

4 TURVALLISUUS

4.1 Poliisitoimi

4.1.1 Paikallispoliisin palvelut

Arvioinnin taustaa

Arviointikohde

Vuotta 2006 koskeva peruspalvelujen arviointi toteutettiin sisäasiainministeriön poliisiosaston ohjeistuksen mukaisesti. Arviointikohteena oli paikallispoliisin hälytys-, tutkinta- ja lupapalvelut. Arvioinnin tarkastelutasona käytettiin kihlakuntaa. Peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä arvioitiin myös kihlakuntien poliisilaitoksille vuodelle 2006 asetettujen palvelutasotavoitteiden toteumaa.

Toimintaympäristö

Paikallispoliisin toiminta on järjestetty Itä-Suomen läänissä 14 kihlakuntaan. Kihlakunnan keskuspaikkojen lisäksi poliisilla on läänin alueella noin 30 muuta toimipaikkaa. Kihlakuntien koko vaihtelee suuresti pinta-alan kuin henkilöstömääränkin suhteen vertailtuna. Paikallispoliisin lisäksi Itä-Suomen läänissä toimivat myös valtakunnalliset poliisin erillisyyksiköt, Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi sekä Suojelupoliisi.

Lainsäädännöllinen perusta

Poliisin lääninjohdon tehtävänä on suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa läänissä (Laki poliisin hallinnosta 5 §) Tämän arvioinnin tekemisestä vastasi Itä-Suomen poliisin lääninjohto. Kyse on siis valtion järjestämän peruspalvelun itsearvioinnista.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit

Toimeksiantona oli arvioida poliisipalvelujen kysyntää, tarjontaa ja saatavuutta. Kysynnän mittareina käytettiin poliisin hälytystehtävien ja poliisin tietoon tulleiden rikosten määriä sekä poliisin myöntämien lupien myyntimääriä. Tarjonnan mittaamiseen käytettiin poliisin työaikajärjestelmän tietoja. Mittareina käytetyt työtunnit rajattiin siten, että ne vastaavat kysyntämittareissa tehtyjä rajauksia. Saatavuuden arvioinnissa mittarit valittiin arviointikohteen luonteen mukaisesti kuvaamaan kyseisen asian saatavuutta kansalaisen näkökulmasta. Kansalaisarviointi perustui poliisin lääninjohtojen yhteistyönä vuonna 2006 tekemään turvallisuustutkimukseen, johon vastasi noin 50 000 suomalaista. Vastaaajista noin 3 500 oli Itä-Suomen läänistä kotoisin. Arviointikohteissa kehitystä arvioitiin myös edellisten vuosien lukujen perustella. Palvelutavoitteiden arvioinnissa käytettiin ministeriön vahvistamia mittareita.

Aineisto

Poliisin toimintaa koskevien arviointitietojen lähteenä käytettiin poliisin tulostietojärjestelmää. Se sisältää kootusti tietoa poliisin eri rekistereistä sekä hätäkeskuslaitoksen hälytystietojärjestelmästä. Kansalaisarvioinnin aineistona käytetystä turvallisuustutkimuksesta on ilmestynyt myös erillinen julkaisu, Turvallinen Suomi, Poliisin ylijohdon julkaisuja 13/2006. Väestötiedot, joita tarvittiin asukaslukuun suhteutettujen lukujen esittämisessä, saatiin maistraatista. Vuoden 2006 vuosivertailuissa on käytetty ennakkotietoa 31.12.2006.

Arviointitulokset

Hälytyspalvelut

Hälytyspalvelujen kysynnän mittarina käytettiin poliisin kiireellisten hälytystehtävien lukumäärää.

TAULUKKO 10. Hälytyspalvelujen kysyntä

Hälytyspalvelujen kysyntä	Hälytystehtävien lkm			Tehtävämäärä/10 000 asukasta		
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	ka. 2002 - 2005	2005	2006
Kihlakunta						
Ilomantsi	738	735	752	1 116,3	1 144,5	1 190,4
Joensuu	14 857	16 080	15 187	1 367,2	1 467,5	1 382,9
Juva	3 226	3 599	3 339	1 362,2	1 540,5	1 442,2
Kitee	2 244	2 455	2 259	1 058,7	1 183,4	1 105,1
Koillis-Savo	2 244	2 830	2 631	1 062,6	1 356,5	1 273,6
Kuopion seutu	16 888	19 514	18 690	1 477,8	1 700,2	1 619,4
Lieksa	2 366	2 321	2 095	1 664,2	1 691,4	1 550,5
Mikkeli	11 714	12 250	12 601	1 680,7	1 764,8	1 821,5
Nurmes	2 070	2 212	2 093	1 133,7	1 238,8	1 198,1
Pieksämäki	3 552	4 051	3 821	1 508,3	1 741,8	1 658,8
Savonlinna	6 436	6 877	7 041	1 432,1	1 546,3	1 594,0
Sisä-Savo	1 943	2 233	2 081	992,6	1 151,9	1 081,4
Varkauden seutu	4 554	5 407	4 861	1 290,4	1 548,7	1 406,0
Ylä-Savo	6 811	7 547	7 748	1 118,8	1 255,2	1 299,4
Itä-Suomen lääni	79 641	88 111	85 199	1 368,6	1 522,1	1 477,6

Kokonaisuutena kysyntä laski hieman edellisvuoteen verrattuna, mutta oli suurempi kuin pitkäaikainen keskiarvo. Asukasluvuun suhteutettuna kysyntä oli suurinta Mikkelissä. Vähäisintä kysyntä oli Sisä-Savossa ja Kiteellä.

TAULUKKO 11. Hälytyspalvelujen tarjonta

Hälytyspalvelujen tarjonta	Partiointiin ja hälytystehtäviin käytetty työaika, luvut tunteja			Tuntia/10 000 asukasta		
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	ka. 2002 - 2005	2005	2006
Kihlakunta						
Ilomantsi	6 812	7 705	7 048	10 300,0	11 997,2	11 156,8
Joensuu	62 684	59 851	60 649	5 768,5	5 462,1	5 522,7
Juva	18 480	19 475	18 457	7 803,4	8 336,2	7 972,2
Kitee	15 908	15 454	18 049	7 504,6	7 449,2	8 829,5
Koillis-Savo	18 399	17 956	16 206	8 714,7	8 606,8	7 844,9
Kuopion seutu	69 394	69 638	69 386	6 072,6	6 067,2	6 011,9
Lieksa	13 986	14 558	13 250	9 840,0	10 609,0	9 806,0
Mikkeli	43 641	46 104	46 698	6 261,6	6 642,1	6 750,2
Nurmes	13 461	13 931	13 953	7 372,9	7 801,6	7 986,6
Pieksämäki	15 805	17 505	18 039	6 711,5	7 526,4	7 831,0
Savonlinna	31 945	31 914	32 761	7 108,9	7 175,8	7 416,5
Sisä-Savo	17 389	14 532	16 698	8 884,5	7 496,5	8 677,3
Varkauden seutu	23 700	23 041	21 575	6 716,3	6 599,5	6 240,4
Ylä-Savo	39 678	41 427	34 646	6 517,8	6 890,0	5 810,4
Itä-Suomen lääni	391 283	393 090	387 414	6 723,8	6 790,4	6 718,8

Tarjonnan määrä läänin alueella väheni hieman edellisvuodesta, mutta pysyi suurin piirtein aiempien vuosien keskiarvon tasolla. Asukasluvuun suhteutettuna tarjonta oli suurinta Ilomantsissa ja Lieksassa. Vähäisintä tarjonta oli Joensuussa. Arvioinnin kannalta on huomattava, että Ilomantsin ja Joensuun poliisilaitokset toimivat täydessä yhteistoiminnassa, joten niiden toimintaa tulisi tarkastella yhdistettynä. Tämän vuoden arvioinnissa käyttiin kuitenkin vielä virallisia hallinnollisia rajoja.

TAULUKKO 12. Hälytyspalvelujen saatavuus

Hälytyspalvelujen saatavuus	Toimintavalmiusaika ka. minuuttia AB-kiireellisyysluokkien tehtävissä			
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	palvelutasotavoite 2006
Kihlakunta				
Ilomantsi	33,6	29,3	38,4	30
Joensuu	21,6	21,7	21,7	22
Juva	32,2	33,0	30,9	29
Kitee	30,6	29,9	27,7	24
Koillis-Savo	34,6	34,9	35,7	34
Kuopion seutu	18,2	19,2	18,9	18
Lieksa	19,1	18,8	17,1	18
Mikkeli	23,4	22,3	21,8	23
Nurmes	29,4	27,4	28,3	28
Pieksämäki	16,9	17,1	16,6	18
Savonlinna	22,9	23,5	21,8	24
Sisä-Savo	25,9	29,1	28,9	23
Varkauden seutu	18,9	22,7	23,0	18
Ylä-Savo	23,9	27,4	29,0	26
Itä-Suomen lääni	22,2	22,8	22,6	

Hälytyspalvelujen saatavuuden mittarina käytettiin AB-tehtävien keskimääräistä toimintavalmiusaikaa. Poliisin hälytystehtävät jaetaan kiireellisyytensä perusteella kolmeen luokkaan. Kiireellisimpiä ovat A-tehtävät, jotka on hoidettava välittömästi, eikä niitä saa laittaa odotukselle ilman perusteltua syytä. B-luokan tehtävät pyritään hoitamaan viipymättä, mutta ne voidaan tarvittaessa priorisoida laittamalla odotukselle tai keskeyttämällä. C-kiireellisyysluokan tehtävä ei edellytä välittömiä toimia, mutta se on hoidettava toiminnallisesti sopivana tai asiakkaan kanssa erikseen sovittuna ajankohtana.

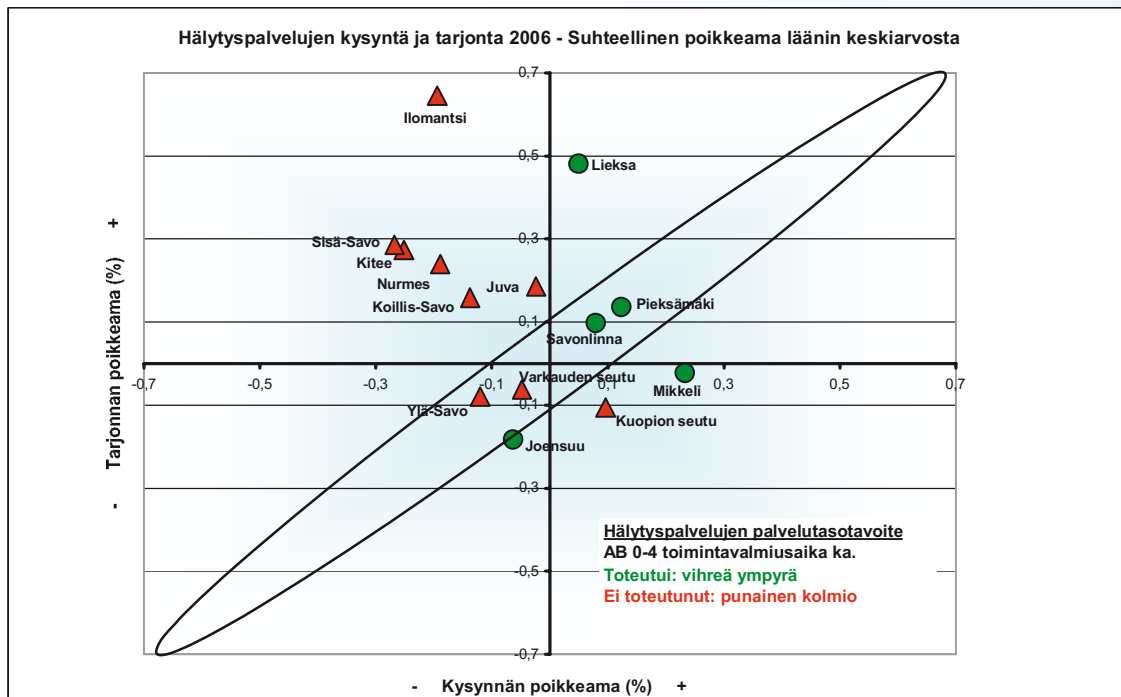
Kokonaisuutena Itä-Suomen alueella hälytyspalvelujen saatavuus parani hieman edellisvuodesta ja oli likimain samalla tasolla kuin aiempien vuosien keskiarvo. Nopein toimintavalmiusajan keskiarvo kirjattiin aiempien vuosien tapaan Pieksämäen poliisilaitokselle. Heikointa saatavuus oli Ilomantsin ja Koillis-Savon alueilla. Saatavuuden vaihtelua selittää parhaiten poliisilaitoksen toimintaympäristö. Tiiviissä yhden suuremman asutuskeskuksen ympäristössä saatavuus on parempaa, esimerkiksi Pieksämäellä ja Lieksassa. Laajoja maaseutumaisia alueita sisältävässä toimintaympäristössä aikaa kuluu taajamasta toiseen siirtymiseen, kuten esimerkiksi Koillis-Savossa, Sisä-Savossa ja Ylä-Savossa.

Hälytyspalvelujen palvelutasotavoitteet toteutuivat vain viidessä kihlakunnassa. Tavoitteesta jäätin alle kaksi minuuttia neljässä kihlakunnassa. Eniten tavoitteesta jäivät Ilomantsi ja Varkauden seutu.

TAULUKKO 13. Hälytyspalvelujen kansalaisarviointi

Kuinka hyvin arvioitte paikkakuntanne poliisin onnistuneen: (asteikko 4 - 10)		
Arvosanan 8 - 10 antaneiden prosenttiosuus Kihlakunta	Perheväkivalta- tilanteissa	Kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa
Ilomantsi	57,7	35,5
Joensuu	55,5	57,5
Juva	70,1	41,5
Kitee	58,0	52,3
Koillis-Savo	56,4	61,8
Kuopion seutu	66,6	73,4
Lieksa	60,0	58,5
Mikkeli	59,2	65,4
Nurmes	54,0	57,4
Pieksämäki	66,7	58,6
Savonlinna	61,5	59,8
Sisä-Savo	57,1	42,9
Varkauden seutu	49,5	50,3
Ylä-Savo	64,0	55,2
Itä-Suomen lääni	60,5	59,6

Turvallisuustutkimuksessa vastaajia pyydettiin arvioimaan kouluarvosanalla 4 - 10 kuinka hyvin paikkakunnalla toimiva paikallispoliisi on onnistunut eri tehtävälajeissa. Hälytyspalvelujen kansalaisarvioinnissa käytetään vastaajien arvioita perheväkivaltatilanteissa onnistumisesta sekä onnistumista kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa. Perheväkivaltatilanteissa parhaat arvot saivat Juva, Pieksämäki ja Kuopion seutu. Heikoimman arvion sai Varkauden seutu. Kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa selvästi parhaaksi arvioitiin Kuopion seutu. Heikkoja arvioita saivat osakseen Iloantsi, Juva ja Sisä-Savo.



KUVIO 7. Hälytyspalvelujen kysyntä ja tarjonta Itä-Suomen läänissä 2006

Kaaviossa esitellään hälytyspalvelujen kysynnän ja tarjonnan kohtaamista vuonna 2006. Kaavio tehtiin siten, että väkilukuun suhteutettua kysyntää (kpl/10 000 asukasta) ja tarjontaa (tuntia/10 000 asukasta) verrattiin läänin keskiarvolukuihin. Alkuperäiset luvut ovat esillä tässä raportissa aiemmin esiintyneissä taulukoissa (taulukot 10 - 12). Saadut erotukset muutettiin prosentuaalisiksi eroiksi ja näitä lukuja käytettiin koordinaatteina. X-akselilla on esitetty kysynnän poikkeama läänin keskiarvosta ja Y-akselilla tarjonnan poikkeama. Kaavioihin lisättiin ellipsin muotoinen kuvio, jonka tarkoituksena on havainnollistaa missä yksiköissä kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. Ellipsin ulkopuolisilla alueilla sijaitsevilla yksiköillä on joko kysynnän tai tarjonnan suhteen merkittäviä poikkeamia läänin keskiarvosta. Yksikön symbolin väritys ja muoto kertoo hälytyspalvelujen palvelutavoitteen toteutumisesta.

Kuvion vasemmassa yläkulmassa ovat yksiköt, joissa hälytyspalvelujen tarjonta on ollut suurta, mutta kysyntä vähäistä. Tästä ylitarjonnasta huolimatta näiden yksiköiden palvelutavoite on jäänyt toteutumatta. Keskimääräistä korkeamman kysynnän yksiköistä vain Kuopion seudulla tavoite jäi toteutumatta.

Tutkintapalvelut

Tutkintapalvelujen kysynnän mittarina käytettiin poliisin tietoon tulleiden rikoslakirikosten (pl. liikenneri-
kokset) määrää.

TAULUKKO 14. Tutkintapalvelujen kysyntä

Tutkintapalvelujen kysyntä Kihlakunta	Rikoslakirikosten pl. liikenneirikosten määrä			Lukumäärä/10 000 asukasta		
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	ka. 2002 - 2005	2005	2006
Ilomantsi	261	219	229	394,6	341,0	362,5
Joensuu	6 450	6 353	6 047	593,5	579,8	550,6
Juva	1 038	1 026	779	438,3	439,2	336,5
Kitee	677	682	630	319,1	328,7	308,2
Koillis-Savo	1 048	1 051	824	496,1	503,8	398,9
Kuopion seutu	7 973	7 389	7 502	697,7	643,8	650,0
Lieksa	730	662	495	513,6	482,4	366,3
Mikkeli	3 686	3 892	3 708	528,9	560,7	536,0
Nurmes	882	739	660	483,2	413,9	377,8
Pieksämäki	1 080	1 091	916	458,4	469,1	397,7
Savonlinna	2 137	2 061	1 889	475,4	463,4	427,6
Sisä-Savo	594	547	611	303,6	282,2	317,5
Varkauden seutu	1 874	1 818	1 583	531,0	520,7	457,9
Ylä-Savo	2 894	2 540	2 586	475,3	422,4	433,7
Itä-Suomen lääni	31 322	30 070	28 459	538,2	519,4	493,6

Tutkintapalvelujen kysyntä väheni Itä-Suomen läänissä vuonna 2006 verrattuna edellisiin vuosiin. Asukaslukuun suhteutettuna vähäisintä kysyntä oli Kiteellä, Sisä-Savossa ja Juvalla. Korkeinta kysyntä oli Kuopion seudulla.

TAULUKKO 15. Tutkintapalvelujen tarjonta

Tutkintapalvelujen tarjonta Kihlakunta	Rikosten tutkintaan pl. liikenneirikostutkinta käytetty työaika, luvut tunteja			Tuntia/10 000 asukasta		
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	ka. 2002 - 2005	2005	2006
Ilomantsi	2 876	2 775	2 484	4 348,2	4 321,2	3 932,2
Joensuu	47 504	49 124	52 391	4 371,6	4 483,1	4 770,7
Juva	8 364	8 531	7 677	3 531,9	3 651,8	3 316,0
Kitee	6 279	6 490	5 574	2 962,1	3 128,4	2 726,8
Koillis-Savo	8 273	9 930	7 199	3 918,5	4 759,9	3 484,7
Kuopion seutu	66 147	72 974	70 438	5 788,4	6 357,8	6 103,0
Lieksa	4 158	4 540	4 539	2 925,0	3 308,7	3 359,4
Mikkeli	36 617	40 816	40 762	5 253,7	5 880,2	5 892,2
Nurmes	6 116	4 955	4 475	3 349,9	2 774,9	2 561,7
Pieksämäki	8 546	8 515	9 669	3 629,0	3 661,3	4 197,4
Savonlinna	18 946	20 132	19 344	4 216,2	4 526,7	4 379,2
Sisä-Savo	5 173	4 927	5 441	2 643,0	2 541,4	2 827,7
Varkauden seutu	14 930	15 540	14 268	4 231,2	4 451,0	4 127,0
Ylä-Savo	30 022	29 049	23 986	4 931,7	4 831,4	4 022,6
Itä-Suomen lääni	263 951	278 299	268 248	4 535,7	4 807,4	4 652,1

Tutkintapalvelujen tarjonnan mittarina käytettiin rikosten tutkintaan käytettyä työaika. Kokonaisuutena tarjonta laski edellisvuoteen verrattuna, mutta oli aiempien vuosien keskiarvoa suurempi. Suhteellinen tarjonta oli suurinta Kuopion seudulla ja Mikkelissä. Vähäisintä tarjonta oli Nurmeksessa, Kiteellä ja Sisä-Savossa.

TAULUKKO 16. Tutkintapalvelujen saatavuus sujuvuuden näkökulmasta

Tutkintapalvelujen saatavuus Kihlakunta	Rikoslakirikosten pl. liikenne rikokset tutkinta-aika ka.			
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	palvelutasotavoite 2006
Ilomantsi	57	51	42	80
Joensuu	59	62	64	60
Juva	127	117	71	75
Kitee	55	63	51	42
Koillis-Savo	109	99	84	100
Kuopion seutu	95	75	71	95
Lieksa	78	70	69	70
Mikkeli	102	119	92	120
Nurmes	61	71	49	68
Pieksämäki	100	97	104	100
Savonlinna	76	69	63	90
Sisä-Savo	70	74	119	60
Varkauden seutu	100	81	72	70
Ylä-Savo	100	94	88	120
Itä-Suomen lääni	87	83	75	

Saatavuuden mittarina käytettiin rikosten selvittämiseen kuluva tutkinta-aika. Tutkinta-aika on se aika, joka kuluu poliisin tutkinnan aloituspäivästä siihen saakka kunnes rikos on selvä ja poliisin suorittama tutkinta päätetään. Edellisvuosiin verrattuna tutkinta-aika on läänin alueella parantunut. Nopeimmat tutkinta-ajat löytyvät Pohjois-Karjalan kihlakunnista. Tutkinta oli hitainta Sisä-Savossa ja Pieksämäellä. Sisä-Savossa jäätettiin myös reippaasti asetetusta palvelutasotavoitteesta. Syynä tähän oli useiden pitkäkestoista tutkintaa vaatineiden rikostapausten tutkinnan valmistuminen vuoden 2006 aikana.

TAULUKKO 17. Tutkintapalvelujen saatavuus selvitystason näkökulmasta

Tutkintapalvelujen saatavuus Kihlakunta	Rikoslakirikosten pl. liikenne rikokset selvitysprosentti			
	ka. 2002 - 2005 %	2005 %	2006 %	palvelutasotavoite 2006
Ilomantsi	59,1	62,6	56,8	57
Joensuu	47,8	48,0	49,4	55
Juva	57,0	58,4	57,8	56
Kitee	57,6	63,8	66,7	70
Koillis-Savo	63,6	72,9	131,8	65
Kuopion seutu	50,4	52,9	52,6	55
Lieksa	53,5	47,3	53,9	60
Mikkeli	47,0	56,9	51,8	50
Nurmes	57,8	59,8	59,5	58
Pieksämäki	54,9	54,3	75,3	55
Savonlinna	55,5	55,4	60,3	52
Sisä-Savo	48,8	47,5	56,3	63
Varkauden seutu	53,9	54,5	59,3	50
Ylä-Savo	62,5	62,2	61,2	58
Itä-Suomen lääni	52,4	54,6	57,3	

Toinen tutkintapalvelujen saatavuuden mittari oli rikosten selvitystaso. Selvitysprosentti lasketaan siten, että tietynä aikana selvitettyjen rikosten määrä suhteutetaan samana aikana tietoon tulleiden rikosten määrään. Tämä mahdollistaa sen, että esimerkiksi Koillis-Savossa selvitysprosentti on yli sata. Vuonna 2006 Koillis-Savossa päätettiin tutkinta eräissä rikostapauksessa, josta kertyi yhteensä noin 430 selvitettyä rikoslakirikosta. Ilmankin tätä rikostapausta Koillis-Savon selvitysprosentti olisi ollut läänin parasta tasoa vuonna 2006, eli noin 80.

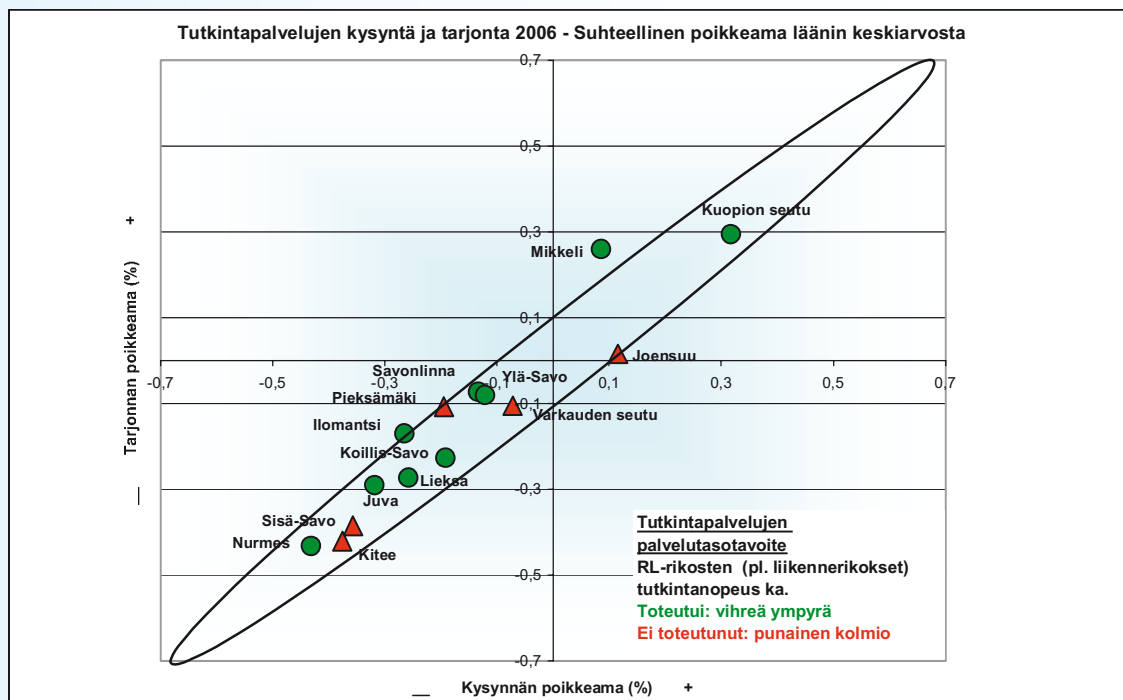
Kokonaisuutena Itä-Suomen läänissä rikosten selvittäminen parantui edellisvuosiin verrattuna. Erityisen hyvin onnistui edellä mainitun Koillis-Savon lisäksi Pieksämäki. Ainoa 50 prosentin selvitystason alle jäänyt yksikkö oli Joensuu. Eniten palvelutasotavoitteesta jäivät Sisä-Savo, Lieksa ja Joensuu.

TAULUKKO 18. Tutkintapalvelujen kansalaisarviointi.

Kuinka hyvin arvioitte paikkakuntanne poliisin onnistuneen:
(asteikko 4 - 10)

Arvosanan 8 - 10 antaneiden prosenttiosuus	Rikosten tutkinnassa: (keskiarvo kysymyskohdista) 1. autovarkauksien selvittäminen 2. asuntomurtojen selvittäminen 3. huumerikosten selvittäminen 4. väkivaltarikosten selvittäminen
Kihlakunta	
Ilomantsi	57,2
Joensuu	44,9
Juva	58,8
Kitee	58,4
Koillis-Savo	54,9
Kuopion seutu	52,5
Lieksa	53,7
Mikkeli	44,0
Nurmes	55,1
Pieksämäki	52,9
Savonlinna	58,0
Sisä-Savo	43,6
Varkauden seutu	42,4
Ylä-Savo	53,2
Itä-Suomen lääni	50,3

Kansalaisarvioinnissa mittari muodostettiin siten, että yksittäisistä kysymyksistä laskettiin, kuinka suuri osa vastaajista antoi arvosanan 8 - 10. Taulukossa (taulukko 18) oleva luku on neljän esitetyn kysymyksen kyseisten prosenttilukujen keskiarvo. Hyviä arvosanoja saivat eniten Juva, Kitee ja Savonlinna. Heikoimman arvion sai Varkauden seudun kihlakunta.



KUVIO 8. Tutkintapalvelujen kysyntä ja tarjonta Itä-Suomen läänissä 2005

Tutkintapalvelujen kysyntä ja tarjonta on erittäin hyvin tasapainossa eri yksiköissä. Ainoastaan Mikkeliissä tarjonta on aavistuksen ylimitoitettu kysyntään nähden.

TAULUKKO 19. Lupapalvelujen kysyntä

Lupapalvelujen kysyntä Kihlakunta	Keskeiset luvat, kassamyynti			Keskeisten lupien määrä/ 10 000 asukasta		
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	ka. 2002 - 2005	2005	2006
Ilomantsi	1 381	1 263	1 537	2 088,5	1 966,7	2 433,1
Joensuu	17 059	18 988	23 469	1 569,8	1 732,9	2 137,1
Juva	3 263	3 412	3 878	1 378,0	1 460,5	1 675,0
Kitee	3 899	4 214	5 046	1 839,4	2 031,2	2 468,4
Koillis-Savo	3 036	3 077	3 761	1 437,9	1 474,9	1 820,6
Kuopion seutu	18 078	18 758	23 632	1 581,9	1 634,3	2 047,6
Lieksa	1 889	1 886	2 493	1 328,6	1 374,4	1 845,0
Mikkeli	10 728	11 337	13 735	1 539,2	1 633,3	1 985,4
Nurmes	2 557	2 610	3 105	1 400,6	1 461,7	1 777,3
Pieksämäki	3 559	3 744	4 333	1 511,4	1 609,8	1 881,1
Savonlinna	6 597	7 004	8 399	1 468,0	1 574,8	1 901,4
Sisä-Savo	2 770	2 782	3 370	1 415,4	1 435,1	1 751,3
Varkauden seutu	5 574	5 715	7 149	1 579,6	1 636,9	2 067,8
Ylä-Savo	9 233	9 617	11 431	1 516,6	1 599,5	1 917,1
Itä-Suomen lääni	89 621	94 407	115 338	1 540,1	1 630,8	2 000,3

Lupapalvelut

Lupapalvelujen kysyntää arvioitiin keskeisten lupien myyntimäärällä. Keskeisiä lupia ovat ajokortit, passit, aseluvat, ulkomaalaisluvut ja henkilökortit.

Lupapalvelujen kysyntä kasvoi reippaasti vuonna 2006. Syynä tähän oli passiuudistus. Uudistunut passi oli aiempaa kalliimpi, joten sellaiset henkilöt, jotka eivät mielestään tarvinneet uuden passin uusia turvaominaisuuksia, hankkivat vanhan passin sen viimeisinä myyntikuukausina. Erityisen suuri kysyntä oli Pohjois-Karjalan rajakihlakunnissa Kiteellä ja Ilomantsissa.

TAULUKKO 20. Lupapalvelujen tarjonta

Lupapalvelujen tarjonta Kihlakunta	Lupapalveluihin käytetty työaika, luvut tunteja			Tuntia/10 000 asukasta		
	ka. 2002 - 2005	2005	2006	ka. 2002 - 2005	2005	2006
Ilomantsi	2 753	2 109	1 883	4 163,0	3 284,0	2 980,4
Joensuu	21 904	20 290	21 287	2 015,8	1 851,7	1 938,4
Juva	8 261	7 745	7 603	3 488,2	3 315,2	3 284,1
Kitee	6 479	7 277	7 015	3 056,6	3 507,4	3 431,7
Koillis-Savo	8 007	7 199	6 702	3 792,4	3 450,7	3 244,0
Kuopion seutu	19 720	20 206	19 238	1 725,6	1 760,5	1 666,9
Lieksa	3 594	3 885	3 526	2 528,7	2 831,5	2 609,5
Mikkeli	13 523	12 355	11 159	1 940,2	1 780,0	1 613,0
Nurmes	6 945	6 068	6 580	3 803,9	3 398,1	3 766,5
Pieksämäki	6 050	5 661	5 286	2 568,9	2 434,2	2 294,6
Savonlinna	9 000	8 388	9 792	2 002,7	1 885,9	2 216,7
Sisä-Savo	6 188	5 926	4 514	3 161,5	3 057,0	2 346,0
Varkauden seutu	5 802	6 251	6 823	1 644,3	1 790,4	1 973,6
Ylä-Savo	16 344	13 857	12 165	2 684,8	2 304,7	2 040,1
Itä-Suomen lääni	134 569	127 218	123 573	2 312,4	2 197,6	2 143,1

Lupapalvelujen tarjonnan mittarina käytettiin lupapalvelujen tuottamiseen käytettyä työaika. Kun lupapalvelujen tarjonta väheni edellisvuosien tasosta, niin lisääntyneen kysynnän kanssa tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2006 myyntipisteissä oli enemmän ruuhkaa kuin ennen. Väestöön suhteutettuna suurinta tarjontaa oli Nurmeksessa, jossa toisaalta palvelujen kysyntä oli varsin vähäistä. Vähäisimmällä tarjonnalla selvittiin Mikkelissä.

TAULUKKO 21. Lupapalvelujen onnistumisen kansalaisarviointi

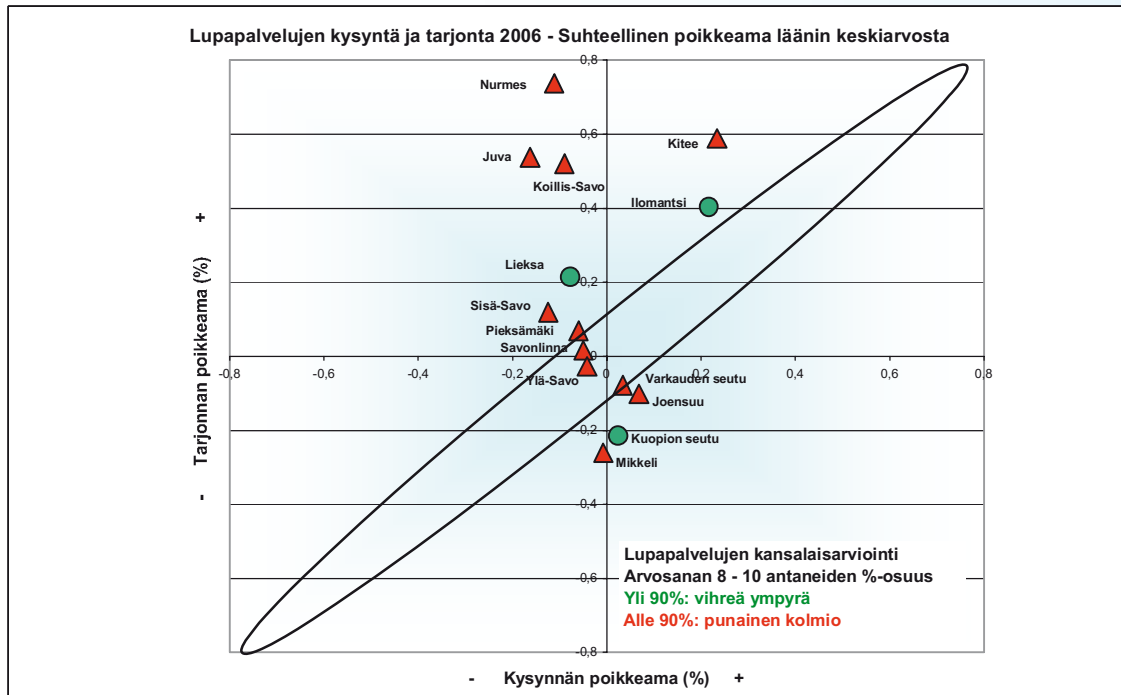
Kuinka hyvin arvioitte paikkakuntanne poliisin onnistuneen: (asteikko 4 - 10)	
Arvosanan 8 - 10 antaneiden prosenttiosuus Kihlakunta	Lupapalveluissa
Ilomantsi	90,0
Joensuu	85,8
Juva	87,1
Kitee	87,3
Koillis-Savo	87,8
Kuopion seutu	91,9
Lieksa	94,0
Mikkeli	88,0
Nurmes	79,7
Pieksämäki	86,3
Savonlinna	85,7
Sisä-Savo	86,7
Varkauden seutu	87,4
Ylä-Savo	85,9
Itä-Suomen lääni	87,7

Kokonaisuutena kansalaiset ovat poliisin palveluista kaikkein tyytyväisimpiä juuri lupapalvelujen toteuttamiseen. Kaikkein tyytyväisimmät vastaajat löytyvät Lieksasta. Naapurikihlakunta Nurmekselta taas löytyvät vähiten tyytyväiset. Nurmeksessa siis kysyntä oli vähäistä ja tarjonta suurta, mutta asiakkaiden tyytyväisyys oli vain kohtalaista tasoa.

TAULUKKO 22. Lupapalvelujen tärkeyden kansalaisarviointi

Kuinka tärkeänä pidätte seuraavia poliisin palveluja?			
Melko tai erittäin tärkeänä pitävien prosenttiosuus Kihlakunta	Lyhyt etäisyys poliisin palvelupisteeseen	Lyhyt jonotusaika palvelupisteessä	Lupahakemusten nopea käsittelyaika
Ilomantsi	76,3	76,3	87,9
Joensuu	68,6	68,6	81,3
Juva	82,4	76,1	81,9
Kitee	68,4	67,7	78,4
Koillis-Savo	81,2	77,5	89,0
Kuopion seutu	66,4	65,5	80,8
Lieksa	78,5	79,5	88,0
Mikkeli	70,2	71,7	82,8
Nurmes	74,7	76,8	83,9
Pieksämäki	74,5	68,6	80,2
Savonlinna	72,6	74,3	84,2
Sisä-Savo	85,7	77,3	87,1
Varkauden seutu	74,5	71,1	82,1
Ylä-Savo	78,6	75,7	84,8
Itä-Suomen lääni	72,3	71,1	82,6

Vastaajien mielestä lupahakemusten nopea käsittelyaika on tärkeämpää kuin se, että palvelupiste sijaitsee lähellä asuinpaikkaa tai se, että palvelupisteessä on lyhyt jonotusaika. Vastaukset kuvastavat sitä, että kansalaisten ei tarvitse kovinkaan usein vieraila poliisin lupapalvelupisteessä. Vastaajat ovat valmiita matkustamaan hieman kauemmaksikin silloin harvoin kun tarvitsevat jonkin luvan ja ovat myös valmiita hieman jonottamaan palvelupisteessä. Tärkeintä on se, että poliisin osuus lupaprosessissa hoituu joutuisasti.



KUVIO 9. Lupapalvelujen kysyntä ja tarjonta Itä-Suomen läänissä 2006

Kuvion perusteella arvioituna lupapalvelujen kysyntä ja tarjonta eivät ole tasapainossa. Selityksenä tilanteelle on se, että koko toiminta on järjestetty liian pieniin perusyksiköihin ja samalla on unohdettu liiketaloudelliset periaatteet. Pahimmillaan tilanne voi olla se, että lupapalveluverkosto on rakennettu niin kattavaksi, ettei ole enää varaa palkata niihin työntekijöitä. Lopputulos on siis päinvastainen mitä kansalaiset kyselyyn mukaan pitävät tärkeänä.

TAULUKKO 23. Kihlakuntien keskuspaikkojen lähistöllä asuvan väestön määrä

Kihlakunta	Väestön lukumäärä 20 kilometrin puskurin sisällä			
	1995	2000	2004	2005
Ilomantsi	6 850	6 399	5 943	5 830
Joensuu	69 810	72 094	74 398	75 319
Juva	8 086	7 583	7 323	7 326
Kitee	14 079	13 225	12 545	12 387
Koillis-Savo	13 546	12 913	12 433	12 376
Kuopion seutu	92 532	95 588	97 267	97 496
Lieksa	14 128	13 101	12 151	11 835
Mikkeli	46 870	46 989	46 882	46 916
Nurmes	11 288	10 391	9 732	9 669
Pieksämäki	21 030	20 061	19 241	19 102
Savonlinna	30 781	29 729	29 322	29 102
Sisä-Savo	11 707	10 963	10 727	10 641
Varkauden seutu	36 409	35 012	34 097	33 696
Ylä-Savo	26 358	25 497	24 902	24 730
Yhteensä puskurin sisällä	403 474	399 545	396 963	396 425
Itä-Suomen läänin väkiluku	609 745	591 093	581 179	578 893
Prosenttiosuus puskurin sisällä	66,2	67,6	68,3	68,5

Lupapalvelujen saatavuutta arvioitiin Tilastokeskuksen väestöruutuaineiston avulla. Itä-Suomen läänin väestökehityksen ominaispiirteitä tuotiin esille ottamalla poliisin lupaverkostosta mukaan vain kihlakunnan keskuspaikka ja tarkastelemalla sen lähetyvillä asuvan väestön määrää eri vuosina. Taulukkoon (taulukko 23) on merkitty 20 kilometrin säteellä keskuspaikasta asuvan väestön määrä. Laskentaa ei rajattu kihlakuntarajoihin ja sama asukas saattaa esiintyä kahden eri kihlakunnan luvuissa, jos hän asuu 20 kilometrin säteellä kahden eri kihlakunnan keskuspaikasta. Esimerkiksi Pieksämäki ja Varkaus sijaitsevat hieman alle 40 kilometrin päässä toisistaan ja toisaalta Varkauden ympärille luotu puskurivyöhyke ulottuu pitkälle Juvan kihlakunnan puolelle.

Vuonna 1995 Itä-Suomen läänin alueella asui noin 610 000 asukasta. Vuonna 2005 väestömäärä oli noin 579 000. Väki on siis vähentynyt noin 31 000 asukkaalla. Kihlakuntien keskuspaikkojen läheisyydessä asuvan väestön määrä vähentyi vastaavan ajan kuluessa noin 7 000 asukkaalla, joten suurin väestömuutos kosketti keskuspaikkojen ulkopuolisia alueita. Keskuspaikkojen läheisyydessä asuvan väestön suhteellinen osuus koko läänin väestömäärästä nousi vuoden 1995 66,2 prosentista vuoden 2005 68,5 prosentin tasoon. Väestön keskittyminen näkyy taulukossa (taulukko 23) hyvin esimerkiksi Joensuun ja Kuopion seudun kihlakunnan kohdalla. Niiden keskuspaikkojen väestömäärä on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden kuluessa selvästi.

TAULUKKO 24. Keskeisten lupien myynti keskuspaikoissa

Keskeisten lupien myynti lkm	2002	2003	2004	2005	ka. 2002 - 2005	2006
Kihlakuntien keskuspaikat	64 906	63 281	64 275	70 073	65 634	88 335
Muut palvelutoimistot	24 700	23 448	23 468	24 334	23 988	27 003
Yhteensä	89 606	86 729	87 743	94 407	89 621	115 338
Keskuspaikkojen prosenttiosuus	72,4	73,0	73,3	74,2	73,2	76,6

Myytyjen lupien kokonaismäärää tarkasteltaessa keskuspaikkojen hallitseva asema tulee vielä selvemmin ilmi. Kihlakuntien keskuspaikat (14 kpl) myivät 76,6 prosenttia kaikista keskeisistä luvista vuonna 2006. Loppujen noin neljänneksen myyminen jäi noin 30 palvelutoimiston tehtäväksi.

4.1.2 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Poliisin hälytyspalvelujen kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Liian pienet perusyksiköt eivät pysty mukauttamaan tarjontaansa vaihtelevan kysynnän edellyttämällä tavalla.
- Poliisin nykyinen organisaatiomalli kuluttaa liikaa resurssia palveluverkoston ylläpitoon. Lupien myynnin kannalta suurin osa toimipaikoista on tarpeettomia.

Toimenpide-ehdotukset

- Poliisitoiminta on organisoitava uudelleen. Paikallispoliisin toimintayksikköjen kokoa on kasvatettava, jotta niillä on mahdollisuus joustavuuteen toiminnassaan.
- Lupapalvelut on järjestettävä kustannustehokkaasti. Lupapalvelujen järjestämiseen on tarvetta myös poliisilaitosten keskuspaikkojen ulkopuolella. Siksi on perustettava yhteispalvelupisteitä eri toimijoiden kanssa.

4.2 Pelastustoimi

Arvioinnin taustaa

Arviointikohteet

Vuoden 2006 peruspalvelujen arvioinnissa pelastustoimen tuottamista palveluista arvioitiin operatiivista pelastustoimintaa ja onnettomuuksien ehkäisyä. Arvioinnin kohteet ovat samat kuin edellisellä arviointikierroksella vuonna 2005.

Toimintaympäristö

Organisaatiouudistuksessa vuoden 2004 alusta lähtien pelastustoimen järjestämis- ja ylläpitovastuu siirtyi kunnilta alueen pelastustoimelle. Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon pelastuslaitokset tuottavat pelastustoimen palvelut Itä-Suomen läänissä. Vuosi 2006 oli alueellisen pelastustoimen kolmas toimintavuosi.

Merkittävä pelastustoimintaan vaikuttava uudistus on ollut myös hätäkeskusuudistus, jonka seurauksena erillään toimineet pelastustoimen kunnalliset hätäkeskukset ja poliisin hälytyskeskukset yhdistettiin valtion ylläpitäviksi hätäkeskuksiksi. Hätäkeskukset tuottavat asiakkailleen pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvat hälytyspalvelut. Vuoden 2005 alusta lähtien Itä-Suomen läänissä on toiminut kolme hätäkeskusta. Vuoden 2006 alusta Suomessa on 15 valtion ylläpitämää hätäkeskusta.

Pelastustoimen, hätäkeskusten ja maakuntien hallinnolliset alueet vastaavat Itä-Suomessa toisiaan. Tapahtuneet muutokset ovat helpottaneet viranomaisyhteistyötä ja tehostaneet voimavarojen käyttöä. Uusien toimintatapojen sekä toimintamallien kehittäminen ja sisäistäminen jatkuu pelastuslaitoksissa ja hätäkeskuksissa.

Lainsäädännöllinen tausta

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleet pelastuslaki (468/2003) sekä valtioneuvoston asetus (787/2003) pelastustoimesta muodostavat pelastustoimen säädösperustan, jota täydentävät pelastuslain nojalla annetut sisäasiainministeriön asetukset ja ohjeet. Läninhallituksen pelastusosaston tehtävänä on johtaa ja valvoa pelastustointia sekä sen palvelujen saatavuutta ja tasoa läänissä.

Arviointiasetelma

Peruspalvelujen arvioinnin kannalta vuosi 2006 tarjoaa pelastuslaitosten aikaisempia toimintavuosia paremmat mahdollisuudet tarkastella organisaatiouudistuksen vaikutuksia pelastustoimen tuottamiin palveluihin. Vuosina 2004 - 2006 pelastuslaitosten resurssit suuntautuivat vielä paljolti uuden organisaation käynnistämiseen sekä toimintakulttuurin luomiseen. Arviointikohteiden tarkastelujaksona ovat vuodet 2003 - 2005, joiden keskiarvoon vuoden 2006 toteutumaa verrataan. Tekstiosiossa on arvioinnin tulokset esitetty lääni ja pelastuslaitoskohtaisina keskiarvolukuina. Kuntakohtaiset vertailut on tehty teemakarttaesityksinä.

Arviointikysymykset:

1. Kuinka kattavasti pelastuslaitokset ovat tehneet onnettomuuksien ehkäisytyötä?
2. Miten palvelut ovat kehittyneet alueellisen pelastustoimen myötä?
3. Kuinka hyvin palokunnat ovat pystyneet noudattamaan ohjeellisia toimintavalmiusaikoja?
4. Miten onnettomuuksien määrät ovat kehittyneet ja miten ne ovat alueellisesti jakautuneet?

Arviointimittarit:

1. Suoritettujen palotarkastusten, laadittujen pelastussuunnitelmien sekä valistusta ja neuvontaa saaneiden henkilöiden määrät.
2. Onnettomuuksien määrän kehitys neljän vuoden ajanjaksolla. Vuoden 2006 toteutuma verrattuna vuosien 2003 - 2005 toteutuman keskiarvoon.
3. Palokunnan toimintavalmiusajat sekä toimintavalmiusajan ylitykset riskialueittain.
4. Muutokset onnettomuuksien määrissä.

Aineisto

Arviointiraportin tietolähteenä käytettiin valtakunnallista pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokantaa (PRONTO). Lisäksi käytettiin valtakunnallista kartta-aineistoa sekä väestörekisterikeskuksen 31.12.2005 asukaslukutietoja. Arviointi toteutettiin hyödyntäen jo lääninhallituksen käytettävissä olevia tietoja ilman erikseen tehtyjä kyselyjä.

Arvioinnin pohjana olevat tilastotiedot ovat osittain epätäydellisiä ja toisaalta osa tiedoista on syötetty tietokantaan ilmeisen väärin. Eri vuosien tietojen vertailukelpoisuuteen ovat hieman vaikuttaneet myös tiedon tilastointitavassa tehdyt muutokset. Tilastointijärjestelmää, varsinkin sen ohjeistusta ja raportointimahdollisuuksia, on syytä edelleen kehittää. Perustietojen tallentamisessa ja tietojen oikeellisuudessa on vielä pelastuslaitoksilla puutteita. Tiedot ovat kuitenkin suuruusluokiltaan hyvin suuntaa antavia ja vertailukelpoisia edellisvuosien vastaaviin tilastoihin.

4.2.1 Pelastustoiminta

Arviointitulokset

Pelastustoimen palvelutason tulee vastata alueella esiintyviä onnettomuusuhkia. Palvelutason määrittämistä varten pelastuslaitokset selvittävät ja arvioivat alueellaan esiintyvät uhkat ja riskit sekä päättävät palvelutasonsa kuntia kuultuaan.

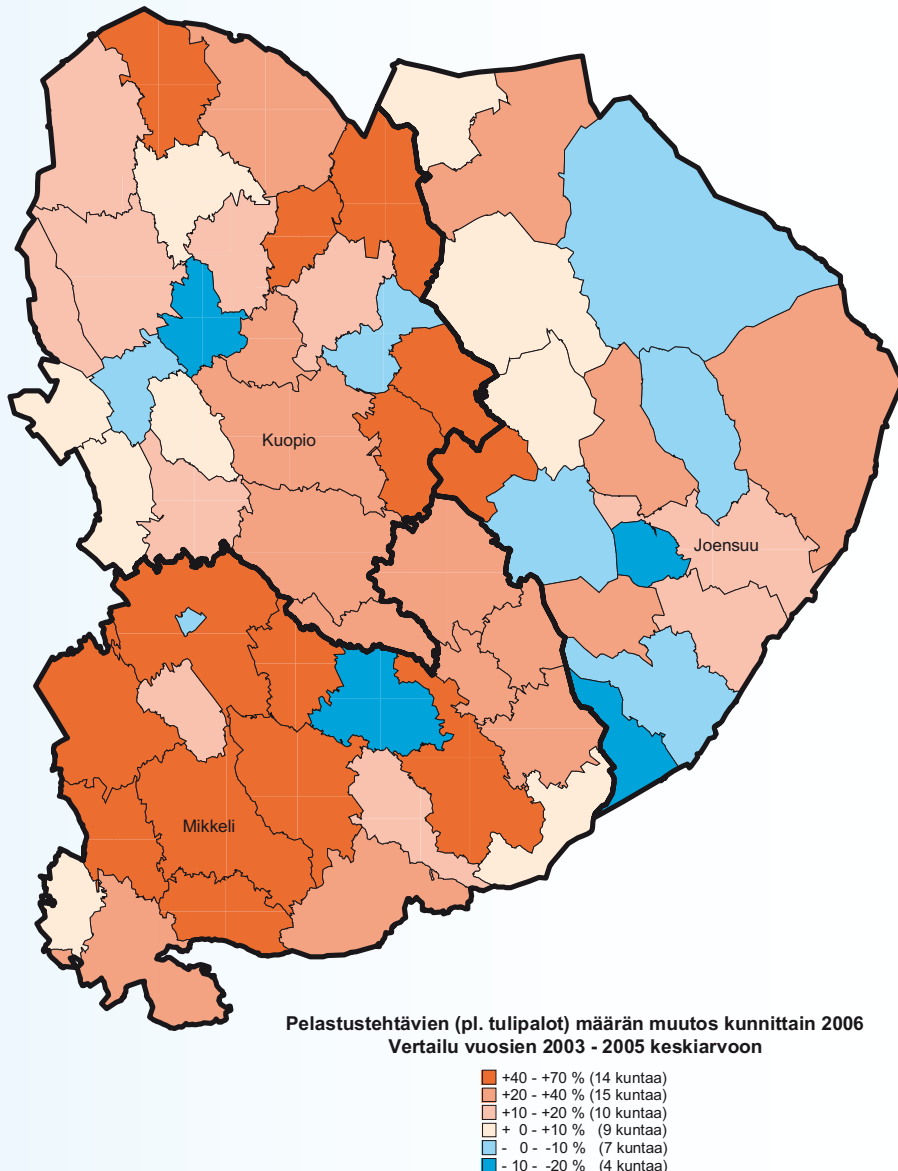
Alueella esiintyvien riskien ja uhkien selvittämiseksi laaditaan riskianalyysi. Riskianalyysin tarkoituksena on tunnistaa ja arvioida riskit sekä määrittellä varautumistoimenpiteet niiden varalta. Riskianalyysin tulosten pohjalta määritetään edelleen riskialueet onnettomuuksien todennäköisyyden perusteella. Riskialuejako on neliportainen (I - IV), ja se osoittaa alueella esiintyvien onnettomuusriskien suuruuden suhteutettuna asukaslukuun, rakennusten kerrosalaan ja liikennetiheyteen.

Pelastustoiminnan onnistumisen kannalta on olennaista, kuinka nopeasti ja millaista apua onnettomuuspaikalle saadaan hälytettyä. Pelastustoimen henkilöstön ja kaluston sijoittamisessa tulee ottaa huomioon riskialuejako, jotta ohjeiden mukaiset palokunnan toimintavalmiusajat saavutetaan.

Onnettomuusmäärät

Onnettomuusilmoitusten määrä jatkoi kasvuaan Itä-Suomen läänissä. Tarkasteluvuonna palokunnat hälytettiin yhteensä 13 495 kertaa. Hälytyksiä oli noin kuusi prosenttia (+737) enemmän vuoteen 2005 verrattuna, jolloin niitä oli 12 758. Kasvua oli erilaisissa tarkastus- ja varmistustehtävissä kahdeksan prosenttia (+255), maastopaloissa kuivan kesän vuoksi peräti 120 prosenttia (+441), rakennuspaloissa 23 prosenttia (+115) ja liikennevälinepaloissa 31 prosenttia (+84). Koko 2000-luvun jatkunut ensivastetehtävien määrän voimakas kasvu taittui; vähennystä oli nyt noin kaksi prosenttia (-95), samoin liikenneonnettomuustehtävissä oli vähennystä noin seitsemän prosentin (-121) verran.

Vuosituhaten vaihteesta viime vuoteen asti ovat tilastoidut onnettomuudet lisääntyneet vuosittain tasaisesti. Tämä johtuu pääsääntöisesti palokuntien ensivastetoiminnan yleistymisestä ja sitä kautta ensivastetehtävien määrän kasvusta sekä toisaalta erilaisten tarkastus- ja varmistustehtävien lisäyksestä. Osaltaan



KUVIO 10. Pelastustehtävien (pl. tulipalot) määrän muutos kunnittain vuonna 2006, vertailu vuosien 2003 - 2005 keskiarvoon

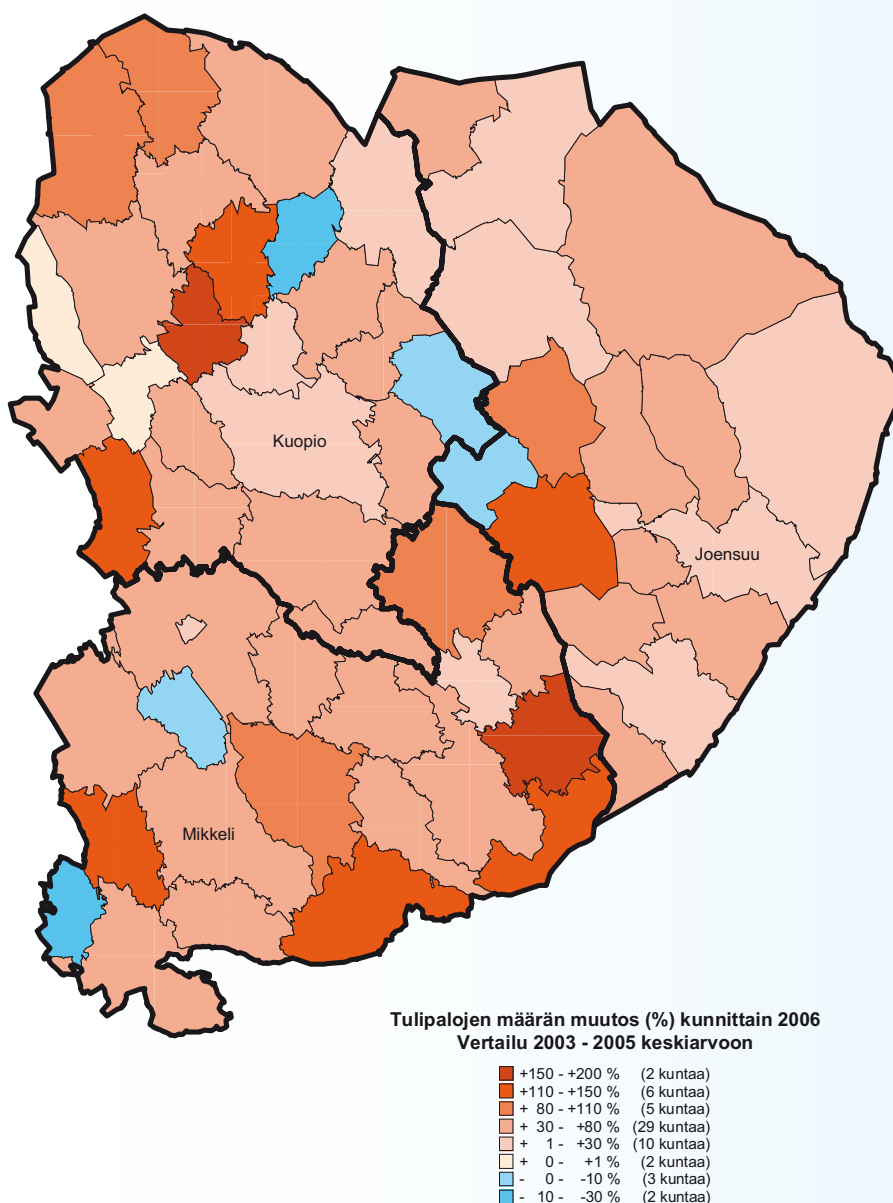
kasvua selittää useista eri syistä johtuva ihmisten madaltunut kynnyks ilmoittaa asioista ja pyytää yhteiskunnan apua sekä toisaalta matkapuhelinten käytön yleistyminen.

Rakennuspaloja kirjattiin tarkasteluvuonna 2006 yhteensä 623 ja vuonna 2005 yhteensä 508 eli lisäystä oli noin 23 prosenttia.

Suurpaloiksi luokiteltavia, omaisuusvahingoiltaan yli puolen miljoonan euron rakennuspaloja oli läänin alueella yhdeksän. Koko vuoden omaisuusvahingot nousivat noin 30 miljoonaan euroon, joka on vajaat 11 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2005. Uhattuna oli omaisuutta yli 680 miljoonan euron arvosta, josta siis 650 miljoonan euron omaisuusarvot (96 %) saatiin pelastettua.

Suomessa menehtyi vuonna 2006 tulipaloissa PRONTO-tietokannan mukaan 117 henkilöä. Valtaosa palokuolleista oli yli 40-vuotiaita miehiä. Useimmat palokuolemat tapahtuivat yksittäin omakoti- ja muissa pientaloissa. Tulipaloihin liittyi usein vuoteessa tai sohvilla tupakointi sekä runsas alkoholin käyttö. Tilanne on selvästi huonontunut vuoteen 2005 verrattuna, jolloin tulipaloissa menehtyi koko maassa 77 henkilöä.

Itä-Suomen läänissä menehtyi tulipaloissa PRONTO-tietokannan mukaan 23 henkilöä vuonna 2006, kun taas vuonna 2005 palokuolemia oli yhdeksän. Viimeisen kymmenen vuoden aikana tulipaloissa on läänissä vuosittain menehtynyt kymmenkunta henkilöä. Koska tilastollisesti on kuitenkin kyse vain yksittäistapauksista ja niiden vuosittainen vaihtelu merkittävää, johtopäätöksiä läänitason kehityssuunnista ei voida tällä perusteella tehdä.



KUVIO 11. Tulipalojen määrän muutos (%) kunnittain vuonna 2006, vertailu vuosien 2003 - 2005 keskiarvoon

Palokuolemialuvut ovat Suomessa eurooppalaisittain vertailtuna edelleen korkeita. Vuosittain Suomessa kuolee tulipaloissa noin sata henkilöä. Valtakunnallisesti tarkastellen palokuolemien määrän kehityssuunta on viime vuosiin saakka ollut selvästi laskeva, joskin väheneminen näyttää nyt hidastuneen tai jopa pysähtyneen. Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelman eräänä tavoitteena on, että Suomi on Euroopan viiden turvallisimman maan joukossa vuonna 2012. Pelastustoimissa tämä tarkoittaisi palokuolemien määrän vähentymistä noin 30:een vuodessa, jotta asetettu tavoite saavutetaan.

Kuitenkin useimmissa tapauksissa palokuolemat ovat tapahtuneet jo ennen palokunnan hälyttämistä tai usein hyvin pian ennen pelastajien kohteeseen saapumista. Pelkästään palokunnan toimenpitein palokuolemien määrää ei siis enää voida oleellisesti vähentää. Esimerkiksi yhteiskunnallisen syrjäytymisen vähentäminen voisi tässä tilanteessa olla tehokkaampi keino palokuolemien vähentämiseksi.

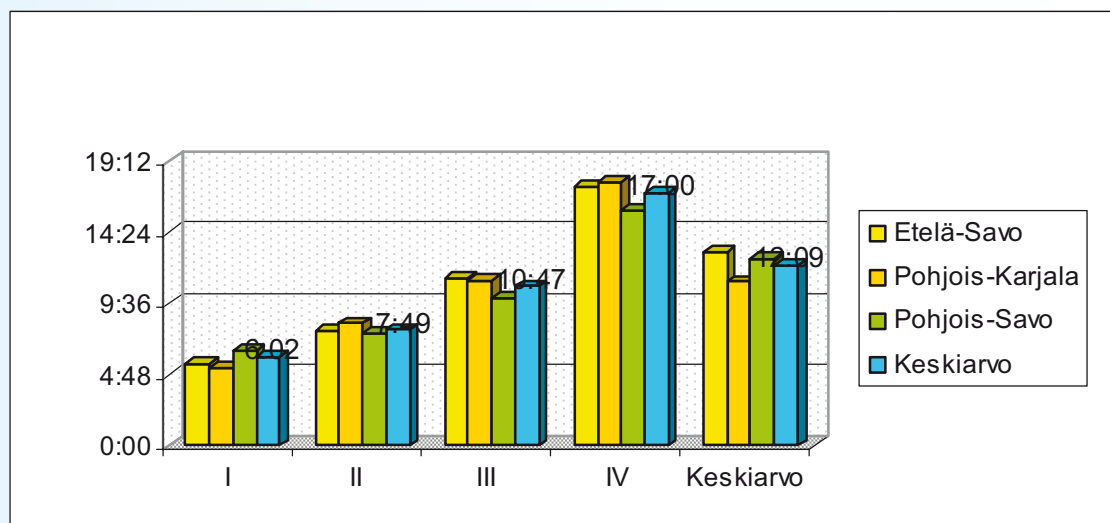
Toimintavalmiusajat

Merkittävä pelastustoiminnan tuloksellisuuteen vaikuttava tekijä on aika, joka palokunnalta kuluu sen hälyttämisestä onnettomuuskohteen saavuttamiseen. Tätä aikaa kutsutaan palokunnan toimintavalmiusajaksi. Toimintavalmiusajan ja palokunnan lähtöajan lisäksi merkittävä pelastustoiminnan tuloksellisuuteen vaikuttava tekijä on myös pelastushenkilöstön määrä. Ensitoimenpiteitä varten tarvittava pelastushenkilöstön vahvuus on usein vähintään pelastusyksikkö eli esimies ja kolme palomiestä (1+3).

Pelastustoiminnan toimintavalmius määritetään riskialueittain. Riskialueiden määrittelyperusteina on käytetty alueen asukasmäärää ja kerrosalaa. Asukasmäärän ja kerrosalojen kasvaessa nousee myös alueen onnettomuusriskien mahdollisuus. Riskien ja uhkien perusteella alueet jaetaan neljään riskiluokkaan. Riskialueella I, jossa onnettomuuksien todennäköisyys on suuri, tulee palokunnan saavuttaa kohde 6 minuutissa. Riskialueella II toimintavalmiusaika on 10 minuuttia, riskialueella III 20 minuuttia ja riskialueella IV, jossa onnettomuuksien todennäköisyys on pienin, toimintavalmiusaika on yleensä yli 20 minuuttia.

Itä-Suomen läänin asukkaista noin 60 prosenttia saavutettiin kymmenessä minuutissa. Palokunnan yli 20 minuutin toimintavalmiusaikapiirin ulkopuolella asui puolestaan noin neljännes läänin väestöstä. Palokunnan tuloksellinen toiminta esimerkiksi rakennuspaloissa edellyttää sitä, että palokunta saavuttaa onnettomuuskohteen ja aloittaa siellä toimintansa ennen 4 - 10 minuutin kuluessa syttymisestä tapahtuvaa yleissyttymistä. Samanlainen ajan ja vahinkokehityksen välinen selvä riippuvuus on havaittu myös muissa onnettomuustyypeissä, esimerkiksi monissa ensivastetehtävissä.

Palokunnan hälytystehtävien keskimääräinen toimintavalmiusaika vahvuudella 1+3 oli Itä-Suomen läänissä 12 minuuttia 9 sekuntia. Vastaava valtakunnallinen keskiarvo oli 10 minuuttia 27 sekuntia. Itä-Suomen läänin toimintavalmiusaika heikkeni vuodesta 2005 (11:38 min) 31 sekuntia. Eräs selittävä tekijä on viime kesän kuivuuden aiheuttamat lukuisat maasto- ja metsäpalot, joissa palokuntien hälytykset suuntautuivat tavanomaista useammin kauemmaksi haja-asutusalueelle. Onnettomuuksista noin puolet tapahtui riskialueella I - II eli palokunnan kymmenen minuutin toimintavalmiusajan piirissä ja noin 15 prosenttia riskialueella III eli alle 20 minuutin piirissä. Näin ollen kaikista tehtävistä noin kaksi kolmasosaa suuntautui riskialueille I - III.



KUVIO 12. Hälytystehtävien keskimääräiset toimintavalmiusajat pelastustoimen alueittain ja riskialueittain vuonna 2006

Onnettomuuskohteet saavutettiin ohjeellisessa toimintavalmiusajassa läänin eri riskialueilla (I - III) keskimäärin 78 prosentissa kaikista hälytystehtävistä. Toimintavalmiusaikojen ylitykset (21 %) pysyivät edellisvuoteen 2005 nähden entisellään. Valtakunnallinen tavoitetaso on vähintään 90 prosentin tavoitettavuus toimintavalmiusajassa. Etelä-Savossa kohde saavutettiin ohjeellisessa toimintavalmiusajassa keskimäärin 82 prosentissa, Pohjois-Karjalassa 80 prosentissa ja Pohjois-Savossa 74 prosentissa tehtävistä.

Erityisesti Kuopion kaupungissa riskialueella I (eteläosa ja keskustan reuna-alueet) oli vaikeuksia onnettomuuskohteiden saavuttamisessa. Vain 50 prosenttia kohteista saavutettiin ohjeellisessa kuuden minuutin toimintavalmiusajassa. Kuitenkin kokonaisuutena tarkastellen läänin alueen palokunnat ehtivät onnettomuuspaikalle varsin hyvin.

Onnettomuuskohteen saavuttaminen kyseisen alueen riskiluokan edellyttämässä toimintavalmiusajassa eroaa siis selvästi alueellisesti. Toimintavalmiusajoista voidaan todeta, että palokunnan toimintavalmiusaikaa vaikuttaa oleellisesti onnettomuuspaikan sijainti suhteessa paloasemaan sekä toisaalta palokunnan lähtövalmius.

4.2.2 Onnettomuuksien ehkäisy

Arviointitulokset

Onnettomuuksien ja niiden aiheuttamien vahinkojen määrää pyritään vähentämään ennakolta. Ennaltaehkäisevät toimenpiteet kohdennetaan alueen riskien mukaisesti. Ennaltaehkäisevän toiminnan merkitys korostuu alueilla ja kohteissa, joissa riskit ovat suuret tai palokunta ei saavuta onnettomuuskohtetta riittävän nopeasti. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi hoito- ja huoltolaitokset, joissa henkilöille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran katsotaan olevan tavanomaista suuremman. Ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ovat muun muassa palotarkastukset, koulutus, valistus ja neuvonta sekä pelastussuunnitelmien laatiminen.

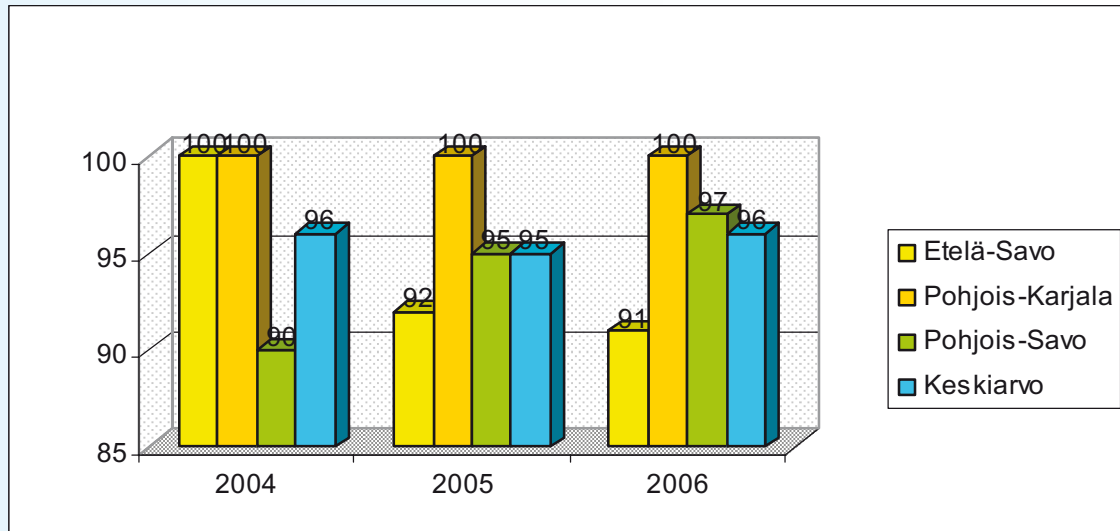
Palotarkastukset

Palotarkastukset perustuvat pelastuslakiin ja sisäasiainministeriön pelastusosaston antamaan palotarkastusohjeeseen. Palotarkastus on paitsi teknistä rakennuksen palo- ja käyttöturvallisuuden valvontaa myös onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvää neuvontaa ja valistusta. Neuvonnalla voidaan perustella niitä erityisiä vaatimuksia, joita pelastusviranomaisen määrää kohteelle sen riskien ja sijainnin takia. Palotarkastuksen suorittaa pelastusviranomaisen. Palotarkastuksesta laaditaan pöytäkirja, joka annetaan tiedoksi kohteen omistajalle tai haltijalle.

Palotarkastuskohteet jaetaan pääsääntöisesti kahteen ryhmään: vuosittain palotarkastettaviin erityiskohteisiin sekä asuinrakennuksiin ja niihin henkilö- ja paloturvallisuuden kannalta rinnastettaviin muihin kohteisiin. Pääsääntöisesti asuinrakennusten tarkastusväli on Itä-Suomen läänissä kymmenen vuotta. Lisäksi pelastusviranomaiset tekevät jälkitarkastuksia, joilla valvotaan annettujen korjausmääräysten täyttämistä, ylimääräisiä palotarkastuksia esimerkiksi suuriin yleisötapahtumiin sekä erityisiä palotarkastuksia ennen rakennuksen tai sen osan käyttöönottoa.

Vuosittain palotarkastettavat kohteet eli ns. erityiskohteet on määritelty valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta. Näissä kohteissa henkilöille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran katsotaan olevan tavanomaista suuremman ja näin ollen turvallisuuden varmistamiseksi edellytetään erityisiä toimenpiteitä, kuten pelastussuunnitelmien laatimista. Vuosittain tarkastettavia kohteita ovat esimerkiksi hoitolaitokset sekä majoitus-, kokoontumis- ja liiketilat. Riskianalyysin perusteella voidaan määritellä myös muita kohteita vuosittain tarkastettaviksi.

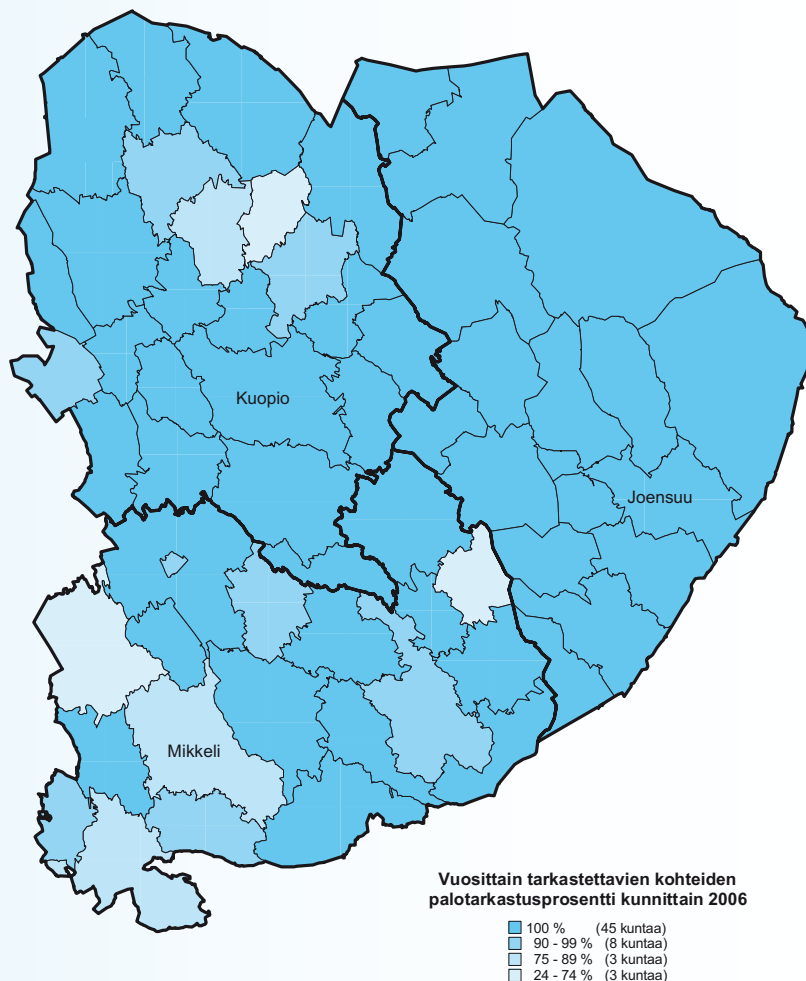
Vuonna 2006 Itä-Suomen läänissä oli 4 298 vuosittain tarkastettavaa kohdetta. Tarkastettavien kohteiden määrä lisääntyi 173 kohteella vuodesta 2005. Vuosittain tarkastettavien kohteiden määrä on kuitenkin viime vuosina yleensä vähentynyt, mikä on ollut seurausta kohteiden luokittelun tarkentumisesta. Näiden erityiskohteiden palotarkastusprosentti parani läänissä edellisestä vuodesta keskimäärin noin prosenttiyksikön eli 96:een.



KUVIO 13. Erityiskohteiden palotarkastusten määrä (%) kohteiden kokonaismäärästä vuosina 2004 - 2006

Pohjois-Savossa tarkastettiin 97 prosenttia erityiskohteista vuonna 2006. Määrässä on lisäystä edelliseen vuoteen 2005 verrattuna kaksi prosenttiyksikköä. Pohjois-Karjalan prosenttiluku säilyi täytenä satana ja Etelä-Savon pelastustoimen alueella tarkastusprosentti (91) heikkeni vuodesta 2005 prosenttiyksikön verran.

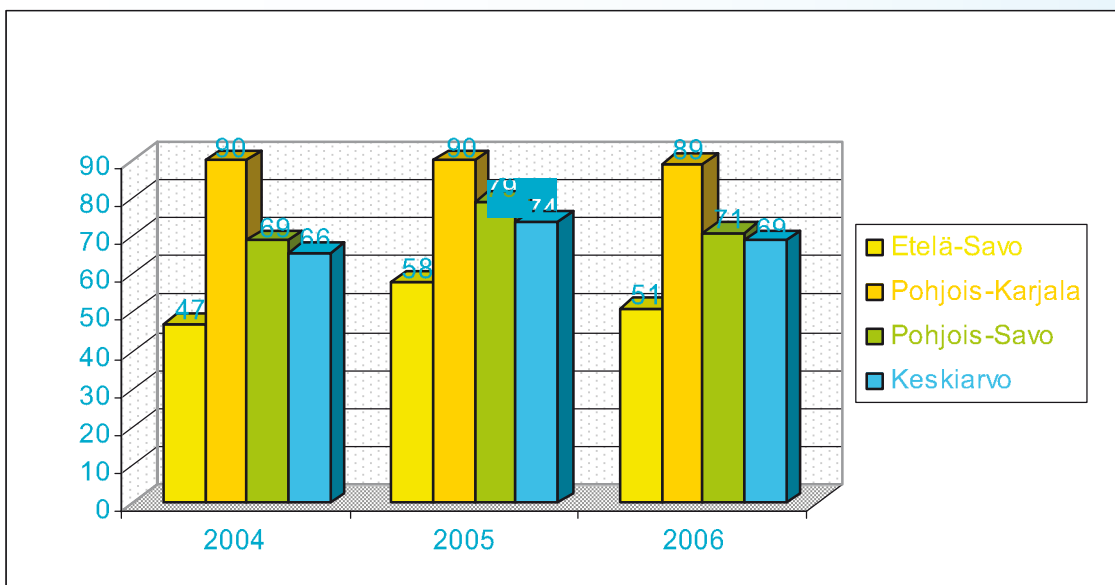
Kaikki erityiskohteet tarkastettiin peräti 45:ssä Itä-Suomen läänin kunnassa. Lisäksi kahdeksassa kunnassa palotarkastusprosentti oli kohtuullisen hyvä eli vähintään 90. Tarkastamatta jäi läänissä yhteensä 191 erityiskohdetta. Kaiken kaikkiaan erityiskohteiden määrällistä palotarkastustulosta voidaan pitää varsin hyvänä.



KUVIO 14. Vuosittain tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti kunnittain vuonna 2006

Itä-Suomen läänissä oli vuonna 2006 yhteensä 225 756 harvemmin kuin kerran vuodessa tarkastettavaa kohdetta: asuin- ja vapaa-ajanrakennuksia, pieniä kokoontumis- ja majoitustiloja sekä pienehköjä varastotiloja, tuotantolaitoksia ja maataloustuotantotiloja. Alueen pelastustoimi määrittelee palvelutasopäätöksessään tarkastusvälit kullekin harvemmin kuin kerran vuodessa tarkastettavalle kohdetyypille sekä vuosittaisen tarkastustavoitteen. Näissä kohteissa tarkastusväli on kolme tai viisi vuotta. Asuin- ja vapaa-ajan rakennuksissa, joita on 96 prosenttia kohteista, tarkastusväli on yleensä kymmenen vuotta.

Vuonna 2006 oli Itä-Suomen läänissä mainittuja kohteita tarkastusvuorossa 20 043, ja niistä tarkastettiin yhteensä 13 913 eli 69 prosenttia vuositavoitteesta. Vuonna 2005 oli vastaava tarkastusprosentti 75. Parhaiten vuoden 2006 tavoitteet saavutettiin jälleen Pohjois-Karjalassa, jossa tarkastusprosentti oli kohtalainen 89 (90 prosenttia vuonna 2005). Pohjois-Savossa tarkastusprosentti oli 71 (82 prosenttia vuonna 2005) ja Etelä-Savossa vain 51 (58 prosenttia vuonna 2005). Tarkastettavien kohteiden kokonaismäärä pysyi vuoteen 2005 verrattuna suunnilleen entisellä tasolla (lisäys 224 kohdetta).



KUVIO 15. Muissa kuin erityiskohteissa tehtyjen palotarkastusten määrä (%) vuosina 2004 - 2006

Pelastusviranomaiset suorittivat vuonna 2006 lisäksi 3 600 muuta palotarkastusta. Muita palotarkastuksia ovat esimerkiksi jälkitarkastukset (232), vaarallisia kemikaaleja käyttävien laitosten tarkastukset (146), sammutus- ja pelastuslaitteiden tarkastukset (196) sekä ylimääräiset palotarkastukset (630). Jälkitarkastuksella valvotaan palotarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamista. Ylimääräinen palotarkastus tehdään puolestaan esimerkiksi suurehkoon yleisötapahtumaan. Tarkastuksen kohteena ovat tällöin tapahtuman paloturvallisuuteen liittyvät tekijät kokonaisuudessaan.

Pelastussuunnitelmat

Pelastuslaki ja valtioneuvoston asetus pelastustoimesta edellyttävät henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi pelastussuunnitelmien laatimista. Suunnitelma on laadittava kohteessa, jossa mahdollinen onnettomuus voi aiheuttaa tavallista suurempaa vaaraa kohteessa oleville henkilöille. Pelastussuunnitelma sisältää ohjeet siitä, miten toimitaan erilaisissa onnettomuus-, vaara- ja vahinkotilanteissa. Henkilökunnalle on myös annettava riittävästi turvallisuuskoulutusta ja järjestettävä pelastusharjoituksia.

Lisäksi säädökset edellyttävät, että kohteissa, joissa olevien ihmisten kyky havaita vaaratilanne tai mahdollisuudet toimia vaaratilanteiden edellyttämällä tavalla ovat heikentyneet, on pelastussuunnitelmaan liitettävä turvallisuus selvitys. Siinä selvitetään, miten asianomaisten henkilöiden heikentynyt toimintakyky otetaan huomioon vaaratilanteisiin varautumisessa.

Pelastusviranomaiset ohjaavat ja valvovat pelastussuunnitelmien laadintaa. Suunnitelmista on toimitettava tieto pelastusviranomaisille. Tilannetta valvotaan palotarkastusten yhteydessä.

Itä-Suomen läänissä 73 prosenttia (10 321) suunnitteluvuorokausista (14 234) oli laatinut pelastussuunnitelman. Etelä-Savossa suunnitelmista oli laadittu 78 prosenttia, Pohjois-Savossa 79 prosenttia ja Pohjois-Karjalassa 56 prosenttia. Lääninhallituksen selvityksen mukaan noin puolet Etelä-Savon ja Pohjois-Savon

pelastussuunnitelmista on vanhentuneita. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on poistanut toissa vuonna tilastoistaan noin tuhat vanhentunutta suunnitelmaa, joten vain kymmenen prosenttia laadituista suunnitelmista kaipaa päivittämistä. Pelastussuunnitelmavelvollisten määrä lisääntyi läänin alueella vuodesta 2005 kaikkiaan 508 kohteella. Pelastussuunnitelmien laadintatilanne parani puolestaan 724 suunnitelman verran, mikä siis lopulta paransi kokonaistilannetta kolme prosenttiyksikköä.

Neuvonta ja valistus

Onnettomuuksien ehkäisy ja hyvän turvallisuuskulttuurin edistäminen ovat pelastustoimen keskeisimpiä tavoitteita. Neuvonta- ja valistustyö on tiedollista ja tavoitteellista vaikuttamista ihmisten turvallisuusasenteisiin. Tavoitteena on, että kansalaiset osaavat ennalta ehkäistä onnettomuuksia sekä toimia oikein vaara- ja onnettomuustilanteissa. Jokaisen kansalaisen tulisi tunnistaa erilaiset vaaran aiheuttajat, osata ehkäistä onnettomuuksia ja toimia onnettomuustilanteissa sekä tietää, miten varautua poikkeusoloihin.

Pelastusviranomaiset tekevät valistustyötä antamalla neuvoja ja ohjausta palotarkastusten yhteydessä sekä järjestämällä tiedotus- ja valistustilaisuuksia tietyille kohderyhmille tai suurelle yleisölle. Ihmisiä opastetaan muun muassa tekemään hätäilmoitus ja käyttämään sammutusvälineistöä.

Valtakunnallisen valistus- ja neuvontatyön oppaan sekä strategian pohjalta pelastuslaitokset ovat laatineet laitoskohtaiset strategiat.

Pelastushallinnon vuoden 2006 tulostavoitteiden mukaan valistus- ja neuvontatyön vähimmäistavoitteena oli, että 20 prosenttia kuntalaisista saa vuosittain turvallisuusvalistusta. Viime vuoden aikana valistus- ja neuvontatilaisuuksiin osallistuneiden määrä kasvoi läänin alueella vajaan prosenttiyksikön verran. Pelastuslaitosten järjestämiin valistus- ja neuvontatilaisuuksiin osallistui keskimäärin 12,9 prosenttia (11,6 prosenttia vuonna 2005) läänin asukkaista eli 74 538 henkilöä. Pelastuslaitoksittain tarkasteltuna prosenttiluvut olivat seuraavat: Pohjois-Karjala 13,0 (15,6 vuonna 2005), Etelä-Savo 13,7 (10,7 vuonna 2005) ja Pohjois-Savo 12,2 (9,5 vuonna 2005). Näin ollen vuodesta 2005 lähtien kasinkertaiseksi nostettu vähimmäistavoite jäi saavuttamatta, vaikka vuoteen 2005 nähden tulos hieman paranikin.

4.2.3 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Vuosittain tarkastettavien erityiskohteiden palotarkastukset tehtiin Pohjois-Karjalassa kattavasti (sataprosenttisesti). Pohjois-Savossa tarkastusprosentti oli 97 ja Etelä-Savossa 91. Läänin keskiarvossa 96 prosenttia on lisäystä yksi prosenttiyksikkö.
- Asuinrakennusten ja niihin verrattavien kohteiden keskimääräinen palotarkastusprosentti oli 69, kun se vuonna 2005 oli 75. Parhaiten tavoitteet saavutettiin Pohjois-Karjalassa, jossa tarkastusprosentti oli 89. Pohjois-Savossa tarkastusprosentti oli 71 ja Etelä-Savossa ainoastaan 51.
- Suunnitteluvuorokausista yrityksistä, laitoksista ja yhteisöistä 73 prosenttia oli laatinut pelastussuunnitelman. Lisäystä kertyi kolme prosenttiyksikköä vuonna 2006.
- Palokunnat ovat antaneet neuvontaa ja valistusta 13 prosentille läänin asukkaista. Tulos on parantunut vuodesta 2005 reilun prosenttiyksikön.
- Hälytystehtävien määrä jatkoi kasvuaan noin kuusi prosenttia.
- Palokunnat saavuttavat kohteen keskimäärin 12 minuutissa 9 sekunnissa. Palokuntien keskimääräinen toimintavalmiusaika heikkeni edellisvuodesta 31 sekuntia.
- Palokunnat saavuttivat noin 60 prosenttia läänin väestöstä kymmenessä minuutissa. Yli 20 minuutin toimintavalmiusaikapiirin ulkopuolella asui puolestaan neljännes väestöstä.

Toimenpide-ehdotukset

- Onnettomuuksia ehkäisevän työn merkitystä on eri yhteyksissä edelleen korostettava ja sen määrää lisättävä.
- Pelastuslaitosten on entistä tehokkaammin ohjattava ja valvottava pelastussuunnitelmien laadintaa riskikohteissa sekä valvottava paremmin suunnitelmien ajantasaisuutta erityisesti Etelä-Savossa ja Pohjois-Savossa.
- Onnettomuustilastointia on kehitettävä entistä luotettavammaksi. Pelastuslaitosten on huolehdittava siitä, että tietojärjestelmään tallennetaan oikeat ja riittävät tiedot.