

Vesa-Pekka Tervo

11.11.2016

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
linda.viitala@intermin.fi

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

Suomen Kuntaliiton lausunto luonnoksesta laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä luonnoksesta laiksi pelastustoimen järjestämisestä.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä sekä aluehallinnon uudistusta koskevien keskeisten lakien valmistelussa ei näyttäisi syntyvän missään vaiheessa ennen eduskuntakäsittelyä tilannetta, jossa sote- ja maakuntauudistusta koskeva peruslainsäädäntö, valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö ja maakuntien muita tehtäviä koskeva lainsäädäntö olisivat arvioitavana yhtä aikaa. Tämä yleistilanne tekee huomattavan vaikeaksi eri lainsäädäntöjen keskinäisen toimivuuden arvioinnin. On todennäköistä, että myöhemmin lausunnolle tulevat lakiluonnokset edellyttävät nyt lausunnolla olevien lakien uudelleen arviointia sekä osittaista päivittämistä. On toivottavaa, että lakien lopullisten muotoilujen eläminen ei tuota kielteisiä vaikutuksia maakuntien tuottamiin kuntapalveluihin tai kuntien ja maakuntien yhteistyöhön. Tilanteen vuoksi toimintojen ja palvelujen jatkuvuuden hallintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota jo valmisteluvaiheessa.

Kunnat turvallisuustoimijoina

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

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

Vastaavalla tavalla, kun kunta tarvitsee turvallisuustoimintojensa suunnittelussa ja mitoituksessa turvallisuusviranomaisen tuottamia tietoja, tarvitsevat turvallisuusviranomaiset kuntien tietoja turvallisuusympäristön muutoksia seurattaessaan sekä ennakoitessaan tarvittavia toimenpiteitä. Tiedonvaihdon lisäksi viranomaisten tilannekeskukset tarjoavat vaativissa tilanteissa kunnille puitteet laaja-alaisten ja useita hallinnonaloja koskevien toimenpiteiden yhteensovittamiseen. Turvallisuusviranomaisten kuntayhteistyön kariutuminen merkitsisi tärkeiden rakenteiden murtumista sekä epäonnistumista kunnallisen ja valtakunnallisen turvallisuustyön tavoitteiden saavuttamisessa.

Pelastuslaitosten ja kuntien eri toimialojen ja eri tehtävien keskinäiset yhteydet ovat vahvoja ja kiinteä yhteistyö on turvattava jatkossakin. Nykyinen yhteistyö ei rajoitu pelastuslaissa säädettyihin tehtäviin, vaan yhteistyötarpeet ovat monenlaisia ja toiminta monimuotoista: yhteistä valmistelua, lausuntojen antamista, asiantuntijatukea, yleistä neuvontaa, jne. Erityisen tärkeää on yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa, mutta merkittäviä ovat myös kuntateknikka, kaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen ja opetustoimi.

Kunnat ovat myös laajasti hyödyntäneet pelastuslaitosten asiantuntemusta varautumisessa ja valmiussuunnittelussa. Kunnalla on niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin keskeinen vastuu väestön tarvitsemien peruspalveluiden sekä muun tärkeän ja kriittiseksi arvioidun palvelu- ja hyödyketuotannon huolehtimisesta. Kunnan toimintojen jatkuvuuden hallinta tarkoittaa, että turvallisuustilanteen muutoksista riippumatta kunta kykenee kriittisten toimintojen ylläpitämiseen ja kriittisten palvelujen tuottamiseen. Kunnan häiriötilanteiden hallinnan valmiudet ovat pohja kunnan suorituskyvylle poikkeusoloissa.

Maakuntaudistuksessa maakunnan vastuulle siirtyy useita kunnan varautumisen kannalta keskeisiä toimintoja kuten sosiaali- ja terveyspalvelut ja pelastustoimi. Kuntaliiton näemyksen mukaan maakuntahallinnon perustaminen edellyttää nykyisten yhteistyörakenteiden ja toimintatapojen tarkistamista ja mukauttamista. Kuntien turvallisuustyön yhdyspinna tulee järjestää siten, että turvallisuusviranomaisten palvelut ovat kuntien käytettävissä tarvittavassa mitassa.

Kuntien suorituskky muodostaa keskeisen osan maakunnan alueen varautumisen suorituskvyytä ja siten maakunnan varautumisen suorituskky perustuu osaltaan siihen, kuinka hyvin maakunnan ja alueen kuntien yhteistyö saadaan toimimaan. Onnistuminen tässä edellyttää yhteensovittamista, useista asioista sopimista sekä asioista vastavuoroisesti tietoisena pitämistä. Onnistumisen mittarina yhteensovittamisessa voidaan pitää onnistumista siinä, että rakenteesta muodostuu kaikkia työhön osallistuvia organisaatioita palveleva kokonaisuus, jolla saavutetaan paras mahdollinen yhteinen suorituskky.

Riippumatta pelastustoimen maakunnallisen organisaation muodosta on pelastustoimen asiantuntijapalvelut järjestettävä siten, että ne ovat paitsi kaikkien kuntien myös kaikkien maakuntien käytettävissä.

Esitetty malli pelastustoimen valtion ohjauksesta

Kuntaliiton mielestä vaikuttaa siltä, että lakiesityksen keskeinen tavoite on muodostaa perusteet sellaiselle viiden pelastuslaitoksen järjestelmälle, joka toimisi aiempaa tiukemmassa sisäministeriön ohjauksessa. Tavoite on jo sellaisenaan ristiriidassa sote- ja maakuntalakien itsehallintoa korostavien kirjausten kanssa. Maakuntien itsehallinnon kannalta erityisen ongelmallista on, että palvelutason määrittämiseen jää kaikilla maakunnilla vain rajoitetut mahdollisuudet.

Esityksessä (13 §) kuvataan keskushallinnon antamat lähtökohdat pelastustoimen suorituskvyyt suunnittelulle, mutta siinä ei riittävällä tarkkuudella kyetä kuvaamaan maakunnallisen pelastustoimen keskeisten suunnitteluasiakirjojen laadinta- ja hyväksymismenettelyä johtuen ilmeisesti siitä, että maakunnan organisaatio on maakuntien oman itsenäisen päätöksenteon piirissä. Riskianalyysin ja palvelutasopäätös kuitenkin määrittävät niin keskeisesti pelastustoimen palvelujen suunnittelua, mitoitusta ja toteutusta, että lakiluonnoksessa tulisi luonnosta syvällisemmin pyrkiä kuvaamaan keskeisiä päätöksenteon ja valmistelun prosesseja. Ministeriön ja erilaisten maakuntien sekä maakuntien välisten yhteistyörakenteiden toimivuudella on merkitystä myös maakuntien itsehallin-

non ja demokratian toteutumisen näkökulmasta ja siksi määrittelyjen niukkuutta voidaan pitää luonnoksen merkittävänä puutteena.

Esityksen (7 §) mukaan pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet olisivat strategisia, eivätkä ne sellaisenaan sitoisi maakuntien toimintaa. Valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistamien tavoitteiden tarkoituksena olisi kuitenkin, että tavoitteet täydentäisivät pelastustoimen lainsäädäntöä ja ne nostaisivat esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita. Luonnoksen 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 luonnoksessa mainitaan valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Esityksessä ei kerrota perusteita valtioneuvostotasaisen ohjauksen käyttöönnotolle.

Kuntaliitto katsoo, että valtionohjauksen tulisi kohdistua vain strategiselle ja rakenteelliselle tasolle ja palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien omaan päätösvaltaan. Mikäli valtionohjaus ulottuu voimakkaasti maakuntien sisäisiin toimintoihin, vie se tilan maakuntien omistajuuden kehittymiseltä koskien esimerkiksi varautumisen yhteensovittamista tai turvallisuusympäristön muutosten ennakointia. Väärällä tasolla toteutettu valtionohjaus vaarantaisi vakavasti niitä lähtökohtia, joiden puitteissa maakunnat voisivat tuottaa erittäin toimivia ja joustavia sekä alueelliset piirteet tarkoituksenmukaisella tavalla huomioivia varautumisen ja turvallisuustyön palveluja.

Kuntaliitto pitää huonosti harkittuina esityksen perusteluja, joissa uudistettavaa lainsäädäntöä perustellaan viittaamalla kuntakohtaiseen ennen vuotta 2004 olleeseen järjestelmään, sillä alueellisen pelastustoimen järjestelmä on jo sellaisenaan mahdollistanut toimialan yhteisen kehitystyön juuri niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka esitellään keskeisinä muutoksen perusteina lakiluonnoksessa. Alueellinen pelastustoimi on tutkimusten perusteella osoittautunut tehokkaaksi, kustannuksiltaan edulliseksi sekä kuntia yhdenvertaisesti kohtelevaksi järjestelmäksi.

Pelastuslaitokset ovat organisoineet Kuntaliitto Palvelut Oy:n yhteyteen pelastuslaitosten kumppanuusverkoston, jonka puitteissa pelastuslaitosten palveluita on pystytty kehittämään ja yhdenmukaistamaan. Vuosina 2010–2016 pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on toimialan käytänteiden yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi tuottanut 20 yhteistä ohjetta tai selvitysraporttia, yli 50 yhteistä lausuntoa sekä yli 50 yhteistä linjausta. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston palvelualueilla on käsitelty yli 450 asiaa. Tämän vakiodun yhteistoimintarakenteen ansioista toimialan kehitys on ollut nopeampaa kuin aiempina vuosina.

On valitettavaa, että esitys tarkoitushakuisuudessaan ylenkatsoo verkostomaisen yhteisen työskentelyn mahdollisuuksia ja keskittyy normipohjaiseen ohjausvälineistöön, joka kuitenkin on vain pieni osa toiminnan kehittämisen ja tavoitteiden asettamisen kokonaisuutta.

Pelastustoimen rahoitus

Kuntien ylläpitämän alueellisen pelastustoimen palvelujen mitoitus ja palveluverkko perustuvat alueellisiin laajoihin tietoineistoihin perustuviin riskianalyysihin. Maakunnan rahoituslaissa esitetty laskennallinen kapitaatiomalli sellaisenaan merkitsisi erittäin merkittävää rahoituksen siirtoa harva-alueilta eteläiseen Suomeen. Tämä rikkoisi voimakkaasti pelastustoimen palvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä lähipalveluperiaatetta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi tulee toteuttaa myös maakunnallisessa järjestelmässä laajaa tietoineistoa hyödyntäen sekä toimintaympäristön erityispiirteet huomioon ottaen. Siirtymävaiheen rahoitus tulee turvata sekä varmistaa, että pelastustoimen palvelutaso ei laske eivätkä kuntapalvelut heikkene maakunnalliseen järjestelmään siirryttäessä.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että luonnoksessa käynnistämiskustannuksiksi (yhteisen ICT-teknologian käyttöönotto, palkkojen harmonisointi ja muut uudistuksen

käynnistämiseen liittyvät kustannukset) kirjatut kustannusvaikutukset ovat merkittävilta osin pelkkien muutuskustannusten sijasta pysyviä sopeutustarvetta tuottavia muutoksia. Kuntaliiton tuottaman tarkan toimialakohtaisen laskelman perusteella palkkojen harmonisointi vuoden 2014 hankkeen lähtötiedoilla olisi tuottanut 11,8 miljoonan euron pysyvän kustannustason nousun, kun esitykseen kirjattu arvio palkkojen harmonisointikustannuksista on 6,5 miljoonaa euroa. Luonnoksen mukaan valtioneuvosto toteuttaa julkisen talouden finanssipoliittista ohjausta, ja siksi suunnitteluvaiheen liian yleispiirteinen kustannusvaikutusten arviointi muodostaa merkittävän riskin palvelutason säilyttämiselle myös kuntien näkökulmasta.

Pelastuslaitosten määrä

Kuntaliitto katsoo, että maakunnille ja kunnille tarjottavien pelastustoimen palvelujen näkökulmasta pelastustoimen järjestäminen 18 maakunnalliseen pelastuslaitokseen on parempi ratkaisu kuin pelastustoimen järjestäminen viiden maakunnan tehtävänä. Lainsäädännössä on kuitenkin pelastuslaitosten määrästä riippumatta turvattava pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajina.

Kuntaliitto esittää lisäksi myöhempää pelastuslain valmistelua koskien, että kunnan vastuita sammutusveden hankinnasta pelastuslaitoksen tarpeisiin tulisi arvioida uudelleen. Tarkoituksenmukaista olisi, että pelastustoimi jatkossa huolehtisi sammutusveden hankinnasta tarpeisiinsa yhdessä alueen kuntien ja vesihuoltolaitosten kanssa laadittavan sammutus- vesisuunnitelman mukaisesti.

Kuntaliitto esittää myös pelastuslain uudistamisen yhteydessä laajennettavaksi pelastustoimen vastuita onnettomuuksien jälkitorjunnassa siten, että jälkitorjunnan vastuuta siirretään kuntien tekniseltä toimelta pelastuslaitokselle ja vuodesta 2019 maakunnalliseen pelastustoimeen. Jälkitorjunnan erityisosaaminen ja resurssit vaihtelevat kunnittain voimakkaasti. Kuntaliitto katsoo sopimuspalokuntien vahvemman hyödyntämisen jälkivahinkojen torjunnassa mahdollistavan operaatioiden aiempaa vahvemman koordinoinnin sekä tehokkuuden.

SUOMEN KUNTALIITTO



Ritva Laine
johtaja,
alueet- ja yhdyskunnat



Vesa-Pekka Tervo
pelastustoimen kehittämisspäällikkö

TIEDOKSI Kuntaliiton kirjaamo