

Viite: VN/18671/2022

Kainuun hyvinvointialueen pelastuslaitoksen lausunto pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta

Kiitos mahdollisuudesta lausua toimintavalmiuden suunnitteluohjeeseen.

Ennen ohjeen voimaantuloa tulisi siitä tehdä vaikuttavuusanalyysi, jossa selvitetään ohjeen kustannusvaikutukset pelastusalueiden rahoitukseen sekä pelastusalueiden mahdollisuuksiin toteuttaa ohjeen asettamia vaatimuksia nykyisessä rahoitus ja henkilöstötilanteessa.

Päätösvalta pelastustoimen palveluista tulisi olla itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla. Aluehallintoviraston tulisi valvoa, että toiminta on lainmukaista. Nyt aluehallinto itse on ollut mukana määrittämässä ohjetta, jota se valvoo – näin ollen hyvinvointialueet eivät voi itse päättää palveluistaan.

Toimintavalmiuden suunnitelma

Pelastuslaitoksille osoitetaan vuosittain useita kyselyjä, joissa selvitetään päällekkäisiä asioita, lisäksi osa kysyttävistä asioista on mahdollista poimia suoraan onnettomuustietokannasta esimerkiksi aluehallintovirastossa. Pelastuslaitoksissa näiden asioiden selvittelyyn vaadittava henkilöstön työmäärä on suuri, lisäksi se kuormittaa asiantuntijoita sekä vähentää merkittävästi pelastuslaitoksen johtamiseen ja palveluihin käytettävää työaikaa. Päällekkäisyyksien vähentämiseksi tulisi ensinnäkin poistaa päällekkäinen tiedonkeruu esimerkiksi alueen riskianalyysi, palvelutasopäätös, ministeriön kyselyt sekä varautumiseen liittyvät suunnitelmat. Jatkossa näitä vaadittavia suunnitelmia ja raportteja tulisi yhdistää. Osa suunnitelmista tulisi laatia valtakunnallisesti sekä pelastustoimen yhteistyöalueilla. Lisäksi sellaiset asiat, jotka liittyvät lainsäädännön vaatimuksiin, niistä ei pitäisi vaatia erillistä päätöstä esimerkiksi palvelutasopäätöksessä.

Nyt ohjeen myötä tuleva toimintavalmiuden suunnitelmassa ja arviossa on samoja asioita, joista päätetään esimerkiksi palvelutasopäätöksessä. Toimintavalmiudensuunnitelman tiedonkeruussa tulisi kehittää tekoälyyn perustuva tiedonkeruumenetelmä, jossa toimintavalmiusajat muodostuvat automaattisesti Erica vasteiden perusteella. Lisäksi pelastustoimessa tulisi kehittää mobiilijärjestelmiä tarvittavaan tiedonkeruuseen, kuten esimerkiksi Sotella on tällä hetkellä jo laajasti käytössä.

4. pelastustoiminnan palvelutarpeen arviointi

Termi *pelastustoimitaso* ei ole looginen tässä kontekstissa, termi tarkoittaa koko pelastustoimea. Looginen termi olisi **pelastuslaitostaso**. Olemme hyvinvointialueen pelastuslaitoksia.

4.1.1 Pelastustoiminnan toimintavalmiuden riskiruudukko

Mikäli riskien arviointi perustuisi riskiruutujen sijaan asukastiheyteen ja teletietoihin, olisivat rakennusten sijaan ihmiset keskiössä ja samalla palveluverkko huomioisi myös alueellisen valmiuden. Nykyisin käytössä olevalla riskiruutu mallilla palvelut ja rahoitus keskittyvät suuriin kuntiin, eikä malli tunnista väestön

liikkumista. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa harva-alueella on isoja alueita, jotka ovat vailla pelastustoimen palveluja, lisäksi kasvavassa määrin pienissä kunnissa on heikko kyky vastata harvoin tapahtuviin suuriin tai vakaviin onnettomuuksiin. Tehokkaan pelastustoiminnan järjestäminen harva-alueille vaatii yleensä uuden paloaseman perustamista ja henkilöstön rekrytointia. Hyvinvointialueiden talouspaineet ja lähes mahdottomalta tuntuva ammattihenkilöstön rekrytointi tekevät yhtälöstä toimimattoman. Riskiarvio ei huomioi myöskään tyhjien liiketilojen ja asuntojen määrän kasvua niin väkeä menettävissä kaupungeissa kuin harva-alueella. Pelastustoimen riskijärjestelmä ei tunnista muutosta, vaan laskee tyhjä kiinteistöt mukaan riskeihin. **Ensihoidon ja poliisin käyttämä taajamaluokitus jakaisi pelastustoimen palveluja laajemmalle alueelle ja täten turvaisi alueellisen valmiuden.**

Luonnoksessa esitetään riskiluokkien tarkastelua 5 viiden vuoden välein. Tarkastelun ongelmana on esimerkiksi vakavien onnettomuuksien sattumanvaraisuus. Mikäli jollain alueella tapahtuu paljon liikenneonnettomuuksia, on ongelma yleensä tien rakenteessa, ei pelastustoimen resurssien puutteessa. Uuden paloaseman rakentaminen ei lisää liikenneturvallisuutta ja lisäksi pelastuslaitokselle kohdistuvat miljoonakustannukset. Onnettomuushistoriaa tulisikin tarkastella laadullisesti, ei määrällisesti. Tehtäessä johtopäätöksiä tulisi arvioida voidaanko esimerkiksi paloaseman rakentamisen keinoin vaikuttaa onnettomuuksiin ja voidaanko turvallisuutta parantaa muilla keinoin.

Kohonneen pelastuspotentiaalin onnettomuuksia (KoPPO) tulisi arvioida tehtäviä, mikäli ne ovat aidosti kiireellisiä. Arvioinnissa pitäisi huomioida sellaiset onnettomuudet, joissa oikeasti vaaditaan pelastustoimenpiteitä. Harjan käyttö liikenneonnettomuuksissa tai pienen koneen aiheuttama rakennuspalovaara, ilman sammutustoimenpiteitä, eivät ole tällaisia. Ne eivät myöskään vaadi pelastusryhmää tilanteen hoitamiseen. Pelastustoimessa tulisi tunnustaa, että suurin osa tehtävistä ei vaadi merkittävää suorituskykyä, kuten suurin osa liikenneonnettomuuksista sekä erilaiset tarkastustehtävät. Sen sijaan huomiota pitäisi kiinnittää kattavaan ja toimintakykyiseen paloasemaverkostoon niin kaupungeissa kuin harva-alueella.

Lisäksi toiminnan riskitasoa arvioitaessa pitäisi huomioida esimerkiksi työtapaturmat, vaarailmoitukset ja mahdolliset pelastustoimelle aiheutuneet vahingot ja korvaukset. Mikäli tällaisia ei tarkastelussa esiinny, osoittaa se myös, että tosiasiallinen riskin taso ei ole kaikissa tehtävissä korkea.

”Riskiruutujen luokat päivitetään valtakunnallisesti kerran vuodessa siten, että tammikuun ensimmäisenä päivänä tulee voimaan päivitetty riskiruutujen luokkajako” **Hyvä että asia saadaan kuntoon, sillä se ei ole toiminut viime vuosina.**

4.1.2 suorituskykykohtainen arviointi

Luonnoksessa esitetyn lisäksi tulisi määrittää erikseen perussuorituskyky harva-alueen pieniin taajamiin niin, että suorituskyvyn sijaan ihmisten avunsaanti olisi määräävä tekijä. Pienten kuntien sopimushenkilöstö ikääntyy eikä uusia jäseniä ole entiseen tapaan näköpiirissä.

Pienissä kunnissa on harvoin tehtäviä, ja vielä harvemmin vaativia tehtäviä. Tämän vuoksi esim. harva-alueen taajamassa vaatimuksena tulisi olla esimerkiksi vaadittujen suorituskykyjen saapuminen esimerkiksi 40 minuutissa. Tämän lisäksi kaikissa etenkin harva-alueen taajamissa tulisi vaatia suorituskyvyn sijaan toimijoita, jotka kykenee turvallisesti auttamaan sekä aloittamaan kevyitä ensitoimenpiteitä. Harva-alueiden palveluihin on kehitettävä aluekehityksen vuoksi uusia ratkaisuja, koska

pienissä kunnissa on entistä vähemmän pelastustoimen suorituskyvyn vaatimuksiin kykeneviä asukkaita. Silti kunnan alueella voi tapahtua vakavia onnettomuuksia ja tulipaloja. Pelastustoimen säädösten valmistelijoiden tulisikin perehtyä riskitason ohella nykyistä paremmin aluekehitykseen ja huomioida valtakunnallisesti alueellinen valmius päätöksiä tehdessään.

4.2. Suuronnettomuuksien sekä häiriötilanteiden edellyttämän palvelutarpeen arvioiminen

Harva-alueella tulisi määrittää suorituskykyvaatimus, jossa huomioidaan alueellinen valmius mm. ympärivuorokautisten hoitolaitosten, liikenneonnettomuuksien ja maastopalojen osalta. Rahoituksen tulisi seurata myös seurata vaatimuksia.

5 Toimintavalmiuden suunnittelu

Toimintavalmiuden mitoituksessa harva-alueen pienissä kunnissa pitäisi lähtökohtaisesti riittää se, että kunnassa saadaan apua.

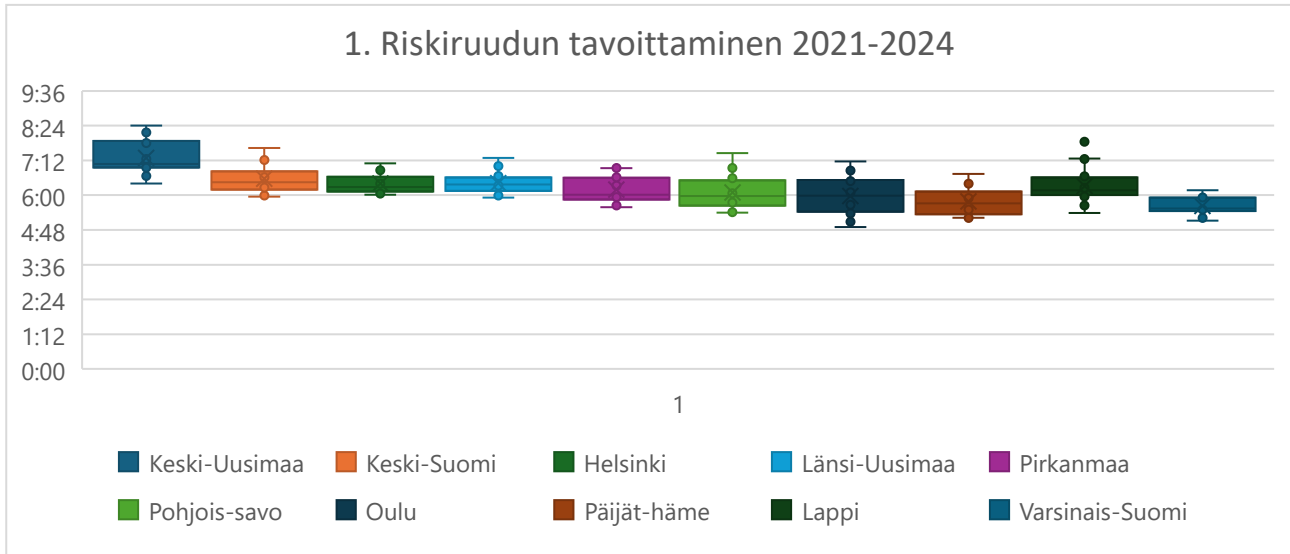
Harva-alueen suorituskyky pitäisi määrittää erikseen alueellisena valmiutena koko valtakunnassa. Tästä päätettäessä ja **ohjeita laadittaessa on syytä myös huomioida, että sopimushenkilöstön käyttäminen kiireellisiin tehtäviin ei ole enää samalla tavalla mahdollista kuin aiemmin.** Kiireellinen toiminta täytyy varmistaa päätoimisella henkilöstöllä. Tämän vuoksi harva-alueen perustoiminnan valmius voisi olla apua, jonka tuottaa esim. ensihoitoyksikkö, vartiointiliike tai ostopalveluna.

5.1.1. Ensimmäinen yksikkö

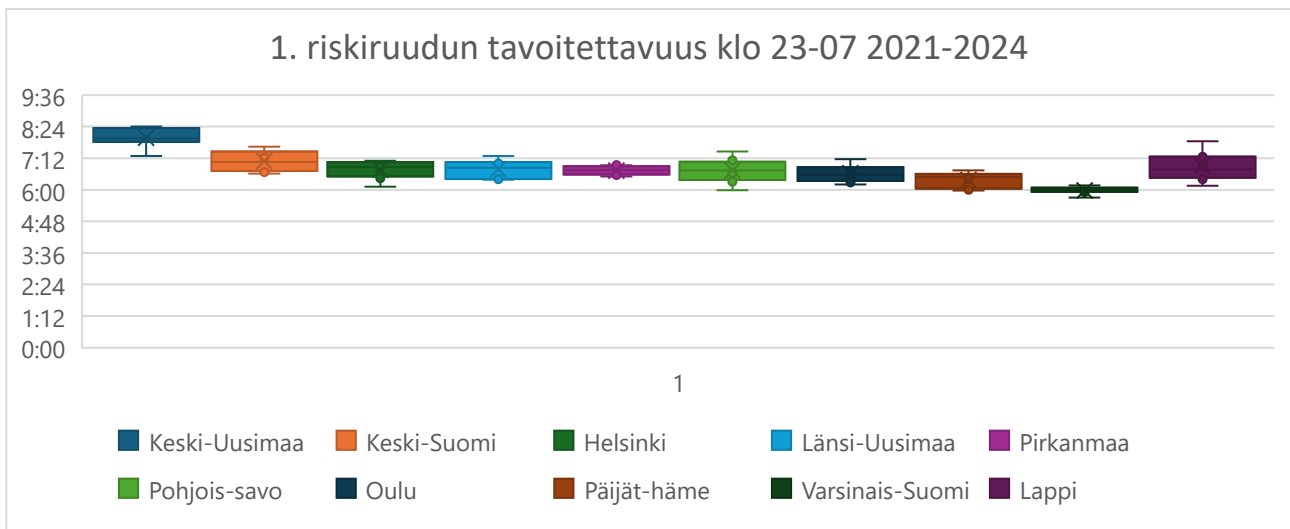
Luonnoksessa esitetty kärkiyksikkö toimii hyvin tiiviissä taajamissa, joissa on paloasemaverkosto kohtuu etäisyydellä. Kärkiyksikkö ei kuitenkaan toimi yksinään harva-alueella, koska sillä ei kyetä aloittamaan tehokasta toimintaa esim. maastopaloissa tai vakavissa liikenneonnettomuuksissa. Tämän vuoksi **perustoimintavalmiuteen tulisi lisätä oma vaatimus harva-alueen ensimmäiselle yksikölle.** Tällainen vaatimus voisi muodostua tilanteessa, jossa taajamaan ei kyetä muodostamaan pelastusryhmää esimerkiksi 40 minuutissa. Tällainen vaatimus parantaisi alueellista valmiutta. Nykyinen riskiruutuihin perustuva vaatimus ei huomioi harva-alueita, jotka ovat tyhjenemässä työikäisestä väestöstä. **Alueellista riskialueen vaatimuksia tulisi seurata myös rahoitus.**

Ensimmäisen yksikön vaatimus 6 minuuttia on liian vaativa, eikä se myöskään perustu tutkittuun tietoon. Aika on aikoinaan määritetty ja työryhmässä olleiden mukaan sen ei pitänyt olla ehdoton. Käytännössä esimerkiksi 7–8 minuuttia toimisi paremmin, mikä tarkastellaan Prontoista lähtöaikojen todellista toteumaa. Seuraavaksi esitetään perusteita vaatimuksille.

Paloasemien sijaintia tärkeämpää, on ihmisten toiminta, jos apua ei hälytetä riittävän ajoissa, ei toiminta-aikavaatimuksilla ole merkitystä. Esimerkiksi suurissa Kaupungeissa tapahtuu säännöllisesti isoja tulipaloja ja onnettomuuksia, vaikka paloasemaverkosto on kattava. Tämän vuoksi toimintavalmiuserän mittaamista tärkeämpää ovat riittävät resurssit alueellisesti, jotta tilanteet kyetään hoitamaan tehokkaasti ja turvallisesti. Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa on esitetty Pronto -tietojen perusteella kiireellisten tehtävien tavoittaminen keskimäärin 1. riskiruudussa vuosina 2021–2024. Taulukosta nähdään, että pääsääntöisesti pelastusyksiköt eivät tavoita riskiruutuja 6 minuutissa. Poikkeuksena tässä tarkastelussa ovat Varsinais-Suomi ja Päijät-Häme.



Seuraavassa taulukossa esitetään 1. riskiruutujen tavoittaminen klo 23–07. Siitä nähdään, että riskiruutuja ei tavoiteta yöaikaan suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa.

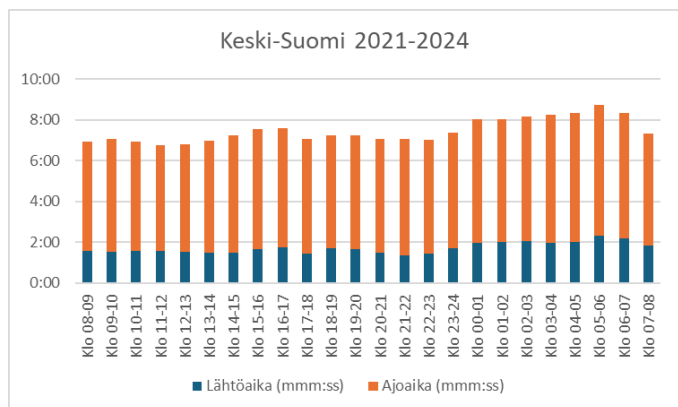
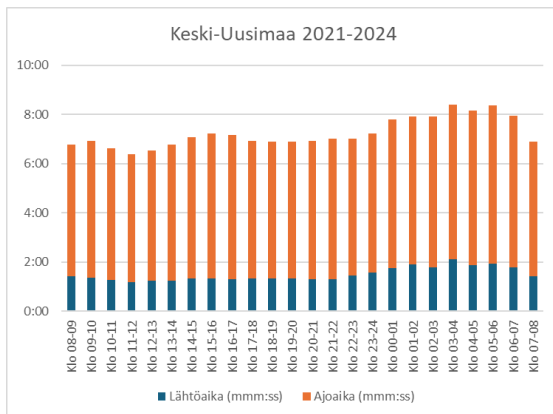


Suurissa kaupungeissa ei vaaditussa ajassa keskimäärin tavoiteta tällä hetkellä 1. riskiruutua etenkin yöaikaan. Lähtöajat ovat keskimäärin päivisin noin 1 min 30 s ja öisin 2 min, lisäksi ajoaika on öisin pidempi kuin päivisin vaikka yöaikaan ei ole juurikaan liikennettä ja näin ollen ajoajan pitäisi olla lyhyempi. Oletetussa kuuden minuutin tavoiteajassa, lähdön pitäisi tapahtua 1 minuutissa, mikä ei toteudu. Näin ollen todellinen ajoaika tehtäville on käytännössä 4–3 minuuttia.

Edellä kuvattu kertoo, että henkilöstö voi vaikuttaa siihen, että riskiruutuja ei tavoiteta.

Aikojen mittaaminen tulee automatisoida siten, ettei henkilöstö pääse itse vaikuttamaan toimintavalmiusajan muodostumiseen. Ajan mittaaminen on tällä hetkellä mahdollista automatisoida ja lisäksi tilannekeskukset kykenevät seuraamaan todellista riskiruutujen tavoittamista. Tärkeää arvioitaessa toimintavalmiusaikoja olisi myös huomioida, että henkilöstön toimintaan vaikuttaa kokemus tehtävän todellisesta kiireellisyydestä. Asetettaessa vaatimuksia toimintavalmiuudelle, tulisi huomioida, että henkilöstö

lähtee nopeasti, mikäli he kokevat tilanteen vakavaksi. Mikäli tehtävää ei koeta kiireelliseksi, lähdetään verkkaisemmin. Seuraavissa kaavioissa on esitetty riskiruutujen tavoittaminen tunneittain kahden pelastuslaitoksen osalta. Niistä on havaittavissa vaihtelut lähtöjen ja ajoaikojen välillä.



Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa vaaditaan ruuhka-alueille entistä tiiviimpää paloasemaverkostoa eikä harva-alueita huomioida rahoituksessa tai palvelukyvyssä riittävästi.

7.1.2 Vuositarkastelu

Harva-alueen alueelliseen valmiuteen tulisi kehittää oma valvontamalli, koska pienissä kunnissa tehtäviä on vähän. Tämän on tärkeää sen vuoksi, koska ne saattavat jäädä esitellyllä mallilla vaille palveluja. Harva-alueella voi tapahtua edelleen suuria resursseja vaativia vakavia liikenneonnettomuuksia, ympärivuorokautisten hoivakotien paloja sekä suuria metsäpaloja. Lisäksi pienien kuntien palvelujen kysyntä kasvaa tulevaisuudessa, väestön ikääntyessä. Kesäisin harva-alueelle siirtyy paljon vapaa-ajan vieraita. Tarkasteluun tulisi liittää myös esimerkiksi teletietojen perusteella väestön siirtymiset, jotta palvelut huomioisivat tarkastelussa myös ihmiset, jotka aiheuttavat riskiä palvelujen kysynnälle

7.2 tehtävän edellyttämä pelastustoiminta

Tavoitteena pitää olla jatkossa automaattisesti kerättävä tieto toiminnoista ja välineistä, joita pelastustoiminnassa tarvitaan.

”Pelastustoimen toimenpiderekisterin kehityessä” – toistetaan turhaan tekstissä. Tiedot ovat jo tällä hetkellä luotettavia, vaikka jatko kehitystä tarvitaan. Tällainen teksti ohjeessa lisää analysoinnin politisointia, jonka vuoksi yleisesti koetaan, ettei tilastoon voi luottaa. Jo yli 20 vuotta aiemmin käytetty samaa fraasia. Lisäksi tilannekeskuksissa kyetään reaaliaikaisesti tuottamaan luotettavaa tietoa aiempaa paremmin

7.2.2 Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika

Arvioitaessa näitä aikoja, tulee myös arvioida tehtävän vaatimat toimenpiteet sekä onko esimerkiksi joukkue tehtävissä kaikille pelastusryhmille tullut lainkaan suoritteita.

*”Suunnitteluperusteena on se, että kaikki tehtävät tavoitetaan vaatimusajassa. Toteuman seurannassa minimivaatimus on **tavoittaa 80 % tehtävistä vaatimusajassa.**”* Tällainen vaatimus on irrallinen toimintakentän todellisuudesta (vrt. edellä esitetyt taulukot ja tosiasiat).

Lisäksi suurimmassa osassa Pronto -selosteita viranhaltija on merkinnyt, että resurssit ovat riittävät. Tästä huolimatta AVI saattaa vaatia tarkastelussaan selvitystä, jos resurssit eivät ole riittävät. Jos toimintaa johtanut viranhaltija on todennut, että resurssit ovat tehtävään nähden riittävät, miksi ohjeella ohjataan valvovaa tahoa kyseenalaistamaan tämän? Aluehallintoviraston tulisi valvoa lain mukaista toimintaa, ei mustavalkoisesti ohjetta.

7.3 Toimintavalmiuden kehittäminen

Harva-alueiden kykyä tuottaa palveluja tulee seurata tehostetusti, koska harva-alueella pitäisi tulevaisuudessa olla alueellinen palveluverkko, joka palvelee ikääntyviä asukkaita.

Laatikko ehdotamme lisättäväksi -> Myös kokemus tehtävän kiireellisyydestä vaikuttaa toimintavalmiusaikoihin, joihin on syytä kiinnittää huomiota arvioitaessa toimintavalmiuteen liittyviä puutteita.

Liite 2

Yksikön henkilöstön vaatimus -> harva-alueiden pienissä kunnissa vaatimuksia pitäisi arvioida avunsaannin näkökulmasta, koska osaan kunnista ei löydy pelastustoimintakelpoista henkilöstöä. Laskemalla vaatimuksia saataisiin myös synergiamahdollisuuksia hyvinvointialueilla.

Johtaminen -> myös pienien ryhmien toimintaa tilannepaikalla pitäisi voida johtaa etänä.