



Pirkanmaan hyvinvointialue  
PL 272, 33101 Tampere  
pirha.fi

Lausunto  
25.09.2023

Viite: VN/18671/2022

## **Pirkanmaan hyvinvointialueen lausunto pelastustoiminnan päivitetyn toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta**

Pirkanmaan hyvinvointialueen kiittää mahdollisuudesta lausua toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivityksen luonnosversiosta. Hyvinvointialueen mielestä uusi ohje ohjaa pelastuslaitosten toimintaa suunnitelmallisempaan, tiedolla johdettuun ja faktoihin perustuvaan toimintaan. Tämä on toimialan tulevaisuuden ja jatkossa toivottavasti myös resurssien kannalta tavoiteltu ja toivottu muutos.

### **Suhde muuhun lainsäädäntöön ja suunnitelmiin**

Ohjeessa mainitussa palvelutarpeen arvioinnissa on päällekkäisyyksiä nykyiseen palvelutasopäätöksen yhteydessä tehtävään riskianalyysiin (SMa 1225/2022, 6§). Palvelutasopäätöstä ohjataan Sisäministeriön asetustasolla, joka on ohjetta vahvempi asiakirja. Lait, asetukset ja ohjeet tulee yhdenmukaistaa niin, että vältetään turhalta päällekkäiseltä suunnittelulta.

Sama koskee ohjeen normaaliajan häiriötilanteita ja poikkeusoloja käsittelevää suunnittelua. Edellytettävissä suunnitelmissa on päällekkäisyyttä pelastuslaitosten valmiussuunnitelmien kanssa.

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivitys esittää uuden suunnitteluvaihteen, jonka toteutus ohjeessa esitetyllä tavalla murtaisi lailla säädettyä vastuunjakoa. Ei ole



olemassa tarvetta erilliselle toimintavalmiussuunnitelmalle, joka ”konkreettisella tavalla” kertoisi kuinka pelastustoiminnan palvelutaso toteutetaan. Toimintavalmiutta koskevaa suunnitteluaineistoa ei ole perusteltua jakaa toimintaympäristöanalyysin ja palvelutasopäätöksen rinnalle kolmanteen asiakirjaan. Esitetty muutos olisi myös omiaan luomaan virheellistä kuvaa aluevaltuustolle kuuluvasta toimivallasta pelastustoimen palvelutasosta päätettäessä, sekä hyvinvointialueille kuuluvasta vastuusta palvelujen järjestämisessä. Asialla on myös yhteytensä siihen, että pelastuspalvelut näkee itsehallinnon piirissä toteutuvan hyvinvointialueiden demokraattisen päätöksentekorakenteen vahvistavan edellytyksiä lähipalvelujen ylläpitämiselle parhaalla mahdollisella tavalla.

### **Rakennusten paloteknisten laitteiden huomioiminen**

Näemme, että rakennusten paloteknisillä laitteilla (paloilmoitin, sprinkleri tai muu vastaava) tai muilla valvontatoiminnan toimenpiteillä (kohdistettu/ tihennetty palotarkastus ERHE-kohteet tai muu kohde, jolla erityisiä haasteita), on vaikutusta ennakointiin, henkilöturvallisuuteen ja palon kehittymiseen. Näemme, että ne tulee huomioida paremmin toimintavalmiudessa sekä sen suunnittelussa.

### **Toimintavalmiussuunnitelma**

Pirkanmaan hyvinvointialueen mielestä pelastuslaitosten toimintavalmiussuunnitelmat tulevat sisältämään merkittävän määrän salassa pidettävää tietoa, eikä sen asiakirjajulkisuuden tulisi olla yksittäisten pelastuslaitosten itsenäisesti päätettävissä (ohje 3.2.1, s. 15).

Toimintavalmiussuunnitelman yhteensovittaminen on tarkoituksenmukaista tehdä kaikkien lähialueen pelastuslaitosten, ei vain yhteistyöalueen pelastuslaitosten, kesken.

### **Pelastusryhmää pienemmät muodostelmat**

Ohjeluonnoksessa tuodaan hyvin esille, että joitain pelastustoimen tehtäviä voidaan suorittaa pelastusryhmää (1+3) pienemmillä muodostelmilla. Ohjeen perusteella on kuitenkin epäselvää, onko näiden muodostelmien käyttö ja hälyttäminen etupainotteista ja suunnitelmallista, vai tehtävän aikana tehdyn riskianalyysin seurausta (ohje 6.1, s. 35–36). Pirkanmaan hyvinvointialueen näkemys on, että kiireellisiin pelastustoimen tehtäviin täytyy lähtökohtaisesti aina hälyttää vähintään

pelastusryhmä. Ajomatkan aikana hätäkeskuksesta tai tilannepaikalta saadun tiedon perusteella muodostelman kokoa voidaan tarvittaessa laskea, mutta harkintavalta tulee olla pelastustoiminnan johtajalla, ei hätäilmoituksen tekijällä tai hätäkeskuksella. Lisäksi ohje jättää mielestämme liian paljon tulkinnan varaa siihen, mitkä tehtävät ovat pelastusryhmää pienemmän muodostelman tehtäviä.

Pirkanmaan hyvinvointialue pitää kärkiyksikköajattelua hyvänä asiana, mutta on huolissaan toimintavalmiusaika-vaatimusten ja käytössä olevien resurssien rajallisuuden luomasta uhkakuvasta, jossa olemassa olevat 1+3 yksiköt tulee hajauttaa 0+2 valmiudeksi, jotta saavutetaan ensimmäisen yksikön edellyttämä valmius esimerkiksi Tampereen keskustan ja lähialueiden I-riskiruuduissa. Kärkiyksiköt ovat hyvä lisä täydentämään pelastusyksiköiden varaan rakennettua valmiutta, mutta toimialan talous tuskin mahdollistaa niiden perustamista uusina toimintoina määräänsä enempää.

Pirkanmaan hyvinvointialue yhtyy ohjeen näkemykseen, että pelastusyksikön minimivahvuus on 2 pelastustoimintakelpoista henkilöä. Tämä poistaa yksin työskentelyn riskiä sekä moniammatillisten yksiköiden tulkitsemista pelastustoimen yksiköiksi, jos ne eivät sitä tosiasiallisesti henkilöstöltään ja kalustoltaan ole.

## **Pelastustoiminnan johtaminen**

Pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika määritellään ohjeessa ajaksi, jota mitataan, kunnes yhdeksän henkilöä (1+2+6) on kohteessa A- tai B-kiireellisenä (ohje 7.2.2, s. 43). Pirkanmaan hyvinvointialueen mielestä joukkueen johtajan saapuminen tilannepaikalle ei paranna joukkueen johtamisen tai sen suorittaman pelastustoiminnan edellytyksiä niin merkittävästi, että joukkueen johtajan kohteeseen saapumisaikaa kannattaa ohjeella velvoittaa.

Johtamisjärjestelmässä ja sen kehittämisessä etäjohtamisen mahdollisuus pitää huomioida yhtenä johtamisen elementtinä.

Pelastustoiminnan johtamisen järjestelyt ovat tarkoituksenmukaista yhteensovittaa kaikkien lähialueen (rajapinnassa olevien) pelastuslaitosten, ei vain yhteistyöalueen pelastuslaitosten, kesken (ohje 5.4, s.33).

Joukkueen johtamisen osalta nykyinen vakiintunut ja myös Pelastusopiston opettaman etäjohtamisen toimintamallin joko johtoautosta tai Tilanne- ja

johtokeskuksesta tai Yhteistyöalueen johtokeskuksesta pitää huomioida aikaikkunassa. Ohjeluonnoksen TVA-vaatimus myös joukkueen johtajan saamisesta tilannepaikalle nykyisen pelastustoiminnan johtamisen toimintamallin ja johtamista tukevan tekniikan aikakaudella ei ole tarkoituksenmukainen, jo pelkästään johtamiseen tarkoitettujen henkilöresurssien ja maantieteellisten seikkojen näkökulmasta.

Pelastuskomppanian johtamisen osalta muistutetaan, että tuleviin yhteistyöalueiden johtokeskuksiin on suunniteltu tulevassa pelastustoiminnan johtamisen yleisohjeessa välitön pelastuskomppanian johtamisen suorituskyky. Tämä vaatimus ja tulevan pelastustoiminnan johtamisen yleisohjeen linjaukset yleisemminkin on syytä huomioida myös tässä ohjeessa.

### **Kustannusvaikutukset ja yhteys rahoitukseen**

Nykymuodossa toteutuessaan Toimintavalmiuden suunnitteluohjeella voi olla merkittäviä kustannusvaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon sekä ohjeen kustannusvaikutusanalyysin kautta että toimialan rahoitusta ohjaavassa sääntelyssä.

Lausuntomateriaalissa olevassa perustelumuiustiossa on ansiokkaasti kuvattu pelastustoimen palveluiden suunnittelua ohjaavia tekijöitä eri valtioissa sekä toimintavalmiuden vaikutusta syntyneisiin vahinkoihin, mutta varsinaista kustannusvaikutusanalyysiä palvelujen järjestämisen näkökulmasta ei ole esitetty.

Perustelumuiustiossa todetaan tehdyn tilastanalyysin perusteella, että vuoden 2024 riskialueiden muodostamiseen kehitetty menetelmä tuottaa riskiruutuja riskiluokkiin I-III jonkin verran vähemmän kuin vuoden 2012 menetelmä. Haasteena on, että kalleimmiksi välittömän toimintavalmiuden järjestämisen kautta muodostuvat riskiruudut vaihtavat ainakin paikallisesti paikkaa hyvinvointialueiden sisällä ja välillä. Pirkanmaan pelastuslaitoksen alueella vaikuttaa siltä, että riskiluokan I ruutuja tulee kymmenen lisää. Muuttuvien riskiruutujen tavoitettavuus edellyttää uusia taloudellisia panoksia hyvinvointialueilta, vaikka riskiruutujen kokonaismäärät eri riskiluokissa eivät olennaisesti muuta valtakunnallisesti nopealle pelastustoiminnalle asetettuja vaatimuksia siitä tilanteesta, joka vallitsi ohjeen laadintahetkellä. Hyvinvointialueiden rahoitus lasketaan vuosittain uusimmilla tilastotiedoilla vastaamaan kunkin alueen palvelutarpeessa ja muissa olosuhdetekijöissä tapahtuneita muutoksia. Myönnettyä laskennallista rahoitusta on määrä tarkistaa jälkikäteen vuosittain vastamaan

valtakunnallisesti toteutuneita kustannuksia ja yksittäisen alueen ei siten kannata ylittää sille myönnettyä valtion rahoitusta. Toisaalta kansallisen riskiarvion uhkaskenaarioiden avulla muodostettujen pelastustoiminnan ja väestönsuojelun suorituskykyvaatimusten toteuttamiseen tulee varata nykyistä tasoa suurempi valtion rahoitusosuus, jotta tarvittavat kehittämistoimet kyetään toimeenpanemaan.

Ennakointikyvykyys on välttämätöntä palvelujen suunnittelussa. Esimerkiksi paloasemaverkon tietoperusteisessa suunnittelussa otetaan huomioon kuntien kaavoituskatsaukset sekä muut ennusteaineistot. Myös tämän vuoksi riskiluokkien tarkasteluvastuuta tulee jättää palvelujen järjestäjän ja tuottajan vastuulle, sillä vain palvelutuotannolla on riittävä tieto palvelutarpeiden muutoksista pitkällä aikavälillä.

Kustannusten ja rahoituksen näkökulmasta Valtion pelastustoimen ohjauksen on oltava strategista ja vain keskeisimpiin järjestämisen periaatteisiin keskittyvää. Valtion pelastustoimen ohjaus tulee toteuttaa ensisijaisesti säädösohjauksen välinein muita ohjausvälineitä kuten ohjeita välttäen. Tehtävät ja vastuut tulee osoittaa lainsäädännöllä ja tarvittavilla valtioneuvoston asetuksilla. Lainsäädäntötyö edellyttää ohjeisiin verrattuna huomattavan laajan vaikutusten arvioinnin sekä asianmukaiset osallistumis- ja kuulemiskäytänteet. Lainvalmisteluun kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianmukaisten kustannusvaikutusanalyysejä tuottaminen sekä valtion rahoitusvastuun toteaminen velvoitteita pelastustoimelle osoitettaessa.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeesta ei ole tehty erillistä vaikutustenarviointia. Vaikutustenarviointi on kuitenkin olennainen osa lainvalmistelua ja ohjeiden laatimista, ja se auttaa tunnistamaan ja arvioimaan laaja-alaisesti erilaisia vaikutuksia, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Ilman asianmukaista vaikutustenarviointia ohjeet tuottavat palvelujen toteutuksen kannalta epätarkoituksenmukaisia ja vaikeasti korjattavia toiminnallisia seuraamuksia sekä ennen kaikkea perustelemattomia kustannuksia. Osaltaan ohjeiden antamiseen liittyvien ongelmien taustalla ovat aluehallinnon kategoriset tulkinnat ja viimeaikaiset alemman asteen oikeustapaukset ja näistä johdettu perusteeton tulkinta, että ohjeista muodostuisi velvoittavia asiakirjoja. Tällaisella tulkinnalla ohjeet menettävät toimivuutensa vaihtoehtoisina ohjauskeinoina ja samalla rikotaan säädösasiakirjojen hierarkia.

Ero terveystalvelujen mitoituserusteiden määrittämiseen on suuri, kun on itsestään selvää, että valtion vaatimukset esimerkiksi sairaalaverkon ja hoitajamitoituksen kysymyksistä osoitetaan lain tasolla.<sup>1</sup>

Pelastustoimen valmiustasoissa on pyritty huomioimaan tehtävien vuodenaika- ja muun kausivaihtelun kuten luonnoksessa esitetään. Ongelmallista kuitenkin on, että dynaamisilla muutoksilla ei ole mitään yhteyttä riskiperusteiseen rahoitukseen. Riskiperusteisen rahoituksen malli on osoittautunut paitsi erityisesti harva-alueiden näkökulmasta toimimattomaksi myös kannusteiden kannalta ongelmalliseksi onnettomuuksien ehkäisy onnistumisen vähentäessä rahoitusta. Hyvinvointialueille tulee turvata rahoitus, jonka puitteissa syntyy tosiasiallinen kyky toiminnan kehittämiseen niiden painopisteiden mukaan, jotka alueellisesti merkittävimpiä ovat.

Mika Kontio

Pelastusjohtaja

Pirkanmaan hyvinvointialue, pelastuspalvelut

---

<sup>1</sup> Hyvinvointialueen itsehallinnon keskeiset peruspilarit määritellään perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hyvinvointialueelle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Lailla säätämisen vaatimus estää sen, että valtio voisi antaa hyvinvointialueelle sitovia ohjeita tai päättää asioista hyvinvointialueiden puolesta ilman laissa olevaa valtuutusta. Tämä ei kuitenkaan estä laissa säädettyjen tehtävien tarkentamista laissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella asetuksella, mutta tällöin asetuksenantovalta on yksilöitävä tarkkarajaisesti laissa.