

4196/00.04.00/2024

Pelastustoimi

02.09.2024

Lausunto pelastustoiminnan päivitetyn toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta VN/18671/2022-SM-14

Valmistelija: Paavo Tiitta p. 044 718 8102 paavo.tiitta(at)pshyvinvointialue.fi

Sisäministeriö on 31.8.2022 asettanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen -hankkeen (VN/18671/2022-SM-10). Työryhmän toimikausi on 7.9.2022 - 31.12.2024. Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivittäminen on kirjattu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Sisäministeriö pyytää ohjeluonnoksesta hyvinvointialueiden ja sidosryhmien lausuntoa 27.9.2024 mennessä. Pohjois-Savon hyvinvointialue/Pohjois-Savon pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua valmisteilla olevaan pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnokseen.

Nykyinen voimassa oleva pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje on laadittu vuonna 2012. Sitä edelliset pelastustoimen toimintavalmiusohjeet ovat vuosilta 2023 (SM toimintavalmiusohje A:71) ja vuodelta 1993 (Ohje kunnallisten palokuntien toimintavalmiudesta A:42). Jo vuoden 1993 toimintavalmiusohjeessa pelastustoimen palvelujen mitoittamiseen luotiin neljä riskialuetta ja niille tavoitteelliset toimintavalmiusajat: 6 min I-riskialueille, 10 min II-riskialueille ja 20 min III-riskialueille, jotka ovat toistuneet kaikissa toimintavalmiusohjeissa kuten nyt lausunnolla olevassa luonnoksessakin, sekä perusyksiköiden suorituskyky. Toimintavalmiusajan tavoite on perustunut A:42 alkaen lähtökohtaisesti tulipalojen kehittymiseen ja rakennuspalojen arvioituun tuhoutumisprosenttiin toimintavalmiusajan suhteen (A:42 taustamuistio) sekä asuinalueiden laadullisiin kriteereihin ohjeesta riippuen huomioiden eri tavoin asukasmäärä, harvaan asutut alueet, kuntakeskukset, kaupunkimaiset alueet, liikenneväylät ja riskiruutujen muodostamat riskialueet. Näin ollen pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeilla määritellyillä kriteereillä on tuettu pelastustoiminnan palveluiden yhdenmukaista suunnittelua ja toteutusta kansallisesti jo vuosikymmeniä. Kaikkien pelastustoimen toimintavalmiusohjeiden tarkoituksen on ollut antaa perusteita tulokselliselle toiminnalle pelastustoimen kiireellisissä tehtävissä, olemassa olevia voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti hyväksi käyttäen. Ominaista kullekin toimintavalmiusohjeelle on ollut kunkin aikakauden käytettävissä ollut tilastoaineisto riskitason arvioimiseksi.

Lausunnolla olevassa ohjeessa noudatetaan riskitasoajattelua, jossa tilastollinen tarkastelu korostuu regressiolaskennan korvaajana. Pelastustoimen Pronto-resurssi- ja tilastointijärjestelmä tarjoaa tähän nyt hyvän ja kehittyneen mahdollisuuden. Ohjeluonnoksen kuvaama tilastollinen tarkastelu mahdollistaa riskiruutujen dynaamisen tarkastelun, mikä on tärkeää tarkoituksenmukaisen

4196/00.04.00/2024

Pelastustoimi

02.09.2024

palvelun mitoittamiseksi, jossa voidaan huomioida myös onnettomuuksien ehkäisyn työn vaikutukset.

Jo vuodesta 1993 alkaen eri toimintavalmiusohjeissa on tuotu esille pelastustoimen riskianalyysityö, jolla tunnistetaan ja arvioidaan riskikohteita ja kartoitetaan riskien poistamis- ja vähentämismahdollisuuksia, sekä palvelutason määrittely, jolla tarkoitettiin valmiutta tuottaa kunnan alueella tietyn tasoista ihmishenkiä ja omaisuutta pelastavaa turvallisuuspalvelua määritettyjen onnettomuustyyppien varalle.

Luonnoksen perustelumuihistiossa on tuotu esiin katsausta toimintavalmiusohjeiden periaatteisiin ja myös ulkomaisiin malleihin, jotka antavat hyvää taustaa uudelle ohjeelle ja sen lähtökohdille. Nykyisin pelastustoiminnan palvelutaso päätetään hyvinvointialueen laatimassa palvelutasopäätöksessä. Toimintavalmiusohje on jatkossakin keskeinen kriteeri pelastustoimen toimintavalmiusaikojen valvonnassa. Tavoitteena tulee olla valtakunnallisesti yhtenäinen suunnittelumalli.

Ohjeluonnoksen valmistelun yhteydessä on selvitetty muun muassa pelastustoiminnan palvelujen suunnittelua eri maissa sekä hyödynnetty pelastustoimen Pronto-resurssi- ja onnettomuustietokannan sekä rakennus- ja väestötietokantoja. Ohjeluonnoksen kirjauksien perusteluja ja taustoitusta kuvataan erillisessä perustelumuihistiossa, joka täydentyy ohjeluonnoksen lausuntopalautteen käsittelyn yhteydessä.

Uusi ohjeluonnos pureutuu entisiä ohjeita tarkemmin riskianalyysin, palvelutasopäätöksen ja toimintavalmiuden suunnittelun keskinäisiin suhteisiin, jotka voisivat tosin olla vieläkin selvemmin tuotu esille. Ohjeluonnos edellyttää pelastustoiminnan palvelutarpeen arviointia kaksitasoisesti: vuosittain päivitettävä tilastollisen mallin neliportainen riskiruudukko ja riskitason määrittäminen, ja toisena vaiheena suorituskykykohtainen palvelutarpeen arviointi. Tilastollisessa tarkastelussa tulee vuosittain ottaa huomioon riskiruuduissa tapahtuneiden kohonneiden pelastuspotentiaalinen onnettomuuksien arviointi viiden vuoden ajalta. Suunnittelu edellyttää vuosittaista suunnittelua ja seurantaa (toimintavalmiussuunnitelma) ja suunnittelutyön riittävää ja osaavaa resurssointia, missä korostuu erikoistuminen ja eri paikkatietojärjestelmien ja -tilastojen hyvä tunteminen. Pelastustoimen resurssit ja tulevat yhteistoiminta-alueet huomioiden toimintavalmiusohjeessa tulisi ottaa kantaa YTA-alueisiin riskitason tarkasteluun suorituskyvyn ohjaamisessa sekä valtakunnallisiin keskitettyihin palveluihin esimerkiksi tilastollisen aineiston tuottamisessa ja pelastustoimintaan osallistuvien muodostelmien vähimmäissuorituskyvyn suunnittelussa.

4196/00.04.00/2024

Pelastustoimi

02.09.2024

Suorituskykykohtainen palvelutarpeen arvioinnissa ohjeluonnoksen mukaan pelastuslaitosten tulee hyödyntää pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen tuoretta tietoa pelastustoiminnan suorituskyvyn suunnittelussa ja alueen riskien arvioinnissa. Arvioinnin perusteena tulee olla asiat, jotka luovat erityisen tarpeen tietyille suorituskyvyille, kuten esimerkiksi vilkkaat liikenneväylät sekä teollisuus- ja väestökeskittymät, huomioiden myös vuorokautinen ja vuosittainen kausivaihtelu ja aikakriittisyys. Luonnoksen perustelumuiotiossa kuvataan palvelutarpeen arviointia, mutta valtakunnallisesti yhdenmukaisen tuloksen aikaansaamiseksi keskeiset arviointikriteerit tulisi olla suoraan ohjeessa tarkemmin auki kirjoitettuna.

Keskeisinä pelastuslaitoksen esiin nostamina positiivisina muutoksina edelliseen toimintavalmiusohjeen perusteisiin on tuoreen ja päivitetyn paikkatieto- ja onnettomuustietoaineiston hyödyntäminen, jossa riskitaso lasketaan uudella tavalla tapahtuneiden onnettomuuksien ja rakennetun pinta-alan mukaan, joiden lisäksi nostetaan esille vaativien kohteiden ja kohonneen pelastuspotentiaalin tarkastelu, niiden tapahtumien osalta, joissa keskimääräistä suurempi onnettomuuspotentiaali. Tapahtuneiden onnettomuuskertymien tarkastelu riskitasojen määrittämisessä tuo realistisuutta toiminnan suunnitteluun pelkän tilastollisen ennustemallin tukena. Yksittäisten ongelmariisuruutujen ympärillä olevien riskiruutujen ja niiden onnettomuuspotentiaalin tarkastelu vähentää yksittäisten riskiruutujen korostumista toimintavalmiutta arvioitaessa, jossa tulisi korostua vaikuttavuus ja tarkoituksenmukaisuus. Ohjeluonnos tarjoaa myös joustavuutta kevyt- ja osavahvuisten yksiköiden hyödyntämiseen siten, että vaadittu suorituskyky muodostuu kohteessa. Toimintavalmiusaikavaatimusten aikarajat eivät kuitenkaan ole muuttuneet yksittäisten ruutujen ensimmäisten yksiköiden osalta, mikä osaltaan nähdään hyvänä sikäli, että perinteiset aikarajat säilyvät. Joukkue- ja komppaniotehtävien osalta valvontaan suunniteltu maakunnallinen tarkastelutaso tuo toimintavalmiuden suunnitteluun kaivattua joustavuutta.

Toimintavalmiusohjeeseen kaivattaisiin kuitenkin enemmän onnettomuuksien ehkäisyn keinojen huomioimista riskitasojen arviointiin. Tehtävämäärien ollessa pieniä yksittäisten tapahtumien merkitys korostuu. II- ja III-riskiruutujen muodostamiin alueisiin tulisi lisätä alueen tyyppionnettomuuksien tarkastelua ja niiden kautta suorituskykyvaatimusten huomioimista toimintavalmiusaikavoittoeseen, sekä rakennetun pinta-alan osan toiminnanharjoittajan toiminnan tai rakennusmääräysten vaatimia tulipaloja ehkäiseviä toimia kuten esimerkiksi sprinklaus.

4196/00.04.00/2024

Pelastustoimi

02.09.2024

Jukka Koponen
toimialajohtaja, pelastusjohtaja