



Pelastustoimen nopean avun saanti

**Itä-Suomen
aluehallintovirasto**

Sisällys – Pelastustoimen nopean avun saanti

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset	34
Johdanto	35
Toimintaympäristö	35
Tiivistelmä.....	36
Onko pelastustoimen hälytyspalveluiden saatavuudessa tapahtunut muutosta?.....	37
Toimintavalmiusaika.....	37
Henkilöstön määrä.....	39
Arviointiryhmä	40
Tietolähteet	40
Kuvat ja taulukot.....	40

Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Peruspalvelujen alueellisessa arvioinnissa tarkastellaan pelastustoimen toimintavalmiuseräiden toteutumista ja henkilöstöresurssien käyttöä pelastuslaitoksittain. Arvioinnissa selvitetään pelastustoimen toimintavalmiutta arkisin kello 6 - 16 välisenä aikana ja muina aikoina. Arvioinnissa tarkastellaan toimintavalmiuseräiden toteutumista ja henkilöstöresurssien riittävyyttä eri aikoina.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa on asetettu pelastustoimen kiireellisille tehtäville toimintavalmiuseräkatavoitteet. Pelastustoimen osalta vaikuttaa siltä, että osassa pelastuslaitoksia vaikuttaisi olevan päivälähtöihin liittyviä ongelmia, joka vaikuttaa riskiruutujen saavutettavuuteen toimintavalmiuseräkatavoitteiden puitteissa. Vaikka koko Suomea koskevassa tarkastelussa toimintavalmiuseräkatavoitteet saavutetaan pääsääntöisesti vuorokaudenajasta riippumatta, pelastuslaitoksissa on merkittäviä paikallisia eroja arkisin kello 6 - 16 välisenä aikana ja muina aikoina tapahtuvien hälytysten välillä.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje edellyttää, että kaikkiin kiireellisiin pelastustoimen tehtäviin tulee hälyttää vähintään pelastusryhmän kokoinen pelastustoimen muodostelma. Pienimmillään pelastusryhmän henkilömäärä on johtaja ja kolme muuta henkilöä. Koko Suomea koskevassa henkilöstöresurssien riittävyyttä koskevassa tarkastelussa arkisin kello 6 - 16 välillä keskimääräiset henkilöstöresurssit itsenäisesti pelastustoimintaan kykenevien pelastustoimen yksiköiden osalta eivät ole riittävät. Tarkastelussa ei kuitenkaan eroteta sitä, että tarvittava muodostelma voidaan koota useammasta pelastusyksiköstä. Arvioinnissa on havaittavissa kuitenkin viitteitä, että erityisesti kaupunkialueiden ulkopuolella, jossa pelastustoiminta on järjestetty pääsääntöisesti sivutoimisen henkilöstön ja sopimuspalokuntatoiminnan turvin, arkisin tapahtuvien päivälähtöjen osalta henkilöstöresurssissa on puutteita. Kaupunkialueiden ulkopuolella on myös huomioitava, että mikäli pelastusryhmä kootaan useammasta pelastusyksiköstä, voivat ajoajat onnettomuuspaikalle muodostua pitkiä.

Arvioinnissa havaittiin, että pelastustoimen toimintavalmiuseräiden toteutumisessa ja henkilöstöresurssissa on eroja niin sanottujen päivälähtöjen osalta. Tämä johtuu pelastustoimen palvelujen tuottamismallista, jossa kaupunkialueiden ulkopuolella pääsääntöisesti pelastustoimen palveluiden tuottamisesta vastaavat pelastustoimen sivutoiminen henkilöstö ja sopimuspalokunnat. Näiden palokuntien osalta toimintaan osallistuvat ovat arkisin töissä, eivätkä aina pysty osallistumaan hälytyksen saatuaan pelastustoimen tehtäviin. Pelastuslaitosten välillä on myös havaittavissa eroja.

Pelastuslaitosten tulisi tarkastella paikallisesti miten sivutoiminen henkilöstö ja sopimuspalokunnat pystyvät tuottamaan pelastustoimen palveluita arkipäivisin, jolloin toimintaan osallistuva henkilöstö on pääsääntöisesti päivätöissä. Pelastustoimen tulisi tarvittaessa kehittää toimintojaan niin, että pelastustoimen kiireelliset palvelut kyettäisiin turvaamaan arkipäivisin, mikäli paikallisesti havaitaan puutteita lähtövahvuudessa.

Johdanto

Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella on kolme pelastustoimen aluetta, joissa alueen kunnat yhdessä vastaavat pelastustoimen palveluiden järjestämisestä. Alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos, joka vastaa pelastustoimen palveluiden tuottamisesta alueellaan.

Voimassa olevan pelastuslain mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia, ja kunnat päättävät yhdessä pelastustoimen palvelutasosta alueellaan. Sisäministeriö ohjaa pelastustointia ja on antanut pelastustoimen palvelutason määrittämiseksi ohjeen pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelusta. Ohje asettaa vähimmäisvaatimukset pelastustoimen palvelutasolle. Peruspalvelujen arvioinnissa tarkastellaan, onko pelastustoimen palveluiden vähimmäisvaatimukset saavutettu ja miten pelastustoimen nopean avun palvelut ovat toteutuneet toimintavalmiusaikojen ja henkilöstöressurssien osalta.

Vuotta 2021 koskevassa peruspalvelujen alueellisessa arvioinnissa tarkastellaan toimintavalmiusaikatavoitteiden toteutumista riskiruuuittain ja henkilöstöressurssien käyttöä. Arvioinnissa näitä tarkastellaan vuorokauden aikojen ja viikonpäivien mukaan kahtena eri ajanjaksona:

- arkisin kello 6 - 16 välisenä aikana
- arkisin kello 16 - 6 välisenä aikana ja viikonloppuisin.

Arviointiasetelmassa huomioidaan näin pelastustoimen sivutoimisen henkilöstön ja sovimuspalokuntien lähtövalmius arkisin, jotka ovat pääsääntöisesti päivätöissä eivätkä ole välttämättä yhtä hyvin käytettävissä pelastustoimen nopeaa apua vaativiin tehtäviin arkipäivisin.

Arvioinnissa on lähdetietoina käytetty pelastustoimen rekisteri- ja tilastojärjestelmään (PRONTO) koottuja kiireellisiin pelastustehtäviin ja niiden toimintavalmiusaikoihin ja henkilöstöressurssisiin liittyviä tietoja. Arvioinneissa on tarkastelu ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikojen toteutumista kiireellisissä pelastustehtävissä.

Arvioinnissa päivälähdöllä tarkoitetaan pelastustoimen tehtäviä arkisin (maanantaista perjantaihin) kello 6 - 16 välillä.

Toimintaympäristö

Taulukossa 1 on tarkasteltu pelastustoimen tehtävien määrällistä kehitystä vuosien 2018 - 2021 välisenä aikana siten, että vuosien 2018 - 2020 tehtävämäärästä on laskettu keskiarvo. Kaikkien kiireellisyysluokkien tehtävien lukumäärä yhteensä on kasvanut tarkasteluajanjaksolla kaikilla Itä-Suomen alueen pelastustoimen alueilla noin sadalla tehtävällä. Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa nousu oli 3 %, Pohjois-Savossa 2 %. Vuonna 2021 pelastuslaitosten alueiden yhteenlaskettu tehtävien lukumäärä oli 10 346.

Taulukko 9.4.2.1. Pelastustoimen tehtävät kiireellisyyden mukaan vuosina 2018 - 2021

Tehtävätyyppi	Vuosi	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo
		Tehtävät yhteensä		
Kaikkien kiireellisyydsluokkien tehtävät	Vuosien 2018-2020 k.a.	2 938	2 821	4 328
	Vuosi 2021	3 009	2 911	4 426
Kiireelliset tehtävät	Vuosien 2018-2020 k.a.	1 681	1 568	2 585
	Vuosi 2021	1 596	1 624	2 532
Kiireettömät tehtävät	Vuosien 2018-2020 k.a.	1 257	1 253	1 743
	Vuosi 2021	1 413	1 287	1 894

Lähde: Pronto

Tehtävien kokonaismäärän kasvu on Etelä-Savossa ja Pohjois-Savossa johtunut kiireettömien tehtävien lukumäärän kasvusta. Kasvua oli noin 150 tehtävää. Näillä pelastustoimen alueilla kiireellisten tehtävien määrä laski noin 50 tehtävällä. Pohjois-Karjalassa kasvua oli tasaisesti sekä kiireellisissä tehtävissä että kiireettömissä tehtävissä (Taulukko 9.4.2.1.).

Tiivistelmä

Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella on kolme pelastustoimen aluetta, joissa alueen kunnat yhdessä vastaavat pelastustoimen palveluiden järjestämisestä. Alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos, joka vastaa pelastustoimen palveluiden tuottamisesta alueellaan.

Vuotta 2021 koskevassa peruspalvelujen alueellisessa arvioinnissa tarkastellaan toimintavalmiusaikatavoitteiden toteutumista riskiruuuittain ja henkilöstöresurssien käyttöä. Arvioinnissa näitä tarkastellaan vuorokauden aikojen ja viikonpäivien mukaan kahtena eri ajanjaksona:

- arkisin kello 6 - 16 välisenä aikana
- arkisin kello 16 - 6 välisenä aikana ja viikonloppuisin.

Arviointiasetelmassa huomioidaan näin pelastustoimen sivutoimisen henkilöstön ja sopimuspalokuntien lähtövalmius arkisin, jotka ovat pääsääntöisesti päivätöissä eivätkä ole välttämättä yhtä hyvin käytettävissä pelastustoimen nopeaa apua vaativiin tehtäviin arkipäivisin.

Pelastustoimen osalta vaikuttaa siltä, että pelastuslaitoksissa vaikuttaisi olevan päivälähtöihin liittyviä paikallisia ongelmia, joka vaikuttavat paikallisesti riskiruutujen saavutettavuuteen toimintavalmiusaikatavoitteiden puitteissa.

Henkilöstöresurssien riittävyttä koskevassa tarkastelussa arkisin kello 6 - 16 välillä keskimääräiset henkilöstöresurssit itsenäisesti pelastustoimintaan kykenevien pelastustoimen yksiköiden osalta eivät ole kaikilta osin riittävät. Tarkastelussa ei kuitenkaan eroteta sitä, että tarvittava muodostelma voidaan koota useammasta pelastusyksiköstä. Tarkemmassa tarkastelussa on havaittavissa kuitenkin viitteitä, että erityisesti kaupunkialueiden ulkopuolella, jossa pelastustoiminta on järjestetty pääsääntöisesti sivutoimisen henkilöstön ja sopimuspalokuntatoiminnan turvin, arkisin tapahtuvien päivälähtöjen osalta henkilöstöresursseissa on paikallisia puutteita.

Onko pelastustoimen hälytyspalveluiden saatavuudessa tapahtunut muutosta?

Toimintavalmiusaikojen osalta:

Tilanne arkisin kello 6 - 16 ja kello 16 - 6 sekä viikonloppuisin.

Henkilöstöresurssin käyttö:

Tilanne arkisin kello 6 - 16 ja kello 16 - 6 sekä viikonloppuisin.

Peruspalvelujen alueellisessa arvioinnissa tarkastellaan pelastustoimen hälytyspalveluiden saatavuuden muutosta valtakunnallisesti määriteltyjen vähimmäisvaatimusten täyttymisen näkökulmasta.

Arvioinnissa nopean avun saantia arvioidaan vuorokauden eri ajankohtina, koska kiireellisiä pelastustoimen palveluita tuotetaan pelastustoimen päätoimisen ja sivutoimisen henkilöstön sekä sopimuspalokuntien yhteistyönä. Peruspalvelujen arvioinnissa selvitetään, onko järjestämismallilla vaikutuksia pelastustoimen nopean avun saantiin eri vuorokauden aikoina tai viikonloppuisin. Arvioinnissa selvitetään, miten pelastustoimen nopean avun saanti on toteutunut toimintavalmiusaikojen ja henkilöstöresurssien osalta.

Päivälähdöllä tarkoitetaan arkisin (maanantaista perjantaihin) kello 6 - 16 välillä tapahtuneita pelastustoimen tehtäviä.

Toimintavalmiusaika

Sisäministeriö on antanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelua koskevan ohjeen, jossa on toimintavalmiusaikatavoitteet ovat määritelty riskiluokittain. Suomi on maantieteellisesti jaettu neliökilometrin (1 km x 1 km) suuruisiin ruutuihin, joille on etukäteen määritelty regressiomallin mukainen ruudun asukaslukuun, kerrosalaan sekä ruudussa tapahtuneiden onnettomuuksien määrään (pelastustehtävien määrä) perustuva riskiluokka. Pelastuslaitoksilla on mahdollisuus myös nostaa tarkemman analyysin perusteella nostaa riskiluokkaa, mikäli regressiomallilla ei tunnisteta riskiruudun onnettomuustyyppien tai -kohteiden synnyttämää riskiä. Riskiluokille ja niiden ruuduissa tapahtuville pelastustehtäville on asetettu saavutettavuuden osalta vähim-

mäistavoiteajat (toimintavalmiusaikatavoite), joiden aikana ensimmäisen pelastusyksikön ja vähintään 1 + 3-vahvuisen pelastusryhmän tulee olla onnettomuuskohteessa hälytyksen saatuaan. Pelastusryhmälle asetettua toimintavalmiusaikaa kutsutaan pelastustoiminnan toimintavalmiusajaksi.

Toimintavalmiusajat on määritelty seuraavasti:

- 1 riskiluokassa tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 6 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 11 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 13 minuuttia.
- 2 riskiluokassa tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 10 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 14 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 16 minuuttia.
- 3 riskiluokassa tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 20 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 22 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 24 minuuttia.
- 4 riskiluokan asutuilla alueilla tehokas pelastustoiminta voi alkaa pidemmänkin ajan kuluessa kuin I - III riskiluokissa. Jos pelastustoimintaa ei kyetä aloittamaan alle 40 minuutissa, on kyseisillä alueilla kiinnitettävä erityistä huomiota ihmisten omatoimiseen varautumiseen.

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa on myös määritelty pelastusryhmää suurempien muodostelmien vähimmäisvaatimukset sekä näiden toimintavalmiusaikatavoitteet. Tässä raportissa tarkastellaan saavutettavuutta vain ensimmäisen yksikön (pelastusryhmä) toimintavalmiusaikatavoitteiden osalta.

Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajat ovat muuttuneet kohtalaisesti verrattuna vuosien 2017 - 2020 keskiarvoon. Taulukossa 9.4.2.1. on esitetty pelastustoimen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajat vuonna 2021 arkisin kello 6 - 16 välisenä aikana ja muina aikoina sekä vertailtu ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan muutosta vuosien 2017-2020 keskiarvoon.

Vertailtaessa vuoden 2021 päivälähtöjen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikoja vuosien 2017 - 2020 keskiarvoon, ovat ensimmäisen yksikön päivälähtöjen toimintavalmiusajat hieman parantuneet Pohjois-Savossa ja Etelä-Savossa. Pohjois-Karjalassa päivälähtöjen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajat 2021 ovat hidastuneet 25 sekuntia verrattuna 2017 - 2020 keskiarvoon. (Taulukko 9.6.2.1.).

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajoissa päivälähdöt ovat pelastuslaitoksittain tarkasteltuna Itä-Suomen alueella selkeästi muita aikoja nopeampia. Kuitenkin kaikilla alueen pelastuslaitoksilla on myös alueita, joissa päivälähdöt ovat hitaampia verrattuna muihin aikoihin. Näin on erityisesti kaupunkialueiden ulkopuolella, jossa pelastustoiminta on järjestetty pääsääntöisesti sivutoimisen henkilöstön ja sopimuspalokuntatoiminnan turvin.

Taulukko 9.6.2.1. Pelastustoimen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikojen muutos pelastuslaitoksittain vuonna 2021 vertailtuna vuosien 2017 - 2020 keskiarvoon

	2021			2017-2020			Muutos	
	Ar- kisin kello 16-6 ja vii- kon- loput (min ja s)	Ar- kisin kello 6-16 (min ja s)	Päivä- lähdöt nope- ampia (s)	Ar- kisin kello 16-6 ja vii- kon- loput (min ja s)	Ar- kisin kello 6-16 (min ja s)	Päivä- lähdöt nope- ampia (s)	Muu- tos (s) arkisin kello 16-6 ja vii- konlo- put	Muu- tos (s) arkisin kello 6-16
Pelastuslaitos								
Etelä-Savon pelastuslaitos	13:37	11:44	113	13:42	12:49	53	-5	-65
Pohjois-Karjalan pelastuslaitos	13:53	11:15	158	13:28	11:21	128	25	-5
Pohjois-Savon pelastuslaitos	11:40	10:24	76	11:54	10:34	80	-14	-11

Mikäli vertailuarvo sekuntia (s) on taulukossa positiivinen, päivälähtö on ollut nopeampi kuin arkisin kello 16 - 6 ja viikonloppuisin. Vastaavasti mikäli vertailuarvo on negatiivinen, on päivälähtö ollut hitaampi kuin arkisin kello 16 - 6 ja viikonloppuisin.

Henkilöstön määrä

Taulukko 9.7.2.1. Lähtövahvuuksien muutos pelastuslaitoksittain vuonna 2021 vertailtuna vuosien 2017 - 2020 keskiarvoon.

	2021			2017-2020			Muutos	
	Lähtö- vahvuus arkisin kello 16-6 ja viikon- loppui- sin	Lähtö- vah- vuus arkisin kello 6- 16	Päivä- läh- dössä pie- nempi vah- vuus	Lähtö- vahvuus arkisin kello 16-6 ja viikon- loppui- sin	Lähtö- vah- vuus arkisin kello 6- 16	Päivä- läh- dössä pie- nempi vah- vuus	Muu- tos (s) arkisin kello 16-6 ja viikon- loppui- sin	Muu- tos (s) ar- kisin kello 6- 16
Pelastuslaitos								
Etelä-Savon pelastuslaitos	3,7	3,2	0,5	4,0	3,5	0,4	-0,3	-0,3
Pohjois-Karjalan pelastuslaitos	3,1	3,1	0,1	3,2	2,9	0,3	-0,1	0,1
Pohjois-Savon pelastuslaitos	4,0	3,8	0,2	4,1	3,8	0,3	-0,1	0,0

Henkilöstöressurssien osalta arvioinnissa tarkastellaan pelastustoimen yksiköiden lähtövahvuuksia. Pelastustoimen yksiköiden lähtövahvuuksien osalta tarkastellaan vain sellaisia yksiköitä, jotka kykenevät itsenäiseen pelastustoimintaan vahvuudella 1 + 3, eikä tarkastelussa ei ole huomioitu sellaisia yksiköitä, joiden oletettu lähtövahvuus on alle 1 + 3.

Pelastuslaitosten välillä pelastustoimen yksiköiden lähtövahvuuksissa oli merkittäviä eroja päivälähtöjen ja muina aikoina tapahtuvien hälytysten aikana. Pelastuslaitoskohtaisesti tehdyssä tarkastelussa ei nouse merkittävästi esiin sivutoimisen ja sopimuspalveluntien päivälähtöihin liittyvät henkilöstöongelmat, mutta tarkemmassa tarkastelussa on havaittavissa merkittäviä paikallisia eroja ja puutteita lähtövahvuuksissa arkisin kello 6 - 16 välisenä ja muina aikoina tapahtuvien pelastustoimen tehtävien osalta. (Taulukko 9.7.2.1.)

Arviointiryhmä

Pelastusylitarkastaja Johannes Ketola, Itä-Suomen aluehallintovirasto
etunimi.sukunimi@avi.fi

Tietolähteet

Pelastuslaki (379/2011)

Pelastustoimen rekisteri- ja tilastointijärjestelmä PRONTO.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje: sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012.

Kuvat ja taulukot

Taulukko 9.4.2.1. Pelastustoimen tehtävät kiireellisyyden mukaan vuosina 2018 - 2021

Taulukko 9.6.2.1. Pelastustoimen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikojen muutos pelastuslaitoksittain vuonna 2021 vertailtuna vuosien 2017 - 2020 keskiarvoon.

Taulukko 9.7.2.1. Lähtövahvuuksien muutos pelastuslaitoksittain vuonna 2021 vertailtuna vuosien 2017 - 2020 keskiarvoon.