



/4 .11.2016

Sisäministeriö

Viite Sisäministeriön lausuntopyyntö 1.9.2016 (Hanketunnus SM061:00/2015)

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi pelastustoimen järjestämislaiksi

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi pelastustoimen järjestämislaiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä, jota sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että pelastustoimella tule olla yhdenmukainen aluejako ja järjestämismalli sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen kanssa. Lisäksi ehdotuksessa esitetään pelastustoimen ohjausjärjestelmää tarkistettavaksi niin, että se voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti.

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. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien olisi tehtävä yhteistyösopimus valtuustokausittain pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan kanssa. Sopimukseen olisi otettava tietyt laissa säädetyt asiat. Osa tehtävistä voitaisiin valtioneuvoston asetuksen nojalla koota suurempi kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämistä vastaavalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun tai tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella.

Maakunnan tulisi omassa toiminnassaan erottaa pelastustoimen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Pelastustoimen palveluiden tuottamisesta vastaisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitos. Maakunnan palvelulaitoksesta säädettäisiin erikseen maakuntalaissa. Palveluiden tuottamisessa voitaisiin käyttää nykyiseen tapaan sopimuspalokuntia ja muita yhteisöjä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Kuntien omistamat paloasemat jäisivät kuntien omistukseen ja järjestämisvastuussa olevat maakunnat vuokraisivat ne. Palo- ja pelastuskalusto siirtyisi järjestämisvastuussa oleville maakunnille.

Esitysluonnoksen mukaan on lisäksi tarkoitus uudistaa pelastuslaki niin, että uudistettu pelastuslaki tulisi voimaan 1.1.2019.

Valtiovarainministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Yleistä esityksestä ja sen jatkovalmistelusta

Pelastustoimen järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa palvelujen järjestämisestä ja valtion ohjauksesta ehdotetaan suurelta osin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta vastaavaa sääntelyä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä voi olla ongelmallista, koska sosiaali- ja terveyspalveluiden erityispiirteenä on palvelujen perusoikeusluonne, joka oikeuttaa ja edellyttääkin osin muita toimialoja voimakkaampaan ja keskitetympään valtion ohjaukseen. Siten, ellei muissa tehtävissä ole esimerkiksi palvelujen turvaamiseen tai kustannustehokkaaseen järjestämiseen liittyviä erittäin painavia perusteita, tehtäviä koskeva päätösvalta tulisi lähtökohtaisesti olla itsehallinnollisilla maakunnilla.

Valtiovarainministeriön pitää esityksen jatkovalmistelussa tärkeänä sovittaa pelastustoimen ohjaus paremmin yhteen muun hallinnon ohjauksen kanssa erityisesti huomioiden se, että ohjaus ja tehtävät on yhteen sovitettava ja tasapainotettava käytössä olevan rahoituksen kanssa. Valtion julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen laatimisen ohjausta ei tulisi sisällyttää ehdotettavaan lainsäädäntöön, vaan viitata tältä osin olemassa olevaan yleiseen talouden ohjausta koskevaan sekä maakuntalakiin otettavaan sääntelyyn. Esityksessä tulisi niinikään vielä täsmentää muun muassa maakuntien yhteistyösopimusten luonnetta ja asemaa suhteessa talousarviossa hyväksytyn ja toimintaan suunnatun rahoituksen käytössä. Lisäksi yhteistyösopimuksen sääntelyssä tulee ottaa huomioon maakuntalakiin (12 §) ehdotettu kaikkia hallinnonaloja koskeva menettely investointien yhteensovittamisesta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotus näyttäisi lisäävän tuntuvasti hallinnollista byrokratiaa ja sisäministeriön tehtäviä. Jatkovalmistelu tulee tehdä niin, että hallinnollisen taakka vähenee eikä tuntuvasti lisäännä. Sisäministeriön omia prosesseja tulisi välttää ja pyrkiä siihen, että raportointi ym. tehdään mahdollisuuksin mukaan nykyisin käytössä olevin hallinnon prosessien taikka yhteisesti säädettävien prosessien kautta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotukseen ei ole sisällytetty siirtymäsäännöksiä eikä vastuiden siirtosäännöksiä, vaan tältä osin viitataan maakuntalain ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain voimaantulon annettavaan lakiin. Esityksen jatkovalmistelussa pelastustoimeen liittyvät erityiskysymykset tulee selvittää ja ratkaista.

Valtiovarainministeriö korostaa, että esityksen jatkovalmistelu tulee toteuttaa tiiviissä yhteistyössä muiden ministeriöiden kuten valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ja siinä tulee ottaa huomioon muu maakuntauudistusta koskeva valmistelu.

Lisäksi valtiovarainministeriö tuo esille seuraavia esitykseen liittyviä yksityiskohtaisempia näkökohtia sekä arvioi alustavasti esityksen taloudellisia vaikutuksia ja niistä esitetyjä arviointoja.

Pelastustoimen järjestämisvastuu ja yhteistyösopimus

Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi viidelle maakunnalle (Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnille). Säännöksen keskeisenä perusteluna on ensihoidon järjestäminen. Pelastustoimen järjestäminen yhteisellä alueella sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalveluiden kanssa voitaisiin turvata pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen synergiaedut ja pelastustoimen mahdolli-

suudet jatkossakin hoitaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä. Tällöin pelastustehtäviin sekä ensihoito- ja ensivastetehtäviin voidaan käyttää osin samaa henkilöstöä, asemaverkostoa, tukitoimintoja ja toimintamalleja sekä yhteisiä harjoituksia ja yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta.

Lisäksi osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle tietyin laissa säädetyin edellytyksin. Maakunta, jonka tehtäväksi palvelu osoitetaan, vastaisi palvelun tasosta sekä päättäisi palvelun tarpeesta, määrästä ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa edellä tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.

Valtiovarainministeriö pitää pelastustoimen järjestämisvastuuta koskevia ehdotuksia edellä mainituilla perusteilla tarkoituksenmukaisina. Pelastustoimen järjestämisvastuun säätäminen suoraan viidelle maakunnalle on kuitenkin varsin voimakas ohjaussäätös, joka merkittävästi rajoittaa itsehallintoa 13 maakunnan osalta. Sääntelyn ulottamisen koko pelastustoimeen voidaan nähdä rajoittavan itsehallintoa ehkä enemmän kuin olisi välttämätöntä, vaikka ensihoito onkin määrällisesti erittäin suuri osa toiminnoista. Muiden maakuntien valtuustojen toimivalta pelastustoimen osalta rajoittuisi järjestämisvastuullisen maakunnan kanssa tehtävän yhteistyösopimuksen hyväksymiseen.

Pelastustoimen järjestämislakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan veloitteesta tehdä yhteistyösopimus yhteistyöalueen muiden maakuntien kanssa. Yhteistyösopimus on laadittava valtuustokausittain ja sitä on seurattava ja arvioitava vuosittain sekä tarvittaessa muutettava, mikäli yksi tai useampi maakunta tai sisäministeriö sitä esittää. Yhteistyösopimuksessa on sovittava yhteistyöalueittain muun muassa pelastustoimen palvelutasosta, pelastustoimen järjestämisen rahoittamisesta, maakuntien investointisuunnitelmasta, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä muusta pelastustoimen yhteistyöstä. Yhteistyösopimuksessa maakuntien on otettava huomioon pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet sekä pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa ensihoitopalveluita maakunnan sisäisenä toimintana (in house). Ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä on kuultava sisäministeriötä. Maakuntien on hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustoissaan.

Valtiovarainministeriö näkee ongelmallisena sen, että pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun ja niiden hyväksyntään osallistuvat vain pelastustoimen järjestämisvastuussa olevat maakunnat. Tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittava rahoitus puolestaan hyväksytään yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen kautta kussakin maakunnassa erikseen. Rahoituksesta päättäminen ilman mahdollisuutta osallistua sen avulla toteutettavien tavoitteiden valmisteluun saattaa vaikeuttaa maakuntien päätöksentekoa ja siten yhteisten ratkaisujen kehittämistä sekä hidastaa niiden käyttöä.

Valtioneuvoston toimivalta

Lakiehdotuksen mukaan maakuntien yhteistyösopimuksessa sovittavien asioiden sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä. Valtioneuvostolle ehdotetaan säädettäväksi myös toimivalta päättää yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta tai jos siinä on sovittu asioista tavalla, joka ei ole yhteistyösopimukselle säädettyjen tavoitteiden mukainen. Valtioneuvoston

toimivalta päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä koskisi myös tilanteita, jossa pelastustoimen palvelutaso ei täytä lakiehdotuksen 13 §:n vaatimuksia.

Pelastustoimen järjestämislain edellä mainittujen säännösten voidaan nähdä muodostavat toimintokohtaisen ohjausjärjestelmän, joka soveltuu huonosti maakuntien itsehallintoon. Tavoitteiden asettaminen valtion viranomaisten toimesta ja niiden lakisääteinen vieminen maakunnan omiin sopimuksiin ja toimintaan rajoittaa voimakkaasti maakuntien mahdollisuuksia päättää toiminnastaan tältä osin. Pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden lakisääteinen huomioon ottaminen yhteistyösopimuksessa muistuttaa merkittävästi tulosohtajasta. Tavoitteet vahvistaa valtioneuvosto ja ne voivat koskea pelastustoimen kehittämisen valtakunnallisia linjauksia, pelastustoimen palvelujen kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin, pelastustoimen palvelutasoon vaikuttavia keskeisimpiä kehittämistavoitteita, pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien yhteistyötä pelastustoimen tehtävien hoitamisessa sekä yleisiä linjauksia laajakantoisista investoinneista, palveluiden tuottamisen rakenteesta ja eri toimintatapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista.

Ehdotettu sisältöohjaus rajoittaa voimakkaasti maakuntien itsehallintoa ja osa rajoitteista tulee lainsäädännön ulkopuolelta. Esimerkiksi palvelutasopäätöksen alistaminen käytännössä sisäministeriön vahvistettavaksi rajoittaa maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutasosta. Jos palvelutason näin tarkka ohjaus on todella tarpeen, olisi syytä harkita, että säädetään laissa suoraan palvelutasosta.

Valtioneuvoston asetusta tai valtioneuvoston päätöstä voidaan pitää melko alhaisena päätöksentekotasona kun kyse on itsehallinnollisten maakuntien tehtävien järjestämisvastuuseen kuuluvista sekoista ja tehtävien valtakunnallisesta yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston asetusta käytetään nykyisin esimerkiksi eräiden kuntien järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien kokoamisessa ja jatkossa vastaavalla tavalla maakuntien eräiden sote-tehtävien kokoamisessa, mutta sääntelyn perusteena on tällöin asukkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävien palveluiden turvaamisesta.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Esimerkiksi lakiehdotuksessa tarkoitetut tietojärjestelmien muuttaminen tai niiden hankinnassa noudatettavat vaatimukset ei välttämättä tunnusmerkeiltään vastaa perustuslain tarkoitusta. Perustuslain 80.2 §:n mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Perustuslain mukaan tällaisen valtuutuksen tulee kuitenkin soveltamisalaltaan olla täsmällisesti rajattu. Perustuslain esitöissä 80.2 §:ssä säädetyn delegointimahdollisuuden on katsottu edellyttävän myös sitä, että kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Päätös, jolla maakunta veloitetaan muuttamaan pelastustoimen järjestelmiään tai noudattamaan hankinnoissaan tiettyjä vaatimuksia, edellyttää pääsääntöisesti harkintavallan käyttöä, koska päätöksessä on pystyttävä perustelemaan pykälän esittämä asiantilan toteutuminen. Tämän vuoksi pelastustoimen järjestämislakiehdotuksen 9 §:ään tulisi vähintäänkin muuttaa sisältämäänsä delegointisäännöksen valtioneuvoston päätöksenteossa käyttämien kriteerien tarkentamisesta asetustasolla.

Lakiehdotuksessa esitetty valtioneuvoston toimivalta päättää päättäessään tietojärjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisesta tulevien

vuosien investointien rahoituksesta on ongelmallinen perustuslaissa säädetyn eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Perustuslain 3.1 §:n mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta ja 83 §:n mukaan valtion talousarviosta varainhoitovuosi kerrallaan. Valtioneuvoston ei voi päättää valtiontaloutta koskevien sitoumusten antamisesta ja niihin liittyvistä menopäätöksistä ennen eduskunnan hyväksyntää.

Pelastustoimen valvonta maakuntauudistuksessa

Pelastustoimen järjestämislakiluonnoksessa aluehallintovirastoille nykyisin pelastuslain (379/2011) kuuluva pelastustoimen laillisuusvalvontatehtävä on ehdotettu siirrettäväksi sisäministeriölle. Järjestämislakiluonnoksen 6 §:n mukaan sisäministeriölle kuuluisi muun muassa pelastustoimen yleinen johtaminen, ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta sekä pelastustoimen palveluiden saatavuuden ohjaus ja valvonta. Aluehallintoviraston tehtävänä olisi jatkossa enää ainoastaan tukea sisäministeriötä em. tehtävien ja muiden sisäministeriölle laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Pelastustoimen palvelutason valvonta ehdotetaan siirrettäväksi aluehallintovirastoilta sisäministeriön tehtäväksi. Perustettavalle aluehallintovirastot korvaavalle uudelle valtakunnallisen toimivallan omaavalle Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle jäisi maakuntalain nojalla toimivalta tutkia yksittäisiä kanteluja kaikilta maakunnan toimialoilta, muttei oma-aloitteista valvontatoimivaltaa pelastustoimessa.

Pelastustoimen järjestämislakiluonnokseen sisältyvä ehdotus laillisuusvalvontatehtävien siirrosta aluehallintovirastoilta ministeriötasolle ei vastaa valtiovarainministeriön näkemystä. Toteutuessaan ehdotus hajauttaa valmisteltavana olevan uuden monialaisen valtakunnallisen valtion viraston (”Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto”) tehtäväksi kaavaillun maakuntiin ja kuntiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan kokonaisuuden SM:n hallinnonalalla sektori- ja toimialakohtaiseksi valvonnaksi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että maakuntien ja kuntien laillisuusvalvonta, ml. pelastustoimen valvonta, tulisi koota uudelle perustettavalle monialaiselle ja valtakunnallisen toimivallan omaavalle Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle, ei hajauttaa sektorikohtaiseksi usean eri ministeriön ja valtion viraston tehtäväksi. Sisäministeriölle tulisi kuulua ainoastaan toimialan yleinen valvonta. Valtion virastorakenteen yleisen kehittämisen kannalta ei ole perusteltua, että laillisuusvalvontatehtäviä siirretään virastokentästä ministeriötason tehtäviksi.

Pelastustoimen järjestämislakiehdotuksen 16 §:n mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta ja sen palvelulaitos olisivat velvollisia antamaan sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle niiden pyytämät tarpeelliset tiedot ja selvitykset tässä laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi. Pykäläehdotuksen mukaan kyseiset tiedot ja selvitykset on annettava maksutta ja sen esitämättä, mitä tietojen salassapitovelvollisuudesta säädetään.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitettyä valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelytapaa voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön vastaisena. Tulkintakäytännön mukaan erityisesti henkilötietojen suojan kannalta tulee rekisteröinnin tavoitteen lisäksi säätää muun muassa rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä ja niiden sallituista käyttötarkoituksista mukaan luettuna tietojen luovutettavuus. Perustuslakivaliokunta on katsonut näiden seikkojen edellyttävän sääntelyä lain tasolla sekä sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen voidaan säätää lailla sallituksi, jos tiedon saaminen on välttämätöntä määritellyn käsittelyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Silloin kun tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, voi tietojen luovuttaminen kohdistua myös käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin.

Hyvän tiedonhallinnan edistämiseksi on kuitenkin välttämätöntä kehittää lainsäädäntöä niin, että viranomaisten velvoitteena on varmistaa toisten viranomaisen lakisääteisen tehtävän toteuttamisessa tarvitsemien tietojen saatavilla olo ja tietojen luovutettavuus. Tämän vuoksi ehdotus on perusteltu ja sääntely tulisi yhdenmukaistaa tältä osin koko maakuntauudistuksessa.

Pelastustoimen järjestäminen ja tietointegraatio

Ehdotetun lain tavoitteeksi on asetettu myös pelastustoimen järjestelmän kehittäminen siten, että se tukisi nykyistä paremmin valtakunnallisia ja yhdenmukaisia toimintamalleja, yhteisiä tietojärjestelmiä ja yhdenmukaista palvelutarjontaa koko maassa.

Esitetty pelastustoimen järjestämisvastuun kohdentaminen viidelle maakunnalle ja toisaalta rahoitukseen kohdentaminen kaikille 18 maakunnalle saattaa osoittautua haasteelliseksi esimerkiksi maakuntien yhteisten tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kehittämiskohteiden osalta.

Laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015) on säädetty turvallisuusverkon käyttövelvoite pelastuslaissa (379/2011) tarkoitettuille pelastustoimen viranomaisille (TUVE-laki 3§). Käyttövelvoite koskee viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia (TUVE-laki 2§). Vastaava käyttövelvoite on säädetty myös terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettuille ensihoitopalvelusta vastaaville viranomaisille. Turvallisuusverkon käyttöä on valmisteltu Häätäkeskuslaitoksen ERICA-tietojärjestelmän ja Poliisihallituksen KEJO-tietojärjestelmän käyttöönottoihin liittyen nykyisessä pelastustoimen järjestämismallissa. Valtiovarainministeriön on osallistunut TUVE-toiminnasta vastaavana valmisteluun. Valmistelun aikana erityisen haasteen ovat asettaneet uusien yhteiskäyttöisten palveluiden käyttöönoton rahoitusjärjestelyt, useiden erilaisten kunnallisten palveluympäristöjen yhteensovittaminen valtion yhteisten palvelujen kanssa sekä uusien yhteisten palveluiden kehittäminen. Edellä mainittujen haasteiden ratkaisu on onnistunut joustavammin niissä turvallisuusviranomaisorganisaatioissa, jotka toimivat valtion virastoina.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pelastustoiminnan järjestämisessä tulisi huomioida nyt esitettyä perusteellisemmin ICT:n tarjoamat mahdollisuudet erilaisille toiminnan järjestämistavoille. Erityisesti tulisi huomioida, että järjestämismalli ei aseta esteitä mahdollisuudelle toimeenpanna jo olemassa olevaan lainsäädäntöön liittyviä käyttövelvoitteita valtion yhteisille ratkaisuille (TUVE-käyttövelvoite) tai mahdollisuudelle käyttää muiden turvallisuusviranomaisten yhteiskäyttöisiä palveluita ja tietovarantoja. Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä tarkemmin ehdotettuun järjestämismalliin liittyviä riskejä ja eri toteutusvaihtoehtoja muutoksen tavoitteeksi asetettujen valtakunnallisten ja yhdenmukaisten toimintamallien, yhteisten tietojärjestelmien sekä yhdenmukaisen palvelutarjonnan näkökulmasta. Valtiovarainministeriön näkemyksenä on, että hallituksen esityksessä esiin tuodut haasteet olisi mahdollista ratkaista tarkoituksenmukaisimmin keskittämällä pelastustoiminnan keskeisiä tehtäviä ja palveluja nyt ehdotettua pidemmälle.

Esityksen taloudelliset vaikutukset ja niiden edellyttämä jatkovalmistelu

Esitysluonnoksessa todetaan, että pelastustoimen toimintamenot olivat vuonna 2014 yhteensä 390,4 miljoonaa euroa ja arvio vuodelle 2030 olisi 519,4 miljoonaa euroa. Menojen kasvun hallitsemiseksi organisoitaisiin toiminta nykyistä suurempiin yksiköihin ja vuotuisen kasvun rajoittaminen +0,9 prosenttiin niin, että toimintamenot olisivat vuonna 2030 noin 471,0 miljoonaa euroa. Siir-

tymällä viiden maakuntaan säästettäisiin henkilöstömenoissa 2,1 miljoonaa euroa.

Muutuskustannusarvioita (mm. yhteiset tietojärjestelmät) on sisällytetty ehdotusluonnokseen. Esityksessä todetaan, että niitä varten tulee olla oma erillinen rahoitus. Henkilöstön palkkojen harmonisointikustannukset olivat noin 6,5 miljoonaa euroa. Tietoturvallisuuden kehittäminen aiheuttaa myös kustannuksia. Johto- ja tilannekeskusten järjestämisestä säästyisi 8,5 miljoonaa euroa, mikä ei ilmeisesti olisi vähennettävissä, vaan olisi lisärahoitustarpeen poistumista.

Esitysluonnoksella tavoitellaan yhdenmukaisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteiden kanssa. Ehdotusluonnokseen on otettu samoja ratkaisuja kuten samoja kustannustasotarkistuksia. Sekä tässä ehdotuksessa että tähän liittyvässä koko sosiaali- ja terveystuudistuksessa on kuitenkin vielä monia epäselviä ja avoinna olevia asioita niin, ettei valtiovarainministeriö voi ottaa lopullisia kantoja ehdotukseen. Esitys tulee ennen sen antamista tuoda myös valtioneuvoston RV-käsittelyyn. Kyseessä on ns. budjettilakiesitys muun muassa silloin, jos esitys vaatii toteutuakseen lisää valtion resursseja tai resurssien siirtoa valtion talousarvion sisällä. Lisäksi esitys tulee käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiovarainministeriö korostaa, että ehdotetun pelastustoimen uudistuksen tulisi olla julkisia menoja säästävä. Nyt näyttää olevan päinvastoin niin että ehdotus lisäsi julkisia menoja. Toimintamenojen reaalin kasvu ei ole perusteltua eikä sen pitäisi olla esityksessä lähtökohtana. Ei tulisi myöskään suoraan verrata ainakaan koko toiminnan osalta kustannustason nousua sosiaali- ja terveystoimeen. Hintojen muutoksen vaikutuksia on vaikea arvioida ja ottaa näin kantaa vuoden 2030 määrärahatarpeeseen, minkä johdosta sellaista ei tulisi eduskunnallekaan esittää.

Esityksessä on tuotu esiin se seikka, että vaikka pelastustoimi on osa terveydenhuoltoa eli ensihoitoa ja ensivastetoimintaa, niin pelastustoimi on myös osa valtakunnan kokonaisturvallisuusorganisaatiota. Pelastustoimen yhteys koko valtakunnan turvallisuus- ja varautumistoimintaan ml. yhteiset valtion turvallisuusviranomaisen tietojärjestelmät ja yhteydet valtion tietojärjestelmiin, mutta myös oleminen osana toimintaa laajoissa uhkatilanteissa, vaativat edelleen kehittämistä. Ko. toiminnot tulisi tarkastella erillisinä mm. sen vuoksi, että voidaan arvioida niiden rahoitustasoja ja niiden muutoksia.

Uudistukseen liittyy esityksen sisällön ja aiheutuvien kustannusten näkökulmasta vielä useita epäselvyyksiä. Ainakin seuraavat asiat tulisi ratkaista jatkovalmistelussa:

- pelastustoimen määrittely ja tarkastelua erikseen ensihoidon ja ensivastetoimen sekä erikseen väestönsuojelun ja muun palo- ja pelastustoimen osalta
- STM:n ja muiden valtion elinten pelastustoimen ensihoidon ja ensivastetoiminnan ohjaus ja valvonta (SM:n lisäksi) sekä tarvittavat säännökset,
- pelastustoimen pitkälti pysyväisluonteiseksi muodostuneeseen palo- suojelusrahaston ja öljynsuojarahaston rahoituksen jatkuminen uudistuksen jälkeen
- pelastustoimen varautuminen suhteessa muiden julkisten viranomaisten varautumisvelvoitteisiin
- vapaaehtoisen toiminnan puitteet jatkossa ja

- vapaaehtoisten palokuntien ja muiden tukemisesta sekä valtionavustuksilla hankitun omaisuuden edelleen siirtäminen (mm. varastorakennukset, kulkuvälineet).

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Päivi Laajala

Tiedoksi

VM/KAO
VM/BO
VM/Julk-ICT
VM/HO