvänä, mutta se vaatii palveluostaja ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Haasteena on myös puutteet rakennusrekisterien tietojen ajantasaisuudessa. Pronto-tilaston mukaan paloturvallisuuden itsearvioinnin toteuma oli vuonna 2022 seuraava:

- Jokilaaksojen alueella kohteita oli 3206 kappaletta. Lomakkeiden palautus toteutui 86-prosenttisesti ja tarkastuskäyntejä toteutettiin 0 kappaletta.¹⁰
- Oulu-Koillismaan alueella paloturvallisuuden itsearviointia ei toteutettu vuonna 2022.¹¹

Selvityksen mukaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta toteutui suunnitellusti.

⁹ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 25.5.2023.

¹⁰ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 25.5.2023.

¹¹ Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen valvontasuunnitelman mukaan vuodelle 2022 suunniteltu riskienhallinnan päätoiminen henkilöstö on alimitoitettu valvonnan ja turvallisuusviestinnän tehtäviin.¹² Jokilaaksojen pelastuslaitoksen alueella vastaavaa ongelmaa ei ole kerrottu olevan.

Pelastustoimen henkilöstön saatavuusongelmat näyttäytyvät myös Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksella. Onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstöresurssissa on vajetta. Avoimiin virkoihin ei saada ammattitaitoista ja osaavaa henkilöstöä.¹³

1.7 Valmiustarkastukset

Pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia, joilla valvotaan pelastuslain mukaisia järjestelyjä suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumiseksi. Selvityksen mukaan pelastuslaitos ei ole suorittanut erillisiä valmiustarkastuksia pelastuslain 84 §:n perusteella.

¹² Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos, valvontasuunnitelma vuodelle 2022.

¹³ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

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 on ollut kohtuullisella tasolla, 8 % alueen väestöstä on saavutettu turvallisuusviestintätilaisuuksissa. Alueellisesti saatavuudessa on selkeitä eroja. Tämä on syytä huomioida palvelun kehittämisessä.

Valvonnan määrällinen saatavuus on toteutunut hyvin, toteutunut valvontaprosentti oli 113 %. Prosentin suuruus selittyy Oulu-Koillismaan aiempien vuosien rästikohteiden valvonnalla. Paloturvallisuuden itsearviointin perusteella tehtävien tarkastuskäyntien toteuttamisessa on kehitettävää itsearviointimallin vaikuttavuuden kehittämiseksi.

Pelastuslaitoksen suorittama palontutkinta on toteutunut hyvin, palojen syttymissä on selvinnyt 91 %:ssa tapauksista. Palontutkinnan tasossa on vaihtelua yhdistyneiden pelastuslaitosten välillä, etenkin vakavia henkilö- tai omaisuusvahinkoja aiheuttaneissa paloissa. Palontutkinnan johtaminen vaatii yhteensovittamista alueellisten käytänteiden osalta ja riittävän tutkintatason saavuttaminen mahdollisesti henkilöstöresursointia.

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

Onnettomuuksien ehkäisyn keskeisimpiä kehitystarpeita on riittävän henkilöstön varmistaminen, jotta lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa laadukkaasti myös jatkossa.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan väestön varoittamiseen tarvittavien kiinteiden laitteistojen sijoittaminen perustuu ensisijaisesti vaarallisten aineiden kuljetuksesta sekä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista aiheutuviin onnettomuusriskeihin. Kiinteitä laitteistoja on sijoitettu myös suurimpiin ja keskeisiin taajamiin.¹⁴

Selvitykseen mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimialueella on väestön varoittamista varten yhteensä 69 kiinteästi asennettua väestöhälytintä. Väestöhälytinten ohjaukset on varmistettu akustolla ja keskeisimmissä hälyttimissä on lisäksi varavoima. Kiinteiden väestöhälyttimien teoreettisella kuuluvuusalueella asuu 55 % maakunnan väestöstä. Kuuluvuuden tosiasiallista toteutumista ei ole kaikilta osin varmistettu. Kiinteästi asennettuja hälyttimiä täydentävät siirrettävät väestöhälyttimet sekä hälytysajoneuvojen kuulutuslaitteet. Käytössä on myös vaaratiedotteet ja suoraviestintä paikallisten ja valtakunnallisten medioiden kanssa. Väestönvaroitussjärjestelmien ylläpidossa ja kehittämisessä seurataan aktiivisesti muun muassa mobiililaitteita hyödyntävää valtakunnallista varoitussjärjestelmien kehitystyötä.

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

¹⁴ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

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 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.

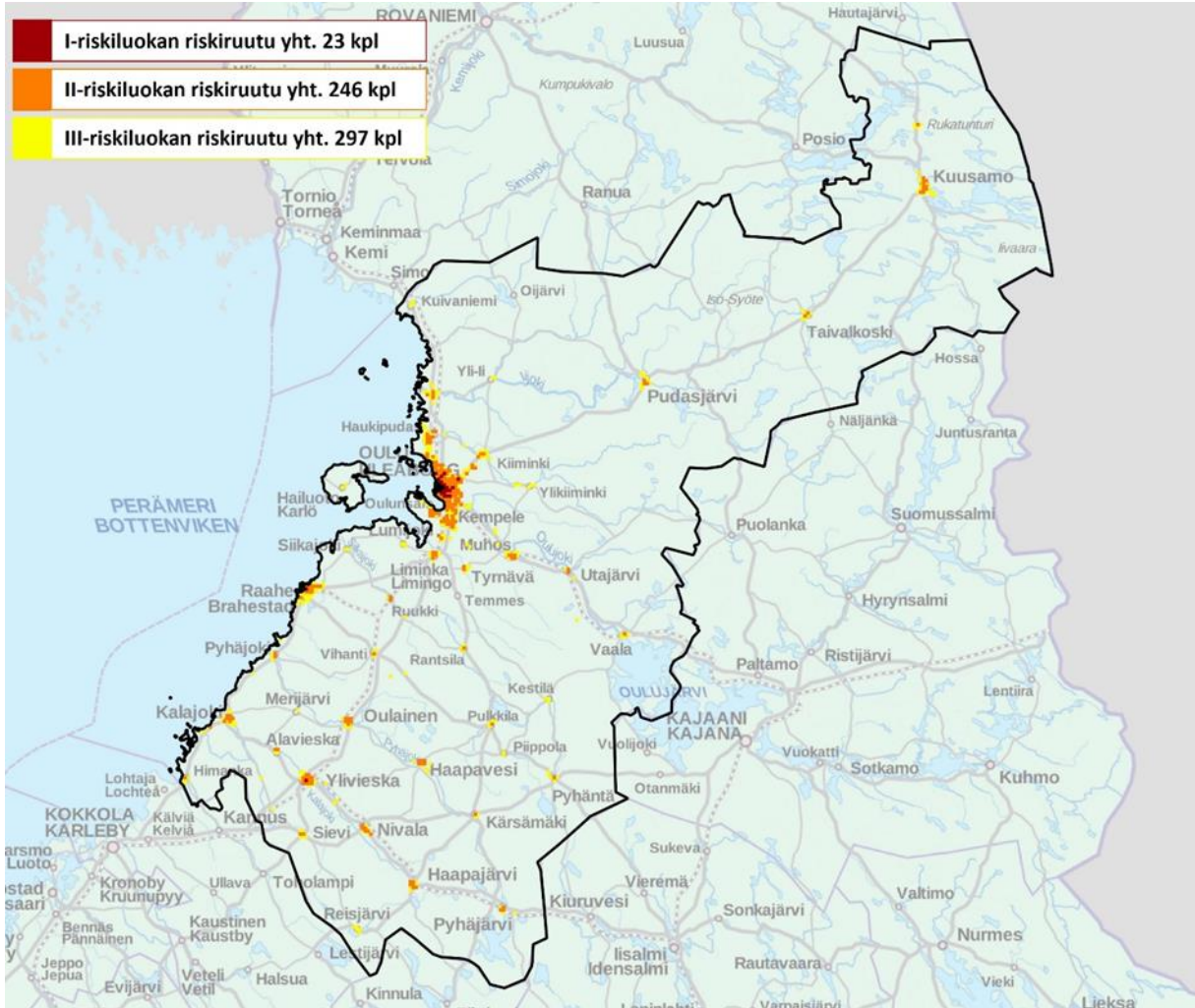
Taulukko 1. Toimintavalmiuden tavoiteajat.

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

¹⁵ Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012).

Riskialuekartta

Hyvinvointialueen pelastustoimi on voimassa olevassa palvelutasopäätöksessään päättänyt pelastustoiminnan perusvalmiuksien tuottamisesta toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisesti.



Kuva 1. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimialueen 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 toteutuneet toimintavalmiusajan mediaanit Jokilaaksojen alueella oli 9 minuuttia 27 sekuntia ja Oulu-Koillismaan alueella 7 minuuttia 18 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvot olivat Jokilaaksojen alueella 10 minuuttia 26 sekuntia ja Oulu-Koillismaan alueella 8

minuuttia 3 sekuntia. Toimintavalmiusajat olivat nopeutuneet molemmilla alueilla.
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 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella seitsemän. Näissä ruuduissa on huomattava puute toimintavalmiuden toteutumisessa. Tarkasteltaessa vain niitä ruutuja, joissa tarkastelujaksolla on ollut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna, ongelmaruutujen lukumäärä vähenee kolmella II-riskiluokan riskiruudulla. (Taulukko 2)

Taulukko 2. Kooste ensimmäisen yksikön ongelmaruuduista ¹⁷.

Riskiluokka	Ongelmaruutuja (kpl)	Ongelmaruudut, joissa min. 4 teht.
I	3	3
II	4	1
III	0	0
Yhteensä	7	4

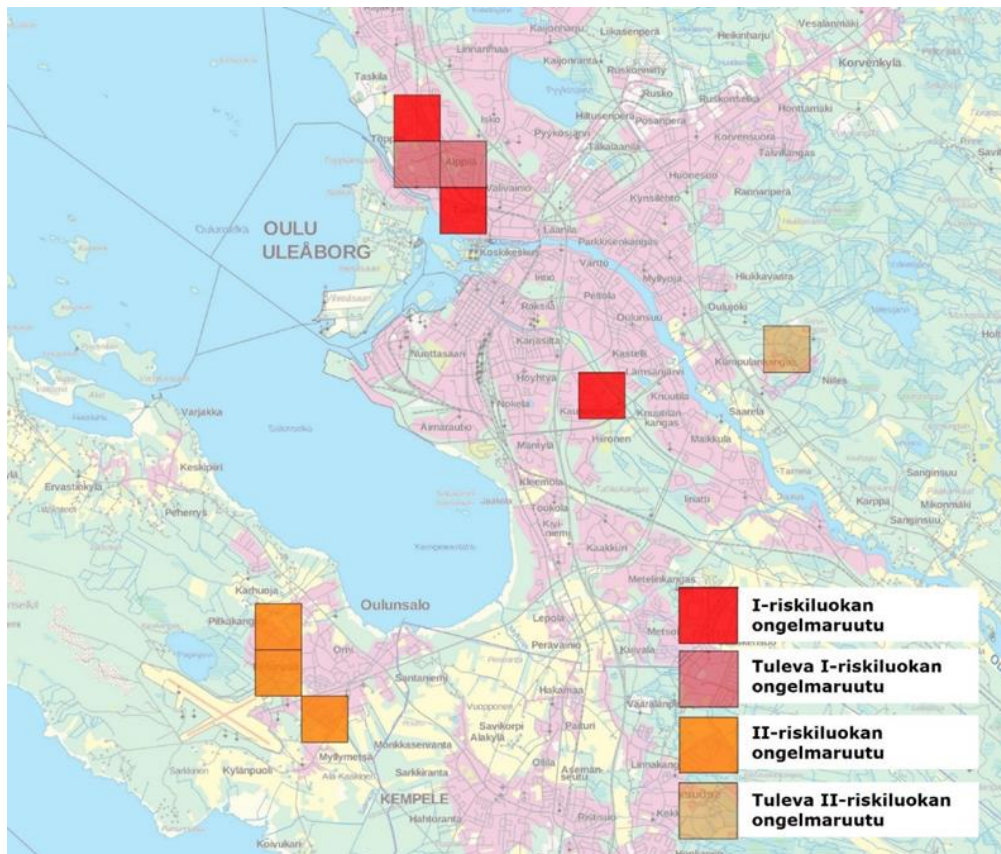
Haasteet ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat mahdollisesti lisääntymässä. Sellaisia ruutuja, joissa tavoitteita ei ole saavutettu kahtena edellisenä vuotena (2021 ja 2022) oli neljä, kun huomioidaan vain sellaiset riskiruudut, joissa on tapahtunut vähintään neljä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

Aluehallintovirasto pyysi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimelta selvitystä pelastustoiminnan palvelutasossa olevista huomattavista epäkohdista selvityspyynnöllä 9.3.2022 sekä täydentävää selvitystä toimenpiteistä pelastustoimen palvelutasossa olevien huomattavien epäkohtien ratkaisemiseksi 30.6.2023 mennessä.¹⁸ Aluehallintovirastolle toimitettiin selvitys toimenpiteistä pelastustoimen palvelutasossa olevien huomattavien epäkohtien ratkaisemiseksi määräajassa. Selvityksessä esitettyjen toimenpiteiden arviointi tullaan tekemään syksyn 2023 kuluessa.

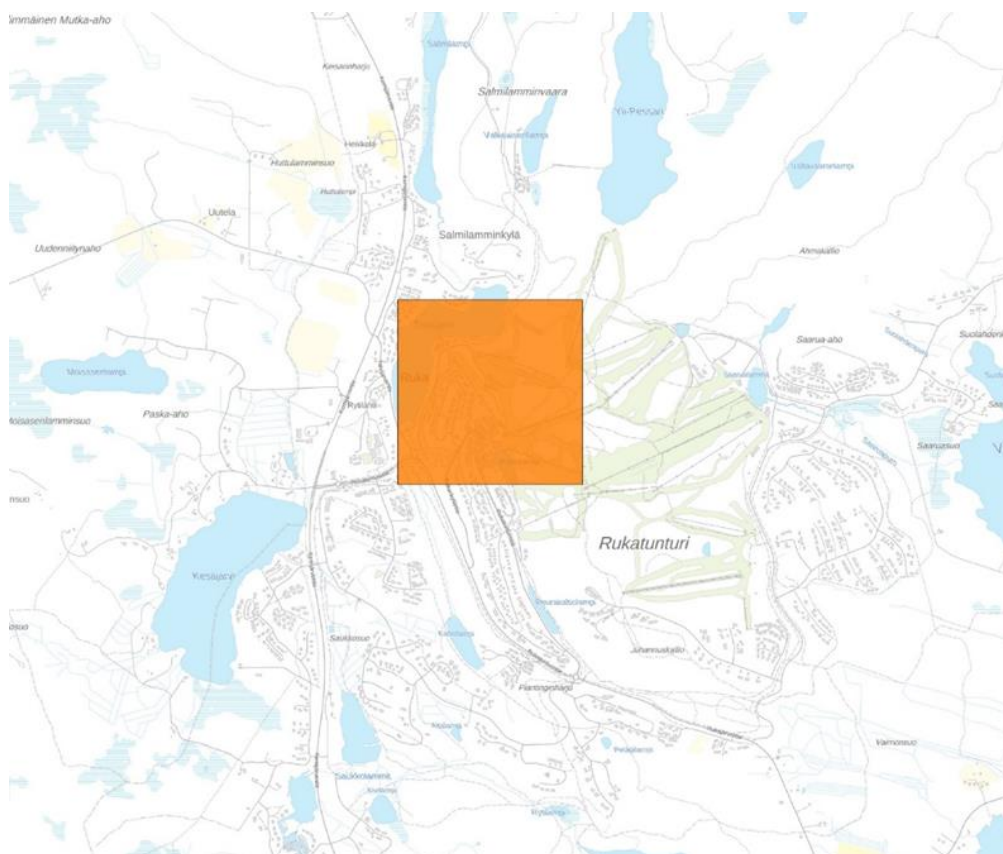
¹⁶ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 30.5.2023.

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

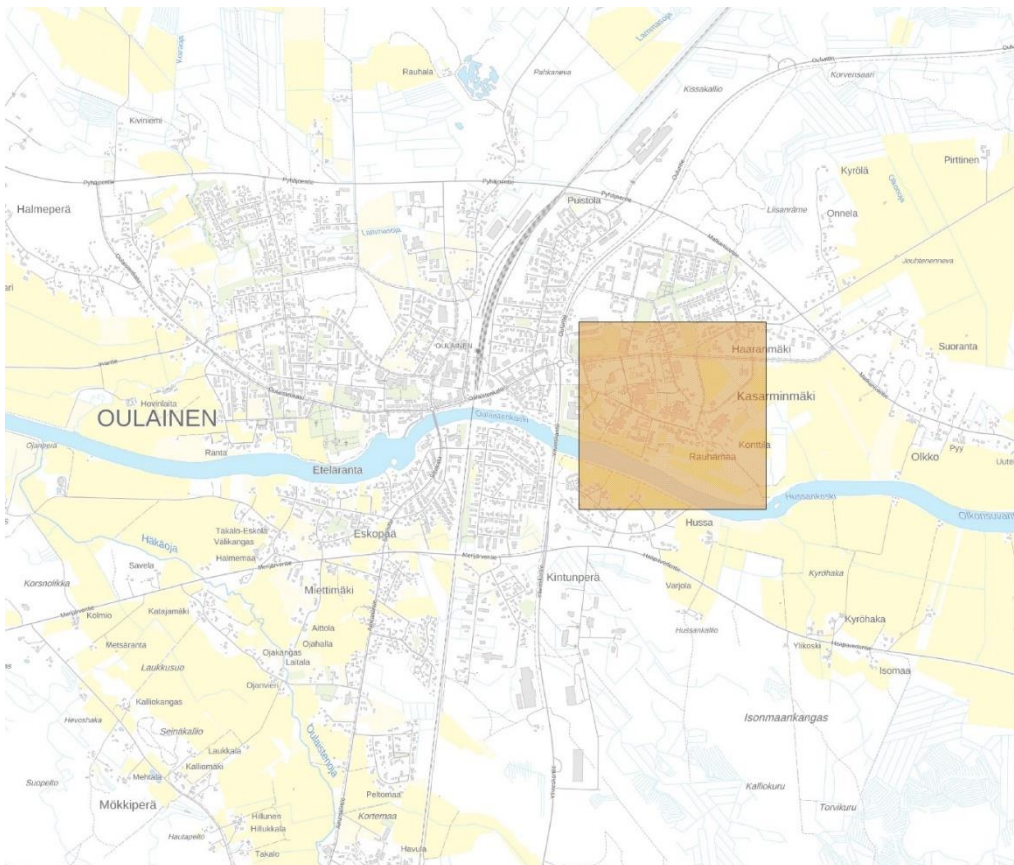
¹⁸ Toimenpiteet Oulu-Koillismaan alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa olevien huomattavien epäkohtien korjaamiseksi. Päätös 29.8.2022. PSAVI/1755/2021.



Kuva 2. Riskiluokkien I ja II ongelmaluudet ja mahdolliset tulevat ongelmaluudet, Oulu.



Kuva 3. Riskiluokan II ongelmaluutu, Kuusamo, Ruka.



Kuva 4. Tuleva riskiluokan II ongelmaruutu, Oulainen.

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 toteutuneet toimintavalmiusajan mediaanit Jokilaaksojen alueella oli 13 minuuttia 30 sekuntia ja Oulu-Koillismaan alueella 11 minuuttia 37 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikana aikojen keskiarvot olivat Jokilaaksojen alueella 14 minuuttia 14 sekuntia ja Oulu-Koillismaan alueella 12 minuuttia 12 sekuntia. Toimintavalmiusajat olivat nopeutuneet molemmilla alueilla.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

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

yhdeksän pelastustoimen henkilöä. Ainoastaan kiireellisesti tapahtumapaikalle siirtyneet yksiköt huomioidaan.

Pelastusjoukkueen toteutuneet toimintavalmiusajan mediaanit Jokilaaksojen alueella oli 21 minuuttia 15 sekuntia ja Oulu-Koillismaan alueella 13 minuuttia 27 sekuntia vuonna 2022. Edellisten kolmen vuoden aikana aikojen keskiarvot olivat Jokilaaksojen alueella 22 minuuttia 24 sekuntia ja Oulu-Koillismaan alueella 13 minuuttia 56 sekuntia. Toimintavalmiusajat olivat nopeutuneet molemmilla alueilla.²⁰

Pelastustoiminnan henkilöstövoimavarat

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastustoiminnan perusvaatimuksena on määrältään riittävä henkilöstö, joka täyttää pelastustoiminnan edellyttämät kelpoisuusvaatimukset. Henkilöstön kokonaismäärä, paloasemakohtainen valmius ja hälytysohjeet on määritettävä siten, että valmius vastaa alueella esiintyviä onnettomuusriskejä, toimintavalmiuden vaatimuksia sekä muita pelastustoiminnan tarpeita.²¹ Selvityksen mukaan pelastustoimintaan on käytettävissä henkilöstöä yhteensä noin 1150 henkilöä. Henkilöstövoimavarojen tarkempi jaottelu on esitetty liitteessä 1.

Pelastuslaitoksen henkilöstövoimavarat rakentuvat päätoimisesta- ja sopimushenkilöstöstä. Päätoimisen henkilöstön saatavuuteen alueella vaikuttaa valtakunnallinen pelastustoimen työvoimapula. Miehistövirkeisiin on haastavaa saada kelpoisuudet täyttäviä hakijoita, erityisesti harva-alueille. Pelastustoiminnan palvelutaso on kuitenkin pystytty pääsääntöisesti toteuttamaan palkkaamalla henkilöitä, joilla ei ole valtioneuvoston asetuksen (407/2011, 6 §) mukaista kelpoisuutta avoimna oleviin pelastuslaitoksen virkoihin. Sopimukset on laadittu määräaikaisiksi.²² Päätoimisen henkilöstön resurssipula koskee osin myös pelastuslaitoksen operatiivista päällystystä. Kelpoisuudet omaavaa henkilöstöä ei ole saatavilla riittävästi harva-alueille.²³ Harva-alueella sopimushenkilöstön rooli on merkittävä. Sopimuspalokuntatoimintaan soveltuvaa ja halukasta henkilöstöä ei paikoittain ole saatavilla riittävästi. Henkilöstön saatavuus kokonaisuutena tuo merkittäviä haasteita palvelujen tuottamiseen.²⁴

Selvityksen mukaan henkilöstön osaamisvaatimukset ja -tarpeet kuuluvat osaksi tavanomaista johtamista, osaamistarvekartoituksia sekä esihenkilön ja työntekijöiden välisiä keskusteluja. Vaatimuksista ja tarpeista tehdään vuosittaiset koulutussuunnitelmat. Toimintakykytestit tehdään vuosittain ja toimintakyky määräytyy FireFit-indeksin mukaisesti. Pelastuslaitoksella on käytössä fyysisen toimintakyvyn seurantarekisteri. Toimintakykytason jakautuminen henkilöstössä on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Aluehallintovirastojen tekemässä peruspalvelujen arvioinnissa vuodelta 2021 tutkittiin, onko vuorokaudenajalla vaikutusta pelastustoimen palveluiden

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

²¹ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

²² Päätoimisen ja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön poissaolojen korvaaminen epäpätevällä henkilöstöllä. Kanteluratkaisu PSAVI/14783/2022.

²³ Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen Itäisen päällystöpäivästyksen järjestäminen. Kanteluratkaisu PSAVI/2823/2022.

²⁴ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

tuottamiseen ja selvitettiin, onko pelastustoimessa päivälähtöihin liittyviä ongelmia. Arvioinnissa havaittiin, että Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen paloasemilla on merkittäviä paikallisia eroja ja puutteita lähtövahvuuksissa arkisin kello 6–16 välisenä ja muina aikoina tapahtuvien pelastustoimen tehtävien osalta. Pääsääntöisesti lähtövahvuus arkisin kello 16–6 ja viikonloppuisin on parempi 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 pelastuslaitoksissa vertailtaessa vuoden 2021 lähtövahvuuksia vuosien 2017–2020 keskiarvoon.²⁵ Pelastuslaitokselta saadun tiedon mukaan lähtövahvuuksissa ja henkilöstön saatavuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia arkisin kello 6–16 ja muina aikoina tapahtuvien pelastustoimen tehtävien osalta.²⁶

Pelastustoiminnan kalustovoimavarat

Palvelutasopäätöksen mukaan jokaisella pelastuslaitoksen paloasemalla on toimintakunnoltaan luotettava sammutus- ja säiliöauto tai säiliöpaloauto varusteineen. Tällöin paloasema kykenee suoriutumaan tehokkaasti uhkamallin osoittamista päivittäisistä onnettomuuksista ja kahden paloaseman yhteistyönä yleensä myös keskisuurista onnettomuuksista. Kalustohankinnoissa ja kaluston sijoittamisessa huomioidaan alueen riskianalyysi, onnettomuusuhat, toimintojen keskittämällä saatavat kustannussäästöt sekä kaluston kierrättämis- ja yhteiskäyttömahdollisuudet.²⁷

Selvityksen mukaan sammutus- ja säiliösammutusautojen keski-ikä on 15 vuotta ja säiliöautojen keski-ikä 14 vuotta. Erikoiskalustona alueelta löytyy pohjoisten pelastuslaitosten yhteiset HCP-suurtehopumppuyksiköt, joista toinen sijaitsee Oulun alueella ja toinen Läntisellä alueella. Pelastustoiminnan raskaan 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

Pelastustoiminnan järjestämistä varten pelastustoimialueella oli 46 paloasemaa vuoden 2022 lopussa. Pelastustoiminnan edellyttämä paloasemaverkko on tarkoitus pitää vuonna 2023 vuoden 2022 lopun mukaisena. Riskiperusteinen ja alueen tarpeisiin perustuva paloasemaverkon tarkastelu tehdään vuoden 2023 aikana osana riskianalyysityötä.²⁸

Pelastuslaitoksen paloasemakiinteistöt ovat Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen vuokraamia. Osa kiinteistöistä on nykyaikaisia ja hyväkuntoisia, mutta eivät läheskään kaikki. Joukossa on sisäilmaongelmaisia paloasemia ja osa tarvitsee saneerausta. Pelastuslaitoksella on alkamassa riskiperusteinen paloasemien

²⁵ Peruspalvelujen arviointi 2021. Pelastustoimen nopean avun saanti. 2. painos.

²⁶ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

²⁷ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

²⁸ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

tarvekartoitus, jonka perusteella tilatarve selvitetään. Selvityksen perusteella osasta paloasemien tiloista saatetaan luopua tulevaisuudessa.²⁹

2.2.2 Pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Savusukellusvalmiudet

Savusukelluksella tarkoitetaan paineilmahengityslaitteiden ja asianmukaisten suojavarusteiden 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 24/7-pelastusryhmillä on pääsääntöisesti kyky aloittaa tehtävän edellyttämä välitön savusukellus ja kahden paloaseman yhteistyönä välitön kemikaalisukellus. Pelastuslaitoksen osavahvuisten 24/7-pelastusryhmien paloasemilla pyritään ylläpitämään valmiutta tavanomaisten huoneistopalojen edellyttämään savusukellukseen sekä henkeä pelastavaan kemikaalisukellukseen. Kaikkien paloasemien valmiutta hyödynnetään koko pelastustoimialueen kattavan pelastussukellusvalmiuden saavuttamiseksi.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 pelastuslaitoksen vaarallisten aineiden torjuntavalmius järjestetään keskitetysti vaarallisten aineiden käsittelystä, varastoinnista ja kuljetuksesta aiheutuvien riskitekijöiden mukaisesti. Pelastuslaitoksen alueellinen ja samalla Pohjois-Suomea palveleva CBRNE-tilanteiden mittausta- ja tunnistamisvalmius järjestetään Oulun paloasemilta.³¹ Kemikaalisukellusvalmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

²⁹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

³⁰ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

³¹ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

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 pelastuslaitoksen vesisukellusvalmius keskitetään Linnanmaan paloasemalle, jossa pyritään ylläpitämään pelastussukellusohjeen mukaista jatkuvaa vesisukellusvalmiutta, mikä tarkoittaa vesipelastusvalmiuden tasoa 1. Valmiutta hyödynnetään koko pelastustoimialueen vesipelastustoiminnassa. Kaikilla paloasemilla pyritään ylläpitämään valmiutta kiireellisten pintapelastustehtävien suorittamiseen.³² Vesipelastusvalmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Palvelutasopäätöksen mukaan vuoden 2023 aikana tehdään perusteellinen pelastussukellusvalmiuden tarkastelu, jossa arvioidaan pelastussukelluksen riskiperusteinen tarve, paloasemakohtainen kyky sekä hälytysvastesuunnittelun ja vaihtoehtoisten sammutus- ja torjuntamenetelmien mahdollisuudet. Samalla laaditaan pelastuslaitoksen oma pelastussukellusohje.³³

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnan erityisvalmiudet

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnalla tarkoitetaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa.

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastuslaitoksen öljyntorjuntavalmius keskitetään onnettomuusuhkien sekä kaluston alueellisen käytettävyyden mukaisesti. Pelastuslaitoksen öljyntorjuntavalmius on jaettu kalustotasoihin 1–4 ja esitetään pelastuslaitoksen öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmassa.³⁴

Selvityksen mukaan ajantasaiset suunnitelmat ovat toiminnan edellytys. Ympäristövahinkojen torjunnan perus- ja täydennyskoulutus sisältyy koulutussuunnitelmaan. Ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden ylläpitoon arvioidaan tarvittavan resurssintia noin 5 htv:n verran (huomioiden kansimieskoulutus/-harjoittelu ja suuronnettomuusharjoitukset).

Aluehallintovirastot selvittivät valtakunnallisesti ympäristövahinkojen torjunnan valmiutta. Selvityksen mukaan Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen riskinarvion edellyttämää torjuntatasoa ei saavuteta. Merkittävimmät puutteet ovat harjoittelussa ja koulutuksessa sekä kehittymissuunnittelussa. Myöskään Jokilaaksojen pelastuslaitoksen riskinarvion edellyttämää torjuntatasoa ei saavuteta. Merkittävimmät puutteet ovat lainsäädäntöperustassa ja ohjeiden mukaisuudessa, talous- ja korvaushallinnossa sekä ympäristövahinkoon

³² Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

³³ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

³⁴ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

varautumisessa. Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen ympäristövahinkojen torjunnan merkittävimmät kehitystarpeet ovat edellä mainitut.³⁵

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.

Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksella on puomitikas- ja nostolava-autoja yhteensä kuusi kappaletta. Autot on sijoitettu pelastustoimen alueelle riskiperusteisesti vuoden 2023 alkaessa.³⁶ Korkealta pelastamisen valmiuden resurssit on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

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 johtamisjärjestelmä toteutetaan siten, että johtamisjärjestelmä vastaa säädösten, toimintavalmiuden suunnitteluohjeen ja toimintaympäristön vaatimuksia. Pelastusmuodostelmien johtaminen sekä johtamisvalmiuden toteutuminen koko pelastustoimialueella varmistetaan henkilöstön pätevyyksellä ja hälytysvastesuunnittelulla.

Pelastuslaitoksella ylläpidetään pelastustoiminnan johtamisen mahdollistamiseksi tilanne- ja johtokeskusta sekä kenttäjohtamisen yksiköitä.³⁷ Selvityksen mukaan pelastustoimintaa johtaa aina pelastusviranomainen ja johtovastuu on järjestetty kolmiportaisesti.

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

³⁵ Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisuja 157/2023.

³⁶ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

³⁷ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

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 pelastuslaitos toteuttaa virka-apu pyynnöt lainsäädännön mukaisesti. Pääosin avun saajana on ollut ensihoito ja poliisi.

2.6 Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen

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

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastuslaitos mahdollistaa henkilökunnan osallistumisen kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin. Pelastuslaitos on osa Pohjois-Suomen pelastuslaitosten yhteistä Finnish Arctic Rescue Team -pelastusjoukkuetta (ART-joukkue) ja on sitoutunut ylläpitämään sovittua vahvuutta muodostelmaan. Pelastuslaitoksella on ajantasainen palosuojelurahaston valtakunnallisen hankkeen mukainen Host Nation Support (HNS) -suunnitelma.³⁸

Selvityksen mukaan pelastuslaitoksen tavoitteena on saattaa ART-joukkue EU:n pelastuspalvelumekanismin HCP-moduuliin (high capacity pumping) liittyvien tehtävien osaamista edellyttävälle tasolle. Tämän myötä kehitystarpeeksi on tunnistettu kansainvälisen avun antamiseen tehtävä sopimus Pelastusopiston, ART-pelastuslaitosten ja sisäministeriön pelastusosaston kesken.

³⁸ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Pelastustoiminnan palvelujen tarve on kuvattu palvelutasopäätöksessä. Hyvinvointialuemuutoksessa yhdistyivät kaksi pelastustoimea Pohjois-Pohjanmaalla. Toiminnan organisoituminen ja palvelujen yhteensovittaminen on vielä osin kesken.

Kiireellisen avun saamisen palvelut ovat pääosin hyvällä tasolla, taso on kyetty ylläpitämään mittavien muutosten aikana. Toimintavalmiusaikojen osalta on huomattavia puutteita seitsemässä riskiruuudussa. Puutteita voi ilmetä jatkossa lisää neljässä riskiruuudussa, riippuen hyvinvointialueen pelastustoimen toimintavalmiuden kehittämistoimenpiteistä.

Pelastustoimen henkilöstöpula näyttäytyy myös Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksella. Avoimiin virkoihin ei saada kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä. Tämä näkyy erityisesti harva-alueilla ja vaikuttaa palvelujen tuottamiseen.

Rahoituksen riittävyys on keskiössä pelastustoimen palveluiden varmistamiseksi. Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen rahoituspohja on ollut jo lähtökohtaisesti riittämätön. Kahden pelastuslaitoksen yhdistymisen seurauksena tehtävä palkkaharmonisaatio rasittaa lisäksi uuden pelastuslaitoksen taloutta noin 1 milj. € verran.

Pelastuslaitoksen palveluverkoston ylläpito ja kiinteistöjen saneeraukset kasvattavat kuluja. Pelastuslaitoksen tulisi ennakoida mahdollinen kiinteistökustannusten kasvu ja pyrkiä varautumaan siihen. Paloasemarakennusten kunnolla on suora vaikutus henkilöstön työkykyyn ja työhyvinvointiin.

Pelastustoiminnan palveluiden keskeisimmät kehitystarpeet ovat toimintavalmiusaikapuutteiden korjaus ja palvelujen yhteensovittaminen koko pelastustoimen alueella. Lisäksi merkittävästi kehitettävää on ympäristövahinkojen torjunnan palveluissa, huomioiden alueen sisäiset erot.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastuslaitos laatii ja ylläpitää säädösten ja pelastuslaitoksen tarpeiden edellyttämän määrän pelastustoiminnan yleissuunnitelmia ja onnettomuustyyppikohtaisia suunnitelmia. Suunnitelmarakenne noudattelee sisäministeriön asetuksessa (1363/2018) määritettyä suunnitelmarakennetta (yleissuunnitelmat, vaativat tilanteet ja yhteistyö). Suunnitelmat, mukaan lukien pelastuslain (379/2011) 48 §:n mukaiset ulkoiset pelastussuunnitelmat, päivitetään yhteystietojen osalta vuosittain ja muilta osiltaan enintään kolmen vuoden välein.³⁹

Selvityksen mukaan kahden pelastuslaitoksen yhdistyessä Pohjois-Pohjanmaalla on kaikki suunnitelmat uudistettava. Uudistustyö alkoi vuonna 2022 ja jatkuu edelleen siten, että kaikki kriittisimmät suunnitelmat ovat ensisijaisia (mm. johtaminen). Muutoin suunnitelmat ovat pääsääntöisesti ajan tasalla. Pelastuslaitokselta saatujen lisätietojen mukaan kriittisimmät suunnitelmat (mm. johtamis- ja viestintäsuunnitelmat) on saatu yhdenmukaistettua. Vielä on kuitenkin paljon ns. pienempiä suunnitelmia yhdenmukaistamatta.⁴⁰

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 ja ajantasainen. Suunnitelmassa on huomioitu yhteistoimintasuunnitelmat ja pelastuslaitosten keskinäisen avunannon suunnitelmat. Pelastuslaitokselta saatujen lisätietojen mukaan hälytysohje on käytännössä Pelastustoimen tehtäväkäsittelyohje hätäkeskuksessa, jonka mukaisesti hälytysvasteet on laadittu ja kirjattu Erica-järjestelmään.⁴¹

³⁹ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁴⁰ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

⁴¹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

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 ja ajan tasalla. Pelastuslaitokselta saatujen lisätietojen mukaan keskinäisen avunannon suunnitelmat ovat vuoden 2022 mukaiset. Tarvittavat päivitykset tullaan tekemään vuoden 2023 syksyllä yhteistyössä pohjoisen yhteistoiminta-alueen pelastuslaitosten kesken.⁴²

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 pelastuslaitoksen yhteistyösuunnitelmat on laadittu ja pääosin ajan tasalla.

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.

Hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämien pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat ovat laadittu ja pääosin ajan tasalla.

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.

⁴² Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

Palvelutasopäätöksen mukaan ulkoisten pelastussuunnitelmien laatimisesta ja ylläpidosta sekä harjoitussuunnitelmien laadinnasta vastaa pelastustoiminnan päällystö pelastuslaitoksen riskienhallintapäällikön tukemana.⁴³ Pelastuslaitoksen alueella on 17 erityistä vaaraa aiheuttavaa kohdetta, joihin on laadittava ulkoinen pelastussuunnitelma. Vuonna 2022 Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitosten alueilla oli yhteensä 18 kohdetta.⁴⁴

Vuonna 2022 päivitettävien ulkoisten pelastussuunnitelmien päivitys toteutui voimassa olevan ohjeistuksen mukaisesti, mutta neljä suunnitelmaa myöhästyi suunnitelmien päivitysväliksi asetetusta kolmen vuoden määräajasta. Myös yksi kohteen lähiasukkaille jaettava turvallisuustiedote myöhästyi viiden vuoden määrävälistä. Näiden lisäksi Jokilaaksojen pelastuslaitoksen alueella jäi toteutumatta yksi ulkoista pelastussuunnitelmaa koskeva harjoitus sekä Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen alueella viivästyi yksi harjoitus. Aluehallintoviraston on ollut tarpeen muistuttaa pelastuslaitoksia useaan kertaan vuoden aikana ulkoisten pelastussuunnitelmien lakisääteisistä määräajoista sekä aluehallintoviraston mahdollisuudesta asettaa uhkasakko velvoitteiden tehostamiseksi.⁴⁵

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan suunnitelmien tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Pelastustoiminnan suunnitelmien palvelutarve on lainsäädäntöperusteinen ja pelastuslaitoksella on käytössä ajantasaiset tiedot. Suunnitelmat on laadittu ja niiden yhteensovittaminen aiemman kahden alueen suunnitelmista on käynnissä. Ulkoisten pelastussuunnitelmien saatavuudessa oli puutteita vuonna 2022.

- Neljä ulkoista pelastussuunnitelmaa myöhästyi suunnitelmien päivittämiseksi asetetusta määrävälistä.
- Yksi kohteen lähiasukkaille jaettava turvallisuustiedote myöhästyi viiden vuoden määrävälistä.
- Kaksi ulkoista pelastussuunnitelmaa koskevaa harjoitusta jäi toteutumatta/viivästyi.

Keskeisimmät kehittämistarpeet ovat yhdistyneiden pelastuslaitosten suunnitelmien yhteensovittaminen ja riskiperusteinen tarkastelu. Lisäksi on tarpeen varmistaa riittävä henkilöresurssi ulkoisten pelastussuunnitelmien hallinnointiin ja päivitystyöhön sekä harjoitusten järjestämiseen.

⁴³ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁴⁴ Valtakunnallinen ulkoiset pelastussuunnitelmat ja harjoitukset -taulukko. Tiedot haettu 7.6.2023.

⁴⁵ 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

Palvelutasopäätöksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen sopimushenkilöstö jakaantuu sivutoimiseen sopimushenkilöstöön (henkilökohtainen sopimus hyvinvointialueen pelastustoimen kanssa) ja sopimuspalokuntien henkilöstöön (henkilöstö, joka on liittynyt pelastuslaitoksen kanssa sopimuksen tehneeseen palokuntayhdistykseen eli sopimuspalokuntaan). Sopimushenkilöstön työpanos kohdentuu pääasiassa pelastustoimintaan, mutta sopimushenkilöstöllä on merkittävä rooli myös muun muassa turvallisuusviestinnän järjestämisessä. Valmius kiireelliseen pelastustoimintaan perustuu suurimmassa osassa pelastustoimialuetta sopimushenkilöstön käyttöön.⁴⁶

Selvityksen mukaan sopimushenkilöstö on merkittävässä roolissa pelastustoiminnassa. Sopimushenkilöstöä toimii pelastustoiminnan tehtävissä alueen kaikissa kunnissa. Alueen 46 paloasemasta 33 paloaseman alueella sopimushenkilöstö muodostaa ensisijaisen pelastusyksikön. Pelastuslaitoksen mukaan muut vapaaehtoiset toimijat eivät ole merkittävässä roolissa pelastustoiminnan palvelujen tuottamisessa.⁴⁷

Sopimuspalokuntalaisten määrä vaihtelee paloasemittain merkittävästi ja saatavuudessa on paikoitellen haasteita. Heidän käytettävyytensä vaihtelee myös eri vuorokauden aikoina. Sopimuspalokunnat toimivat erilaisissa toimintaympäristöissä. Toiminnan keskeisimmät kehittämistarpeet ovat palokunnan toimintaympäristöön kohdistuvan pelastustoiminnassa tarvittavan suorituskyvyn määrittäminen, saavuttaminen ja turvaaminen.⁴⁸

Alueen palokuntayhteisöjä käytetään turvallisuusviestinnän tapahtumien ja tilaisuuksien toteutuksessa sopimusten mukaisesti. Osa tilaisuuksista tehdään

⁴⁶ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁴⁷ Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

⁴⁸ Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

pelastuslaitoksen aloitteesta, mutta yhdistykset tekevät turvallisuusviestintää myös oma-aloitteisesti.⁴⁹

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.

Palvelutasopäätöksen mukaan sopimuspalokuntatoiminnan toimintaedellytykset turvataan ja toimintaa kehitetään yhteistyössä sopimuspalokuntien ja palokuntayhdistysten kesken. Lisäksi nuoriso- ja naisosastojen toimintaa kehitetään osana kokonaisvaltaista sopimuspalokuntatoiminnan kehittämistä. Sopimuspalokuntien osalta yhdistystoiminnan tukemisesta ja muista menettelytavoista on sovittu pelastuslaitoksen ja sopimushenkilöstön välisessä aluesopimuksessa sekä palokunta- ja yhdistyssopimuksissa.⁵⁰ Selvityksen mukaan vapaaehtoistoiminnan edistämisen toimenpiteitä ja tavoitteita ei ole määritelty toimintasuunnitelmassa.

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 terveystarkastuksista on sovittu hyvinvointialueen ja sopimuspalokunnan välisessä palokuntasopimuksessa. Pelastuslaitokselta saadun tiedon mukaan 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.⁵¹

⁴⁹ Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

⁵⁰ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁵¹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

4.4 Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutus

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

Selvityksen mukaan sivutoimisella henkilöstöllä sekä sopimuspalkokunnan ja muun sopimuksen tehneen yhteisön henkilöstöllä on laissa säädetty koulutus.

Sopimushenkilöstön koulutus jakautuu peruskursseihin, joilla tuotetaan perusosaaminen ja viikkoharjoituksiin, joilla osaamista ylläpidetään ja syvennetään. Peruskurssien ja viikkoharjoitusten toteuttamiseen vuonna 2023 pelastuslaitos hyödyntää luovuttavien organisaatioiden suunnitelmia. Peruskursseja on kohtuullisesti saatavilla, mutta hakijoita kursseille on ajoittain vähäisesti. Pelastuslaitoksen alue on iso ja kurssilaisten pitkät matkat peruskursseille arvioidaan heikentävän osallistumismotivaatiota. Viikkoharjoituksia paloasemilla 35–40 kpl vuodessa. Kyseisellä määrällä pelastuslaitos näkee, että osaaminen voidaan ylläpitää sekä sitä voidaan syventää. Kehittämistarpeena pelastuslaitoksen mukaan on koulutussuunnittelun yhdenmukaistaminen ja kehittäminen.⁵²

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

Pelastustoimen sopimushenkilöstön tarve on kuvattu palvelutasopäätöksessä. Sopimushenkilöstöllä (ml. sivutoimiset ja sopimuspalkokuntalaiset) on merkittävä rooli pelastustoiminnan palvelujen tuottamisessa. Vapaaehtoistoimijat eivät ole merkittävässä roolissa pelastustoiminnan palvelujen tuottamisessa. Turvallisuusviestinnän tapahtumien ja tilaisuuksien toteutuksessa käytetään alueen palokuntayhteisöjä.

Sopimushenkilöstön saatavuudessa on paikoitellen haasteita, jonka vuoksi sopimuspalkokuntatoiminnan edistäminen on jatkossa tärkeää. Koulutustoiminta pohjautuu nykyisellään yhdistyneiden laitosten koulutussuunnitteluun ja se vaatii yhdenmukaistamista ja kehittämistä.

Vapaaehtoistoiminnan tarpeen määrittäminen ja sen edistäminen vaatii kehittämistä, koska tällä hetkellä sen toiminnan tarpeita ja tavoitteita ei ole määritelty.

⁵² Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

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.

Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen osalta vuosi 2022 oli väestönsuojelun palvelujen henkilöresurssin osalta haasteellinen. Työaika keskittyi hyvinvointialueiden perustamisen suunnitteluun, valmisteluun ja toteutukseen. Yhteensovittaminen on edelleen kesken ja näiden seurauksena palvelujen saatavuudessa on kehitettävää.

5.1 Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelu

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

Palvelutasopäätöksen mukaan vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten tehtävä suunnittelu on keskitetty pelastuslaitoksen valmiussuunnitelmaan. Suunnittelu tehdään neljän vuoden jaksoissa. Suunnitelma tarkistetaan vuoden 2023 aikana ja sen jälkeen vuosittain. Pelastuslaitos ylläpitää tarvittavia suunnitelmia ja valmiutta vakavien häiriötilanteiden tai poikkeusolojen edellyttämiin väestön evakuointeihin.⁵³

Selvityksen mukaan valmiussuunnitelmat ovat ajan tasalla ja niissä on huomioitu väestönsuojeluun varautuminen. Sodan ajan uhkien arviointiin on pääosin saatu riittävät perusteet sotilasviranomaisilta. Tämän pohjalta sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi on toteutettu. Väestönsuojelutilanteisiin vastaamiseksi tarvittavat resurssit ja kyvykkyydet ovat pääosin määritelty.

⁵³ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

5.2 Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien yhteensovittaminen

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

Selvityksen mukaan pelastuslaitoksen vastuulla oleviin väestönsuojelutehtäviin liittyvien suunnitelmien yhteensovittaminen on kesken. Yhteistoiminnan harjoittelu ei ole säännönmukaista ja yhteistoimintaan liittyvät yhteistoimintamuistiot ja sopimukset vaativat päivittämistä.

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 alueen pelastustoimen poikkeusolojen muodostelmien hälyttäminen ja johtaminen perustuvat kaikissa turvallisuuksitilanteissa normaaliolojen järjestelyihin, joita täydennetään turvallisuuksitilanteen mukaisesti. Väestönsuojelun johtaminen organisoidaan yhteistyössä kuntien kanssa.⁵⁴ Selvityksen mukaan väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvat henkilöt, tilat, kalusto ja materiaalit ovat pääosin määritelty ja kirjattu varautumistehtävien rekisteriin. Pelastuslaitoksen toiminnan organisoituminen ja johtaminen sodan 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.

Palvelutasopäätöksen mukaan pelastuslaitoksen henkilövaraukset tarkistetaan ja tarpeelliset varausesitykset tehdään enintään kolmen vuoden välein ja aina, mikäli toimintamenetelmissä, organisaatiossa tai henkilöstössä tapahtuu huomattavia muutoksia.⁵⁵ Selvityksen mukaan väestönsuojelutehtäviin tarvittava henkilöstö on varattu. Henkilöstön varaukset on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Henkilövarauksissa on haasteita. Sama henkilöstö on tarpeen myös Puolustusvoimien sodan ajan tehtäviin. Kaikkiaan pelastuslaitoksen ja sen kanssa sopimuksen tehneiden sopimuspalokuntien henkilöstöstä yhteensä yli 25 % on

⁵⁴ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁵⁵ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

ilman VAP-merkintää. Päätoimisesta henkilöstöstä noin 20 % on ilman VAP-merkintää. Asiaa pyritään edistämään alueellisesti yhteistyössä Puolustusvoimien aluetoimiston kanssa.⁵⁶

Pelastuslaitoksen toiminta poikkeusoloissa perustuu ensisijaisesti normaaliajan järjestelyihin, joita täydennetään valmiustilanteen niin vaatiessa. Toiminta toteutetaan ensisijaisesti normaaliajan toimipisteistä (paloasemat ja muut pelastustoimen kiinteistöt) ja ajoneuvokalustolla, jotka on käytössä myös poikkeusoloissa. Muita rakennus- tai ajoneuvovaroja ei ole tehty.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaisesti pelastuslaitos huolehtii pelastuslaitoksen henkilöstön koulutuksesta pääosin omana työnään sekä yhteistyössä Pelastusopiston kanssa. Koulutukseen varataan henkilöresurssia yhteensä 0,3 htv:n verran.⁵⁷

Selvityksen mukaan väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutus ei toteutunut suunnitellulla tavalla. Hyvinvointialuemuutoksen ja kahden pelastuslaitoksen yhdistymisen takia toiminta keskittyi pelastustoimen palvelutuotannon jatkuvuudenhallinnan varmistamiseen. Tästä syystä oman henkilöstön varautumiskoulutus jäi vähemmälle painoarvolle vuonna 2022.

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.

Palvelutasopäätöksen mukaisesti pelastuslaitos ylläpitää johtokeskusta, joka tilojen, laitteistojen, ohjelmistojen ja henkilöstön puolesta mahdollistaa pelastustoiminnan ja vallitsevan kokonaistilanteen johtamisen kaikissa turvallisuustilanteissa, myös poikkeusoloissa. Johtokeskustoimintaa varten on varatila. Poikkeusolojen viesti- ja tietoliikenneyhteyksien järjestämisessä

⁵⁶ Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

⁵⁷ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

tukeudutaan ensisijaisesti normaaliajan valtakunnallisiin järjestelmiin, kuten viranomaisradioverkkoon (VIRVE) ja matkapuhelinverkkoon.⁵⁸

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.

Palvelutasopäätöksen mukaisesti pelastuslaitos ei tee erillisiä sopimuksia kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta. Kuntien valmiussuunnittelun tukemista edistetään osallistumalla aktiivisesti alueellisten valmius- ja turvallisuusfoorumien toimintaan, joihin kohdennetaan yhteensä 0,6 htv:n verran työpanoksesta.⁵⁹

Selvityksen mukaan kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta on sovittu hyvinvointialueen ja kuntien välillä. Yhteistyöneuvottelut pidetään vähintään valtuustokausittain. Vuonna 2022 toiminta toteutui Jokilaaksojen alueella johdonmukaisesti, säännöllisesti ja toiminta oli resursoitua. Oulu-Koillismaan alueella ohjausta ja neuvontaa annettiin tarvittaessa. Toimintaan ei ollut erikseen resursoitu henkilöstöä.

⁵⁸ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

⁵⁹ Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

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

Väestönsuojelun palvelutarve on määritelty Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen palvelutasopäätöksessä. Väestönsuojeluun varautuminen ja suunnittelu on pääosin hyvällä tasolla. Alueella on edellytykset väestönsuojelun johtamiseen poikkeusoloissa. Keskeisimmät kehittämistarpeet kohdistuvat suunnitelmien ja toiminnan yhteensovittamiseen sekä henkilöstön koulutukseen. Hyvinvointialuemuutos ja kahden pelastustoimialueen yhdistäminen on vienyt merkittävästi työaikaa väestönsuojelun palveluilta vuonna 2022.

Pelastuslaitoksen henkilövarauksissa on haasteita. Henkilöstöä ei saada varattua niin paljoa kuin tarvetta olisi. Syyksi on esitetty Puolustusvoimien oma henkilöstötarve sodan ajan tehtäviin. Pelastustoimen henkilöstön varaukset tulisi linjata kansallisesti siten, että pelastustoimeen koulutettu henkilöstö varattaisiin ensisijaisesti pelastustoimelle.

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

Nykyinen turvallisuustilanne edellyttää pelastustoimelta aikaisempaa parempaa varautumista väestönsuojelun edellyttämiin tehtäviin. Pelastuslaitoksen tulisi varmistaa riittävä henkilöresurssi väestönsuojelun tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi poikkeusolojen aikainen varaosien ja polttoaineen hankinta sekä kaluston huoltosopimukset tulee varmistaa etukäteen laadituin sopimuksin.

6 Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve

6.1 Valtioneuvoston laadukkaan pelastustoimen järjestämiselle vahvistamien valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

Pelastustoimen palveluiden laatu ja sen kehittämistarve hyvinvointialueella päätetään palvelutasopäätöksessä. Valtioneuvoston antamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet on huomioitu palvelutasopäätöksessä. Aluehallintovirastolla ei ollut arviointia laatiessaan käytössä tietoa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisesta hyvinvointialueella.

6.2 Sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu tavoitteita.

6.3 Sisäministeriön laatua koskevien toimenpidesuosituksen toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2022 ei ole asetettu toimenpidesuosituksia.

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 vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet toteutuvat hyvinvointialueella hyvin, ja ne on huomioitu palvelutasopäätöksen laadinnassa.
- 2) Sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa ei ole asetettu tavoitteita vuodelle 2022.
- 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

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuusto on päättänyt hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta vuosille 2024–2027 (2028). Sisäministeriö on pyytänyt Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta lisätietoja pelastustoimea koskevaan osasuunnitelmaan. Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitos arvioi 21.4.2023 antamissaan lisätiedoissa, että osasuunnitelmassa olevilla korvausinvestoinneilla turvataan tämänhetkisen riskianalyysin ja palvelutason mukaisen valmiuden toteutuminen elinkaarensa päässä olevan kaluston uusimisella. Osalla investoinneista tähdätään palvelutuotannon määrän ja -kyvyn parantamiseen öljyntorjuntasuunnitelman mukaisesti.

Alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan kohdistuvien kalustoinvestointien ja palvelutuotannon tulevaisuus huolestuttaa pelastuslaitosta. Olemassa olevat investointisuunnitelmat perustuvat aikaan, jolloin öljyntorjuntaan kohdistuvat investoinnit ja osaamisen kehittäminen oli turvattu erillisrahoituksella. Mikäli rahoituksen määräytymisperusteet eivät muutu, on pelastuslaitoksen arvioitava uudelleen suorituskäytönsä suhteessa normiston asettamiin velvoitteisiin ja vaatimuksiin.⁶⁰

Inflaation vaikutus pelastustoimen kalustoinvestointeihin on suurta, esimerkkinä raskaankaluston hankinnat. Yksi raskasajoneuvo on jätetty hankkimatta inflaation vaikutuksesta.⁶¹

7.2 Investointien vaikutukset

Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen mukaan hyvinvointialueuudistuksessa pelastustoimen rahoitukseen on tullut perustavaa laatua oleva muutos. Siirtyvän rahoituksen taso ei todellisuudessa kata toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Rahoituskehityksen muutos koskettaa sekä käyttötaloutta että investointeja. Vuodelle 2023 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue sekä pelastustoimi ovat joutuneet rahoittamaan investointejaan lisälainanottomekanismin avulla. Tämänkään jälkeen saatu investointirahoitus ei riittänyt pelastustoimen priorisoituun investointisuunnitelman toteuttamiseen.

Alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan kohdistuviin kalustoinvestointien ja henkilöstön osaamisen kehittämisen rahoittamiseen hyvinvointialueelle siirtymisen myötä poistui mahdollisuus Öljynsuojarahaston (ÖSRA) avustuksiin. Tästä johtuen Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitos on joutunut asettamaan vuosille 2023 ja 2024 nämä investoinnit ehdolliseksi siten, että jos ÖSRA korvaava avustus saadaan muualta, suunnitellut investoinnit toteutetaan. Pelastuslaitos ei ole saanut korvaavaa avustuskäytönsä vuodelle 2023, joten pelastuslaitos on siirtänyt

⁶⁰ Lisätietopyyntö hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimea koskevaan osasuunnitelmaan 2024–2027. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.

⁶¹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

vuodelle 2023 suunnitellut öljyntorjuntaan kohdistuvat investoinnit sellaisenaan vuodelle 2024.⁶²

Pelastustoimen investointien osasuunnitelmalla vuosille 2024–2027 halutaan varmistaa, että palvelut pysyvät koko hyvinvointialueella laadukkaina ja yhdenvertaisina. Laitteiston ja kaluston uusimisen tavoitteena on, että pelastustoimen palveluita voidaan tuottaa nykyaikaisilla, tehokkaalla, luotettavalla ja turvallisella kalustolla ja välineistöllä sekä toiminnan johtamisen edellyttämillä järjestelmillä ja laitteilla. Suunnitelma ei sisällä rakennusinvestointeja, sillä pelastustoimi toimii alueella vuokratiloissa.⁶³

Alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan kohdistuvien kalustoinvestointien osalta vuodelle 2024 voidaan todeta, että investointisuunnitelman toteutuessa investointien määrärahoista kohdistuu

- nykytilan turvaamiseen 52 %;
- palvelutuotannon määrän lisäämiseen 2 %;
- palvelukyvyn parantamiseen 45 %.⁶⁴

⁶² Lisätietopyyntö hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimea koskevaan osasuunnitelmaan 2024–2027. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.

⁶³ Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen investointisuunnitelma vuosille 2024–2027 (2028).

⁶⁴ Erittely alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan kohdistuvista kalustoinvestoinneista 2024. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.

Aluehallintoviraston arvio investointien tarpeesta ja vaikutuksista:

Arvioinnissa on arvioitu hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimen investointien osasuunnitelmaa vuosille 2024–2027 (2028). Investoinneilla halutaan varmistaa, että palvelut pysyvät koko hyvinvointialueella laadukkaina ja yhdenvertaisina. Lisäksi laitteiston ja kaluston uusimisen tavoitteena on, että pelastustoimen palveluita voidaan tuottaa nykyaikaisilla, tehokkaalla, luotettavalla ja turvallisella kalustolla ja välineistöllä sekä toiminnan johtamisen edellyttämällä järjestelmillä ja laitteilla. Investointien tarpeet on kuvattu selkeästi laajoihin kokonaisuuksiin, mutta tarkempaa vaikutusten arviointia pelastuskaluston osalta näillä tiedoin ei pystytä toteuttamaan.

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

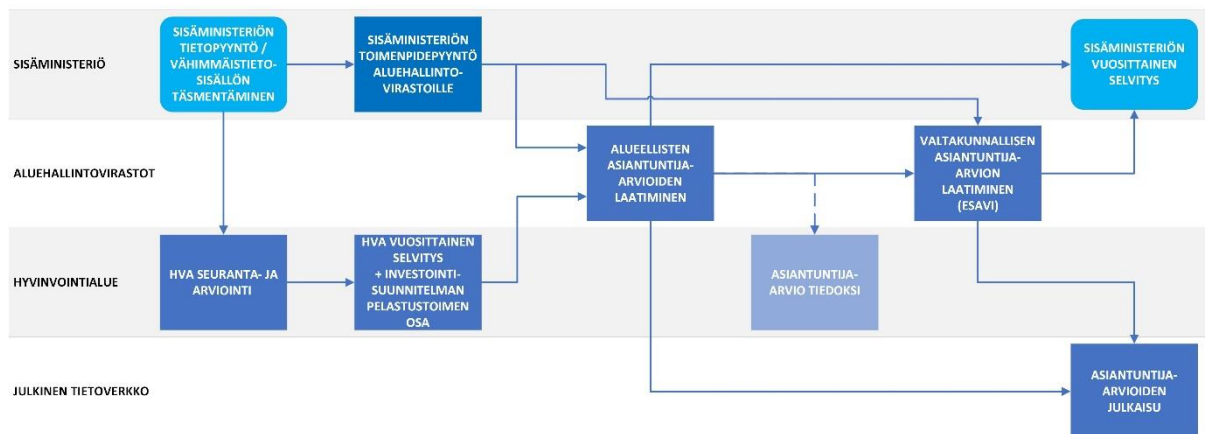
Alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan kohdistuvat investointien vaikutukset keskittyvät nykytilan turvaamiseen sekä palvelukyvyn parantamiseen. Kuitenkin investointien toteutuminen on epävarmaa odotetun ÖSRA:n korvaavan avustusmekanismin vuoksi. Pelastustoimella tulisi olla valmiit suunnitelmat, mikäli ÖSRA:lle ei löydy korvaavaa avustusmekanismia. Pelastustoimen lakisääteiset tehtävät tulee pystyä hoitamaan myös tulevaisuudessa laadusta ja turvallisuudesta tinkimättä.

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 5.



Kuva 5. 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 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella 2022, lisätiedot

10 Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto

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

Erittely alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan kohdistuvista kalustoinvestoinneista 2024. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 12.6.2023.

Lisätietopyyntö hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimea koskevaan osasuunnitelmaan 2024–2027. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.

Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen Itäisen päällystöpäivystyksen järjestäminen. Kanteluratkaisu PSAVI/2823/2022.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos, valvontasuunnitelma vuodelle 2022.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012)

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

Pohjois-Pohjanmaan alueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2023.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen investointisuunnitelma vuosille 2024–2027 (2028).

Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokselle lähetetty kommentointipyyntö 22.6.2023, pelastuslaitoksen lisäys tietoihin 26.7.2023.

Päätoimisen ja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön poissaolojen korvaaminen epäpätevällä henkilöstöllä. Kanteluratkaisu PSAVI/14783/2022.

Toimenpiteet Oulu-Koillismaan alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa olevien huomattavien epäkohtien korjaamiseksi. Päätös 29.8.2022. PSAVI/1755/2021.

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

Ympäristövahingon torjuntavalmius pelastustoimessa 2022. Aluehallintovirastojen julkaisuja 157/2023.



Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Oulu

2023