

9 PELASTUSTOIMI

Arvioinnin taustaa

Vuosi 2005 oli alueellisen pelastustoimen toinen toimintavuosi. Organisaatiouudistuksessa vuoden 2004 alusta lähtien pelastustoimen järjestämis- ja ylläpitovastuu siirtyi kunnilta alueen pelastustoimelle; Itä-Suomen läänin perustettiin Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon pelastuslaitokset.

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 toimii kolme maakunnallista ja maakunnan mukaan nimettyä hätäkeskusta. Vuoden 2006 alusta Suomessa toimii 15 valtion ylläpitämää hätäkeskusta.

Pelastustoimen, hätäkeskusten ja maakuntien hallinnolliset alueet vastaavat Itä-Suomessa toisiaan. Tapahtuneet muutokset ovat yhdessä vähentäneet pelastustoimen hallinnollisia esteitä sekä helpottaneet viranomaisyhteistyötä ja tehostaneet voimavarojen käyttöä.

Arviointiasetelma

Peruspalvelujen arvioinnin kannalta vuosi 2005 tarjoaa pelastuslaitosten ensimmäistä toimintavuotta paremmat mahdollisuudet tarkastella organisaatiouudistuksen vaikutuksia pelastustoimen tuottamiin palveluihin. Vuonna 2004 pelastuslaitosten resurssit suuntautuivat vielä paljolti uuden organisaation käynnistämiseen sekä toimintakulttuurin luomiseen. Vuoden 2005 peruspalvelujen arvioinnissa pelastustoimen tuottamista palveluista arvioitiin onnettomuuksien ehkäisemistä ja operatiivista pelastustoimintaa. Arviointikohteet ovat pääosin samat kuin viime vuonna. Ainoastaan väestönsuojelun palvelujen osuus on jätetty pois arvioinnista, koska niitä arvioidaan vain joka toinen vuosi.

Peruspalvelujen arviointikohteissa on otettu huomioon sekä entisen kuntakohtaisen että uuden alueellisen pelastustoimen toimintavuodet. Pitkä tarkasteluajanjakso mahdollistaa näin ollen palveluissa tapahtuneen ajallisen ja alueellisen vertailun siirryttäessä pelastustoimen kuntakohtaisesta ylläpitovastuusta alueellisen pelastustoimen järjestelmään. Arviointikohteiden tarkastelujaksona ovat vuodet 2001 - 2004, joihin vuoden 2005 toteutumaa verrataan. Kaikista arviointikohteista ei kuitenkaan ole ollut saatavilla aikaisempien kuntakohtaisten toimintavuosien tietoja, joten niiden osalta toiminnan arviointi on tehty vuosien 2004 - 2005 tietojen perusteella. Lähinnä tekstiosiossa on arvioinnin tulokset esitetty lääni- ja pelastuslaitoskohtaisina keskiarvolukuina. Lisäksi kuntakohtaiset vertailut on tehty karttaesityksinä.

Arviointikysymykset

1. Kuinka kattavasti ja laadukkaasti pelastuslaitokset ovat toteuttaneet onnettomuuksien ehkäisytöiden?
2. Onko pelastustoimen organisaatiouudistuksella mahdollisesti ollut vaikutusta pelastustoimen tuottamien palvelujen määrään ja laatuun?
3. Kuinka hyvin palokunnat ovat suoriutuneet ohjeellisista toimintavalmiusajoista eri riskialueilla?
4. Miten onnettomuuksien määrät ovat kehittyneet ja miten ne ovat alueittain jakautuneet?

Arviointimittarit

1. Suoritetun palotarkastusten (erityiskohteet), laadittujen pelastussuunnitelmien sekä valistusta ja neuvontaa saaneiden henkilöiden määrät.
2. Onnettomuuksien määrän kehitys viiden vuoden ajanjaksolla. Vuoden 2005 toteutuma verrattuna vuosien 2001 - 2004 toteutumaan.
3. Palokunnan toimintavalmiusajat sekä toimintavalmiusajan ylitykset riskialueittain.
4. Muutokset onnettomuuksien määrissä.

Arviointiaineisto

Arviointiraportin tietolähteenä käytettiin vuonna 2000 käyttöön otettua 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 on ehkä vaikuttanut myös tiedon tilastointitavassa tehdyt muutokset. Tiedot ovat kuitenkin suuruusluokiltaan varsin hyvin suuntaa antavia ja vertailukelpoisia edellisvuosien vastaaviin tilastoihin. Tilastointijärjestelmää, varsinkin sen ohjeistusta ja raportointimahdollisuuksia, on syytä edelleen kehittää. Perustietojen tallentamisessa ja tietojen oikeellisuudessa on vielä pelastuslaitoksilla puutteita. Kun virheellisyudet saadaan korjatuksi, järjestelmä antaa entistä paremmat mahdollisuudet kehityksen seurantaan.

9.1 Onnettomuuksien ehkäisy

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.

9.1.1 Palotarkastukset

Palotarkastukset perustuivat vuonna 2005 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 saa suorittaa vain pelastusviranomaisen. Palotarkastuksesta on aina laadittava 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 läänin pelastuslaitoksilla 10 vuotta. Lisäksi pelastusviranomaisen tekee jälkitarkastuksia, joilla valvotaan annettujen korjausmääräysten täyttämistä, ylimääräisiä palotarkastuksia esimerkiksi suuriin yleisötapahtumiin, sekä erityisiä palotarkastuksia ennen rakennuksen tai sen osan käyttöönottoa.

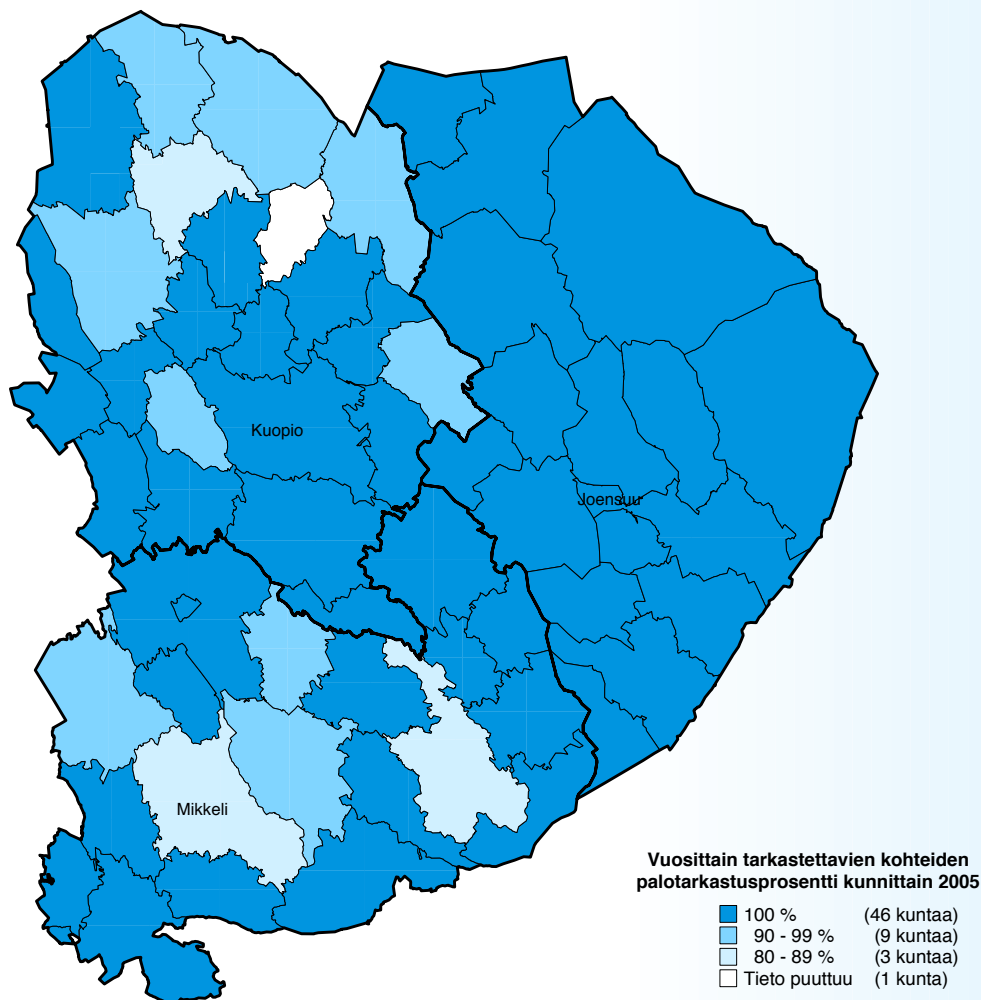
Erityiskohteiden palotarkastukset suoritettiin läänissä varsin kattavasti

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 2005 Itä-Suomen läänissä oli 4 017 vuosittain tarkastettavaa kohdetta. Tarkastettavien kohteiden määrä väheni 297 kohteella vuodesta 2004. Näiden erityiskohteiden palotarkastusprosentti parani läänissä edellisestä vuodesta keskimäärin noin 2 prosenttiyksikköä eli 98 prosenttiin. Vuosittain tarkastettavien kohteiden määrä on viime vuosina vähentynyt, mikä johtuu ennen kaikkea kohteiden luokittelun tarkentumisesta (ts. mitkä kohteet todella ovat tarkastettavia erityiskohteita).

Tarkastusprosentti kohosi Pohjois-Savon pelastustoimen alueella 100:aan, missä parannusta edelliseen vuoteen oli kymmenen prosenttiyksikköä. Pohjois-Karjalan prosenttiluku säilyi entisellään (100) ja Etelä-Savon pelastustoimen alueella tarkastusprosentti (92) heikkeni vuodesta 2004 (100) kahdeksan prosenttiyksikön verran.

Kaikki erityiskohteet tarkastettiin peräti 46 Itä-Suomen läänin kunnassa. Yhden kunnan tieto puuttuu. Lisäksi yhdeksässä kunnassa palotarkastusprosentti oli kohtuullisen hyvä eli vähintään 90 sekä kolmessa kaupunkikunnassa vähintään 80. Viimemainituissa jäi tarkastamatta yhteensä 153 erityiskohdetta, joka on 4 prosenttia läänin kaikista erityiskohteista. Kaiken kaikkiaan erityiskohteiden määrällistä palotarkastustulosta voidaan pitää vähintäänkin hyvänä.



KUVIO 41. Vuosittain tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti kunnittain vuonna 2005

Muiden kuin erityiskohteiden palotarkastukset jäivät tavoitteestaan

Itä-Suomen läänissä oli vuonna 2005 noin 221 000 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, mutta asuin- ja vapaa-ajan rakennuksissa - joita kohteista on peräti 97 prosenttia - pääsääntöisesti 10 vuotta.

Vuonna 2005 Itä-Suomen läänissä mainittuja kohteita oli tarkastusvuorossa 19 370, joista tarkastettiin yhteensä 14 591. Läänin keskimääräinen tarkastusprosentti oli siten 75 vuositavoitteesta, kun se vuonna 2004 oli 66. Parhaiten vuoden 2005 tavoitteet saavutettiin Pohjois-Karjalassa, jossa tarkastusprosentti oli 90. Pohjois-Savossa tarkastusprosentti oli 82 ja Etelä-Savossa 58. Tarkastettavien kohteiden kokonaismäärä väheni vuodesta 2004 läänin alueella 7 922 kohteella.

Pelastusviranomaiset suorittivat vuonna 2005 lisäksi 3 463 muuta palotarkastusta. Muita palotarkastuksia ovat esimerkiksi jälkitarkastukset (516 kpl), vaarallisten aineiden tarkastukset (156 kpl), sammutus- ja pelastuslaitteiden tarkastukset (236 kpl) sekä ylimääräiset palotarkastukset (523 kpl). Jälkitarkastuksella valvotaan palotarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamista. Ylimääräinen palotarkastus tehdään puolestaan esimerkiksi suurehkoon yleisötapahtumaan, jolloin tarkastuksen kohteena ovat tapahtuman paloturvallisuuteen liittyvät tekijät.

9.1.2 Pelastussuunnitelmat

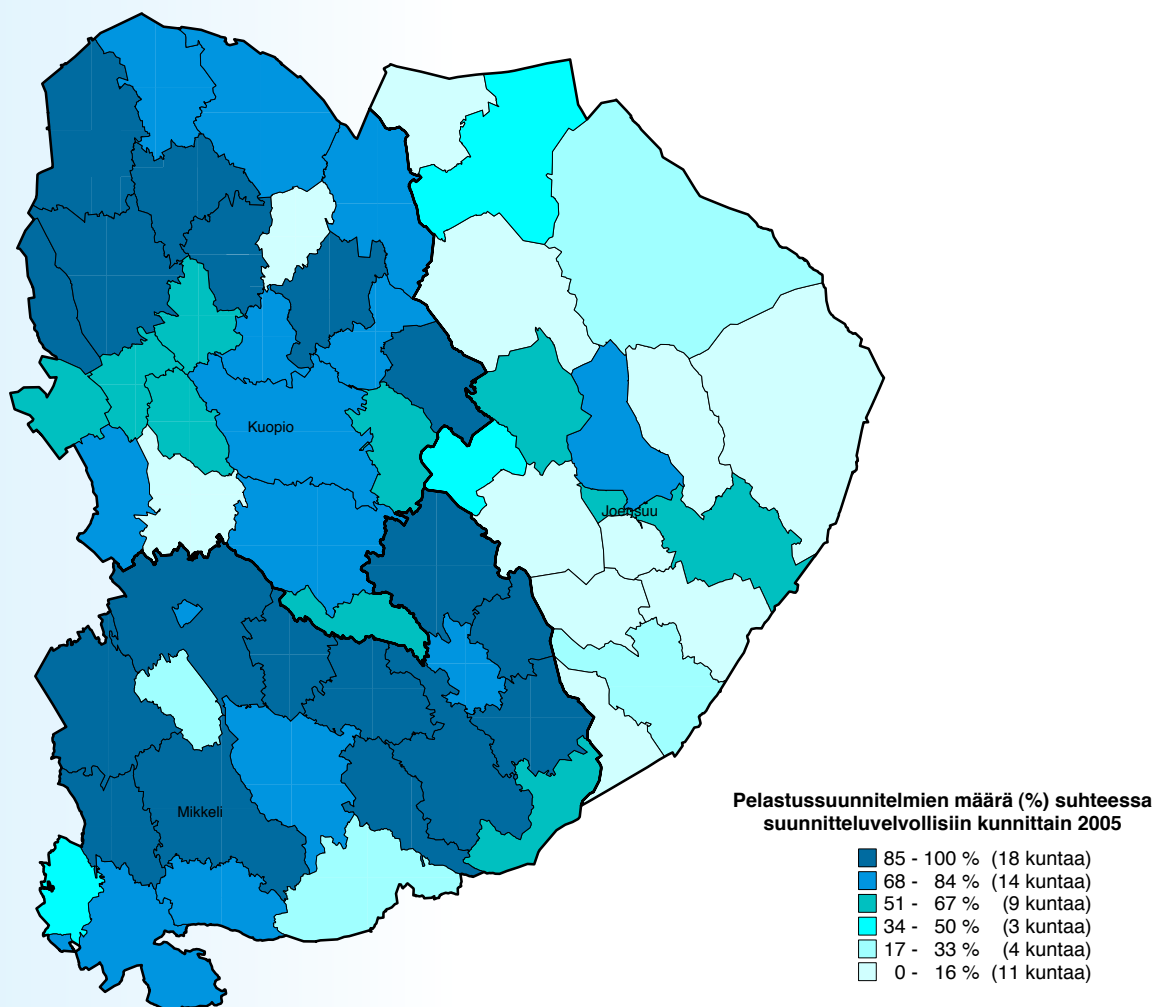
Pelastuslaki ja valtioneuvoston asetus pelastustoimesta edellyttävät henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi pelastussuunnitelmien laatimista. Suunnitelma on laadittava kohteessa, jossa

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. Valtionneuvoston asetuksen mukaisesti pelastussuunnitelmat oli laadittava 1. päivään tammikuuta 2005 mennessä. Laadituista suunnitelmista on toimitettava tieto pelastusviranomaisille. Tilannetta valvotaan palotarkastusten yhteydessä.

Itä-Suomen läänissä 70 prosenttia (9 436 kpl) suunnitteluvollisista (13 523 kpl) oli laatinut pelastussuunnitelman. Etelä-Savossa suunnitelmista oli laadittu 87 prosenttia, Pohjois-Savossa 77 prosenttia, mutta Pohjois-Karjalassa ainoastaan 39 prosenttia, koska Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on poistanut viime vuonna tilastoistaan noin 1 000 vanhentunutta suunnitelmaa. Suunnitelmien ajantasaisuutta olisi syytä selvittää vastaavasti myös Etelä- ja Pohjois-Savossa. Pelastussuunnitelmavelvollisten määrä lisääntyi läänin alueella edellisestä vuodesta kaikkiaan 40 kohteella. Pelastussuunnitelmien laadintatilanne parani puolestaan 442 suunnitelmalla, mikä lopulta paransi kokonaistilannetta kolmella prosenttiyksiköllä.



KUVIO 42. Pelastussuunnitelmien määrä (%) suhteessa suunnitteluvollisiin kunnittain vuonna 2005

9.1.3 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.

Vuoden 2005 aikana ilmestyi pelastustoimen valistustyöhön osallistuville opas pelastuslaitoksen valistustyön suunnittelusta, jossa määritellään toiminnan visio, tavoite ja työnjako sekä annetaan ohjeet valistus- ja neuvontatyön toteuttamiseen. Valtakunnallisen strategian pohjalta pelastuslaitokset ovat laatineet laitoskohtaiset strategiat.

Pelastushallinnon vuoden 2005 tulostavoitteiden mukaan valistus- ja neuvontatyön vähimmäistavoitteena oli, että 10 prosenttia kuntalaisista saa vuosittain turvallisuusvalistusta. Viimeisten vuosien aikana valistus- ja neuvontatilaisuuksiin osallistuneiden määrä kasvoi läänin alueella. Itä-Suomen läänissä pelastuslaitosten järjestämiin valistus- ja neuvontatilaisuuksiin osallistui noin 12 prosenttia läänin asukkaista eli 67 070 henkilöä. Pelastuslaitoksittain tarkasteltuna prosenttiluvut olivat seuraavat: Pohjois-Karjala 15,5 prosenttia, Etelä-Savo 10,7 prosenttia ja Pohjois-Savo 9,5 prosenttia. Näin ollen asetettu 10 prosentin keskimääräinen vähimmäistavoite ylitettiin ja tulos parani vuodesta 2004 keskimäärin neljän prosenttiyksikön verran.

9.2 Pelastustoimintaan varautuminen

Pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti kaikissa olosuhteissa.

Pelastustoimen palvelutason tulee vastata alueella esiintyviä onnettomuusuhkia. Palvelutason määrittämistä varten pelastuslaitosten tulee selvittää ja arvioida alueellaan esiintyvät riskit ja uhat sekä määrittellä onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso ja laatia suunnitelma niiden kehittämiseksi. Alueen pelastustoimi vastaa palvelutasopäätöksen valmistelusta, ja alueen kunnat (pelastuslautakunta tai vastaava) päättävät palvelutasosta pelastuslaitoksen esityksestä. Itä-Suomen pelastuslaitokset valmistelivat palvelutasopäätökset vuoden 2005 alkuun mennessä, kuten uusi pelastuslaki edellytti.

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 onnettomuustodennäköisyyden perusteella. Riskialuejako on neliportainen (I - IV), ja se osoittaa alueella esiintyvien onnettomuusriskien suuruuden suhteutettuna asukasluukuun, 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 määräysten mukaiset palokunnan toimintavalmiusajat saavutetaan.

9.2.1 Onnettomuusmäärät

Onnettomuusilmoitusten määrä kasvoi edelleen tarkasteluvuonna Itä-Suomen läänissä; palokunnat hälytettiin 12 741 kertaa. Hälytyksiä oli läänissä peräti 18 prosenttia (1 928 kpl) enemmän vuoteen 2004 verrattuna, jolloin niitä oli 10 813 kpl. Kasvua oli useimmissa tehtävätyypeissä mutta erityisesti ensivastetehtävissä (3 972 kpl), joissa lisäystä oli 25 prosenttia (782 kpl) sekä liikenneonnettomuuksissa (1 249), joissa lisäystä oli 31 prosenttia (392 kpl). Vuosituhannen vaihteesta lähtien tilastoidut onnettomuudet ovat lisääntyneet vuosittain tasaisesti. Tämä johtuu pääsääntöisesti palokuntien ensivastetoiminnan yleistymisestä ja sitä kautta ensivastetehtävien määrän kasvusta sekä toisaalta erilaisten tarkistus- ja varmistustehtävien lisääntymisestä. Osaltaan kasvua selittää useista eri syistä johtuva ihmisten madaltunut kynnys ilmoittaa asioista ja pyytää yhteiskunnan apua sekä toisaalta matkapuhelinten käytön yleistymisen.

Rakennuspaloja kirjattiin tarkasteluvuonna yhteensä 508 kpl ja vuonna 2004 yhteensä 434 kpl eli lisäystä oli noin 17 prosenttia. Lisäystä rakennuspalotilastoissa selittää osaltaan muuttunut tilastointitapa; jokaisesta rakennuspalosta on pelastusviranomaisen laadittava PRONTO-tietojärjestelmään erillinen rakennusseloste. Näin ollen ”pienet” tulipalot kirjattiin aiemmin helposti pelkästään tarkistus- ja varmistustehtäviksi tai muiksi tulipaloiksi. Vuoden 2005 alusta pienehköjen rakennuspalojen kovin yksityiskohtaisena pidettyä kirjaamista rakennusselosteisiin on yksinkertaistettu ja kirjaamisen menettelyn seuranta pelastuslaitoksilla tehostettu.

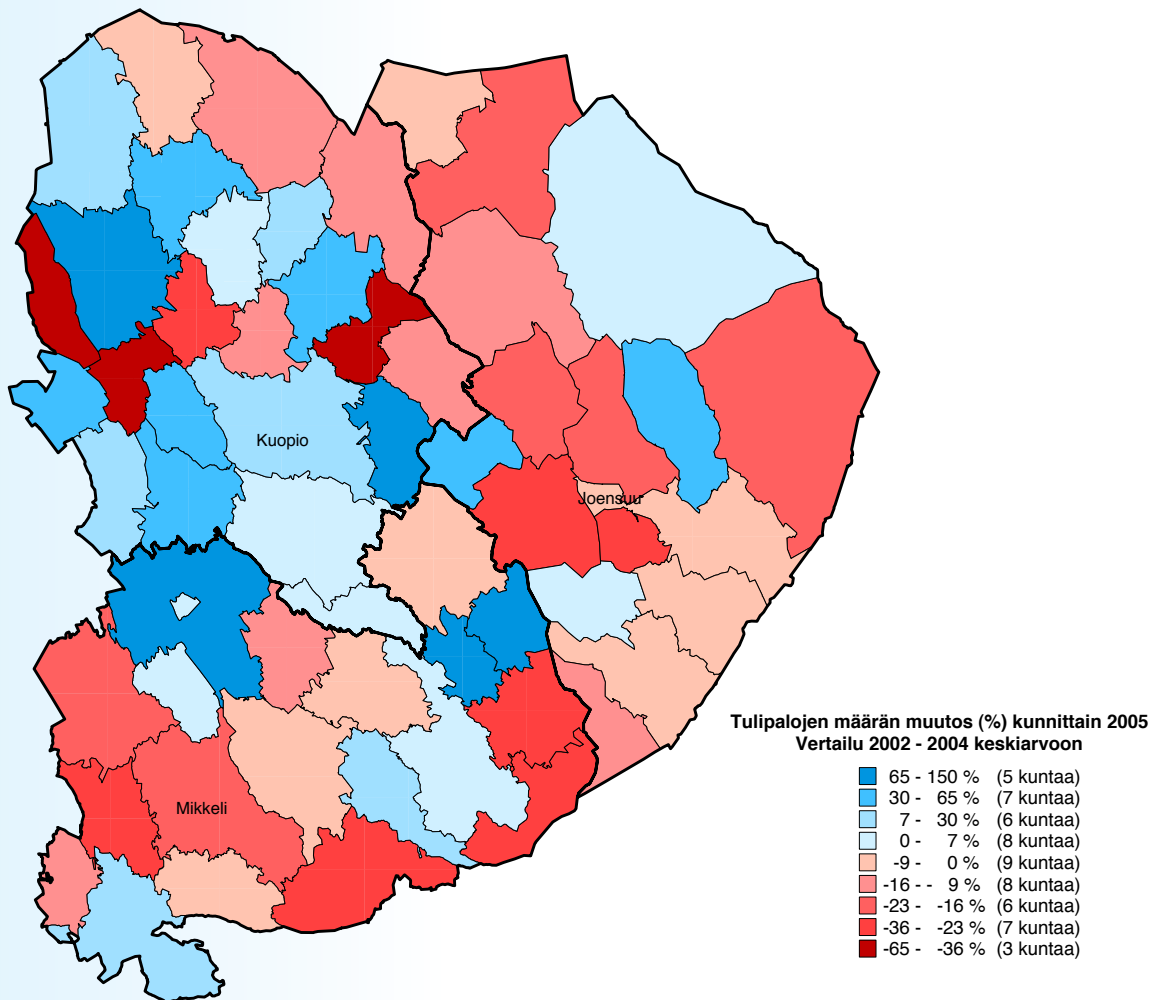
Suurpaloiksi luokiteltavia, omaisuusvahingoiltaan yli puolen miljoonan euron rakennuspaloja oli koko läänin alueella kuusi. Koko vuoden omaisuusvahingot nousivat 18,6 miljoonaan euroon, joka on vajaat 3,7 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2004. Uhattuna omaisuutta oli tarkasteluvuonna kuitenkin yli 615 miljoonan euron arvosta, josta suurin osa (97 %) saatiin pelastettua.

Vuonna 2005 tulipaloissa kuoli Suomessa yhteensä 77 henkilöä. Valtaosa palokuolleista oli yli 40-vuotiaita miehiä, ja useimmat palokuolemat tapahtuivat yksittäin omakoti- ja muissa pientaloissa. Tulipaloihin liittyi usein vuoteessa tai sohvilla tupakointi sekä runsas alkoholin käyttö. Tilanne on selvästi parantunut vuoteen 2004 verrattuna, jolloin tulipaloissa menehtyi koko maassa peräti 109 henkilöä.

Itä-Suomen läänissä tulipaloissa menehtyi yhdeksän henkilöä vuonna 2005, kun taas edellisellä vuonna palokuolemien määrä oli poikkeuksellisen suuri - 24 henkilöä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana tulipaloissa on menehtynyt läänin alueella keskimäärin 10 henkilöä vuodessa. Koska tilastollisesti on kuitenkin kyse vain yksittäistapauksista ja niiden vuosittainen vaihtelu merkittävää, johtopäätöksiä läänitason kehityssuunnista ei voida tällä perusteella tehdä.

Vaikka valtakunnallisesti tarkastellen palokuolemien määrän kehityssuunta on viime vuosiin saakka ollut selvästi laskeva, palokuolemaluvut ovat Suomessa eurooppalaisittain vertailtuna edelleen korkeita. Vuosittain Suomessa kuolee tulipaloissa keskimäärin noin 100 henkilöä. Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelman eräänä tavoitteena on, että Suomi on Euroopan viiden turvallisimman maan joukossa vuonna 2012. Pelastustoimen osalta tämä tarkoittaisi palokuolemien määrän vähentymistä 30:een vuodessa, jotta asetettu tavoite saavutetaan.

Kuitenkin useimmissa tapauksissa palokuolemat ovat tapahtuneet jo ennen palokunnan hälyttämistä tai viimeistään - lähes kaikissa lopuissa tapauksissa - 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.



KUVIO 43. Tulipalojen määrän muutos (%) kunnittain vuonna 2005, vertailu vuosien 2002 - 2004 keskiarvoon

9.2.2 Toimintavalmiusajat

Merkittävä pelastustoiminnan tuloksellisuuteen vaikuttava tekijä on aika, joka palokunnalta kuluu sen hälyttämisestä onnettomuuskohteen saavuttamiseen. Tätä aikaa kutsutaan palokunnan toimintavalmiusajaksi.

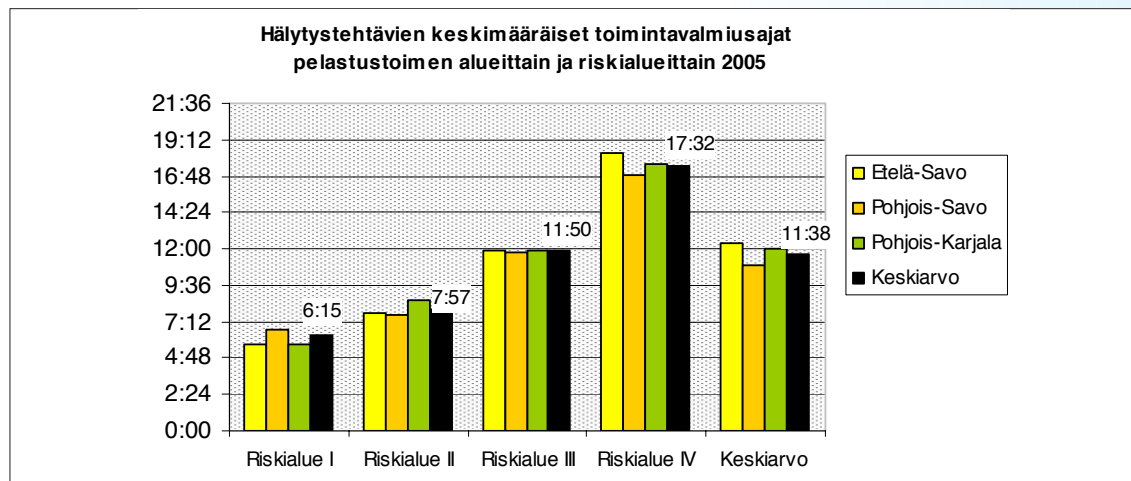
Toimintavalmiusajan ja palokunnan lähtöajan lisäksi merkittävä pelastustoiminnan tuloksellisuuteen vaikuttava tekijä on myös pelastushenkilöstön määrä. Ensitoimenpiteitä varten tarvittava pelastushenkilöstön vahvuus on usein vähintään pelastusyksikkö eli esimies ja kolme palomiestä (1 + 3).

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 onnettomuustodennäköisyys on pieni, toimintavalmiusaika on pääsääntöisesti yli 20 minuuttia.

Itä-Suomen läänin asukkaista noin 59 prosenttia saavutettiin 10 minuutissa. Palokunnan yli 20 minuutin toimintavalmiusaikapiirin ulkopuolella asui puolestaan noin 25 prosenttia 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.

Toimintavalmiusajat heikkenivät hieman edellisestä vuodesta

Itä-Suomen läänissä palokunnan keskimääräinen toimintavalmiusaika kaikissa hälytystehtävissä vahvuudella 1 + 3 oli 11 minuuttia 38 sekuntia vuonna 2005; vastaava valtakunnallinen keskiarvo oli 10 minuuttia 10 sekuntia. Itä-Suomen läänin toimintavalmiusaika heikkeni vuodesta 2004 (11 : 19 min) 19 sekuntia. Onnettomuuksista lähes puolet (48 %) tapahtui riskialueella I - II eli palokunnan 10 minuutin toimintavalmiusajan piirissä ja noin 19 prosenttia riskialueella III eli alle 20 minuutin piirissä. Näin ollen kaikista tehtävistä noin kaksi kolmasosaa suuntautui riskialueille I - III.



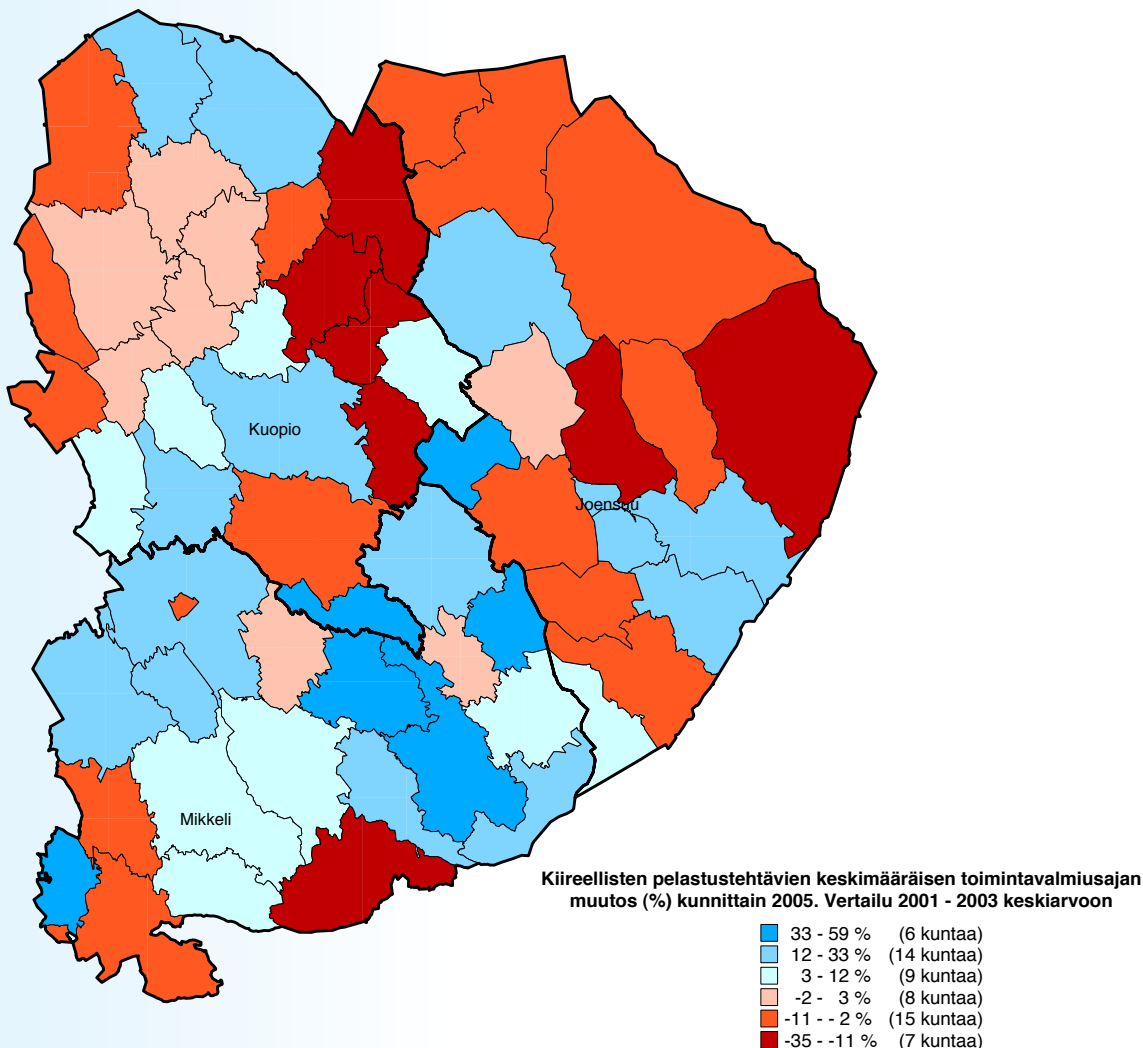
KUVIO 44. Hälytystehtävien keskimääräiset toimintavalmiusajat pelastustoimen alueittain ja riskialueittain vuonna 2005

Onnettomuuskohteeseen saavutettiin ohjeellisessa toimintavalmiusajassa läänin eri riskialueilla (I - III) keskimäärin 86 prosentissa kaikista palokunnan hälytystehtävistä. Etelä-Savossa puolestaan ohjeellinen toimintavalmiusaika ylittyi keskimäärin 11 prosentissa, Pohjois-Karjalassa 13 prosentissa ja Pohjois-Savossa 17 prosentissa tehtävistä.

Eryityisesti Kuopion kaupungissa riskialueella I (eteläosa ja keskustan reuna-alueet) oli vaikeuksia onnettomuuskohteiden saavuttamisessa. Vain 46 prosenttia kohteista saavutettiin ohjeellisessa 6 minuutin toimintavalmiusajassa. Kuitenkin kokonaisuutena läänin alueen palokunnat ehtivät onnettomuuspaikalle varsin hyvin; toimintavalmiusaikojen ylitykset - joita siis tapahtui kaikkiaan noin viidenneksessä tehtäviä - vähenivät edellisestä vuodesta keskimäärin kolmen prosenttiyksikön verran.

Onnettomuuskohteen saavuttamisessa ko. alueen riskiluokan edellyttämässä toimintavalmiusajassa on siis selviä alueellisia eroja. Toimintavalmiusajoista voidaan päätellä, että palokunnan toimintavalmiusaikaan vaikuttaa oleellisesti paloaseman sijainti suhteessa onnettomuuspaikkaan sekä toisaalta palokunnan lähtövalmius.

Kiireellisten pelastustehtävien toimintavalmiusajan muutosta on arvioitu vertaamalla vuoden 2005 keskimääräistä toimintavalmiusaika vuosiin 2001 - 2003 keskiarvoon. Tällä tavalla voidaan verrata uuden alueellisen pelastustoimen vaikutusta entiseen kuntakohtaiseen pelastustoimen järjestelmään. Kiireellisiksi pelastustehtäviksi luokitellaan tässä tarkastelussa rakennuspalo, ihmisen pelastamistehtävä, liikennevälinepalo, liikenneonnettomuus ja vaarallisten aineiden aiheuttama onnettomuus sekä räjähdys.



KUVIO 45. Kiireellisten pelastustehtävien keskimääräisen toimintavalmiusajan muutos (%) kunnittain 2005, vertailu vuosien 2001 - 2003 keskiarvoon

9.3 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Vuosittain tarkastettavien erityiskohteiden palotarkastukset tehtiin Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa kattavasti (100 %). Etelä-Savossa jäätiin 92 prosenttiin, mikä on edellisvuotta vähemmän. Läänin keskimääräinen tarkastusprosentti nousi 98:aan.
- Asuinrakennuksissa ja niihin verrattavissa kohteissa läänin keskimääräinen palotarkastusprosentti oli 75, kun se vuonna 2004 oli 66. Parhaiten vuoden 2005 tavoitteet saavutettiin Pohjois-Karjalassa, jossa tarkastusprosentti oli 90. Pohjois-Savossa tarkastusprosentti oli 82 ja Etelä-Savossa 58.
- Suunnitteluvollisista yrityksistä, laitoksista ja yhteisöistä 70 prosenttia on laatinut pelastussuunnitelman. Suunnitelmien ajantasaisuudessa on puutteita Etelä- ja Pohjois-Savossa.

- Palokunnat ovat antaneet neuvontaa ja valistusta 12 prosentille läänin väestöstä. Tulos on hyvä, sillä lisäystä on edellisvuoteen neljä prosenttiyksikköä ja tulos ylittää valtakunnallisen kymmenen prosentin tavoitteen.
- Entiseen kuntakohtaiseen pelastustoimen järjestelmään verrattuna nykyisten pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn eri suoritteiden määrät ovat keskimäärin nousseet ja kuntakohtaiset erot samalla tasoittuneet. Lisäksi toiminnan laadun parantaminen oli pelastuslaitosten keskeinen tavoite.
- Hälytystehtävien kokonaismäärä jatkoi edelleen kasvuaan - tarkasteluvuonna lähes viidenneksellä. Ensivastetehtävät ja liikenneonnettomuudet lisääntyivät eniten. Palokuolemien lukumäärä on pysynyt entisellä tasolla.
- Keskimääräinen toimintavalmiusaika heikkeni edellisvuodesta 19 sekuntia. Palokunnat saavuttavat onnettomuuskohteen keskimäärin 11:38 minuutissa (valtakunnallisen keskiarvo 10:10 minuuttia).
- Palokunnat saavuttivat noin 60 prosenttia läänin väestöstä 10 minuutissa. Yli 20 minuutin toimintavalmiusaikapiirin ulkopuolella asui puolestaan noin neljännes läänin väestöstä.

Toimenpide-ehdotukset

- Onnettomuuksia ennaltaehkäisevän työn merkitystä on eri yhteyksissä edelleen korostettava ja sen määrää lisättävä.
- Pelastuslaitosten tulee suunnata resursseja vielä entistä tavoitteellisemmin ja tehokkaammin alueen uhkien ja riskien mukaisesti.
- Pelastuslaitosten on entistä tehokkaammin ohjattava ja valvottava pelastussuunnitelmien laadintaa riskikohteissa sekä valvottava paremmin suunnitelmien ajantasaisuutta.
- Pelastustoimen johtamisjärjestelmiä on parannettava varsinkin vaativien onnettomuustilanteiden, normaaliajan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta.
- Pelastuslaitosten on täydennettävä ja ajantasaistettava hälytysohjeitaan hätäkeskuksille. Hälytysohjeiden on myös oltava riittävän etupainotteisia.
- Pelastuslaitosten ja palokuntien on edelleen tehostettava sivutoimisen ja vapaaehtoisen henkilöstön hankintaa.
- Haja-asutusalueen ja vapaa-ajan asutuksen osoitejärjestelmiä on kehitettävä. Pelastuslaitoksen tai hätäkeskuksen nettisivuilta saatava paikannustieto on syytä asettaa näkyvälle paikalle kiinteistöön mahdollista hätäilmoitusta varten.
- Onnettomuustilastointia on edelleen kehitettävä nykyistä luotettavammaksi. Pelastuslaitosten on huolehdittava siitä, että tietojärjestelmään tallennetaan oikeat ja riittävän kattavat onnettomuus- ja resurssitiedot.