



Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

**Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunto pelastustoiminnan päivitetyn toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta
VN/18671/2022**

Päivitetty ohje ohjaa pelastuslaitosten toimintaa suunnitelmallisempaan, historiatapahtuma tiedolla johdettuun ja faktoihin perustuvaan toimintaan, mutta ei kykene huomioimaan ja ennakoimaan palvelutarpeen muutoksia kuin jälkijättöisesti. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue näkee hyvänä, että kansallisesti yhtenäisiä periaatteita varten on laadittu yhdenmukaiset kriteerit. Nyt annettava ohjeistus ottaa huomioon myös onnettomuuksien ehkäisyn merkityksen riskialueiden perusteella määritettävässä palveluverkossa.

Keskeistä on se, että pelastustoiminnan toimintavalmiudella ja siihen liittyvällä toimintavalmiusajalla sekä pelastustoiminnan suorituskyvyllä kateetaan ne jäännösriskit, mitä onnettomuuksien ehkäisyn toimenpitein tai rakennetun ympäristön turvallisuusratkaisuilla ei ole saatu riittävästi minimoitua.

Hyvinvointialueemme näkökulmasta toimintaa mitoittavat ja palveluiden tasoja ohjeet, jotka ohjaavat rahoituksen (riskiruudut) tai uusien tehtävien resurssien muodostumista tulisi Sisäministeriön ehdottomasti välttää ohjeiden tasolla. Ohjeen valmisteluvaiheessa tulisi ohjeen antaja kyetä tunnistaa vaikutustenarvioinnin kautta, että nämä lisäävät merkittävästi hyvinvointialueen velvoitteita. Tämän tason ohjeet tulisi antaa asetuksella tai säätää lakiin erilliseksi velvoittaviksi tehtäväksi, johon toimintaa ohjaava ministeriön tulisi osoittaa tarvittava lisärahoitus uuden tehtävien kuluja kattamiseksi.

Ohjeen muutoksien vaatima työ ja henkilöstötarve on tunnistettu aiheuttavan lisää kustannusvaikutuksia hyvinvointialueellemme, joka tulisi huomioida valtion rahoituslaskelmissa. Arviomme mukaan lausuntomateriaalin tuoma työmäärä lisääntyy noin 1,2 – 1,5 HTV:n verran, joka vastaa noin 100 000 € – 125 000 € lisäkuluja. Lisäksi todettakoon, että tämä on uusi tehtävä, jota ei aiemmin ole ollut näin laajassa kokonaisuudessa.

Lausunnolla oleva pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje ja kesällä 2024 ollut hyvinvointialueen rahoitus (617/2021) tulee kulkea pää-



töksenteossa yhtä aikaa. Mikäli rahoituslain (617/2021) 21 § laskennallisten kustannusten perusteita ei kyetä muuttamaan ennen kun esitetty lausunnolla oleva ohjeen vaikutukset astuvat voimaan, tulee ohjeen käyttöönottoa siirtää tai tehtävät antaa asetuksen omaisena. Lausunnolla oleva ohje tulisi astua vasta voimaan rahoituslain uudelleen arvioinnin jälkeen.

Lausunnolla olevassa ohjeessa kaikki dokumentaatio tulisi olla vähintään TL IV tasoa, koska niissä käsitellään ja on liitospintaa pelastustoimen tehtäväkäsittelyohjeeseen sekä kertoo yleisesti olemassa olevaan suorituskykyyn, jolla voi olla tässä turvallisuustilanteessa merkittävä vaikutus tiedustelutoiminnoissa.

Palvelutasopäätökseen tulisi sisällyttää nyt lausunnolla olevan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksessa esitetty erillinen toimintavalmiussuunnitelma, eikä näistä tulisi tehdä useita erillisiä dokumentteja. Useiden eri dokumenttien hallinta ja näiden sisällön integrointi yhdenmukaiseksi kokonaisuudeksi tuottaa haasteita mm. omavalvonnan toteuttamisessa sekä valvojan viranomaisen tulkinnoissa ja ylläpitämisessä. Ohjeen laatijan tulee esittää selkeämmin ja perusteltuna lausuttavana olevan ohjeen asemaa ja velvoittavuutta pelastustoimen palvelutuotannossa, johtamisessa, ohjauksessa sekä valvonnassa.

Ohjetta on valmisteltu noin kahden vuoden ajan sisäministeriössä ja nyt hyvinvointialueille annetaan lausuntoaika alle 1 kuukausi. Valmisteluaihana ei ole osallistettu laaja-alaisesti hyvinvointialueita. Merkittävän huomion tässä lausunnolla oleva ohjeessa on se, että harva-asuttujen alueiden rahoitusosuus merkittävästi vähenee, vaikka näille alueilla kohdistuu työajallisesti merkittävä palvelutarve. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla rahoitusta ohjaavat riskiruudut vähenevät saamiemme alustavien tietojen mukaan 25 %, mutta samassa määrin ei ole palvelutarve vähentynyt vaan se on yhä laajemmalla alueella. Ohje tukee kaupunkimaista ja tiiviisti rakennetun infran lyhytkestoisia palvelutarpeita, eikä harvaanasuttujen pitkäkestoisia ja resursseja kuluttavaa palvelunkysyntää.

Uusi ohje ohjaa myös siihen, ettei hyvinvointialueen tule järjestää enää III ja IV riskialueille palveluita, koska näille alueille ei tule palveluiden järjestämisestä rahoitusta. Sisäministeriön pelastusosaston tulee kansallisesti selkeästi myös viestiä tästä, että ohjeen sisällön muutos vaikuttaa palveluverkkoon eikä pelastustoimi ole enää mahdollisesti lähipalvelu. Mikäli lähipalvelut halutaan pitää, tulee jatkossa osoittaa todellista palvelutarvetta vastaava rahoitus myös harvaanasutuille seuduille.



Yleisellä tasolla tässä ohjeessa on viitattu monen eri pelastustoimen käytössä olevaan ohjeeseen tai ohjekokonaisuuteen, joilla on rajapintaa lausunnolla olevassa ohjeeseen. Toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa ei voida siteerata tai viitata näihin vaan sen tulisi olla erillinen kokonaisuus. Esimerkiksi pelastustoimen tehtäväkäsittelyohjeen muutos aiheuttaa jatkossa koko pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitelman ohjeen päivittämistä, eikä ohjekokonaisuudet pysy ehjänä.

Lausunnolla oleva ohje tuli tehdä enemmän geneeriseksi, joka ei viitta yksittäiseen ajanhetkessä voimassa olevaan ohjeistukseen. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelussa tulisi tunnistaa eri ohjeiden asioiden vaikutus toisiinsa, jolloin ohjearkkitehtuuri ohjaisi kokonaisuutta eivätkä yksittäiset asiakokonaisuudet. Lisäksi valmisteilla oleva pelastustoiminnan ohje ja sen vaatimukset muuttavat palveluiden järjestämisen toteuttamista. Ohje on edelleen osin hieman edelleen kypsymätön raakile, joka näkyy ettei kaikkia osa-alueita ole kyetty ottamaan huomioon mm. perustelumuiotiossa, jossa puuttuvat kappaleet 5 ja 6. Lisäksi ohjeen käyttöön ottoa tulisi lykätä vähintään vuoden 2027 alkuun tai siihen asti, kunnes pelastuslain toiseen vaiheeseen esittely on päätöksentekoa vaille valmis sekä sen sisällön vaatimukset tunnistettu.

Riskiluokkien määräytymisperusteita ei ole ohjeessa avattu tarkemmin mistä esim. III riskiluokan rakennusneliöt muodostuvat vaikka näillä alueilla on merkittäviä isoja alkutuotannon tiloja hyvinvointialueellemme. Näiden neliöitä ei nyt huomioida riskiluokissa, koska maatalouden tuotantorakennusten neliöitä ei ole hyödynnetty neliöiden laskennassa. Lisäksi riskiluokkatarkastelussa tulisi aina riskiluokan alueella asua pysyvästi ihmisiä.

Annettava kriteeristö mahdollistaa resurssien joustavan suunnittelun ja tavanomaista pelastusyksikköä kevyemmän yksikön hyödyntämistä osana pelastustoiminnan suorituskykyä. Merkittävimpänä huomiona on jätetty pois koko hyvinvointialuetta koskeva koko alueen valmius ja suorituskyky. Lausunnolla oleva ohje edelleen painottaa ja korostaa yksittäisen riskiruo-dun tai sen viereisten ruutujen merkitystä eikä huomio hyvinvointialueen vastuuta palveluiden järjestämisen kokonaisuudesta.

Alla on kirjattu tarkemmat huomiot luonnoksesta. Numerointi noudattelee luonnoksen kappalenumerointia.

3.2.1 *Pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelma*

Luonnoksessa on mainittu, että pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelman julkisuuden arvio pelastuslaitos. Toimintavalmiussuunnitelman



sisältö vaikuttaisi olevan pääosin salassa pidettävää, joten suunnitelma voitaisiin ohjeistaa kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi. Tällä varmistetaan, että tieto ei karkaa vahingossa julkisuuteen.

Toimintavalmiussuunnitelman valmistelu tulee lisäksi yhteensovittaa pelastustoiminnan yhteistyöalueen lisäksi muiden pelastuslaitosten kesken.

4 Pelastustoiminnan palvelutarpeen arviointi

Riskiluokkien määräytyminen ja tästä muodostuva palvelutarve perustuu uuden ohjeen mukaan yhä enemmän onnettomuushistoriaan. Kuinka ohje ottaa huomioon uusien alueiden rakentumisen ja palvelutarpeen ennakoinnin näillä alueilla, joissa onnettomuushistoriaa ei vielä ole?

Riskiluokkien määrittämisperusteena käytettävä kohonneen pelastuspotentiaalinen onnettomuudet (KoPPO-rajaus) nähdään hyvänä. Tällä saadaan määritettyä alueet, joissa tapahtuu todellisia kiireellisiä pelastustehtäviä ja näin rajalliset resurssit saadaan kohdennettua mahdollisimman todennukaisesti. Ristiriita tässä määrittelyssä on siinä, että toteuman arviointi tehdään kaikkien kiireellisten pelastustehtävien osalta. Näkemyksemme mukaan määrittely ja toteuman arviointi tulisi perustua samoihin kriteereihin. Luonnoksessa olevan ohjeessa on mahdollisuus arvioida ja muuttaa tehtävän kiireellisyysluokkia, joka mahdollisesti voi tuottaa virheellistä tietoa palvelutarpeesta.

Riskiluokkien määrittelyssä yksittäisen riskiruudun luokka voi pudota alemmaksi viereisten ruutujen vaikutuksesta. Tämä on hyvä uudistus, sillä Keski-Pohjanmaan alueella on tunnistettu yksittäisiä I ja II riskiluokan ruutuja, jotka edellyttäisivät palvelujen lisäämistä alueelle. Laajempien kokonaisuuksien tarkastelu resurssitarpeen määrittelyssä on perusteltua ja järkevää sekä toiminnallisesti että taloudellisesti. Resurssitarpeen määrittelyssä tulee huomioida koko hyvinvointialueen vastuulla oleva alueellinen tarve, eikä yhden tehtävän tai tapahtuman vaatima resurssi.

Riskiluokkien määrittelyn lisäksi palvelutarpeen arvioinnissa täytyy jatkossa ottaa huomioon suorituskykykohtainen arviointi. Tämä saattaa johtaa hyvin vaihtelevaan lopputulokseen pelastuslaitosten välillä. Lisäksi yksittäisten kohteiden vaikutus saattaa johtaa suorituskykyvaatimuksen kautta merkittävään palvelutarpeen lisäykseen ilman, että tämä tulee huomioiduksi rahoituksessa.

Suorituskykykohtainen arviointi on uusi vaatimus ja tämä on ohjeistettu hyvinvointialueiden vastuulle. Tämän osalta olisi perusteltua tehdä tarkempi vaikutusten arviointi ja määrittellä kuinka tämän toteutumista valvotaan.



5 Toimintavalmiuden suunnittelu

Toimintavalmiuden suunnittelussa on tarpeen tietää, kuinka paljon voimavaroja on käytettävissä. Ensinnäkin on laadittava luonnos palveluiden tasosta palvelutarpeen ja riskianalyysin mukaan. Kun niitä vastaava kustannustaso on selvitetty ja esitetty aluevaltuuston talousarvioissa ja kohdennettu sekä aluevaltuuston on päättänyt osoittaa taloudelliset resurssit käyttöön, voidaan vasta laatia lopullinen toimintavalmiussuunnitelma, joka käytössä olevin varoin on reallista toteuttaa.

Ohjeluonnos johtaa siihen, että sekä palvelutasopäätöksessä että toimintavalmiussuunnitelmassa käsitellään osin samoja asioita. Hallinnollista byrokratiaa tulisi vähentää lisäämisen sijaan. Siksi joko palvelutasopäätöksen sisältöä ja rakennetta tulee keventää, tai poistaa toimintavalmiussuunnitelman laatimisvelvoite, kuten johdanto kappaleessamme esittää.

Perustoimintavalmiuden suunnittelussa määritetty suorituskyky ja palveluverkko on pohjana toimintavalmiuden suunnittelussa. Ohjeen käyttöönottoaiheessa tulee arvioida ja suunnitella, miten toimintavalmius varmistetaan pelastusjoukkuetta ja -komppaniaa suurempiin pelastustoiminnan muodostelmia edellyttämiin tehtäviin.

6 Muodostelmien hälyttäminen ja valmiustasot

Uudessa toimintavalmiussuunnitelmassa on havaittavissa päällekkäisyyksiä nykyisen palvelutasopäätöksen ja riskianalyysin laadinnan kanssa. Toisaalta päällekkäisyyttä on myös pelastuslaitosten valmiussuunnitelmien kanssa. Tämä lisää hallinnollista päällekkäistä työtä, vaikka tarkoitus olisi keventää ja selkeyttää asioita. Mikäli toimintavalmiussuunnitelman laatimisvelvoite pysyy luonnoksen esittämässä laajuudessa, tulee vastaavasti palvelutasopäätösprosessia keventää tältä osin.

Ohjeluonnoksessa on kirjattu, että toimintavalmiuden suunnittelu tehdään 100 % tavoittavuuden mukaisesti. Toteumaa arvioidaan 50 % / 80 % mukaan. Tässä on ristiriita ja 100 %:n suunnittelu johtaa merkittäviin kustannuslisäyksiin. Tarkasteleeko laillisuusvalvoja ainoastaan toteumia vai ottaako kantaa suunnitteluun?

Hyvä uudistus luonnoksessa on pelastusryhmää pienempien muodostelmien hyödyntämisen mahdollisuus tietyissä tilanteissa. Tämä on rajallisten resurssien järkevää ja kustannustehokasta käyttöä. Kärkiyksikkö tunnustetaan määritelmässä ensimmäisenä yksikkönä ja mahdollistetaan kärkiyksikön käyttö itsenäisenä yksikkönä tietyissä tehtävätyypeissä. Perus-



teltua olisi kirjata tarkempi määrittely tehtävätyypeistä, joissa kärkiyksikön käyttö itsenäisesti on mahdollista. Muutoin asian arviointi jää laillisuusvalvojalle ja tässä saattaa tulla alueellisia tulkintaeroja.

Kappaleessa 5 on viitattu pelastustoimen valmiussuunnittelun ohjeeseen sekä pelastustoiminnan johtamisen valtakunnallisiin periaatteisiin. Näitä ohjeita ei ole vielä olemassa, joten ei liene järkevää viitata näihin tässä yhteydessä, ja valmistelussa tulee huomioida myös ohjeiden sisältöjen vaikutukset ja muutokset toimintavalmiussuunnitelmaan.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelu tasoja on esitetty neljä. Ohjeeseen tulisi lisätä poikkeusolojen jälkeen erillinen viides taso sota (sotilaallinen voimankäytön tilanne) ja sen vaatimat toimenpiteet. Perusteena tässä on myös riskiarvio, joka tehdään erikseen poikkeusoloihin ja sotaan. Tämä valmiustason tunnistaminen antaa perusteet suunnitella tarvittavat voimavarat suorituskyvyn mukaan, jotka ovat hieman erilaiset kuin laajamittaisen pandemian tai talouskriisin aiheuttamat.

7 Toimintavalmiuden arviointi ja kehittäminen

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikojen toteumaa tarkastelujaksoissa pidetään hyvänä. Tällä saadaan parempi käsitys ruutujen kehityssuunnasta ja nähdään toimenpiteiden vaikutukset nopeammin. Hyvää on myös se, että vuositarkastelussa otetaan huomioon ruudut, joissa on vähintään viisi tehtävää. Tällöin yksittäiset huonosti tavoitetut tehtävät eivät muodosta ongelmaruutua.

Luonnoksessa toimintavalmiustason toteutuminen pelastusjoukkueen osalta edellyttää, että myös pelastusjoukkueen johtaja on paikalla määrättyssä ajassa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista ja vie kehitystä taaksepäin. Nykyiset operatiiviset johtamisjärjestelmät ovat rakentuneet niin, että johtaja voi tulla kauempaa ja johtamistoiminta on mahdollista aloittaa etänä. Myös johtamisen opetus perustuu tähän malliin. Luonnoksessa esitetty vaatimus aiheuttaa merkittäviä muutoksia ja kustannuksia hyvinvointialueellemme. Ohjeen tulee huomioida valmisteilla olevan tilanne- ja johtokeskuksen sekä pelastustoiminnan johtamisohjeen keskinäinen riippuvuus ja suhde ohjaaviin dokumentteihin ja näiden suomat mahdollisuudet, jotka ovat paikkariippumattomia, mutta osaamistasoltaan riittäviä.

Keski-Pohjanmaa hyvinvointialue pitää pelastustoiminnan päivitettyä toimintavalmiuden suunnitteluohjetta tärkeänä askeleena kohti entistä suunnitelmallisempaa, faktoihin perustuvaa pelastustoimintaa ja sen ohjaamaa todellista resurssitarvetta. Ohjelunnon tunnistaa hyvin muuttunutta toimintaympäristöä ja pyrkii vastaamaan sen tuomiin haasteisiin,



mikäli toimintaan valvovan viranomaisen (AVI +ELY) aluehallintouudistus pysyy toiminnan mukana.

Alueelliset erot hyvinvointialueiden välillä ovat merkittäviä, joten pelastustoiminnan toimintavalmius tulee pystyä järjestämään ja tuottamaan hyvinvointialueen tarpeiden mukaisesti. Muutosten taloudelliset vaikutukset tulee selvittää ja ohjeistuksesta aiheutuvien kustannusten mahdollinen lisääntyminen tulee huomioida tulevissa hyvinvointialueiden rahoitusosuuksissa.

Kokkolassa 27.9.2024

Joonas Nuolioja, vs. pelastusjohtaja

Keski-Pohjamaan hyvinvointialue