

## 7 PELASTUSTOIMEN PERUSPALVELUJEN ARVIOINTI

### Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus

Läänin 205 kuntaa on jaettu 22 pelastustoimen yhteistoiminta-alueeseen, joihin on nimetty aluepäälliköt. Läänin alueella toimii yhteensä 12 hätäkeskusta, joista kaksi on valtion kokeiluhätäkeskusta (Salo ja Keski-Suomi). Kuvaavaa läänin pelastustoimelle on palokuntien lukuisuus (358) sekä haja-asutusalueella vapaapalokunta-toiminta.

Pelastustoimen erityispiirteinä Länsi-Suomen läänissä ovat mm. ydinvoimala, turvetuotantoalueet Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa, patoturvallisuussuunnitelmat, merelliset riskit sekä satamat laajalla rannikkoalueella, jonka väestö on osittain ruotsinkielistä. Muihin riskeihin liittyviä kiireellisiä pelastustehtäviä aiheuttavat mm. teollisuuskohteet, maantie-, rautatie- sekä ilmailuliikenne, metsäpalot, vaarallisten aineiden onnettomuudet, sisävesistöt (pintapelastus) sekä öljyvahingot.

Lisäksi suuremmat palokunnat toimivat osana terveydenhuollon hoitoketjua hoitamalla sairaankuljetuksen, minkä mahdollistaa palomiesten monitaito-koulutus. Haja-asutusalueilla pienemmissä kunnissa palokuntien lisääntyvä ensivastetoiminta on tuonut positiivista palautetta, koska näin pystytään minimoimaan viivettä ensiavun aloittamiseksi (esim. peruselintoimintojen turvaamiseksi).

### Säädökset muuttavat toiminnan perusteita

Uusi pelastustoimilaki tuli voimaan 1.9.1999 ja käynnisti kehittämiskeskustelut vuoden 2000 linjauksista, kuten esimerkiksi: **Millä keinoin toiminnan painopistettä siirretään onnettomuuksien ehkäisyn suuntaan?** Loppuvuotta 1999 leimasi epävarmuus pelastustoimen uudelleen järjestelyistä, joita selvitysmies P. Myllyniemi 29.2.2000 tulisi esittämään: **Mikä kuntaa suurempi alue tulee olemaan tavoitteena toiminnan tehokkuuden nostamiseksi?** Millä aikataululla edetään ja miten kustannusten jaosta sovitaan?

Kuntien on päätettävä 1.9.2000 mennessä pelastustoimen peruspalveluiden tasosta (PTL 91 §). Verrattuna vuonna 1999 vallinneeseen tilanteeseen keskeisimmäksi kysymykseksi nousee minkä kunnan/kuntien kanssa yhteistoimintaa tulisi lisätä pelastustoimen tason nostamiseksi sekä ennaltaehkäisevän työn lisäämiseksi. Suurimmalle osalle kuntia tämä on ainoa mahdollisuus hyödyntää tehokkaasti erikoistumista sekä työnjakoa. Vain isoimmilla palokunnilla on mahdollista palolaitoksen omin sisäisin työjärjestelyin osittain kohdentaa resursseja uudelleen ennaltaehkäisevään työhön.

# Tiedon hankintamenetelmät

Valtionosuudet ja palosuojelurahaston avustustarpeet perustuvat läänin valtionapuviranomaisena pitämään tiedostoon vuodelta 1999.

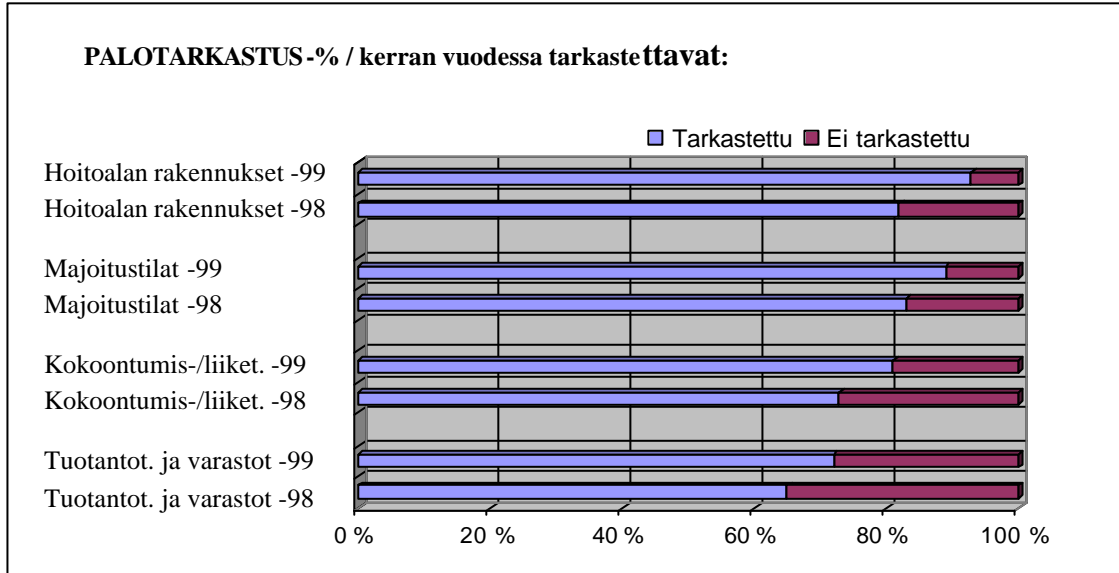
Tietolähteinä on käytetty myös läänin ATK-pohjaista resurssitietojärjestelmää, jossa kukin kunta vastaa ilmoittamistaan tiedoista. Pääsääntöisesti tilastoluvut ovat vuodelta -98, mutta kerran vuodessa tarkastettujen kohteiden määrä on vuodelta -99. Tietoja on täydennetty kuntiin lähetetyillä kyselyillä.

## 7.1 Onnettomuuksien ehkäiseminen

### Palotarkastus

Lakisääteisiin palotarkastusten määrällisiin tavoitteisiin ei yllätä riittävästi. Palotarkastusprosentti on noussut kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden (16.834 kpl) osalta keskimäärin 70 prosentista n. 78 %:iin. Siis joka viides palotarkastus jää edelleen tekemättä (keskiarvo).

**Kuvio 1.** Palotarkastukset



Seitsemän maakunnan välillä on eroja tarkastusmäärissä. Erittäin hyvään tulokseen on ylletty Varsinais-Suomessa hoitoalan rakennuksissa (n. 98%) sekä yli 95 %:iin Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa. Määrällisesti eniten tarkastettuja kohteita ovat majoituslaitokset Varsinais-Suomessa (99 %). Kolmen pohjanmaan maakunnissa tarkastusprosentti on pienin, 67 %, eli keskimäärin joka kolmas kohde jää tarkastamatta.

Eniten palotarkastuksia laiminlyöneille 79 kunnalle (205:stä) lähetettiin kysely, jonka vastauksien yhteenveto on seuraava:

Parannustoimenpiteitä oli esitetty yhteensä 22 (79:stä) kunnasta. Näitä olivat kuntien välinen yhteistyö (4 kpl) ja virkajärjestelyt (18 kpl). Alla lueteltavat jo päätetyt järjestelyt ovat juuri niitä keinoja, joita soveltuvin osin kaikissa kunnissa tulee punnittavaksi pelastustoimen tehostamiseksi ja erityisesti ennaltaehkäisevän työn lisäämiseksi:

- Kuntien yhteiset palopäällikön ja palotarkastajan virat
- Muu kuntien välinen yhteistyö (esim. ostopalvelu)
- Palopäällikkö vapautetaan muun hallinnonalan lisätehtävistä.
- Päällystö siirretään päivävuoroon
- Päällystön tehtävien uudelleen jakaminen
- Avoinna olleen viran täyttäminen / mahdollinen uusi virka.

Palotarkastusten puutteisiin johtaneita syitä olivat riittämättömät resurssit (20 kpl), virkajärjestelyjen keskeneräisyys (12 kpl), muut tehtävät (5) kpl sekä palomieslakko (7 kuntaa). 18 kuntaa ilmoitti perusteluksi ”ei syytä” ja 22 kunnassa oli syynä kohteiden virheellinen lukumäärä. Näiden kuntien osalta on syytä palata asiaan jatkossa.

Kuntien on määriteltävä kerran vuodessa tarkastettavat erityiskohteet yhdenmukaisesti sisäasiainministeriön ohjeiden mukaisesti. Palotarkastuksissa on erityisesti huomioitava SEVESO II -direktiivin mukaiset yritykset ja niiden turvallisuusselvitykset.

Kuntien on etsittävä keinot, joilla puutteet on korjattavissa toiminnan saattamiseksi lain vaatimalle tasolle. Palotarkastusten määrällisten tavoitteiden saavuttamisen jälkeen voidaan painopistettä siirtää laadulliseen kehittämiseen.

## Neuvonta ja turvallisuuskoulutus

Palotarkastusten tavoin turvallisuuskoulutuksen ja neuvonnan määrää on syytä lisätä. Edellä mainitussa riittävän palotarkastushenkilöstön mitoituksessa (ks. kohta 1.1.) tuleekin siis huomioida aikaisempaa enemmän myös neuvonta, jolla tasoa/laatua nostetaan. Silloin kun henkilöstön leikkauksista johtuen panostus ennaltaehkäisevään paloturvallisuuteen on vähentynyt, merkitsee se myös sitä, että työn laatu ei ole toteutunut tavoitteiden mukaisesti.

Uusi pelastustoimilaki painottaa onnettomuuksien ennaltaehkäisyä, johon palotarkastuksen lisäksi kuuluu neuvonta ja turvallisuuskoulutus. Palotarkastuksen oleellisena osana on neuvonta: Miten esim. yksittäisen kansalaisen taikka vanhusten hoitolaitoksen henkilökunnan tulee tunnistaa onnettomuusriskit, osata itse estää onnettomuuksia ja toimia onnettomuustilanteissa ennen palokunnan saapumista paikalle.

Mm. hotellien paloturvallisuuden nostamiseksi olisi niihin luotava parempi turvallisuuskulttuuri. Välineinä tähän ovat kattavien turvallisuussuunnitelmien laatiminen sekä turvallisuusasioiden sisällyttäminen hotelli- ja ravintola-alan henkilöstön perus- ja täydennyskoulutukseen.

Peruspalvelutasopäätöksessään kunta ottaa kantaa siihen, mitkä kohderyhmät ja tavoitteet neuvonnalle ja turvallisuuskoulutukselle asetetaan: Kuinka paljon koulutetaan eri hoito- ja majoituslaitosten, teollisuuden ja virastojen henkilökuntaa taikka kansalaisryhmiä? Mitkä ovat nimeltä mainitut kohderyhmät sekä neuvonnan ja turvallisuuskoulutuksen kautta tavoitettavat henkilömäärät (esim. päiväkotit, ala-aste ... vanhukset).

## 7.2 Pelastustoimintaan varautuminen

### Toimintavalmius

Palokuntien toimintavalmiuden tulee perustua onnettomuusriskeihin. Päättyessään 1.9.2000 mennessä peruspalvelutasosta kunnanvaltuusto määrittää tarvittavan valmiuden riskianalyysin pohjalta. Sekä normaali- että poikkeusolojen riskit otetaan huomioon.

Pelastustoiminnan onnistuminen onnettomuuspaikalla edellyttää riskialueen mukaista lyhyttä toimintavalmiusaikaa, pätevää tilannejohtajaa sekä riittävää miehitystä ja kalustoa. Alueellisten voimavarojen hyödyntäminen tulee pohjautua kuntien yhteistoimintasopimuksiin.

### Vahvuudet ja toimintavalmiusaika

Lääninhallituksen tietoon ei ole tullut toimintavalmiusajan ylityksistä johtuneita vakavia vahinkoja. Kuitenkin vapaaehtoisen sekä toimenpidepalkkaisen operatiivisen henkilöstön varassa toimivilla useilla palokunnilla on päiväsaikaan pulmallista saada riittäviä vahvuuksia vaaditussa toimintavalmiusajassa onnettomuuspaikalle. Henkilöstön vähimmäismäärä (1+3), joilla on savusukelluksen edellyttämä kunto, ei ole aina toteutunut. Jotta ihmisten pelastaminen savusukelluksella varmistetaan, on ainoana keinona panostaa lisää savusukelluskoulutukseen ja kuntotesteihin.

Myös vakituisilla palokunnilla keskikokoisissa kaupungeissa, jotka hoitavat sairaankuljetusta, on ajoittain sama puute miehistöstä: Mikäli sairaankuljetuksen vara-auto on ajossa (mahdollisesti pitkällä siirtokuljetuksella), ei kahden saira-auton vaatiman neljän palomies/sairauksikuljettajan jälkeen asemalle jää tarpeeksi päivystävää miehistöä. Tällöin riittävien vahvuuksien tuottamiseksi on vapaaehtoisten, toimenpidepalkkaisten tai vakinaisen henkilöstön määrää lisättävä.

### Päällystöpäivystys

Pienemmissä kunnissa on päällystöpäivystys liian usein hoidettu palopäällikön lisäksi pelkästään vapaaehtoisten yksikönjohtajien varassa. Silloin ei pelastusviranomaisen valtaa käyttävän päällystöviranhoitajan tavoitettavuutta ole varmistettu riittävästi kaikkina vuorokauden aikoina (tai lomaaikoina). Toisistaan etäällä sijaitsevilla palokunnilla on toisen kunnan hoitaman päällystöpäivystyksen lisäksi oltava vähintään yksikönjohtajatasoinen päivystys omassa kunnassa riittävän nopean

toimintavalmiusajan takaamiseksi. Kustannussäästöjä ei silloin ole saatavissa, vaan päällystövirkoihin perustuva päivystys tulee osin nykyisen päivystysjärjestelmän jatkoksi lisäkustannuksineen.

## Peruspalvelutasopäätös / toimintavalmius

Kunnan päättäessä peruspalveluiden tasosta voidaan vuoden 1999 toiminnan perusteella poimia pelastustoimen operatiivisen valmiuden ydinkysymyksiä, joita ovat mm.:

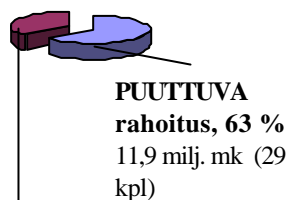
- Johtamisjärjestelmästä sopiminen niin, että päällystöpäivystäjäksi tarvittaessa saadaan päätoiminen päällystöviranhaltija. Usein tämä tarkoittaa sopimista asiasta naapurikuntien kanssa. Pelastusviranomaisen laajoja valtuuksia käyttävän päivystäjän tulee olla pätevä tehtäväänsä.
- Pelastustoiminnan aloittaminen riskialueittain vaaditussa ajassa vahvuudella 1+3 (esimies ja kolme palomiestä). Esim. vakavissa liikenneonnettomuuksissa tehokas pelastustoiminta vaatii suurempaakin miehitystä. Savusukellus on mahdollista työsuojelun kannalta vain em. vähimmäisvahvuudella (1+3). Esim. II-riskialueella on tavoiteaikana 10 minuuttia toiminnan käynnistymiseksi onnettomuuspaikalla (sisäasiainministeriön toimintavalmiusohje A:42)
- Pelastustoiminnan keskeytymätön jatkuminen, jolloin yksiköiden täydentyminen tavoitevahvuuteen on suunniteltava. Lisäksi kohde-/onnettomuustyyppikohtaisesti on hälytysohjeisiin kirjattava, milloin hätäkeskuksen tulee etupainotteisesti hälyttää esim. naapurikunnan yksiköt (säiliöauto lisäveden varmistamiseksi, nostolava, useamman yksikön oikea-aikainen saapuminen...)
- Erittäin edullisesti toimivan vapaaehtoisen tai toimenpidepalkkaisen hälytyksiin osallistuvan pelastustoimen henkilöstön ammattitaitoa ja motivaatiota on pidettävä yllä mm. varamalla riittävät koulutusmäärärahat sekä järjestämällä viikkoharjoituksia. Näin turvataan vapaaehtoisen ja toimenpidepalkkaisen järjestelmän jatkuvuus.

## Paloautokaluston ikääntyminen

Koko Suomen paloautokaluston huolestuttava vanheneminen on havaittavissa myös Länsi-Suomen läänissä. Läänin kuntien raskaan autokaluston vuoden 1999 valtionosuushakemuksiin ei avustusta voitu myöntää kuin n. 37 %:lle hakijoista (ks. kuvio 2 alla). Tämä johtuu vuosittain alimitoitetuista valtion budjettivaroista.

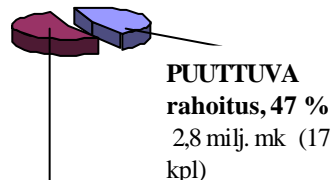
**Kuvio 2.** Valtionosuudet ja palosuojelurahaston avustukset

1. Valtionosuus, raskas kalusto / > 450.000 mk



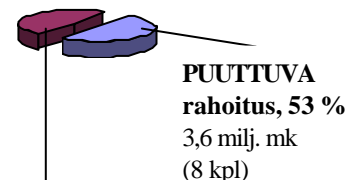
Myönnetty avustusta, 37 %  
6,9 milj. mk

2. Palosuojelurahasto, kalusto / < 450.000 mk



Myönnetty avustusta, 53 %  
2,2 milj. mk

3. Palosuojelurahasto, paloasemat



Myönnetty avustusta, 47 %  
2,2 milj. mk

## Hätäkeskukset

Tällä hetkellä maassamme on 43 aluehälytyskeskusta ja kolmisenkymmentä poliisin hälytyskeskusta. Pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskustoiminnot yhdistetään sekä toiminta siirretään valtion hoidettavaksi vuosien 2001-2006 välisenä aikana. Suomen hätäkeskusten kokonaisuus ehdotetaan supistettavaksi kolmeentoista, jolloin hälytysalueet suurentuvat. Näin poistuvat pienet yhden päivystäjän vuorovahvuudella toimivat hätäkeskukset, joissa ei kaikissa tilanteissa nopea hälyttäminen (avun saanti) ole mahdollista.

Länsi-Suomen läänissä hälytysaluejako-työryhmän esitys hälytysalueiksi on seuraava: Varsinais-Suomen hälytysalue (Turku), Satakunnan hälytysalue (Pori), Pohjois-Hämeen hälytysalue (Tampere), Pohjanmaan hälytysalue (Vaasa) sekä Keski-Suomen hälytysalue (Jyväskylä). Mahdollisista uusista hälytysalueista ja hätäkeskuksen uudelleen sijoittamisesta (edellisten paikkakuntien vaihtoehtoina) on tehty ehdotuksia. Erityisesti Pohjanmaalla tuntuu olevan voimakasta painetta tähän suuntaan, missä eräänä tekijänä on tuotu esiin ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen. Aluejakopäätöksen tavoiteaikataulu on kevät 2000.

Ammattitaitoisen henkilöstön riittävyys lähivuosina on ongelma. Ylimenokaudella ennen valtion hätäkeskuksen perustamista on mahdollista, että nykyisistä hätäkeskuspäivystäjistä osa vaihtaa alaa. Muutto toiselle paikkakunnalle ja vaatimus koulututtavia uusiin tehtäviin on iso kynnys.

Tulevissa valtion hätäkeskuksissa näyttäisi rannikkoalueella syntyvän tilanne, jolloin kaksikielisiä päivystäjiä ei ole riittävästi. Koulutustarve onkin ilmeinen ja koulutuksen käynnistämiseen pikaisesti tulee kiinnittää erityistä huomiota.

## 7.3 Varautuminen suuronnettomuuksiin sekä poikkeusoloihin

Kuntien pelastussuunnitelmien ohjeet kattavat toiminnan erityyppisissä onnettomuuksissa ja tarvittavat hälytykset hätäkeskuksista. Yhteistyökumppaneiden ja -viranomaisten kirjo on suuri: mm. poliisi, sosiaali- ja terveystoimi, Ilmailulaitos, Vr, tiepiiri, puolustusvoimat, vapaaehtoiset järjestöt sekä ympäristökeskukset (edellä mainittu mm. öljy, kemikaali-, tulva- ja patovahingoissa).

Koulutuksen ja alueellisten harjoitusten avulla on luotu valmiuksia pelastustoimen ja muiden sektoreiden yhteistoimintaan suuronnettomuuksissa. Suuronnettomuuksien johtamiseen tarvittavan koulutuksen puute on ilmeinen. Aluepalopäällikköjärjestelmän kehittämisen yhteydessä tulee ottaa kantaa myös yhteistoiminta-alueiden tarkoituksenmukaiseen kokoon.

## Väestön hälyttäminen

Läänin alueen kunnissa on yhteensä n. 700 kiinteää väestönhälytintä pääsääntöisesti taajamiin sijoitettuna. Liikkuvilla kaiutinautoilla ja -veneillä täydennetään kiinteiden hälyttimien kuuluvuuden ulko-

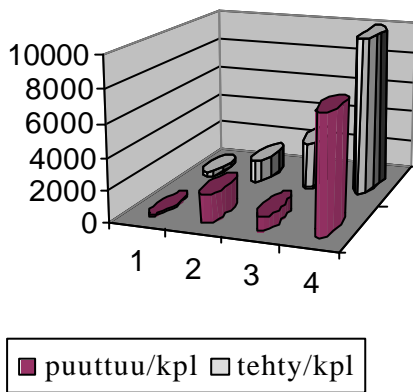
puolisia alueita. Lisäksi hätä- ja viranomaistiedotteet annetaan yleisradion- ja paikallisradioiden (RDS-järjestelmä) kautta sekä televisiossa.

Väestönhälyttimiä on paikoitellen tarve uusia sekä täydentää kuuluvuuden peittoaluetta etenkin uusiin taajamiin: Sireenien korvaus- ja uushankintatarve on noin 200 kpl.

## Valmiussuunnittelu

Kuntien riskianalyysijä ei ole riittävästi hyödynnetty valmiussuunnittelun perustana. Valmiussuunnitelmissa on usein vanhentunutta tietoa, koska sitä ei ole päivitetty säännöllisesti. Myös joitakin toimialakohtaisia suunnitelmia puuttuu. Lisäksi eri toimialojen valmiussuunnitelmia ei ole kattavasti sovitettu yhteen toistensa kanssa.

**Kuvio 3.** Poiminta kuntien väestönsuojelukertomuksista/suunnitelmatilanne



- 1 = Suojelulohkojen suunnitelmia tehty 350 kpl / puuttuu 107 kpl.
- 2 = Suojeluyksiköiden suunnitelmia tehty 1452 kpl / puuttuu 1760 kpl.
- 3 = Virastojen ja laitosten suojelusuunnitelmia tehty 2933 kpl / puuttuu 883 kpl.
- 4 = Talosuojelun suojelusuunnitelmia tehty 9959 kpl / puuttuu 7292 kpl.

## Säteilynvalvonta

Länsi-Suomen alueella on 65 automaattisesti ja 64 määräajoin mittaavaa säteilynvalvonta-asemaa. Länsi-Suomen johtokeskuksissa sekä kaikissa toimipaikoissa on mahdollisuus lukea automaattisen säteilynvalvontaverkon asemien tiedot Säteilyturvakeskuksen ylläpitämästä valtakunnallisesta atk-järjestelmästä. Automaattinen säteilynvalvontaverkko on kattava. Järjestelmä palvelee hyvin säteilytilanteen kuvaamisessa, koska tiedot ovat nopeasti saatavilla ja helposti tulkittavissa tietokonekuvana. Määräajoin mittaavien asemien tiedot luetaan käsimittarien käyttökokeiluna kerran viikossa.

## Rakenteellinen suojele

Väestönsuojia on rakennettu 1,1 miljoonalle ihmiselle länsi-Suomen n. 1,8 miljoonasta asukkaasta. Valtaosa suojapaikoista sijaitsee suuremmissa taajamissa ja maaseudulla on turvaututtava tilapäisiin suojiiin.

Jokaisella kunnalla tulee olla poikkeusolojen johtamistoimintaa varten suojatiloissa johtokeskus (PTL 93 §). Läänin alueella johtokeskuksia ei ole rakennettu 36 kuntaan, viestiyhteydet ovat puutteelliset 88 johtokeskuksessa ja muita puutteita on 36:ssa kohteessa.

## **J**ohtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

- Lain vaatimusten mukaisesti on kerran vuodessa palotarkastettavat kohteet hoidettava ajallaan.
- Johtamisjärjestelmästä/päällystöpäivystyksestä on sovittava usein kuntaa suuremmalla alueella päätoimisen päällystöviranhaltijan tavoittamiseksi.
- Pelastustoiminta tulee aloittaa riskialueittain vaaditussa ajassa vahvuudella 1+3 (esimies ja kolme palomiestä) tehokkaan pelastustoiminnan käynnistämiseksi (mm. vakavissa liikenneonnettomuuksissa tai savusukelluksessa).
- Erityisesti haja-asutusalueella on panostettava palokunnan toimintakyvyn sekä jatkuvuuden turvaamiseksi vapaaehtoisen ja toimenpidepalkkaisen järjestelmän ylläpitämiseen ja harjoituksiin.
- Keskustelut naapurikuntien kanssa yhteistoiminnan aloittamiseksi esim. yhteisten virkojen perustamiseksi on syytä käynnistää kuntien johdon tuella.
- Hätäkeskusten toiminnan kitkattomaksi käynnistämiseksi on kuntien aktiivisesti osallistuttava uuden toimintamallin luomiseen. Kaksikielisen hätäkeskuspalvelun turvaamiseksi on koulutuksen käynnistytävä mahdollisimman pikaisesti.
- Raskaan paloautokaluston valtionapua on lisättävä kunnissa jo päätettyjen hankintojen toteuttamiseksi, jotta kalusto ei ikääntyisi liikaa.
- Suuronnettomuus- ja poikkeusolovalmiuksia on kehitettävä kattavasti kaikilla kunnan toimialoilla valmiussuunnitelmin, materiaalihankinnoin sekä koulutuksen kautta. Tavoitteen saavuttamiseksi on kuntien valmiusorganisaatioiden käyttöön osoitettava resursseja.
- Kuntien tulee rakentaa oman organisaationsa tarvetta vastaava johtokeskus varustettuna nykyaikaisin viestiyhteyksin (PTL 93 §).

Tämän raportin perustietojen keräämiseen ovat osallistuneet koko pelastusosaston henkilöstö tilastointia ja selvityksiä tekemällä. Raportin on koostanut pelastusylitarkastaja Risto Kekki.