



Aluehallintovirasto

Pelastustoimen palvelut Pohjois- Pohjanmaan hyvinvointialueella 2023

Aluehallintoviraston
asiantuntija-arvio

Jorma Pikkarainen
Jarno Soisalo



Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimi ja varautuminen

Pelastustoimen palvelut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella 2023

30.10.2024

Painos

Jorma Pikkarainen

Jarno Soisalo

Aluehallintovirastojen julkaisuja 270/2024

ISSN 2343-3132

ISBN 978-952-5900-83-5

Painopaikka

2024

Tekijät Jorma Pikkarainen Jarno Soisalo		Julkaisuaika 30.10.2024	
		Toimeksiantaja(t) -	
		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi Pelastustoimen palvelut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella 2023			
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 on puutteita. Turvallisuusviestinnälle alueella asetetut määrälliset tavoitteet on saavutettu, mutta tilaisuuksilla saavutetun väestön määrä on ollut valtakunnallista keskiarvoa matalampi. Valvontatehtävien määrällisiä tavoitteita ei saavutettu vuonna 2023. Suunnitellusta valvonnasta toteutui 87 %. Asuin- ja vapaa-ajan rakennusten valvonnan saatavuus oli heikkoa eikä paloturvallisuuden itsearviointia toteutettu ollenkaan vuonna 2023. Pelastuslain (379/2011) 41 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä on lisäksi edelleen kehitettävää. Pelastustoiminnan toteutuneet toimintavalmiusajat eivät kaikilta osin vastaa riskinarvion perusteella asetettuja vähimmäistavoitteita. Yhtäjaksoisia puutteita, ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan vähimmäistavoitteiden toteutumisessa, oli kahdeksassa riskiruohtossa vuosina 2020–2023. Sopimushenkilöstön saatavuus harva-alueille haastaa palvelutuotantoa. Myös ulkoisten pelastussuunnitelmien ja harjoitusten saatavuudessa oli puutteita vuonna 2023. Keskeisin syy tähän oli UPS-prosessin keskitetyn ohjauksen kehittäminen sekä ulkoisten pelastussuunnitelmien ja UPS-harjoitusten sisällöllinen yhtenäistäminen. Pelastustoimella on pääosin kattava väestönsuojelun suunnitelmien kokonaisuus. Pelastustoimen tulee kiinnittää huomiota riittävän väestönsuojelun varautumiseen tarvittavan henkilöresurssin ja henkilövarausten varmistamiseksi. Hyvinvointialueen säästöt ja pelastuslaitoksen riittämätön rahoitus aiheuttavat ongelmia palvelutuotantoon, investointeihin ja toiminnan kehittämiseen.			
Asiasanat Pelastustoimi Asiantuntija-arvio Palvelutaso Hyvinvointialue			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5900-83-5
Kokonaissivumäärä 63		Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisija Pohjois-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 270/2024

Sammanställd av Jorma Pikkarainen Jarno Soisalo		Utgivningsdatum 30.10.2024	
		Uppdragsgivare -	
		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikationens titel Räddningsväsendets tjänster i Norra Österbottens välfärdsområde 2023			
Referat Enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) har regionförvaltningsverket till uppgift att årligen utarbeta en expertbedömning av ordnandet av räddningsväsendet nationellt 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. De kvantitativa målen för säkerhetskommunikationen i området har uppnåtts, men antalet invånare som nåtts genom evenemangen har varit lägre än det nationella genomsnittet. De kvantitativa målen för tillsynsuppgifterna uppnåddes inte 2023. Av den planerade tillsynen genomfördes 87 procent. Tillgången till tillsyn över bostads- och fritidsbyggnader var svag och ingen självutvärdering av brandsäkerheten genomfördes 2023. Det finns fortfarande utrymme för utveckling i anmälningsförfarandet enligt 41 § i räddningslagen (379/2011). 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 åtta riskrutor 2020–2023. Tillgången till avtalspersonal i glesbygden är en utmaning för tjänsteproduktionen. År 2023 fanns det också brister i tillgången till externa räddningsplaner och övningar. Den viktigaste orsaken till detta var utvecklingen av den centraliserade styrningen av UPS-processen samt harmoniseringen av innehållet i de externa räddningsplanerna och UPS-övningarna. Räddningsväsendet har i regel en omfattande helhet av befolkningsskyddsplaner. Räddningsväsendet bör fästa uppmärksamhet vid en tillräcklig beredskap för befolkningsskyddet för att säkerställa de personalresurser och personreserveringar som behövs. Välfärdsområdets besparingar och räddningsverkets otillräckliga finansiering orsakar problem i tjänsteproduktionen, investeringarna och utvecklingen av verksamheten.			
Ämnesord Räddningsväsendet Expertbedömning Servicenivå Välfärdsområde			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5900-83-5
Sidantal 63	Språk Finska		Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Norra Finland		Tryckeri -	

Sisällysluettelo

1	Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut	7
2	Pelastustoiminnan palvelut	17
3	Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta	38
4	Väestönsuojelun palvelut	42
5	Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve	49
6	Pelastustoimen investointien tarve ja vaikutukset	58
7	Menetelmät ja laatuseloste	60
8	Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto	62

Lukijalle

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

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

Vastuu pelastustoimen järjestämisestä on vuoden 2023 alusta alkaen 21 hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla. Vuonna 2024 laadituissa arvioissa tarkastellaan pelastustoimen palveluja hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden tiedoilla. Arvioinnin sisältö 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 jäsenneltyä 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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastuslaitoksen ohjauksen, neuvonnan ja turvallisuusviestinnän tavoitteet ovat onnettomuuksien määrän ja onnettomuusvahinkojen vähentäminen yhteistyössä kiinteistönomistajien, toiminnanharjoittajien, tapahtumajärjestäjien sekä yhteisöjen, järjestöjen ja yksittäisten henkilöiden kanssa. Ohjaus ja neuvonta sisältyy pelastuslaitoksen perustyöhön, niin valvontatehtävissä, turvallisuusviestinnässä kuin pelastustoiminnassa. Pelastuslaitos ylläpitää neuvontatehtävää varten päivystävä palotarkastaja -palvelua.

Turvallisuusviestinnän toteutus perustuu turvallisuusviestintäsuunnitelmaan. Turvallisuusviestinnän määrällinen kokonaistavoite on saavuttaa vähintään 10 % alueen väestömäärästä. Toteutumisen tasoa ja kohdentumista seurataan Pronto-tilastoinnin avulla. Neuvonta-, ohjaus- ja turvallisuusviestintäpalveluiden on koettu ylläpitävän ja edistävän pelastuslain velvoitteita ja tarkoitusta.

Turvallisuusviestinnällä tavoitettiin noin 46 500 henkilöä eli 11,2 % väestöstä vuonna 2023. Tapahtumien keskimääräinen osallistujamäärä oli noin 85 henkilöä. Turvallisuusviestinnän tapahtumat kohdentuivat noin 75 %:sti turvallisuusviestintäsuunnitelman mukaisiin kohderyhmiin. Turvallisuusviestinnän määrällisissä toteumissa on havaittu kuntakohtaisia eroja, joita on tarkoitus korjata

tulevina vuosina. Sosiaalisen median käyttö turvallisuusviestinnässä viivästyi hyvinvointialuemuutoksen takia.

Muu tieto

Aluehallintoviraston tarkastelemien Pronon tilastojen mukaan vuonna 2023 Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen turvallisuusviestintätilaisuuksiin osallistui 11 % alueen väestöstä, eli noin 46 777 henkilöä. Valtakunnallinen keskiarvo oli 13 % alueen väestöstä. Turvallisuusviestintä on jaettu tässä tarkastelussa valistuskampanjoihin, messuihin ja muihin yleisötilaisuuksiin, turvallisuusneuvontaan sekä turvallisuuskoulutuksiin. Sosiaalisen median viestinnän laajuudesta tai tavoitettavuudesta ei ole tietoa.¹ (Taulukko 1)

Tau lukko 1. Turvallisuusviestinnän toteuma Pohjois-Pohjanmaalla vuonna 2023 ².

Turvallisuusviestintä Pohjois-Pohjanmaa		Valtakunnallinen keskiarvo
Tilaisuuksien lukumäärä	547 kpl (1,3 kpl/1000 asukasta)	365 kpl (1,5 kpl/1000 asukasta)
Osallistujia väkiluvusta	11 % (46 777 hlöä)	13 %
Osallistujien jakautuminen toteutustavoittain		
Valistuskampanja	21 %	12 %
Messut tai muu yleisötilaisuus	30 %	59 %
Turvallisuusneuvonta	23 %	7 %
Turvallisuuskoulutus	26 %	22 %

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä 29.5.2024 tuli esille, että onnettomuuksien ehkäisyyn ollaan ottamassa käyttöön chat-palvelua. Tämän odotetaan helpottavan onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevien työkuormaa.³

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Ohjauksen ja neuvonnan saatavuus on ollut riittävää. Palvelua on annettu päivystävä palotarkastaja -palveluna sekä muun virkatyön ohessa mahdollisuuksien mukaan. Turvallisuusviestintätilaisuuksilla saavutetun väestön määrä on ollut valtakunnallista keskiarvoa matalampi, mutta alueella asetettu tavoite on

¹ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 23.4.2024.

² Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 23.4.2024.

³ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

saavutettu (>10 %). Turvallisuusviestintä on jakautunut hyvin tasaisesti eri toteutustapojen välille ja ne kohdentuvat 75 %:sti turvallisuussuunnitelman mukaisiin kohderyhmiin. Ohjauksen, neuvonnan ja turvallisuusviestinnän palveluissa ei ole tunnistettu merkittäviä kehitystarpeita.

1.2 Palontutkinta

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palontutkinnan tavoitteet ovat samat kuin palvelun lakisääteiset tavoitteet pelastuslain (379/2011) 41 §:ssä. II-tason tutkintakynnyksenä on ollut vakava henkilövahinko, yli 20 000 euron omaisuusvahinko (palvelutasopäätöksessä 2024–2025 II-tason tutkintakynnykseksi on päätetty yli 50 000 €), valtakunnallinen tutkintateema tai muu erityinen tutkinnallinen syy. Palontutkinnasta vastaa I-tason tutkinnoissa pelastustoiminnan johtajat. II- ja III-tason tutkintoja varten on seitsemän koulutettua palontutkijaa. Tehtävä on oman toiminnan ohella suoritettavaa. Resurssi on jäänyt tavoitellusta.

Poliisin tutkinnassa olleiden tulipalojen osalta on tutkinta toteutettu yhteistyössä. Niiden tulipalojen määrä, joissa syttymissyötä ei voitu arvioida, on ollut noin 9 % kaikista tulipaloista.

Palontutkinnan palvelu on tuottanut tilastotietoa tulipalojen syistä ja seurauksista, jota on hyödynnetty onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen suunnittelussa. Palvelutarpeen ja palvelun resursoinnin arvioidaan säilyvän nykytasolla. Palontutkinnan palvelun kehittämiseen ei kyetä oman toimen ohella toteutettavalla työllä, vaan sitä varten tulisi kohdentaa varsinaista työaika.

Muu tieto

Pronton tilastojen mukaan vakavia henkilövahinkoja tai yli 200 000 euron omaisuusvahinkoja aiheuttaneista paloista suoritettiin II- tai III-tason palontutkinta 67 %:ssa paloista. Valtakunnallinen keskiarvo oli 67 % vuonna 2023. Kaikkia tulipaloja yhteensä on tapahtunut pelastuslaitoksen alueella 862 kpl, näistä 9 %:ssa syttymissyötä ei voitu arvioida. Koko maassa syttymissyöltään epäselväksi jäi 12 % kaikista tulipaloista.⁴

Vuonna 2023 tapahtuneista tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutetuista paloista tehtiin ilmoitus toimenpiderekisterin kirjausten mukaan 53 %:ssa. (Vuonna 2022 ilmoituksia tehtiin 36 %:ssa paloista.)⁵

⁴ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 23.4.2024.

⁵ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 16.5.2024.

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Palontutkinnan palvelutarve on selkeä ja sen arvioidaan säilyvän jatkossa samankaltaisena. II- ja III-tason palontutkijoiden resurssi on jäänyt heikommaksi kuin tavoitteeksi on asetettu. Vakavia henkilö- tai omaisuusvahinkoja aiheuttaneita tulipaloja on tutkittu II- tai III-tason tutkintana kahdessa kolmasosassa tapauksista. Käytössä olleella resurssilla saatu tulos on hyvin kohtuullinen. Kaikkien tulipalojen syttymisissä saatiin selville useammin kuin keskimäärin koko maassa.

Palontutkinnan palvelut II- ja III-tason tutkinnoissa toteutetaan täysin oman toiminnan ohella. Tämä ei mahdollista toiminnan kehittämistä ja henkilöstön osaamisen syventämistä tehtävään. Pelastuslaitoksen tulee varmistaa riittävä palontutkintaresurssi ja henkilöstön osaamiseen tulee panostaa.

Pelastuslain 41 §:n mukaisessa tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutetuista paloista ilmoittaminen parantui edellisestä vuodesta, mutta toiminnassa on edelleen kehitettävää.

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. Yhteistyötahona ovat lisäksi nuohoojat.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Yhteistyöllä onnettomuuksien ehkäisemiseksi on tarkoituksena mahdollistaa onnettomuuksien ehkäisy ja vaikeasti hallittavien uhkatekijöiden hallinta etenkin niissä asioissa, joihin pelastusviranomainen ei voi oman lainsäädäntönsä puitteissa suoraan vaikuttaa. Yhteistyön tarkoituksena on myös laajentaa onnettomuuksien ehkäisyn keinovalikoimaa ja lisätä onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuutta.

Yhteistyö on toteutunut pääosin palvelutasopäätöksen tavoitteiden mukaisesti ja käytettävissä olleiden resurssien mahdollistamalla tavalla. Yhteistyötä kuvaa lähes päivittäinen vuorovaikutus eri yhteistyötahojen kanssa sekä lähes tuhat lausuntoa, joita vuoden 2023 aikana annettiin erilaisista hankkeista. Lausunnot koostuvat asioista, jotka koskevat maankäyttöä, rakentamista, palotekniikkaa, ympäristön vaikutuksen arviointien hankkeita ja kemikaaleja.

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Onnettomuuksien ehkäisyn yhteistyön toimintamuodot ovat vakiintuneet ja pelastuslaitos on aktiivinen toimija yhteistyössä edistäen alueen turvallisuustyötä. Yhteistyön osalta ei ole tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

1.4 Onnettomuuskehityksen seuranta

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palvelutasopäätöksen 2023 mukaisesti pelastuslaitoksen palvelutuotannon perustana olevaa riskianalytiikkaa sekä toimintaympäristön ja onnettomuuskehityksen seuranta (pelastuslaki 43 §) tehdään pelastuslaitoksen TKIO-palveluissa. Toimintaa varten on varattu yksi henkilötyövuosi. Seurannassa hyödynnetään keskeisesti Pronto-aineistoja, joita poimitaan seurantaan ja raportointiin ajantasaisesti. Käytössä on erilaiset raportointijärjestelmät ja paikkatieto-ohjelmat. Toimintaympäristön tarkastelua ja onnettomuuskehityksen tulevaa kehitystä arvioidaan lisäksi hyödyntämällä yhteistyöfoorumien tietoa.

Onnettomuuskehityksen seurannan perusteella johtopäätöksiä ja palveluohjausta tekevät TKIO-henkilöstö sekä palvelualue- ja vastuualuepäälliköt.

Onnettomuuskehityksen seurannan analysoituja tietoja hyödynnetään turvallisuusviestinnän aineistoissa sekä valvonnan suunnittelussa. Seurannasta saatuja havaintoja käytetään myös koulutusaineistojen laatimisessa ja muussa ajankohtaisviestinnässä. Perusteellisempi onnettomuuskehityksen ja palonsyiden arviointi sekä riskienhallintakeinojen pohdinta toteutetaan riskianalyysityön yhteydessä.

Muu tieto

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä pelastuslaitos kertoi tekevänsä raportin palveluiden toteumasta hyvinvointialueelle kuukausittain. Tilastojen visualisointiin käytetään Power BI -työkalua. Laadittaessa raportteja ja visualisointeja hyvinvointialueelle, saadaan samalla materiaalia onnettomuuskehityksen seurantaan.⁶

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Pelastuslaitos seuraa säännöllisesti onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehitystä. Onnettomuuskehityksen seuranta ja niistä tehtävät johtopäätökset huomioidaan palvelujen toteutuksessa ja suunnittelussa. Lisäksi toimintaympäristön tarkastelua ja onnettomuuskehityksen tulevan kehityksen arviointia toteutetaan eri yhteistyöfoorumeissa. Onnettomuuskehityksen seurannan osalta ei ole tunnistettu merkittäviä kehittämistarpeita.

Aluehallintovirasto pääsi tutustumaan pelastuslaitoksen onnettomuuskehityksen seurantaan rakentamaan järjestelmään valvontakäynnillä. Järjestelmää voidaan pitää esimerkillisenä toteuman seurantaan. Kehitystä kaipaava järjestelmän

⁶ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

laajentaminen onnettomuuksia yms. ennakoiivaksi. Tämän tosin kerrottiin olevan jo työn alla.

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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ei ole sopinut vuonna 2023 onnettomuuksien ehkäisyyn ja valvontaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta yhteistoiminnassa hyvinvointialueiden kesken. Jos yhteistoiminnasta sopimiseen päädytään, sopimukseen sisällytetään yhteistoiminnassa tuotettavan palvelun toteutumisen valvonta.

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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastustoimelle kuuluvan valvonnan tavoitteeksi on asetettu onnettomuuksien määrän ja onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen vähentäminen yhteistyössä kiinteistönomistajien, toiminnanharjoittajien ja tapahtumajärjestäjien kanssa. Valvontaa toteutetaan pääasiassa määrävälein tehtävänä valvontana. Lisäksi valvontaa toteutetaan epäsäännöllisenä valvontana, joka perustuu asian vireille tuloon tai muuhun erityiseen valvontatarpeeseen. Valvontatyö suunnitellaan tarkemmin vuosittaisessa valvontasuunnitelmassa.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan valvontatyön määrävälein tehtävän valvonnan toteuma oli 89 % valvontasuunnitelmassa suunnitellusta määrästä (noin 1 550 kpl toteutettua valvontakohdetta ja noin 1 750 kpl suunniteltua valvontakohdetta). Määrävälein toteutettavassa valvonnassa on ilmennyt kuntakohtaisia eroja, joita pyritään korjaamaan tulevina vuosina. Valvonnan toteumaa rasitti hyvinvointialueuudistuksen siirtymävaiheesta aiheutunut resurssipula sekä osin hyvinvointialueen vaikea taloudellinen tilanne. Resurssipula korjaantui paremmaksi vuoden 2023 loppua kohden.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan muita kuin määrävälein tehtävän valvonnan suoritteita kertyi yli 2 200 kpl. Näitä olivat muun muassa jälkipalotarkastukset, käyttöönottotarkastukset ja ylimääräiset palotarkastukset (mm. paloriski-

ilmoituksiin liittyen) sekä päätökset (mm. päätökset ilotulitusilmoituksista, erikoistehosteilmoituksista, kemikaali-ilmoituksista) ja lausunnot. Valvontatyön todetaan olleen kohtalaisen toimivaa. Koko pelastustoimialueen yhteinen valvontasovellus (Merlot) saatiin käyttöön kesällä 2023, siihen saakka käytössä oli kaksi eri järjestelmää.

Valvonnalla on kyetty vaikuttamaan kokonaisvaltaisesti onnettomuuksien ehkäisyyn, mukaan lukien palonilmaisuun, onnettomuustilanteen tiedottamiseen, alkusammutusvalmiuteen, rakenteelliseen paloturvallisuuteen, poistumisturvallisuuteen ja pelastuslaitoksen toimintamahdollisuuksiin. Vastaavalla tavalla vaikutetaan myös muun muassa öljyvahinkojen ja vaarallisten aineiden onnettomuuksien asianmukaiseen ehkäisyyn ja torjuntaan.

Muu tieto

Aluehallintoviraston tarkastelemien Pronto-tilastojen mukaan vuonna 2023 suunnitelluista muiden kuin asuin- ja vapaa-ajan asuinrakennusten tarkastuksista tehtiin 87 %. Tarkastuksia toteutui eniten kokoontumistiloihin, joista tarkastettiin 96 %. Vähiten tarkastuksia toteutui maatalousrakennuksiin, joista tarkastettiin 60 %. Paloturvallisuuden itsearviointia ei toteutettu vuonna 2023. Palotarkastuksia toteutettiin yhteensä 6 kappaletta 1 000 alueen asukasta kohden (valtakunnallinen keskiarvo oli 7 kappaletta 1 000 asukasta kohden). Muita kuin määrävälein tehtävän valvonnan suoritteita tehtiin noin 1 100 kappaletta.⁷ (Taulukko 2)

⁷ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 4.6.2024.

Taulukko 2. Palotarkastusten toteuma Pohjois-Pohjanmaalla vuonna 2023 ⁸.

Palotarkastukset Pohjois-Pohjanmaa	
Valvottavia A1-A6 kohteita alueella yhteensä	7623 kpl
Suunnitellut A1-A6 kohteiden tarkastukset vuodelle 2023	1776 kpl
Suunnitellut A1-A6 tarkastukset/kohteiden määrä (*valtakunnallinen keskiarvo)	23 % (26 %)
Toteutuneet määräaikaisten A1-A6 tarkastukset suhteessa suunniteltuihin (lukumäärä)	87 % (1545 kpl)
A1 Ympärivuorokautisessa käytössä olevat kohteet	88 % (256 kpl)
A2 Opetusrakennukset ja päiväkodit	92 % (210 kpl)
A3 Kokoon-tumis- ja liiketilat	96 % (290 kpl)
A4 Teollisuus- ja varastorakennukset	89 % (306 kpl)
A5 Maatalousrakennukset	60 % (156 kpl)
A6 Muut rakennukset ja kohteet	92 % (325 kpl)
Palotarkastuksia yhteensä/1000 asukasta (*valtakunnallinen keskiarvo)	6 kpl (7 kpl)
Asuin- ja vapaa-ajan asuinrakennusten palotarkastukset yhteensä	2 kpl
Asuin- ja vapaa-ajan asuinrakennusten palotarkastukset yhteensä/1000 asukasta (*valtakunnallinen keskiarvo)	0,005 kpl (1,1 kpl)
Yleisötilaisuuksien palotarkastukset	38 kpl

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä pelastuslaitokselta kerrottiin, että viimeisimmän Pron-ton tilastohaun perusteella valvonnan toteuma oli 87 % vuodelta 2023. Valvonnan toteumaan on vaikuttanut resurssien vähyys. Resurssien kerrottiin vähenevän entisestään tulevina vuosina. Valvonnan toteumiin on ollut vaikutusta myös kahdesta eri järjestelmästä poimituilla tiedoilla. Toteumaprosenttien odotetaan parantuvan jatkossa yhtenäisen valvontasovelluksen (Merlot) myötä.⁹

Valvontakäynnillä tuli myös esille, että paloturvallisuuden itsearviointia on kehitetty kohti etävalvontaa. Jatkossa paloturvallisuuden itsearviointia on tarkoituksena toteuttaa Webropol-sovellusta apuna käyttäen.¹⁰

⁸ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 4.6.2024.

⁹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

¹⁰ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Valvonnan palvelutarve on selkeä ja valvonta perustuu vuosittain laadittuun valvontasuunnitelmaan. Valvontatehtävien määrällisiä tavoitteita ei saavutettu resurssipuutteiden takia. Lisäksi asuin- ja vapaa-ajan rakennusten valvontaa ei toteutettu ollenkaan vuonna 2023. Keskeisenä kehittämistarpeena on valvontatehtäviin varatun resurssin saattaminen riittävälle tasolle, valvonnan riskiperustaisuuden kehittäminen ja arvioida, kuinka käytössä olevilla valvontakeinoilla saavutetaan asetetut tavoitteet.

Aluehallintoviraston tarkastelun mukaan pelastustoimen täyttämät tiedot Prontossa eroavat valvontasuunnitelmaan täytetyistä valvontatehtävien lukumääristä. Kirjauksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta kyseisiä ristiriitaisuuksia ei jatkossa esiinny.

1.7 Valmiustarkastukset

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palvelutasopäätökseen 2023 tai valvontasuunnitelmaan 2023 ei ole kirjattu tavoitteita valmiustarkastustoiminnalle. Erillisiä valmiustarkastuksia ei ole toteutettu. Pelastuslain 84 §:n tarkoittamat valmiustarkastukset (lähinnä suuronnettomuuksiin varautuminen) on sisällytetty tarvittaessa ja tarpeellisilta osin pelastuslain 79 §:n perusteella tehtävään valvontaan.

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Erillisille valmiustarkastuksille ei ole tunnistettu tarvetta. Asioita on valvottu muun valvontatoiminnan yhteydessä.

Aluehallintoviraston arvio onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta:

Ohjauksen ja neuvonnan saatavuus on ollut riittävää.

Turvallisuusviestintätilaisuuksilla saavutettujen ihmisten määrä on ollut valtakunnallista keskiarvoa matalampi (11 % alueen väestöstä). Turvallisuusviestintä on jakautunut hyvin tasaisesti eri toteutustapoihin.

Palontutkinnan palvelutarve on selkeä ja sen arvioidaan säilyvän jatkossa samankaltaisena. Vakavia henkilö- tai omaisuusvahinkoja aiheuttaneita tulipaloja on tutkittu II- tai III-tason tutkintana kahdessa kolmasosassa tapauksista. Pelastuslaitoksen tulee varmistaa riittävä palontutkintaresurssi ja henkilöstön osaamiseen tulee panostaa.

Pelastuslain 41 §:n mukaisessa tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutetuista paloista ilmoittamisessa on edelleen kehitettävää.

Onnettomuuskehityksen seurantaan rakennettua työkalua voidaan pitää esimerkillisenä. Pienellä kehitystyöllä siitä saadaan koko pelastustoimea palveleva kokonaisuus.

Valvontatehtävien määrällisiä tavoitteita ei saavutettu resurssipuutteiden takia. Suunnitellusta valvonnasta toteutui 87 %. Asuin- ja vapaa-ajan rakennusten valvontaa ei toteutettu ollenkaan vuonna 2023. Keskeisenä kehittämistarpeena on valvontatehtäviin varatun resurssin saattaminen riittävälle tasolle, valvonnan riskiperustaisuuden kehittäminen ja arvioida, kuinka käytössä olevilla valvontakeinoilla saavutetaan asetetut tavoitteet.

Onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen merkittävin kehittämistarve on henkilöresurssin varmistaminen palvelujen edellyttämälle tasolle.

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.

Kiinteiden väestöhälyttimien teoreettisella kuuluvuusalueella asuu noin 36 % pelastustoimialueen väestöstä. Kuuluvuuden tosiasiallista toteutumista ei ole kaikilta osin varmistettu.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastustoimialueella on noin 70 kiinteästi asennettua ja etä- ja paikalliskäytettävää akku- tai varavoimavarmennettua väestöhälytintä. Väestöhälyttimet ovat elektronisia hälyttimiä mahdollistaen myös puheviestien antamisen. Kiinteästi asennettavia väestöhälyttimiä asennetaan ja ylläpidetään merkittävimmissä kuntataajamissa sekä erityisten riskikohteiden (ns. kemikaalikohteet) läheisyydessä. Varoittamiseen on lisäksi muutamia siirrettäviä ja alueellisesti sijoitettuja väestöhälyttimiä sekä hälytysajoneuvojen kuulutuslaitteistot. Pelastuslaitoksella on osaltaan jatkuva valmius vaaratiedotteiden antamiseen.

Uusissa väestöhälytinhankinnoissa keskitytään elektronisiin hälyttimiin. Samalla seurataan aktiivisesti mobiililaitteita hyödyntävää varoitusjärjestelmien kehitystyötä. Kehittämisessä ja investointipäätöksissä huomioidaan myös vaikea maailmanpoliittinen tilanne, kuten Venäjän käymä hyökkäyssota Ukrainassa ja sen eskalaatioiden vaara.

Muu tieto

Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimi on hakenut Palosuojelurahastolta avustusta kahdeksan uuden väestönhälyttimen hankkimiseksi vuosien 2024–2025 aikana. Väestönhälyttimillä on tarkoitus korvata teknisiltä ominaisuuksiltaan vanhentuneita tai käyttöikänsä päässä olevia väestöhälyttimiä. Osa sijoitetaan

merkittäville katvealueille suhteessa olemassa oleviin väestöhälyttimiin pääasiassa Oulun kaupungin alueella.¹¹

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimi on kirjannut Palosuojelurahaston avustushakemukseensa, että väestöhälyttimien kokonaiskattavuuden tavoitteena on vähintään 55 prosenttia alueen väestöstä. Hankittavilla väestöhälyttimillä nykyistä noin 36 prosentin kattavuutta teoreettisella kuuluvuusalueella asuvasta väestöstä saadaan nostettua hieman, mutta ei todennäköisesti vielä riittävästi. Pelastustoimen tulee panostaa väestöhälytinverkoston kattavuuteen tulevana vuosina huomioiden mahdollinen kasvukeskusten ja teollisuuden laajentuminen uusille alueille sekä mahdolliseen sotilaalliseen voimankäyttöön liittyvät uhkat.

Pelastustoimella ei ole varsinaista suunnitelmaa väestön varoittamisen varalle.¹² Tarkalla suunnitelmalla voitaisiin kohdentaa kiinteiden väestöhälyttimien asentamista oikeilla paikoille, millä on suora vaikutus kuuluvuusalueen laajuuteen.

2.2 Pelastustoiminta

Pelastustoiminnan toimintavalmius tulee olla toimintaympäristön riskeihin nähden riittävä. Pelastustoiminnan toimintavalmius muodostuu pelastusmuodostelmien toimintavalmiusajasta ja niiden suorituskyvystä. Kiireellisissä pelastustehtävissä onnistumiseen vaikuttaa se, kuinka nopeasti onnettomuuspaikalle saadaan tehtävällä tarvittava suorituskykyinen pelastusmuodostelma.

2.2.1 Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika

Vaatimukset toimintavalmiudelle

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa¹³ Suomi on jaettu 1 x 1 kilometrin kokoisiksi ruuduiksi. Ruudut on luokiteltu neljään riskiluokkaan (I–IV) sen perusteella, kuinka todennäköisiä pelastustoimen kiireelliset tehtävät ovat ruudun alueella. Kullekin riskiluokalle on asetettu enimmäisaika, jossa ruudut tulee tavoittaa. Vähimmäistavoitteena on, että kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen vähintään 50 %:ssa tehtävistä.

¹¹ Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen avustushakemus väestöhälyttimien hankkimiseksi 10.1.2024.

¹² Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

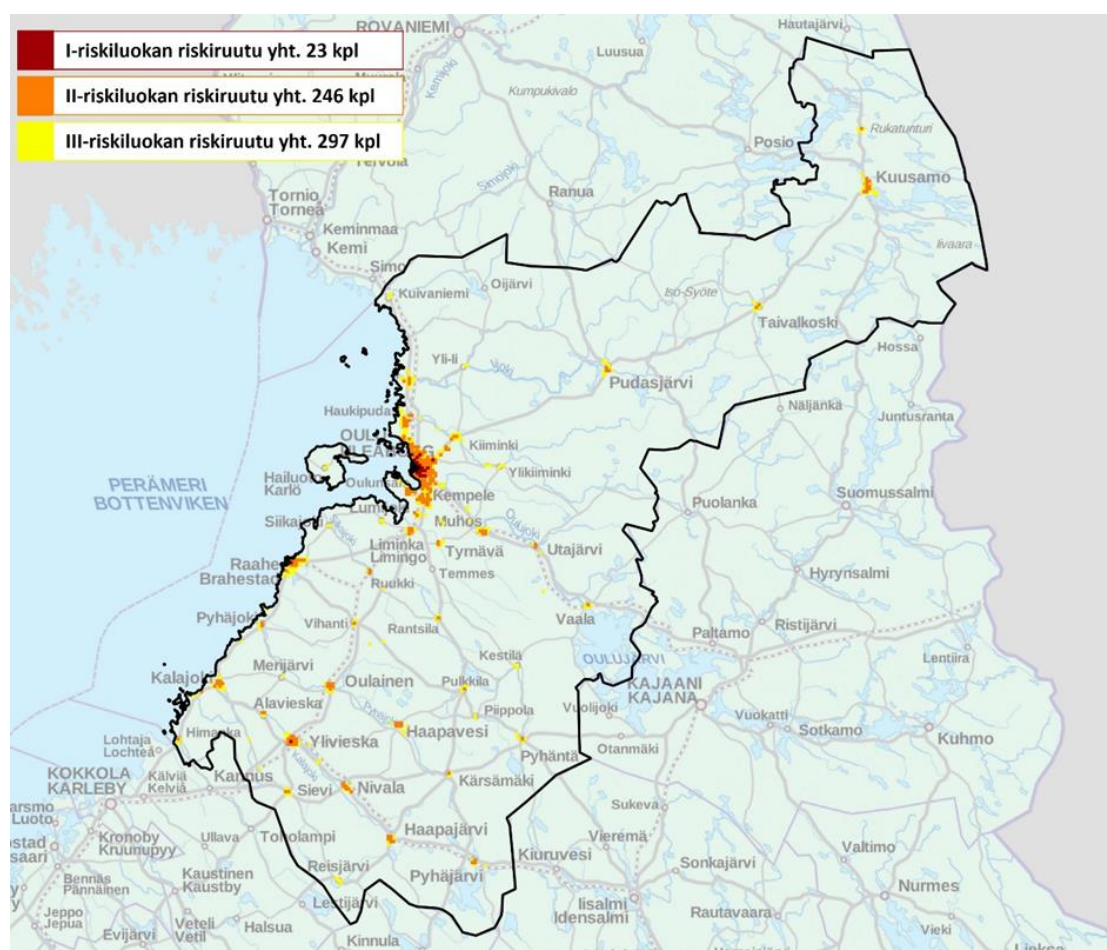
¹³ Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012).

Taulukko 3. 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 toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisesti (Kuva 1).



Kuva 1. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimialueen riskiruudut riskiluokittain vuonna 2023.

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 7 minuuttia 43 sekuntia vuonna 2023. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvo oli 8 minuuttia 22 sekuntia, joten toimintavalmiusaika on parantunut.¹⁴

Vuoden 2023 toteutuneen toimintavalmiusajan lisäksi aluehallintovirasto on selvittänyt oman aineistonsa avulla ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaa riskiruuduittain. Sellaisia niin sanottuja ongelmaruutuja, joissa toimintavalmiuden toteutuminen on jäänyt tavoitteesta neljänä edellisenä kalenterivuonna (2020–2023), oli Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella kahdeksan. Tarkasteltaessa vain niitä ruutuja, joissa tarkastelujaksolla on ollut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna, toimintavalmiusaikojen toteutumisessa on puutteita kahdessa ruudussa. (Taulukko 4)

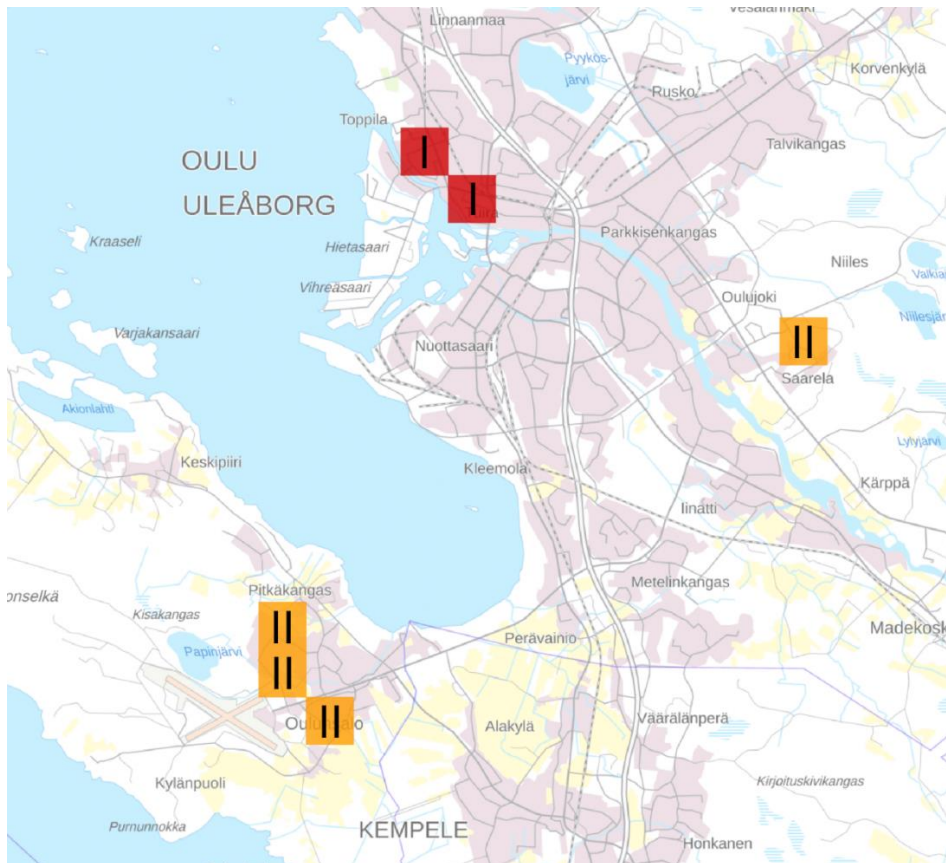
Taulukko 4. Kooste ensimmäisen yksikön ongelmaruuduista.

Riskiluokka	Ongelmaruutuja (kpl)	Ongelmaruudut, joissa min. 4 teht.
I	2	2
II	6	0
III	0	0
Yhteensä	8	2

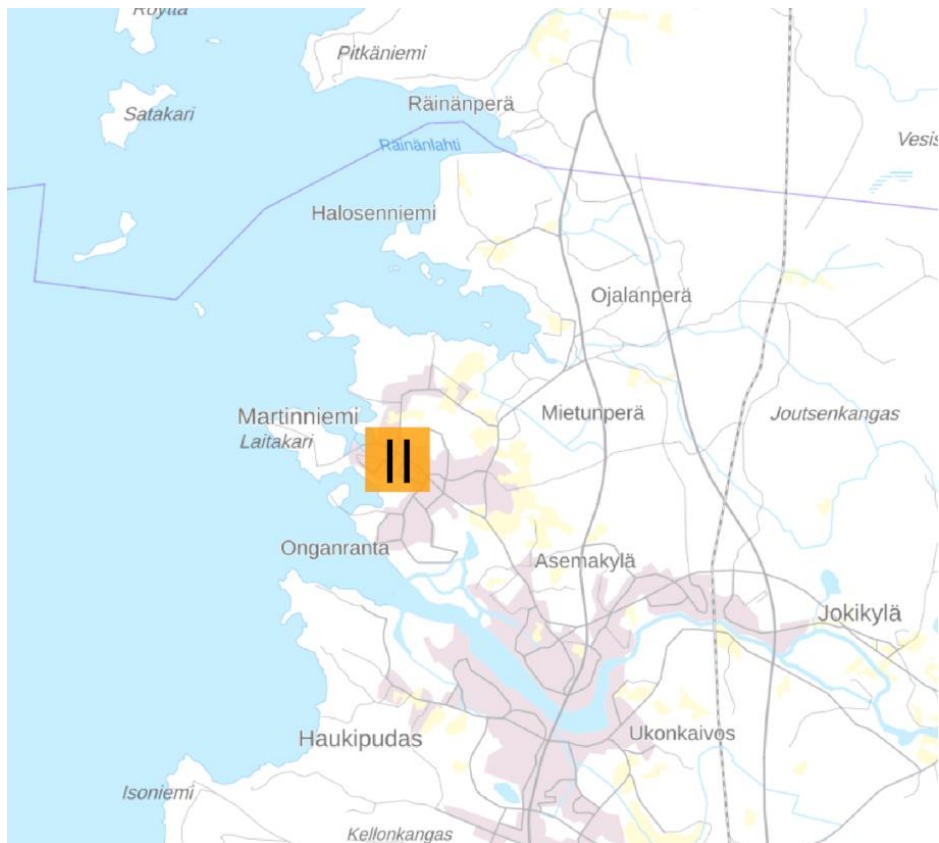
Haasteet ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat mahdollisesti lisääntymässä. Sellaisia ruutuja, joissa tavoitteita ei ole saavutettu kahtena edellisenä vuotena (2022 ja 2023) oli kaksi, kun huomioidaan vain sellaiset riskiruudut, joissa on tapahtunut vähintään neljä tehtävää jokaisena tarkasteluvuonna. Riskiruuduista toinen on I-riskiluokan ja toinen II-riskiluokan riskiruutu. Ilman kehittäviä toimenpiteitä näistäkin riskiruuduista on todennäköisesti tulossa ongelmaruutuja. Hyvinvointialueen selvityksessä esitetyt toimenpiteet saattavat lyhentää toimintavalmiusaikoja, mutta näiden vaikutuksia ei voida vielä arvioida¹⁵.

¹⁴ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 23.4.2024.

¹⁵ Selvitys toimenpiteistä pelastustoiminnan palvelutasossa olevien epäkohtien korjaamiseksi, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen selvitys 6.6.2023.



Kuva 2. Riskiluokkien I ja II ongelmavuodet, Oulu.



Kuva 3. Riskiluokan II ongelmavuodet, Martinniemi, Oulu.



Kuva 4. Riskiluokan II ongelmavuoto, Haapavesi.

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 11 minuuttia 7 sekuntia vuonna 2023. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvo oli 12 minuuttia 37 sekuntia, joten toimintavalmiusaika on parantunut huomattavasti.¹⁶

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.

¹⁶ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 23.4.2024.

Pelastusjoukkueen toteutuneen toimintavalmiusajan mediaani alueella oli 16 minuuttia 5 sekuntia vuonna 2023. Edellisten kolmen vuoden aikojen keskiarvo oli 16 minuuttia 28 sekuntia, joten toimintavalmiusaika on hieman parantunut.¹⁷

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastustoimialue on laaja ja välimatkat ovat pitkiä. Alueen ominaisuuksissa korostuvat muun muassa länsiosien ja Pudasjärven suuri tulvaherkkyys sekä alueen keskimääräistä suurempi maastopaloissa palanut pinta-ala, jota ilmastonmuutoksen arvioidaan lisäävän entisestään. Rakentamisessa jatkuu korkean rakentamisen trendi, jonka lisäksi tuuli- ja aurinkovoiman tuotanto kasvaa voimakkaasti.

Haasteista huolimatta ensimmäisen yksikön, pelastustoiminnan ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikatavoitteet ovat parantuneet vuonna 2023 verrattessa aikaa vuosien 2020–2022 keskiarvoon. Positiivista kehitystä selittää varallaoloa korvaava jatkuva päivystys ja uusi paloasema Oulussa (Linnanmaa). Varallaolon loppuminen on yleisesti heikentänyt TVA-mediaania alueilla, joissa päivystystä ei ole.

Pelastuslaitoksella on paloasemia (noin 7/46 kpl), joissa haasteena on sopimushenkilöstön lähtövarmuus ja -vahvuus. Laajempaan lähes koko sopimushenkilöstöä koskevana haasteena on puutteet toimintakykyvaatimusten toteutumisessa. Tämä asettaa merkittäviä rajoitteita muun muassa savusukellus- ja pintapelastustehtävien suorittamiseen sekä yleisesti onnettomuuden vaara-alueella toimimiseen.

TVA-vaatimusten toteutumiseen liittyvässä kehittämisessä keskitytään toistaiseksi toteutuksen seurantaan sekä parhaillaan uusittavana olevan valtakunnallisen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen valmistumiseen. Ongelmaruutujen TVA-vaatimusten toteutumiseen pyritään vaikuttamaan yksittäisillä keinoilla, kuten lähtöviiveiden minimoimisella, hälytysajon optimoimisella sekä mahdollisuuksien mukaan myös läsnäoloa lisäämällä. Tehokkaan pelastustoiminnan toimintavalmiusaika koskevien ongelmien ei arvioida kasvavan, mikäli sopimushenkilöstön käyttöön perustuvaa toimintavalmiutta saadaan ylläpidettyä ja kehitettyä.

Oman haasteensa toimintaan aiheuttaa vaikea taloustilanne ja mahdollinen paloasemaverkon karsiminen.

Muu tieto

Aluehallintovirasto otti Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutason riittävyysvalvonnan erilliseen pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 18 §:n mukaiseen alueen pelastustoimen palvelutason valvontaan. Aluehallintovirasto valvoo toimintavalmiuden vähimmäistavoitteen saavuttamista erityisesti Oulun kaupungin alueella olevissa

¹⁷ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO. Tiedot haettu 23.4.2024.

I- ja II-riskiluokan riskiruuduissa. Mikäli ongelmat riskiruutujen tavoittamisessa eivät korjaannu hyvinvointialueen esittämien toimenpiteiden ja pelastustoimen toimintavalmiusohjeen päivityksen myötä, aluehallintovirasto tulee pelastustoimen järjestämislain 18 §:ssä säädetyllä tavalla velvoittamaan hyvinvointialueen pelastustoimen saattamaan palvelut laissa vaaditulle tasolle.¹⁸

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Aluehallintoviraston arvion mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen ensimmäisen yksikön, pelastustoiminnan ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusajat ovat pääosin riittävällä tasolla suhteessa alueen riskeihin ja pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen (SM 21/2012) ohjeistukseen. Mediaaniajat ovat parantuneet vuonna 2023 verratessa aikaa vuosien 2020–2022 keskiarvoon.

Alueen merkittävimmät puutteet ovat kahdessa I-riskiluokan ja kuudessa II-riskiluokan riskiruuduissa. Etenkin näiden riskiruutujen tavoittamisen parantamiseksi hyvinvointialueelta odotetaan toimenpiteitä tulevinä vuosina.

Hyvinvointialueen tiukentuvassa taloustilanteessa pelastustoimen tulee pyrkiä ylläpitämään ja kehittämään paloasemien henkilöstöresurssia, jotta saavutettu taso kyetään ylläpitämään. Erityisesti kehittämisessä tulee huomioida paloasemat, joilla ei ole jatkuvaa päivystystä.

2.2.2 Pelastustoiminnan valmius ja suorituskyky

Tulipalojen edellyttämä suorituskyky

Tulipaloihin liittyvällä suorituskyvyllä vastataan rakennuspaloihin, maastopaloihin ja muihin tulipaloihin.

Rakennuspalot voivat edellyttää savusukellusvalmiutta. 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.

Rakennuspalojen edellyttämä suorituskyky

Selvityksen mukaan pelastustoimen tavoitteena on, että välittömässä 24/7-valmiudessa olevien paloasemien pelastusryhmät (1+3) kykenevät aloittamaan savusukelluksen heti kohteeseen saavuttuaan huomioiden mm.

¹⁸ Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasossa olevat huomattavat epäkohdat. Valvonta-asia 12.9.2023. PSAVI/11373/2023.

suojaparivaatimukset. Osavahvuisten 24/7-paloasemien (alle 4 päätoimista + sopimushenkilöstö) tavoite on sama rajoittuen kuitenkin vähäriskisiin savusukellustehtäviin. Muilla paloasemilla pelastustoiminta toteutetaan käyttäen vaihtoehtoisia menetelmiä, jos savusukelluskykyä ei ole. Alueellista savusukelluskykyä varmennetaan hälytysvastesuunnittelulla.

Alueellisesti kattavan savusukellusvalmiuden ylläpitämistä rasittaa savusukellusta koskevat vaativat ja tiukat fyysisen toimintakyvyn vaatimukset, joita tiukennettiin entisestään SM:n uudella pelastussukellusohjeella. Kaikilla paloasemilla on kuitenkin savusukelluksessa tarvittavat varusteet. Kaikilla paloasemilla on pyritty ylläpitämään paineilmalaitteiden käyttötaitoa, joka mahdollistaa paineilmalaitetta hyödyntävän alkusammutustiedustelun ja sammuttamisen palavan tilan ulkopuolelta.

Palvelun kehittämisessä pyritään riskiperusteiseen ja alueellisesti luotettavaan savusukelluskykyyn, mutta samalla siirrytään myös vaihtoehtoisten sammutusmenetelmien käyttöön. Savusukellusta on vaikea korvata kokonaan vaihtoehtoisilla menetelmillä, mutta toimintakyvyn heikentyessä näin joudutaan menettelemään.

Maastopalojen edellyttämä suorituskkyky

Pohjois-Pohjanmaalla asukasmäärään suhteutettu maastopalojen määrä on hieman pienempi kuin Suomessa keskimäärin, mutta maastopaloissa palanut pinta-ala on selvästi suurempi. Vuonna 2023 maastopaloissa palanut pinta-ala oli Pohjois-Pohjanmaalla 0,86 ha, kun se muualla Suomessa oli 0,28 ha. Vastaavat pinta-alat viiden vuoden tarkastelujaksolla olivat Pohjois-Pohjanmaalla 1,64 ha ja muualla Suomessa 0,41 ha. Vuonna 2023 Pohjois-Pohjanmaalla pelastuslaitoksen yksiköitä hälytettiin maastopaloihin noin 130 kertaa.

Maastopalojen pinta-alassa näkyy pelastustoimialueen suuri pinta-ala. Etäällä taajamista tapahtuvien palojen havaitsemisviive ja pelastustoiminnan toimintavalmiusaika ovat pitkiä. Ensimmäisen yksikön TVA-mediaani on ollut I-III-riskiluokan alueen maastopaloissa noin 8 min ja IV-riskiluokan alueella lähes 20 min, kunnittain jopa yli 30 min.

Pohjois-Pohjanmaalla jokaisella paloasemalla on kyky sammuttaa maastopaloja. Maastopalojen riittävä resursointi ja paloissa tarvittavan erityiskaluston (mönkijät kärryineen, vesihuoltokalusto ym.) saatavuus on huomioitu hälytysvasteissa ja lisähälytyksissä. Maastopalojen torjuntakykyä on lisännyt EU-rahoitteiset HCP-yksiköt (High Capacity Pumping).

Riskianalyysissä 2023 on todettu tarve puuttua aiempaa painokkaammin ihmisen toiminnasta aiheutuvien maastopalojen määrään. Vuosien 2022–2023 aikana yli 70 % maastopaloista aiheutui ihmisen toiminnan seurauksena. Tähän pyritään puuttumaan mm. turvallisuusviestinnän, palontutkinnan ja pelastuslain 41 §:n mukaisen ilmoitusmenettelyn keinoin.

Muiden tulipalojen edellyttämä suorituskkyky

Jokaisella pelastuslaitoksen paloasemalla on toimintakunnoltaan luotettava sammutus- ja säiliöauto tai säiliöpaloauto varustuneen, jolloin paloasema kykenee suoriutumaan tehokkaasti uhkamallin osoittamista päivittäisistä

onnettomuuksista ja kahden paloaseman yhteistyönä yleensä myös keskisuurista onnettomuuksista. Keskisuurten ja sitä suurempien onnettomuustilanteiden edellyttämä erityiskalusto keskitetään onnettomuusriskien mukaisesti tai hälytetään usealta paloasemalta. Tämä luo perusvalmiuden toimia liikennevälinepaloissa ja muissa tulipaloissa.

Pelastuslaitos on varautunut kalustollisesti ja suunnitelmin kaikenlaisten tulipalojen sammuttamiseen. Valmius on osin paloasemien perusvalmiutta ja osin riskien mukaisesti keskitettyä valmiutta. Sammutusmenetelmien osalta haasteena on mm. sähköautojen palot, tuulivoimaloiden palot sekä tulollaan olevien akkuvarastojen palot. Em. kohteiden osalta seurataan mm. valtakunnallista sammutustekniikoiden kehitystä.

Vuoden 2023 aikana Pohjois-Pohjanmaalla pelastuslaitoksen yksiköitä hälytettiin onnettomuustyyppien liikennevälinepalo ja muu tulipalo paloihin yli 400 kertaa. Vaikeasti sammutettavista paloista aiheutuvaa riskiä pyritään vähentämään myös onnettomuuksien ehkäisyn keinoin.

CBRNE-onnettomuuksien suorituskyky

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.

Selvityksen mukaan vaarallisten aineiden torjuntavalmius järjestetään keskitetysti huomioiden kemikaaleista aiheutuvat riskitekijät. Alueellinen torjuntavalmius varmistetaan hälytysvastesuunnittelun avulla. Kemikaaliriskit huomioidaan lisäksi väestöhälyttimien hankinta- ja sijoitussuunnittelussa.

Varsinainen vaarallisten aineiden torjuntakyky (kaasutiiviitä kemikaalisuojapukuja ja erityisosaamista ja -kalustoa vaativat tehtävät) on järjestetty keskitetysti. Valmiuden painopistealueita ovat Oulu, Raahe ja Ylivieska sekä jossain määrin myös Haapajärvi. Keskitetty valmius varmistaa ja tuottaa alueellisen torjuntavalmiuden. Pelastustoimialueella on CBRNE-tilanteissa tarvittava tunnistus- ja mittauskyky.

Vaarallisten aineiden onnettomuuksia alueella on kirjattu vuosittain noin 20 kpl, mutta todelliset vaarallisten aineiden onnettomuudet ovat olleet harvinaisia. Tehtävät ovat painottuneet kemikaaliriskien osoittamille alueille (etenkin Oulun seudulle), joissa myös torjuntakyky on lähtökohtaisesti olemassa. Mainittavia ongelmia kemikaalitorjunnassa ei ole ollut. Nyt ja tulevaisuudessa seuranta painottuu erityisesti vihreään siirtymään liittyvän teollisuuden kehittymiseen.

Vesipelastamisen suorituskyyky

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.

Selvityksen mukaan pelastuslaitoksen vesisukellusvalmius keskitetään Linnanmaan paloasemalle, jossa pyritään ylläpitämään pelastussukellusohjeen mukaista jatkuvaa vesisukellusvalmiutta (taso 1). Tämän lisäksi kaikilla paloasemilla pyritään ylläpitämään valmiutta kiireellisten pintapelastustehtävien suorittamiseen. Tehtävässä käytettävä kalusto ja menetelmä määräytyvät paloasemakohtaisesti.

Vesisukellusvalmius sekä paloasemien pintapelastusvalmius pintapelastusvarusteiden ja -kaluston osalta ovat toteutuneet palvelutasopäätöksessä 2023 päätetyn mukaisesti. Merkittävänä haasteena toiminnassa on sopimushenkilöstön riittämätön toimintakyky (erityisesti uimataito) pintapelastustehtävien suorittamiseen. Vuoden 2024–2025 palvelutasopäätöksessä pintapelastusvalmiuden tavoitetta laskettiin siten, että tarvittava kyky olisi sopimushenkilöstön osalta ensimmäisellä kohteen tavoittavalla pelastusjoukkueella (ei enää kaikilla paloasemilla). Pintapelastuksessa siirrytään yhä enemmän veneen tms. välineen käyttöön uimisen sijasta.¹⁹

Pelastuslaitoksella oli vuoden 2023 aikana yhteensä noin 100 vesipelastuskyykyä vaatinutta tehtävää. Palvelutarpeen arvioidaan säilyvän ennallaan. Nykyohjeiden mukaista vesipelastusvalmiutta on erittäin vaikeaa toteuttaa sopimushenkilöstön toimesta. Palvelun kehittämisessä haetaan vaihtoehtoisia työmenetelmiä.

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnan suorituskyyky

Ympäristövahinkojen pelastustoiminnalla tarkoitetaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa.

Selvityksen mukaan pelastustoimen kalustollinen valmius pienten ajoneuvokemikaalivahinkojen ja niitä vastaavien muiden öljy- tai kemikaalivahinkojen torjuntaan on kohteen ensimmäisenä tavoittavalla pelastusryhmällä. Kalustollinen valmius edellä mainittua suurempiin vahinkoihin (vahingot 5000 litraan saakka) on kohteen ensimmäisenä tavoittavalla pelastusjoukkueella täydennettynä vastuualueen keskitetyllä torjuntakalustolla (YVT-peräkärä tai kontti). Näitä suurempien tilanteiden kalustollinen torjuntavalmius järjestetään keskitetysti vastuualueiden varastoista.

Palvelutasopäätöksen 2024–2025 mukaan ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden määrittämisessä tavoitellaan torjuntavalmiuden tasoa B.

¹⁹ Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2024–2025.

Alusöljyvahinkojen torjuntavalmiuden mitoittamisessa käytetään Ympäristövahinkojen torjuntastrategissa esitettyjä lähtökohtia.

Valmius öljy- ja ympäristövahinkojen torjuntaan on toteutunut pääosin palvelutasopäätöksen 2023 mukaisesti. Valmius on jakaantunut paikalliseen, paikallisesti tuettuun ja alueellisesti keskitettyyn valmiuteen. Pelastuslaitoksella on yleensä kyky aloittaa alusöljyvahingon torjunta, mutta kyky on mm. koulutetun henkilöstön vähäisen määrän vuoksi (meriliikenteessä tarvittavat pätevyyydet) hyvin rajallinen. Torjuntakyky ei nykyisellään vastaa tuhansien tai edes satojen kuutioiden öljyvahinkoja.

Merkittävin muutos YVT-kokonaisuuteen tapahtui HVA-uudistuksen aikaan, kun Öljysuojarahaston (ÖSRA) rahoitusmekanismin poistui pelastuslaitosten käytöstä. Tätä rahaa ei ole huomioitu mitenkään siirtyvässä rahoituksessa. Pelastuslaitoksen tiukka talouden raami ei mahdollista vastaavan summan kohdentamista YVT-valmiuden ylläpitämiseen, saati kehittämiseen.

Vuoden 2023 aikana sattui 210 pelastustoimen valmiutta vaatinutta öljyvahinkoa ja 24 vaarallisten aineiden onnettomuutta. Näiden torjuntatyössä ei esiintynyt mainittavia ongelmia. Merkittäviä merellisiä ympäristövahinkoja ei tapahtunut vuoden 2023 aikana.

Korkealta pelastamisen suorituskyky

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.

Selvityksen mukaan pelastuslaitoksen päätoimisen henkilöstön osalta PVAT 2-tason kyvykkyys pyritään saavuttamaan ensimmäisen pelastusryhmän toimesta ja PVAT 3-tason kyvykkyys koko pelastustoimialueella enintään tunnin kuluessa hätäilmoituksesta. Sopimushenkilöstö tavoittelee PVAT 1-tason kyvykkyyttä viimeistään kahden pelastusryhmän yhteistyönä.

Pelastuslaitoksella on ollut haasteita PVAT-kyvykkyiden toteutumisessa erityisesti sopimushenkilöstön osalta. Tämä liittyy ensisijaisesti fyysisen toimintakyvyn vaatimuksiin, mutta myös PVAT-toiminnan osaamis- ja harjoitteluvaatimuksiin. Siten PVAT 1-tason kyvykkyiden toteutumisesta esim. ensimmäisen pelastusryhmän tai -joukkueen toimesta ei ole aina varmuutta. PVAT 2-tason kyvykkyys yleensä toteutuu päätoimisen henkilöstön muodostamien pelastusryhmien toimesta ja PVAT 3-taso päätoimisen henkilöstön alueellisena valmiutena.

Sammutusveden saamisen suorituskyky

Selvityksen mukaan pelastustoimen sammutusvesihuolto perustuu paloasemien kykyyn kuljettaa sammutusvettä sammutus-, säiliö- tai säiliösammutusautoilla sekä kykyyn ottaa vettä alueen vesijohtoverkkoon tehdyistä paloposteista tai

alueen luonnonvesilähteistä. Pronton onnettomuusselosteiden mukaan noin 60 %:ssa vuoden 2023 tulipaloista on käytetty sammutusvettä. Noin 92 %:ssa paloista sammutusvesi on saatu palopaikalle hälytetyn kaluston säiliövedestä. Luonnonvesilähteiden osuus on noin 7 % ja vesijohtoverkostoon liitettyjen palopostien noin 1 %.

Pelastustoimen vaikean taloudellisen tilanteen seurauksena pelastusyksiköiden määrää ja siten myös kykyä sammutusvesihuoltoon joudutaan todennäköisesti vähentämään tulevina vuosina.

Pelastustoiminnan henkilöstövoimavarat

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoiminnan palveluita tuotetaan päätoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön toimesta. Pelastustoimintaan osallistuvan päätoimisen vakinaisen henkilöstön kokonaismäärä oli vuonna 2023 noin 290 henkilöä ja hälytystoimintaan osallistuvan sopimushenkilöstön noin 835 henkilöä. (Vuotta 2022 koskevan selvityksen mukaan pelastustoimintaan oli käytettävissä henkilöstöä yhteensä noin 1150 henkilöä.)²⁰

Palvelutasopäätöksen 2024–2025 mukaan pelastuslaitoksen ympärivuorokautinen varmistettu lähtövalmius on 45–47 henkilöä (pelastustoiminnan päätoimisen henkilöstön vahvuus yhteensä). Valmius sijoitetaan alueen eri osiin siten, että riskiperusteisuutta ja toimintavalmiutta koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa yhteistyössä hälytystoimintaan osallistuvan sopimushenkilöstön kanssa.

Selvityksen mukaan pelastustoimen keskeisenä kehittämiskohteena on alueellisen valmiuden sekä pelastustoiminnassa vaadittavan osaamisen ja fyysisen toimintakyvyn toteutuminen. Pohjois-Pohjanmaan väestörakenteen muutos haastaa sopimuspalokuntien toiminnan haja-asutusalueilla ja siten myös pelastustoiminnan lähipalveluiden tuottamisen. Taloudelliset voimavarat eivät riitä sopimuspalokuntien korvaamiseen päätoimisella henkilöstöllä. Päätoimisen henkilöstön rekrytointitarve kasvaa eläköitymisten johdosta tulevaisuudessa. Lisäksi etenkin Oulun kaupungin laajeneminen luo tarpeen uusien paloasemien perustamiselle. Näille paloasemille on perustettava uusia virkoja, jotta palvelutuotanto voidaan turvata koko alueella.

Aluehallintovirasto kiinnitti Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen huomiota lainvastaisesta menettelystä nimittäessään epäpätevää henkilöstöä korvaamaan päätoimisen ja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön poissaoloja hallintokantelun ratkaisussa vuonna 2023. Epäpätevällä henkilöstöllä tässä yhteydessä tarkoitettiin pelastustoimeen osallistuvaa henkilöstöä, jolla ei ole pelastuslain (379/2011) 57 §:n mukaista kelpoisuutta tai pelastuslain 58 §:n mukaista erivapautta toimia pelastustoiminnan tehtävissä.²¹

²⁰ Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2024–2025.

²¹ Päätoimisen ja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön poissaolojen korvaaminen epäpätevällä henkilöstöllä. Kanteluratkaisu PSAVI/14782/2022.

Aluehallintoviraston tietojen mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitos on kantelun seurauksena muuttanut vakiintunutta käytäntöä siten, että sijaiseksi nimittämistä tehdään viranhaltijapäätökset myös lyhyiden sijaisuuksien osalta. Aluehallintovirasto valvoo muutoksen toteumaa Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle suuntautuvan valvonnan yhteydessä ja puuttuu lainvastaiseen toimintaan mahdollisesti huomautuksen keinoin, mikäli lainvastaista toimintaa edelleen havaitaan.

Pelastustoiminnan kalustovoimavarat

Selvityksen 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. Keskisuurten ja sitä suurempien onnettomuustilanteiden edellyttämä erityiskalusto keskitetään onnettomuusriskien mukaisesti ja/tai hälytetään usealta paloasemalta.

Kaluston kehittämisessä pyritään määrälliseen ja laadulliseen optimointiin. Kehitystyötä ohjaa riskiperusteiset ja toiminnalliset tarpeet, mutta myös talouden raami.

Aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan pelastuslaitoksen omaa raskasta kalustoa tullaan vähentämään tulevina vuosina hyvinvointialueen säästötarpeista johtuen. Tämä tulee haastamaan toimintaa niin normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.²²

Paloasemat ja muut kiinteistöt

Pelastustoimen palveluita tuotettiin 46 paloasemalta vuonna 2023. Alueella on lisäksi öljyntorjunta-asemia ja -varastoja. Toimitiloja on yhteensä noin 48 000 huoneistoneliömetriä (ensihoidon kanssa yhteiskäyttöiset tilat huomioiden noin 57 000 h-m²).

Pelastustoimialueella on kymmenkunta paloasemaa, joissa rakennuksen huono kunto tai rakennuksen tiloihin liittyvät toiminnalliset haasteet edellyttävät toimenpiteitä. Kiireellisimpänä on Kuusamon paloasema.

Aluehallintoviraston tietojen mukaan edellisessä vuotta 2022 koskevassa asiantuntija-arviossa esille tuotu paloasemaverkoston riskiperusteinen tarvekartoitus on tehty. Lakkautusuhan alla olleet viisi paloasemaa (Kuivaniemen, Oijärven, Raution, Siikajoen ja Syötteen paloasemat) saavat jatkaa toimintaansa tämän hetken tiedon mukaan. Hyvinvointialueen talouden

²² Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

sopeuttamistavoitteisiin tullaan pääsemään muilla keinoin.²³ Tämä tieto vahvistui hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä 29.5.2024.²⁴

Muu tieto

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä tuli esille, että uudella pelastussukellusohjeella on ollut suuria vaikutuksia toimintaan. Vaativiin tehtäviin kelpoisten henkilöiden lukumäärä alueella on vähentynyt huomattavasti aikaisemmasta. Tämä näkyy erityisesti pintapelastusvalmiuden heikentymisenä ja savusukeltajien määrän vähentymisenä. Suurin osa sopimushenkilöstöstä on tasolla muut pelastustoiminnan tehtävät.²⁵

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Aluehallintoviraston arvion mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen pelastustoiminnan valmius ja suorituskky on kokonaisuutena kohtalaisen hyvällä tasolla. Pelastustoiminnan palveluiden taso on kyetty ylläpitämään haasteista huolimatta. Palveluiden kehittämistä ja jopa ylläpitämistä on haastanut hyvinvointialueen tiukka talous sekä osin lainsäädännön vaateiden tiukennukset.

Selvityksestä saatujen tietojen mukaan hyvinvointialueen säästötavoitteet saattavat tulevina vuosina uhata pelastustoimen suorituskkyä niin henkilöstö-, kalusto- ja tilaresurssien vähentämisinä kuin investointien niukkuutena. Nämä taas näyttäytyvät kansalaisille muun muassa avunsaantiajan pidentymisenä ja palveluverkon harventumisena. Tämän tapainen suuntaus tulee pystyä pitämään hallinnassa ja turvata pelastustoiminnan palvelut hyvinvointialueella.

Selvityksessä on tuotu esille tieto, että pelastustoimessa tavoitellaan ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden tasoa B. Aluehallintoviraston selvityksen (Aluehallintoviraston julkaisuja 157/2023) mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen toimintaympäristön vaatimukset edellyttävät vähintään tasoa B ja pelastustoimen on tavoiteltava tasoa C. Selvityksestä saatujen tietojen mukaan torjuntakky ei nykyisellään vastaa tuhansien tai edes satojen kuutioiden öljyvahinkoja. Lisäksi pelastuslaitoksen tiukka talouden raami ei mahdollista YVT-valmiuden ylläpitämistä, saati kehittämistä. Aluehallintovirasto tuo esille, että pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 3 §:n mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia.

Selvityksen tietojen mukaan pelastustoimen vaikean taloudellisen tilanteen seurauksena pelastusyksiköiden määrää ja siten myös kykyä

²³ STT Info. 2024. Viisi lakkautusuhan alla ollutta paloasemaa jatkaa toimintaansa. Verkkosivu. Viitattu 16.5.2024. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/70200096/viisi-lakkautusuhan-alla-ollutta-paloasemaa-jatkaa-toimintaansa?publisherId=69817636&lang=fi>

²⁴ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

²⁵ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

sammutusvesihuoltoon joudutaan todennäköisesti vähentämään tulevina vuosina. Noin 92 %:ssa paloista sammutusvesi on saatu palopaikalle hälytetyn kaluston säiliövedestä. Pelastusyksiköiden määrä ja sen kyky sammutusvesihuollon näkökulmasta on hyvin keskeinen, joka on syytä ottaa huomioon yksiköitä vähennettäessä, vaikkakin sammutusautokalustoa korvattaisiin tulevaisuudessa säiliösammutusautoilla.

Muiden paikallisten riskien mukaisten suorituskykyjen käsittely selvityksessä oli hyvin pintapuolista. Selvityksessä ei ole tuotu esille muun muassa maanalaisten tilojen, laskettelu- ja hiihtokeskusten, luontokohteiden, korkean rakentamisen ja tuuli- ja aurinkovoiman vaatimia tarpeita ja suorituskykyjä.

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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastustoiminnan johtajana toimii hyvinvointialueen pelastusviranomainen. Jos pelastustoiminnan johtaja ei lähde kohteeseen, hän toimii etäjohtajana ja nimeää tarvittaessa tilannepaikan johtajan. Kokoluokaltaan pienissä tehtävissä pelastustoiminnan johtajana on yleensä päätoimiseen henkilöstöön kuuluva paloiesimies. Jos tehtävällä on vain sopimushenkilöstön miehittämä yksikkö tai pelastusryhmä, toimii pelastustoiminnan johtajana lähin päivystävä palomestari.

Päällystötasoista johtamista varten on neljä johtamisryhmää. Keskisuuria tehtäviä johtaa pääsääntöisesti kohdetta lähin päivystävä palomestari (Oulusta tai Ylivieskasta). Johtamista varmistaa pohjoisella vastuualueella vapaamuotoisessa varallaolossa oleva päällystöviranhaltija. Pelastustoiminnan johtamistarpeita varten on lisäksi päivystävä päällikkö vapaamuotoisessa varallaolossa ja TIKE:n tuki (arkipäivisin). Suuronnettomuusvalmiuden edellyttämä johtamisvalmius muodostetaan päällystön ryhmähälytyksillä (täysipainoinen suro-johtamisvalmius 4 tunnissa, keskeytyksetön 12 tunnissa).

Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmä on toteutunut pääosin suunnitellusti. Päällystötasoisien johtamisen TVA-toteumissa on havaittavissa pelastustoimialueen suuri pinta-ala ja pitkät etäisyydet. Merkittävimmät kehittämiskohteet liittyvät johtokeskustekniikan osaamiseen sekä yhteistyöalueen TIKE-JOKE aloitukseen valmistautumiseen. Oman haasteensa aiheuttaa hyvinvointialueiden ja pelastustoimen vaikea taloustilanne, jota SM:n antama asetus tilanne- ja johtokeskustoiminnasta uusine velvoitteineen haastaa lisää.

Aluehallintoviraston arvio palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta

Aluehallintoviraston arvion mukaan pelastustoiminnan johtaminen toteutuu Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksella lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Selvityksessä on tuotu esille johtokeskustekniikan osaamisen ja yhteistyöalueen TIKE-JOKE valmistautumisen kehittämistarpeet. Yhteistyöalueen johtokeskuksen toiminta vaatii, että johtamissuunnittelu ja -käytänteet on yhteensovitettu sekä toiminnan edellyttämät resurssit varmistettu.

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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen palvelutuotantoon ei ole sisältynyt osa-alueita, joissa lakisääteisiä palveluita tuotetaan toisen pelastuslaitoksen toimesta.

Pelastustoimialueen rajat ylittävässä avunannossa pelastustoiminnan johtaja (pelastusviranomainen) on aina siltä pelastustoimialueelta, jossa tapahtuma on saanut alkunsa. Kyseisen pelastustoiminnan johtajan tehtävänä on mm. huolehtia pelastustoiminnan asianmukaisen toteutumisen valvonnasta. Tämän osalta ei ole havaittu ongelmia vuoden 2023 aikana.

2.5 Pelastusviranomaisen antama virka-apu

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastuslaitos voi antaa pyydettyä pelastuslain 50 §:n tarkoittamaa virka-apua kiireellisissä tai viipymättä suoritettavissa tehtävissä, jos se on pelastustoimen asiantuntemus, henkilöstö, kalusto, varusteet ja muu valmius huomioon ottaen tarkoituksenmukaista ja ei vaaranna pelastustoimen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Vuoden 2023 aikana suoritettiin 633 virka-aputehtävää, joista noin 90 %:ssa oli kyse ensihoitopalvelulle annettavasta virka-avusta. Seuraavaksi yleisimpiä olivat virka-apu poliisille ja kotihoidon tai -kotipalveluiden henkilökunnalle. Tehtävistä noin 55 % on hälytetty kiireellisinä ja noin 31 % ei-kiireellisinä C-kiireellisyysluokan tehtävinä. Pyydetyn virka-avun

antaminen on pääsääntöisesti ollut tarkoituksenmukaista. Virka-avun tarpeen arvioidaan pysyvän vähintään nykytasolla.

Virka-apu on maksullista. Virka-avun antamisesta ja maksullisuudesta on tehty sopimus ensihoidon kanssa. Muiden sidosryhmien osalta sopimusneuvotteluita käydään tarpeen mukaan.

2.6 Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Selvityksen mukaan pelastuslaitos ylläpitää HNS-suunnitelman (Host Nation Support; Isäntämaan tuki) mukaista valmiutta ottaa vastaan ja huoltaa pelastustoiminnan kansainvälistä apua. HNS-suunnitelmassa on kuitenkin päivitystarvetta. Pelastuslaitos mahdollistaa alueensa HCP-yksikön saattamisen EU:n pelastuspalvelumekanismiin liitettäväksi HCP-moduuliksi. Pelastuslaitos sitoutuu ylläpitämään osaltaan HCP-moduulia sekä vuonna 2019 aloitettua ART-toimintaa (Arctic Rescue Team; Arktinen pelastusjoukkue) sen mukaisesti, miten toimintaan on aikoinaan sitouduttu.

2.7 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.

2.7.1 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 pelastuslaitoksella on pelastuslain ja pelastustoiminnan tarpeiden edellyttämä hälytysohje. Hälytysvasteet on laadittu noudattaen hälytysohjetta.

2.7.2 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 pelastuslaitoksella on pelastuslain ja pelastustoiminnan tarpeiden edellyttämät yhteistyösuunnitelmat naapurilaitosten kanssa.

2.7.3 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 yhteistyöstä ei ole tehty erillisiä yhteistyösuunnitelmia, vaan tarkoitettu yhteistyö on upotettu muun muassa pelastustoimintaa, sen johtamista, viestiliikennettä ja huoltoa koskeviin suunnitelmiin sekä onnettomuustyyppikohtaisiin suunnitelmiin (esimerkiksi ulkoiset pelastussuunnitelmat). Eri viranomaiset, laitokset ja yhteisöt ovat osallistuneet tarpeellisilta osin yhteistyön suunnitteluun. Yhteistyön toimivuutta on arvioitu pelastustoiminnan yhteydessä ja testattu muun muassa suuronnettomuusharjoitusten ja valmiusharjoitusten yhteydessä. Tehdyt havainnot ja tarpeet on huomioitu edellä mainittuja suunnitelmia päivitettäessä.

2.7.4 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 pelastuslaitoksella on pelastustoimialueen riskien ja pelastustoiminnan tarpeiden edellyttämän määrän pelastustoiminnan suunnitelmia. Suunnitelmarakenne noudattelee sisäministeriön asetuksessa (1363/2018) määritettyä suunnitelmarakennetta (yleissuunnitelmat, vaativat tilanteet ja yhteistyö).

Suunnitelmat ovat tarkoitukseensa soveltuvia ja suurelta osin ajantasaisia. Pelastuslaitosten yhdistyessä muodostui kahden pelastuslaitoksen suunnitelmista, toimintatavoista ja mieltymyksistä muodostuva kokonaisuus. Pelastustoiminnan suunnitelmissa on edelleen päivitettävää ja yhtenäistettävää.

2.7.5 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 alue, vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävä ratapiha tai satama-alue. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta ja järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi. Ulkoisen pelastussuunnitelman edellyttäviä kohteita on hyvinvointialueilla vaihteleva määrä.

Selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella on noin 20 ulkoisen pelastussuunnitelman vaativaa kohdetta. Osa kohteista sijaitsee lähekkäin siten, että kohteita on yhdistetty samaan ulkoiseen pelastussuunnitelmaan. Suunnitelmia on yhteensä 10 kpl. Suunnitelmien ja harjoittelun ylläpitovastuu on palomestareilla. UPS-kokonaisuutta ohjaa ja koordinoi riskienhallintapäällikkö.

Ulkoisten pelastussuunnitelmien ylläpito on pääosin aikataulussaan, mutta suunnitelmissa on sisällöllisesti yhtenäistettävää ja kehitettävää. Myös UPS-harjoitukset ovat toteutuneet pääosin aikataulussaan, mutta harjoitteluprosessissa (aloituskokouksesta harjoituksen kehittämisehdotusten toimeenpanoon) on vielä parannettavaa.

Aluehallintoviraston tietojen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella on 18 pelastuslain 48 §:n mukaista erityistä vaaraa aiheuttavaa kohdetta ja ylläpidettävänä 12 ulkoista pelastussuunnitelmaa. Vuonna 2023 päivitettävien ulkoisten pelastussuunnitelmien päivitys toteutui voimassa olevan ohjeistuksen mukaisesti, mutta viisi suunnitelmaa viivästyi suunnitelmien päivitysväliksi asetetusta kolmen vuoden määräajasta. Aluehallintoviraston on ollut tarpeen muistuttaa pelastuslaitosta muutamia kertoja vuoden aikana ulkoisten pelastussuunnitelmien lakisääteisistä määräajoista.

Muu tieto

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä saatiin lisätietoja, että pelastuslaitokselle on laadittu uusi erillinen hälytysohje. Hälytysohjetta ei ole nimetty hälytysohjeeksi, vaan sen nimi on vastesuunnitelma. Sen sisältö vastaa kuitenkin hälytysohjetta.²⁶

Valvontakäynnillä tuli lisäksi esille, että pelastustoimen suunnitelmien laatimisprosessi on uudistettu uuden pelastuslaitoksen myötä. Kun aikaisemmin suunnitelmien päivitysväli oli kaksi vuotta, niin nyt suunnitelmia päivitetään jatkuvasti tarpeen esiintyessä. Päivitystyötä koordinoi siitä vastaava päällystöviranhaltija. Suunnitelmista lisäksi tehdään viranhaltijapäätökset.²⁷

²⁶ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

²⁷ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

Pelastuslaitoksella on selvityksen mukaan kahden välisiä yhteistyösopimuksia naapuripelastuslaitosten kanssa. Valvontakäynnillä tuli esille, että kahden väliset sopimukset korvataan jatkossa Pohjois-Suomen yhteistyöalueen yhteistyösopimuksella.²⁸

Aluehallintoviraston arvio pelastustoiminnan palvelujen tarpeesta, saatavuudesta ja kehitystarpeesta sekä pelastustoiminnan suunnitelmista:

Kiireellisen avun saamisen palvelut ovat pääosin hyvällä tasolla, taso on kyetty ylläpitämään mittavien muutosten aikana. Toimintavalmiusaikojen osalta on puutteita kahdeksassa riskirudussa. Vuonna 2022 puutteita oli seitsemässä riskirudussa. Puutteita voi ilmetä jatkossa lisää kahdessa riskirudussa, riippuen hyvinvointialueen pelastustoimen toimintavalmiuden kehittämistoimenpiteistä.

Pelastustoiminnan palvelut toteutetaan päätoimisen ja sopimushenkilöstön tiiviillä yhteistyöllä. Päätoimisen resurssin tarpeen arvioidaan lisääntyvän toimintaympäristön muutoksen takia tulevana vuosina. Sopimushenkilöstön osalta Pohjois-Pohjanmaan väestörakenteen muutos haja-asutusalueilla tuo haasteita resurssin saatavuudessa.

Toimialan tiukentuneet fyysisen toimintakyvyn vaatimukset vaikuttavat merkittävästi erityisesti sopimushenkilöstön saatavuuteen.

Ympäristövahinkojen torjuntakyvyn palvelutaso ei vastaa kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Pelastuslaitoksen tiukka talouden raami ei lisäksi mahdollista YVT-valmiuden ylläpitämistä, saati kehittämistä.

Hyvinvointialueen talouden sopeuttamistoimien on arvioitu vaikuttavan kalustovoimavarojen lukumäärään. Tällä on suora vaikutus pelastustoimen palvelujen saatavuuteen ja jatkuvuuteen.

Pelastustoimen suunnitelmien saatavuus on pääosin hyvällä tasolla. Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisten pelastussuunnitelmien päivitys- ja harjoitteluprosessin hallinnoinnissa on ollut puutteita. Keskeisimpänä kehitystarpeena nähdään UPS-prosessin keskitetyn ohjauksen kehittäminen sekä ulkoisten pelastussuunnitelmien ja UPS-harjoitusten sisällöllinen yhtenäistäminen.

²⁸ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

3 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.

3.1 Vapaaehtoisten käyttö pelastustoimen palvelujen tuottamisessa

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palvelutasopäätös 2023 ei sisällä erityistä päätöstä vapaaehtoisten käytölle pelastustoimen palveluissa pois lukien sopimuspalokunnat. Pelastuslaitos käyttää sopimuspalokuntia ja niiden henkilöstöä pelastustoimen palveluiden tuottamiseen pelastuslain 25 §:n ja 51 §:n asettamissa rajoissa.

Sopimuspalokunnailla on ollut erittäin tärkeä merkitys pelastustoiminnan alueellisen valmiuden järjestämisessä. Pelastuslaitoksen 46 paloasemasta 41 paloasemalla työskentelee sopimushenkilöstöä ja 18 paloasemalla toimii sopimuspalokunta. Pelastustoimialueella on lisäksi kolme tehdas- tai laitospalokuntaa, joista kahden kanssa on palokuntasopimus ja yhden kanssa sopimusneuvottelut ovat käynnissä. Sopimuspalokunnat ovat järjestäneet (tai osallistuneet) paloasemillaan myös turvallisuusviestintää, kuten Päivä Paloasemalla -tapahtumia.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella on sopimus SPR:n ja Vapepan kanssa, jossa on huomioitu osallistuminen pelastustoimen tehtävien suorittamiseen. Pelastuslaitos on myös kartoittanut muiden vapaaehtoisorganisaatioiden mahdollisuuksia osallistua pelastustoimen tehtävien hoitamiseen. Jos valmiuksia on, organisaatiotietoja on tallennettu mahdollista myöhempää tarvetta varten. Sopimuksia muiden toimijoiden kanssa ei ole tehty.

Sopimuspalokuntien ja sopimushenkilöstön osalta on ilmennyt haasteena puutteet pelastustoiminnassa vaadittavan toimintakyvyn toteutumisessa. Lisäksi pelastustoiminnan palveluiden edellyttämässä lähtövarmuudessa ja -vahvuudessa on ollut osin puutteita. Ongelmiin ei ole helppoa ratkaisua johtuen sekä pelastustoiminnan tiukoista toimintakykyvaatimuksista että väestörakenteen voimakkaasta muutoksesta (harva-alueiden väestö vähenee ja

ikäntyy entisestään). Kehittäminen painottuu pelastustoiminnan toteutumisen varmistamiseen sekä pelastustoimintaan vaihtoehtoisin menetelmin.

Pelastustoimen vaikea taloustilanne on pakottanut tilanteeseen, jossa sopimushenkilöstön koulutus- ja harjoitusmääriä vähennetään ja kiireettömiä hälytystehtäviä ohjataan päätoimisesti miehitettyjen paloasemien tehtäväksi. Toimenpiteet ovat ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että hyvinvointialueella olisi osaava, tehokas ja tehtävänsä motivoitunut sopimuspalokuntajärjestelmä.

Muu tieto

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnatulla valvontakäynnillä tuli esille, että palokuntasopimuksia ollaan uusimassa parhaillaan. Kaikkien sopimuspalokuntien kanssa pyritään tekemään uusi sopimus. Vanhat sopimukset irtisanotaan 15.6. mennessä.²⁹

3.2 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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimessa vapaaehtoistoiminta tarkoittaa ennen kaikkea sopimuspalokuntatoimintaa ja sopimushenkilöstöä. Yhteistyö muiden vapaaehtoisorganisaatioiden kanssa on ollut vähäistä. Palvelutasopäätöksen 2023 päätösten mukaan sopimuspalokuntatoiminnan toimintaedellytykset turvataan ja toimintaa kehitetään yhteistyössä sopimuspalokuntien ja palokuntayhdistysten kesken. Nuoriso- ja naisosastojen toimintaa kehitetään osana kokonaisvaltaista sopimuspalokuntatoiminnan kehittämistä.

Sopimuspalokuntatoiminnalla (sopimushenkilöstö) on erittäin tärkeä merkitys pelastustoiminnan alueellisen valmiuden järjestämisessä. Alueellinen valmius ja pelastustoiminta ei toteutuisi ilman sopimushenkilöstöä. Sopimushenkilöstön saatavuus on kriittisen tärkeää myös tulevaisuudessa.

3.3 Sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen 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

²⁹ Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palvelutasopäätös 2023 ei sisältänyt erityistä päätöstä sopimushenkilöstön terveystarkastuksista. Vuosia 2024–2025 koskevassa palvelutasopäätöksessä päätös on kirjattu seuraavasti: Pelastuslaitos vastaa sopimushenkilöstön terveystarkastuksista siten kuin siitä pelastuslaissa tarkemmin säädetään. Mahdolliset kehittämistarpeet sovitaan uudessa aluesopimuksessa, jonka valmistelu on kesken.

Pelastuslaitos on osaltaan huolehtinut, että sopimushenkilöstön terveystarkastukset ovat toteutuneet tavoitteen mukaisesti. Tarkastusten sisältö on sovittu työterveyshuollon toimintasuunnitelmassa. Haasteena on tunnistettu se, että osa sopimushenkilöstöstä ei ole hakeutunut (tietoisesti tai tiedostamatta) säännöllisiin terveystarkastuksiin. Tämä on yksi keskeisistä kehittämiskohteista.

3.4 Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutus

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palvelutasopäätöksessä 2023 on kuvattu, että pelastuslaitos huolehtii siitä, että sen sopimushenkilöstöllä on pelastustoiminnassa vaadittava, toimintaympäristön riskit ja erityispiirteet huomioiva koulutus. Koulutus muodostuu Pelastusopiston vahvistaman opetussuunnitelman mukaisista peruskursseista sekä pelastuslaitoksen järjestämästä muusta ylläpito- ja täydennyskoulutuksesta.

Hyvinvointialueuudistus ja kahden pelastuslaitoksen yhdistäminen edellyttivät koulutusrakenteiden ja koulutussuunnittelun uudistamista. Uudistus vaikutti toimintaan siten, että kurssimäärät eivät olleet tavoitteen mukaisia. Paloasemien viikkoharjoitukset toteutuivat pääosin suunnitellusti, tosin paloasemakohtaista vaihtelua havaittiin. Merkittävänä haasteena on havaittu savusukellus-, pintapelastus- ja PVAT-koulutuksen sekä harjoittelun vaatima sopimushenkilöstön riittävä fyysinen toimintakyky. Tämä on vaikuttanut kyseisten aiheiden koulutuksen ja harjoittelun toteumaan. Toimintakyvyn puutteita pyritään kompensoimaan siirtymällä tarpeellisilta osin vaihtoehtoisten pelastusmenetelmien käyttöön.

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

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palveluissa sopimuspalokuntien ja sopimushenkilöstön toiminnalla on erittäin tärkeä merkitys. Varsinaista vapaaehtoistojen tarvetta ei ole tunnistettu. Saatavuus on nykytasollaan riittävä eikä kehitystarpeita ole tunnistettu.

Sopimuspalokuntien ja sopimushenkilöstötoiminnan toiminnan turvaaminen on tunnistettu ja sitä toteutetaan yhteistyössä henkilöstön kanssa. Kyseinen kehittämistarve on hyvin tärkeä pelastustoimen palvelujen kannalta ja siihen vaikuttaa vahvasti harva-alueen väestömuutos. Hyvinvointialueen talouden tasapainottamis- ja säästötoimet vaikuttavat myös sopimuspalokuntiin ja -henkilöstöön.

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

4 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.

4.1 Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelu

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Väestönsuojelun suunnittelu toteuttaa osaltaan Väestön suojaamisen strategian (SM 2007) tavoitetta suojata väestöä poikkeusoloissa niin hyvin kuin on mahdollista realistisesti toteutettavissa olevin järjestelyin ja kustannuksin. Keskeisen osan väestönsuojelusuunnittelusta muodostavat sodanajan erityisolosuhteita käsittelevä riskianalyysi sekä valmiussuunnitelma ja evakuointisuunnitelma. Tavoitteena on, että suunnitelmat ovat tarkoituksensa soveltuvia, toteuttamiskelpoisia ja ajantasaisia sekä suunnitteluperusteiden osalta yhteneviä pelastustoimen yhteistyöalueella.

Pelastuslaitoksen valmius- ja evakuointisuunnitelmat ovat sinänsä ajantasaiset, mutta niiden sisältöä on tarpeen joiltain osin tarkentaa. Sotilaallisen voimankäytön tilanteiden riskianalyysiä ei ole vielä päivitetty yhteistyössä pelastustoiminnan yhteistyöalueen muiden pelastuslaitosten kanssa. Vuoden 2023 valmiussuunnittelun resurssi oli noin 1,5 henkilötyövuotta. Resurssista puuttui suunnittelulle tarpeellinen valmiussuunnittelijan työpanos (1 htv).

Valmiussuunnittelulla pyritään varmistamaan pelastustoiminnan palvelujen tuottaminen valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tulevaisuudessa väestönsuojeluun varautumisen suunnittelukykyä on tarpeen vahvistaa.

Muu tieto

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen väestönsuojeluun varautumisen suunnitteluperusta kattaa pääosin lainsäädännön edellyttämät tarpeet. Pelastustoimen on kuitenkin tarpeen syventää riskianalyysityötä huomioiden kaikki mahdolliset olosuhteet ja, miten riskien toteutuminen vaikuttaa pelastustoimen palvelujen tuottamiseen.³⁰

4.1.1 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 sopimuspälokuntien henkilöstön VAP-varausten ajantasaisuuden sekä omien toimitilojen ja mahdollisten väistötilojen varaamisen.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen henkilövaraukset perustuvat valmiussuunnitelmaan. Henkilöstö- ja tilavarauksilla on tarkoitus varmistaa toimitilojen käytettävyys ja kyky muodostaa väestönsuojeluorganisaatioita esimerkiksi liikekannallepanoon liittyvissä tilanteissa tai tilanteissa, joissa reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätään ylimääräiseen palvelukseen.

Pelastuslaitoksen henkilöstövarausten prosessi on jatkuva. Lisäksi pelastuslaitoksen tarvitsemien tilojen ja kaluston käytettävyys varmistetaan aina, kun tila- tai kalustotarpeiden suhteen tapahtuu muutoksia.

Viimeisin päivitetty henkilövarausesitys on tehty vuonna 2023. Poikkeusolojen toimitila- ja kalustotarpeet perustuvat valmius- ja evakuointisuunnitelmiin. Toteutuneet henkilövaraukset eivät ole kaikilta osin valmiussuunnitelman mukaisia. Tiivistä yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa henkilövarausten suhteen on välttämätöntä jatkaa henkilövarausten kattavuuden parantamiseksi.

Muu tieto

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen henkilöstövaraukset eivät täysin vastaa riskien edellyttämää tasoa. Henkilöstövarausten kehittäminen vaatii yhteistoimintaa Puolustusvoimien kanssa.³¹

³⁰ Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

³¹ Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

4.2 Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien yhteensovittaminen

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

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaalla on tavoitteena yhteensovittaa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen toiminta ja suunnitelmat siten, että väestönsuojelutehtävät kyetään tarvittaessa toteuttamaan kunkin viranomaisen ja toimijan suunnitelmien mukaisesti. Tavoitteena on myös, että Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen valmius- ja evakuointisuunnitelmat on yhteensovitettu tarpeellisilta osin pelastustoiminnan yhteistyöalueen muiden pelastuslaitosten suunnitelmien kanssa.

Pohjois-Pohjanmaalla suunnitelmien ja toiminnan yhteensovittaminen on koettu tarpeelliseksi. Erityisesti evakuointisuunnittelu on vaatinut yhteensovittamista. Pelastuslaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveysviranomaisten evakuointisuunnitelmien lähtökohdat ja käsitys väestön siirrossa sovellettavista peruseriaaateista ovat yhtenevät.

Väestönsuojeluun varautumisen kehittämiseksi on tarve ja kehittämistä tehdään. Tässä yhteydessä seurataan valtakunnallista säädöskehitystä, joka tuonee väestönsuojelun suunnitteluun uudet toimijat eli viranomaisista ja toimijoista koostuvat väestönsuojelun yhteistyöryhmät.

Muu tieto

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan väestönsuojelutehtäviin liittyvää toimintaa ja suunnitelmia on yhteensovitettu ja edistetty tarvittavien tahojen kanssa. Pelastustoimen vastuut väestönsuojelutehtävissä on pääosin suunniteltu, mutta keskeneräistä työtä on kuitenkin muiden yhteistyötahojen vastuulla olevissa tehtävissä.³²

4.3 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.

³² Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Hyvinvointialueen tavoitteena on määrittää väestönsuojeluorganisaatio siten, että niin pelastuslaitoksen toimintaa kuin pelastustoimen palvelujen tuottamista pystytään poikkeusoloissa jatkamaan mahdollisimman pitkälti normaalioloja vastaavasti, huolimatta pelastustoimen palvelujen lisääntyneestä tarpeesta.

Pelastuslaitoksella on valmiussuunnitelman osana suunnitelmat

- väestönsuojeluorganisaation muodostamisesta.
- poikkeusolojen väliaikaisista toimipaikoista.
- poikkeusoloissa käytettävästä ja tarvittavasta materiaalista.
- kalustosta.

Suunnitelmat perustuvat pelastuslaitoksen riskianalyysiin sotilaallisen voimankäytön tilanteesta. Mainittujen suunnitelmien lisäksi osana evakuointisuunnitelmaa on väestön siirron toteuttamisessa tarvittavia tiloja koskeva suunnitelma. Väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvien henkilöiden ja edellä mainitun materiaalin, kaluston ja tilojen tiedot on tallennettu pelastuslain 92 §:n mukaiseen varautumistehtävien rekisteriin. Väestönsuojeluorganisaatiota on jatkuvuudenhallinnan parantamiseksi tarpeen edelleen laajentaa.

Muu tieto

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan poikkeusolojen toiminta perustuu ensisijaisesti normaaliajan järjestelyihin, joita täydennetään tilanteen edellyttämällä tavalla. Pelastuslaitos käyttää ensisijaisesti normaaliajan ajoneuvokalustoa ja tilaresursseja, joka on pelastustoimen käytössä myös poikkeusoloissa. Pelastuslaitos on kartoittanut riskinarvion edellyttämiä vaihtoehtoisia tiloja ja varmistanut, ettei päällekkäisiä varauksia pitäisi olla.³³

4.4 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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutuksen tavoitteena on varmistaa, että henkilöstöllä toteutuu tehtävien edellyttämä peruskoulutus sekä osaamista ja valmiutta ylläpitävä kertauskoulutus.

Pelastuslaitoksen henkilöstöä on osallistunut valikoidusti valtakunnallisiin koulutuksiin ja varautumista yleisellä tasolla käsitteleviin seminaareihin (ml.

³³ Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

maanpuolustuskurssit). Pelastuslaitos on koulutustilaisuuksien lisäksi osallistunut alueellisiin valmius- ja paikallispuolustusharjoituksiin.

Pelastuslaitoksen sisäinen väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutus on käynnistynyt vuoden 2024 puolella. Vuonna 2023 järjestettiin evakuointisuunnittelua palvelevia koulutustilaisuuksia ja työkokouksia. Väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutussuunnitelma on parhaillaan laadittavana. Kehittämiskohteena ovat muun muassa väestönsuojelukoulutuksen sisältö sekä koulutus- ja perehdytyskäytännöt.

Muu tieto

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen henkilöstöä on koulutettu vaihtelevasti väestönsuojelutehtäviin. Väestönsuojelutehtävien koulutussuunnitelma ei sisälly pelastuslaitoksen koulutussuunnitelmaan.³⁴

4.5 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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Hyvinvointialueen pelastustoimen tavoitteena on poikkeusolojen johtamisedellytysten varmistaminen siten, ettei pelastuslaitoksen ja pelastustoiminnan johtaminen keskeydy tai häiriinny kriittisellä tavalla missään olosuhteissa. Tämä edellyttää varmistettuja viestiliikenneyhteyksiä ja sitä, että kaikilla hallinnon tasoilla tulee olla kyky muodostaa tilannekuvaa sekä jakaa sitä muille tarvitsijoille. Järjestelmien hankinnassa ja kehittämisessä huomioidaan yhteensopivuus keskeisten yhteistyötahojen kanssa.

Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksella on väestönsuojan rakenteellisia vaatimuksia vastaaviin tiloihin sijoitettuja johtokeskuksia ja -paikkoja siten, että niin pelastuslaitoksen kuin eri pelastusmuodostelmien johtaminen on mahdollista myös poikkeusoloissa. Johtokeskustoimintaa varten on laadittu työjärjestys ja tarvittavat ohjeet. Pelastuslaitos tukeutuu viesti- ja tietoliikenneyhteyksien osalta valtakunnallisiin järjestelmiin, kuten viranomaisverkko Virveen ja

³⁴ Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

matkapuhelinverkkoon. Pelastuslaitos pitää osaltaan yllä tarvittavia varajärjestelmiä, joilla varmistetaan yhteydet poikkeusoloissa.

Muu tieto

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen alueella ei ole tällä hetkellä yhtenäistä koko alueen kattavaa varaviestijärjestelmää. Järjestelmän kehitys on kuitenkin käynnistetty ja tavoitteena on saada alueen kattava yhtenäinen järjestelmä käyttöön vuosien 2024–2025 aikana.³⁵

4.6 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.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ei tee kuntien kanssa erillisiä sopimuksia kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta. Pohjois-Pohjanmaan kunnat ovat perustaneet Pohjois-Pohjanmaan valmius- ja turvallisuusfoorumin vuonna 2023. Pelastuslaitos tukee foorumin toimintaa ja osallistuu toimintaan aktiivisesti. Pelastuslaitos osallistuu lisäksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen ja kuntien välisiin HYTE-neuvotteluihin. Pelastustoimen viranomaisten yhteistyö alueen kuntien kanssa on tiivistä, painottuen valmius- ja turvallisuusfoorumin toimintaan. Yhteistyötä tulee edelleen tiivistää.

³⁵ Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

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

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimella on pääosin kattava väestönsuojelun suunnitelmien kokonaisuus. Suunnitelmissa on yksityiskohtien ja pienempien kokonaisuuksien osalta edelleen kehitettävää.

Väestönsuojelun suunnittelun resurssit alueella ovat alueen kokoon nähden niukat. Resurssin kasvattaminen väestönsuojelutehtävien edellyttämälle tasolle on hyvin tärkeää.

Pelastustoimen väestönsuojeluorganisaatio ja tarvittavat kyvykkyydet on määritetty. Henkilövarauksissa on kuitenkin haasteita eivätkä henkilövarauspäätökset täytä tarvetta kaikilta osin. Yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa on tarpeen tiivistää.

Aluehallintovirasto on tehnyt selvityksen, pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024, osana tulostavoitteen mukaista valvontaa. Luvussa käsitellyt asiat on avattu tarkemmin selvityksessä.

5 Pelastustoimen palvelujen laatu ja sen kehittämistarve

5.1 Valtioneuvoston laadukkaan pelastustoimen järjestämiselle vahvistamien valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen hyvinvointialueella

5.1.1 Valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle vuosille 2023–2026

Tavoite 1: Pelastustoimen palvelutaso toteutuu yhdenvertaisesti ja laadukkaasti sekä valtakunnallisesti että alueellisesti

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Vuoden 2023 pelastustoimen palvelut ovat olleet alueellisia lähipalveluita ja palvelut toteutuivat isossa kuvassa palvelutasopäätöksen 2023 mukaisesti. Onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden toteumassa oli kuntakohtaisia eroja. Toteumaerojen pienentäminen on huomioitu tulevien vuosien kehittämiskohteina.

Pelastustoiminnassa on jo aiempina vuosina todettuja toimintavalmiuden ongelmaruutuja. Ongelmaruutujen määrä on I-riskiluokan riskiruutujen osalta hieman pienentynyt ja pysynyt II-riskiluokan riskiruutujen osalta aiempien vuosien tasolla. Ongelmaruutujen määrä on toiminnan volyymiin nähden pieni.

Palvelutasoa ohjaava toimintaympäristöanalyysi sisältyy osaltaan lokakuussa 2023 valmistuneeseen riskianalyysiin. Riskianalyysi sisältää riski- ja vaikuttamistarveperusteisia syötteitä palvelutasopäätökseen. Pelastustoimen ja palvelutason kehittämistä rajoittaa vaikea taloustilanne.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Palvelutason yhdenvertaisessa ja laadukkaassa toteutumisessa ei ole havaittu merkittäviä poikkeamia. Palvelutason yhdenvertaisuuden ja laadukkaan toteutumisen arvioitu tuleva kehitys pysyy pääosin nykytasolla. Hyvinvointialueen talouden tasapainottaminen voi tuoda haasteita palvelutason yhdenvertaisessa ja laadukkaassa toteutuksessa. Tämä koskee erityisesti harva-asutusalueita.

Tavoite 2: Pelastustoimen henkilöstöresurssit ovat riittävät ja henkilöstö on osaavaa ja hyvinvoivaa

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastustoimen henkilöstöresurssi on ollut kohtalainen pelastustoimen palveluiden tuottamista varten. HVA-uudistuksen siirtymävaihe aiheutti resurssivajetta etenkin onnettomuuksien ehkäisyn palvelualueelle. Resurssitilanne parani vuoden 2023 loppua kohden, mutta ei ollut vielä tavoitteen mukainen.

Pelastustoiminnassa on erityistarkkailua vaativia paloasemia (noin 7/46), joissa sopimushenkilöstön lähtövarmuudessa ja -vahvuudessa on puutteita. Lähes koko sopimushenkilöstöä koskevana haasteena on puutteet riittävän fyysisen toimintakyvyn toteutumisessa. Puutteet rajoittavat merkittävästi pelastustoimintaan osallistumista ja pakottavat hakemaan pelastustoimintaan vaihtoehtoisia toteutustapoja.

Vuoden 2023 aikana merkittävästi vaikeutunut pelastustoimen taloustilanne on pakottanut karsimaan henkilöstön määrää, vähentämään koulutusta ja harjoittelua, karsimaan toimitiloista sekä minimoimaan hankinnat vain välttämättömiin. Talouden tasapainotustoimet näkyvät negatiivisena vuorovahvuuksissa, palvelutasossa ja henkilöstön hyvinvoinnissa.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pelastustoimen henkilöstöresurssin tilanne on kohtalainen. Hyvinvointialueen talouden tasapainottaminen on rasittanut henkilöstöresurssia määrällisesti. Lisäksi se vaikuttaa henkilöstön osaamiseen ja hyvinvointiin. Haasteita tuo lisäksi toimintakykyvaatimusten ja osaamisen kriteerien muuttuminen, joka näkyy varsinkin sopimushenkilöstöresurssissa.

Tavoite 3: Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty riskiperusteisesti, yhdenmukaisesti ja vaikuttavasti

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Onnettomuuksien ehkäisytyötä määrittää osin suorat säädösvaatimukset, mutta erityisesti palvelutasopäätös sekä vuosittaiset valvonnan ja turvallisuusviestinnän suunnitelmat. Näiden perustana ovat muun muassa riskianalyysin, onnettomuuskehityksen seurannan ja palontutkinnan havainnot, muut kokemuseräiset havainnot sekä asiakastarpeet.

Pelastustoimelle kuuluva valvonta sekä neuvonta, ohjaus ja turvallisuusviestintä toteutuivat yleisesti palvelutasopäätöksen ja suunnitelmien mukaisesti. Erilaisia valvonta- ja lupatehtäviä suoritettiin noin 3 700 kpl. Lausuntoja, joiden tavoitteena on edistää terveellisuuden ja turvallisuuden toteutumista mm. maankäytössä ja rakentamisessa, annettiin lähes 900 kpl. Turvallisuusviestinnällä tavoitettiin noin 11,2 % pelastustoimialueen väestöstä.

Selvityksen mukaan onnettomuuksien ehkäisyn työ on

- edistänyt osaltaan yritysten, laitosten ja henkilöiden onnettomuus- ja vaaratilanteiden ehkäisyä, onnettomuuksiin varautumista ja hätätilannevalmiuksia.
- tukenut ja varmistanut osaltaan sitä, että rakennukset ja tapahtumat ovat käyttäjilleen turvallisia ja, että henkilöstö osaa toimia hätätilanteissa.
- tukenut osaltaan tuotannon ja toiminnan turvallisuutta ja onnettomuusriskien hallintaa.
- ehkäissyt osaltaan vaikeasti hallittavien riskitekijöiden muodostumista.
- edistänyt pelastuslain ja muiden pelastustoimen valvontavastuulle kuuluvien säädösten noudattamista.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Onnettomuuksien ehkäisyn riskiperusteisuus toteutuu pääasiassa hyvin. Niin ikään yhdenmukaisuus toteutuu pääasiassa hyvin, joskin kuntakohtaisia poikkeamia on havaittu. Riskianalyysityö, onnettomuuskehityksen seuranta ja palontutkinta ovat edesauttaneet onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuuden kehitystä ja sen nähdään tuoneen tuloksia. Tulevan kehityksen nähdään jatkuvan tasaisena, hyvinvointialueen talouden tilanne huomioiden.

Tavoite 4: Pelastustoimella on välitön kyky toimia suunnitellusti kaikissa turvallisuustilanteissa, ja se säilyy turvallisuuden lähipalveluna

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pelastuslaitoksen paloasemaverkko, pelastuslaitoksen henkilöstö (päätoiminen ja sopimushenkilöstö), henkilöstön valmius, osaaminen ja varusteet, paloasemien kalusto ja varusteet, pelastustoiminnan tukipalvelut sekä pelastustoimen suunnitelmat ja ohjeet ovat mahdollistaneet sen, että pelastustoimen palvelut ovat toteutuneet lähes vaaditusti. Palvelutuotannon puutteet ovat olleet volyymiin nähden vähäisiä.

Pelastustoimen rahoituksesta riippuu, säilyykö pelastustoimi lähipalveluna ja, kykeneekö pelastustoimi toimimaan suunnitellusti vaikeissa turvallisuustilanteissa tai edes tavanomaisessa turvallisuustilanteessa. Tämänhetkinen suuntaus johtaa paloasemien, valmiuden ja palvelutason karsimiseen. Kyvykkyyteen vaikuttaa myös kyvykkyyden määritelmät. Etenkin pelastustoimintaan kohdistuvat fyysisen toimintakyvyn ja osaamisen vaatimukset ovat johtamassa siihen, että pelastustoiminnalle ei ole tekijöitä päätoimista henkilöstöä lukuun ottamatta.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pelastustoimi on säilynyt turvallisuuden lähipalveluna. Pelastustoimelle osoitettu rahoitus vaikuttaa oleellisesti pelastustoimen kykyyn toimia suunnitellusti

kaikissa turvallisuustilanteissa. Kiristyneen turvallisuustilanteen vaikutukset palvelutarpeeseen on tunnistettu. Lisäksi henkilöstöresurssien kehittäminen niin määrällisesti kuin toimintakyvyn osalta edellyttää panostusta.

Kalustosta luopumisen hyvinvointialueen säästötoimenpiteenä arvioidaan heikentävän pelastustoiminnan palvelujen jatkuvuutta. Erityisesti tämä korostuu vaikeissa turvallisuustilanteissa.

Tavoite 5: Pelastustoimen alueellinen ja valtakunnallinen valmius sekä varautuminen mahdollistavat väestön suojaamisen kaikissa olosuhteissa

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Väestönsuojelun varautumista varten on sodanajan erityisolosuhteita käsittelevä riskianalyysi (hieman kesken), valmiussuunnitelma ja evakuointisuunnitelma. Suunnitteluun käytettävä resurssi on pieni. Tilanteen ei odoteta korjaantuvan lähiaikoina.

Väestönsuojeluun varautumisen organisoituminen ja suunnitelmat uudistuivat HVA-uudistuksen jälkeen. Väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutus on käynnistynyt pääosiltaan vasta vuoden 2024 puolella.

Väestönsuojelun johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmät perustuvat lähtökohtaisesti normaaliajan järjestelyihin. Väestönvaroitussuunnitelmien tilanne voisi olla parempi. Koska hälyttimien hankinta, sijoittaminen ja ylläpito on perustunut ensisijaisesti kemikaaliriskeihin, on osa kuntataajamista ilman hälyttämiä. Tilannetta on korjattu palvelutasopäätöksen 2024–2025 tavoitteissa.

Pelastustoimen toimitiloihin liittyvä jatkuvuudenhallinta voisi olla parempi. Jatkuvuudenhallintaa edistäviä hankintoja on rajoittanut talouden raami ja vanha rakennuskanta. Pelastuslaitos on osaltaan pyrkinyt vaikuttanut siihen, että rakenteellinen väestönsuojelu (väestönsuojat) täyttävät niille asetetut vaatimukset. Väestönsuojien määrä on kohtalaisen hyvä, mutta väestönsuojat ovat osin eri paikassa kuin suojattava väestö. Kerrosalarajojen nousu on vähentänyt suojien määrää suhteessa väestön määrään. Väestönsuojien ylläpidon haasteet ovat vastaavia kuin muuallakin Suomessa.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pelastustoimen alueellinen valmius ja varautuminen mahdollistavat väestön suojaamisen ensitoimenpiteet kaikissa olosuhteissa. Toiminta väestön suojaamisessa on kuitenkin monitahoista ja pitkäkestoista, mikä tuo vaateita myös suunnittelulle ja toiminnan jatkuvuudelle. Suorituskyvyn nähdään kasvavan tasaisesti käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Väestöhälytysjärjestelmän kuuluvuuden parantamiseen pelastustoimen tulee panostaa lisää tulevina vuosina. Väestöhälyttimien kokonaiskattavuuden tavoitteeksi asetettuun, vähintään 55 prosenttia alueen väestöstä, on vielä matkaa.

Tavoite 6: Pelastustoimen kansainvälinen toiminta on aktiivista, suunnitelmallista ja kytkeytyy pelastustoimen kansallisiin rakenteisiin

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Palvelutasopäätöksen 2023 mukaan pelastuslaitos ylläpitää HNS-suunnitelman mukaista valmiutta ottaa vastaan ja huoltaa pelastustoiminnan kansainvälistä apua.

Pelastuslaitos on osallisena tuottamassa sertifioitua EU:n pelastuspalvelumekanismin mukaista HCP-moduulia. Pelastuslaitos on sitoutunut ylläpitämään osaltaan HCP-moduulia sekä vuonna 2019 aloitettua ART-toimintaa sen mukaisesti, miten toimintaan on aikoinaan sitouduttu. Valmius HCP-moduulin vaatimaan kansainväliseen tehtävään sekä HNS-suunnitelman mukaiseen avun vastaanottamiseen ja huoltamiseen on keskeisiltä osiltaan olemassa. HNS-suunnitelmassa on päivitystarvetta.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pohjois-Pohjanmaan ja yhteistyöhön kuuluvien pelastuslaitosten kansainvälinen toiminta on aktiivista, suunnitelmallista ja kytkeytyy pelastustoimen kansallisiin rakenteisiin. Hyvinvointialueen HNS-suunnitelma on laadittu, mutta siinä on päivitettävää. Päivitys toteutetaan normaalin päivityskäytännön mukaisesti.

Aluehallintovirastolla ei ole tarkkaa kuvaa Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen HNS-valmiudesta. Aluehallintoviraston arvion mukaan hyvinvointialueen on tarpeen yhteensovittaa HNS-toimintaa YT-alueella sekä kansallisesti.

Tavoite 7: Pelastustoimen palveluiden ja tehtävien valtakunnallinen suunnittelu, toteutus ja kehittäminen perustuvat tiedolla johtamiseen ja yhtenäiseen tiedonhallintaan

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Vuoden 2023 toiminta keskittyi siirtymävaiheen muutosten hallintaan sekä palvelutuotannon vakiinnuttamiseen. Lisäksi vuoden 2023 aikana laadittiin koko pelastustoimialueen kattava riskianalyysi ja vuosia 2024–2025 koskeva palvelutasopäätös. Työssä pyrittiin edistämään tarve- ja riskiperusteisuuden, vaikuttavuuden, päätöksenteon ja omavalvonnan vuorovaikutusta.

Vuoden 2023 aikana uudistettiin merkittävästi onnettomuuskehityksen seuranta sekä palvelutuotannon toteutumisen seuranta ja raportointia. Vastaavan kehittämisen kohteena on ollut myös pelastusmuodostelmien (paloasemat) toimintakykymäärittäminen (osaaminen, kalusto, varusteet, menetelmät) ja -seuranta. Työ valmistuu vuoden 2024 aikana.

Pelastustoimen ICT-ympäristössä on käynnissä asteittainen TUVE-siirtymä. Pelastustoimen tietojärjestelmät ja ohjelmistot ovat osin valtakunnallisia

pelastustoimen järjestelmiä (ns. viranomaisomisteisia tai muita valtakunnallisesti käytettyjä) ja osin hyvinvointialueen tietojärjestelmiä ja ohjelmistoja.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pelastustoimen palvelujen ja tehtävien suunnittelu, toteutus ja kehittäminen perustuvat tiedolla johtamiseen. Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen ensimmäisenä vuotena on toteutettu selkeitä kehitysaskelia. Kehityksen arvioidaan jatkuvan edelleen. Valtakunnallinen pelastustoimen tiedolla johtaminen sekä tiedonhallinta ovat vasta kehitysvaiheessa.

Tavoite 8: Pelastustoimen investoinnit tukevat palvelutuotannon vaikuttavuutta

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Vuoden 2023 investoinnit keskittyivät riskianalyysissä ja palvelutasopäätöksessä määritetyn toimintakyvyn turvaamiseen. Tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmien vuoksi niin investoinnit kuin myös kaikki muu hankinta rajattiin vain lakisääteiseen ja välttämättömään. Investoinnit, jotka sisältyivät vuoden 2023 talousarviosuunnittelun investointisuunnitelmaan, toteutettiin keskeisiltä osin.

Tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmat rajoittavat investointeja, muuta tarpeellista hankintaa ja pelastustoimen kehittämistä. Tilanne johtaa väistämättä pelastustoimen kaluston ikääntymiseen, joka puolestaan kasvattaa korjaus- ja kunnossapitokustannuksia.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pelastustoimen investoinnit on keskitetty toimintakyvyn turvaamiseen ja näin tukevat palvelutuotannon vaikuttavuutta. Investoinneilla ei nykyisellään kyetä toimintaa kehittämään ja osa hankinnoista joudutaan siirtämään tai jopa karsimaan pois. Investointien matala taso johtaa korjausvelan kasvuun, suurempiin ylläpitokuluihin ja myöhemmin mahdollisesti palvelutason laskuun.

Investoinnit tulisi säästötoimista huolimatta suunnitella alueella tunnistettujen riskien mukaan. Näin turvattaisiin alueen palvelutason edellyttämä suorituskyky ja palvelutuotanto kaikissa turvallisuustilanteissa.

Tavoite 9: Pelastustoimen hallinto- ja ohjausjärjestelmä on selkeä

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimessa vuosi 2023 oli kahdellakin tavalla ainutlaatuinen, kun 1.1.2023 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimi ja Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitos aloittivat täysin uusina organisaatioina toimintansa. Lisäksi tämä kokonaisuus liittyi osaksi Pohjois-

Pohjanmaan hyvinvointialuetta. Hallinto- ja ohjausjärjestelmä rakennettiin kokonaan vastaamaan uutta toimintaympäristöä eikä sellaisenaan siirretty luovuttaneista organisaatioista järjestelmään mitään. Pelastustoimen näkökulmasta katsottuna järjestelmän arvioidaan olevan selkeä, sen sijaan sen asemoituminen toiminnoissa osaksi hyvinvointialueen eri osakokonaisuuksia on aiheuttanut selvittelyä vuoden 2023 aikana jatkuen osin myös seuraavalle vuodelle. Erityisesti koko hyvinvointialueelle yhteisten palveluiden kustannusten jyvittäminen ja palveluiden laajuuden mitoittaminen on ollut paikoin haastavaa.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen alueellinen asemoituminen on selkeää, mutta kaikki toiminnot hyvinvointialueen sisäisesti eivät täysin olleet selviä vuonna 2023. Hyvinvointialueet aloittivat 1.1.2023, joten toiminnassa on kehitettävää vielä tässä vaiheessa.

Hyvinvointialueen selvityksessä tuotiin esille pelkästään hyvinvointialueen sisäisen hallinto- ja ohjausjärjestelmän toteutumista. Selvityksessä ei tuotu esille Valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle vuosille 2023–2026 (Sisäministeriön julkaisuja 2023:1) -julkaisun sisältämien tavoitteiden arviota.

5.2 Sisäministeriön ja hyvinvointialueen neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja laatua koskevien toimenpidesuosituksen toteutuminen hyvinvointialueella

Vuodelle 2023 ei ole asetettu laatua koskevia toimenpidesuosituksia.

Sisäministeriön toimenpidesuositukset vuodelle 2024 ovat:

- Alueen on jatkettava toiminnan uudistamista.
- Onnettomuuksien määrää tulee vähentää tehokkaasti ja tulipalojen määrä tulee puolittaa vuoteen 2030 mennessä. Hyvinvointialueiden tulee onnettomuuksien ehkäisytyössä kiinnittää huomiota laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseen.
- Hyvinvointialueiden tulee parantaa toimintavalmiutta alueella toimintaympäristön riskejä vastaavalle tasolle.
- Hyvinvointialueiden pelastustoimien tulee varmistaa, että väestönsuojeluun varautumiseen kohdennetut resurssit ja osaaminen ovat riittävät ja suuntautuvat lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.
- Hyvinvointialueiden tulee kiinnittää erityistä huomiota pelastuslaitosten työhyvinvointiin ja työturvallisuuteen.

Alla olevat vastaukset koskevat hyvinvointialueneuvotteluissa loppuvuodesta 2023 annettuja toimenpidesuosituksia.

Hyvinvointialueen selvityksen sisältämä tieto

Vuoden 2023 hälytystehtävien määrä oli 7 656 tehtävää, joka on noin 8,9 % vähemmän kuin keskimäärin vuosina 2020–2022 (muu Suomi -6,8 %). Ilman ensivastetehtäviä vastaava muutos on noin -3,9 % (muu Suomi -4,9 %). Tulipalojen määrä on vähentynyt vastaavana aikana noin 6,4 % (rakennuspalojen määrä noin -26,5 %).

Hyvinvointialueiden ja pelastustoimen erittäin vaikea taloustilanne ei ole mahdollistanut toimintavalmiuden parantamista. Vuoden 2023 toiminta keskittyi siirtymävaiheen muutosten hallintaan sekä palvelutuotannon vakiinnuttamiseen. Pelastustoimen palvelut on saatu pidettyä ainakin isossa kuvassa lakisääteisellä ja pelastustoimen palvelutasopäätöksen mukaisella tasolla, mutta paikallisia puutteita on.

Väestönsuojeluun varautumisen resurssi ei ole toteutunut suunnitellusti. Tämä on liittynyt osaltaan siirtymävaiheen henkilöstömuutoksiin (henkilöitä hakeutui uusiin tehtäviin) ja osin tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmien toimenpiteisiin (avoimia virkoja tai sijaisuuksia ei täytetty). Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelua on saatu eteenpäin, mutta käytettävissä oleva resurssi on todettu liian pieneksi.

Vuoden 2023 aikana työhyvinvointitoiminnassa keskityttiin erityisesti muutosviestintään. Tässä onnistuttiin yleisesti ottaen hyvin. Vuoden 2023 aikana toteutettiin myös hyvinvointialueiden yhteinen työhyvinvointikysely. Kyselyn tulokset on saatu ja käsitelty yhdessä henkilöstön kanssa. Kyselyn tulokset osoittivat, että koetussa työhyvinvoinnissa on epäkohtia. Erilaiset toimenpiteet koettujen epäkohtien korjaamiseksi ovat työn alla. Hyvinvointialueen ja hyvinvointialueen pelastustoimen työturvallisuustoiminnan organisoituminen viivästyi. Tämä ei kuitenkaan estänyt työturvallisuustyön toteutumista.

Aluehallintoviraston arvio laadun toteutuneesta ja tulevasta kehityksestä

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimi on toteuttanut toiminnan uudistamista varsin etupainotteisesti. Onnettomuuksien määrä on vähentynyt kolmesta edellisestä vuodesta. Pidempi seuranta kertoo, onko trendi jatkuva.

Toimintavalmiudessa pelastustoimella on puutteita paikallisesti. Toimia toimintavalmiuden parantamiseksi tehdään. Aika näyttää, kuinka tehdyt toimet toimintavalmiutta korjaavat. Toimintaympäristö muuttuu alueella ja sen seuranta on tärkeää palveluja suunniteltaessa eteenpäin. Pelastustoimessa kehitetty tiedolla johtamisen ja onnettomuuskehityksen seurannan prosessi tukee toiminnan kehittämistä ja palvelujen suunnittelua merkittävästi.

Pelastustoimen väestönsuojeluun varautumisen suunnitteluresurssit ovat kapeat. Niihin panostaminen on jatkossa tärkeää. Lisäksi henkilö-, tila- ja kalustoresurssien varmistaminen on tärkeää, jotta pelastustoimella on valmius vastata kaikkiin turvallisuustilanteisiin.

Aluehallintoviraston arvio hyvinvointialueen selvityksessä määrittämästä pelastustoimen palvelujen laadusta sekä kehittämistarpeesta:

Hyvinvointialueen pelastustoimessa on tehty toimenpiteitä valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen eteen. Tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksen eivät näy vielä kovin selkeästi toiminnassa, mutta suuntaus on oikea. Talouden tiukkuus säätelee mahdollisuuksia ja vaikuttaa suoraan pelastustoimen suorituskykyyn ja palvelutuotantoon.

Onnettomuuksien määrää on onnistuttu vähentämään vuonna 2023 kolmesta edellisestä vuodesta. Onnettomuuksien määrä on vähentynyt keskiarvoisesti muuta Suomea enemmän. Pidempiaikainen seuranta kuitenkin vasta kertoo, onko trendi jatkuva vai, onko muutos pelkkää vuosittaista vaihtelua.

Pelastustoimessa on kehitetty tiedolla johtamisen ja onnettomuuskehityksen seurannan prosessia. Tämä tukee merkittävästi toiminnan kehittämistä ja palvelujen suunnittelua muuttuvassa toimintaympäristössä.

Väestönsuojeluun varautumiseen kohdennetut resurssit ovat alueella vajaat. Tästä huolimatta väestönsuojeluun varautumisen suunnittelua on saatu eteenpäin. Alueen tulisi panostaa väestönsuojeluun varautumiseen tulevana vuosina nykyistä enemmän.

Hyvinvointialueen ja hyvinvointialueen pelastustoimen työturvallisuustoiminnan organisoituminen on viivästynyt hyvinvointialuemuutoksesta johtuen. Hyvinvointialueella toteutetun työhyvinvointikyselyn tulosten perusteella työhyvinvoinnissa on ollut epäkohtia. Epäkohtien korjaaminen on aloitettu. Hyvinvointialueen tulee kehittää työhyvinvointia ja panostaa työturvallisuustoimintaan.

6 Pelastustoimen investointien tarve ja vaikutukset

6.1 Investointien tarve

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen vuosittaisen selvityksen liitteenä oli alustava esitys investointisuunnitelmasta pelastustoimea koskevaksi osaksi vuosille 2026–2029. Suunnitelma sisälsi pelkät investointien kohteen ja kustannukset. Suunnitelmasta puuttui sanallinen analyysi, mitä esimerkiksi investoinneilla tavoitellaan ja, mitkä ovat pitkän aikavälin vaikutukset, mikäli investoinnit eivät toteudu. Suunnitelmassa esitetyt öljyntorjuntaan kohdistuvat investoinnit ovat suurelta osin ehdollisia ja vaativat avustusta Öljysuojarahastolta tai Ympäristövahinkorahastolta tms.

Sisäministeriö pyysi lisätietoja investointisuunnitelmista hyvinvointialueilta yhteisellä kirjeellä. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimi toi esille vastauksessaan 27.5.2024 lisäselvitykseen, että osainvestointisuunnitelma vuosille 2026–2029 painottuu raskaiden pelastusyksiköiden hankintaan. Pelastuslaitos tuottaa lähipalveluita 46 paloasemalla ja ko. ajoneuvot ovat avainasemassa kiireellisen pelastustoiminnan turvaamisessa. Investointeja ohjataan toimintaympäristön suorituskykyvaatimusarvioinnin periaattein.

6.2 Investointien vaikutukset

Lisäselvityksessä tuotiin esille, että osasuunnitelmassa esitetyt investoinnit ovat kriittinen menestystekijä alueellisen yhdenvertaisuuden, laadun ja kustannusvaikuttavuuden toteutumisessa. Pelastuslaitoksen kaluston investointi- ja kiertosuunnitelmalla taataan yhdenvertainen, laadukas ja kustannustehokas kalusto, jolla kyetään vastaamaan toimintaympäristön asettamiin riskeihin. Suunnitelman keskeinen lähtökohta on se, että riski-, toimintaympäristö- ja suorituskykyanalyysin tietopohjan perusteella uusin ja paras kalusto sijoitetaan alueella sellaisille asemapaikoille, missä kalustosta on eniten hyötyä palvelutuotantoon. Vanha ajoneuvokalusto kierrätetään riskiperusteisesti seuraaville asemapaikoille. Kiertosuunnitelman mukaan ajoneuvo palvelee lähtökohtaisesti 3–4 asemapaikalla ennen poistoa. Suunnitelmiin perustuvilla ja säännöllisillä investoinneilla pelastuslaitos kykenee kierrättämään kalustoa edellä kuvatuilla perusteilla. Näin investoinneilla taataan palveluiden yhdenvertainen saatavuus toimintaympäristön vaatimukseen nähden. Ajoneuvojen huolellinen ylläpito, pitkä käyttöikä ja kierrätys asemapaikkojen välillä takaa esitetyille investoinneille parhaan mahdollisen kustannusvaikuttavuuden.

Aluehallintoviraston arvio investointien tarpeesta ja vaikutuksista:

Lisäselvityksen mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen kaluston investointi- ja kiertosuunnitelma edesauttaa vastaamaan toimintaympäristön asettamiin riskeihin yhdenvertaisella, laadukkaalla ja kustannustehokkaalla kalustolla. Ajantasaisen suunnitelman olemassaolo on tärkeää, jotta kaluston sijoittaminen alueelle toteutuu riskien mukaisesti.

Osainvestointisuunnitelmassa on esitetty ehdollisina investointeina ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvää kalustoa. Investointeja haastaa niin Öljysuojarahaston rahoituksen periaatteen muutos kuin hyvinvointialueen tiukka talous. Investoinneista päättäessään hyvinvointialueen tulee huomioda, että hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Mikäli öljyntorjuntakaluston ja -osaamisen ylläpitämiseksi ei tehdä mitään, tulee tällä olemaan suuri vaikutus palvelutuotantoon tulevinä vuosina.

Osainvestointisuunnitelmassa on esitetty myös paloasemarakennuksia, mutta niiden kohdalle ei ole laitettu investointimäärärahan tarvetta. Pelastustoimen tulisi tuoda myös nämä esille suunnitelmassaan, jotta asioita voidaan edistää.

Aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen investointisuunnitelman mukaisilla investoinneilla investointivelka kasvaa. Tämä koskee erityisesti ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän kaluston ehdollisia investointeja. Investointien riittämättömyys vaarantaa palvelutason ylläpitämisen pitkällä tähtäimellä.

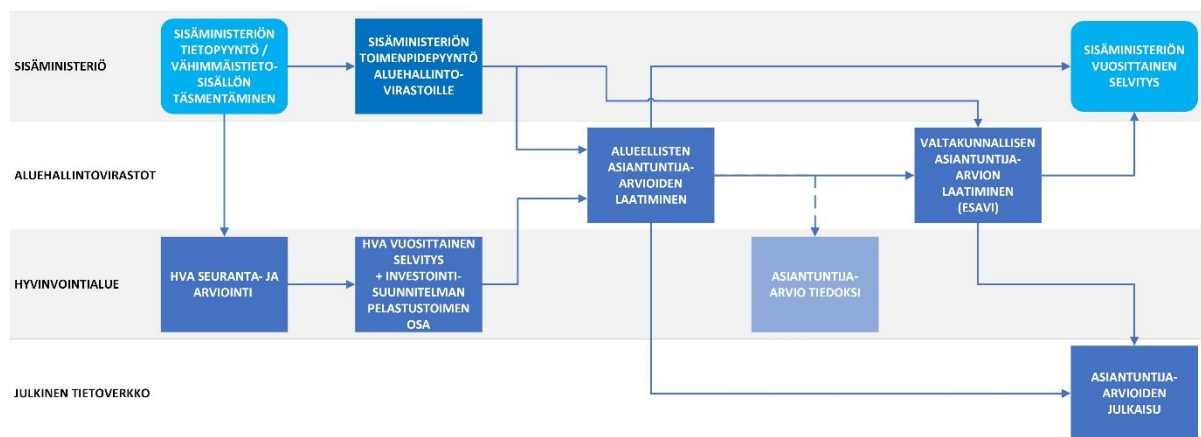
Lisäselvityksessä ei tuoda esille, millaiset ovat pelastustoimen toimintaedellytykset jatkossa ja, millaisia vaikutuksia toimintaa aiheutuu, mikäli jotkin hankinnoista eivät toteudu suunnitellun mukaisesti.

7 Menetelmät ja laatuseloste

Arvioinnin tietopohja

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

Tietopohja arvion tekemiseksi on koottu tiiviissä yhteistyössä hyvinvointialueen pelastustoimen kanssa. Asiantuntija-arvion laatimisen prosessi on kuvassa 1.



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.

8 Lähteet ja arvioinnissa käytetty tausta-aineisto

Hyvinvointialueen pelastuslaitokselle suunnattu valvontakäynti 29.5.2024.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012).

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen avustushakemus väestöhälyttimien hankkimiseksi 10.1.2024.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätös 2024–2025.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasossa olevat huomattavat epäkohdat. Valvonta-asia 12.9.2023. PSAVI/11373/2023.

Päätoimisen ja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön poissaolojen korvaaminen epäpätevällä henkilöstöllä. Kanteluratkaisu PSAVI/14782/2022.

Selvitys pelastustoimen varautumisesta ja väestönsuojeluun varautumisen tilasta, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 2024.

Selvitys toimenpiteistä pelastustoiminnan palvelutasossa olevien epäkohtien korjaamiseksi, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen selvitys 6.6.2023.

STT Info. 2024. Viisi lakkautusuhan alla ollutta paloasemaa jatkaa toimintaansa. Verkkosivu. Viitattu 16.5.2024. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/70200096/viisi-lakkautusuhan-alla-ollutta-paloasemaa-jatkaa-toimintaansa?publisherId=69817636&lang=fi>



Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Oulu

2024