



16.9.2020

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntö VN/8871/2019

KESKI-SUOMEN PELASTUSLAITOKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA JA MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat pyytäneet pelastuslaitoksilta lausuntoa hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta sekä maakuntien perustamisesta.

Keski-Suomen pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä ja lausuu esitysluonnoksista seuraavasti:

Uudistuskokonaisuus

Sote-maakuntauudistus on Suomen mittakaavassa ehkä suurin hallinnonuudistus, joka muuttaisi suomalaista alueellista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Uudistuksessa tulisi käytännössä uusi hallintoporras ja uudet hallinnolliset rakenteet, jotka ovat rinnakkaisia nykyisille maakuntaliitoille. Uudistus vaikuttaa erittäin merkittävästi kuntiin sekä kunnalliseen itsehallintoon ja myös pelastustoimeen. Nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys poikkeaa jossain määrin aiempien hallituskausien esityksistä.

Maakuntien perustamisessa ja pelastustoimen siirtämisessä maakunnan vastuulle on kyse kokonaisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta. Muutoksella on monen tyyppisiä, vaikeasti mittavia ja ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. On epätodennäköistä, että uudistukselle asetetut tavoitteet esimerkiksi kustannusten kasvun hillinnästä tulevat toteutumaan.

Uudistusta on valmisteltu hyvin monivaiheisena prosessina ja siitä on ollut hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa. Erityisesti uudistuksen rahoitusmallista sekä erityisesti taloudellisista vaikutuksista kokonaiskuvan muodostaminen on edelleen lähes mahdotonta. Lisäksi uudistuksen valmistelut etenevät jo nyt sosiaali- ja terveystoimen toimialalla aivan eri tahtisesti kuin sisäministeriön vastuulla olevan pelastustoimialalla, jossa ei käytännössä ole juurikaan alueellista valmistelua tapahtunut.

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sote-maakuntien järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Rakenteellista uudistusta perustellaan erityisesti nykyjärjestelmän hajanaisuudella ja pirstaleisuudella sekä tarpeella vahvistaa valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä.



16.9.2020

Pelastustoimen osalta uudistuksen tavoitteena on kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti. Esi-tyksen erityisenä tavoitteena on valtion ohjauksen merkittävä vahvistaminen. Keski-Suomen pelastuslaitoksen toteaa valtion ohjauksen vahvistamisen pelastustoimen järjestämisessä olevan perusteltua. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan. Uudistus mahdollistaa myös nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Keski-Suomen pelastuslaitoksen mielestä pelastustoimen valtion rahoitus on kannatettavaa, mutta sisäministeriön substanssiohjaus on säädettävä tarkoituksenmukaiseksi pelastustoimen palveluiden näkökulmasta lähtöisin. Valmistellut säädökset ja säädösperustelut eivät täysin tätä tue. Paikallinen tuntemus pelastustoimen alueilla on ylivertaista sisäministeriöön verrattuna, mikä on mahdollistanut ruohonjuuritason pelastustoimen substanssiosaamisen ja paikallisen taloussuunnittelun tehokkaan ja tuottavan yhdistämisen. Tätä ei ole varaa menettää ylimitoitetulla valtion ohjauksella.

Nyt esitetty pelastustoimen kehittäminen ei sinänsä välttämättä edellytä uudistuksen tekemistä, vaan lisäresursseja kehittämistyöhön. Valtakunnallinen kehittäminen on, pelastuslaitosrakenteen ollessa jo nyt pääosin maakuntapohjainen, mahdollista nykylainsäädännönkin nojalla. Jatkokehittäminen edellyttää, että pelastustoimen rahoitus on riittävä. Nykytason mukainen pelastustoimen rahoitus ei tule riittämään jatkossa riippumatta siitä, tehdäänkö esitettyä maakunta-uudistusta. Ilman lisärahoitusta esitetty uudistus jopa heikentää pelastustoimen palveluja, koska ohjaus- ja valvontamekanismi olisi jatkossa nykyistä raskeampi. Keski-Suomen pelastuslaitos haluaa korostaa, että pelastustoimessa on ilman esitettyä uudistustakin merkittäviä rahoituksen korotuspaineita, joihin muun muassa palvelutasosäädöksistä ja niiden velvoittavuudesta, työaika- ja sääntöjen mahdollisista uusista tulkinnoista, ICT-kustannusten noususta, paloasemahankkeista ja niihin viime vuosien aikana kertyneestä investointivelasta.

Pelastustoimen rahoituslaskelma muodostuu ns. perusosuudesta (€/asukas) ja sen kertoimesta, joka määritetään maakunnan asukasmäärän, asukastiheyden ja maakunnan pelastustoimen riskikertoimen perusteella. Suoraan väestömäärään perustuva rahoitusosuus on selkeä, yksiselitteinen ja sopiva yhdeksi parametriksi rahoitusosuutta määritettäessä.

Esi-tytety rahoituskriteeristö, jossa säädöstasolle on määritetty riskitasoihin liittyviä rahoitusperusteita, on omiaan kaventamaan mahdollisuuksia alueellisten ja paikallisten riskiperusteiden sekä palvelutarpeiden huomioimiselle. Samalla esitys synnyttää merkittävän jännitteen alueellisen palvelutarpeen ja paikallisten riskien sekä valtion ohjauselementtien välille. Pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuden parantaminen ja yhteiskunnallisen hyödyn kasvattaminen perustuvat riskien tunnistamiseen ja riskiperusteiden valittuihin toimenpiteisiin.



16.9.2020

Palveluja mitoitettavien riskipiirteiden rajaaminen rahoituksen osalta vain asetusluonnoksessa olevan listauksen mukaisesti merkitsisi tosiasiallisesti pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuden kannalta aivan keskeisen riskiperusteisuuden heikkenemistä. Pelastustoimelle suunniteltujen riskikertoimien euromääräisiä vaikutuksia ei ole läpilaskettu, eivätkä esitetyt rahoituskertoimet eivät perustu ajantasaiseen tutkimustietoon. Riskikertoimet eivät myöskään korreloi sen kanssa, kuinka pelastustoimen kustannukset muodostuvat. Valtion ohjaus ei saa vähentää tietoperusteisuutta pelastustoimen palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Keski-Suomen pelastuslaitos toteaa uudistuksessa olevan erittäin tärkeää, että pelastustoimen paikallistasolle, maakuntaan, jää riittävästi tosiasiallista toimivaltaa pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja että sitä toimivaltaa ei sitovasti tosiasiasa rajoiteta valtion lakiin kirjatulla strategisella ohjauksella ja rahoitusvallalla.

Suunnitellussa uudistuksessa on vaarana, että uusi hallinto ja raskaat ohjausmekanismit syövät resursseja varsinaiselta palvelutuotannolta, ellei näitä huomioida resursoinnissa ja etenkin pelastustoimen rahoituksessa. Esityksen mukainen pelastustoimen ohjausrakenne on varsin raskas ja siinä on myös päällekkäisyyksiä. Keski-Suomen pelastuslaitoksen näkemyksenä on, että ohjausrakennetta olisi syytä keventää ja yksinkertaistaa.

Yhtenä perusteluna uudistukselle on esitetty, että pelastuslaitokset voisivat jatkossakin tuottaa ensihoidon palveluja ja siten saataisiin pelastustoimen ja ensihoidon synergiahyödyt maksimoitua. Pelastustoimi tuottaa nykyisin valtaosan sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevista kiireellisistä ensihoitopalveluista. Pelastustoimen järjestämislain esitys tukee pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyötyjä. Lain tarkoituksena olisi synergiaetujen turvaamiseksi säilyttää pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivastepalveluita sen mukaan, kuin sote-maakunta päättää.

Esitys ei tosiasiallisesti turvaa pelastustoimelle ensihoitopalveluiden tuottamista. Esityksen mukaan harkinta ensihoitopalvelujen tuottajasta on sote-maakunnalla, vastaavasti kuten harkinta on tällä hetkellä sairaanhoitopiirillä. Ensihoidon tuottaminen pelastuslaitoksen toimesta on jatkossakin mahdollista, mutta esitys tulee todennäköisesti tuottamaan valtakunnallisesti hajanaisen järjestelmän.

Suunnitellun aikataulun mukaan uudistukseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaanpanolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset sote-maakuntien valmistelutoimielimet vastaisivat 1.7.2021 jälkeen sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes sote-maakuntavaltuusto on valittu ja sote-maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.



16.9.2020

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mit-tava muutosprosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua. Uudistuksella on myös moniulotteisia vaikutuksia ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen paljon epävarmuuksia ja riskejä. Keski-Suomen pelastuslaitos pitää esitettyä aikatau-lua kireänä sekä toimeenpanon että eduskuntakäsittelyn osalta ja pitää kyseen-alaisena, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu, vai-kutusten arviointi ja huolellinen toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetystä aikataulussa.

Pelastustoimen järjestämisen yleiset linjaukset

Sote-maakunta vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Järjestämisvastuun sisällöstä säädetään sote-maakuntalain 7 §:ssä. Keski-Suomen pelastuslaitos huomauttaa, että pe-lastuslakiin ehdotettavat muutokset eivät sisälly nyt lausuttavana olevaan esi-tykseen, mikä tekee kokonaiskuvan muodostamisen pelastustoimea koskevista muutoksista erittäin vaikeaksi. Pelastuslain kokonaisuudistus on yleisen käsi-tyksen mukaisesti valmisteltavana myöhemmässä vaiheessa.

Keski-Suomen pelastuslaitos toteaa, että sinänsä kansallisella tasolla pelastus-toimen uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Pelastuslaitosten toimintaym-päristöjen erilaisuudesta ja muun muassa taloudellisista resursseista johtuen pelastustoimen järjestämisessä on nykyisellään alueellisia eroja sekä toimin-nallisesti että tuottavuuden näkökulmasta. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukai-sempaan ja kansallisella tasolla todennäköisesti myös tuottavampaan suun-taan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alu-eellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla sekä luo edellytyksiä ke-hittää kansallisella tasolla yhteisiä tietojohdamisen malleja ja siihen liittyviä tie-tojärjestelmiä.

Pelastustoimen järjestämislain esityksen tavoitteena on kehittää pelastustoi-men palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnalli-esti. Ohjaus tehostuu, mutta valtakunnallinen yhdenmukaisuus ja vaikuttavuus eivät parane esitettyjen lisähenkilötyövuosien kohdentamisesta sisäministeriön pelastusosastolle huolimatta. Sisäministeriö tarvitsee enemmän henkilöresurs-seja pelastustoimen yhteistyöverkoston, ohjausmekanismin ja rakenteiden hal-lintaan ja käytännön toimintoihin. Alueellisesti ja paikallisesti pelastustoimen palvelujen saatavuus kehittyy, jos toimialan rahoitus turvataan. Vaikka alueiden pelastustoimen järjestelmiä yhdenmukaistetaan, kuitenkin edelleen samankal-taisissa olosuhteissa esiintyy erilaisia tuotantoratkaisuja, jotka osaltaan selittä-vät kustannuseroja.

Keski-Suomen pelastuslaitos pitää tärkeänä, että pelastustoimen uudistustyön tulee vahvistaa palvelutuotannon kehittämisen edellytyksiä. Uudistuksen on varmistettava, että pelastustoimen palvelutaso ei heikkene.



16.9.2020

Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee edellyttämään asi-
antuntijaresurssien lisäyksiä sisäministeriöön, aluehallintovirastoon ja sote-
maakunnan pelastustoimen johtamiseen. Esityksen mukaan valtion lisääntyvä
ohjaus aiheuttaisi sisäministeriölle tutkimus- ja kehittämistehtävien sekä hallin-
nollisten tehtävien ja niistä johtuvien kustannusten kasvua. Esityksessä ei ole
lainkaan huomioitu, että alueellisten pelastuslaitosten resurssit tiedolla johtami-
seen ja sitä tukeviin järjestelmiin ovat jo nykyisellään merkittävästi alimitoitettut.

Sisäministeriölle näyttäisi muodostuvan pelastustoimen järjestämislain myötä
nykyistä selvästi vahvempi ohjaus-, suunnittelu-, kehittämis- ja valvontarooli.
Keski-Suomen pelastuslaitoksen näkemyksenä on, että lakiesityksen vieminen
nykyisessä muodossa eteenpäin edellyttää Valviraa tai Poliisihallitusta vastaa-
vaa sisäministeriön pelastusosastosta erillistä ohjaus- ja valvontavirastoa myös
pelastustoimen alalle.

Pelastustoimi on merkittävä palvelujen tuottaja sosiaali- ja terveystoimen vas-
tuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä. Pelastustoimi ei kuitenkaan ole osa
sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali-
ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa myös sote-maakunnassa. Pelas-
tustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudista-
misen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämissmallin pohjalta on välttä-
mätöntä, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorit-
taa ensihoitotehtäviä sekä mahdollisesti perustettavien neuvottelukuntien ta-
voitteiden yhteneväisyys.

Pelastustoimi ensihoitopalvelun tuottajana mahdollistaa synergiaedun äkillis-
issä tai laajoissa ja pitkäkestoisissa häiriötiloissa, kuten esimerkiksi suuronnet-
tomuuksissa tai pandemioissa. Kiireellisen ensihoitopalvelun tulee olla viran-
omaistoimintaa, jotta ensihoidon yhteistoiminta ja varautuminen muiden viran-
omaisten kanssa voidaan maakunnallisesti turvata. Tämä parantaisi varautumi-
sen suunnittelua sekä yhteensovittamista häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.
Tämä tulisi huomioida yhteistyöalueiden yhteistyösopimuksissa.

Keski-Suomen pelastuslaitoksen huomiot pelastustoimen järjestämislaista:

5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin: Tavoite koota erik-
seen määritettyjä palveluja suurempiin kokonaisuuksiin on hyväksyttävissä eri-
tyisesti toiminnallisista perusteista, joita pykälän perusteena kuitenkin ei mai-
nita. Harvoin tarvittavat resurssit ja kyvykkyydet ovat kustannustehokasta ja laa-
dunhallinnan kannalta mielekästä keskittää valtakunnallisesti korkeintaan muu-
tamalle toimijalle. Riippumatta koottavista tehtävistä, on jokainen maakunta pe-
lastustoimen palvelujen tuottamisen osalta täysivaltainen. Koottavat tehtävät ei-
vät synnytä maakuntien rakenteellista jakoa kahteen eri tasoon.

Koottavista tehtävistä säädettäessä tulee valtion vastata aiheutuvista kuluista.
Koottavien tehtävien rahoitusta ei ole mahdollista koota maakunnilta, koska
yleisrahoituksen taso ei sitä mahdollista. Riskinä on, että yksittäinen pelastus-
toimen alue joutuu kantamaan keskitetyistä palveluista paikallista riskiarviota



16.9.2020

korkeamman varautumiskustannuksen. Tämä voi heikentää sote-maakunnan mahdollisuuksia muun pelastustoimen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Sote-maakuntien välinen rahoitusmekanismi tulisi tarkentaa ja avata lakitasolla nyt esitettyä paremmin.

6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös: Muutosesitys: lisätään maakunnalle velvoite kuulla kuntia pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Perustelu: Kunnilla on tiedot toimintojensa riskitasoista, aluesuunnittelusta ja rakentamisesta, joita pelastustoimi tarvitsee alueellisen riskitiedon kokoamisessa ja palvelutarpeen kartoittamisessa. Lisäksi kunnilla on vastuu perusinfrastruktuurin tuottamisesta ja ylläpitämisestä, joilla on suora vaikutus maakuntien varautumiseen. Lisäksi kuntien kuuleminen vahvistaisi merkittäväällä tavalla maakuntahallinnon demokraattista luonnetta sekä kansanvaltaisuutta.

8 § Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoiminnan järjestämiselle: Esitys lähtee oletuksesta, että sisäministeriö voisi asettaa esimerkiksi pelastustoiminnan toimintavalmiuteen, päivystys- ja varallaolojärjestelyihin, työajan hallintaan sekä riskiperustaisiin työvuorovahvuuksiin liittyviä tavoitteita. Valtion ohjauksella ei todellisuudessa voida puuttua työnantajan toimivaltaan päättää palvelussuhdeasioista tai työ- ja virkasuhteiden ehdoista ja viittaukset työnantajan toimivallassa oleviin seikkoihin tulisi esityksestä poistaa. Maininta varallaolojärjestelyistä tulisi poistaa, koska niistä ollaan tämänhetkisen tiedon mukaisesti luopumassa valtakunnallisesti.

9 § Pelastustoimen neuvottelukunta; Muutosesitys: Perusteluosaan lisätään maininta, että pelastustoimen neuvottelukunta kuulee työssään kuntia. Perustelu: Neuvottelukunnan ei tule olla ohjauksen, vaan (asiakas)palautteen käsittelyn rakenne. Neuvottelukunnan tulee kerätä palautetta pelastustoimen palveluista ja neuvottelukunnan työn puitteissa tulee kuulla mahdollisimman laajaa joukkoa pelastustoimen asiakkaita ja sidosryhmiä. Perusteluissa on mainittu pelastustoimen järjestökentän sekä pelastustoimen asiantuntijoiden kuuleminen, mutta ei kuntien kuulemista.

3 Luku: Sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuuden osa-alueella on päällekkäisyyttä sisäministeriön ja aluehallintovirastojen tehtävien välillä. Aluehallintovirastojen työn määrittäminen osaksi sisäistä valmistelua siten, että aluehallintovirastojen vuosittainen asiantuntija-arvio toimii osana sisäministeriön valtakunnallista selvitystä, on perustellumpaa kuin aluehallintovirastojen asiantuntija-arvion määrittäminen erilliseksi tehtäväksi. Lisäksi aluehallintovirastojen tehtäväksi on annettu palvelutasopäätöksen hyväksymismenettely ja palvelutason valvonnan tehtävä, vaikka sisäministeriölle esitetään useita elementtejä toiminnan suunnittelun ja toteutuksen ohjaukseen. Valtion tarvitessa ohjaustoiminteeseensa lisäresursseja, olisi perusteltua hyödyntää aluehallintovirastojen asiantuntemusta osana sisäministeriön sisäistä valmistelua ja säätää laillisuusvalvonta aluehallintovirastojen päätehtäväksi pelastustoimen osa-alueella.



16.9.2020

4 Luku, Omavalvonta: Pelastuslaitoksilla on käytössään yhtenäinen pelastuslaitosten omavalvontamalli. Malli on suunniteltu siten, että se on sovitettavissa osaksi maakunnan omavalvontaohjelmaa. Omavalvonta ei lähtökohtaisesti ole organisaation ulkopuolisen valvonnan vaan toteuttavan tahon laadunhallinnan väline, jonka suhde laillisuusvalvontaan tulee ymmärtää.

Pelastustoimen asemoituminen sote-maakunnassa

Pelastustoimi ei ole uudessa sote-maakunnassa osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimiala. Tämä todetaan pelastustoimen järjestämislain 4 pykälässä. Pelastustoimen asema pitäisi lisätä myös sote-maakuntalakiin, jolloin se huomioitaisiin paremmin myös sosiaali- ja terveystoimessa.

Hallituksen esitysluonnoksessa sosiaali- ja terveystoimella on vahva rooli myös pelastustoimeen, mikä tekee osaltaan kyseenalaiseksi pelastustoimen itsenäisen aseman. Keski-Suomen pelastuslaitos tuo esille seuraavia esimerkkejä:

SoteJärjL 23 § Sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelut sote-maakunnan kanssa: Sosiaali- ja terveysministeriö koordinoisi sekä sote-järjestämislain että pelastustoimen järjestämislain nojalla käytäviä neuvotteluja.

SoteJärjL 24 a § Sote-maakunnan investointisuunnitelman hyväksymisen: Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sote-maakunnan investointisuunnitelman hyväksymisprosessin ensimmäisestä vaiheesta. Siinä sosiaali- ja terveysministeriö tarkastaisi, että sote-maakunnan esittämä investointisuunnitelma ei ole ristiriidassa sote-maakunnan lainanottovaltuuden kanssa. Mikäli näin olisi, sosiaali- ja terveysministeriö hylkäisi päätöksellään koko investointisuunnitelmaa koskevan esityksen. Myös pelastustoimea koskevan osan?

SoteJärjL 27 § Sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta ja arviointivollisuus: Sote-maakunnan olisi laadittava vuosittain selvitys sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja sote-maakunnan talouden tilasta. Tekstissä ei mainita lainkaan pelastustoimen talouden tilaa.

PeJärjL 10 § Sisäministeriön neuvottelut sote-maakunnan kanssa: Sosiaali- ja terveysministeriö koordinoisi sekä pelastustoimen järjestämislain että sote-järjestämislain nojalla käytäviä neuvotteluja sote-maakunnan kanssa siten, että ne muodostaisivat sisällöltään ja toteutukseltaan kokonaisuuden.

RahoitusL 5 § Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset: Olenaisista on, että sote-palvelujen rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta. Tekstissä ei mainita lainkaan pelastustoimen palveluja.

Esityksen alueellisen valmistelun tuki painottuu pelkästään sosiaali- ja terveystoimen valmisteluun, mutta myös pelastustoimi tarvitsee tukea alueelliseen valmisteluun. Pelastustoimessa on tarve alueellisten valmistelijoiden verkostolle. Alueellisen valmistelun jaosto täytyy saada nykyistä paremmin tukemaan myös



16.9.2020

alueellista pelastustoimen valmistelua. Tällä hetkellä alueellisen valmistelun jaosto painottuu lähes yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon valmisteluun. Esityksen mukaan pelastustoimi ei ole uudessa sote-maakunnassa osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimiala. Tämä tulee näkyä myös alueellisen valmistelun organisoinnissa ja resursoinnissa.

Maakuntalain 68 §:ssä säädetään Sote-maakunnan liikelaitoksen asemasta ja tehtävistä: Esityksen mukaan Sote-maakunta voisi perustaa liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Tehtävä olisi voimassa olevan tulkinnan mukaisesti liiketaloudellisten periaatteiden mukaan järjestettyä silloin, kun tehtävästä saatujen tulojen olisi tarkoitus kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot ja pidemmällä aikavälillä myös investoinnit. Sote-maakuntalain liikelaitospykälä on identtinen kuntalain vastaavan pykälän kanssa (KuntaL 65 §). Kuntalaki mahdollistaa pelastuslaitoksen toiminnan liikelaitoksena, kun pelastuslaitos saa tuloja kunnista maksuosuuksien muodossa.

Keski-Suomen pelastuslaitos esittää Sote-maakuntalain liikelaitospykälien muuttamista siten, että ne mahdollistavat pelastuslaitoksen toiminnan omana liikelaitoksena sote-maakunnassakin, vaikka pelastustoimen rahoitus tulee yleiskatteisena valtiolta.

Esityksessä on pyydetty mahdolliset ehdotukset käsitteen ”sote-maakunta” korvaamiseksi jollain muulla käsitteellä. Keski-Suomen pelastuslaitos esittää seuraavia korvaavia käsitteitä:

Maakunta / Sote- ja pelastustoimen alue / Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen maakunta.

Perustelu: Pelkkä maakunta selkein, mahdollistaa myös tulevaisuudessa muutkin tehtävät maakunnan vastuulle. Kysymyksessä on myös pelastustoimen uudistus. Sote-maakunnan tai -alueen nimessä tulisi näkyä siksi myös pelastustoimi.

Ehdotus omaksi sote-maakunnan nimeksi:

Keski-Suomen maakunta / Keski-Suomen sote- ja pelastustoimen alue / Keski-Suomen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen maakunta / Keski-Suomen sotepe-maakunta.

Itsehallinto

Maakunnan itsehallinnollinen rooli tulisi uudistuksen tavoitteiden mukaan turvata. Pelastustoimen rahoitusta, investointeja ja ohjausta määrittävien pykälien mukaan pelastustoimen palvelujen perusteiden ja palvelujen tuottamisen osalta itsehallinnollinen luonne ei toteudu. Esityksessä maakuntien pelastustoimen tehtävät siirtyvät itsehallinnollisen sote-maakunnan järjestämisvastuulle. Esityk-



16.9.2020

sen mukaan maakuntien valtionohjaus olisi erittäin voimakasta, myös maakunnan pelastustoimen operatiivista toimintaa koskevissa kysymyksissä, mikä ei kaikkien uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta ole perusteltua. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta ja itsehallintoa korostavan tavoitteen kanssa.

Esitys lähtee oletuksesta, että sisäministeriö voisi asettaa esimerkiksi pelastustoiminnan toimintavalmiuteen, päivystys- ja varallaolojärjestelyihin, työajan hallintaan sekä riskiperustaisiin työvuorovahvuuksiin liittyviä tavoitteita. Valtion ohjauksella ei todellisuudessa voida puuttua työnantajan toimivaltaan päättää palvelussuhdeasioista tai työ- ja virkasuhteiden ehdoista ja viittaukset työnantajan toimivallassa oleviin seikkoihin tulisi esityksestä poistaa.

Jos pelastustoimen keskeinen taloudellinen ja toiminnallinen päätösvalta vietään esitetyllä tavalla sisäministeriöön, ei maakunnan itsehallinnollinen rooli pelastustoimessa miltei olleenkaan toteudu. Keski-Suomen pelastuslaitos esittää esitystä korjattavaksi siten, että sisäministeriön ohjaus pitäytyisi tarkoituksenmukaisella strategisella tasolla määrittäen pelastustoimen yhteisiä tavoitteita.

Voimaanpanolaki

Voimaanpanolaissa väliaikaishallinnolle syntyvistä kustannuksien perusteissa todetaan, että väliaikaishallinnolle syntyy kustannuksia muun muassa väliaikaisen toimielimen sote-maakunnan palvelukseen palkkaamasta henkilöstöstä, laissa säädetyistä tehtävistä ja kokouksista. Samoin kustannuksia syntyy sote-maakunnan toimielinten alkaessa toimintansa vaalien jälkeen. Toiminnan rahoitus vuosina 2021 ja 2022 perustuisi valtion varoista maksettavaan valtionavustukseen. Pykälän 1 momentin mukaan valtion talousarvioon vuosille 2021 ja 2022 otettaisiin määräraha, jolla katettaisiin kullekin sote-maakunnalle sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Kustannuksia aiheutuu myös muustakin, kuin väliaikaishallinnosta ja sote-maakunnan palvelukseen palkatusta henkilöstöstä. Ehdotuksen 7 §:n mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet voitaisiin vapauttaa varsinaisista tehtävistään siten, että he voisivat toimia valmistelutoimielimessä tarvittaessa myös kokoaikaisesti, jolloin heidän työnantajavelvoitteistaan vastaisivat tänä aikana ne organisaatiot, joihin he ovat virkasuhteessa.

Keski-Suomen pelastuslaitos toteaa, että tämä aiheuttaa kuluja jäsenten taustaorganisaatioille, kun varsinaisista tehtävistä vapautetuille on useimmiten palkkattava sijaiset. Sote-maakuntaan siirtyvät organisaatiot joutuvat todennäköisesti palkkaamaan lisäksi muuta valmisteluhenkilöstöä, mistä myös aiheutuu kustannuksia. Valmistelutoimielimen jäsenten sijaisten ja muun valmisteluhenkilöstön palkkakustannusten sekä organisaatioiden maakuntaan siirtymisestä aiheutuvien muiden kustannusten kattamiseen tulisi myös olla mahdollisuus saada valtion rahoitusta esimerkiksi valtionavustuksen muodossa.



16.9.2020

Meneillään oleva koronavirusepidemia tulee mitä ilmeisimmin jatkumaan ja vaikuttamaan sekä kansallisesti että paikallisesti monin tavoin vielä pitkään. Tilanne tulee näin ollen jatkossakin kuormittamaan uudistuksen valmistelussa mukana olevia organisaatioita. Uudistuksen toteuttamisajankohta on tästäkin syystä erityisen haastava.

Sote-maakuntien rahoituslaki

Pelastustoimen järjestämistavan uudistaminen voi huolellisesti toteutettuna merkitä pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden edelleen paranemista. Tämä kuitenkin edellyttää, että palvelujen mitoitus- ja rahoitusperusteet perustuvat ajantasaiseen tietoon yhteiskunnan riskeistä sekä pelastustoimen rahoitusta jo nyt haastavista muutoksista. Hallituksen antaman lakiesityksen perusteella vaarana on, että valtioneuvoston ohjaus muokkaantuu karkeaksi finanssiohjaukseksi.

Luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi sote-maakuntien rahoituksesta pelastustoimen riskikertoimien euromääräisiä vaikutuksia ei ole läpilaskettu. Pelastustoimen tehtävien rahoituksen määräytymistekijöitä ja niiden painokertoimia tulee muokata paremmin nykytilaa vastaaviksi ja ennen kaikkea tulevaisuuden tarpeisiin vastaaviksi. Painokertoimia ei ole avattu selkeästi pelastuslaitoksille. Tällä hetkellä painokertoimet näyttäytyvät mekaanisena riskiruohtujen tarkasteluna pelastustoimen riskikertoimen osalta, joka ei anna tarkkaa kuvaa pelastustoimen alueiden todellisesta riskien ja uhkien kehityksestä. Pelastustoimen riskikerroin ei huomioi alueiden kehittämissuunnitelmia riskeihin ja uhkiiin perustuen. Alueiden pelastustoimen palveluita kehitetään suunnitelmallisesti riskianalyyseissä todettujen tarpeiden mukaisesti alue- ja riskikehitys huomioiden.

Sote-maakuntien rahoituksesta annetun lakiehdotuksen 3 §:n perustelujen mukaan pelastustoimen tehtävissä rahoituksen tasoa tarkistettaessa seuraavalle varainhoitovuodelle palvelutarpeen kasvua ei otettaisi huomioon etukäteen toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (lain 7 §). Esitys ei tältä osin huomioi pelastustoimen palvelutarpeen merkittäviä kasvupaineita tulevina vuosina.

Sote-maakunta uudistuksen valmistelun eri vaiheissa on esiintynyt virheellisiä käsityksiä pelastustoimen rahoituksen riittävydestä. Pelastustoimen kokonaisrahoitustarve on merkittävästi suurempi kuin hallituksen esityksessä kuvattu rahoitustaso. Tämä johtuu muun muassa välttämättömistä toimintavalmiusohjeen mitoitusperusteiden edellyttämistä paloasemaverkon kattavuuden parantamishankkeista ja öljyntorjuntaan myönnettyjen valtion avustusten (Öljysuojarahasto) romahtamisesta, paloasemahankkeista (uudet paloasemat ja olemassa olevien peruskorjaukset) ja viime vuosien aikana kertyneestä investointivelasta.

Keski-Suomen pelastuslaitos haluaa korostaa, että erittäin merkittävää rahoitusriskiä koko toimialan palvelutuotannon osalta edustaa varallaolojärjestelmän ylläpitämisen vaikeutuminen ja todennäköinen lakkaaminen. On selvää, että pelastustoimen nykyrahoitustaso ei varmuudella riitä valtion vastuulle suunniteltujen toimialan kiireellisessä aikataulussa tarvitsemien johtamisjärjestelmien



16.9.2020

ja muun tietohallinnon uudistamiseen sekä muuhun vaadittavaan palvelujen digitalisoimiseen.

Pelastustoimen järjestämislain 10 §:ää koskevan esityksen mukaan sisäministeriö neuvottelee erikseen kunkin sote-maakunnan kanssa vuosittain sote-maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta ja myös valtiovarainministeriö osallistuu neuvotteluihin. Nämä neuvottelut ovat sote-maakunnan ainoa mahdollisuus tuoda esiin sote-maakunnan pelastustoimen rahoitukseen liittyviä puutteita.

Hallituksen linjauksissa pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on, että kansalaisten ja koko yhteiskunnan turvallisuus säilyy ennallaan tai paranee. Esitetyllä rahoitusmallilla turvallisuus heikkenee. Pelastuslaitosten rahoitus pelastustoimen palvelujen tuottamiseen alueillaan heikkenee nykyisestä, koska rahoitusmalli perustuu nykytilaan, ja malli ei anna uusia resursseja sote-maakunnille osoitettavien valtakunnallisten järjestelyjen hoitamiseen. Nykytilassa kuntien siirtyvissä laskennallisissa kustannuksissa ei ole valtakunnallisten järjestelyjen kustannuksia, ja jo tämän takia rahoituspohja on riittämätön.

Sote-maakunnan talouden tila ei saa olla peruste alueen riskejä vastaavan pelastustoimen palvelutason alittamiselle missään tilanteessa, vaan toimintavalmiuden tulee aina täyttää vähintään palvelutasonormien minimitaso.

Keski-Suomen pelastustoimen osalta rahoitusesitys on -12,5 % eli noin 3,3 M€:n leikkaus nykyiseen talousarvioon. Tämä tarkoittaa pelastustoimen palvelutason laskua Keski-Suomessa ja vuosien tasapainoisen talouden sekä analysoitujen tarpeiden mukaisten pelastustoimen palveluiden kehittämisen heikentämistä. Pelastustoimen järjestämislaissa esitetyksi säädetyn mukaisesti pelastustoimen lähipalvelut on tarkoitus säilyttää pääsääntöisesti nykyisen kaltaisina ja vähintään nykyisen tasoissa. Esitetty pelastustoimen rahoituslaskelma ei mahdollista tätä Keski-Suomen osalta.

Pelastustoimen palvelujen tuottamisen edellytysten varmistamiseksi ja palvelujen kehittämisen mahdollistamiseksi Keski-Suomen pelastuslaitos esittää, että esityksen pelastustoimen kokonaisrahoitustarvetta koskevia laskelmia korjataan ja pelastustoimen rahoitusasetuksessa esitetyt rahoitusperusteet avataan kokonaisuudessaan läpinäkyviksi. Rahoituskriteeristön vaikutuksia rahoitustasoon tulee tarkastella uudelleen sekä myös toteuttaa rahoituskriteeristöön tarvittavat korjaustoimenpiteet.

Sisäministeriön ohjauksen merkittävä kiristyminen pelastustoimessa ja toisaalta valtion rahoitus antavat mahdollisuuden kansallisten uudistusten tehokkaampaan toteutukseen. Samalla kuitenkin pelastustoimen ohjauksekustannukset tulevat huomattavasti kasvamaan nykyisestä. Keski-Suomen pelastuslaitos haluaa nostaa esille, että lakipaketin valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat pelastustoimen palvelutason ja muun kehittämisen sekä päällekkäisten hallinnollisten ohjauksmekanismien johdosta tulevina vuosina. Pelastustoimen rahoituspohja on kansallisella tasolla riittämätön.



16.9.2020

Mikäli maakunnallisen pelastustoimen rahoitusta koskeviin säädöksiin jää vakavia valuvikoja, on sillä varmuudella hallitusohjelman ja uudistuksen tavoitteiden vastaisesti kielteisiä vaikutuksia palvelujen saatavuudelle, saavutettavuudelle ja yhdenvertaisuudelle sekä palveluverkon kattavuudelle. Pelastustoimen kokonaisrahoitustarve on merkittävästi suurempi kuin hallituksen esityksessä kuvattu rahoitustaso.

Lausunto käsitelty Keski-Suomen pelastuslaitos -liikelaitoksen johtokunnassa 16.9.2020.

Ville Mensala
pelastusjohtaja
Keski-Suomen pelastuslaitos