

Sisäministeriö
Kirjaamo
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

HE luonnos laiksi pelastustoimen järjestämisestä; lausuntopyyntö SM1620744, SMDno-2015-2070

LAPIN PELASTUSLAUTAKUNNAN LAUSUNTO

Sisäministeriön pelastusosasto on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pelastustoimen järjestämisestä.

Lapin pelastuslautakunta lausuu, että hallituksen esitystä ei pidä antaa eduskunnalle sellaisena, kuin se on pelastusosaston virkamiesvalmistelun tuloksena syntynyt ja on lausuntopyynnön liitteenä.

Lausuntonaan Lapin pelastuslautakunta esittää seuraavaa (tiivistelmä on lausunnon lopussa).

Lapin pelastuslaitos on vuodesta 2004 alkaen toiminut Lapin maakunnan alueella ja pelastuslaitos on organisoitu Lapin liiton (maakuntaliiton) alaisuuteen. Maakunnallisena pelastuslaitoksena jo yli kahdentoista vuoden ajan Lapin pelastuslaitos on vastannut pelastuslain mukaisista tehtävistä ja muussa lainsäädännössä pelastustoimelle määrätyistä tehtävistä. Pelastuslautakunta on lain tarkoittama alueen pelastustoimen monijäseninen toimielin, joka vastaa alueen pelastustoimen tehtävistä laissa määritetyllä tavalla. Pelastuslautakunta on maakunnan liiton valtuuston valitsema toimielin.

Yleistä

Maakunta- ja sote -uudistuksen tavoitteena on nykyaikaistaa palveluja ja parantaa julkisen talouden kestävyyttä sekä pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa ja taittaa kustannusten kasvua. Lähtökohdaksi on linjattu nykyinen maakuntajako (18) ja tarkoitus on luoda edellytykset vahvalle maakunnan itsehallinnolle. Uudistukset mukaan lukien pelastustoimen uudistus ovat välttämättömiä ja tavoitteeltaan hyviä ja niiden avulla palveluista pystytään kehittämään entistä laadukkaampia ja kustannustehokkaampia. Yhteiskunnan varautumista erilaisiin onnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin pyritään parantamaan uudistettavan lainsäädännön avulla.

Maakuntauudistuksen tavoitteena on hallinnon yksinkertaistaminen siten, että työnjako on selkeä valtion, maakunnan ja kuntien kesken. Pelastustoimen ja ensihoidon osalta esitetään, että palveluiden järjestämisvastuu keskitetään viidelle (5) yliopistosairaala ylläpitävälle maakunnalle. Esitystä perustellaan sillä, että siten pystytään varmistamaan pelastustoimen ja ensihoidon yhteistoiminta. Tavoite ensihoidon yhteistyöstä sinänsä on kannatettava mutta esitetty rakenne ei ole ainoa vaihtoehto tavoitteen toteuttamiseksi.

Itsehallintoalueiden perustaksi on linjattu maakuntajako (18). Pelastustoimi ja ensihoito ovat tyypillisiä lähipalveluja, joiden järjestämisvastuun on oltava kaikilla 18 maakunnalla.

Pelastuslautakunnan näkemyksen mukaan pelastustoimea ei ole perusteltua erottaa maakunnille osoitettavista muista tehtäväkokonaisuuksista. Pelastustoimen järjestämisvastuun siirtäminen vain viidelle maakunnalle aiheuttaa merkittävän demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle, joille ei käytännössä jäisi kuin palvelujen rahoitusvastuu.

Pelastustoimen järjestämislakiesityksen mukaan tarkoitus on kehittää pelastustoimen rakenteita ja parantaa ohjausta, yhteistyötä ja verkostoitumista. Esityksen toteuttaminen kyllä muuttaa pelastustoimen rakenteita mutta ei selkeytä hallintoa eikä vahvista maakunnallista demokratiaa vaan käy päinvastoin. Pelastustoimen ohjaus valtion näkökulmasta paranee mutta samalla esitetyt valmistelu- ja ohjausmekanismit luovat uusia moniportaisia hallintohimmeleitä ja ovat lähtökohdiltaan vaikeaselkoisia ja byrokraattisia. Yhteistyötä voidaan aina parantaa mutta perusteluissa ei ole osoitettu, mitä ongelmia yhteistyössä on ollut. Nykyisten pelastuslaitosten (22) verkostoituminen kumppanuusverkoston kautta on viime vuonna palkittu esimerkillisestä verkostoyhteistyöstä. Pelastustoimen uudistuksen tavoitteisiin tulee pyrkiä muilla keinoin kuin keskittämällä ja eriarvoistamisella eikä valtion toiminnallinen ohjaus saa rajoittaa maakuntien pelastustoimen riskeihin perustuvaa pelastustoimen palvelujen järjestämistä.

Pelastustoimen organisointi

Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan määrättäväksi viiden (5) maakunnan tehtäväksi, jotka järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien (18) alueella.

Pelastustoimen järjestämisvastuun määrääminen viidelle maakunnalle aiheuttaa tosiasiaassa demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle. Lakiehdotuksen mukaan sisäministeriö käy neuvotteluja pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä viiden maakunnan kesken, mikä tarkoittaa, että muille 13 maakunnalle jää vain rahoitus- ja toteuttamisvastuu. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sopii huonosti pelastustoimeen ja voi osoittautua hyvin problemaattiseksi.

Esityksen mukaan maakuntien yhteistyösopimuksessa sovitaan pelastustoimen palvelutasosta, pelastustoimen rahoittamisesta, maakuntien investointisuunnitelmasta, varautumisesta ja muusta yhteistyöstä. Sopimus on esityksen mukaan laadittava valtuustokausittain. Yksittäisellä maakunnalla ei olisi käytännön mahdollisuutta vaikuttaa sopimuksen sisältöön vaan tosiasiaassa järjestämisvastuussa oleva maakunta päättää sisällön.

Pelastustoimen järjestämislain yhdeksi tavoitteeksi on mainittu valtakunnallisten järjestelmien kehittäminen. Tämän tavoitteen edistäminen on kannatettavaa mutta se ei vaadi palveluiden järjestämisen keskittämistä viidelle maakunnalle. Ehdotuksen perustelua on mahdotonta ymmärtää.

Esityksen mukaan järjestämisestä vastaavan (5) maakunnan valtuusto päättää pelastustoimen palvelutason alueen maakuntia kuultuaan. Käytännössä muilla (13) maakunnilla ja pelastuslaitoksilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa palvelutasopäätöksen sisältöön, palveluiden tuottamiseen ja yksityiskohtiin. Pohjois-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös olisi pakostakin hyvin yleispiirteinen, koska siihen sisältyisi Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnan palvelutarpeiden yhdistelmä. Esitys ei ole käytännössä toimiva. Jo yksistään Lapin maakunta on toiminnoiltaan, riskeiltään, olosuhteiltaan, vuodenajoiltaan ja kausivaihteluiltaan niin erilainen ja moniulotteinen, että joka kerta pelastustoimen palvelutasopäätöksen valmistelu on ollut hyvin haastavaa.

Pelastustoimen ohjaus

Esityksen perustelujen mukaan valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun osallistuvat järjestämisvastuussa olevat maakunnat (5). Pelastuslautakunta pitää välttämättömänä, että myös muiden maakuntien pitää pystyä osallistumaan palveluiden kehittämiseen ja tavoitteiden valmisteluun.

Esityksen mukaan pelastustoimen ohjauksen toteuttavat myös ministeriö ja järjestämisvastuussa olevat maakunnat (5). Esitys pelastustoimen tavoitteiden valmistelusta ja ohjauksesta ei ole käytännössä toimiva. Esitys on jyrkästi maakuntauudistuksen tavoitteiden ja periaatteiden vastainen sekä 13 muuta maakuntaa syrjivä. Kehittämisen valmistelun ja ohjauksen näin voimallinen keskittäminen merkitsisi tulevaisuudessa pelastustoimen palveluiden keskittymistä.

Rahoitus

Valtion rahoitus maakunnille on tarkoitus säätää maakuntien rahoituslailla. Tavoitteena on luoda rahoitusjärjestelmä, jossa maakunnat selviävät niille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Maakuntien rahoituslaki kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoituksen. Hallituksen esityksen mukaan valtio kohdentaa rahoitusta 10 % asukasmäärän perusteella ja pelastustoimen menot sisältyvät tähän asukaslukuperusteeseen.

Jos pelastustoimen rahoitus toteutetaan esitetyllä tavalla asukaslukuperusteisena, tarkoittaa se Lapin pelastustoimen menojen leikkausta 38 %, mikä on 6,1 miljoonan euron alijäämä v. 2016 talousarvioon verrattuna. Esitys siinä muodossa merkitsee pelastustoimen palvelujen alasajoa Lapissa ja maakunnan asukkaiden sekä matkailijoiden jättämistä oman onnensa nojaan. Esitys osoittaa, että lakiehdotuksen vaikutusten arviointi on puutteellinen tai sitä ei ole tehty ollenkaan.

Pelastustoimen kustannusten valtakunnallinen keskiarvo on noin 75 euroa/asukas ja Lapin pelastustoimen kustannukset viimeisimmän tilinpäätöksen mukaan ovat 91 euroa/asukas. Jos pelastustoimen rahoitus toteutetaan valtakunnallisen keskiarvon mukaan niin se tarkoittaa Lapin osalta 2,9 miljoonan euron vuosittaisista alijäämää käyttötalouteen. Suuruudeltaan alijäämä vastaa Lapin kaikkien 31 sopimuspalokunnan vuosittaisia yhteenlaskettuja kustannuksia! Edellä mainitut 31 sopimuspalokuntaa huolehtivat vuosittain keskimäärin 60% kaikista kiireellisistä tehtävistä Lapissa. Tällä esityksellä on dramaattiset seuraukset Lapin maakunnan pelastustoimen palvelujen järjestämiselle.

Lapin olosuhteissa peruspalveluja ei pystytä järjestämään myöskään valtakunnan keskiarvon mukaan. Pelastustoimen palvelujen rahoitus tulee järjestää kestävällä tavalla ja muillakin kriteereillä kuin pelkästään asukasluvun perusteella.

Henkilöstö

Esityksen mukaan pelastustoimen henkilöstö olisi pelastustoimen järjestämisvastuussa (5) olevan palvelulaitoksen palveluksessa. Esitys on epätarkoituksenmukainen, koska se tosiasiaa estää henkilöstön uudelleen sijoittumisen ja tehtäväkierron muihin tehtäviin.

Pelastustoimen resurssien optimointi riskien vuorokauden ja vuodenajan mukaisiin vaihteluihin on kannatettava tavoite ja sitä kautta toimintaa pystytään tehostamaan. Esityksen perusteluissa on henkilöstömenojen säästötavoitteeksi mainittu 2,1 miljoonaa euroa. Perusteluissa ei ole esitetty, mihin laskelmiin säästö perustuu. Perusteluissa ei ole myöskään tuotu esille harmonisointikustannuksia tai edes niitä uusia henkilöstötarpeita, joita valtakunnalliseen valmisteluun, ohjaukseen yms. tehtäviin tarvitaan.

Varautuminen

Julkishallinnon keskeinen tehtävä on huolehtia ihmisten perusturvasta kaikissa olosuhteissa ja uudesta maakuntahallinnosta syntyy hyvä kotipesä varautumiselle erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Maakunnat muodostavat alueen kuntien kanssa ihmistä lähellä olevan turvaverkon, jonka varaan on nykyistä helpompi rakentaa varautumisen kokonaisuus. Varautumisen käytännön yhteensovittaminen on luonteva osa uuden maakunnan toimintaa. Maakuntien ja kuntien varautumisen näkökulmastakin on tarkoituksenmukaisempaa, että pelastustoimi järjestetään 18 maakunnan perusratkaisun mukaisesti. Esitetystä viiden järjestämisvastuussa olevasta mallista on tulossa moniportainen eikä se tue hallituksen tavoitteita normitalkoista ja hallinnon yksinkertaistamisesta.

Esityksen perusteluissa on mainittu, että tavoitteena on kehittää pelastustoimen ja siviiliviranomaisten valtakunnallista johtamista ja koordinointia laaja-alaisten uhkien torjunnassa. Tämä on hyvä tavoite ja sitä pitää edistää mutta tämän tavoitteen toteutuminen ei edellytä, että pelastustoimen järjestämisvastuu keskitetään vain viidelle maakunnalle.

Sote-yhteistyö

Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

Tämä esitys on kannatettava vaikka Lapin pelastuslaitos ei nyt ensihoitopalveluja tuotakaan muuta kuin ensivastetehtävien osalta. Sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen yhteistyöllä saavutetaan kiistattomasti merkittäviä synergiaetuja ja kun pelastustoimi ja sosiaali- ja terveydenhuolto ovat samassa maakunnallisessa organisaatiossa, avautuu kokonaan uusia mahdollisuuksia molempien palvelutoiminnan kehittämiseksi erityisesti harva-alueella. Moniammatillinen yhteistyö eri viranomaisten välillä ja erilaisiin palvelutarpeisiin vastaaminen helpottuu, kun ei ole tarpeettomia hallinnollisia raja-aitoja ja siten kansalaisten saamat palvelut paranevat ja palvelut voidaan yhteistyötä kehittämällä toteuttaa kustannustehokkaasti.

Muu yhteistyö

Hallituksen esitysten mukaan uusien maakuntien toiminnaksi ollaan siirtämässä ELY-keskusten tehtäviä ja ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Myös näistä kokonaisuuksista voi löytyä kokonaan uusia yhdistelmiä maakunnan yhteiseen palvelutuotantoon. Mikäli pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu keskitetään vain viidelle maakunnalle, niin silloin kolmentoista muun maakunnan päätösvalta maakunnan omiin asioihin heikkenee ja edellä mainittuja yhteistyömahdollisuuksia ei voida hyödyntää.

Tiivistelmä

Lapin pelastuslautakunta katsoo, että

- lakiesitystä ei pidä antaa eduskunnalle sellaisena, kuin se on virkamiesvalmistelun tuloksena syntynyt ja on lausuntopyynnön liitteenä.
- pelastustoimen järjestämisvastuun tulee olla 18 maakunnalla tasavertaisesti.
- tavoitteet pelastustoimen voimavarojen käytön tehostamiseksi ja palvelujen satavuuden parantamiseksi ovat kannatettavia.
- uudesta maakuntahallinnosta tulee hyvä kotipesä varautumiselle erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.
- pelastustoimen järjestämisvastuun siirtäminen viidelle maakunnalle aiheuttaa demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle, joille ei jäisi kun rahoitusvastuu.
- esitetty kehittämisen valmistelu, ohjaus ja valvonta luo uusia hallintohimmeleitä ja kaventaa kolmentoista maakunnan itsehallintoa sekä päätös- ja vaikutusvaltaa maakunnan omiin asioihin.
- taloudellisten vaikutusten arviointi esityksessä on riittämätön eikä laskelmia ole esitetty.
- pelastustoimen rahoituksen tulee perustua muihin kriteereihin kuin maakunnan asukasluukuun.
- pelastustoimen tavoitteisiin tulee pyrkiä muilla keinoin kuin keskittämällä ja eriarvoistamisella eikä valtion ohjaus saa rajoittaa maakuntien pelastustoimen riskeihin perustuvaa pelastustoimen palvelujen järjestämistä.

Rovaniemellä 11.10.2016



Aarne Jänkälä
puheenjohtaja
pelastuslautakunta



Martti Soudunsaari
pelastusjohtaja
Lapin pelastuslaitos