



Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi

linda.viitala@intermin.fi

Sisäministeriön lausuntopyyntö SMDno-2015-2070, hanketunnus SM061:00/2015

Suomen pelastusjohtajien yhteinen lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Suomen pelastusjohtajat kiittävät mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen järjestämisestä. Pelastusjohtajat ovat yksimielisesti hyväksyneet tämän lausunnon yhteiseksi lausunnokseen. Lausunnon lisäksi yksittäiset pelastuslaitokset, alueelliset pelastustoimet sekä pelastustoimen isäntäkunnat lausuvat esityksestä erikseen.

Lisätietoja tästä lausunnosta antaa pelastusjohtajien hallituksen puheenjohtaja, pelastusjohtaja Veli-Pekka Ihmäki.

Suomen pelastusjohtajat eivät lausu pelastuslaitosten määrästä, koska pelastuslaitosten määrässä tulee ottaa huomioon ensihoidon järjestämistä koskeva ratkaisu. Lainsäädännössä on pelastuslaitosten määrästä riippumatta turvattava pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajina.

Tämä lausunto on jaettu kahteen osaan;

Osa yksi on lausunnon tiivistelmä, johon on lyhyesti kirjattu keskeiset kannanotot.

Osa kaksi on Suomen pelastusjohtajien lausunto kokonaisuudessaan.

1. Lausunnon tiivistelmä

1. Maakunnan varautumisen yhteensovittaminen tulisi osoittaa pelastuslaitoksen tehtäväksi. Pelastuslaitoksilla on vahvaa osaamista varautumisen yhteensovittamisessa sekä kuntien varautumisen tukemisessa. Lisäksi pelastuslaitos toimii maakunnan yhteisenä turvallisuusviranomaisena, jonka suorituskyky on suunniteltu ja mitoitettu kaikkiin turvallisuustilanteisiin päivittäisistä tehtävistä poikkeusoloihin asti.
2. Lainsäädännössä on varmistettava pelastuslaitosten mahdollisuus tuottaa in-house -periaatteella terveydenhuollon kanssa sovitulla tavalla ensivaste- ja ensihoitopalveluja. Yhteistyö mahdollistaa sisäisen turvallisuuden osa-alueella laajan viranomaisten välisen synergian sekä alueellisten tarpeiden mukaisen palveluvalikoiman.
3. Maakunnallisen pelastustoimen rahoitus on turvattava. Maakunnan rahoituslakiesitykseen kirjatulla kapitaatioperiaatteella olisi voimakkaita kielteisiä vaikutuksia palveluverkon kattavuudelle sekä palvelujen yhdenvertaisuudelle.
4. Palvelujen mitoitus tulee toteuttaa riskiperusteisesti ottaen huomioon sisäisen turvallisuuden muuttuvat uhkatasot, toimintaympäristön riskikehitys sekä toiminta eri turvallisuustilanteissa.
5. Uudistuksen tulee vahvistaa palvelutuotannon kehittämisen edellytyksiä. Pelastustoimen rakenteiden uudistaminen sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä on toimialan palvelujen kehittämisen kannalta perusteltua ja oikea-aikaista. Pelastusjohtajat ovat sitoutuneita pelastustoimen palvelujen monipuolistamiseen sekä ennakoluulottomaan kehittämiseen nykyisiä asiakkuuksia unohtamatta.
6. Pelastuslaitokset ovat sitoutuneita lähipalvelujen tuottamiseen kattavasti ja harvaan asutut alueet mukaan lukien. Pelastusjohtajat katsovat, että harva-alueiden turvallisuuspalveluja ei enää voi heikentää.

7. Pelastustoimen toimialaosaaminen tulee sijoittaa riittävällä vahvuudella palveluja järjestävälle tasolle maakunnan konsernihallintoon, ei ainoastaan palvelulaitokseen. Tällä voidaan turvata edellytykset varautumisen yhteensovittamiseen sekä pelastustoimenpalvelujen tuottamiseen maakunnallisissa tehtävissä sekä maakuntaa suuremmilla alueilla.
8. Pelastusjohtajat esittävät siirtymistä kaksipuolaiseen sisäministeriön ja pelastuslaitosten muodostamaan johtamisjärjestelmään. Tämä selkeyttäisi johtamista ja mahdollistaisi tehokkaan johtamisen sekä yhteisen tilannekuvan kaikilla johtamisen tasoilla.
9. Valtakunnallisia erityistehtäviä on erityisrahoituksen kautta tarkoituksenmukaista ohjata yksittäisille pelastuslaitoksille. Valmiudet pelastuslaitosten keskinäiseen yhteistyöhön ja verkostomaiseen työskentelyyn ovat kehittyneet erittäin hyviksi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toiminnan myötä.

2. Suomen pelastusjohtajat lausuvat esityksestä yhteisenä kantanaan seuraavasti:

Maakunnista on tarkoitus muodostaa vahvoja itsehallinnollisia organisaatioita. Useiden toimialojen toimiminen yhteisen hallinnon alla on tarkoituksenmukainen kehityssuunta, joka luo synergiaetuja ja tehokkuutta. Maakuntauudistus ja pelastustoimen uudistus voivat onnistuessaan merkitä pelastustoimen palvelujen kustannustehokkuuden, vaikuttavuuden sekä asiakaslähtöisyyden paranemista.

Pelastusjohtajat ovat huolissaan eri lainsäädäntöhankkeiden eriaikaisuudesta, jolloin näyttäisi syntyvän tilanne, jossa sote- ja maakuntauudistusta koskeva perustuslainsäädäntö, valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö ja maakuntien muita tehtäviä koskeva lainsäädäntö eivät missään vaiheessa ole arvioitavana yhtä aikaa ennen eduskuntakäsittelyä. Lisäksi esimerkiksi varautumisen alueellista toteutusta pohtivan työryhmän tavoitteena on antaa syötteitä useisiin nyt lausunnolla oleviin lakiluonnoksiin sekä myös valmiuslainsäädännön päivittämiseen. Tilanne tekee eri lainsäädäntöjen keskinäisen toimivuuden arvioinnin huomattavan vaikeaksi. On todennäköistä, että myöhemmin lausunnolle tulevat lakiluonnokset edellyttävät nyt lausunnolla olevien lakien uudelleen arviointia sekä osittaista päivittämistä. On toivottavaa, että lakien kehittyminen lopulliseen muotoon ei vaikeuta maakuntasuunnittelua, maakunnallisten toimintojen käynnistämistä eikä maakunnallista viranomaisyhteistyötä. Toimintojen ja palvelujen jatkuvuuden hallintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota jo valmisteluvaiheessa. Mikäli nyt esitettyyn lakiluonnokseen tulee uusia osia tai muista laeista johtuvia muutoksia, tulee jakelussa mainituilla tahoilla olla mahdollisuus lausua uudelleen pelastustoimen järjestämislaista kokonaisuudessaan.

Maakunnan varautumisen yhteensovittaminen tulisi osoittaa pelastuslaitoksen tehtäväksi.

Uudistuksessa on huomioitava pelastuslaitosten rooli varautumisen ja valmiussuunnittelun tukena sekä yhteensovittajana kunta- ja maakuntatasolla. Pelastuslaitoksilla on vahvaa osaamista hallinnonalojen rajat ylittävistä yhteistyöstä paitsi varautumisen osa-alueelta myös häiriötilanteiden aikaisesta yhteistoiminnasta. Pelastusjohtajat haluavat pelastuslaitosten jatkavan vastaavassa roolissa kunta- ja maakuntatasolla. Näin kyetään varmistamaan jo luotujen alueellisten poikkihallinnollisten yhteistoimintasuhteiden hyödyntäminen. Pelastusjohtajat ovat sitoutuneita edelleen kehittämään pelastuslaitosten osaamista varautumisen osa-alueilla. Pelastusjohtajien näkökulmasta alueellisessa varautumisessa ei ensisijaisesti ole kyse toimivallasta vaan sitoutumisesta yhteiseen varautumiseen ja sen toteutukseen. Pelastuslaitokset toimivat maakunnan yhteisenä turvallisuusviranomaisena, jonka suorituskyky on suunniteltu ja mitoitettu kaikkiin turvallisuustilanteisiin päivittäisistä tehtävistä poikkeusoloihin asti. Pelastusjohtajat ovat paitsi sitoutuneita osaltaan tukemaan maakuntien yhteistä varautumista myös seuraamaan turvallisuustilanteen muutoksia sekä tuottamaan riskienhallinnan asiantuntijapalveluja varautumiseen liittyen. Pelastustoimi tulee asemoida riittävällä vahvuudella järjestävän maakunnan konsernihallintoon, jotta toimialan osaaminen voidaan hyödyntää varautumisen yhteensovittamisessa ja maakuntien sekä kuntien varautumisen tukemisessa. Toimintamallin tulee mahdollistaa myös yhteinen varautuminen erilaisiin häiriötilanteisiin maakuntaa suuremmilla alueilla. Esityksen 17§ mukainen pelastustoimen varautumisvelvoite ja sen laajentaminen kattamaan häiriötilanteisiin varautumisen on myös tästä näkökulmasta perusteltu.

Lainsäädännössä on varmistettava pelastuslaitosten mahdollisuus tuottaa terveydenhuollon kanssa sovitulla tavalla ensivaste- ja ensihoitopalveluja.

Pelastusjohtajat katsovat esityksen mukaisesti, että pelastustoimen ja ensihoidon organisointi tulee järjestää siten, että pelastustoimi voi toimia ensihoidon tuottajana maakunnan sisäisenä toimintana (in-house). Pelastustoimen ja ensihoidon tuotannon integroinnilla pystytään ylläpitämään potilaan pelastamiseen ja hoitamiseen tarvittavat optimoidut resurssit ilman vastuurajapintojen tuottamia riskejä. Onnettomuustilanteissa painopisteen siirtyessä pelastamisesta ensihoitoon, voidaan palomiesten ammattitaitoa ja osaamista hyödyntää joustavasti koko palveluketjun ajan. Suuronnettomuustilanteissa yhteiseen tilannekuvaan perustuva johtaminen, henkilöstön yhteiskäyttö sekä ristiin osaaminen synnyttävät merkittävää operatiivista tehokkuutta. Lisäksi pelastustoimen ja ensihoidon synergia tuo taloudellisuushyötyjä, kun kyetään hyödyntämään muun muassa hajautetun paloasemaverkoston, yhteisten viestijärjestelmien sekä yhteisten johtamistilojen mahdollisuudet. Ennen kaikkea yhtenäinen näkemys ja osaaminen pelastustaktiikasta sekä toimintamalleista helpottaa niin päivittäisten onnettomuuksien kuin myös suuronnettomuuksien aikaista yhteistoimintaa.

Kiireellisen ensihoidon palvelutuotannon toteuttaminen pelastuslaitoksen toimintana varmistaa sisäisen turvallisuuden keskeisten toimijoiden tehokkaan organisoinnin, sillä palomiehiä voidaan käyttää sekä ambulanssien että pelastusyksiköiden henkilöstönä. Myös tukipalveluissa voidaan hyödyntää toimialojen synergiaa. Mikäli pelastustoimi ei olisi kiireellisen ensihoidon tuottajana, johtaisi se sisäisen turvallisuuden toimijoiden kentässä epätarkoituksenmukaiseen investointien päällekkäisyyteen. Samalla henkilöstön yhteiskäytön mahdollisuus menetettäisiin ja sitä kautta syntyisi tarve toimialakohtaiseen resurssien lisäämiseen. Lisäksi toimintojen yhteensovittamista ja kouluttamista erillisten organisaatioiden kesken olisi tällöin lisättävä. Toimialojen eriyttäminen aiheuttaisi myös uusia haasteita valmiussuunnitteluun sekä suuronnettomuuksien tilanteenai- kaiseen hallintaan.

Pelastusjohtajat pitävät tilaaja-tuottaja –mallia pelastustoimessa ja ensihoidossa keinoitekoise- na. Kunnilla on pitkä kokemus ulkoiselle asiakkaalle suunnattujen palvelujen järjestämisestä. Il- meisenä uhkana on, että tilaaja-tuottaja –malli lisää byrokratiaa, sääntelyä ja päällekkäistä työtä eri organisaatioissa. Lisäksi tilaaja-tuottaja –malli lisää epäselviksi jäävien johto- ja vastuuraja- pintojen riskiä. Pelastusjohtajien mielestä em. palvelutuotannoissa on käytännössä kyse viran- omaispalvelusta, jolla tuotetaan turvallisuuspalveluja, jotka eivät sellaisenaan kuulu valinnanva- pauden piiriin. Pelastusjohtajat määrittäisivät kokonaisuudessaan pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen kesken järjestettävät ja tuotettavat ensihoitopalvelut (ensihoito- ja ensivaste- toiminnat) viranomaistoiminnaksi ja kilpailuttamisvaatimusten ulkopuolelle, jotta voidaan varmista- ta viranomaisyhteistyö, yhteiskunnallinen synergiaetu ja tehokkuus.

Maakunnallisen pelastustoimen rahoitus on turvattava. Maakunnan rahoituslakiesitykseen kirjatulla kapitaatioperiaatteella olisi voimakkaita kielteisiä vaikutuksia palveluverkon kattavuudelle sekä palvelujen yhdenvertaisuudelle.

Palvelujen mitoitus tulee toteuttaa riskiperusteisesti ottaen huomioon sisäisen turvallisuuden muuttuvat uhkatasot sekä toimintaympäristön riskikehitys.

Pelastustoimella ei ole käytössä valtion rahoituksen laskennallisena perusteena käytettäviä tar- vetekijöitä ja niiden painokertoimia. Tilanne on ristiriidassa pelastustoimen alueellisiin riskiana- lyysihin perustuvan palvelumitoituksen kanssa. Laskennallinen kapitaatiomalli sellaisenaan merkitsi erittäin merkittävää rahoituksen siirtoa harva-alueilta eteläiseen Suomeen. Tämä rikkoi- si voimakkaasti pelastustoimen palvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä lähipalvelujen peri- aatetta. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi tulee toteuttaa huomatta- vasti laajempaa tietoaaineistoa käyttäen. Pelastustoimen tulee yhteistyössä kehittää laskentamal- leja toimialan rahoitusperusteiksi sekä edistää niiden käyttöönottoa.

Pelastusjohtajat ovat huolissaan luonnokseen käynnistämiskustannuksiksi (yhteisen ICT-teknologian käyttöönotto, palkkojen harmonisointi ja muut uudistuksen käynnistämiseen liittyvät kustannukset) kirjatusta kustannusvaikutuksista, jotka ovat merkittävältä osin pelkkien muutospöytäkirjojen sijasta pysyviä sopeutustarvetta tuottavia kustannuksia. Kuntaliiton tuottaman toimialakohtaisen laskelman mukaan palkkojen harmonisointi vuoden 2014 hankkeen lähtötiedoilla olisi tuottanut 11,8 miljoonan euron pysyvän kustannustason nousun, kun nykyiseen esitykseen on kirjattu palkkojen harmonisointikustannusten arvioksi 6,5 miljoonaa euroa. Pelastusjohtajat pyytävät lisäksi ottamaan huomioon, että osa kunnista on voimakkaasti ja nopealla aikataululla vähentämässä rahoitustaan uudistuksen vuoksi, jolloin pelastuslaitokset joutuvat osin epätarkoituksenmukaisella tavalla jo vuosina 2017–2019 sopeuttamaan palvelujaan. Mikäli em. vuodet määrittävät siirtymäajan sekä myöhempää rahoitusta, on se epäedullinen lähtökohta toimialan todellisesta kustannustasosta. Lisäksi on huomattava, että kaikki pelastuslaitokset eivät maksa vuokria hallinnoimistaan kiinteistöistä ja nekin, jotka maksavat, eivät pääsääntöisesti maksa tonttivuokria. Tämän vuoksi tilastoista poimittavat kustannustiedot eivät tosiasiallisesti vastaa niitä tila- ja tonttivuokria, joita kunnat tulevat maakunnilta jatkossa laskuttamaan. Esityksen mukaan valtioneuvosto toteuttaa julkisen talouden finanssipoliittista ohjausta, jolloin suunnitteluvaiheen liian yleispiirteinen kustannusarviointi muodostaa merkittävän riskin todellisista kustannuksista ja palvelutason säilyttämisestä. Lakiesityksessä jää lisäksi määrittämättä millaisella valmistelurakenteella valtioneuvostotasolle tuotetaan kuvaus maakuntakohtaisista riskitasoista ja riskien edellyttämistä palveluista. Vaara on, että valtioneuvoston ohjaus muokkautuu karkeaksi finanssiohjaukseksi, jossa riskeistä ja palvelutarpeista riippumatta kustannustaso määrää ohjauksen toimenpiteet.

Esityksen (7 §) mukaan pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet olisivat strategisia eivätkä ne sellaisenaan sitoisi maakuntien toimintaa. Valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistamien tavoitteiden tarkoituksena olisi täydentää pelastustoimen lainsäädäntöä ja nostaa esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita. Esityksen mukaan tavoitteiden tulisi perustua kansalliseen riskinarvioon, tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi tavoitteiden perusteena mainitaan valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Esityksessä ei kerrota perusteita valtioneuvostotasoisesta ohjauksen käyttöönotolle. Avoimeksi jää myös luonnoksessa esitetyn toimialakohtaisen suunnittelujärjestelmän suhde muuhun turvallisuustyöhön ohjaavaan asiakirja-arkkitehtuuriin, kuten sisäisen turvallisuuden selontekoon ja strategiaan sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmaan.

Esityksen mukaan [aluehallintoviraston] tehtävänä olisi analysoida maakuntien raportit ja laatia niiden perusteella arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta. Tällöin tarkasteltaisiin erityisesti palvelujen saatavuutta väestön yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä sitä, toteutetaanko palvelut kustannusvaikuttavasti. Laillisuusvalvonta ja palvelujen saatavuus väestön yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee järjestää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, mutta pelastusjohtajien mielestä kustannusvaikuttavuuden arviointi sekä voimakas finanssiohjauksen intressi edellyttävät huomattavasti nykyisin käytössä olevia valvonnan välineitä tarkempia analyysityökaluja. Pelastustoimella ei ole käytössään vakioituja vaikuttavuusmittareita eikä aluehallintovirastojen työn keskiössä ole ollut pelastustoimen palvelujen arviointi toimintaympäristötietoihin ja riskitasoihin suhteuttamalla, vaan tehtävää on toteutettu lähinnä seuraamalla palvelutasopäätösten toteutumista. Tämän perusteella voidaan olettaa, että maakuntien pelastustoimen kustannusten keskinäinen vertailu on mahdollista, mutta varsinainen kustannus-hyöty -analyysi edellyttää sellaista tiedonhankintaa, johon ei kovin nopealla aikataululla ja ilman merkittävää lisäpanostusta ole realistisia mahdollisuuksia.

Esityksessä (13 §) kuvataan keskushallinnon antamat lähtökohdat pelastustoimen suorituskyvyn suunnittelulle, mutta siinä ei riittävällä tarkkuudella kyetä kuvaamaan maakunnallisen pelastustoimen keskeisten suunnitteluasiakirjojen laadinta- ja hyväksymismenettelyä. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että maakunnan organisaatio on niiden itsenäisen päätöksenteon piirissä. Riskianalyysi ja palvelutasopäätös määrittävät niin keskeisesti pelastustoimen palvelujen suunnittelua, mitoitusta ja toteutusta, että lakiluonnoksessa tulisi syvällisemmin kuvata keskeisiä

valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Ministeriön, maakuntien ja maakuntien välisten yhteistyörakenteiden toimivuus on merkittävää myös maakuntien itsehallinnon ja demokratian toteutumisen näkökulmasta, jolloin määrittelyjen niukkuus on esityksen merkittävä puute.

Pelastusjohtajat painottavat, että toimialan palvelujen mitoituksen lähtökohtana tulee vastaisuudessaakin olla riskianalyysi. Pelastusjohtajat yhtyvät esityksen kohdassa 1.3 esitettyyn Nykytilan arvioon, jonka mukaan pelastustoimen palvelut tulee mitoittaa nykyistä paremmin riskiarvioinnin sekä palvelujen tarpeen perusteella. Pelastusjohtajat ovat tunnistaneeet tarpeen tietojohdamisen menetelmien aiempaa laajempaan käyttöön. On selvää, että pelastustoimessa ei ole panostettu riittävästi monialaiseen tutkimukseen ja kehittämiseen vaikka toimialalla on tarve monipuoliseen analyysityöhön niin omia palveluita kehitettäessä kuin tuotettaessa osaltaan lähtökohtia maakunnan, kuntien ja muiden asiakkaiden riskiperusteiseen ja vaikuttavuudeltaan hyvään turvallisuustyöhön. Kansallinen riskianalyysi tulee pelastusjohtajien näkemyksen mukaan toteuttaa jatkossa pelastuslaitosten riskianalyysiosaamista hyödyntäen, jotta analyysi käsittelisi tarkoituksenmukaisella tarkkuudella kansallisia riskitasoja.

Pelastusjohtajat ovat huolissaan siitä, että esityksessä ei riittävästi oteta huomioon pelastustoiminnan johtamisen vaatimia resursseja, kuten johtokeskuksen ja tilannekeskuksen miehittämistä laajoissa ja vaativissa tehtävissä tai turvallisuustilanteen kehittyessä kohti poikkeusoloja. Pelastuslaitosten hallinto on jo tällä hetkellä erittäin kevyt ja laitosten hallinto tukeutuu vahvasti isäntäorganisaatioiden palveluihin. Hallinnon keventämisestä ja tehostamispotentiaalista ei ole varmuutta. On lisäksi otettava huomioon, että pelastustoimen maakunnallinen organisaatiomalli ja rooli ovat vielä osin määrittämättä, jolloin maakunnallinen resurssitarve jää todellisuudessa avoimeksi.

Pelastusjohtajat katsovat, että arvottaessaan pelastustoimen eri palveluita lakiluonnoksen perusteluosa menee sekä tulevien maakuntien että pelastuslaitosten oman valmistelun ja päätöksenteon alueelle. Palvelujen priorisointi on perusteltua tehdä tietoperusteisesti palvelutarpeen mukaan, jolloin lain perustelujen tasolla ei tule kuvata taloudellisen priorisoinnin lähtökohtia henkilöstöryhmittäin eikä lainsäätäjän näkemystä pelastuslaitosten ydintehtävien keskinäisestä painoarvosta.

Esitys tukee voimakkaasti pelastustoiminnan miehistövahvuuksien optimointia siten, että vahvuudet perustuisivat riskitasojen ennustettavissa oleviin vuorokauden ja vuodenajan mukaisiin vaihteluihin. Pelastusjohtajat katsovat, että em. spatiotemporaalisten riskien tunnistaminen ja niitä kuvaavien tietojen hyödyntäminen ovat perusteltu osa tietoperusteista johtamista ja toimialan kustannusvaikuttavuuden kehittämistyötä. Kun riittävä tietoaaineisto on käytettävissä, tulee järjestelyitä esimerkiksi pelastustoimen valmiusmitoituksessa ennakoluulottomasti kehittää.

Pelastusjohtajat esittävät siirtymistä kaksiporlaiseen sisäministeriön ja pelastuslaitosten muodostamaan johtamisjärjestelmään. Tämä selkeyttäisi johtamista sekä mahdollistaisi tehokkaan tilanteenmukaisen johtamisen sekä yhteisen tilannekuvan kaikilla johtamisen tasoilla.

Yhteiskunnan varautumista erilaisiin onnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on tarkoitus parantaa uudistettavan lainsäädännön avulla, jolloin sisäministeriön ohjausroolia on tarkoitus vahvistaa. Pelastusjohtajat yhtyvät luonnoksessa esitettyyn arvioon yhteiskunnan varautumisen kehittämistarpeista. Uudistuksen tavoitteena on lisäksi hallinnon yksinkertaistaminen siten, että työnjako on selkeä valtion, alueiden ja kuntien kesken. Esityksen perusteluissa todetaan, että lain 6 § 2 momentin tavoitteena on kehittää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten valtakunnallista johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisen uhkien torjunnassa. Tämä edellyttää pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden vastuiden selkeyttämistä, yhteistoimintaa sekä toiminnan suunnittelua vastuiden mukaisesti.

Sisäisen turvallisuuden toimijoiden yhteistyötä tulee edelleen parantaa. Keskeisillä toimijoilla tulee olla samansuuntaiset strategiset tavoitteet, lisäksi yhteistyötä tulee edelleen tukea esimerkiksi yhteisillä tai yhteensopivilla tietojärjestelmillä sekä yhteisillä tilanne- ja johtokeskuksilla. Osa tätä kehitystä on sisäministeriön keskushallinnon tason ohjausroolin vahvistaminen yhteisen varautumisen tehtäväalueella.

Esityksen mukaan sisäministeriön tehtävänä on huolehtia pelastustoimen ja varautumisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin valtakunnallisesta kehittämisestä. Mikäli kirjaus sisältää oletuksen myös [aluehallintoviraston] tehtäväalueen laajuudesta, on ristiriita maakunnalliseen itsehallintoon ilmeinen. Jotta voitaisiin olla varmoja riittävästä itsehallinnosta maakunnassa, tulisi em. tehtäväsällöt ja roolit kuvata huomattavasti tarkemmin sekä varmistaa, että [aluehallintoviraston] tehtäväalue rajautuu keskushallinnon ja maakuntien toimintojen yhteensovittamiseen. Tehtäväaluetta ei saa ulottaa maakunnan yhteisen varautumisen yhteensovittamiseen.

Valtakunnallisia erityistehtäviä on erityisrahoituksen kautta tarkoituksenmukaista ohjata yksittäisille pelastuslaitoksille.

Uudistuksen tulee vahvistaa palvelutuotannon kehittämisen edellytyksiä. Pelastusjohtajat katsovat, että yhteisten toimintamallien, kustannustehokkuuden ja toiminnallisen tehokkuuden saavuttaminen ovat perusteltuja tavoitteita, joita pelastuslaitokset omalla työllään haluavat olla maakunnallisessa järjestelmässä toteuttamassa. Pelastustoimen järjestämislaissa tavoitteeksi kirjattu valtakunnallisten järjestelmien kehittäminen tulee toteuttaa yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa ja ottaen huomioon pelastuslaitosten kokemukset ja näkemykset yhteisen valmistelun ja tekemisen mahdollisuuksista. Osa tästä työstä on pelastustoimen tarvitsemien erityisten asiantuntija- ja tukipalvelujen, kuten esimerkiksi riskianalyysojen ja tietojärjestelmien yhteisten osien sekä kehitys- ja tutkimustyön keskittäminen osittain tai kokonaan näihin tehtäviin erikoistuneisiin osaamiskeskukseen. Valmiudet pelastuslaitosten keskinäiseen yhteistyöhön ja verkostomaiseen työskentelyyn ovat kehittyneet erittäin hyviksi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toiminnan myötä.

Pelastustoimen rakennetta kehitettäessä on tähän saakka päädytty vapaaehtoiseen yhteensovittamiseen esimerkiksi hankinnoissa, pelastuslaitosten yhteisten tilannekeskusten ylläpidossa, varautumisessa laajoihin häiriö- ja vaaratilanteisiin, useampaa maakuntaa koskevassa pelastustoiminnan johtamisessa sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamisessa. Pelastusjohtajat ovat vastaisuudessaakin sitoutuneita pelastustoimen palvelujen monipuolistamiseen sekä ennakkoluulottomaan kehittämiseen nykyisiä asiakkuuksia unohtamatta.

Pelastusjohtajat pitävät epäasianmukaisina luonnoksen niitä kohtia, joissa uudistettavaa lainsäädäntöä perustellaan viittaamalla kuntakohtaiseen ennen vuotta 2004 olleeseen järjestelmään. Alueellisen pelastustoimen järjestelmä on jo sellaisenaan mahdollistanut toimialan yhteisen kehitystyön juuri niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka lakiluonnoksessa esitellään keskeisinä muutoksen perusteina. Alueellinen pelastustoimi on tutkimusten mukaan osoittautunut tehokkaaksi, kustannuksiltaan edulliseksi sekä alueitaan yhdenvertaisesti kohtelevaksi järjestelmäksi. Pelastuslaitokset ovat organisoineet pelastuslaitosten kumppanuusverkoston, jonka puitteissa pelastuslaitosten palveluita on pystytty kehittämään ja yhdenmukaistamaan. Vuosina 2010–2016 pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on tuottanut 20 yhteistä ohjeita/selvitysraporttia, yli 50 yhteistä lausuntoa sekä yli 50 yhteistä linjausta. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston palvelualueilla on käsitelty yli 450 asiaa. Tämän vakioitun yhteistoimintarakenteen ansioista toimialan kehitys on ollut yhtenäisempää ja nopeampaa kuin aiempina vuosina ja useilla muilla toimialoilla.

Pelastusjohtajat katsovat, että toimialan rakenteiden uudistaminen maakuntauudistuksen yhteydessä on toimialan palvelujen kehittämisen kannalta perusteltua ja oikea-aikaista. On kuitenkin huomattava, että nykyisessä verkostomaisessa yhteiskunnassa normiohjaus on vain pieni osa kunkin toimialan ohjausta. On selvää, että osa koetuista ohjaamisen haasteista liittyvät verkostomaisen yhteisen työskentelyn mahdollisuuksien osittaiseen laiminlyöntiin toimialalla. Tämä on myös voinut synnyttää virheellistä kuvaa toimialan tietoperusteisen ohjaamisen vaikeudesta.

Pelastuslaitokset ovat sitoutuneita lähipalvelujen tuottamiseen kattavasti ja harvaan asutut alueet mukaan lukien.

Pelastusjohtajat katsovat, että harva-alueiden turvallisuuspalveluja ei enää voi heikentää. Pelastuslaitokset ovat sitoutuneita paitsi aktiiviseen viranomaisyhteistyöhön myös yhteistyön syventämiseen kolmannen sektorin kanssa.

Kunnilla on tulevaisuudessakin keskeinen rooli turvallisuuden kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Turvallisuustyön perustana on laaja yhteistyö sekä pyrkimys toimintojen yhteensovittamiseen niin suunnittelussa kuin päätöksenteossa. Sisäisen turvallisuuden toimintakentässä on kyse erityisesti paikallisesta turvallisuussuunnittelusta ja ennakoivasta turvallisuustyöstä sekä häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisesta ja valmiussuunnittelusta.

Kunnat tekevät laajaa yhteistyötä turvallisuusviranomaisten sekä järjestöjen, yritysten ja muiden toimijoiden kanssa. Asumisen ja elinkeinoelämän toimintaympäristön turvallisuus on kunnan olennainen elinvoima- ja vetovoimatekijä, samoin turvallisuuspalvelujen saatavuus. Kyse on toisaalta avun saannista tarvittaessa (viranomaispalvelut ja niitä täydentävät järjestöjen sekä muiden toimijoiden palvelut) ja toisaalta julkisen sektorin viranomaisten toiminnasta turvallisuusrisien ehkäisemisessä ja pienentämisessä. Tärkeää on varmistaa, että muutostilanteessa poikkihallinnollinen yhteistyö ja luodut hyvät käytännöt ja toimintamallit säilyvät toimintojen yhteensovittamisessa, suunnittelussa ja päätöksenteossa, ja että yhteistoimintojen kehittäminen jatkuu.

Ensihoidon ja pelastustoiminnan yhteistyö mahdollistaa sisäisessä turvallisuudessa laajan viranomaisten välisen synergian sekä alueellisten palvelutarpeiden mukaan joustavan palveluvalikoiman. Pelastusjohtajat katsovat, että jatkossa on yhä enemmän tarve ennakoluulottomalle viranomaisten välisen yhteistyön syventämiselle, jolla voidaan hakea ratkaisuja myös harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen varmistamisessa. Yhteistyö tarjoaa myös mahdollisuuksia sellaisiin tehtävämuutoksiin, joiden myötä voidaan välttää ennenaikainen eläköityminen ja siitä aiheutuvat varhe- ja eläkemenoperusteiset maksut.

Muita huomioita

Pelastusjohtajat kiinnittävät huomiota siihen, että luonnoksessa esiintyy horjuvuutta termien pelastustoimi ja pelastuslaitos käytössä.

Järjestävän maakunnan ja maakunnan rooleja esittäessä tulisi pyrkiä siihen, että lukijalla olisi koko ajan selkeä tieto siitä, viitataan ko tekstikohdassa järjestävään maakuntaan vai muuhun maakuntaan.

Esityksen 4 § todetaan, että pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan on laadittava valtuustokausittain yhteistyösopimus yhteistyöalueen muiden maakuntien kanssa. Tarkoituksenmukaisempaa on, että sopimus olisi voimassa toistaiseksi ja siinä olisi tarvittava irtisanomisklausuuli. Esimerkiksi sopimus on voimassa valtuustokauden ja jatkuu toistaiseksi voimassaolevana, ellei sitä irtisanota jonkun osapuolen toimesta viimeistään vuotta ennen valtuustokauden päättymistä.

Pelastusjohtajien näkemyksen mukaan luonnos ei määrittelystään huolimatta pitäydy pelkästään hallinnollisen lain tasolla, vaan sen sisältövaikutukset yltävät esimerkiksi rahoitukseen ja pelastustoiminnan valmiuden mitoittamiseen, ja näiden kautta hyvin konkreettisesti pelastuslaitosten palvelutuotannon toteutukseen, laatuun ja kattavuuteen. Näiltä osin esityksen arvio lain yhteiskunnallisista vaikutuksista on epätarkka.

Pelastusjohtajat katsovat, että omavalvontaohjelman käyttöönotto palvelujen seurannan ja kehittämisen välineenä on kannatettava (10 §).

Esityksen mukaan nykyisten pelastuslaitosten henkilöstö siirtyisi vanhoina työntekijöinä nykyisiin ehdoin järjestävän maakunnan palvelukseen. Myös pelastustoimen kalusto siirtyisi maakuntien



omistukseen. Kuntien omistamat kiinteistöt (esim. paloasemat) jäisivät kuntien omistukseen ja maakunta vuokraisi ne kunnilta. Ehdotukset vaikuttavat toimivilta ja noudattavat edellisen pelastustoimen uudistuksen (2004) linjauksia.

SUOMEN PELASTUSJOHTAJAT

Veli-Pekka Ihamäki
Pelastusjohtajien puheenjohtaja
pelastusjohtaja

Vesa-Pekka Tervo
Pelastustoimen kehittämisspäällikkö