



EESTI-ŠVEITSI KOOSTÖÖPROGRAMM
ESTONIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME



t u l e t a r k
t a r g e m k u l t u l i

HAIGLATE JA HOOLDEKODUDE TULEOHUTUSE VALDKONNA ARENGUSTRATEEGIA AASTANI 2020

Käesolev arengustrateegia on koostatud Päästeameti poolt elluviidava Eesti-Šveitsi koostööprogrammi projekti „Looduskatastroofide ärahoidmine ja ohjamine – tuleohutuse suurendamine Eesti ööpäevaringses kasutuses olevates ravi- ja hoolekandeesutustes“ raames.



SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. ARENGUSTRATEEGIA 2020 KOOSTAMISE PROTSESS	6
2. HETKEOLUKORD	7
2.1 Hinnang tuleohutusele	7
2.2 Probleemid tuleohutuse tagamisel	9
2.3 Riiklik tuleohutusjärelvalve	11
2.4 Riiklikud projektid.....	11
2.5 Koostöö.....	12
3. PROBLEEMID.....	14
4. STRATEEGIA EESMÄRGID JA TEGEVUSED	15
LISA – Töögrupi nõupidamiste protokollid	20

SISSEJUHATUS

Haiglate ja hooldekodude tuleohutuse valdkonna arengustrateegia (edaspidi „Tuleohutuse arengustrateegia 2020“) on koostatud, lähtudes Päästeameti riigihanke dokumendis „Muudatusettepanekute ja täienduste tegemine seadustesse ja strateegiatesse“ sätestatud tingimustest.

Arengustrateegia lähtub Eesti-Šveitsi koostööprogrammi „Looduskatastroofide ärahoidmine ja ohjamine – tuleohutuse suurendamine Eesti ööpäevaringses kasutuses olevates ravi- ja hoolekandetasutustes“ (edaspidi Eesti-Šveitsi koostööprojekt) põhimõtetest, olles ühtlasi sisendiks jätkutegevustele haiglate ja hooldekodude tuleohutuse suurendamisel aastani 2020.

Strateegia koostamise aluseks on Eesti-Šveitsi koostööprogrammi tegevuste raames koostatud dokumendid:

- Riskihindamise metoodika
- Koolitussüsteem haiglate ja hooldekodude personalile ja klientidele
- Ehitusnõuete analüüs vastavalt haiglate ja hooldekodude eripäradele
- Riskihindamise läbiviimise tulemused
- Koolitusmaterjalid ja praktilise väljaõppe juhendmaterjal
- Tuleohutuspaigaldiste ja päästevahendite rakendamise juhendmaterjal

Arengustrateegia hetkeanalüüs ning ettepanekud tulenevad nimetatud dokumentidest. Lisaks neile on arengustrateegia koostamisel arvestatud programmi tegevuste käigus kogutud informatsiooniga ning töögruppides tehtud ettepanekutega. Strateegia koostamise protsessi on kirjeldatud vastavas peatükis.

Arengustrateegia eesmärk on kavandada tuleohutust suurendavaid tegevusi haiglates ja hooldekodudes aastani 2020. Arengukava on lähtealuseks Siseministeeriumi ja Päästeameti vastavat tegevust puudutavate otsuste langetamisel ning asjakohaste õigusaktide edaspidisel koostamisel ja muutmisel. Samuti on see lähtealuseks vastavate ettepanekute tegemisel Sotsiaalministeeriumile, kavandamaks tegevusi haiglate ja hooldekodude tuleohutuse suurendamisel.

Tuleohutust käsitletakse käesoleva arengustrateegia kontekstis laiemalt kui õigusaktides sätestatud normide täitmist. Tuleohutus on tulekahjuriskide vähendamisele suunatud strateegiate ja meetmete kompleks eesmärgiga kaitsta inimese elu ja tervist ning vara ja keskkonda. Lisaks õigusaktides sätestatud nõuetele kätkeb see endas riskide hindamist asutuse eripäradest lähtuvalt. Arengustrateegia tegevused peavad püüdlema selliselt käsitletud tuleohutuse kontseptsiooni poole. Tegevuste tulemusena taotletakse, et õigusaktides sätestatud tuleohutusnõuded ning asutuste tegelikest riskidest lähtuv tuleohutus oleksid kooskõlas.

Arengustrateegia koostamisel on lähtutud põhimõttest mitte minna arengukavas liiga üksikasjadesse. Üksikasjad jäävad Päästeameti iga-aastastes tegevuskavadesse, mis on ka nende eelarvete planeerimise ja aruandluse aluseks, ning jätkutegevusena loodava töögrupi lahendada. Tegevuste eesmärkide esialgsed mõõdikud on strateegias küll määratletud, kuid täpsemad saavutustasemed sätestatakse juba iga-aastases tegevuskavas vastavalt sellele, millist pingutust võimaldab aastane eelarve ning milliseks kujuneb hetkevajadustest lähtuvalt aastane tegevuste rõhuasetus. Strateegia muutmine peab lähtuma kaasamis põhimõttest ning olema läbi arutatud nende sihtgruppidega, keda tegevused puudutavad.

Arengustrateegia koosneb neljast peatükist. Esimeses antakse ülevaade strateegia koostamise protsessist. Teises kirjeldatakse haiglate ja hooldekodude tuleohutuse hetkeolukorda, keskendudes eelkõige juba nimetatud Eesti-

Šveitsi koostööprojektile. Kolmandas peatükis on kokkuvõtlikult välja toodud need projekti tegevuste raames esile kerkinud probleemid, mille lahendamisele peaksid olema suunatud jätkutegevused ja mille põhjalikum taust avatakse hetkeolukorra analüüsis. Viimases peatükis tuuakse tabeli vormis välja strateegilised eesmärgid aastani 2020, eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused, tulemuste mõõdikud, tähtajad, täitjad ning kaasatavad asutused ja isikud.

Kuigi formaalselt jääb arengustrateegia eesmärkide elluviimise eest vastutavaks Päästeamet, ei ole ette näha tegevuste kvaliteetset realiseerumist juhul, kui kaasatavad osapooled (haiglad, hooldekodud, Sotsiaalministeerium jt) aktiivselt oma panust ei anna.

Samuti võivad mõned tegevused takerduda või edasi lükkuda juhul, kui puudub rahaline kate nende tegevuste elluviimiseks – pidades silmas, et käesolevast dokumendist ei saa ametlikult kinnitatud riiklikku strateegiat.

1. ARENGUSTRATEEGIA 2020 KOOSTAMISE PROTSESS

Arengustrateegia koostamise aluseks on võetud Eesti-Šveitsi koostööprojekti raames koostatud dokumentides sisalduv info ning samade dokumentide koostamise käigus kogutud ja dokumenteeritud info. Olulised sisendid strateegia koostamisse tulid ka tegevuste käigus peetud vestlustest haiglate ja hooldekodude esindajatega.

Nimetatud info põhjal koostati arengustrateegia hetkeolukorra analüüs ning dokumendi „Tuleohutuse arengustrateegia aastani 2020“ esialgne kavand. Need esitati arengustrateegia töögrupi liikmetele ettepanekute ja kommentaaride tegemiseks. Lisaks toimusid dokumendi arutelud töögrupi nõupidamistel, kus diskuteeriti kavandatavate tegevuste üle. Töögrupi liikmete ettepanekuid püüti võimalikult palju arvestada ja leida konsensus. Ettepanekute mitteamvestamise põhjuseks oli enamasti asjaolu, et tegevus ei haakunud otseselt Eesti-Šveitsi koostööprojekti eesmärgist tulenevate põhimõtetega. Kõrvalejätetud ettepanekute kohta on info valdavalt leitav töögrupi nõupidamise protokollidest.

Kuna paralleelselt arengustrateegia 2020 koostamisega koostati analüüsidokumenti ettepanekute tegemiseks õigusaktidesse ja riiklikesse arengukavadesse, millega püütakse lahendada sarnaseid probleeme kui arengustrateegiaga 2020, siis olid kahe dokumendi arutelud tihedalt läbipõimunud.

Seoses arengustrateegia koostamisega toimusid järgmised töögrupi nõupidamised:

- 06.08.2013 Arutati ettepanekuid õigusaktidesse ja arengudokumentidesse, mis olid osaliselt aluseks ka arengustrateegia 2020 väljatöötamisele.
- 27.08.2013 Arutati ettepanekuid õigusaktidesse ja arengudokumentidesse, mis olid osaliselt aluseks ka arengustrateegia 2020 väljatöötamisele.
- 15.10.2013 Arutati dokumenti „Arengustrateegia 2020“.
- 29.10.2013 Arutati dokumenti „Arengustrateegia 2020“.

Töögrupi nõupidamiste protokollid on lisatud käesolevale strateegiale (Lisa).

Arvestades arengustrateegia eesmärki ning selles sisalduvaid tegevusi, olid töögrupi liikmetena kaasatud järgmised asutused:

- Päästeamet
- Siseministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Haiglate Liit
- AS Hoolekandeteenused
- Terviseamet
- Sotsiaalministeerium

Lisaks neile olid tuleohutuse õppekavadesse integreerimise ja haiglate rahastamise teemade arutamise juures kaasatud vastavalt Haridus- ja Teadusministeerium ning Haigekassa.

2. HETKEOLUKORD

Koostatud arengustrateegia tagamaade ning lähteprintsipiide paremaks mõistmiseks antakse järgnevalt kokkuvõtlik ülevaade haiglate ja hooldekodude tuleohutusega seonduvast hetkeolukorrast. Hetkeolukorra kirjeldus toob välja need Eesti-Šveitsi koostööprojekti tegevuste raames esile kerkinud probleemkohad, mille lahendamiseks vajalikke võimalikke tegevusi on kajastatud tuleohutuse arengukava eesmärkide ja tegevustena 4. peatükis.

2.1 Hinnang tuleohutusele

Haigla või hooldekodu tuleohutuse taset on võimalik hinnata erinevaid lähtekohti aluseks võttes, saades sellest tulenevalt ka tihti erinevaid ja üksteisele vasturääkivaid tulemusi. Tuleohutuse seis määramiseks on võimalik kasutada erinevaid meetodeid. Metoodika valik määrab osaliselt selle, millisel määral sõltub tulemus hindaja positsioonist (asutuse enda hinnang vs. riikliku tuleohutusjärelvalve hinnang) ning teadmistest (haigla hinnang tuleohutusele tulenevalt eriteadmistest haigla tuleohutust mõjutavatest riskidest ja ohtudest vs. tuleohutusjärelvalve hinnang tulenevalt eriteadmistest tuleohutusest üldiselt ning päästetöödest). Mida rohkem erinevaid aspekte ja nendega seotud riske tuleohutuse hindamisel arvesse võetakse, seda töömahukamaks, aga ka adekvaatsemaks hindamine muutub.

Hinnangu andmisel võib ühe võimalusena tugineda ajaloolistele ja kogetud faktidele, mille väljenduseks on tulekahjustatistika, mis annab adekvaatset – ehkki tagasisivaatelist – teavet selle kohta, kas, mis põhjustel, milliste tagajärgedega ja kui palju tulekahjusid on toimunud.

Eesti haiglates ja hooldekodudes on viimastel aastatel toimunud tulekahjude statistika järgmine:

Tabel 1. Tulekahjud Eesti haiglates ja hooldekodudes

Aasta	Tulekahjude arv	Hukkunuid/vigastatuid
2010	3	0/0
2011	3	0/0
2012	9	0/0
2013*	2	0/0

*seisuga aprill 2013

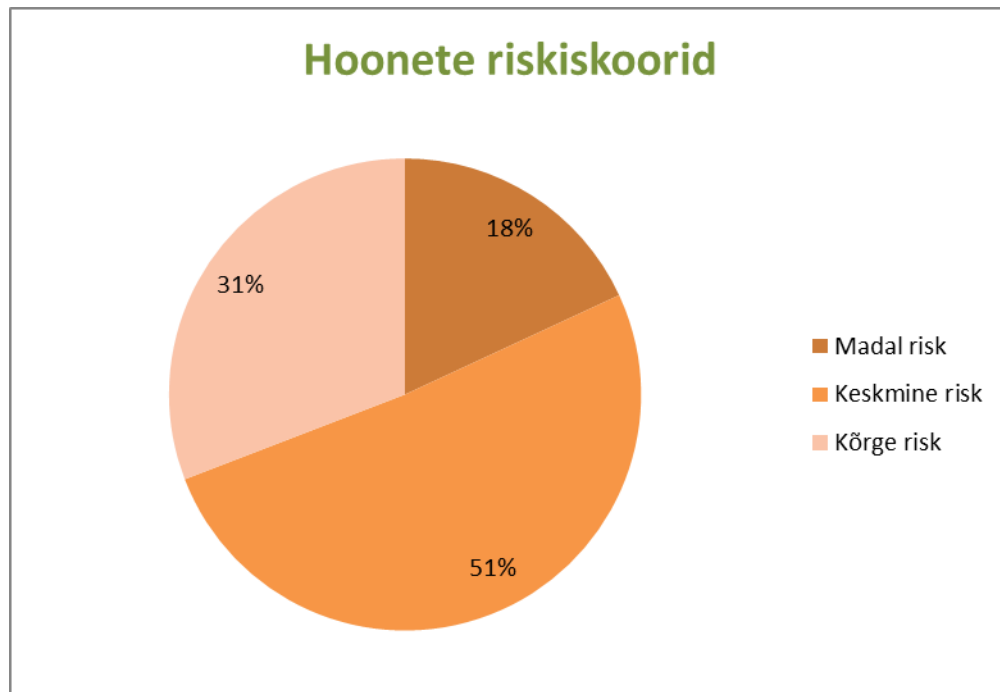
Nagu tabelist näha, ei saa tulekahjusid Eesti haiglates ja hooldekodudes pidada sagedasteks. Samuti pole inimesed sündmustes kannatada saanud. Kui võtta tuleohutuse mõõdupuuks statistika, võib olukorda pidada pigem heaks.

Lisaks võib tuleohutust hinnata ka etalonide järgi, kus ohutuse indikaatoriteks on kokkuleppelised suurused või näitajad (riskihinnang). Ehkki ka sellisel juhul puudub kindlus selles osas, kas ja milliste tagajärgedega tulekahjud tulevikus toimuvad, tugineb hinnang laiemalt omaks võetud arusaamale, milline on tuleohutu olukord (tihti põhinevad näitajad laiematel kogemustel sellest, millised tegevused või tegevusetus on ajalooliselt viinud või potentsiaalselt võivad viia tulekahjudeni).

Eesti-Šveitsi koostööprojekti tegevuste raames loodi riskihindamise metoodika, mille alusel hinnati 2012. ja 2013. aastal ööpäevaringset ravi- ja hooldusteenust osutavate Eesti haiglate ja hooldekodude tuleohutust.

Metoodika alusel hinnati riske kokku 282 hoones ehk kõigis teadaolevates ööpäevaringset teenust osutavates haiglates ja hooldekodudes.

Riskihindamise tulemusena jaotusid hooned järgnevalt:



Joonis 1. Hoonete riskiskoorid

Jooniselt on näha, et 51%-s hoonetes on tuleohutusala risk keskmine ning 18%-s madal. Kahjuks võib hoonetest peaaegu kolmandiku tuleohutusala olukorda hinnata halvaks ja nende puhul on kiire tegutsemine hädavajalik.

Kõrge riskiskoor peaks pälvima eeskätt haigla või hooldekodu enda tuleohutuse eest vastutavate inimeste tähelepanu. Mitte vähem olulisena peaks selliste asutustega tegelema jõulisemalt ka riiklik tuleohutusjärelvalve. Probleem ei ole seotud nende asutustega, kus kõrge riskiskoor tuleneb asutuse eripärast (lastehaiglad, psühhiaatriaiglad jne) või korralduslikust tuleohutusest, kuid oluliste tuleohutusnõuete mittetäitmisest tingitud kõrge riskiskoor võib viidata jõulisemale järelvalve-vajadusele. Tuleohutusjärelvalve rakendab instrumendina ettekirjutuste tegemist, ent tihti jääb kasutamata hulk võimalusi sanktsioonide näol. See tähendab resoluutsemaid sunnirahade väljamõistmisi, kuid ka asendustäitmiste rakendamist kohtades, kus sunniraha ei taga eesmärgi saavutamist.

Vaatamata metoodika pideva arendamise ja täiustamise vajadusele, millele juhtisid riskihindamise käigus tähelepanu eelkõige haiglate esindajad, on tänaseks saadud haiglate ja hooldekodude hoonete tuleohutuse kohta hinnang ühtsete kriteeriumite alusel. Edasistes analüüsidest võib seda kasutada metoodika täpsustamise lähtekohana.

Siiski on projekti käigus kerkinud mitmel korral probleem, millele on valdavalt juhtinud tähelepanu haiglate esindajad – nimelt ei ole korrektne ning tihti ka võimalik käsitleda haiglate ja hooldekodude tuleohutust samadel alustel. Haiglate ja hooldekodude vahele võrdusmärgi tõmbamine põhjendusel, et neis mõlemas on liikumisraskustega inimesed, tähendab vale eelduse kasutamist. Hooldekodusid, pidades eelkõige silmas

üldhooldekodusid, saab teatud mõõndustega võrdsustada majutusasutustega, kuid mitte haiglatega. Haiglal on mitmeid eripärasid ja selle tuleohutuse käsitlemist mõjutavad mitmed tegurid, mis hooldekodude puhul puuduvad – alates peamisest faktist, et haiglad ravivad ja raviteenust ei ole võimalik tulekahju korral katkestada. Lisanduvad erinevad ravimisega seotud teenused, protsessid ja seadmed – operatsioonid, intensiivravi, erakorralise meditsiini osakond, hinnaline aparatuur, seadmed ja ruumid, mis kujutavad eriohtusid jne.

Tuleohutuse käsitlemine samadel alustel võib viia moonutatud või halvemal juhul valede tulemusteni. Seetõttu peaksid arengustrateegia edasised tegevused olema suunatud muuhulgas selliste eripärade põhjalikule analüüsile – seda kõike strateegia aluseks oleva tuleohutuse mõiste kontekstis ja tuleohutuse parima kontseptsiooni väljatöötamise eesmärgil.

2.2 Probleemid tuleohutuse tagamisel

Tuleohutusnõuete täitmisel esineb haiglate ja hooldekodude puhul mitmeid probleeme, mis toodi välja riskihindamiste käigus või mis kerkisid esile haiglatele ja hooldekodudele koolitusmaterjalide koostamisel.

Haiglatel ja hooldekodudel on kohustus oma inimesi koolitada ning korraldada vähemalt kord aastas evakuaatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppus. Probleemina toodi välja, et praegu puuduvad ühtsetel alustel koostatud koolitusmaterjalid, mille järgi saaksid asutused ennast ise koolitada. Väljast koolitust sisse tellida on aga paljude väiksemate hooldekodude puhul kulukas. Kontrollitud ja sisult pädevad õppematerjalid võimaldaksid aga viia läbi sisekoolitusi ning samuti suureneks tõenäosus, et neid materjale loetakse ka koolituste vahel.

Vastavad koolitusmaterjalid on juba koostatud Eesti-Šveitsi koostööprojekti tegevuste raames ning need loodetakse teha sihtgruppidele kättesaadavaks 2013. aasta jooksul.

Suurte haiglate puhul aga lisanduvad mitmed muudki tegurid. Peamine neist seondub haigla tegevuse eripäraga – inimesi ei ole võimalik koolitada tööajast, sest ravitegevus ei saa katkeda. Lisaks on koolitatavaid nii palju ja töökorraldus sedavõrd keeruline (erinevad osakonnad, mitmed vahetused jne), et inimeste klassiruumi kokku kogumine on raskendatud. Lahendusena nähakse e-õppekeskkonna loomist, mis võimaldaks läbi viia vähemalt osaliselt (praktilist õppust selliselt läbi viia ei saa) veebipõhist õpet, millega hoitakse oluliselt kokku nii aega kui ka raha. Veebipõhise koolituse läbimist on lisaks lihtsam hallata ning selle kohta järelevalvele andmeid esitada. Keskkonna loomisel on oluline tagada selle järjepidev arendus.

Väärib rõhutamist, et e-õppekeskkond on loomisel ning Päästeameti eestvedamisel loodetakse see valmis saada juba 2014. aasta alguseks.

Personali koolitamisega seoses on Sisekaitseakadeemia toonud koolitusmaterjalide koostamise vajaduse analüüsis välja andmed, et tuleohutuskoolitus on meditsiinalast kutse- ja kõrgharidusõpet pakkuvates õppeasutustes kas minimaalne või puudub sootuks. See aga tähendab, et tulevane haigla või hooldekodu töötaja ei oma isegi baasteadmisi tuleohutusest – sellise töötaja koolitamine ja tuleohutushoiakute kujundamine on oluliselt keerulisem ning ka aeganõudvam. Probleemi aitaks lahendada tuleohutusõppe integreerimine õppeasutuste õppekavadesse.

Asutuse tulekahju korral tegutsemise plaanide koostamisel ning õppuste läbiviimisel on projekti tegevuste käigus (peamiselt riskihindamine ja koolitusmaterjalide koostamine) märgitud, et need tegevused vajaksid rohkem käsitlemist.

Probleemiks on tihti tulekahju korral tegutsemise plaanide läbimõtlematus ja mis veelgi olulisem – puuduvad teadmised, millised on erinevad võimalused nende koostamiseks. Plaanide puudustest saadakse tihti teada alles siis, kui järelevalve tuleb tuleohutusülevaatus tegema. Lisaks on järelevalvel tihti piirkonniti erinevad soovid, milline peaks tulekahju korral tegutsemise plaan sisuliselt ja vormiliselt olema. Sama problemaatika puudutab evakuatsiooniõppusi – puuduvad teadmised erinevatest võimalustest ja õppuse liikidest, samuti sellest, kuidas korraldada evakuatsiooniõppus nii, et sellel oleks maksimaalne kasutegur. Kindlasti saaksid aidata tuleohutuse järelevalveinspektorid, kellel on vajalikud teadmised vastava nõu andmiseks. Liiatigi annavad tihti just nemad järelevalve raames hinnangu nii plaani kui õppuse kohta. Osaliselt lahendavad probleemi projekti tegevuste raames koostatud õppematerjalid.

Haiglate ning väiksemate hooldekodude tuleohutusnõuete puuduliku täitmise taga on valdava ja terava probleemina väidetav ebapiisav rahastus. Lisaks suutmatusele saavutada nõuetega kehtestatud tuleohutustase puudub nõutava taseme saavutamise korral rahaline võimekus seda hoida – paigaldiste hooldused, personali koolitamisid jne.

Hooldekodude rahastamine toimub valdavalt kolme kanali kaudu: 1) teenuse eest tasub hooldusalune või tema lähedased; 2) teenuse eest tasub kohalik omavalitsus – summad sõltuvad omavalitsuse võimalustest ja prioriteetidest; 3) teenuse eest tasub riik – enamasti erihooldekodude puhul. Tasutavatest summadest katab hooldekodu kõik kulud, sh tuleohutusnõuete täitmiseiga seotud kulud.

Projekti tegevuste raames ei ole hooldekodude rahastamisprobleemi tuleohutusnõuete täitmise kontekstis teravalt esile tõstetud. Suurt rolli mängib siin tõenäoliselt fakt, et hooldekodud on oma tegevuses ja rahastamismudelid iseseisvamad.

Haiglate puhul toimub aga rahastamine teistsuguse mudeli alusel. Haigekassa selgituse põhjal tasub Haigekassa tervishoiuteenuste osutajatele osutatud tervishoiuteenuste eest piirhindade alusel, millesse on vastavalt ravikindlustuse seadusele arvestatud kõik tervishoiuteenuse osutamiseks vajalikud kulud, välja arvatud kulutused teadustegevusele ning õpilaste ja üliõpilaste koolitamisele. Ühtlasi on Haigekassa hinnangul arvestatud piirhindadesse tuleohutusnõuete täitmiseks vajalikud vahendid. Juhul, kui tervishoiuteenuste osutajate hinnangul vajalikud vahendid puuduvad, on neil võimalik esitada taotlus piirhindades vajaliku ressursi maksumuse muutmiseks. Seda võimalust on teenuse osutajad Haigekassa väitel ka kasutanud ja tuginedes 2012. aasta andmete analüüsile, väidab Haigekassa, et piirhindade kaudu on ruumide amortisatsiooniga seotud vajalikud kulutused kaetud.

Töögrupi kohtumisel Haigekassa esindajatega selgitasid viimased piirhindade ning nende kaudu tervishoiuteenuste rahastamise sisu. Selgituste kohaselt on rahastamismudeli jaoks töötatud välja meetodika, mis peaks arvestama kõiki kulutusi ja sisaldama ka tuleohutuse tagamiseks vajalikku kulukomponenti. Selle jutuga ei nõustunud aga Haiglate Liidu esindajad, kelle väitel reaalsuses seda raha ei ole.

Sotsiaalministeeriumi, töögrupi liikmete ning Haigekassa esindajatega peetud läbirääkimiste käigus tõdeti, et haiglate rahastamise küsimust ei ole loodud töögrupi pädevuse raames võimalik süsteemselt lahendada. Rahastamismudeli aluseks oleva meetodika ümbervaatus on keeruline ja aeganõudev protsess ning pealegi on haiglate võimaliku suureneva rahavajaduse katmine otsus, mis eeldab poliitilist heakskiitu. Samas leiti, et just Päästeametil ja Siseministeeriumil on need hoovad ja jõud, millega toetada haiglate taotlusi rahastamise tagamiseks – pädevus probleemi teadvustamiseks, võimalus aidata kaasa probleemide kaardistamisel jne. Seepärast otsustati teha ettepanek lahendada küsimus arengustrateegia ühe jätkutegevusena.

2.3 Riiklik tuleohutusjärelvalve

Õigusaktidega (eelkõige tuleohutuse seadus ja selle rakendusaktid ning Vabariigi Valitsuse määrus „Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded“) on haiglatele ja hooldekodudele pandud kohustus täita tuleohutusnõudeid, et tagada inimeste turvalisus.

Riikliku tuleohutusjärelvalve ülesandeks on haldusmenetluse raames kontrollida nendest nõuetest kinnipidamist, rakendades mittetäitmise korral vajadusel riiklikku sundi.

Tuleohutuse järelvalveametnikud vastavad kutsenõuetele ning nad on enamasti koolitatud tuleohutusspetsialistid. Samas ei ole kunagi toimunud nende erikoolitust, mis lubaks neil näha oma töös laiemat pilti ning mõista haiglate ja hooldekodude toimimise eripärasid. Selle tulemuseks on nimetatud asutuste hinnangul tihti olukord, kus ametnik nõuab tuleohutusnõuete täitmist vaid normide põhjal, suutmata panna neid norme vastavasse konteksti või neid selles tõlgendada. Sellise lähenemise korral on oht, et jäetakse arvestamata tegelikud riskid (mis on seotud hoones toimuvate tegevuste, tuleohutusnõuete sobivusega jne) ning ka kõigi kehtivate tuleohutusnõuete täitmisel vajalikku tuleohutust siiski ei saavutata või kulutatakse ressursse meetmetele, mis on nõutud, kuid antud tegevuskeskkonnas ebamõistlikud.

Ametnik peab lähtuma etteantud õigusruumist ega saa ja tohigi normides sätestatust mööda minna või neid ignoreerida, kuid normide parimaks rakendamiseks peab tal olema oskusi, teadmisi ja kogemusi, mis lubavad kehtivaid nõudeid tõlgendada eesmärgipäraselt ja õiguse olulist põhimõtet – õiglust – järgides. Seda ennekõike diskretsiooni rakendamisel.

Hoolimata riikliku tuleohutusjärelvalve tegevusest, on meil praegu endiselt märkimisväärne hulk asutusi, milles tuleohutusnõuded on puudulikult täidetud, vaatamata sellele, et valdavalt samad tuleohutusnõuded on kehtinud juba aastaid. Mõistagi lasub tuleohutusnõuete täitmise vastutus hoone omanikul/valdajal, kuid sellises olukorras peaks järelvalve kasutama enam oma seadusest tulenevaid instrumente tuleohutu keskkonna saavutamiseks – näiteks suuremad sunnirahad, nende jõulisem väljamõistmine, harva rakendatava asendustäitmise kasutamine jne.

2.4 Riiklikud projektid

2006. aasta veebruaris sõlmisid Euroopa Komisjon ja Šveitsi valitsus kokkuleppe koostööprogrammi loomiseks, millega Šveitsi riik toetab 2004. aastal Euroopa Liiduga liitunud uute liikmesriikide konvergentsiprogressi. Šveitsi koostööprogrammi ettevalmistused algasid Eestis 2007. a jaanuaris. Koostööprogrammi raamkokkulepe allkirjastati 20. detsembril 2007. a Bernis.

Üheks Eesti-Šveitsi koostööprogrammist rahastatavaks projektiks on „Looduskatastroofide ärahoidmine ja ohjamine – tuleohutuse suurendamine Eesti ööpäevaringses kasutuses olevates ravi- ja hoolekandeesutustes“. Projekti elluviijaks on Päästeamet, elluviimise eest vastutav ministerium on Siseministerium. Projekti viiakse ellu ajavahemikul 15.11.2010–31.08.2014.

Käesolev projekt sekkub Eesti haiglate ning üld- ja erihooldekodude tuleohutusalasestesse probleemidesse olemasoleva situatsiooni paremuse poole suunamiseks. Projekti üldeesmärk on tõsta Eesti haiglate ja hooldekodude tuleohutust, vähendada ohtu haiglate ja hooldekodude töötajate, klientide ja külastajate elule ja tervisele ning vähendada varalise kahju tekkimise tõenäosust.

Projekti raames viiakse ellu järgmised tegevused:

1. Haiglate ja hooldekodude eripärade kaardistamine ja riskihindamise metoodika väljatöötamine
2. Ehitusnõuete analüüs vastavalt haiglate ja hooldekodude eripäradele
3. Koolitussüsteemi väljatöötamine haiglate ja hooldekodude personalile ning klientidele
4. Tuleohutusalase koolitussüsteemi elluviimiseks koolitusmaterjalide koostamine
5. Juhendi koostamine tuleohutuspaigaldiste ja -vahendite rakendamiseks haiglates ja hooldekodudes
6. Riskihindamise läbiviimine tuleohutuslaste prioriteetide rakendamiseks haiglates ja hooldekodudes
7. Praktilise väljaõppe juhendmaterjali koostamine
8. Muudatusettepanekute ja täienduste tegemine seadustesse ja strateegiasse
9. Ekspertide koolitamine
10. Haiglatele ja hooldekodudele evakuatsioonivahendite soetamine

Sisuliselt on tegemist programmiga, kus Päästeamet, kelle tegelikuks ülesandeks on riikliku tuleohutusjärelvalve menetluse raames tagada (vajadusel sunniga) tuleohutusnõuete täitmine, on asunud nn pehmete vahendite abil toetama haiglate ja hooldekodude tuleohustaseme tõstmist. Tegelik tuleohutusnõuete täitmise vastutus lasub aga endiselt haiglatel ja hooldekodudel.

Selle projekti tegevuste üheks tulemiks on ka käesolev arengustrateegia, mille eesmärk on sätestada jätkutegevused sihiga tagada erinevate meetmete kaudu haiglate ja hooldekodude tuleohustuse tõstmisega seotud tegevuste järjepidevus.

2.5 Koostöö

Eestis tegutseb Sotsiaalministeeriumi andmetel kokku 60 haiglat ning ligikaudu 140 hooldekodu, mis osutavad teenust tuhandetele inimestele. Nendes valitsev tuleohustusalane olukord mõjutab seega väga suurt hulka inimesi.

Haiglate ja hooldekodude tuleohustalased küsimused muudab mõlema puhul spetsiifiliseks nendes viibivate inimeste võimekus iseseisvalt liikuda. Haiglate puhul aga lisandub veel rida tegureid, mistõttu ei saa neid käsitleda tavapäraselt. Näiteks tehnilise poole pealt määravad palju keeruline arhitektuur ja logistika, erinevad hinnalised või ohtlikud (tulekahju ajal nii personalile kui päästjatele) meditsiinilised aparaadid. Tegevuslikku külge määrab asjaolu, et patsiendid on haiglas seetõttu, et nende elu või tervist ohustavad erinevad tegurid, mis ei kao ka tulekahju tingimustes jne.

Kõige olulisem on rõhutada haiglate puhul fakti, et haiglatel ei ole enamasti, hoolimata mis tahes täiendavast ohust, võimalik põhitegevust – ravimist – katkestada. Samuti on oluline mõista, et tulekahju on vaid üks mitmest haigla toimepidevust (raviteenuse osutamist) ohustavast faktorist.

Selle probleemistiku professionaalseks lahendamiseks on vaja integreerida tuleohustusspetsialistide tuleohustalased teadmised haigla spetsialistide haiglaspetsiifiliste teadmistega. Seda on võimalik saavutada ainult aktiivse koostöö ja kaasamisega. On loomulik, et erinevad spetsialistid näevad olukorda läbi oma valdkonna prisma, kuid tegeliku ohustuse tõstmiseks on vaja erinevad vaated integreerida.

Tuleb tõdeda, et siiani ei ole toimunud märkimisväärset tulemust andvat koostööd haiglate ja hooldekodude ning Päästeameti vahel. Koostöö on aga möödapääsmatu, et mõlemad pooled mõistaksid paremini situatsiooni ja keskkonda, milles nad ise tegutsevad ja milles tegutseb nende partner. Just partnerlus on võtmeteguriks, kuid

siiani on valdavalt lähtunud kontrollija ja täitja positsioonidest. See tähendab, et koostöö on toimunud vaid riikliku järelevalve raames.

Riiklik tuleohutusjärelevalve on vajalik ja möödapääsmatu. Selle üle arutlemine on tarbetu. Oluline on aga küsimus riikliku tuleohutusjärelevalve teostaja teadmistest ja kogemustest, mis annavad võime valvata haiglate ja hooldekodude tuleohutuse järele teadlikumalt, tehes oma otsused läbimõeldumalt ja kaalutlused motiveeritumalt, võttes arvesse kõiki aspekte. See teadmine saab aga tulla vaid süsteemsest haiglate ja hooldekodudega tehtavast koostööst, kus harimine toimub mõlemapoolselt ning tuleohutuslaseid põhimõttelisi probleeme käsitletakse alalistes töögruppides.

Lisaks riiklikule järelevalvele puudub koostöövajadus ka päästetöid tegevaid struktuure ja isikuid, kes eelkõige haiglate hinnangul ei ole tihti reaalseste sündmuste ja õppuste käigus võimelised hindama adekvaatselt keskkonda, milles päästetööd toimuvad. Neil puudub hea ülevaade, milline on haigla töökorraldus (ei saa inimesi õue käsutada, kui nad on aparaatidega ühendatud), millised on ohud (päästjaid ohustavad seadmed-aparaadid) jne. Samuti puudub haiglal/hooldekodul ülevaade, millised on pääste strateegiad, kui nad tulevad päästetöid tegema – see teadmine aga on vajalik tulemusliku ja haiglate eripära arvestava päästetöö tagamiseks. See tähendab, et koostöö peab toimuma lisaks haiglate ja hooldekodude harimisele ka päästjate harimisena. Seda saab hästi teha vaid vastavate asutuste esindajaid kaasates.

Koostöövajadus on selgelt ja teravalt välja tulnud Eesti-Šveitsi koostööprojekti siiani läbi viidud tegevuste käigus, mille raames on tegevuste elluviijad suhelnud kõigi osapooltega ning vahetult kogunud koostöö vajalikkust ja vajadust selle tugevdamise järele.

Koostöö ühe tegevusena soovitakse Päästeametilt saada analüüsitud infot toimunud tulekahjude ja päästesündmuste kohta nii Eesti kui välismaistes haiglates ja hooldekodudes. Selline analüüs võimaldaks parema, riski- ja sündmustepõhise tuleohutuskorralduse loomist ning vajadusel teiste kogemustele tuginevat tuleohutuse ümberhindamist.

3. PROBLEEMID

Hetkeolukorra analüüs andis ülevaate haiglate ja hooldekodude tuleohutuse käsitlemise praegusest seisust ja kirjeldas probleeme. Järgnevalt esitatakse parema ülevaate huvides veel kord kokkuvõtlikuna probleemid (põhjalikum käsitus hetkeolukorra analüüsis), mida püütakse strateegia tegevustega lahendada:

1. Puudub haiglate ja hooldekodude tuleohutust mõjutavate tegurite põhjalik analüüs – analüüs peaks käsitlema haiglate ja hooldekodude eripärasid eraldi.
2. Puudub analüüs, milline peaks olema haiglate ja hooldekodude tuleohutusala kontseptsioon ja mõiste „tuleohutus“ käsitlemine – analüüs peab sealjuures käsitlema haiglate ja hooldekodude tuleohutuskontseptsiooni eraldi.
3. Puuduvad ühtsetel alustel koostatud õppematerjalid haiglate ja hooldekodude personali koolitamiseks.
4. Personali koolitamine suurtes haiglates on keeruline – osaliselt lahendaks probleemi e-õppekeskkonna loomine.
5. Päästeameti ning haiglate ja hooldekodude koostöö on siiani piirdunud peamiselt tuleohutusjärelevalvega. Selline koostöö ei võimalda tuleohutusala teemasid käsitleda laiemalt ja kontseptuaalselt, kuid just sellise koostöö järele on vajadus, arvestades nii nende inimeste hulka, keda see puudutab (haiged, hooldusalused), kui ka haiglate ja hooldekodude eripärasid. On vajadus luua alaline koostöögrupp.
6. Haiglad ja hooldekodud vajavad neid puudutavates küsimustes rohkem tagasisidet ja infot, mida tuleks edastada vahetult ning korraga suurele auditooriumile. Vajadus on teabepäevade ja/või konverentside järele.
7. Haiglatele ja hooldekodudele väljatöötatud riskihindamise meetodika tuleb teha kõigile osapooltele kättesaadavaks – see aitaks ühelt poolt kaasa riskide hindamisele, teisalt annab see võimaluse meetodika osas ettepanekute esitamiseks ja meetodika arendamiseks.
8. Riikliku tuleohutusjärelevalve inspektoritel ei ole täielikku ülevaadet haiglate ja hooldekodude tuleohutuse käsitlemise seisukohalt olulistest teguritest. Seetõttu võib kannatada järelevalve kvaliteet, sest enne ettekirjutuste tegemist ei ole võimalik kaaluda kõiki olulisi aspekte.
9. Päästemeeskondi, mis on kohustatud reageerima haiglate ja hooldekodude tulekahjudele, ei ole süsteemselt koolitatud haiglate ja hooldekodude eripärade osas, millel on päästetööde läbiviimisel suur tähtsus. Sellisesse pääste väljaõppesse peaks olema kaasatud haiglate ja hooldekodude esindajad.
10. Eesti ööpäevaringset teenust osutavatest haiglatest ja hooldekodudest on 31% kõrge tuleohuriskiga. Selle probleemiga tuleb tegeleda komplekselt – ühelt poolt vajab ülevaatamist riikliku sunni rakendamine. Teisalt tuleb haiglatel ja hooldekodudel endal panustada rohkem tuleohutusnõuete täitmisse, mida aga sageli takistab alarahastus.
11. Haiglate esindajate väitel ei ole haiglate rahastus piisav selleks, et tagada õigusaktides sätestatud tuleohutusnõuete täitmine, rääkimata tuleohutusaseme hoidmisest või lisategevustest tuleohutuse tõstmiseks. Probleemi lahendamine peab keskenduma praeguse rahastamissüsteemi ümbervaatamisele ja vastavate muudatusettepanekute tegemisele.
12. Haiglatel ja hooldekodudel puudub info Eesti ja välismaiste analüüsitud tulekahjude kohta, mis võimaldaks hinnata ümber riske ja õppida teiste kogemustest/vigadest.

4. STRATEEGIA EESMÄRGID JA TEGEVUSED

Strateegia tegevused tulenevad hetkeolukorra analüüsist ning selle alusel väljatoodud probleemidest. Tegevused on esitatud parema ülevaate tagamiseks tabelina, kus on toodud tegevuste rakendamise olulised parameetrid:

Eesmärk – saavutustase, seisund, kuhu tahame jõuda

Tegevused – milliste tegevuste abil me eesmärgi saavutamisele liigume

Tulemus/mõõdik – näitaja, mille kaudu „mõõdame“ püstitatud eesmärgi saavutatust

Tähtaeg – mis hetkeks me plaanitud eesmärgi soovime saavutada

Täitja – tegevuste elluviimise eest vastutaja

Kaasatavad – tegevuste elluviimise kaasatavad asutused ja isikud

Eesmärkide juures on välja toodud esialgsed tegevused ja mõõdikud, mis näitavad soovitud suunda ja loodetavat saavutustaset. Strateegia koostamise käigus jõudis töögrupp järeldusele, et tegevused ja mõõdikud võivad aja jooksul muutuda sõltuvalt keskkonna (poliitiline, majanduslik jne) muutumisest või võimalustest (raha ja inimressurss).

Töögrupp leidis, et tegevused ja mõõdikud tuleb perioodiliselt üle vaadata ning neid vajadusel muuta. See ülesanne jääb sama strateegia ühe jätkutegevusena loodava töögrupi ülesandeks.

Eesmärk	Tegevused	Tulemus	Tähtaeg	Täitja	Kaasatavad
Tervishoiu- ja hoolekandeesutuste ning Päästeameti vaheline koostöö on paranenud.	1. Moodustatakse tervishoiu- ja hoolekandeesutuste, Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ja Päästeameti esindajatest koosnev alaline töögrupp, mille eesmärgiks on tuleohutusosalastele küsimustele lahenduste pakkumine ja koosöö suurendamine tervishoiu- ja hoolekandeesutustega.	Töögrupp on moodustatud. Kõiki töögrupi osapooli on kaasatud kõikidesse aruteludesse ja otsustamise protsessidesse nende tekkimisel. Haiglaid/hooldekodusid puudutavad tuleohutusosalased teemad ja otsused on läbi arutatud töögrupis või küsitud nende kohta kirjalik hinnang ühekuulise vastamisajaga.	2014	Päästeamet	Haiglad ja hooldekodud, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium
	2. Koos Päästeameti päästkeskuste esindajatega korraldatakse iga keskuse tööpiirkonnas haiglale ja hooldekodule igal aastal vähemalt 1 tuleohutusosalane ühine infopäev või konverents.	Haiglale Liit ja haiglad ning hooldekodud on kaasatud konverentsile ettekannetega.	Alates 2015		
	3. Päästeamet koostab ning edastab haiglale ja hooldekodule haiglates ja hooldekodudes aset leidnud tulekahjude kokkuvõtted koos päästesündmuse analüüsidega (kaasatud ressursid, reageerinud asutused, sündmuse ja päästetööde käigu kirjeldus jne). Võimalusel lisatakse ka rahvusvahelisel tasandil aset leidnud sündmused.	Haiglad ja hooldekodud on hästi informeeritud sündmusepõhistest riskidest. Juba aset leidnud sündmuste analüüsile tuginedes on võimalik riskide ümberhindamine.	Alates 2015		
	4. Töötatakse välja põhimõtted haigla ja hooldekodu päästesündmuse lahendamiseks (operatiivkaardid, strateegiad jm oluline).	On välja töötatud ühtsed ja osapoolte vahel kooskõlastatud põhimõtted päästesündmuste lahendamiseks haiglas.	2018		

Eesmärk	Tegevused	Tulemus	Tähtaeg	Täitja	Kaasatavad
Päästeamet on teadlik haiglate ja hooldekodude tuleohutusosalastest eripäradest.	1. Koostatakse haiglate ja hooldekodude tuleohutust mõjutavate tegurite (riskide ja ohtude) analüüs.	Töögrupp on kiitnud heaks haiglate ja hooldekodude tuleohutust mõjutavate tegurite analüüsi.	2017	Päästeamet	Haiglad ja hooldekodud, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Haigekassa, eksperdid
	2. Haiglate ja hooldekodude tuleohutust mõjutavate tegurite (riskide ja ohtude) analüüsi aluseks võttes koostatakse haiglate ja hooldekodude tuleohutuse kontseptsiooni analüüs eesmärgiga anda hinnang, kas tänane õiguslik regulatsioon on optimaalseim või tuleks tuleohutust haiglates ja hooldekodudes käsitleda praegusest lähenemisest erinevalt.	Töögrupp on kiitnud heaks haiglate ja hooldekodude tuleohutuse kontseptsiooni analüüsi.	2018		
	3. Tehakse erikoolitused riiklikele päästekomandodele päästetöödeks haiglates ja hooldekodudes.	Päästekomandod on läbinud erikoolituse tegutsemiseks haiglates ja hooldekodudes. Haiglate Liit ja hooldekodud on kaasatud päästekomandode erikoolituse väljatöötamise ning selle läbiviimisse.	2019		
	4. Haiglate Liit valmistab ette ja korraldab järelevalveametnikele koolituse haiglate tuleohutusosalastest eripäradest.	Järelevalveametnikud on läbinud Haiglate Liidu koolituse haiglate tuleohutusosalastest eripäradest.	tähtaja määrab moodustatav töögrupp		
Haiglate ja hooldekodude ehituslik ja korralduslik	1. Kaardistatakse iga haigla ja hooldekodu tuleohutusosalased probleemid ja nõuete täitmiseks vajalik ressurs.	On kaardistatud haiglate ja hooldekodude tuleohutusosalased probleemid ja tuleohutuse tagamiseks vajalik ressurs. Töögrupp on kiitnud	2017	Päästeamet	Haiglad ja hooldekodud, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium,

Eesmärk	Tegevused	Tulemus	Tähtaeg	Täitja	Kaasatavad
keskkond on tuleohutu.	<p>2. Kaardistatakse iga haigla ja hooldekodu evakuatsioonivahendite vajadus tulenevalt haigete ja hooldusaluste liikumisvõimest evakuatsioonil ja hoone ehituslikest eripäradest.</p> <p>3. Toetatakse haiglate ja hooldekodude läbirääkimisi erinevate ametiasutuste ja ministriumitega tuleohutusnõuete täitmiseks vajaliku rahastuse tagamiseks.</p>	<p>heaks kaardistuse läbiviimise meetodika ja kaardistuse tulemused.</p> <p>Haiglate Liidu ja hooldekodude esindaja kaasamisel on kaardistatud haiglate ja hooldekodude evakuatsioonivahendite vajadus, mille on kooskõlastanud töögrupp.</p> <p>Töögrupis on läbi arutatud kõik rahaküsimuste lahendamise tegevused ja ettepanekud. Töögrupi ettepanekud on esitatud pädevatele asutustele.</p>	<p>2017</p> <p>2018</p>		Haigekassa
Haiglate ja hooldekodude töötajate tuleohutuslane teadlikkus on suurenenud.	<p>1. Haiglate ja hooldekodude töötajatele tehakse kättesaadavaks tuleohutuslased koolitusmaterjalid.</p> <p>2. Haiglatele ja hooldekodudele luuakse tuleohutuslaseks koolituseks e-õppekeskkond, mis tehakse kõigile osapooltele kättesaadavaks ning tagatakse selle juurutamine.</p> <p>3. Haiglatele ja hooldekodudele luuakse ligipääs riskihindamise meetodikale keskkonnas www.riskihindamine.ee . Koostöös haiglate ja hooldekodudega tagatakse riskihindamise meetodika vajalik juurutamine ja arendamine.</p>	<p>Koolitusmaterjalid on valmis ja need on haiglatele ja hooldekodudele kättesaadavaks tehtud.</p> <p>E-õppekeskkond on valmis ning haiglatele ja hooldekodudele on tagatud juurdepääs.</p> <p>Haiglatel ja hooldekodudel on ligipääs riskihindamise meetodikale keskkonnas www.riskihindamine.ee</p> <p>Riskihindamise meetodika kasutajatele on tagatud tugi tekkivatele küsimustele vastamiseks ning meetodika arendamiseks</p>	<p>2014</p> <p>2014</p> <p>2014</p> <p>2014-2020</p>	Päästeamet	Haiglad ja hooldekodud, Sotsiaalministeerium

Eesmärk	Tegevused	Tulemus	Tähtaeg	Täitja	Kaasatavad
		Kõik meetodika osas laekuvad ettepanekud on läbi analüüsitud ning põhjendatuse korral tagatud meetodika vastav muutmine/arendamine	2017		
Haiglate ja hooldekodude tuleohutusnõuete täitmine on paranenud.	1. Riiklik tuleohutusjärelvalve keskendub senisest enam haiglate ja hooldekodude tuleohutusnõuete kontrollimisele eesmärgiga vähendada nende asutuste hulka, mille riskihindamise skoor riskihindamise meetodika (www.riskihindamine.ee) alusel oli negatiivne (kõrge risk).	Haiglatele ja hooldekodudele, mis vaatamata korduvatele ettekirjutustele ei ole asunud tuleohutusnõudeid täitma, on senisest jõulisemalt rakendatud sunniraha ja asendustäitmist.	2016	Päästeamet	Haiglate Liit, Haiglad ja hooldekodud
	2. Koostatakse analüüs võimalikule õigusakti täiendusettepanekule, mille järgi haiglate ja hooldekodude tegevusloa saamine seatakse sõltuvusse tuleohutusnõuete täitmisest (sarnaselt majutusettevõtetega).	On koostatud põhjalik mõjude analüüs õigusnormi rakendamise ettepanekule, mille sisuks on haiglate ja hooldekodude tegevusloa sõltuvusse seadmine tuleohutusnõuete täitmisest. Analüüsi tulemusi aluseks võttes tehakse vastav õigusakti täiendusettepanek või jäetakse ettepanek tegemata.	2018		
Tuleohutusõpe on integreeritud meditsiinilise kutse- ja kõrghariduse õppekavadesse	1. Alustatakse läbirääkimisi Kutsekoja, SA Innove ning õppeasutustega, et tuleohutusõpe integreerida meditsiinilist kutse- ja kõrgharidust pakkuvate õppeasutuste õppekavadesse.	On alustatud läbirääkimisi Kutsekoja, SA Innove ja õppeasutustega ning tehtud ettepanek integreerida tuleohutusõpe meditsiinilist kutse- ja kõrgharidust pakkuvate õppeasutuste õppekavadesse.	2015	Päästeamet	Haiglad ja hooldekodud, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Kutsekoda, SA Innove, õppeasutused