

LAUSUNTO
4.11.2016

Sisäasiainministeriö
Kirjaamo
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Viite: Lausuntopyyntö 1.9.2016, SM1620744, 00.01.05.00, SMDno-2015-2070

LAUSUNTO LUONNOKSESTA PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISLAIKSI
(Maakuntahallitus 31.10.2016/ § 86)

Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan lakiesityksen mukaan säädettäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Nämä esityksessä olevat viisi maakuntaa järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Pohjois-Pohjanmaan maakunta siis järjestäisi Keski-Pohjanmaan maakunnan alueen pelastustoimen ja ensihoidon Varsinais-Suomen maakunta Pietarsaaren, Luodon ja Kruunupyyn kuntien alueen pelastustoimen ja ensihoidon, koska em. kunnat kuuluvat Pohjanmaan maakuntaan. Liitteenä olevassa lausuntotekstissä näkökulmana on 18 maakunnan järjestämä maakunnallinen pelastustoimi ja ensihoito.

Lausuntojen yhtenäistämiseksi ja yhteisten näkemysten esille tuomiseksi Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren alueen pelastuslaitos on valmistellut lausuntopohjan, johon alueen kunnat, maakuntaliitto ja sairaanhoitopiirit voivat tukeutua antaessaan Pelastustoimen järjestämisluonnoksesta ja muista lakiesitysluonnoksista lausuntojaan.

Yleistä

Maakunnista on tarkoitus muodostaa vahvoja itsehallinnollisia organisaatioita, joissa toimiminen yhteisen hallinnon alla tuo synergiaetuja. Maakuntauudistuksesta ja siihen liittyvästä pelastustoimen uudistuksesta on tulossa päälinjoiltaan ja tavoitteiltaan hyvä ja niiden avulla pystytään kehittämään palveluista entistä parempia ja kustannustehokkaampia. Pelastustoimen ja ensihoidon osalta on esitetty, että palveluiden järjestämisvastuu ja palvelutuotanto keskitettäisiin viidelle yliopistosairaala ylläpitävälle maakunnalle.

Muutoksessa Pohjanmaiden maakuntien (Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa) yhteistyö pirstaloituu pelastustoimen uudelleenjärjestelyssä ja tulevan maakunnan peruspalveluihin kuuluvan pelastustoimen päätöksenteko palvelutasosta ja sen kehittämisestä ollaan keskittämässä Pohjois-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen maakuntavaltuustoille.

Vahva ja itsehallintoon perustuvan maakunnan kehitystä vahvistaa monipuolinen palvelutuotanto ja niiden välisen yhteistyön syventäminen. Vahvan yhteistyön tarve korostuu alueellamme erityisesti Kruunupyyn, Luodon ja Pietarsaaren alueilla. Hallituksen esityksen perustelutekstissä uutta mallia on perusteltu mm. sillä, että maakunnilla ei ole edellytyksiä järjestää ja tuottaa pelastustoimen palveluita. Tämän väitteen tueksi ei ole esittää mitään konkreettista ja kaikki pelastuslaitokset ovat pystyneet tuottamaan omat palvelunsa kunta- ja aluetasolla.

Maakunnan toiminnaksi ollaan siirtämässä ELY- keskusten ja ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Näistä kokonaisuuksista voi löytyä kokonaan uusia yhdistelmiä maakunnan yhteiseen palvelutuotantoon. Pelastustoimen järjestämisen sijoittaminen maakuntiin viiden yliopistollisen maakunnan sijaan antaa maakunnalle toimivan viranomaisyhteistyöalustan, missä palveluita voidaan hoitaa yhden luukun periaatteella.

Pelastustoimi ja ensihoito ovat lähipalveluita ja niiden järjestämis- ja tuottamisvastuu olisi tärkeä kytkeä jokaisen maakunnan peruspalveluksi. Tämä toteuttamismalli olisi luontevampi ratkaisu yhteistoiminnalle maakunnassa muiden lähipalveluiden kanssa kuten erityisesti sosiaali- ja terveysthuolto, ympäristöterveydenhuolto, elinkeino- ja yritystoiminta, jne.

Maakuntauudistuksen tavoitteena on hallinnon yksinkertaistaminen siten, että työnjako on selkeä valtion, maakuntien ja kuntien kesken. Pelastustoimen ja ensihoidon osalta on esitetty, että palveluiden järjestämisvastuu ja palvelutuotanto keskitettäisiin viidelle yliopistosairaalaa ylläpitävälle maakunnalle. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että siten pystytään varmistamaan pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö myös tulevaisuudessa. Tavoite pelastustoimen ja ensihoito-yhteistyöstä kiireellisen toiminnan järjestämisessä on kannatettava, mutta esitetty rakenne ei ole ainoa ja ei myöskään asiakkaan kannalta vaihtoehto toimivin tavoitteen toteuttamiseksi. Esityksen kansilehdellä todetaan, että yhdenmukainen aluejako terveydenhuollon kanssa on välttämätön. Esityksessä ei kuitenkaan millään lailla perustella tätä aluejaon välttämättömyyttä.

Pelastustoimen toimiminen jatkossakin osana kiireellisen ensihoidon palveluketjua edellyttää, että pelastustoimi ja ensihoito organisoidaan maakunnissa samaan oikeushenkilöön. Alueen väestö jakautuu ruotsia äidinkielenään puhuviin ja suomenkielisiin. Tämä erityispiirre vahvasti kaksikielisenä maakuntana korostuu, kun asukkaiden peruspalveluja järjestetään ja kun ne halutaan turvata koko maakunnan alueella kaikissa olosuhteissa.

Maakunnallinen SOTE-yhteistyö ja pelastustoimi

Pelastustoimen ja ensihoidon kytkennän heikkeneminen maakunnasta heikentää sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluun liittyvistä yhteistoiminnan mahdollisuuksia.

S. 7 Pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö on nyt tarkoituksenmukaista ja jokapäiväistä saman maakunta-/ sote- organisaation sisällä ja sen toimiminen on syytä varmistaa myös jatkossa. Eri hallinnonalojen yhteistyötä on tiivistettävä esimerkiksi harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden varmistamiseksi.

Uudistuksen avulla, silloin kun pelastustoimi ja sosiaali- ja terveydenhuolto ovat samassa maakunnallisessa organisaatiossa yhdessä soten kanssa, avautuu kokonaan uusia mahdollisuuksia palvelutoiminnan kehittämiseksi. Moniammatillinen yhteistyö eri viranomaisten välillä ja erilaisiin palvelutarpeisiin vastaaminen helpottuu, kun ei ole tarpeettomia hallinnollisia raja-aitoja ja siten kansalaisten saamat palvelut paranevat.

Varautuminen

Valmisteilla olevassa lainsäädännössä pyritään vahvistamaan sisäministeriön ohjausroolia (s.16) yhteiskunnan varautumisessa erilaisiin onnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Sisäministeriön ohjausroolin vahvistaminen selkeyttää sisäisen turvallisuuden kokonaisuuden hallintaa ja lisäksi sitä pitäisi vahvistaa sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollisessa työssä.

Pelastustoimen ja ensihoidon keskittäminen muusta aluejaosta poiketen viidelle alueelle heikentää huomattavasti lähipalveluiden integraation toteuttamista, se saattaa jopa vaikeuttaa alueellista turvallisuustyötä. Julkishallinnon keskeinen tehtävä on huolehtia ihmisten perusturvasta kaikissa olosuhteissa toimintaympäristön erityispiirteet ja toiminnallisuus huomioiden kuten esim. harva-alueet ja kielisuhteiden osalta (ruotsinkielisyys). Pelastustoimen ja ensihoidon tulee olla yhteneväisesti (samoilla rajoilla) mukana 18 maakunnan alueen toimintojen jatkuvuuden suunnittelussa (varautuminen) ja myös riskien arvioinnissa.

Uudesta maakuntahallinnosta syntyy myös hyvä kotipesä varautumiselle erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Maakunnat muodostavat alueen kuntien kanssa lähellä ihmistä olevan turvaverkon, jonka varaan on nykyistä helpompi rakentaa myös varautumisen kokonaisuus. Toiminnan yhteensovittaminen on luonteva ja välttämätön osa maakunnan omaa toimintaa, mutta mikäli päätetyistä aluejaoista poiketaan, rikkoontuu alueellinen yhtenäisyys ja se vaikeuttaa alueellisen ja kuntien turvallisuustyön kehittämistä.

Pelastusviranomaisen läsnäolo kaikissa maakunnissa on parempi toteuttaa siten, että kaikki maakunnat ovat pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuussa ja päättävät itse miten palvelut on järkevä toteuttaa.

Perusteluissa on mainittu, että tavoitteena on kehittää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten valtakunnallista johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisen uhkien torjunnassa. Alueatasolta katsottuna siellä on edelleen kaksi merkittävää itsehallinnollista toimijaa. Kuntien ja maakuntien varautumisen yhteensovittamisen ja toimintojen järjestämisen kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että pelastustoimen ja ensihoidon tehtävä järjestetään 18 maakunnan perusratkaisun mukaisesti.

Järjestämislaista muodostuva toimintamalli on moniportainen eikä se tue hallituksen asettamaa tavoitetta normitalkoista (purkamisesta) ja hallinnon yksinkertaistamisesta. Päinvastoin liiallinen keskittäminen ja rajoiltaan epäyhtenäinen malli vaikeuttaa

järkevän yhteistyön muodostumista maakuntatasolle, jossa asioihin voidaan hakea ratkaisut.

Maakunnan (itsehallintoalueen) vaikuttaminen päätöksentekoon ja valtakunnallinen ohjaus

8§, 9 § ja 11 § s. 18. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun osallistuisivat ainoastaan pelastustoimen järjestämisvastuussa olevat maakunnat. Muiden maakuntien vaikuttamismahdollisuudet ovat järjestämislain perusteella muodostumassa varsin heikoksi. Esityksen mukaan maakunnat jaetaan, perusteettomasti eri luokkiin, sen mukaan missä yliopistosairaala sattuu sijaitsemaan. Myös muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan palveluiden kehittämiseen ja tavoitteiden valmisteluun.

Pelastustoimen järjestämislain 11 §:n mukaan sisäministeriö ja pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta ohjaa pelastustoimen toimintaa ja palveluita vuorovaikutuksessa keskenään. Maakunnan osalta tämä tarkoittaisi, että maakunnan riskit ja pelastustoimen mitoitus (resurssisuunnittelu) päätettäisiin viime kädessä Pohjois-Pohjanmaan maakuntavaltuustossa. Muiden kuin järjestävän maakunnan edustuksellisuus jää maakunnan kuulemisen ja yhteistoiminta-alueen yhteistyösopimuksen varaan.

S.7 Pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen viidelle maakunnalle aiheuttaa tosiasiasa erittäin suuren demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle. Pelastustoimen järjestämislaissa on rakennettu mekanismi siihen, miten sisäministeriö käy neuvotteluita pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä viiden maakunnan kesken, mutta muille maakunnille jää ehdotetussa järjestelmässä vain maksajan rooli.

S. 8 Nyt esitetyssä mallissa maakunnat (13) tekevät oman yhteistyöalueensa järjestämisvastuussa olevan maakunnan (5) kanssa yhteistyösopimuksen pelastustoimen palveluiden tuottamisesta.

Tämän jälkeen järjestämisvastuussa olevan maakunnan (5) maakuntavaltuusto hyväksyy pelastustoimen palvelutasopäätöksen kuultuaan yhteistoiminta-alueen maakuntia. Palvelutasopäätöksen hyväksymisen jälkeen maakunnan palvelulaitos (5) tuottaa palvelut, mutta muilla maakunnilla (13) ei olisi minkäänlaista ohjausmekanismia palvelutuotannon ohjaamiseen.

S.13. 3§:n perusteluissa todetaan, että valtioneuvosto voi asetuksella päättää siitä, että palveluita koottaisiin suurempiin kokonaisuuksiin. Muiden maakuntien on todettu voivan vaikuttaa ko. palveluiden määrään laatuun ym. yhteistyösopimuksella, mutta tosiasiallisesti muilla maakunnilla (13) vaikutusmahdollisuus on varsin ohut näiden palveluiden tuottamiseen eikä muihinkaan yksityiskohtiin. Muilla maakunnilla (13) olisi esityksen mukaan ainoastaan rahoitusvastuu näistä erikseen suurempiin kokonaisuuksiin kootuista palveluista.

14 §:n s. 21. Pelastustoimen palvelutasopäätöksen ja maakuntien välinen yhteistyösopimuksen keskinäinen suhde jää epäselväksi. Syntyy vaikutelma, että maakuntien yhteistyösopimus on otettu tähän lainsäädäntöön mukaan siksi, jotta näyttäisi, että pelastustoimen palvelutuotannossa olisi edes jonkinlainen demokraattinen ohjaus. Pelastustoimen palveluiden tosiasiallinen taso päätettäisiin kuitenkin järjestämisvastuussa olevan maakuntavaltuustossa. Tämä ei tue perustettavan maakunnallisen itsehallinnon periaatteita ja tavoitteita.

7 §:n s.16 mukaan valtioneuvosto asettaa pelastustoimelle valtakunnalliset tavoitteet. Säädöksen tarkoitus ei tule perusteluista selvästi esille. Sisäministeriöllä on vastuuministerinä ohjausrooli ja olisi luontevampaa, jos se pystyisi määrittelemään valtakunnalliset pelastustoimen tavoitteet.

Esitetty valtioneuvoston rooli tuntuu päällekkäiseltä sisäministeriön ohjausroolin kanssa. Kohdan perusteluissa on korostettu finanssipoliittisia tavoitteita. Valtioneuvoston ohjausroolin lisääminen pelastustoimen palvelutuotannossa ei ole tarkoituksenmukaista, koska pelastustoimen palveluiden pitäisi olla johdettu riskianalyyseistä eikä finanssipolitiikasta.

Samoin ko. pykälän perusteluissa on mainittu, että valtioneuvosto voi asettaa tavoitteita pelastustoimen palveluverkon alueelliselle kehittämiselle tai jopa palveluiden alueelliselle sijoittumiselle. Nämä tavoitteet ovat ristiriitaisia, kun kuitenkin samassa järjestämislaissa on todettu, että jokainen maakunta sopii omasta palvelutasostaan.

Valtakunnallisen tavoitteen ja finanssipolitiikan kytkeminen osaksi pelastustoimen kokonaisuuden hallintaa ovat ymmärrettäviä, mutta tällä tavoin kirjoitettuna se ei tue maakunnallista itsehallintoa.

Kuten edellä on useaan otteeseen todettu, kaikki 'HE luonnos pelastustoimen järjestämisestä' – esityksessä suunnitellut toimenpiteet eivät tue maakunnallista itsehallintoa. Säättämisyjärjestysperusteluissa tulisi pohtia esityksen perustuslainmukaisuus myös itsehallinnollisesta näkökulmasta.

Lausunnolla olevassa esityksessä pelastustoimen ohjaus ja toteutuneen palvelutason valvonta (oma valvonta) erotettaisiin omiksi tehtävikseen. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska ohjausvallan käyttäminen tulee perustua tietoon pelastustoimen toteutuneesta palvelutasosta. Parempi vaihtoehto voisi olla, että keskitetään sekä ohjaus että valvontatehtävä yhdelle toimijalle koko maassa ja pelastustoimen järjestäminen ja palvelut hoidetaan päätetyissä 18 maakunnassa.

Rahoitus

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi s.200 todetaan, että yksittäiselle maakunnalle kohdennettavaa rahoituksen määrä ei ole sama kuin nykyisin maakunnan kuntien yhteenlaskettu rahoitus.

Rahoituksen muutosta on arvioitu vertaamalla uuden rahoitusmallin mukaista vuoden 2016 tasossa laskettua rahoitusta lähtötasoon, joka saadaan laskemalla maakuntaan kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettomenot yhteen.

Rahoituksesta noin 10 % (1,8 mrd. euroa) kohdennetaan asukasluvun perusteella ja pelastustoimen menot sisältyvät tähän 10 %:iin.

Uudistukseen siirtymävaiheeseen liittyviä suuria vuotuisia rahoituksen maakuntakohtaisia tasomuutoksia pyritäisiin lieventämään erillisellä siirtymätasausäänöksellä. Mutta julkisuudessaakin esillä olleet taulukot rahoituksen osalta ovat lähtökohdiltaan huolestuttavia Pohjanmaan maakunnan palveluiden rahoituksen osalta.

Esitettyjen laskelmien mukaan alueen maakunnilla olisi edessään sopeuttaminen aikana, kun muilla maakunnilla se on päinvastainen. Pelastuslaitos on huolestunut toimintaedellytysten säilymisestä, mikäli maakunnan rahoitukseen kohdistuu merkittäviä muutoksia. Tällä hetkellä pelastuslaitoksen kustannus on kutakuinkin keskimääräisellä kustannustasolla valtakunnallisessa vertailussa.

Muutamia yksityiskohtaisia asioita pelastustoimen rakenteesta

S.6. Nykytilan arvioinnissa ei ole nostettu pelastuslaitosten nykyisen yhteistoiminnan merkitystä esille. Edellinen rakenneuudistus on myötävaikuttanut siihen, että pelastustoimen kustannukset ovat kasvaneet muita julkisia toimialoja hitaammin yhteistoimintaa tehostamalla.

Suomen pelastuslaitokset (22) ovat Kuntaliiton yhteyteen organisoineet kumppanuusverkoston. Pelastuslaitosten vapaaehtoisen yhteistyön avulla toiminta on kehittynyt ja yhtenäistynyt. Näistä esimerkkeinä ovat yhteiset hankintarenkaat ja yhteishankinnat. Näin on saavutettu merkittäviä taloudellisia säästöjä.

2§:n s 13 ja 5 §:n s. 15 Esityksen mukaan pelastustoimen palvelutuotannosta vastaisivat viiden maakunnan palvelulaitokset. Henkilöstö olisi näiden viiden palvelulaitoksen palveluksessa. Tämä rakenne on epätarkoituksenmukainen, koska se tosiasiallisesti estää henkilöstön uudelleen sijoittumisen ja tehtäväkierron muihin maakunnan tehtäviin. Maakunnan palvelulaitos on oma oikeushenkilö eikä sillä ole oman maakunnan ulkopuolella muita tehtäviä, kuin pelastustoimen ja ensihoidon tehtäviä.

KESKI-POHJANMAAN LIITTO



Jukka Ylikarjula
maakuntajohtaja



Marja-Leena Mikkonen-Karikko
hallintopäällikkö