



NORMAALIOLOJEN HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMINEN

2015



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	3
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	4
2 HAVAINNOT	4
2.1 Lainsäädännöllistä taustaa arviointiin	4
2.2 Kaupunkikonsernin riskienhallinta ja sisäinen valvonta.....	7
2.3 Varautumissuunnitelmat ja ohjeet	8
2.4 Koulutukset ja harjoitukset	10
2.5 Sopimusehdot häiriötilanteisiin liittyen.....	11
2.6 Viestintä ja sen ohjeistus.....	12
2.7 Kustannustehokkuus.....	13
2.8 Case-tapauksia häiriötilanteisiin varautumisessa.....	15
2.8.1 Erilaiset suuronnettomuudet ja suuret yleisötilaisuudet.....	15
2.8.2 Pandemia	18
2.8.3 Laajat häiriöt sähkön- ja kaukolämmön jakelussa Helsingissä.....	19
2.8.4 Tietoliikenne- ja tietojärjestelmähäiriöt.....	21
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	23
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	25
LÄHTEET	25
LIITTEET	26



1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin tavoitteena on saada käsitys siitä, onko kaupunki varautunut riittävästi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen poikkeustilanteissa. Valmiuslain mukaan kunnan tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Arvioinnissa ei tarkastella valmiuslaissa poikkeusoloiksi määritellyjä aseellista tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaa hyökkäystä ja sen välitöntä jälkitilaa eikä aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhkaa.¹

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kunnalla on niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin keskeinen vastuu väestön tarvitsemien peruspalveluiden sekä muun tärkeän ja kriittiseksi arvioidun palvelu- ja hyödyketuotannon huolehtimisesta. Jotta kunta pystyy vastaamaan tähän haasteeseen, sen tulee varautua erilaisiin tilanteisiin etukäteen.²

Helsingin kaupungin yhtenä arvona on turvallisuus.

Arviointikohteiksi on valittu kaupungin riskikartoituksesta yksi merkittävä ja muutamia kohtalaisia toiminnallisia riskejä, jotka kohdistuvat erilaisiin normaaliolojen poikkeustilanteisiin. Näitä riskejä ovat suuronnettomuudet, pandemia, sähkön- ja lämmönjakelun häiriöt sekä erilaiset tietoliikenteen häiriöt.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko kaupunki varautunut riittävästi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen poikkeustilanteissa? Pääkysymykseen vastataan osakysymyksiin vastaamalla.

Arvioinnin osakysymyksiä ovat:

- Onko elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhat määritelty?
- Onko kaupunki laatinut suunnitelmia ja ohjeita toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi sekä ylläpitänyt ja päivittänyt niitä?
- Onko kaupunki järjestänyt koulutusta ja harjoituksia normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisessa?

¹ Valmiuslaki 29.12.2011/1552

² <http://www.kunnat.net/fi.asiantuntijapalvelut/tyty/turvallisuus/valmiussuunnittelu>



- Onko kaupunki varautunut sopimusteknisesti häiriötilanteisiin palvelutuottajien kanssa?
- Onko kaupunki hoitanut kustannustehokkaasti varautumisvelvoitteensa?
- Onko häiriötilanteisiin liittyvä sisäinen ja ulkoinen viestintä ohjeistettu?

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona on aiheeseen liittyvä erilainen kirjallinen materiaali sekä toimintaan liittyvä ohjeistus ja lainsäädäntö sekä aiheesta tehdyt haastattelut kaupunginkansliassa ja pelastuslaitoksella. Lisäksi arvioinnissa tehtiin sähköpostikysely sosiaali- ja terveysvirastolle.

Aineistoon perustuen on arvioitu, onko kaupunki varautunut toiminnassaan riittävästi erilaisten normaaliolojen häiriötilanteiden hoitoon kuten siltä edellytetään sekä, onko erilaisten häiriötilanteiden toimintaa harjoitettu ja, onko henkilöstöä koulutettu niihin.

2 HAVAINNOT

2.1 Lainsäädännöllistä taustaa arviointiin

Valmiuslaki

Uusi valmiuslaki tuli voimaan 1.3.2012. Se kumosi edellisen vuoden 1991 valmiuslain. Lailla säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana sekä viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Lain 12 §:n mukaan muun muassa kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslakiin perustuvaa poikkeusoloihin liittyvää erityistä varautumista ei käsitellä tässä arvioinnissa.

Pelastuslaki

Pelastuslain 29 § (379/2011) velvoittaa laatimaan alueen pelastustoimelle palvelutasopäätöksen. Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia.

Helsingin pelastustoimen palvelutasopäätös³

Pelastuslaitos vastaa onnettomuuksien torjunnan valvonta- ja tarkastustehtävistä, palo- ja pelastustoiminnasta, lääkinnällisestä pelastustoiminnasta eli kiireellisestä sairaankuljetuksesta Helsingin kaupungin alueella. Pelastuslaitos vastaa myös Helsingin pelastustoimen poikkeusolojen riskianalyysin ylläpitä-

³ Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätös 2013–2016



misestä ja kehittämisestä sekä poikkeusolojen valmiussuunnittelusta sekä väestönsuojeluvalmiuden suunnittelusta ja kehittämisestä. Lisäksi pelastuslaitos koordinoi kaupungin väestönsuojeluun varautumista.

Helsingin pelastuslautakunta hyväksyi 30.4.2013 (57 §) Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätöksen 2013–2016. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Palvelutasopäätöksessä määritetään pelastustoimen tuottamien palveluiden taso ja se sisältää myös pelastuslaitoksen muiden kuin pelastuslain mukaisten palveluiden tason kuvauksen. Poikkeuksena on ensihoito, josta on voimassa oma erillinen palvelutasopäätös.

Palvelutasopäätöksessä kuvataan tuotettujen palvelujen nykytila sekä päätetään tavoitteista ja kehittämistoimenpiteistä. Päätöksen toteutumista arvioidaan vuosittain ja sitä päivitetään tarvittaessa, mikäli toimintaympäristössä tapahtuvat ennakoimattomat muutokset niin vaativat. Palvelutasopäätös lähetään tiedoksi aluehallintovirastolle, joka samalla valvoo sen toteuttamista.

Kansalliset ohjeet, kuntaliiton suositukset ja kaupungin oma ohjeistus

Huoltovarmuuskeskus on antanut vuonna 2009 suosituksia toiminnan jatkuvuuden hallinnan turvaamiseksi julkishallinnon organisaatioissa. Suosituksia annettiin johtamista, toiminnan ohjausta, henkilöstöä ja henkilöstöresurssien hallintaa sekä kumppanuuksia koskien.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia YTS 2011 sisältää monia uhkamalleja sekä sisäisen turvallisuuden, infrastruktuurin toimivuuteen ja häiriötilanteiden hallintaan liittyviä painopisteitä, jotka liittyvät myös pelastustoimintaan ja onnettomuksien ennaltaehkäisyyn.

Valtioneuvoston 14.6.2012 periaatepäätöksen mukainen sisäisen turvallisuuden kolmas ohjelma vuosille 2012–2015⁴ sisältää lukuisia toimenpideosioita, joita myös pelastuslaitoksen tehtävissä tulee ottaa soveltuvin osin huomioon. Esimerkiksi arjen turvallisuuden haasteet -osio sisältää useita onnettomuuksien torjunnassakin huomioon otettavia toimenpiteitä.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö on julkaissut yhteistyössä muun muassa Suomen Kuntaliiton kanssa Varautuminen ja jatkuvuuden hallinta kunnassa -asiakirjan vuonna 2012. Sen mukaan väestön omatoimisen varautumisen ja perustaitojen osaaminen häiriö- ja poikkeusoloissa vähentävät viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden työmäärää merkittävästi. Erilaista viranomaisvarautumista täydennetään yritysten ja yhteisöjen tekeillä omatoimiselle varautumisella.

⁴ Sisäasianministeriön julkaisusarja 26/2012



Kunnan jatkuvuuden hallinta perustuu siihen, että pääosasta normaaliolojen häiriötilanteita selviydytään organisaatioiden normaaleilla voimavaroilla kulloisenkin tilanteen edellyttämiä joustoja ja sisäänrakennettua sopeutumiskykyä hyväksi käyttäen.⁵

Pelastusopisto julkaisi samoin vuonna 2012 Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan mallin ja ohjeen sen käyttöön. Kuntaliiton yleiskirjeen 8.6.2012 liitteenä olleen muistion mukaan voimakkaat myrskyt ovat paljastaneet yhteiskuntamme voimakkaan sähköriippuvuuden ja häiriöherkkyyden. Samoin tulvat ja muut vastaavat tilanteet ovat osoittaneet sen, että kuntien toimintakykyä häiriötilanteen hallintaan on pidettävä jatkuvasti yllä. Varautumisen ajatusmalli on muuttunut niin, että ensisijaisesti varaudutaan normaaliolojen häiriötilanteisiin ja tätä varautumisen mallia sovelletaan poikkeusoloissa.

Normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyvät väljästi myös erilaiset turvallisuustekijät. Helsingin kaupungilla oli kaupunginhallituksen 19.12.2011 (1149 §) hyväksymä turvallisuussuunnitelma vuosille 2011–2014, joka sisälsi neljä eri painopistealuetta:

- yleisen kaupunkitilan turvallisuus
- liikkumisen ja joukkoliikenteen turvallisuus
- yritysten toimintaympäristön ja asioimisen turvallisuus sekä
- kaupungin virastojen ja liikelaitosten turvallisuusasioiden koordinaatio.⁶

Turvallisuussuunnitelman 2011–2014 loppuraportti käsiteltiin johtajistossa 18.2.2014 (9 §). Tätä ennen kaupungilla oli vuosien 2001 ja 2006 turvallisuusstrategiat.

Kaupunginjohtaja päätti 9.12.2015 (77 §) johtajistokäsittelyssä hyväksyä Helsingin kaupungin uuden turvallisuussuunnitelman. Lisäksi kaupunginjohtaja päätti kehottaa virastoja ja laitoksia huomioimaan turvallisuussuunnitelmassa esitetyt tavoitteet ja sisällyttämään niitä koskevat toimenpiteet toimintasuunnitelmiinsa talousarvioidensa puitteissa. Edelleen kaupunginjohtaja päätti kehottaa kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiusyksikköä ryhtymään toimenpiteisiin turvallisuussuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden (kärkihankkeiden) toimeenpanon edistämiseksi, seuraamiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi.

Helsingin kaupungin turvallisuussuunnittelussa noudatetaan johtajistokäsittelyssä 21.5.2014 (52 §) hyväksyttyjä paikallisen turvallisuussuunnittelun periaatteita. Periaatteiden mukaan turvallisuustyötä tehdään Helsingin kaupungissa kolmella tasolla: strategisella tasolla (valtuuston strategiaohjelma), kaupunkitasolla (kaupungin turvallisuussuunnitelma ynnä muut toimintaohjelmat) sekä asuinaluekohtaisella tasolla (kohdekohtaiset suunnitelmat ja verkostot).

⁵ Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö

⁶ Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätös 2013–2016



2.2 Kaupunkikonsernin riskienhallinta ja sisäinen valvonta

Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallinta ja sen ohjeistus

Riskienhallinta tarkoittaa järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Riskienhallinnan merkitys on korostunut erityisesti kunnan tehtävien organisointitapojen muotoistumisen myötä. Riskejä liittyy lähes kaikkeen kunnan toimintaan. Riskienhallinta ei siten kohdistu pelkästään kunnan taloudenhoitoon ja siihen liittyviin riskeihin.⁷

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 11.12.2013 (441 §) kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Samalla jokaiseen johtosääntöön tuli maininta siitä, että lauta-/johtokunta vastaa viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja hyväksyy viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen. Virastopäälliköt puolestaan huolehtivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta.

Helsingin kaupungin riskit arvioitiin uudelleen vuonna 2013. Erityyppisiä riskejä tunnistettiin tuolloin kaikkiaan kahdeksantoista kappaletta. Riskit järjestettiin tämän jälkeen taulukkoon todennäköisyyden, vaikuttavuuden ja merkittävyyden mukaan. Todennäköisyys arvioitiin viidessä kategoriassa erittäin epätodennäköisestä odotettavissa olevaan riskiin. Vaikuttavuus puolestaan arvioitiin myöskin viiteen luokkaan muun muassa vahinkojen määrän mukaan rajallisuudesta (alle 100 000 euroa) merkittävään taloudelliseen riskiin. Lisäksi riskit arvioitiin siltä kannalta, olivatko ne strategisia, ulkoisia vai yhdensuuntaisia riskejä. Ulkoiset riskit syntyvät organisaation ulkopuolella ja niihin on vaikea varautua ja vaikuttaa. Esimerkkinä näistä on taloudellisen tilanteen epävarmuus. Strategiset riskit puolestaan pitävät sisällään myös mahdollisuuksia. Yhdensuuntaisia riskejä on mahdollisuus vähentää tai poistaa omin toimenpitein. Näitä voivat olla esimerkiksi rakentamisen laadun heikkous.⁸

Hallintokunnat ja kaupungin keskeisimmät tytäryhteisöt antavat vuosittain sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan tilasta selonteon osana tilinpäätöstä. Kaupunginkanslia kokosi vuoden 2014 tilinpäätökseen annetuista selonteista Riskienhallintaraportti 2014 -nimisen julkaisun. Vuosittain laadittava julkaisu on osa johdon raportointia, jonka tavoitteena on muodostaa kaupunkikonsernin johdolle kokonaiskuva kaupunkikonsernin riskienhallinnasta.⁹

Kaupunginhallitus päätti 15.6.2014 (634 §) merkitä riskienhallinnan selvityksen vuodelta 2014 tiedoksi kehottaen samalla kaikkia virastoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä huolehtimaan ja valvomaan, että sisäistä valvontaa ja riskienhal-

⁷ Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 11.12.2013 (441 §)

⁸ Merkittävimpien riskien arviointi Helsingin kaupunkikonsernissa 2013

⁹ Riskienhallintaraportti 2014



Kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari ja
Harri Hynninen

24.2.2016

lintaa toteutetaan asianmukaisesti. Lisäksi kaupunginhallitus kehotti kiinnittämään huomiota siihen, että tilinpäätöksen ja osavuositarkastuksen yhteydessä annettavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tiedot ovat riittävän yksityiskohtaisia, olennaisia ja kattavia.

Vuoden 2015 talousarvion noudattamisohjeiden (Khs 24.11.2014) mukaan virastojen ja laitosten tuli laatia viimeistään vuoden 2015 loppuun mennessä kuvaukset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, joissa on esitetty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeisimmät tavoitteet, toimintaperiaatteet ja menettelyt. Lauta- ja johtokuntien tuli hyväksyä edellä mainitut kuvaukset vuoden 2015 aikana.

Ohjeistuksesta huolimatta voi sattua poikkeuksellisia tilanteita. Esimerkiksi viimevuotinen pakolaistilanne osoitti riskienhallinnan heikkoutta, koska kukaan ei pystynyt ennakoimaan sitä, vaikka tilanne oli näkyvissä.¹⁰

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että elintärkeitä ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhat on määritelty. Uhkakuvia päivitetään aika ajoin. Virastojen ja laitosten välillä on ymmärrettävästi suuria eroja muun muassa siinä kuinka elintärkeitä ja kriittisiä toiminnot ovat. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden erilaisissa kuntalaisten palvelutoiminnoissa niitä löytyy huomattavasti enemmän kuin vaikkapa kaupunginmuseon toiminnasta.

2.3 Varautumissuunnitelmat ja ohjeet

Helsingin kaupungin uusi valmiusohje 2015

Kaupunginjohtaja hyväksyi syksyllä 2015 johtajistokäsittelyssä Helsingin kaupunkikonsernin uuden valmiusohjeen, jonka otsikkona on Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa. Valmiusasioiden keskitettyä ohjausta on tehty päätöksen mukaan kaupungilla jo vuodesta 1970 alkaen. Valmiusohje on sen luonteen vuoksi merkitty salassa pidettäväksi asiakirjaksi.

Virastokohtaiset jatkuvuussuunnitelmat

Virastojen ja liikelaitosten tulee päivittää varautumiseen liittyvät ennakkovalmistelut sekä asiaan liittyvät aikaisemmat suunnitelmat siten, että ne täyttävät valmiusohjeen asettamat vähimmäisvaatimukset vuoden 2016 loppuun mennessä. Jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi paikallishallinnon organisaatioiden toimintoja kehitetään kestävästi erilaisia yllättäviä häiriöitä.

Virastojen ja laitosten johdon tehtäväksi on asetettu jatkuvuuden hallinta, eikä sitä voi irrottaa normaalista toiminnasta. Jatkuvuuden hallinnan toimenpiteet

¹⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015



tukevat virastojen ja laitosten ydintoimintojen tavoitteita ja tämä on sisäistetty hyvin palvelutuotannossa. Jatkuvuuden hallinnan tulee olla osa prosessia ja henkilöstön osaamista, jotta häiriötilanteessa tai kriisissä toiminta jatkuu. Riskinä on tunnistettu virastorajat ylittävät prosessit, koska tällöin omistajuuden määrittäminen on haastavaa. Kaupunkikonsernin yhteistyön kehittäminen nähtiin ehkäisevänä keinona pienentää riskejä ja sitä on parannettava entisestään.¹¹

Haastattelussa ilmeni myös, että henkilöresursseja on riittävästi hallintokuntatasoiseen jatkuvuuden hallinnan kehittämiseen, mutta ei aina toimialakohtaisen jatkuvuuden kehittämiseen. Tätä kehittämistyötä joudutaan tekemään oman toimen ohella.

Kaupunginkanslia seuraa ja tarvittaessa neuvoo virastojen jatkuvuussuunnitelmien tekoa. Suunnitelmat toimitetaan niiden valmistuttua tiedoksi kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiusyksikköön. Kanslian valmiushenkilöt ovat olleet mukana myös virastojen jatkuvuussuunnittelussa, joka vie aikaresursseja pois kaupunkitasoisesta työstä. Tämä tukee kuitenkin virastojen ja laitosten toimintaa ja auttaa ymmärtämään paremmin vaikutuksen kokonaisuuteen, kun samalla saa kuvan virastojen ja laitosten substanssista ja arjesta. Kaupunginkansliassa ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi arvioida, ovatko heille toimitetut suunnitelmat hyviä tai huonoja. Suunnitelmille on asetettu minimivaihtimukset valmiusohjeessa ja vain poikkeustapauksissa niistä voi poiketa. Arvioinnin voisi kuitenkin tehdä siten, että virastot tekisivät itse kypsyysanalyysin ja tällöin saataisiin kokonaiskuva kaupungin varautumisen tasosta.¹²

Virastoilla ja laitoksilla on laadittuna lisäksi erilaisia pelastus- ja turvallisuus-suunnitelmia.

Erityistilanteiden hallintaa varten on hyväksytty vuonna 2014 kaupungin kriisi-johtamismalli. Käytännössä tämä malli on normaali johtamismalli tehostettuna, jolloin kyseessä olevaan tilanteeseen liittyvät toimijat käynnistävät ennalta suunnitellut toimenpiteet ja johtavat tilannetta vastuullaan olevien tehtävien osalta. Mallin toimivuutta on testattu useita kertoja oikeassa tilanteessa sekä harjoituksissa.¹³

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kaupunki on laatinut erilaisia suunnitelmia ja ohjeita toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi sekä ylläpitänyt ja päivittänyt niitä. Ohjeisto on kehittynyt erityisesti 2000-luvulla siihen suuntaan, että siinä kiinnitetään enemmän huomiota normaaliolojen häiriötilanteisiin kuin poikkeusoloihin varautumiseen.

¹¹ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

¹² Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

¹³ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015



2.4 Koulutukset ja harjoitukset

Pelastuslaitoksella oli sitovana toiminnallisena tavoitteena vuonna 2014 muun muassa, että onnettomuuksien ehkäisemiseksi kuntalaisiin kohdistetaan turvallisuuteen liittyviä tarkastuksia ja toimenpiteitä, joiden kertymästä lasketaan turvallisuuspisteet. Vuoden 2014 turvallisuuspistekertymätavoite oli vähintään 6 200. Tilinpäätöksen mukaan tavoite toteutui 8 590 pisteen suuruisena. Tavoitteena oli lisäksi kouluttaa väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä vuonna 2014 kymmenessä harjoituksessa. Tavoite toteutui, kun järjestettiin kymmenen harjoitusta. Tavoitteen toteutumista seurataan tilastoimalla väestönsuojelun koulutusten ajankohdat ja osanottajat väestönsuojelun resurssien suunnittelun tietojärjestelmään (Vss-Hesu).

Pelastuslaitoksella oli sitovana toiminnallisena tavoitteena vuonna 2015, että onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä omatoimisen varautumisen kehittämiseksi kuntalaisiin sekä alueella toimiviin tahoihin kohdistetaan turvallisuuteen ja onnettomuusriskien hallintaan liittyviä toimenpiteitä. Vuoden 2015 turvallisuuspistekertymätavoite on vähintään 8 000. Tilinpäätöksen mukaan pistekertymätavoite saavutettiin ja pisteitä kertyi 9 822. Tavoite ylitettiin ennen kaikkea turvallisuusviestinnän toimenpiteiden ja operatiivisia toimintaedellytyksiä varmistavien alueellisten riskienhallintatoimenpiteiden kasvun johdosta. Tavoitteena oli lisäksi kouluttaa väestönsuojelun ja suuronnettomuuksien johto- ja erityishenkilöstöä vuonna 2015 kymmenessä harjoituksessa. Pelastuslaitoksen antamien tilinpäätöstietojen mukaan harjoitustavoite saavutettiin, kun harjoituksia järjestettiin viisitoista.

Pelastuslaitoksen toimintaan liittyy myös muita toiminnallisia tavoitteita kuten se, että väestönsuojelun ja suuronnettomuuksien johtamisjärjestelmä on kuvattu (tavoite ei toteutunut) ja että pelastuspalveluorganisaation koulutustarve on määritetty (tavoite toteutui). Operaativisen henkilöstösuunnittelujärjestelmä HESU:n käyttöönotto toteutui osittain vuonna 2015.¹⁴

Kantaverkon viasta aiheutuvaa sähkönjakelun häiriötä ja sen aiheuttamia toimenpiteitä harjoiteltiin 5.12.2014 pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokouksen yhteydessä. Harjoitukseen osallistuivat pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien lisäksi kaupunkien valmiusasioista vastaavat asiantuntijat, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä sekä kantaverkkoyhtiö Fingridin asiantuntija. Harjoituksen yhteydessä sovittiin toimenpiteistä varautumisen kehittämiseksi.¹⁵

Valmiusyksikön haastattelussa ilmeni, että harjoituksia on pidetty eri toimialueilla. Huolena tuotiin esiin se, että ICT-häiriöitä ei ole harjoiteltu, mutta niitä tu-

¹⁴ Pelastuslaitoksen antamat vuoden 2015 tilinpäätöstiedot

¹⁵ Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 20.5.2015 (137 §)



lisi harjoitella. Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan toiminnasta vastaavan tahon pitäisi viedä asiaa eteenpäin.¹⁶

ICT-toiminnoissa on esiintynyt ja tulee vastakin esiintymään erilaisia häiriötilanteita. Niiden korjaaviin ja palauttaviin toimenpiteisiin menee aikaa vaihtelevasti sekä kaupungilla että palveluntuottajilla. Varsinaisia vakavien ICT-häiriötilanteiden tai poikkeusolojen harjoituksia ei ole pidetty, mutta sellainen voisi olla syytä järjestää.

Kaupungin varautumiseen liittyvät erilaiset koulutus- ja harjoitustiedot eivät ole julkisia.

Kysymykseen onko kaupunki järjestänyt koulutusta ja harjoituksia normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisessa voidaan vastata osin kyllä, koska ICT-häiriöistä ei ole järjestetty harjoituksia. Kaupunki on myös osallistunut eri yhteistyökumppaneidensa järjestämiin harjoituksiin. Harjoituksia on suunniteltu pidettävän myös vuonna 2016.

2.5 Sopimusehdot häiriötilanteisiin liittyen

Huoltovarmuuskeskus on julkaissut vuonna 2009 erilaisia mallilausekkeita, joita voi käyttää sopimusehdoissa toiminnan jatkuvuuden hallintaan liittyen sekä kumppanuus- että alihankkijamalliin liittyen. Sopimusehdot voivat olla joko sitovia tai tahdonvaraisia.

Kaupungin virastojen ja laitosten tulee itse varautua omiin ydintoimintoihinsa liittyviin häiriötilanteisiin ja tehdä niistä tarvittavat korjaus- ja palauttamistoimenpiteet sekä tarvittaessa reklaamaatio palvelun toimittajalle. Mikäli häiriötilannereklaamaatio kohdistuisi kaupungin yhteiseen, esimerkiksi hankintakeskuksen tekemään telepalvelusopimukseen, niin hankintakeskus voi sopimuskumppanina tehdä asiasta reklaamaation kaupungin sopimustoimittajalle.¹⁷

Sosiaali- ja terveysvirasto on tunnistanut keskeiset palvelutuotannon kriittiset kumppanit, alihankkijat ja resurssit. Se on solminut kriittisten tukipalveluiden tuottajien kanssa yhteistyösopimukset palvelujen tuottamisesta. Myös kriittisissä ostopalveluissa sopimuksellinen varautuminen on huomioitu.¹⁸

Kaupunki hyödyntää tietojärjestelmien ylläpidossa laajasti ulkoisia toimittajia ja tämä on tietoisesti valittu toimintatapa. Toimittajien kanssa on tehty palvelukohtaiset palvelutasosopimukset.¹⁹ Virastot ja laitokset käyttävät sopimuksis-

¹⁶ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

¹⁷ Haastattelu kaupunginkanslia 9.2.2016

¹⁸ Sosiaali- ja terveysvirasto 1.2.2016

¹⁹ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016



sa vaihtelevasti vaatimuksia toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Tilanne on kuitenkin parantumassa.²⁰

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että virastot ja laitokset ovat varautuneet vaihtelevasti sopimusteknisin järjestelyin erilaisiin häiriötilanteisiin sopimustuottajiensa kanssa.

2.6 Viestintä ja sen ohjeistus

Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2009 oppaan kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. Sen mukaan tehostettua viestintää edellyttäviä äkillisiä tapahtumia ovat esimerkiksi tulipalot kunnan toimitiloissa ja alueella tapahtuvat suuronnettomuudet. Myös erilaiset palvelukatkokset, kuten veden, lämmön tai sähkön äkilliset jakeluongelmat, edellyttävät tehostettua viestintää. Näissä tilanteissa kunnan on usein viestittävä, kuinka palvelukatkoksen tai häiriön aikana tarjotaan korvaavaa palvelua. Lisäksi kuntalaisia on opastettava toimimaan halutulla tavalla. Jos tapahtumiin liittyy loukkaantumisia tai ihmishenkien menetyksiä, on viestittävä myös, mistä kuntalaiset saavat henkistä apua ja tukea.²¹

Kaupunginhallitus hyväksyi 7.9.2009 (948 §) kaupungin viestinnän ohjeet. Nii-
tä päivitettiin 17.6.2013 (712 §) henkilötietojen verkkojulkaisua koskevilla oh-
jeilla. Viestinnän ohjeissa on oma luku sisäiseen ja ulkoiseen tiedotukseen
kriisitilanteissa. Normaaliaikana asukkaille kohdistetusta yleisviestinnästä ja
pelastustoimeen liittyvistä ohjeista vastaavat kaupunginkanslian viestintä ja
pelastuslaitos yhteistyössä poikkeusoloissa strategisesti tärkeiden virastojen
ja laitosten kanssa.

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupungin viestinnän linjaukset 12.10.2015 (964
§). Kaupungin virastojen ja liikelaitosten tulee kehittää viestintäänsä linjausten
osoittamalla tavalla vuoden 2016 talousarvion noudattamisohjeiden mukaan.
Kaupunginkanslian tietotekniikka- ja viestintäosaston tehtäviin kuuluu johto-
säännön mukaan kaupungin viestinnän koordinointi. Viestinnän linjaukset oh-
jaavat kaupungin viestinnän kehittämistä ja toteuttamista. Linjauksia toteute-
taan yhteistyössä kaupungin markkinoinnin ja brändin kehittämisen kanssa.

Sosiaali- ja terveystieteiden valmiussuunnitelmassa on todettu muun muassa
häiriötilanteen viestinnän periaatteet, viestintä normaaliolojen häiriötilanteissa,
viestintä onnettomuus- ja vaaratilanteissa sekä viestintä poikkeusoloissa.²²

Pelastuslaitos otti käyttöön vuonna 2014 viralliset Facebook-sivut, joiden tar-
koituksena on tukea pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisytyötä sekä

²⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

²¹ Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. Kuntaliitto 2009.

²² Sosiaali- ja terveystieteiden valmiussuunnitelma 1.2.2016



Kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari ja
Harri Hynninen

antaa tietoa laitoksen toiminnasta. Syyskuussa 2014 avattiin Twitter-sivu, joka tukee myös operatiivista tiedottamista. Facebook- ja Twitter-sivut ovat avoinna niistä kiinnostuneille kansalaisille.²³ Pelastuslaitoksen viestinnän ja kriisiviestinnän suunnitelmat päivitettiin vuonna 2015, joten vuodelle 2015 asetettu toiminnallinen tavoite toteutui. Koska suunnitelma on uusi, sen toimivuutta ei ole vielä harjoiteltu.²⁴

Kaupunginkanslian vastuulla olevien kaupunkiyhteisten ICT-palveluiden häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnän ja raportoinnin toimintamalli sekä vastuut on määritetty vain osittain. Näihin palveluihin liittyvää toimintamallia ollaan parhaillaan kehittämässä ja organisoimassa yhteistyössä Palvelukeskus-liikelaitoksen kanssa. Työn on määrä valmistua vuoden 2016 aikana.²⁵

Haastatellut olivat huolissaan miten kaupungin johdon tilannetietoisuus hoidetaan kriisitilanteessa. Apulaiskaupunginjohtajat ovat sopineet virastojen päälliköiden kanssa tiedottamisesta keskenään. Kaikkea tärkeää ei kuitenkaan aina ole tiedotettu kaupunginjohtajille. Samalla tulisi varmistaa, että tieto tulee valmiusyksikköön ja kaupunginkanslian viestintään.²⁶ Tämä siksi, että valmiusohjeen mukaan organisaatiokohtaisen päätöksen valmiuden korottamisesta johtamisvalmiuteen tekee ylin johto. Kaupunginjohtaja päättää valmiuden korottamisesta tehostettuun valmiuteen ja täysvalmiuteen.

Haasteena kaupungille koetaan olevan se, että viestintäympäristö on nykyään reaaliaikainen ja tietoa on koko ajan saatavilla. Tällöin on tärkeätä, että tieto tavoittaa kaikki vastuutahot ja kaupungilta lähtee ulkopuolisille, sisältäen kuntalaiset, yhtenäinen viesti. Kaupungilla ei ole yhtenäisiä viestintävälineitä, poislukien Virve-verkko. Kaupunginkansliassa on otettu oman toiminnan käyttöön toimittajalta monikanavapalvelu. Kaupunginjohto ei vielä ole mukana palvelussa.²⁷

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että normaaliolojen poikkeus- ja häiriötilanteisiin liittyvää sisäistä ja ulkoista viestintää on ohjeistettu ja parannettu viime vuosina, mutta siinä on edelleen puutteita.

2.7 Kustannustehokkuus

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen tai niiden korjaamisten aiheuttamia kustannuksia ei seurata erikseen kirjanpidossa ja siihen ei ole erityisiä tarpeitakaan. Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen koetaan melko kustannustehokkaaksi tavaksi

²³ Pelastuslaitoksen toimintakertomus 2014

²⁴ Haastattelu pelastuslaitoksessa 9.2.2016

²⁵ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

²⁶ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

²⁷ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015



Kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari ja
Harri Hynninen

toimia, koska se syntyy virastojen ja laitosten normaalitoiminnan ohessa. Eri-
laisia hankintoja tehtäessä kustannustehokkuutta mietitään ennalta tarkem-
min.

Kaupungilla ei ole varautumisen kustannustehokkuuden mittaamiseen mitään
työkalua, jolla voisi arvioida onko käytetyille panoksille saatu hyötyä. Lisäksi
on hankalaa laskea tietyille varautumistoimelle hintaa sekä ovatko sen vaiku-
tukset tulleet pelkästään omista toimista vai vaikuttavatko myös ulkoiset tekijät
tähän. Toisaalta, jos ei olisi tehty mitään korjaavia toimia, niin todennäköisyys
riskin toteutumiseen olisi kasvanut, mutta se ei välttämättä olisi toteutunut. Nyt
taloudellisesti heikkona aikana kaikkia haluttuja toimia ei edes voida toteuttaa,
vaan joudutaan arvioimaan mitkä niistä toteutetaan.²⁸

Kaupunginkanslian haastattelussa tuli esiin myös se seikka, että esimerkiksi
tietotekniikan infra on taloudellisesti ja toiminnallisesti hajautettu eli virastot ja
laitokset vastaavat osasta. Tämä vaikeuttaa kaupunkitasoisen kokonaiskuvan
saamista. Tietoverkon ja tietojärjestelmien kustannustehokkuuttakaan ei suo-
raan seurata. Tietohallinnon näkemyksen mukaan se on rakennettu osaksi
jatkuvan palvelun pyörittämistä. Harkinta tarkoituksenmukaisuudesta ja kus-
tannustehokkuudesta tehdään muutoshallinnan tai hankintojen yhteydessä.
Varautuminen on heidän mielestään tarkoituksenmukaisella tasolla kustan-
nukset ja resurssit huomioiden.²⁹

Kaupungin palvelutuotanto on muutenkin hajautettu eri hallintokuntiin, joten
käytettyjen resurssien panos-/hyötysuhdetta tulisi arvioida tapauskohtaisesti.
Arviointiin olisi luotava yhtenäinen ratkaisu. Lisäksi varautuminen on osa nor-
maalia toimintaa eikä mikään erillinen asia, joten raportointi kirjanpidosta on
haasteellista. Kaupunginkanslian mukaan on tehty kansallista ja kansainvälis-
tä vertailua resursseista sekä siitä miten varautuminen on järjestetty muissa
kunnissa ja maissa. Kansallisessa vertailussa Helsinki on muiden kuntien ta-
solla, kun taas Pohjoismaisessa viitekehyksessä Helsingillä on aliresursointi.
Syyksi tähän nähdään se, että jokainen virasto hoitaa omaa sektoriaan.³⁰

Yleisesti nähdään, että kaupungin varautuminen on hyvällä tasolla, mutta on
myös kehitettävää. Kaupungin pitää löytää kustannustehokkaampia tapoja
huolehtia varautumisesta. Kokonaisuudessaan kaupunki ei ole ketterä organi-
saatio tekemään uusia ratkaisuja, koska kyseessä on iso organisaatio. Keski-
tetty malli voisi tuoda tähän hyötyjä. Eniten parannettavaa nähtiin yksiköiden
sähkösaannin häiriöihin ja ICT-häiriöihin varautumisissa.³¹

²⁸ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

²⁹ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

³⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015

³¹ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015



Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kaupungin virastot ja laitokset eivät seuraa erilaisten häiriötilanteiden hoidon tai poikkeusoloihin varautumisen kustannuksia, koska kustannukset syntyvät normaalin toiminnan ohessa eikä niille budjetoida erikseen määrärahaa. Virastot ja laitokset eivät myöskään arvioi käytetyille panoksille saatua hyötyä, mutta tässäkin toiminnassa on huomioitava kustannustehokkuus.

2.8 Case-tapauksia häiriötilanteisiin varautumisessa

Seuraavissa kohdissa on kuvattu joitakin kaupungin riskikartoituksessa esiin tulleita normaalioloihin liittyviä toiminnallisia riskejä sekä on selvitetty niihin tehtyjä varautumisen toimenpiteitä.

2.8.1 Erilaiset suuronnettomuudet ja suuret yleisötilaisuudet

Pelastuslaitoksen antama tuki muille viranomaisille ja laitoksille sekä sen tarvittaessa saama tuki

Pelastuslain 50 §:n mukaan pelastusviranomaisen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Pelastuslaitos suoritti esimerkiksi vuonna 2014 virka-aputehtäviä 184 ja yhteistoimintatehtäviä 138.

Pelastuslain 49 §:n mukaan valtion tai kunnan viranomaiset ja laitokset ovat velvollisia antamaan pyynnöstä pelastusviranomaisille toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua.

Suurten yleisötapauksien pelastussuunnitelma

Pelastussuunnitelma on valtioneuvoston asetuksen pelastustoimesta (PeA 3 §) mukaisesti laadittava yleisötapauksista, joissa arvioidaan olevan läsnä samanaikaisesti vähintään 200 henkilöä, käytetään avotulta, iletulitteita tai muita pyroteknisiä tuotteita tai erikoistehosteina palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaaleja, tapahtumapaikan poistumisjärjestelyt poikkeavat tavanomaisesta tai tapahtuman luonne aiheuttaa erityistä vaaraa ihmisille. Tapahtuman pelastussuunnitelma tulee toimittaa pelastuslain mukaan pelastusviranomaiselle vähintään 14 vuorokautta ennen tapahtumaa.³²

Suuronnettomuuksiin varautuminen

Suuronnettomuus on onnettomuus, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana (Turvallisuustutkintalaki 525/2011, 2 §).

³² Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätös 2013–2016



Suuronnettomuuksia varten on olemassa opaskirja, joka antaa perusteet varautua suuronnettomuuteen erityisesti terveydenhuollon näkökulmasta. Lisäksi julkaisu kuvaa viranomaisyhteistyön ja vapaaehtoistyön käytännön toiminnan.

Kaupungin riskiarviossa mahdollisiksi suuronnettomuustapauksiksi on esitetty metro-, raitio- tai bussiliikenneonnettomuus, suurpalo, kemikaalionnettomuus, laaja vuotovahinko tai vakava onnettomuus kaupungin järjestämässä tapahtumassa tai omistamassa tilassa. Lisäksi suuronnettomuuksia voivat olla esimerkiksi maanalainen onnettomuus, lento-onnettomuus, laaja öljyvahinko vesialueilla tai ydinvoimalaonnettomuus.

Pelastuslaitoksen ensihoitopalvelun tehtäviin kuuluu suuronnettomuusvalmiuden ylläpito ja kehittäminen. Operatiivisessa lääkinnällisessä pelastustoiminnassa vastuu on pelastuslaitoksella ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirillä. Helsingissä tapahtuvassa suuronnettomuudessa potilaat ohjataan ensisijaisesti HUS:n sairaaloihin ja kaupungin sairaalat toimivat tarvittaessa varakapasiteettina.

Ulkoinen pelastussuunnitelma on pelastuslaitoksen laatima suunnitelma pelastuslain (379/2011) 48 §:ssä mainituilla alueilla tapahtuvien suuronnettomuuksien torjumiseksi ja vahinkojen minimoimiseksi. Ulkoinen pelastussuunnitelma on käytännönläheinen toimintaa ohjaava asiakirja, jolla on valmistauduttu alueen suuronnettomuusvaaraan. Ulkoiset pelastussuunnitelmat tarkistetaan vuosittain ja päivitetään vähintään kolmen vuoden välein. Ulkoisiin pelastussuunnitelmiin liittyviä suuronnettomuusharjoituksia järjestetään vähintään kolmen vuoden välein. Ulkoinen pelastussuunnitelma on laadittu Salmisaaren ja Vuosaaren voimalaitoksille.

Suuronnettomuuksia ja niiden uhkatilanteita varten on laadittu Helsingin, Länsi-, Keski- ja Itä-Uudenmaan pelastustoimen alueilla noudatettava ”Pelastustoiminnan johtamisen yleisohje”, joka tukee alueiden yhteisten pelastusresurssien hälyttämistä, kokoamista, koordinoimista ja johtamista mainituissa tilanteissa.³³

Helsingin kaupunginhallitus hyväksyi pelastuspalvelusuunnitelman 9.3.2015 (250 §) ja nimesi sen jäsenet. Pelastuspalveluneuvottelukunnan tehtävänä on ohjata Helsingin kaupungin pelastuspalvelun toimeenpano-organisaatioon kuuluvien viranomaisten, laitosten, Helsingin kaupungin tytäryhtiöiden ja vapaaehtoisten järjestöjen suunnittelua ja yhteistyötä suuronnettomuuksien torjunnassa ja muussa yhteistoimintaa vaativassa pelastustoimessa sekä tarvit-

³³ Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätös 2013–2016



taessa avustaa pelastustoiminnan johtajaa toimintatilanteessa.³⁴ Pelastuspalveluun kuuluvien organisaatioiden on laadittava omat pelastuspalvelun toimialasuunnitelmansa.

Tarvittaessa alueen pelastusmuodostelmien lisäksi hälytetään Helsingin kaupungin alueella kaikki Helsingin kaupungin pelastuspalvelu (PE-PA) organisaatioon kuuluvat virastot ja laitokset. Tuolloin hälytetään tarvittaessa myös pelastuslaitoksen pelastustoimen osaston vapaavuorolla oleva henkilökunta sekä teknisen ja hallinto- ja kehittämisosastojen henkilökunta pelastuslaitoksen toimipisteisiin. Muodostelmien kokonaisvahvuus on tuolloin noin 2 500 henkeä.

Helsingin, Länsi-, Keski- ja Itä-Uudenmaan pelastustoimen alueilla tapahtuviin suuronnettomuuksiin perustettavien muodostelmien hälyttäminen toteutetaan alueen pelastustoiminnan johtamisen yleisohjeen sekä alueen pelastusmuodostelmien käytöstä tehdyn yhteistoimintasopimuksen perusteella.

Ensihoidon laadukkaan hoitamisen sekä suuronnettomuuksiin varautumisen uhkakuvana Helsingissä on, että nykyinen HUS:n pelastuslaitokselta tilaama ensihoito jouduttaisiin tulevaisuudessa kilpailuttamaan mahdollisten lainsäädännön muutosten perusteella ja kilpailun voittaisikin yksityinen sektori.³⁵

Kaupunki on varautunut monipuolisesti erilaisiin suuronnettomuuksiin erityisesti pelastuslaitoksen kalusto- ja miehistöresursseilla, erilaisilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelyillä sekä tarvittavalla viranomaisyhteistyöllä. Vararesursseina ovat käytettävissä kaupungin viisitoista sopimusalokuntaa. Pelastuslaitoksella on vaativia ja laajoja johtamistilanteita varten erityinen johtokeskusyksikkö, jota käytetään vuosittain monissa eri tilanteissa. Lisäksi pelastuslaitoksella on oma tilannekeskus, joka ylläpitää tilannekuvaa ja tilannetietoisuutta.

Suuronnettomuuksia varten pelastuslaitoksella on 100 hengen tarpeita varten suunniteltu liikuteltava suuronnettomuusyksikkö, jossa on muun muassa nesteytystarvikkeita jne. Tarvikkeiden päiväyksiä seurataan. Niitä otetaan ensihoidon kulutukseen ennen vanhentumista ja laitetaan uusia korvaavia tarvikkeita tilalle.³⁶ Yksiköllä oli pelastuslaitoksen vuoden 2014 toimintakertomuksen mukaan yksi tehtävä vuonna 2013.

Aiheeseen liittyen on järjestetty erilaista koulutusta ja perehdytystä muun muassa kaupungin oman pelastuskoulun sekä pelastuslaitoksen toimesta. Pelastustoimen henkilöstö harjoittelee lähes päivittäin lakisääteisiä tehtäviään. Aluehallintoviranomainen valvoo kouluttamista.

³⁴ Kaupunginhallituksen pöytäkirja 9.3.2015 (250 §)

³⁵ Haastattelu pelastuslaitoksella 9.2.2016

³⁶ Haastattelu pelastuslaitoksella 9.2.2016



2.8.2 Pandemia

Pandemia tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä epidemiaa. Maailman terveysjärjestön (WHO) mukaan pandemia voi syntyä, kun kolme ehtoa täyttyy:

- uusi tauti ilmaantuu
- taudin vaikuttava tekijä vaikuttaa ihmisiin aiheuttaen vakavaa sairautta
- taudin vaikuttava tekijä leviää helposti ja vahvistuu.

Pandemioita ovat olleet esimerkiksi musta surma, kolera ja espanjantauti. Myös lintuinfluenssan pelättiin laajenevan pandemiaksi. Tämä olisi edellyttänyt viruksen muuntumista ilmateitse ihmisestä toiseen tarttuvaksi, mutta varmistettuja tapauksia ei raportoitu. Keväällä 2009 havaittiin lintuinfluenssan muunnos, sikainfluenssa. WHO julisti sen 11. kesäkuuta 2009 pandemiaksi. Aikaisemmin pandemiaa oli esiintynyt vuosina 1918, 1957 ja 1968.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian 2006 (YETT) mukaan pandemialla voi olla laaja-alaiset vaikutukset väestön terveydentilaan, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintaan sekä yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin³⁷.

Vuonna 2006 Suomessa laadittiin kansallinen pandemian varautumissuunnitelma. Ohje päivitettiin vuonna 2012 vuoden 2009 kokemusten perusteella. Nyt tämä sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu on nimeltään kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaan. Ohjeella varaudutaan edelleenkin vakavaan pandemiaan, mutta ohjeen toimenpiteitä voi soveltaa joustavasti myös ”lievään pandemiaan”, jollainen sikainfluenssa oli vuonna 2009. Varautumissuunnitelman tavoitteena on vähentää pandemian väestön terveydelle aiheuttamia haittoja sekä turvata yhteiskunnan toimintojen jatkuvuus mahdollisimman hyvin. Tarkoituksena on ohjata terveydenhuollon varautumista kaikilla hallinnon tasoilla sekä tukea valmistautumista muilla hallinnon aloilla. Kuntatasolla tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin on keskeisessä asemassa pandemiaan varautumisessa ja pandemiatilanteessa. Suunnitelmassa tulee huomioida myös alueella toimivan yksityissektorin voimavarat.³⁸

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa pandemian torjuntatoimien valtakunnallista suunnittelua ja ohjausta yhteistyössä aluehallintovirastojen (AVI) sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten (muun muassa THL, Fimea, Valvira, Työterveyslaitos) kanssa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toimii asiantuntijalaitoksena pandemiaan varautumisessa ja ylläpitää valtakunnallista tilannekuvaa. Kuntatasolla sosiaali- ja terveysvirasto on keskeisessä asemassa pandemiaan varautumisessa ja pandemiatilanteen hallinnassa. Virastolla on pan-

³⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006

³⁸ Kansallinen varautumissuunnitelma influenssaepidemiaa varten/STM Eeva Ruotsalainen 2.6.2012



Kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari ja
Harri Hynninen

demiasuunnitelma, joka sisältää terveydenhuollon toimintojen järjestelyn pandemiatilanteessa, hoitoonohjauksen, taudin toteamisen, hoidon, mahdollisten rokotusten järjestämisen ja henkilöstön työterveyshuollon toiminnan. Myös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirillä on oma pandemiasuunnitelma. HUS:lle kuuluu tartuntatautilain mukaan tartuntatautien vastustamistyön ohjaus ja valvonta sekä toimiminen asiantuntijana alueellaan. Pandemiatilanteen varalta sosiaali- ja terveystieteiden osastolla on olemassa erillinen viestintäsuunnitelma paikalliseen tiedottamiseen. Infektioiden torjuntaan liittyvää koulutusta on järjestetty.³⁹

Sosiaali- ja terveystieteiden osastolla on myös erityinen epidemiologinen toiminto hoitamaan tartuntatautiepidemioita sekä antamaan tartuntatauteihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta terveysasemille sekä kuntalaisille. Kaupungin tarkempaa varautumista mahdolliseen pandemiaepidemiaan ei ole mahdollista esitellä tarkemmin julkisuudessa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kaupunki on varautunut kunnalle kuuluviin pandemiaepidemiaan liittyviin velvoitteisiin erilaisilla suunnitelmilla, järjestelyillä, yhteistyöllä ja koulutuksella ottaen huomioon myös tiedotuksen.

2.8.3 Laajat häiriöt sähkön- ja kaukolämmön jakelussa Helsingissä

Puolustusministeriö on julkaissut Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen nimisen -kirjasen vuonna 2009, jossa häiriöitä ja sen aiheuttamia haittoja selvitetään laajasti.

Laajamittaisiin ja pitkäkestoisiin sähkökatkoihin varautuminen Helsingissä

Kaupunginvaltuusto sai keväällä 2015 tiedokseen perusteellisen selvityksen laajamittaisiin ja pitkäkestoisiin sähkökatkoihin varautumisesta asiasta tehdyn valtuustoaloitteen perusteella.

Helen Oy totesi lausunnossaan, että Helen Sähköverkko Oy:n (HSV) verkosta johtuva, koko tai lähes koko Helsingin hetkellisesti pimentävä laaja häiriö on normaalioloissakin mahdollinen useiden yhtäaikaisten vikojen aiheuttamana. Tällainen häiriö olisi kuitenkin kestoaltaan todennäköisesti maksimissaan joitakin tunteja, jonka jälkeen sähkönjakelu saataisiin palautettua suurimpaan osaan kaupunkia. Tätä pitkäkestoisempi, laajuudeltaan merkittävä häiriö voisi koskettaa lähinnä yksittäisen sähköaseman jakelualuetta.⁴⁰

³⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden osasto 1.2.2016

⁴⁰ Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 20.5.2015 (137 §)



Pelastuslaitos on varautunut toiminnassaan toimittamaan sähköä tarvittaessa eri kohteiden tarpeisiin siirrettävillä generaattoreilla. Myös varavaimakonejärjestelyjä on sen kiinteistöjen varmistuksena mahdollisia sähkökatkoja varten.⁴¹

Mahdollinen häiriö kaukolämmön jakelussa⁴²

Kaukolämpö on Suomen yleisin lämmitysmuoto erityisesti taajamissa ja kaupungeissa. Lähes kaikki asuinkerrostalot ja valtaosa julkisista rakennuksista ja liiketiloista ovat kaukolämmitettyjä.⁴³

Kaukolämpö- ja kaukojäähdytysjärjestelmät tarvitsevat toimiakseen sähköä. Sähkökatkoksen aikana lämmitys- ja jäähdytysenergian tuotanto, lämmön siirto ja lämmön varastojen hyödyntäminen ovat paikallisesti keskeytyneinä. Lämmöntoimituksen katkeamisen aiheuttaman tilanteen vakavuus riippuu vuodenajasta ja ulkolämpötilasta. Talviaikaan jo vuorokauden katkos aiheuttaa kiinteistöille ongelmia.

Energiayrityksen asiakaskohteeseen toimittama lämpöenergia siirretään rakennuksen omien sähköä käyttävien taloteknisten järjestelyjen avulla hyötykäyttöön. Kaukolämpöjärjestelmien lisäksi myös asiakkaiden omat talotekniset järjestelyt ovat siten sähkökatkoksen laajuudesta ja kestosta riippuen pois toiminnasta.

Kaukolämpöä tuotetaan neljässä yhteistuotantovoimalaitoksessa, lämpöpumppulaitoksessa, kymmenessä lämpökeskuksessa sekä tuotannonjoustoihin vastaavien energiavarastojen avulla. Tuotanto on sijoittunut lämmitystarpeiden mukaisesti eri puolille Helsinkiä. Yhteensä noin 1 350 kilometrin mittainen lämmönsiirtoverkosto ja useat pumppaamot mahdollistavat lämmön siirtämisen asiakkaille useiden vaihtoehtoisten yhteyksien kautta.

Sähkökatkoksesta asiakkaille aiheutuvat kaukolämmön toimitusten keskeytmiset ovat normaaliolosuhteissa hyvin harvinaisia, paikallisia ja lyhytkestoisia. Rajatulla alueella oleva sähkökatkos ei keskeytä koko Helsingin lämmönjakelua. Kaukolämmityksen normaali toiminta on mahdollista vain, kun sähkön jakelu toimii häiriöttömästi.

Tietoverkon ja tietojärjestelmien sähkön jakeluhäiriöihin on varauduttu hankkimalla kriittisimpiin paikkoihin varavaimälähteitä esimerkiksi tietoliikenneverkon runkopisteisiin. Ulkoisissa palveluissa palveluntuottajilla on omat järjestelynsä ja niiden tasosta on määritetty palvelutasosopimuksissa. Tietohallinnon

⁴¹ Haastattelu 9.2.2016 pelastuslaitoksella

⁴² Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 20.5.2015 (137 §)

⁴³ Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen -kirjanen v. 2009



vastauksessa korostui se, että vastuu tietojärjestelmien kriittisyysluokittelussa on ydintoiminnan omistajalla eikä tietohallinnolla.⁴⁴

2.8.4 Tietoliikenne- ja tietojärjestelmähäiriöt

Kaupunginkanslian johtosäännön mukaan kaupunginkanslian tietotekniikka- ja viestintäosasto huolehtii hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti tieto- ja viestintäteknologioiden hyödyntämisen ohjauksesta ja tietohallinnon yhteentoimivuuden kehittämisestä kaupunginhallinnossa sekä keskushallinnon tietotekniikasta.⁴⁵ Tämän tehtävämäärittelyn perusteella kaupunginkanslia vastaa kaupungin yhteiskäyttöisestä tietoteknisestä infrastruktuurista eli Helnet-tietoliikenneverkosta, siihen kuuluvista taloverkoista sekä yhteiskäyttöisistä tietojärjestelmistä. Kaupunginkanslian tietoliikenneverkon vastuu ulottuu taloyhtymiin asti, jonka jälkeen vastuu siirtyy kiinteistössä olevalle virastolle tai laitokselle.⁴⁶

Kaupunkitasoisesti suunniteltu perusinfrastruktuuri takaa yhteensopivuuden ja palvelujen tietoturvallisen käytön. Tämän vuoksi kaupunkitasoiset työasema- ja palvelinympäristöt sekä lähiverkot on vakioitu tavoitteena tietoturvan lisääminen sekä tuottavuuden, tehokkuuden ja tietoteknisen toimintavarmuuden parantaminen.⁴⁷

Viraston ja laitoksen vastuulle jäävät siis oman lähiverkon hallinta ja mahdolliset erillisverkot, joita on toimipaikoissa, jotka eivät ole Helnet-tietoliikenneverkon toimialueella.⁴⁸ Lisäksi virastot ja laitokset vastaavat erityisesti omaa ydintoimintaansa palvelevien toimintaprosessien ja tietojärjestelmien muodostamasta kokonaisuudesta sekä niiden optimaalisesta kehittämisestä ja käytöstä.⁴⁹ Virastojen ja liikelaitosten on kuitenkin tukeuduttava kaupunkiyhteisiin tietoteknisiin palveluihin sekä puite- ja palvelusopimuksiin. Mahdollisista poikkeamista viraston tai liikelaitoksen on etukäteen annettava kirjallinen selvitys perusteluineen tietotekniikka- ja viestintäosastolle.⁵⁰ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palvelun tuottamisvastuussa oleva hallintokunta vastaa tietojärjestelmästä itse, mikäli palvelutuotannon järjestämisessä hyödynnetään tietojärjestelmää.

Arvioinnissa keskitytään tästä eteenpäin kaupunginkanslian rooliin tietoliikenneverkko- ja tietojärjestelmähäiriöissä.

⁴⁴ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁴⁵ Helsingin kaupunginkanslian johtosääntö

⁴⁶ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁴⁷ http://helmi/ yhteisetpalvelut/tietotekniikka/tietotekniikan_ammattilaisille/tyoasemaverkot/sivut/default.aspx

⁴⁸ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁴⁹ Helsingin kaupungin tietotekniikkaohjelma 2015–2017

⁵⁰ Vuoden 2015 talousarvion noudattamisohjeet



Kaupunginkanslian hallinnoimien tietojärjestelmien häiriöissä päävastuu on palvelutuotannon toiminnan hallinnoijalla, ei tietohallinnolla. Tietohallinto osallistuu toiminnan suunnitteluun tietoteknisen asiantuntijuuden ominaisuudessa. Tietohallinto tarjoaa tietoverkon, konesalipalvelut ja mahdollisen alustan toteutettavalle järjestelmälle sekä valvoo, että kyseiset palvelut ovat käytettävissä ja luo niille toipumissuunnitelmat. Tietohallinnon päävastuulla on vikatilanteen selvittely ja näin mahdollistaa palautuminen normaaliin toimintaan.⁵¹

Kaupunginkanslian tietohallinnossa on jokaiselle tietotekniikkaa hyödyntävälle palvelulle määritetty vastuuhenkilö sekä omaan organisaatioon että mahdolliselle toimittajalle. Kaupunki hyödyntää tietojärjestelmien ylläpidossa laajasti ulkoisia toimittajia ja tämä on tietoisesti valittu toimintatapa. Toimittajien kanssa on tehty palvelukohtaiset palvelutasosopimukset.⁵² JHS 174 suosituksen mukaan sopimuksissa pitäisi määritellä laatutasot laatumääreittäin, joita ovat palveluaika, käytettävyys, palveluvaste, tavoitettavuus, ratkaisukyky sekä tekninen laatutaso.⁵³

Haastattelussa ilmeni, että vaikka organisoituminen ja vastuu on tehty, on siinä heikkouksia. Vastuutusta ei ole tehty riittävän hyvin, sillä työntekijöillä ei periaatteessa ole velvollisuutta tehdä ongelmien selvittelytyötä työpäivänsä eli virka-ajan ulkopuolella. Työntekijät ovat kuitenkin joustaneet tästä ja tehneet selvittelytyötä virka-ajan ulkopuolellakin. Lisäksi monien järjestelmien sopimuksiin on toimittajan palveluajaksi määriteltä virka-aika. Oman henkilöstön ja toimittajan kanssa roolit ja vastuut on jaettu. Kaikkien palvelujen osalta tätä ei kuitenkaan ole kirjallisesti dokumentoitu. Kaupunginkanslian käsityksen mukaan toimittajien kanssa on hyvä käsitys ja yhteisymmärrys kunkin tehtävistä ja vastuista.⁵⁴ Tärkeämpänä nähtiin, että tiedostetaan toimittajan kanssa asian tärkeys ja yhteisymmärryksessä luodaan toimintatapa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin kuin kirjataan sopimukseen ehto "Toiminta turvattava poikkeusoloissa".⁵⁵ Olisi kuitenkin suositeltavaa dokumentoida molempien osapuolten vastuut häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sopimukseen mahdollisia riitatilanteita varten.

Henkilöiden vastuutus on tehty oman osaamisen perusteella ja tähän on luotu varamiesjärjestelyt. Kahdennettuja resursseja ei kuitenkaan ole, vaan toinen henkilö paikkaa toista tarvittaessa. Varamiesjärjestelyissä on jouduttu asettamaan varamiehiksi henkilöitä, joiden omaan erityisosaamiseen tehtävä ei kuulu. Tätä ei kuitenkaan nähty suureksi ongelmaksi, koska palvelut on pääsääntöisesti ulkoistettu ja toimittajan kanssa asioimisen prosessi on hyvin kaikilla hallussa. Tunnustettiin, että osassa palveluita on yhteistyökumppaneita, jotka

⁵¹ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁵² Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁵³ Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) – JHS 174 ICT-palvelujen palvelutasoluokitus

⁵⁴ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁵⁵ Haastattelu kaupunginkansliassa 10.12.2015



toimivat ohuella miehityksellä kaupungin suuntaan.⁵⁶ Tämä voi osaltaan hidastaa häiriötilanteiden selvittelyä ja niistä toipumista.

Henkilöstön osaamistasoa ei tunneta objektiivisesti eikä sitä kehitetä määrämuotoisesti. Henkilöstöllä on subjektiivisia näkemyksiä omasta osaamisesta ja työyhteisöllä on oma näkemyksensä. Henkilöstön osaamista pidetään ajantasalla koulutuksen avulla, mikä pitää sisällään myös häiriötilanteisiin varautumisen. Häiriötilanteista toipumista ja suunnittelua on parannettu.⁵⁷

Tietoverkon ja tietojärjestelmien jatkuvuuden hallintaa ei ole ohjeistettu kaupunkitasoisesti. Ulkoisten palveluiden osalta tukeudutaan palveluiden tuottajien ohjeistukseen ja heidän kanssa sovittuihin toimintamalleihin. Keskitettyjen palvelujen osalta jokaisen viraston pääkäyttäjille on annettu ohjeet häiriöiden aiheuttamia yhteydenottoja varten.⁵⁸

Kaupunginkansliassa tietoverkon ja tietojärjestelmien riskikartoitusten tekeminen on uusi asia. Runkoverkon osalta sitä on jo aloitettu tekemään ja tietojärjestelmien osalta käytäntö vaihtelee palvelukohtaisesti. Riskikartoitusten tulosten perusteella riskikartoitusten tekeminen on nähty tarpeelliseksi ja niiden tekeminen on muuttunut säännöllisemmäksi. Korjaavia toimenpiteitä on jouduttu tekemään ja korjaukset on nähty pakollisena. Riskikartoituksen tulokset eivät kuitenkaan sinällään ohjaa järjestelmien kehittämistä.⁵⁹

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin perusteella voidaan tulla johtopäätökseen, että kaupunki on varautunut pääsääntöisesti riittävästi palvelutoimintojen jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteissa. Viime kädessä kaupungin varautumisen riittävyys erilaisiin häiriötilanteisiin konkretisoituu kuitenkin vasta häiriötilanteen realisoituessa. Varautumisen voidaan katsoa olevan lainsäädännön, ohjeiden ja sääntöjen mukaista. Varautumissuunnitelmia parannetaan ja päivitetään järjestelmällisesti kaupunkikonsernissa vuoden 2016 aikana.

Kaupunginkanslia koordinoi virastojen ja laitosten jatkuvuussuunnitelmien tekoa. Valmistuneet suunnitelmat toimitetaan kaupunginkanslialle tiedoksi. Uudessa valmiusohjeessa on asetettu minimivaatimukset suunnitelmille. Kaupunginkanslia ei erikseen arvioi ovatko heille toimitetut suunnitelmat hyviä vai huonoja. Paremman kokonaiskuvan saamiseksi kaupungin varautumisen tasosta, voitaisiin harkita tulisiko virastojen ja laitosten tehdä itse niin sanottu kypsyysanalysointi.

⁵⁶ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁵⁷ Haastattelussa kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁵⁸ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016

⁵⁹ Haastattelu kaupunginkansliassa 9.2.2016



Arvioiduissa kohteissa elintärkeitä ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhat oli määritelty.

Kaupunki on laatinut suunnitelmia ja ohjeita toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi sekä ylläpitänyt ja päivittänyt niitä. Se on järjestänyt koulutusta ja harjoituksia normaaliolojen poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumisessa. ICT-toimintojen häiriötilanteista ei ole järjestetty harjoituksia, koska ollaan keskitytty ilmaantuneista häiriötilanteista toipumiseen.

Virastot ja laitokset ovat vaihtelevasti varautuneet sopimusteknisin järjestelyin erilaisiin häiriötilanteisiin sopimustuottajiensa kanssa. Esimerkiksi kaupunki hyödyntää tietojärjestelmien ylläpidossa laajasti ulkoisia toimittajia, joka on tietoisesti valittu toimintatapa. Tietojärjestelmien ylläpidosta tehdään palvelukohdattaiset palvelutasosopimukset. Lisäksi toimittajien kanssa roolit ja vastuut on jaettu, mutta kaikkien palvelujen osalta niitä ei ole dokumentoitu kirjallisesti, vaikka se olisi suositeltavaa.

Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvää sisäistä ja ulkoista viestintää on ohjeistettu ja parannettu viime vuosina. Kuitenkin kaupunginkanslian vastuulla olevien kaupunkiyhteisten ICT-palveluiden häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnän ja raportoinnin toimintamalli sekä vastuut on määritetty vain osittain. Palveluihin liittyvää toimintamallia ollaan kehittämässä ja organisoimassa vuoden 2016 aikana. Arvioinnissa nousi lisäksi esiin huoli siitä, kuinka kaupungin johdon tilannetietoisuus hoidetaan erilaisissa kriisitilanteissa.

Kaupunki on ennalta varautunut pelastuspalvelusuunnitelmalla ja yhteistyökumppaneidensa kanssa monipuolisin resurssein erilaisiin suuronnettomuuksiin.

Kaupunki on varautunut kunnalle kuuluviin pandemiaepidemiaan liittyviin velvoitteisiin erilaisilla suunnitelmilla, järjestelyillä, yhteistyöllä ja koulutuksella ottaen huomioon myös tiedotuksen.

Kaupunki on varautunut pitempiaikaiseen sähkön toimitushäiriöön erityisesti terveydenhuollossa ja pelastustoimessa. Kaupungille sähköä ja kaukolämpöä toimittava yhtiö on varautunut erilaisiin häiriötilanteisiin kaupunginvaltuustolle annetun selvityksen mukaan muun muassa erilaisilla vaihtoehtoisilla sähkön ja kaukolämmön toimitusyhteyksillä.

Erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisen koetaan olevan melko kustannustehokas tapa toimia, koska se syntyy kunnan normaalin palvelutoiminnan ohessa ilman erityisiä lisämäärärahoja. Varautumistoiminnan aiheuttamia kustannuksia ei erikseen seurata kirjanpidossa ja siihen ei välttämättä ole tarvettakaan. Kaupungilla ei ole varautumisen kustannustehokkuuden mit-



taamiseen työkalua, jolla voidaan arvioida, onko panoksilla saatu hyötyä. Kaupunki voisi harkita sellaisen mittarin tai työkalun käyttöönottoa sekä etsiä vielä kustannustehokkaampia tapoja varautumisesta huolehtimiseen.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari, puhelin 310 365 42 ja Harri Hynninen, puhelin 310 365 44.

Jari J. Ritari

Harri Hynninen

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto

LÄHTEET

Haastattelut:

Kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiusyksikön päällikkö ja valmiuspäällikkö 10.12.2015

Pelastuslaitoksen pelastuskomentaja, esikuntapäällikkö, aluepäällikkö ja huoltovarmuuspäällikkö 9.2.2015

Kaupunginkanslian ICT-palvelupäällikkö 9.2.2015

Sähköpostitiedustelut:

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto 1.2.2016

Muut lähteet:

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirjat 7.9.2009 (948 §), 17.6.2013 (712 §), 9.3.2015 (250 §) ja 12.10.2015 (964 §)

Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 11.12.2013 (441 §) ja 20.5.2015 (137 §)



Helsingin kaupunki - Paikallisen turvallisuussuunnittelun periaatteet Helsingissä 2014

Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohje 2010

Helsingin kaupunkikonsernin varautuminen ja jatkuvuuden hallinta -ohje

Helsingin kaupungin pelastuslaitos: Toimialasuunnitelma ja toimintakäsikirja

Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätös 2013–2016

Huoltovarmuuskeskus: Mallilausekkeita – sopimuksen kohta ”toiminnan jatkuvuus” 2009

Huoltovarmuuskeskus: Toiminnan jatkuvuuden hallinta 2009

Kaupunginkanslian jatkuvuussuunnitelma

Kunnallinen valmiussuunnittelu Helsingissä, Tutkielma Matti Koskinen

Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön, pelastusopiston julkaisu 2/2012

Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. Kuntaliitto 2009
Kansallinen varautumissuunnitelma influenssaepidemiaa varten/STM Eeva Ruotsalainen 2.6.2012

Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen -kirjanen (puolustusministeriö 2009)

Varautuminen ja jatkuvuuden hallinta kunnassa, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006 (YETT)

Varautuminen

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Laatija: Jari J. Ritari ja Harri Hynninen

Pvm: 15.9.2015

Arviointiaihe

Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen

Päätös arvioinnista

Kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari ja
Harri Hynninen

Tarkastuslautakunta 6.5.2015		
Arvioinnin ohjausryhmä		
Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika	Valmistumisaika	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat
8/2015	2/2016	Jari J. Ritari ja Harri Hynninen
Arviointiaiheen tausta		
Kunnalla on niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin keskeinen vastuu väestön tarvitsemien peruspalveluiden sekä muun tärkeän ja kriittiseksi arvioidun palvelu- ja hyödyketuotannon huolehtimisesta Kuntaliiton mukaan. Jotta kunta pystyy vastaamaan tähän haasteeseen, sen tulee varautua etukäteen erilaisiin tilanteisiin kuten esimerkiksi voimakkaiden myrskyjen aiheuttamiin sähkökatkoihin. Valmiussuunnittelun lisäksi on huomioitava myös häiriötilannejohtaminen ja niistä viestiminen. Kaupunki laatii vuosittain riskienhallintaraportin. Se on osa johdon raportointia, ja sen tavoitteena on muodostaa kaupunkikonsernin johdolle kokonaiskuva kaupunkikonsernin riskienhallinnasta. Vuoden 2013 Helsingin kaupunkikonsernin merkittävien riskien arvioinnissa on priorisoitu ja kuvattu 18 tärkeintä kaupunkitasoista riskitekijää. Riskiarvion mukaan kuuden merkittävimmän ja vaikuttavimman riskin joukossa on muun muassa sisäiset ja ulkoiset ICT-riskit, mikä pitää sisällään myös tietoliikenteen häiriöt. Muiden tunnistettujen riskien joukossa ovat esimerkiksi suuronnettomuudet, muut merkittävät vahinkoriskit ja epidemiat. Esimerkkeinä onnettomuuksista riskiarviossa on esitetty metro-, raitio- tai bus-siliikenneonnettomuus, suurpalo, kemikaalionnettomuus, laaja vuotovahinko, vakava onnettomuus kaupungin järjestämässä tapahtumassa tai omistamassa tilassa. Lisäksi riskinä on tunnistettu sähkön-, veden- tai lämmönjakelun häiriö. Se voi aiheutua ilkeväkivallasta tai muusta vahingonteosta tai järjestelmän/laitteen vikaantumisesta.		
Taloudellinen näkökulma		
Kaupungin vakuutusrahastosta korvattiin vuonna 2014 virastoille aiheutuneita erilaisia vahingotapahtumia yhteensä 3,5 miljoonaa euroa. Taloudelliset vaikutukset eivät ole kovin suuria niin kauan kuin merkittäviä vahingonkorvausriskejä ei realisoidu esimerkiksi kaupungin vakuuttamattomalle kiinteistöomaisuudelle. Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen kustannuksia on vaikeampi arvioida. Tällaisia lisäkustannuksia ovat muun muassa varavoimakoneet, kahdennetut atk-järjestelmät jne.		
Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta		
Vuoden 2007 arviointikertomuksessa arvioitiin kaupungin yleistä ja operatiivista valmiutta. Tuolloin annetut suositukset liittyivät väestönsuojelumateriaalin inventointiin ja seurantaan sekä ajan tasalla pitoon. Lisäksi suositeltiin, että kaupungin tulisi vaikuttaa siihen, että valtio parantaisi hätäkeskuslaitoksen osaamista sekä lisäisi pelastajiksi koulutettavien määrää.		
Arviointikysymykset ja aineisto		
Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko kaupunki varautunut riittävästi toiminnan jatkuvuu-		

Kaupunkitarkastajat Jari J. Ritari ja
Harri Hynninen

den turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen poikkeustilanteissa?

Riittävää varautumista selvitetään peilaamalla kaupungin omaa ohjeistusta ja toimintaa pelastusopiston antamaan kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malliin ja ohjeeseen sen käytöstä sekä kuntaliiton antamaan ohjeeseen varautumisesta ja jatkuvuuden hallinnasta kunnassa. Mallien perusteella voidaan tehdä osakysymyksiä häiriötilanteisiin varautumisesta.

Arvioinnin osakysymyksiä ovat:

Onko elintärkeitä ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhat määritelty?

Onko kaupunki laatinut suunnitelmia ja ohjeita toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi sekä ylläpitänyt ja päivittänyt niitä?

Onko kaupunki järjestänyt koulutusta ja harjoituksia normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisesta?

Onko kaupunki varautunut sopimusteknisesti häiriötilanteisiin palvelutuottajien kanssa?

Onko kaupunki hoitanut kustannustehokkaasti varautumisvelvoitteensa?

Onko häiriötilanteisiin liittyvä sisäinen ja ulkoinen viestintä ohjeistettu?

Arvioinnissa tarkastellaan kaupungin toimintamallia suuronnettomuuksiin ja muihin merkittäviin toiminnallisiin vahinkoriskeihin sekä ICT-riskeihin varautumista. Arvioinnin kohteena ovat erityisesti kaupunginkanslialle kuuluvat valmius- ja riskienhallinta-asiat sekä pelastuslaitoksen varautuminen suuronnettomuuksiin. Lisäksi tarkastellaan asukkaille kohdistuvaan tiedotukseen varautumista häiriötilanteissa.

Rajaukset

Valmiuslain (1552/2011 § 12) mukaista kunnan tehtävien mahdollisimman hyvää hoitamista poikkeusoloissa ei tarkastella. Arviointikohteiksi on valittu kaupungin riskikartoituksesta yksi merkittävä ja muutamia kohtalaisia toiminnallisia riskejä, jotka kohdistuvat erilaisiin normaaliolojen poikkeustilanteisiin.