



23.09.2020

Sosiaali- ja terveysministeriö  
PL 33  
00023 VALTIONEUVOSTO  
Kirjaamo@stm.fi

viite: Lausuntopyyntö VN/8871/2019

**Liikelaitos Pohjanmaan pelastuslaitoksen johtokunnan lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevasta lainsäädännöstä**

**Yleistä**

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.

Uudistuksesta, myös pelastustoimen osalta, on hankalaa muodostaa kokonaiskuva. Uudistuksen valmistelut etenevät jo nyt sosiaali- ja terveystoimen toimialalla aivan eri tahtiin kuin sisäministeriön vastuulla olevalla pelastustoimessa. Pelastuslakia uudistetaan lähiaikoina ja siihen liittyvät keskeiset muutokset eivät ole tiedossa lausuntoa valmisteltaessa sote-maakunta lakiesitykseen. Pelastuslakia koskevien muutosten puuttuminen jättää tärkeän osan pelastustoimen kokonaiskuvan muodostamisesta sote-maakunnan järjestämisestä käytävän keskustelun ja tulkinnan varaan.

Esitys jättää kokonaan huomiotta pelastuslaitosten yhteistyön merkityksen palvelujen kehittämisessä sekä pelastuslaitosten toimintatapojen yhtenäistämässä vuodesta 2004 lähtien ja erityisesti vuodesta 2008 pelastuslaitosten yhteistyön saavutettua vakiintuneet rakenteet Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toiminnan puitteissa.

Pohjanmaan osalta pelastustoimen uudistus on erilainen kuin pääosin muiden tulevien sote-maakuntien tai nykyisten pelastuslaitosten kannalta. Pohjanmaan sote-maakunnan pelastustoimen vastuulle on siirtymässä Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen alueelta kuntia Pietarsaaren, Luodon ja Kruunupyyn.

Pelastustoimen uudistuksella tavoitellaan yhdenmukaisempia pelastustoimen palveluita ja valtakunnallista tehokkuutta. Yhtenä perusteluna uudistukselle on esitetty, että pelastuslaitokset voivat jatkossakin tuottaa ensihoidon palveluja ja siten saataisiin pelastustoimen ja ensihoidon synergiahyödyt maksimoitua. Samaan aikaan on kuitenkin useilta alueilta viitteitä siitä, myös Pohjanmaalta, että sairaanhoitopiireissä on kasvavassa määrin kiinnostusta ottaa ensihoitopalvelu omaksi toiminnaksi.



23.09.2020

Pohjanmaan pelastuslaitoksen johtokunta lausunnossaan lähestyy sote-maakuntauudistusta toiminnallisesti tärkeiden tavoitteiden toteutumisen kautta. Johtokunta nostaa esille rahoituksen riittävyyden, ensihoidon synergioiden toteutumisen, pelastustoimen aseman sote-maakunnassa, valtion ohjauksen, yhdyspinnat kuntien ja maakuntaliitojen kanssa sekä alueelliseen varautumiseen liittyviä seikkoja.

## Rahoitus

Pelastustoimen siirtäminen maakuntiin vaikuttaa palvelujen saatavuuteen, yhdenmukaisuuteen ja vaikuttavuuteen merkittävästi vähemmän kuin sosiaali- ja terveystoimessa. Pelastustoimi on alueellistettu vuonna 2004. Pelastustoimen palvelujen tuottaminen on koottu suunniteltujen maakuntien kokosiin kokonaisuuksiin pääkaupunkiseutua ja muita vähäisempiä poikkeamia lukuun ottamatta. Pelastusalueiden tuomat synergia- ja resurssihyödyt on systemaattisesti ulosmitattu nykyisessä järjestelyssä kuluneen 16 vuoden aikana.

Muutos aikaisempaan valmisteluun verrattuna on se, että pelastustoimen rahoitustarpeen perusteluksi on otettu käyttöön **riskikerroin (30%)** asukasmäärän (65%) ja asukastiheyden (5%) rinnalle. Riskikertoimen käytettävyyteen liittyy epävarmuustekijöitä. *Riskikertoimen määrittäminen edellyttää oikeaa, ajantasaista tietoa ja niiden vaikutuksia toiminnan järjestämiseen. Erilaisten riskien vaikuttavuutta pelastustoimen palvelujen järjestämisessä olisi jatkossa tarkemmin selvitettävä.* Rahoituslaskelmissa esiintyvä Pohjanmaata osoittava riskikerroin ei näytä kuvaavan oikeata tilannetta. Käytössä olevien tietojen pitää huomioida pelastusalueeseen kohdistuvat muutokset. Rahoituslaskelmissa esiintyvä riskikerroin ei vastaa Pohjanmaan riskitasoa, kun vertailuna on muun maan vastaavat kertoimet. Pohjanmaan luku on 19, maan kolmanneksi pienin keskiarvon ollessa 23. Vastaavasti Keski-Pohjanmaalla vastaava luku on valtakunnan korkein 42!

*Johtokunta arvioi, ettei pelastustoimelle suunniteltujen riskikertoimien euromääräisiä vaikutuksia ole laskettu oikein, eivätkä esitetyt rahoituskertoimet perustu ajantasaiseen tietoon. Rahoituslaskelmissa käytettyjä kriteereitä tulee tarkastella uudelleen. Esitetyt kriteerit riskiluokkien korotuksiin tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella tulee muuttaa tarkempaan analyysiin perustuvaan yhdenmukaiseen riskimalliin. Painokerrointa määrittävien riskikohteiden määrittämiseen tulee luoda yhdenmukainen malli, joka perustuu kohteiden todelliseen vaikutukseen pelastustoimelle ja valtakunnallisiin luotettaviin tietolähteisiin.*

Rahoituksen riittävyys pelastustoimen osalta on kriittinen. Liitteessä on esitetty laskelmia, joiden lähtötaso ei edes riitä nykyisten kustannusten kattamiseen. Pelastustoimessa on alueellisesti merkittäviä rahoituksen korotuspaineita, johtuen mm. paloasemaverkoston saneeraustarpeista, lisääntyvistä ICT-kustannuksista, lakisääteisen korkean turvallisuuden verkon (TUVE) käyttöönotosta, puutteista palvelutasossa sekä osassa pelastuslaitoksia käytössä olevan varallaolojärjestelmän muutoksista.

Rahoitusmekanismia ei ole avattu tarkemmin yhteistoiminta-alueille (YTA) koottavien keskitettyjen palveluiden osalta. Rahoituksen riittävyydestä on huolehdittava siten, että se riittää niin näihin yhteisesti järjestettävien palveluiden kuin sote-maakunnan oman toiminnan järjestämiseen. Koottaessa palveluita on tärkeätä tarkentaa taloudellisen vastuiden jakautumisesta annettavissa säännösteksteissä ja niitä koskevissa



23.09.2020

perusteluosissa.

*Johtokunta näkee riskinä, että yksittäinen pelastustoimen alue joutuu kantamaan keskitetyistä palveluista paikallista riskiarviota korkeamman varautumiskustannuksen. Tämä voi heikentää sote-maakunnan mahdollisuuksia muun pelastustoimen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen.*

Sisäministeriön ohjausvallan lisääntyminen pelastustoimessa ja toisaalta valtion rahoitus antavat mahdollisuuden kansallisten uudistusten tehokkaampaan toteutukseen. Samalla kuitenkin pelastustoimen ohjauskustannukset tulevat huomattavasti kasvamaan nykyisestä. *Sisäministeriö ja pelastuslaitokset tarvitsevat uusien ohjausmekanismien resursointiin lisärahoitusta. Nykytilassa kuntien siirtyvissä laskennallisissa kustannuksissa ei ole valtakunnallisten järjestelyjen kustannuksia eikä sitä ei voida irrottaa alueellisen pelastustoimen nykytason tai tulevien sote-maakuntien pelastustoimen rahoituksen sisältä.*

Oman erillinen haasteensa on toiminnan kehittäminen ja palvelutarpeen muutoksiin vastaaminen. 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.

Investointien rahoituskustannusten ja muutosten edellyttämien kustannusten kattamisen varmistamiseen on rakennettu monisäikeinen ohjaus- ja neuvottelumekanismi, joka ei välttämättä kuitenkaan rahoituksen yleiskatteellisuuden vuoksi kohdennu tilanteen korjaamiseen.

*Johtokunta on huolissaan pelastustoimen rahoituksen riittävydestä ja ohjautumisesta palvelutarpeiden rahoittamiseen sote-maakunnassa. Sote-maakunnan vastuu toiminnan järjestämisestä ja rahoituksesta on selkeä omalla alueella, mutta pelastustoimen rahoituspohja on kansallisella tasolla riittämätön. Tilanne voi johtaa alueen palveluiden heikkenemiseen.*

## Ensihoito

Hallitusohjelman mukaan pelastustoimi on liitetty sote-maakuntaudistukseen, jolla on ollut tarkoituksena varmistaa, että maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko maassa. Tavoitteen asettaminen perustuu nykytilanteen siirtämistä sote-maakuntiin. Nykytilan arvion kohta 2.4.9.5 ensihoito antaa kokonaiskuvaa valtakunnallisesta tilanteesta, miten pelastuslaitokset ovat kytkeytyneet ensihoito- ja ensivasteiden hoitamiseen.

Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat hoitivat yhteensä 114 934 kpl pelastus- ja avunantotehtävää vuonna 2018. Pelastuslaitokset hoitavat sosiaali- ja terveystoimen ensihoitotehtäviä koko maassa (pelastuslaitosten ambulanssit) Kainuuta, Etelä-Pohjanmaata, Etelä-Karjalaa ja Lappia lukuun ottamatta. Ensihoitotehtäviä pelastuslaitoksilla on vuosittain arviolta noin 540 000 kpl. Mikäli ensihoitoyksikkö ei ole vapaana tai sen saaminen kestää kauan, sen korvaa pelastusyksikkö, jonka miehistö on saanut ensivastekoulutuksen. Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat hoitavat lähes



23.09.2020

kaikki sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuulla olevat ensivastetehtävät, joita vuonna 2018 oli yhteensä 25 267.

Yhdeksi pelastustoimen tavoitteeksi asetettu mahdollisuus osallistua tulevissa sote-maakunnissa ensihoidon tuottamiseen ei tällä esityksellä varmista nykyistä enempää pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyön synergiahyötyjä. Mikäli pelastustoimen edellytyksiä osallistua ensihoitoon heikennetään niin vaikutukset pidemmällä aikavälillä vaikuttavat mm. pelastajien koulutuksen sisältöön, ensivasteen järjestämiseen ja pelastajien rekrytointiin alueen kehyskuntien paloasemille.

*Johtokunta toteaa, että pelastustoimen ja ensihoidon synergia hyötyjen ovat erityisen tärkeitä moniammatillisten yksiköiden, ensivastevalmiuden ja henkilöstön osaamisen ylläpitämisen kannalta harvaan asutuilla alueilla ml Pohjanmaalla. Sen vuoksi johtokunta pitää tärkeänä, että esityksessä varmistettaisiin paremmin pelastustoimen osuus ensihoidon tuottamisessa.*

### **Pelastustoimen asema uudessa organisaatiossa**

Pelastustoimen järjestämislain perusteluissa kuvatun mukaisesti ”pelastustoimi ei ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa”. Kirjauksen merkitys ainoastaan pelastustoimen järjestämislaissa ei anna sitä painoarvoa, jota hallituksen johdon mukaiset valmisteluun liittyvä tiedonannot sisältävät.

*Johtokunta pitää tärkeänä, että osuus pelastustoimen asemasta kirjataan myös sote-maakuntalain perusteluosaan, jotta sen merkitys sote-maakunnan päätösvalmistelussa olisi paremmin huomioitavissa.*

Perusteluina pelastustoimen rinnakkaisuudelle on pelastustoimen lainsäädännön ohjaama oma erillinen vastuu- ja tehtäväkenttä, johon osaltaan kuuluu kansallisen pelastustoimen suorituskyvyn ylläpitämisen vastuita. Kansallisen suorituskyvyn ylläpitäminen edellyttää mahdollisimman yhtenäistä organisaatorakennetta.

Pelastustoimella on lisäksi erityinen rooli varautumisessa sekä häiriötilanteiden että poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa ml. väestönsuojelutehtävät. Turvallisuustilanteen muutosten yhteydessä tulee pelastustoimella vastuullisena toimijana olla suora yhteys maakunnan päätöksentekoon. Nykyjärjestelmässä, liikelaitosmuotoisena toiminta on kyetty järjestämään tehokkaasti ilman raskasta hallinnollista rakennetta.

Kuntalaki mahdollistaa pelastuslaitoksen toiminnan liikelaitoksena, kun pelastuslaitos saa tuloja kunnista maksuosuuksien muodossa. Sote-maakuntalain liikelaitospykälien tulee varmistaa, että ne mahdollistavat pelastuslaitoksen toiminnan liikelaitoksena sote-maakunnassa siitä huolimatta, että pelastustoimen rahoitus tulee yleiskatteisena valtiolta. Tehokkuuden lisäksi muut edellä mainitut seikat puolustavat liikelaitosmallin jatkamista tulevassa rakenteessa ja mahdolliset esteet vastaavan organisaatiomallin käyttöönottamisesta tulisi esityksestä poistaa.



23.09.2020

*Johtokunnan mielestä nykyinen liikelaitosmalli on ollut toimiva Pohjanmaalla ja pitää tärkeänä, että liikelaitosmallille löytyy perusteet sote-maakuntalain liikelaitosta koskevista pykälistä ja perusteluista.*

## Valtion ohjaus

Ehdotetussa lainsäädännössä korostetaan sote-maakunnan järjestämisvastuun tärkeyttä ja selkeyttä. Pelastustoimen ohjausta valtion toimesta tiukennetaan huomattavasti nykyisestä sekä talousohjauksen että sisäministeriön substanssiohjauksen kautta.

Pelastustoimen palvelut ovat merkittävästi yhdenvertaisempia nykyisin kuin sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Pelastustoimi toimii jo nyt vastaavan kokoisina alueellisina palveluina, mihin esityksessä tähdätään eikä siten ole tarpeen kahlita liian vahvalla ohjauksella. Valtion ohjauksen ei saa vähentää tietoperusteisuutta pelastustoimen palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Keskitetyllä ohjauksella on mahdollista parantaa nykyisten pelastuslaitosten tuottamien palvelujen yhdenmukaisuutta. Tiettyjen toimintojen keskittäminen voi olla tarkoituksenmukaista yhden tai muutaman maakunnan hoidettavaksi. Keskitetty ohjaus voisi mahdollistaa esimerkiksi valtakunnallisen, alueellisten ja maakuntien tilanne- ja johtokeskusjärjestelmän toteuttamisen.

Valtion ohjauksen vaarana on, että ohjausta tehtäisiin sellaisilla osa-alueilla, jotka selkeästi kuuluvat työnantajan (sote-maakunta) toimivaltaan ja harkintaan. Pelastustoimen järjestämislain 8 § 3 mom. perusteluissa mainitaan tavoitteiden antamista mm. päivystys- ja varallaolojärjestelyihin, työajan hallintaan ja riskiperustaisiin työvuorovahvuuksiin.

*Johtokunta toteaa, että valtionohjaus voi olla ristiriidassa itsenäisen sote-maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa.*

Neuvottelumekanismi (pelastustoimen järjestämislaki 10 §), yhdistettynä valtioneuvoston nelivuotisiin tavoitteisiin (8 §) ja aluehallintovirastolle annettaviin vuosittaisiin selvityksiin (13 §) tekee neuvottelu-, arviointi-, seuranta- ja valvontamekanismista epäselvän ja tuntuu aiheuttavan päällekkäistä työtä.

Tässä yhteydessä aluehallintovirastojen tehtäviä tulee arvioida kriittisesti pelastustoimeen liittyvissä tehtävissä. Aluehallintoviraston roolin pienentäminen ja ohjaaminen laillisuusvalvontaan selkiyttäisi erityisesti viraston roolia. Pelastustoimen johtaminen, ohjaus ja valvonta olisi mahdollista keskittää suoraan sisäministeriöön. Muutos vahvistaisi uudistuksen tavoitetta ja selkeyttäisi valtion ohjausta pelastustoimessa. Siitä muodostuisi yksinkertaisin kaksiportainen järjestelmä.

*Johtokunta pitää neuvottelumekanismia epäselvänä. Neuvottelu-, arviointi-, seuranta- ja valvontamekanismin vaarana on päällekkäisen työn lisääntyminen. Kaksiportainen järjestelmä eli suora sisäministeriö johtoinen järjestely on selkeämpi vaihtoehto, jossa aluehallintovirastolle jäisi laillisuusvalvonta pätehtäväksi.*



23.09.2020

## Yhdyspinta kuntien ja maakuntaliittojen kanssa

Kytkeä alueen kuntiin menetetään. Käytännössä alueen kunnilla ei olisi jatkossa mitään roolia palvelutasopäätösmekanismissa. Toki tulevalla itsehallinnollisella maakunnalla on mahdollisuus huomioida asian valmistelussa alueen kunnat, mutta juridista velvollisuutta siihen ei suoranaisesti ole.

Maakunnan ja sen alueeseen kuntien yhteistyön lisäarvo tulee huomioida. Pelastuslaitosten kunnille tuottaman valmiussuunnittelun tukea on perusteltua jatkaa osana maakunnan ja kuntien välistä yhteistyötä. Pelastuslaitos on huolehtinut kuntien kanssa yhdessä alueellisesta varautumiseen liittyvistä asioista, jotka koskevat mm. häiriötilanteiden hallintaa. Valmiuslainsäädännön ja pelastuslain perusteella kunnilla on merkittävä rooli väestönsuojelussa pelastustoimen kanssa. Tämän yhteistyön jatkumisen varmistaminen on yhteiskunnallisesti ja kokonaisturvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Turvallisen ympäristön toteuttamista kaavoituksessa ja rakentamisessa pidetään tärkeänä yhteistyönä maakuntaliittojen ja kuntien kanssa.

*Johtokunta näkee, että Sote-maakunta tulee olemaan merkittävä toimija alueellisessa varautumisessa. Toimintakertomuksen sisältöä määrittävään 117 § olisi tärkeätä lisätä arvio maakunnan varautumisen järjestelyistä.*

*Johtokunta näkee näiden seikkojen merkityksen erittäin tärkeinä peruspilareina turvallisen asuinympäristön syntymiseen ja korostaa siksi, ettei näiden yhdyspintojen toiminta ei saa vaarantua uudistuksessa.*

## Työnimi ”sote-maakunta”

Työnimi ”sote-maakunta” kuvaa varsin yksipuolisesti organisaation olemassa olon tarkoitusta. Nimessä on syytä huomioida sote-maakunnan monialaisuus eikä saa korostaa yhtä toimijaa eikä olla ristiriidassa kuntien vastuulla olevien toimintojen kanssa. *Viestinnällisesti luonnollinen, ymmärrettävä, toimialoja ja maantieteellisesti aluetta kuvaavampi nimi on selkeämpi kansalaisille.*

Liikelaitos Pohjanmaan pelastuslaitoksen johtokunnan puolesta

May-Gret Axell  
johtokunnan puheenjohtaja

Tero Mäki  
pelastusjohtaja