

Asia: VN/8871/2019

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Taustatiedot

Onko vastaaja

kunta

Vastaajatahon virallinen nimi

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Petteri Helisten, p. 044 703 8601, s-posti: petteri.helisten@ouka.fi

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtokunta 16.9.2020 22 §

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

2. Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Esitys mahdollistaa pelastustoimen palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä erityisesti valtakunnallisella tasolla. Pelastustoimen järjestämisessä on nykyisellään suuria alueellisia eroja sekä toiminnallisesti että tuottavuuden näkökulmasta. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät

ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Sisäministeriön ohjauksen merkittävä kiristyminen pelastustoimessa ja toisaalta valtion rahoitus antavat mahdollisuuden kansallisten uudistusten tehokkaampaan toteutukseen. Samalla kuitenkin pelastustoimen ohjauksen kustannukset tulevat huomattavasti kasvamaan nykyisestä.

Toimintojen kokoaminen joidenkin tehtävien osalta on sinänsä kannatettava ajatus, mutta ei ole toteutettavissa maakuntien omilla päätöksillä. Esimerkiksi tiettyjen palvelujen ja toimintojen keskittäminen yhden tai joidenkin pelastuslaitosten tai maakuntien tehtäviksi, voi törmätä maakuntien itsehallintoon tai haluttomuuteen.

Nyt esitetty pelastustoimen kehittäminen ei sinänsä välttämättä edellytä uudistuksen tekemistä vaan lisäresursseja kehittämistyöhön. Valtakunnallinen kehittäminen on, pelastuslaitosrakenteen ollessa jo nyt pääosin maakuntapohjainen, mahdollista nykyinsäädännönkin nojalla.

Jatkokehittäminen edellyttää, että pelastustoimen rahoitus on riittävä. Nykytason mukainen pelastustoimen rahoitus ei tule riittämään jatkossa riippumatta siitä, tehdäänkö esitettyä maakuntauudistusta. Ilman lisärahoitusta esitetty uudistus jopa heikentää pelastustoimen palveluja, koska ohjaus- ja valvontamekanismi olisi jatkossa nykyistä raskaampi. Pelastustoimessa on ilman esitettyä uudistustakin merkittäviä rahoituksen korotuspaineita, johtuen mm. palvelutasosäädöksistä ja niiden velvoittavuudesta, työaika- ja työkustannusten uudesta tulkinnasta, ICT-kustannusten noususta, paloasemahankkeista ja viime vuosien aikana kertyneestä investointivelasta.

Mikäli maakunnallisen pelastustoimen rahoitusta koskeviin säädöksiin jää vakavia rakenteellisia virheitä, on sillä varmuudella hallitusohjelman vastaisesti kielteisiä vaikutuksia palvelujen saatavuudelle, saavutettavuudelle ja yhdenvertaisuudelle sekä palveluverkon kattavuudelle.

Pelastustoimi tuottaa nykyisin valtaosan sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevista kiireellisistä ensihoitopalveluista, millä saavutetaan merkittäviä synergiaetuja. Vastaavat pelastustoimen ja ensihoidon synergiaedut ovat saavutettavissa, vaikka pelastustoimi ei olisikaan ensihoidon palveluntuottaja sote-maakunnassa kun ensihoitopalvelun tuottaisi omana toimintana maakunnan sosiaali- ja terveystoimi. Saman sote-maakunnan pelastustoimessa ja ensihoitopalvelussa voidaan käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä suuronnettomuus- ja poikkeusolojen valmiutta. Ensihoitopalvelun sijoittuminen maakunnan sosiaali- ja terveystoimeen ei ole este sopimuspalokuntien käyttämiselle ensivastetoiminnassa.

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.

3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

4. Muodostaako sote-maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?

kyllä pääosin

5. Sote-maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan mahdollisuudesta alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä sekä harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tukeeko ehdotettu sääntely maakunnan itsehallinnon toteuttamista?

ei kantaa

6. Sote-maakuntalain 5 luvussa säädetään sote-maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

kyllä

7. Sote-maakuntalain 8 luvussa säädetään sote-maakuntien yhteistoiminnasta. Onko siitä esitetty säädettäväksi sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

8. Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko sote-maakuntien rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi sote-maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

kyllä pääosin

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnalle siirtyvien toimitilojen hallinnoinnista ei esitetä erikseen säädettäväksi. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Vastauksessa voi ottaa kantaa toimitilojen hallinnoinnin järjestämiseen paikallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

kyllä pääosin

10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

68 § Sote-maakunnan liikelaitoksen asema ja tehtävät: 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. Sote-maakuntalain liikelaitospykälät tulisi muuttaa siten, että ne mahdollistavat pelastuslaitoksen toiminnan liikelaitoksena sote-maakunnassakin, vaikka pelastustoimen rahoitus tulee yleiskatteisena valtiolta.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

14 § Sote-maakunnan ja kuntien neuvottelu: Maakunnan pelastustoimen strategiisiin tavoitteisiin kuuluisivat tavoitteet turvallisuuden edistämiseksi ja sote-maakuntien ja kuntien ja muiden toimijoiden väliselle tätä koskevalle yhteistyölle pelastustoimessa. Maakuntien ja kuntien yhteistyötä tarvittaisiin esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelun tukemisessa, kaavoituksessa ja rakentamisessa sekä kuntien vastuulla olevan toiminnan tilannekuvan tuottamisessa (PelJärjL 8 §). Maakunta-kunta yhteistyön lisäarvoa tulee nostaa esille samoin kuin pelastuslaitosten tuottamaa tukea kuntien varautumistyölle.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

12. Muodostaako sote-järjestämislaki tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle?

kyllä pääosin

13. Turvaavatko sote-järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden?

kyllä pääosin

14. Varmistaako laissa esitetty tehtävien määrittely kunnan ja maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen? ”

kyllä pääosin

15. Turvaako 8 §:n sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?

kyllä pääosin

16. Onko 12 §:n sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a §:n sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

ei pääosin

17. Ovatko 13 §:n mukaiset yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset perusteltuja

ei kantaa

18. Onko 16 §:n sääntely yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

ei kantaa

19. Onko sote-maakuntien yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva 33–36 §:n sääntely kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen?

kyllä pääosin

20. Turvaako 37 §:n sääntely kaksikielisten sote-maakuntien yhteistyöstä osaltaan ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden?

ei kantaa

21. Onko 49 §:n sääntely valmiuskeskuksesta tarkoituksenmukainen ja perusteltu?

kyllä pääosin

22. Minkä sote-maakunnan tehtäväksi tulisi säätää ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukeminen (31 §) koko maassa?

23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

12 § Edellytykset palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta: Esityksen mukaan yksityinen palveluntuottaja voi hoitaa tiettyjä ensihoitotehtäviä (1. Äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoidon tarpeen arviointi ja kiireellinen hoito ensisijaisesti terveydenhuollon hoitolaitoksen ulkopuolella, tarvittaessa potilaan kuljettaminen lääketieteellisesti arvioiden tarkoituksenmukaisimpaan hoitoyksikköön ja äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyvät siirrot, silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa, 3. tarvittaessa potilaan, hänen läheisensä ja muiden tapahtumaan osallisten ohjaaminen psykososiaalisen tuen piiriin). Pykälä tulisi muuttaa siten, että myöskään kohtien 1. ja 3. mukaisia ensihoitotehtäviä ei saisi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta. Ensihoidon yksityinen palveluntuotanto rajoittaa merkittävästi ensihoidon synergiaetuja pelastustoimen kanssa. Synergiaedut ovat saavutettavissa, kun ensihoidon palveluntuottajana on julkishallinnon toimija eli sote-maakunnan sosiaali- ja terveystoimi tai pelastustoimi.

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

33 § Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalue: Sote-maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat sote-maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen sote-maakunnat sekä HUS-maakuntayhtymä kuuluvat eri yhteistyöalueisiin. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävässä sote-maakunnassa ja HUS-maakuntayhtymässä tulee

yhteistyöalueen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä varten olla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. Myös pelastustoimeen on tarkoituksenmukaista perustaa yhteistyöalueet vastaavalla aluejaolla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Pelastustoimen yhteistyöalueille perustettaisiin alueelliset tilannekeskukset vastaavalla tavalla kuin sosiaali- ja terveystoimen valmiuskeskukset. Esimerkiksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa tilannekuvassa ja sen jakamisessa korostuu eri toimijoiden rooli ja vastavuoroisuus. Tilannekuvan jakaminen tulee mahdollistaa myös kuntien ja muiden tilanteen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaista

25. Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Ovatko säännöksessä luetellut kohdat tarkoituksenmukaisia?

kyllä pääosin

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

Luetteloon tulisi lisätä pelastustoimen ICT-järjestelmien kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Pelastustoimessa merkittävä kustannuksia kasvattava kokonaisuus on ICT:n muutokset, joilla on vahva rajapinta digitalisaation kehittämiseen Suomessa eikä rajaudu pelastustoimeen tai sisäministeriön hallinnonalaan, joten on luonteva valtioneuvostotasolla linjattava asia.

Kohtaan 8 tulisi lisätä kansallisia tavoitteita tukeva kansainvälinen yhteistyö.

Esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa pelastustoimen strategiset tavoitteet joka neljäs vuosi. Neljä vuotta on lyhyt aika strategian toteuttamiselle. Oletettavasti strategiset tavoitteet määritellään pidemmälle ja niitä tarkistetaan neljän vuoden välein.

27. Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Lisäksi lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan pelastustoimen omavalvonnasta. Onko sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

kyllä pääosin

28. Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Ovatko säännöksessä esitetyt koottavat tehtävät perusteltuja?

kyllä

29. Mitä kansainvälisessä pelastustoiminnassa hyödynnettäviä erityisresursseja (kalusto, muodostelmat) olisi tarkoituksenmukaista koota jonkun maakunnan/maakuntien hoidettavaksi?

Sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on tarvetta omalla alueella, mutta pelkästään oman alueen tarpeita varten ajateltuina käyttöaste jää sidottuihin resursseihin nähden vähäiseksi. Pohjois-

Suomen alueella tällainen tarve on suurelle vedenkuljetuskyyvälle (tulvariskien kasvaminen ilmaston lämpenemisen johdosta, suuret teollisuusinvestoinnit mm. biojalostamoihin metsäteollisuudessa sekä öljysatamat). Metsäpalojen torjuntavalmiuden ylläpitäminen koko Pohjois-Suomen alueella, siten että täältä on valmius tarvittaessa auttaa metsäpalojen torjunnassa koko Pohjois-Euroopan alueella. Koska valmius on joka tapauksessa ylläpidettävä, on sen keskittäminen pohjoiselle alueelle perusteltua, koska esimerkiksi Barentsin alueella on Euroopan laajimmat yhtenäiset metsäalueet ja siten myös merkittävimmät metsäpaloriskit ilmaston lämpenemisen edetessä. Alueella on useita kansainvälisiä lentokenttiä, joten logistiikka ei muodostu ongelmaksi. Kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen muodostelmien kehittämisessä on huomioitava niiden integroituminen pelastuslaitosten päivittäiseen toimintaan.

30. Mitä kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämiä toimintoja (hälyttäminen, varustaminen jne.) olisi tarkoituksenmukaista koota johonkin maakuntaan/maakuntiin ja jos kyllä, mihin maakuntaan/maakuntiin?

Yhdistetty suurtehopumppaus- ja metsäpalomoduuli (helposti liikuteltavia kokonaispaketteja) Pohjois-Pohjanmaalle.

Kansainvälisen avun vastaanottaminen ja jakaminen edelleen (HNS) pääkaupunkiseudulle, Varsinais-Suomelle ja Lapille. Laajamittainen HNS-kapasiteetti esim. Uudenmaan vastuulle. Uusimaa laatii yhteistyössä muiden pelastuslaitosten kanssa valtakunnallisen yhteisen suunnitelman.

Pelastusopiston rooli kansainvälisen toiminnan operatiivisena toimijana on purettava. Pelastusopiston nykyinen kv-toiminta ja Kriisinhallintakeskuksen (CMC) rooli siirrettävä sisäministeriön pelastusosaston alaisuuteen ja koordinoiva rooli kansallisten kansainvälisten toimintojen suorituskykyihin. Pelastusopisto voi jatkossakin olla kansainvälisen koulutuksen toteuttaja.

31. Pelastustoimen järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastauksen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

8 § Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle: Pykälän perusteluissa todetaan, että pelastustoiminnan osalta voitaisiin asettaa esimerkiksi pelastustoiminnan toimintavalmiuteen, johtamiseen, yhteistyöhön, tilannekuvahallintaan, päivystys- ja varallaolojärjestelyihin, kansainvälisen avun antamiseen tai vastaanottamiseen, sopimuspalokuntien käytön perusteisiin, työajan hallintaan sekä riskiperustaisiin työvuorovahvuuksiin liittyviä tavoitteita. Maininta varallaolojärjestelyistä tulisi poistaa, koska niistä ollaan luopumassa valtakunnallisesti.

9 § Pelastustoimen neuvottelukunta: Neuvottelukunta olisi foorumi ohjaavien ministeriöiden ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavien sote-maakuntien jatkuvaluonteisen keskustelun käymiselle ja yhteisen näkemyksen muodostamiselle. Neuvottelukunnassa olisi sote-maakuntien sekä sisäministeriön edustus. Neuvottelukunta tulisi yhteensovittaa ja määritellä rajapinnat

pelastustoimen muiden foorumeiden kanssa, mm. pelastustoimen yhteistyörakenne (sisäministeriö). Neuvottelukunnassa tulisi olla maakuntien pelastustoimien kattava edustus ilman väliportaita.

11 § Sote-maakunnan investointisuunnitelma: Pykälässä on määritelty mm. laajakantoinen ja taloudellisesti merkittävä investointi. Laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan sellaista hanketta, joka vaikuttaisi merkittävästi sote-maakuntien väliseen työnjakoon tai jolla olisi muutoin pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia pelastustoimeen sote-maakunnassa. Taloudellisesti merkittäväällä investoinnilla tarkoitetaan sellaista hanketta, joka vaikuttaisi sote-maakunnan talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla. Pykälän tulkintaa helpottaisi, jos sen perusteluissa olisi määritelty esimerkinomaisesti laajakantoisen ja taloudellisesti merkittävän investoinnin rajat. Perusteluissa tulisi myös määritellä euromääräiset rajat investoinneille, jotka on huomioitava investointisuunnitelmassa.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Pelastuslain muutokset

Pelastuslakiin ehdotettavat muutokset eivät sisälly nyt lausuttavana olevaan esitykseen, mikä tekee kokonaiskuvan muodostamisen pelastustoimea koskevista muutoksista haasteelliseksi. Pelastustoimen järjestämistä koskevat muutokset pelastuslakiin tulisi käsitellä samaan aikaan ja yhdessä muiden sote-uudistusta koskevien lakiehdotusten kanssa.

Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pelastustoimen järjestämislain ehdotetussa 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Mielestämme ehdotus on tarkoituksenmukainen. Harvoin tarvittavat resurssit ja kyvykkyydet on kustannustehokasta ja laadunhallinnan kannalta mielekästä keskittää valtakunnallisesti korkeintaan muutamalle toimijalle. Ehdotuksen perustelujen mukaan kukin sote-maakunta vastaisi keskitettyjen tehtäviensä rahoituksesta. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten rahoitusmekanismiin on sote-maakuntien välillä tarkoitus tältä osin toimia. Riskinä on, että yksittäinen pelastustoimen alue joutuu kantamaan keskitetyistä palveluista paikallista riskiarviota 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.

Pelastustoimen valtakunnalliset ja alueelliset tilanne- ja johtokeskusjärjestelyt

Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälän mukaan pelastustoimen tiettyjä tehtäviä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäväksi, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella.

Pelastustoimeen on tarkoituksenmukaista perustaa yhteistyöalueet vastaavalla aluejaolla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (SoteJärjL 33 §). Pelastustoimen yhteistyöalueille perustettaisiin alueelliset tilannekeskukset vastaavalla tavalla kuin sosiaali- ja terveystoimen valmiuskeskukset (SoteJärjL 49 §). Pelastustoimen tilanne- ja johtokeskusten tehtävät on määritelty ehdotuksessa pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi (Sisäministeriön julkaisu 21/2018). Ehdotuksen mukaan pelastuslaitosten tilannekeskuspalvelut muodostetaan keskenään verkottuneeksi järjestelmäksi, jossa valtioneuvoston asetuksella kootaan viiteen maakuntaan 24/7 toimivat tilannekeskukset. Nämä tilannekeskukset palvelisivat yhteistoiminta-alueensa maakuntia mm. pelastustoiminnan johtamisen tukemisessa sekä tilannekuvan välittämisessä. Yksi näistä viidestä tilannekeskuksesta kokoaisi valtakunnallisen pelastustoimen tilannekuvan. Esimerkiksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa tilannekuvassa ja sen jakamisessa korostuu eri toimijoiden rooli ja vastavuoroisuus. Tilannekuvan jakaminen tulee mahdollistaa myös kuntien ja muiden tilanteen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa.

Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista tehtävistä sekä niistä sote-maakunnista, joihin tehtävät kootaan, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Yhteistyöaluekohtaisten pelastustoimen tilannekeskusten perustaminen ei todennäköisesti onnistu yhteistyösopimus pohjalta, koska pelastustoimessa on haluttomuutta yhteisiin tilannekeskuksiin. Näin ollen tilanne- ja johtokeskusjärjestelyistä säättäminen valtioneuvoston asetuksella jäänee ainoaksi vaihtoehdoksi.

Pelastustoimen ohjaus

Valtion ohjauksen vahvistaminen pelastustoimen järjestämisessä on perusteltua. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Esityksen mukainen pelastustoimen ohjausrakenne on varsin raskas ja siinä on myös päällekkäisyyksiä. Ohjausrakennetta olisi syytä keventää ja yksinkertaistaa. Ohjausrakenne saattaa käydä pienille sote-maakunnille ja niiden pelastustoimille ylivoimaiseksi. Esitetty ohjausrakenne edellyttää pelastustoimeen myös toimivia järjestelmiä, joilla tarvittava tieto tuotetaan ja arviointi sekä seuranta tehdään.

Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee edellyttämään asiantuntijaresurssien lisäyksiä sisäministeriöön, aluehallintovirastoon ja sote-maakunnan pelastustoimen johtamiseen.

Esityksen mukaan valtion lisääntyvä ohjaus aiheuttaisi sisäministeriölle tutkimus- ja kehittämistehtävien sekä hallinnollisten tehtävien ja niistä johtuvien kustannusten kasvua. Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu, että alueellisten pelastuslaitosten resurssit tiedolla johtamiseen ja sitä tukeviin järjestelmiin ovat jo nykyisellään merkittävästi alimitoitettut. Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee aiheuttamaan tarpeen lisätä henkilöresursseja tiedolla johtamiseen, omavalvontaan ja talouden suunnitteluun ja kontrollointiin myös paikallisella tasolla. Valtakunnan tasolla määrä voi olla huomattava, mitä ei ole lainkaan huomioitu uudistuksen rahoituspuolelta valmistelussa.

Kysymyksiä voimaanpanolaista

33. Sote-maakuntien aluejaon pohjana on kuntaperusteinen maakuntajako, josta säädetään voimaanpanolain 5 §:ssä. Onko ehdotettu aluejako tarkoituksenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen näkökulmasta?

kyllä

34. Sote-maakuntarakennelain 3 §:n mukaan maakuntajako toimii nykyiseen tapaan myös muiden valtion aluejakojen perustana. Lisäksi maakuntajako toimii maakuntien liittojen toimialuejaon pohjana. Onko ehdotettu 5 §:n mukainen aluejako tarkoituksenmukainen muun aluehallinnon näkökulmasta?

kyllä

35. Lakiehdotuksessa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava siirtyisivät Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Muutos vaikuttaa sekä sote-maakuntaan että valtion aluejakojen pohjana olevaan maakuntajakoon. Mihin maakuntaan näiden kuntien tulisi kuulua ja mitä vaikutuksia vaihtoehtoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:

Etelä-Savon maakuntaan

36. Lakiehdotuksessa Uudenmaan maakunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaisi neljä sote-maakuntaa (Itä-Uusimaan sote-maakunta, Keski-Uusimaan sote-maakunta, Länsi-Uusimaan sote-maakunta, Vantaa-Keravan sote-maakunta) sekä Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi mihinkään sote-maakuntaan. Muiden aluejakojen osalta Uudenmaan nykyinen maakunta olisi yksi kokonaisuus. Onko ehdotettu sääntely aluejakojen näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

ei kantaa

37. Turvaako väliaikaisten toimielinten kokoonpano ja laissa säädetyt tehtävät uudistuksen toimeenpanon (7 - 8 §)?

kyllä pääosin

38. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

kyllä pääosin

39. Voimaanpanolain 4 luvussa säädetään kuntien oikeudesta saada valtiolta korvaus uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista välittömistä kustannuksista sekä korvausmenettelystä. Korvaus kohdistuisi ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille jääviin omaisuuseriin, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin. Onko kompensaatiosääntely hyväksyttävä?

ei kantaa

40. Voimaanpanolain 17 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

41. Onko 28 §:n mukainen ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskeva sääntely perusteltu ja turvaako se osapuolten aseman riittävästi?

ei kantaa

42. Turvaako Kärkullan toiminnan jakamista koskevat ehdotukset sen toiminnan jatkuvuuden sote-maakuntien toimintana?

43. Uudistus tulisi ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 2023 alusta. Onko uudistus toteutettavissa uudistuksessa ehdotetussa aikataulussa?

ei

44. Voimaanpanolain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

7 § Sote-maakunnan väliaikainen valmistelutoimielin: Pykälän perustelujen mukaan valmistelutoimielimen jäsenet olisi valittava pykälässä mainittujen organisaatioiden viranhaltijoista, joilla olisi hyvä asiantuntemus toimialansa hallinnosta ja toiminnasta. Tarkoituksena on, että valitut henkilöt pysyisivät virkasuhteessa edellä tarkoitettuihin organisaatioihin ja että heidät vapautettaisiin varsinaisista tehtävistään siten, että he voisivat toimia valmistelutoimielimessä tarvittaessa kokoaikaisestikin. Heidän työnantajavelvoitteistaan vastaisivat tänä aikana kuitenkin ne organisaatiot, joihin he ovat virkasuhteessa. Tekstiä voi tulkita siten, että varsinaisista tehtävistään vapautettu valmistelutoimielimen jäsen voi samanaikaisesti tehdä päätoimista sote-maakunnan valmistelutyötä. Edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa päätoiminen valmistelija (esimerkiksi pelastustoimen valmistelun projektipäällikkö) ei voinut olla edes epävirallisen väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsen. Täältä osin pykälää on tarkennettava.

Ehdotuksen 7 pykälässä on ristiriita ja ilmeinen virhe perustelujen ja varsinaisen lakiehdotuksen välillä. Lakiehdotuksessa todetaan, että valtioneuvoston asettamassa valmistelutoimielimessä on oltava sote-maakunnan alueen kunnista ja perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-

alueista yhteensä seitsemän jäsentä, sairaanhoitopiiristä kaksi jäsentä, erityishuoltopiiristä yksi jäsen, alueen pelastustoimesta yksi jäsen sekä jokaisella jäsenellä varajäsen. Perusteluissa kokoonpanoksi kuitenkin todetaan: sote-maakunnan alueen kunnista ja perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueista yhteensä 6 jäsentä, sairaanhoitopiiristä 2 jäsentä, erityishuoltopiiristä 1 jäsen, maakunnan liitosta 1 jäsen pelastuslaitoksesta 1 jäsen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta 1 jäsen ja työ- ja elinkeinotoimistosta 1 jäsen sekä heidän varajäsenensä. Ilmeisesti perusteluihin on jäänyt edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon esityksen teksti. Maakunnan liiton, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston jäsenyydelle ei ole perusteita. Lakiehdotuksessa todetaan myös, että jos 2 momentissa mainitut osapuolet eivät ole päässeet sopimukseen väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamisesta kahden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta, osapuolten on välittömästi ilmoitettava asiasta valtiovarainministeriölle. Valtioneuvosto asettaa tällöin valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä. Tällöin alueen väestömäärältään suurin sairaanhoitopiiri vastaa valmistelutoimielimen hallinnollisesta tuesta. Perustelutekstin mukaan maakunnan liiton olisi järjestettävä valmistelutoimielimelle kokous- ja työtilat sekä huolehdittava valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten muusta varmistamisesta. Maakunnan liitto vastaisi myös valmistelutoimielimen toiminnan ja henkilöstön edellyttämistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävistä. Ilmeinen virhe tulee korjata. Maakunnan liitolla ei ole roolia valmistelutoimielimen hallinnollisessa tuessa.

12 § Tietojensaanti: Pykälässä on ristiriita ja ilmeinen virhe perustelujen ja varsinaisen lakiehdotuksen välillä. Lakiehdotuksessa todetaan, että sote-maakunnan viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada sote-maakunnan alueen kunnilta, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueilta, sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, alueen pelastustoimelta, sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot. Perusteluissa mainitaan virheellisesti myös alueen maakunnan liitto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus työ- ja elinkeinotoimisto.

14 § Sote-maakunnan valmistelutoiminnan rahoitus: Perusteluissa 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 pykälän 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. Tämä aiheuttaa kuluja jäsenten taustaorganisaatioille, kun varsinaisista tehtävistä vapautetuille on useimmiten palkattava 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.

17 § Henkilöstön asema: Pykälän mukaan kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta, toimialasta riippumatta, henkilö siirtyy sote-maakunnan tai maakuntayhtymän palvelukseen, mikäli henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin tai pelastustoimeen. Tehtävien kaavamainen 50 % raja voi johtaa ali-/yliresursointiin luovuttavassa/vastaanottavassa organisaatiossa. Sote-maakuntaan siirtyvät henkilöt tulisi tarkastella tehtäväkokonaisuuksina.

63 § Lakien voimaantulo: Perustelutekstissä on vuosilukuvirheitä. Tarkoituksena on, että sote-maakuntalaki tulee voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen vuonna 2021 (virheellisesti 2023). Muun muassa sote-maakuntien hallinnon järjestämisen, tehtävien siirtämisen sekä maakuntavaalien toimittamisen edellyttämän laajan valmistelutyön vuoksi sote-maakuntalaki olisi tärkeää saada voimaan kesällä 2021 (virheellisesti 2023).

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannpanolaista.

Uudistuksen aikataulu

Uudistusta koskevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021 ja uudistuksen voimaantulo tapahtuisi 1.1.2023.

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua. Uudistuksella on myös moniulotteisia vaikutuksia ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen paljon epävarmuuksia ja riskejä. Uudistuksen toimeenpano on suunniteltu liian nopeaksi.

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.

Pohjois-Pohjanmaalla osana uudistusta tapahtuu kahden pelastuslaitoksen (Oulu-Koillismaa, Jokilaaksot) yhdistyminen. Yhdistämiseen liittyviä rakenteellisia toimenpiteitä päästään valmistelemaan vasta kun lainsäädäntö tulee voimaan eli 1.7.2021. Puolitoista vuotta on riittämätön aika kahden pelastuslaitoksen toimintojen yhdistämiseen. Lisäksi esim. pelastustoimen järjestämislain mukaisen ohjaus- ja valvontajärjestelmän rakentaminen vaatii aikaa.

Pidämme esitettyä aikataulua liian kireänä ja on kyseenalaista, onko uudistuksen huolellinen toimeenpano toteutettavissa esitetystä aikataulusta. Esitämme, että uudistuksen voimaantuloa siirrettäisiin vuodella ja se tapahtuisi 1.1.2024.

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

46. Valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

kyllä

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun palvelutarpeen muutoksen (7§), kustannustason (hintojen) (8 §), tehtävämuutosten (9 §) sekä toteutuneiden kustannusten perusteella (10 §). Palvelutarpeen muutoksen osalta esitykseen sisältyy valtion rahoituksen kasvua osittain hillitsevä tekijä siten, että arvioidusta tarpeen muutoksesta huomioidaan 80 %:n osuus kolmannesta vuodesta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnalla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

ei pääosin

48. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien* rahoituksen määräytymistekijät (luku 3) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

kyllä pääosin

49. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *pelastustoimen tehtävien* rahoituksen määräytymistekijät (luku 4) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

kyllä pääosin

a) Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika riittävä?

ei kantaa

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

ei kantaa

51. Valtion rahoitus maksetaan sote-maakunnalle kuukausittain viimeistään kuukauden ensimmäisenä päivänä. Varainhoitovuoden tammikuussa ja kesäkuussa maksetaan molempina 2/12 koko vuoden rahoituksesta ja muina kuukausina jäljelle jäävä rahoitus yhtä suurina erinä (25 §). Sen lisäksi vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan sote-maakunnalle vuoden 2022 joulukuun 1 päivänä (37 §). Onko rahoituksen maksatuksen aikataulu maksuvalmiuden ja kassan hallinnan kannalta tarkoituksenmukainen?

ei kantaa

52. Maakuntien rahoituslain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Pelastustoimen rahoitus

Esityksen mukaan pelastustoimen nettokustannuksiksi vuodelle 2020 on arvioitu 443 miljoonaa euroa. Pelastustoimen vuosittaiset nettokustannukset perustuvat kuntien Tilastokeskukselle ilmoittamiin tilinpäätöstietoihin. Aiempina vuosina kuntien Tilastokeskukselle ilmoittamissa luvuissa on ollut runsaasti virheitä. Tämä tuli esille edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa.

Sote-uudistuksen valmistelun eri vaiheissa on esiintynyt virheellisiä käsityksiä pelastustoimen rahoituksen riittävydestä. Pelastustoimen kokonaisrahoitustarve on merkittävästi suurempi kuin hallituksen esityksessä kuvattu rahoitustaso. Tämä johtuu mm. välttämättömistä toimintavalmiusohjeen mitoitusperusteiden edellyttämistä paloasemaverkon kattavuuden parantamishankkeista ja öljyntorjuntaan myönnettyjen valtion avustusten (Öljysuojarahasto) romahtamisesta, paloasemahankkeista (uudet paloasemat ja olemassaolevien peruskorjaukset) ja viime vuosien aikana kertyneestä investointivelasta. Erittäin merkittävää rahoitusriskiä koko toimialan palvelutuotannon osalta edustaa varallaolojärjestelmän ylläpitämisen vaikeutumisen ja todennäköinen lakkaaminen. On selvää, että pelastustoimen nykyrahoitustaso ei varmuudella riitä valtion vastuulle suunniteltujen toimialan kiireellisessä aikataulussa tarvitsemien johtamisjärjestelmien ja muun tietohallinnon uudistamiseen sekä muuhun vaadittavaan palvelujen digitalisoimiseen.

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 vastuutettavien valtakunnallisten järjestelyjen hoitamiseen. Nykytilassa kuntien siirtyvissä laskennallisissa kustannuksissa ei ole valtakunnallisten järjestelyjen kustannuksia, ja tästä johtuen rahoituspohja on riittämätön.

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.

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 on sote-maakunnan ainoa mahdollisuus tuoda esiin sote-maakunnan pelastustoimen rahoitukseen liittyviä puutteita.

Pelastustoimen palvelujen tuottamisen edellytysten varmistamiseksi ja palvelujen kehittämisen mahdollistamiseksi esitämme, 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 ohjausvallan merkittävä kiristyminen pelastustoimessa ja toisaalta valtion rahoitus antavat mahdollisuuden kansallisten uudistusten tehokkaampaan toteutukseen. Samalla kuitenkin pelastustoimen ohjauskustannukset tulevat huomattavasti kasvamaan nykyisestä. Mielestämme lakipaketin valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat pelastustoimen palvelutason ja muun kehittämisen sekä päällekkäisten hallinnollisten ohjausmekanismien johdosta tulevina vuosina. Pelastustoimen rahoitus pohja on kansallisella tasolla 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.

Pelastustoimen tehtävien rahoituksen määräytymiskijät

Pelastustoimen rahoituslaskelma muodostuu ns. perusosuudesta (€/as) 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.

Näkemyksemme mukaan väestötiheyteen perustuvan kertoimen voisi korvata ottamalla riskialuejaosta riskiluokat III ja IV mukaan riskikertoimen laskentaan. Riskialuejako regressioanalyysin mukaisena ilman onnettomuushistorialla tai riskikohteilla tehtävää tarkistusta. Eri riskiruutujen vaikutus riskikertoimeen voitaisiin määritellä esim. riskiluokan onnettomuuksien määrän perusteella. Valtakunnallisen aineiston mukaan I-luokan ruutujen kerroin on n. 62,63. II-luokan 12,01. III-luokan 3,75 ja IV-luokan 0,09 (onnettomuudet riskiluokittain v. 2019).

Riskisumma voitaisiin laskea pelastustoimialueittain siten, että lasketaan yhteen kaikista riskiluokista riskiruutujen lukumäärä x riskiruudun kerroin, joka kerrotaan esim. valtakunnallisella riskin perusarvolla (€), joka voisi olla esim. 35 % rahoitusosuus jaettuna v. 2019 onnettomuuksien määrällä (-> n. 1 435 €). Näin päästään kohtalaisen lähelle nyt esitettyä pelastustoimen rahoituslaskelmaa, mutta yksinkertaisemmalla tavalla.

Joka tapauksessa esitämme, että riskiruudun painokerrointa määrittävät riskikohteet jätetään riskikertoimen määrittämisestä pois tai nyt esitetty luettelo riskikohteista uudistetaan perusteellisesti. Luettelo ei korreloi miltään osin sen kanssa, mistä pelastustoimen kustannukset muodostuvat.

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

54. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29 ja 30 §)?

ei kantaa

55. Ovatko valtionosuuskriteerit sekä niiden painotukset yleisesti ottaen perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta)?

ei kantaa

56. Kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

Verolainsäädäntö

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävinä?

ei kantaa

59. Verolainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

61. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

ei kantaa

63. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Uusimaa-laki

64. Turvaako Uudenmaan erillislaki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna?

ei kantaa

65. Turvaavatko HUSin lakisääteisiä tehtäviä koskevat säännökset erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä yliopistollisen sairaalan tutkimus-, kehittämis- ja opetustehtävät (5 §)?

ei kantaa

66. Onko terveydenhuollon järjestämisvastuun jakautumisesta Uudellamaalla esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin ensisijainen järjestämisvastuu, HUSin lakisääteiset tehtävät ja HUS-järjestämissopimus; 4, 5 ja 10 §)?

ei kantaa

67. Ovatko Helsingin kaupungin talouden eriyttämistä koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia ja riittäviä turvaamaan toiminnan vertailtavuuden muuhun maahan nähden (5 luku)?

kyllä

68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

Yleishallintoa koskevat lait

70. Yleishallintoa koskevien lakien pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista

72. Sote-maakuntarakennelaissa säädetään maakuntajaosta, joka toimii myös sote-maakuntien alueiden pohjana. Lisäksi laissa säädetään sote-maakuntien muuttamisesta, joka johtaa myös vastaavalla alueella maakuntajaon muutokseen. Onko esitetty sote-maakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?

kyllä pääosin

73. Pidättekö esitettyjä edellytyksiä sote-maakuntien muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmasta? (erityisesti sote-maakuntarakennelain 2, 5 ja 10 §:t)

kyllä pääosin

74. Sote-maakuntarakennelain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.

Maakuntien ohjaus

76. Valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä vahvistettaisiin. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

kyllä

77. Ministeriöt ja maakunta kävisivät vuotuiset neuvottelut, joissa tarkasteltaisiin maakunnan toimintaa ja taloutta toteumatietojen ja ennusteiden näkökulmasta. Lisäksi erilliset ohjausneuvottelut käytäisiin vuosittain yhteistyöaluekohtaisesti. Onko neuvottelujen tavoite ja käsiteltävä asiakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

kyllä

78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämisvastuussa olevien tahojen vuorovaikutukseen perustuvaa aktiivista ohjausta, joka perustuisi avoimeen näkemysten ja

tietojen vaihtoon sekä järjestäjien toiminnan ja talouden jatkuvaluonteiseen arviointiin. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?

kyllä pääosin

Uudistuksen vaikutukset

79. Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, tarkennettava tai täydennettävä?

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

ei pääosin

81. Uudistuksesta aiheutuvia ICT:n ja tiedonhallinnan muutuskustannuksia on arvioitu hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen kustannusarvioiden perusteella. Millaisia tarkennuksia ja täydennyksiä nyt esitettyihin arvioihin tulisi tehdä?

82. Näkemyksenne muista mahdollisista ICT- ja digiasioihin liittyvistä vaikutuksista ehdotetussa palvelurakenteessa?

a) vuosina 2021-2022?

b) vuosina 2023-2024?

c) vuodesta 2025 alkaen?

a) vuosina 2021-2022?

b) vuosina 2023-2024?

c) vuodesta 2025 alkaen?

85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille siirtyviä hankintasopimuksia mitätöitymään järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevan sääntelyn nojalla?

-

b) jos kyllä, mikä olisi mitätöityvien sopimusten euromääräinen arvo?

c) liittyisikö arvionne mukaan mitätöityviin sopimuksiin yksityisille palveluntuottajille hyödyttömiksi jääviä investointeja, mitä nämä välittömät hyödyttömäksi jäävät investoinnit olisivat ja kuinka suurista menetyksistä olisi kyse?

Uudistuksen toimeenpanon tuki

86. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistuksen alueelliseen toteutukseen?

talous

muuta, mitä?

Esityksen mukaan alueellisen valmistelun kansallista ohjausta ja koordinoitua varten sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta valmisteleva johtoryhmä on nimennyt alueellisen valmistelun jaoston. Yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tehdään alueellisten valmistelijoiden verkostossa, jossa on mukana kaikkien alueiden edustus. Alueellisen valmistelun tiekartassa kuvataan alueellisen valmistelun etenemistä ja vaadittavat toimenpiteet uudistuksen valmistelun eri vaiheissa. Alueellinen tilannekuva kertoo alueittaisen valmistelun etenemisestä eri mittareiden avulla. Sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaa säännöllisiä infotilaisuuksia verkkolähetyksinä. Näiden lisäksi järjestetään tarvittaessa muita tilaisuuksia ajankohtaisista uudistuksen valmisteluasioista. Uudistuksen valmistelun eri vaiheissa järjestetään myös alueellisia seminaareja ja muita tilaisuuksia.

Esityksen alueellisen valmistelun tuki painottuu pelkästään sosiaali- ja terveystoimen valmisteluun. Myös pelastustoimi tarvitsee tukea alueelliseen valmisteluun. Pelastustoimessa on tarve alueellisten valmistelijoiden verkostolle, jota johtaa ja koordinoi sisäministeriö. Edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksessa ei sisäministeriön johtama valmistelijaverkosto ollut, jolloin maakunnissa tapahtunut valmistelu oli hyvin hajanaista ja ajautui eri suuntiin, mikä olisi johtanut tulevaisuudessa maakunnissa hyvin erilaisiin pelastustoimen rakenteisiin ja järjestelmiin. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto ei kyennyt vapaaehtoiselta pohjalta riittävästi ohjaamaan maakunnissa tehtyä pelastustoimen valmistelua. Alueellisen valmistelun jaosto täytyy saada nykyistä paremmin tukemaan myös alueellista pelastustoimen valmistelua. Tällä hetkellä alueellisen valmistelun jaosto painottuu lähes yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon valmisteluun.

Pelastustoimen alueellisessa valmistelussa on tarve sisäministeriön vahvalle ohjaukselle. Maakunnissa pelastustoimen valmisteluorganisaatioiden tulee olla mahdollisimman yhtenäiset huomioiden kuitenkin alueelliset erityispiirteet (esim. Pohjois-Pohjanmaalla valtakunnan ainoa kahden pelastuslaitoksen yhdistyminen). Tämä osaltaan edesauttaa pelastustoimen yhdenmukaisuutta tulevaisuudessa maakunnissa. Sisäministeriön johtama pelastustoimen alueellinen

valmistelijaverkosto osaltaan myös helpottaa tiedonvaihtoa ja hyvien käytäntöjen levittämistä koko maan pelastustoimen valmisteluun. Tätä ei edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksessa saatu toimimaan johtuen valtakunnallisen koordinoinnin puutteesta.

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.

Muut kysymykset

87. Mahdolliset ehdotukset käsitteen ”sote-maakunta” korvaamiseksi jollain muulla käsitteellä.

Sote- ja pelastustoimen alue.

Perustelu: Sote-maakunnan tai -alueen nimessä tulisi näkyä myös pelastustoimi.

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Pohjois-Pohjanmaan sote- ja pelastustoimen alue.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Muutuskustannukset

On ennakoitavissa, että uudistuksen valmistelu ja toimeenpano aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia. Muutuskustannukset voivat olla luonteeltaan kertaluonteisia, tilapäisiä tai pitkäkestoisia. Kustannuksia voivat aiheuttaa mm. toimintojen uudelleen organisointi, ICT-muutokset sekä sopimusten siirrot. Osa muutuskustannuksista syntyy jo ennen maakuntien muodostumista esimerkiksi hallinnollisiin valmisteluihin liittyen. Kriittinen kysymys maakuntien talouden kantokyvyn ja rahoituksen riittävyyden näkökulmasta on palkkojen harmonisointi. On arvioitu, että koko maan tasolla palkkaharmonisoinnin kustannukset olisivat noin 60 miljoonaa euroa, jos palkat harmonisoidaan mediaaniin ja noin 560 miljoonaa euroa, jos harmonisointi tehdään 9. desiiliin. Viimeaikaiset päätökset liittyen Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään (Työtuomioistuin 2018:18) sekä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystuomiin (Työtuomioistuin 2019:82) antavat viitteitä siitä, että harmonisoinnin kustannus tulee olemaan todennäköisesti ennemminkin arvion yläpäässä.

Myönteistä on, että maakuntien rahoitusmallissa muutoksesta aiheutuvat pysyväisluonteiset kustannukset tulevat automaattisesti huomioiduksi toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävän takautuvan kompensaation muodossa (10 §). Kritiikkiä on esitettävä kuitenkin siitä, että

kompensointi on käytännössä noin kahden vuoden viive ja lisäksi tarkastus tehdään koko maan tasolla, eikä yksittäisen maakunnan todellisten kustannusten perusteella (10 §).

Lakiesityksen ja vaikutusten arvioinnin olennainen puute on, että muutuskustannusten tasoa on pystytty arvioimaan vain karkealla tasolla ja näin ollen myöskään ei ole selkeää määrittelyä muutuskustannusten kompensointiasta maakunnille. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ICT-kustannuksiin ja palkkojen harmonisointiin.

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. Esimerkiksi:

- 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 hyväksyminen: 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 arviointivelvollisuus: Sote-maakunnan olisi laadittava vuosittain selvitys sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ja sote-maakunnan talouden tilasta. Tekstissä ei mainita lainkaan pelastustoimen talouden tilaa.

- PelJärjL 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: Olennaista on, että sote-palvelujen rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta. Tekstissä ei mainita lainkaan pelastustoimen palveluja.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Helisten Petteri
Oulu-Koillismaan pelastuslaitos