

4.11.2016

Sisäministeriö

Lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Viite: Hanketunnus SMO61:00/2015

Kajaanin kaupunki antaa sisäministeriölle seuraavan lausunnon esityksestä laiksi pelastustoimen järjestämisestä:

Pelastustoimen siirtäminen kunnilta osaksi maakuntahallintoa on perusteltua. Näin voidaan varmistaa elintärkeä yhteys maakunnille siirrettäviin sote-palveluihin. Lailla tulee turvata pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajana. Pelastustoimen järjestämis- ja tuottamisvastuu tulee antaa kaikkien maakuntauudistuksessa muodostettavien 18 maakunnan tehtäväksi.

Perustelut ja muutostarpeet

Pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuun ja palvelutuotannon keskittämistä 5 yliopistosairaala ylläpitävälle maakunnalle on perusteltu mm. sillä, että näin pystytään varmistamaan pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö myös tulevaisuudessa. Pelastustoimi ja ensihoito ovat tyypillisiä lähipalveluita ja niiden järjestämis- ja tuottamisvastuu on oltava kaikilla maakunnilla. Pelastustoimen ja ensihoidon keskittäminen muusta aluejaosta poiketen viidelle alueelle heikentää huomattavasti lähipalveluiden integraation toteuttamista ja vaikeuttaa alueellista turvallisuustyötä. Pelastustoimen mukana olo jokaisessa 18 maakunnassa varmistaa kuntien ja maakuntien yhteisen varautumisen erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä näiden valmiussuunnitteluun ja harjoitteluun.

Pelastustoimen järjestämislain yhdeksi tavoitteeksi on mainittu valtakunnallisten järjestelmien kehittäminen. Tämän tavoitteen edistäminen on järkevää, mutta se ei vaadi palveluiden järjestämisen ja tuottamisen keskittämistä viidelle maakunnalle. Yhteisten toimintamallien, kustannustehokkuuden ja toiminnallisen tehokkuuden saavuttaminen tapahtuu parhaiten siten, että pelastustoimen tarvitsemat erityiset tukipalvelut (riskianalyysi, omat tietojärjestelmät, kehittäminen ym.) keskitetään valtakunnallisen palveluntuottajan tehtäväksi.



4.11.2016

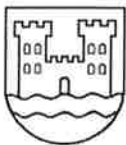
Henkilöstövaikutusten arvioinnin yhteydessä on esitetty, että pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen viidelle toimijalle mahdollistaa henkilöstösäästöjen tekemisen hallinto- ja tukipalveluita yhdistämällä. Pelastuslaitosten hallinto on jo tällä hetkellä erittäin kevyesti toteutettu ja tukeutuu vahvasti isäntäorganisaatioiden hallintoon; jatkossa se on luonnollinen osa maakuntahallintoa.

Henkilöstön urapolkujen kehittäminen on tärkeä osa uudistusta, mutta se ei toteudu nyt esitetyssä mallissa. Pelastustoimen ja ensihoidon palveluiden järjestäminen ja tuottaminen viiden maakunnan alueella ei tue urapolkutavoitetta. Henkilöstön siirtyminen viiden maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilöstön uudelleen sijoittuminen onnistuu vain niiden alueella. Muiden 13 maakunnan alueelle pelastajille ja ensihoitajille ei ole tarjolla uusia tehtäviä, koska niiden alueella palvelutuotannosta vastaa eri työnantaja.

Esitetty pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen 5 maakunnalle aiheuttaa demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle. Esityksen mukaan sisäministeriö käy neuvottelut pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä 5 maakunnan kanssa, mutta muilla maakunnilla ei nyt ehdotetussa järjestelmässä ole roolia. Esitetyssä mallissa maakunnat, joilla ei ole järjestämisvastuuta, tekevät oman yhteistyöalueensa maakunnan kanssa yhteistyösopimuksen pelastustoimen palveluiden tuottamisesta. Järjestämisvastuussa olevan maakunnan maakuntavaltuusto hyväksyy pelastustoimen palvelutasopäätöksen ja palvelutasopäätöksen hyväksymisen jälkeen maakunnan palvelulaitos tuottaa palvelut. Yhteistyöalueen muilla maakunnilla ei olisi minkäänlaista ohjausmekanismia palvelutuotantoon.

Mikäli esitetty malli 5 alueen järjestämisvastuusta toteutuu, tulee maakuntien välistä suhdetta selkiyttää. Nyt esitetyssä mallissa palvelutasopäätöksen ja yhteistyösopimuksen välinen suhde on epäselvästi säädetty. Yhteistyösopimuksessa jokainen maakunta päättäisi kohdaltaan palvelutasoon kuuluvista asioista, mutta pelastustoimen järjestämisvastuussa oleva maakunta voisi ja sen pitää kuitenkin päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta. Vaikka tässä yhteydessä säädetään kuulemismenettelystä, niin muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan myös palvelutason toteuttamista koskevaan päätöksentekoon. Mainittakoon, että nykyisessä järjestelmässä kaikki alueen kunnat ovat lähtökohtaisesti edustettuina pelastuslaitoksen päätöksenteossa johtokunnassa tai lautakunnassa.

Pelastustoimen rahoitusosuus on esitetty muodostettavaksi siten, että maakuntien pelastustoimen tehtävien keskimääräinen perus-



4.11.2016

hinta lasketaan kertomalla maakunnan asukasmäärällä. Rahoitusosuus sisällytetään maakunnille muiden tehtävien rahoitusosuuksien kanssa samaan kokonaisuuteen, joka on yleiskatteellista. Pelastustoimen rahoitusosuuden laskenta on liian kaavamaisista, eikä se huomioi alueilla olevia erityispiirteitä kuten esimerkiksi harvaan asuttuja alueita, pitkiä etäisyyksiä ja saaristoa. Kapitaatiomallisella laskennalla mm. Kainuun on arvioitu menettävän rahoitusta noin 1,4 milj. € vuodessa. Rahoitusosuuden laskentaperusteissa on huomioitava alueiden erityistarpeet.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun osallistuisivat ainoastaan pelastustoimen järjestämisvastuussa olevat maakunnat. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä, koska myös muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan palveluiden kehittämiseen ja tavoitteiden valmisteluun. Tämän kehityksen seurauksena maakunnat jaetaan perusteettomasti eri luokkiin sen mukaan missä yliopistosairaala sattuu sijaitsemaan.

Merk. Tuija Aarnio
hallintojohtaja

Liite

ote pöytäkirjasta



Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pelastustoimen järjestämisestä

266/00.00/2016

KH § 180

(valm. Tuija Aarnio)

Sisäministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien. Lausunto on toimitettava 11.11.2016 mennessä.

Luonnos 31.8.2016 hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä:

https://www.intermin.fi/download/69616_HE_LUONNOS_LAIKSI_PELASTUSTOIMEN_JARJESTAMISESTA_310816.pdf?eec80bd64cd2d388

Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella.

Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia maakunnissa. Uudelleenorganisoinnin yhteydessä pelastustoimen ohjausjärjestelmää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti. Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on puolestaan välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

Pelastustoimen järjestämislain antamisen jälkeen on tarkoitus uudistaa nykyinen pelastuslaki. Tavoitteena on pelastustoimen toimintamallien kansallinen yhtenäistäminen, ohjauksen tehostaminen ja tehtäväkuvan tarkistaminen viranomaisyhteistyön tiivistäminen näkökulmasta. Pelastuslain uudistaminen toteutettaisiin siten, että uudistettu pelastuslaki tulisi voimana vuoden 2019 alussa maakuntien ja uudistettujen pelastuslaitosten aloittaessa toimintansa.

Lisätietoja asiasta antaa hallintojohtaja Tuija Aarnio,
p. 044 7100216, sähköposti [muotoa.etunimi.sukunimi\(at\)kajaani.fi](mailto:muotoa.etunimi.sukunimi(at)kajaani.fi).

Kaupunginjohtajan ehdotus: Kaupunginhallitus antaa sisäministeriölle seuraavan lausunnon esityksestä laiksi pelastustoimen järjestämisestä:

Pelastustoimen siirtäminen kunnilta osaksi maakuntahallintoa on perusteltua. Näin voidaan varmistaa elintärkeä yhteys maakunnille siirrettäviin sote-palveluihin. Lailla tulee turvata pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajana. Pelastustoimen järjestämis- ja tuottamisvastuu tulee antaa kaikkien maakuntauudistuksessa muodostettavien 18 maakunnan tehtäväksi.

Perustelut ja muutostarpeet

Pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuun ja palvelutuotannon keskittämistä 5 yliopistosairaalaan ylläpitävälle maakunnalle on perusteltu mm. sillä, että näin pystytään varmistamaan pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö myös tulevaisuudessa. Pelastustoimi ja ensihoito ovat tyypillisiä lähipalveluita ja niiden järjestämis- ja tuottamisvastuu on oltava kaikilla maakunnilla. Pelastustoimen ja ensihoidon keskittäminen muusta aluejaosta poiketen viidelle alueelle heikentää huomattavasti lähipalveluiden integraation toteuttamista ja vaikeuttaa alueellista turvallisuustyötä. Pelastustoimen mukana olo jokaisessa 18 maakunnassa varmistaa kuntien ja maakuntien yhteisen varautumisen erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä näiden valmiussuunnitteluun ja harjoitteluun.

Pelastustoimen järjestämislain yhdeksi tavoitteeksi on mainittu valtakunnallisten järjestelmien kehittäminen. Tämän tavoitteen edistäminen on järkevää, mutta se ei vaadi palveluiden järjestämisen ja tuottamisen keskittämistä viidelle maakunnalle. Yhteisten toimintamallien, kustannustehokkuuden ja toiminnallisen tehokkuuden saavuttaminen tapahtuu parhaiten siten, että pelastustoimen tarvitsemat erityiset tukipalvelut (riskianalyysi, omat tietojärjestelmät, kehittäminen ym.) keskitetään valtakunnallisen palveluntuottajan tehtäväksi.

Henkilöstövaikutusten arvioinnin yhteydessä on esitetty, että pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen viidelle toimijalle mahdollistaa henkilöstösäästöjen tekemisen hallinto- ja tukipalveluita yhdistämällä. Pelastuslaitosten hallinto on jo tällä hetkellä erittäin kevyesti toteutettu ja tukeutuu vahvasti isäntäorganisaatioiden hallintoon; jatkossa se on luonnollinen osa maakuntahallintoa. Pelastustoimen todelliset säästöt saadaan aikaan ottamalla käyttöön vuorokauden ja vuoden aikojen vaihtelut tunnistava henkilöstömitoitus operatiivisessa toiminnassa mukaan lukien johtaminen. Pelastustoimen resurssien/miesvahvuuksien optimointi vuorokauden ja vuodenajan mukaan on kannatettava tavoite ja sen avulla pystytään tehostamaan toimintaa.

Henkilöstön urapolkujen kehittäminen on tärkeä osa uudistusta, mutta se ei toteudu nyt esitetyssä mallissa. Pelastustoimen ja ensihoidon palveluiden järjestäminen ja tuottaminen viiden maakunnan alueella ei tue urapolkutavoitetta. Henkilöstön siirtyminen viiden maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilöstön uudelleen sijoittuminen onnistuu vain niiden alueella. Muiden 13 maakunnan alueelle pelastajille ja ensihoitajille ei ole tarjolla uusia tehtäviä, koska niiden alueella palvelutuotannosta vastaa eri työnantaja.

Esitetty pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen 5 maakunnalle aiheuttaa demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle. Esityksen mukaan sisäministeriö käy neuvottelut pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä 5 maakunnan kanssa, mutta muilla maakunnilla ei nyt ehdotetussa järjestelmässä ole roolia. Esitetyssä mallissa maakunnat, joilla ei ole järjestämisvastuuta, tekevät oman yhteistyöalueensa maakunnan kanssa yhteistyösopimuksen pelastustoimen palveluiden tuottamisesta. Järjestämisvastuussa olevan maakunnan maakuntavaltuusto hyväksyy pelastustoimen palvelutasopäätöksen ja palvelutasopäätöksen hyväksymisen jälkeen maakunnan palvelulaitos tuottaa palvelut. Yhteistyöalueen muilla maakunnilla ei olisi minkäänlaista ohjausmekanismia palvelutuotantoon.

Mikäli esitetty malli 5 alueen järjestämisvastuusta toteutuu, tulee maakuntien välistä suhdetta selkiyttää. Nyt esitetyssä mallissa palvelutasopäätöksen ja yhteistyösopimuksen välinen suhde on epäselvästi säädetty. Yhteistyösopimuksessa jokainen maakunta päättäisi kohdaltaan palvelutasoon kuuluvista asioista, mutta pelastustoimen järjestämisvastuussa oleva maakunta voisi ja sen pitää kuitenkin päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta. Vaikka tässä yhteydessä säädetään kuulemismenettelystä, niin muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan myös palvelutason toteuttamista koskevaan päätöksentekoon. Mainittakoon, että nykyisessä järjestelmässä kaikki alueen kunnat ovat lähtökohtaisesti edustettuina pelastuslaitoksen päätöksenteossa johtokunnassa tai lautakunnassa.

Pelastustoimen rahoitusosuus on esitetty muodostettavaksi siten, että maakuntien pelastustoimen tehtävien keskimääräinen perushinta lasketaan kertomalla maakunnan asukasmäärällä. Rahoitusosuus sisällytetään maakunnille muiden tehtävien rahoitusosuuksien kanssa samaan kokonaisuuteen, joka on yleiskatteellista. Pelastustoimen rahoitusosuuden laskenta on liian kaavamaista, eikä se huomioi alueilla olevia erityispiirteitä kuten esimerkiksi harvaan asuttuja alueita, pitkiä etäisyyksiä ja saaristoa. Kapitaatiomallisella laskennalla mm. Kainuun on arvioitu menettävän rahoitusta noin 1,4 milj. € vuodessa. Rahoitusosuuden laskentaperusteissa on huomioitava alueiden erityistarpeet.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun osallistuisivat ainoastaan pelastustoimen järjestämisvastuussa olevat maakunnat. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä, koska myös muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan palveluiden kehittämiseen ja tavoitteiden valmisteluun. Tämän kehityksen seurauksena maakunnat jaetaan perusteettomasti eri luokkiin sen mukaan missä yliopistosairaala sattuu sijaitsemaan.

Kaupunginhallitus: Markku Oikarinen esitti Sari Kyllösen kannattamana, että poistetaan kappale "*Pelastustoimen todelliset säästöt saadaan aikaan ottamalla käyttöön vuorokauden ja vuoden aikojen vaihtelut tunnistava henkilöstömitoitus operatiivisessa toiminnassa mukaan lukien johtaminen. Pelastustoimen resurssien/miesvahvuuksien optimointi vuorokauden ja vuodenajan mukaan on kannatettava tavoite ja sen avulla pystytään tehostamaan toimintaa.*"

Kaupunginhallitus hyväksyi puheenjohtajan äänestys ehdotuksen: kaupunginjohtajan ehdotus JAA ja Markku Oikarisen ehdotus EI.

Äänestyksen tulos: 4 JAA-ääntä (Teuvo Hatva, Marjatta Immonen, Silja Keränen, Tero Paukkeri), 5 EI-ääntä (Eila Aavakare, Sari Kyllönen, Toivo Kyllönen, Markku Oikarinen, Aki Räisänen), 2 tyhjää (Hannu Juntunen, Miariikka Tervonen).

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen Markku Oikarisen tekemän ehdotuksen.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa Kajaanissa 4.11.2016.



Tuija Aarnio
pöytäkirjanpitäjä

OIKAISUVAATIMUS- JA VALITUSKIELTO

§:t 176 - 185, 187

Kuntalain 91 §:n mukaan tähän päätökseen ei voida hakea muutosta.

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus voidaan tehdä vain kunnan viranomaisen asiaa koskevasta lopullisesta päätöksestä.

