

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämisyksikkö

03.03.00

3746/2016

9.11.2016

Sisäministeriö
SM061:00/2015

Lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Espoon kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 7.11.2016 antaa sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi pelastustoimen järjestämisestä seuraavan lausunnon:

Ehdotetun lain tarkoituksena esityksen mukaan on

1. pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen,
2. toiminnan ja varautumisen valtakunnallisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin vahvistaminen ja parantaminen sekä pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamisen selkeyttäminen sekä koordinoiminen laaja-alaisten uhkien torjunnassa,
3. pelastusalan kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittäminen uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspälokuntajärjestelmää.

Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että sosiaali- ja terveystoimen järjestämisratkaisu vaikuttaa pelastustoimen toimialaan merkittävästi, koska pelastuslaitokset hoitavat merkittävän osan kiireellisistä ensihoitopalveluista ja lähes kaikki ensivastetehtävät Suomessa. Esityksen mukaan

4. pelastustoimen toimiminen jatkossakin osana kiireellisen ensihoidon palveluketjua edellyttää, että pelastustoimi ja ensihoito organisoidaan maakunnissa samaan oikeushenkilöön.

Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimen nykytilan arviointi

Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimelle kuuluvaa pelastuslain mukaista toimivaltaa käyttää oikeushenkilönä vastuukuntaperiaatteen mukaisesti ja alueen kuntien keskinäisen sopimuksen perusteella Espoon kaupunki. Operatiivisena toimijana on Espoon kaupungin Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos -liikelaitos (jatkossa Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos). Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos huolehtii pelastustoimesta ja ensivastetoinnista 10 kunnan alueella: Espoossa, Hangossa, Inkoossa, Karkkilassa, Kauniaisissa, Kirkkonummella, Lohjalla, Raaseporissa, Siuntiossa ja Vihdissä. Lisäksi Länsi-Uudenmaan

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämisyksikkö

03.03.00

3746/2016

9.11.2016

pelastuslaitos tuottaa kiireellistä ensihoitopalvelua HUS:in kanssa tehdyn yhteistoimintasopimuksen mukaisesti koko pelastuslaitoksen alueella.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen palveluksessa on noin 550 työntekijää. Päivittäisistä onnettomuuksista ja tulipaloista huolehtii jatkuvasti valmiudessa olevat noin 70 henkilöä kahdellatoista vakinaisella paloasemalla. Pelastuslaitoksen henkilöstön lisäksi alueella toimii vapaaehtoista henkilöstöä 40 sopimuspalokunnassa (VPK). Sopimuspalokuntiin kuuluvat noin 1 000 palokuntalaista huolehtivat osaltaan pelastusvalmiudesta ja turvallisuuskoulutuksesta.

Länsi-Uudenmaan pelastustoimen alue kattaa asukastiheydeltään ja elinkeinorakenteeltaan varsin eri tyyppisiä alueita. Osa toiminta-alueesta on maatalousvaltaista haja-asutusalueita, jolle on tyypillistä myös erämaaolosuhteet. Toisaalta osittain esimerkiksi Espoon viidessä kaupunkikeskuksessa toimitaan urbaaneissa metropolialueelle tyypillisissä olosuhteissa. Länsimetron rakentaminen on myös tuonut erityisiä haasteita pelastustoimelle, koska toimitaan maanalaisissa olosuhteissa ja asuntotuotantoa tiivistetään metroradan varteen. Länsi-Uudenmaan alueen sisällä pelastustoimelle asetettavat vaatimukset poikkeavat eri paikkakunnilla siten toisistaan. Näihin toisistaan poikkeavien alueiden asettamiin haasteisiin Länsi-Uudenmaan pelastustoimi on kyennyt vastaamaan kuitenkin hyvin ja tarvittaessa kyennyt sopeuttamaan toimintaansa uusiin haasteisiin joustavasti, kuten esimerkiksi Länsimetron rakentamisen yhteydessä toteutettu mittava henkilöstön kouluttaminen osoittaa.

Länsi-Uudenmaan alueella alueen pelastustoimi kykenee vastaamaan paikallisiin tarpeisiin myös haja-asutusalueella ja tarpeen vaatiessa reagoimaan nopeasti tapahtuviin muutoksiin ja tilanteisiin. Haja-asutusalueella kuntalaisten vapaaehtoisella osallistumisella pelastustoimeen on myös edelleen hyvin toimivat ja pitkät perinteet. Erityisesti haja-asutusalueella sopimuspalokuntien toiminta osana Länsi-Uudenmaan pelastustointa on merkittävässä asemassa.

Uudenmaan alueen pelastustoimen erityisiä piirteitä, pääkaupungin erityisasema ja alueellinen yhteistyö

Länsi-, Keski- ja Itä-Uudenmaan pelastustoimille asetettavat vaatimukset poikkeavat esimerkiksi Helsingin pelastustoimelle asetettavista vaatimuksista sikäli, että kyse ympäröivällä alueella on suurelta osin maaseutumaisissa olosuhteissa toimimisesta, kun taas Helsingin pelastustoimella on erityinen rooli osana kunnan toimintaa liittyen mm. pääkaupunkiasemaan ja - instituutioihin ja niiden turvallisuuskysymyksiin. Länsi-, Keski- ja Itä-Uudenmaan pelastustoimille asetettavat vaatimukset poikkeavat siten selkeästi Helsingin pelastustoimelle asetettavista vaatimuksista tavoitteiltaan ja vaikuttavuudeltaan, minkä vuoksi Helsingin pelastustoimen hallinnollinen erityisasema on perusteltua säilyttää.

Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Itä-Uudenmaan ja Helsingin pelastustoimien välinen yhteistyö on nykyisellään erittäin tiivistä, tehokasta ja toimivaa. Yhteistyö on edellä mainitun lisäksi suurelta osin vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa. Metropolialueen erityispiirteet asettavat omat erityiset haasteensa

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämissyksikkö

03.03.00

3746/2016

9.11.2016

pelastustoimelle ja aluerajat ylittävälle yhteistyölle. Satama-, lentokenttä- ja muu erityistoiminta sekä kansalliset ja kansainväliset suurtapahtumat asettavat poikkeuksellisen suuria vaatimuksia niin pelastustoimelle kuin muullekin turvallisuustyölle. Lisäksi tulee ottaa huomioon metropolialueen erityispiirteet valtionhallinnon lukuisten toimipisteiden, maanalaisen ja korkean rakentamisen vuoksi.

Lakiehdotuksen tavoitteista

1. pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen

Länsi-Uudenmaan alueen toiminta on nykyisellään voimavarojen käytön suhteen tehokasta. Palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen myös yli alueellisten toimintarajojen on nykyisellään turvattu edellä selostetulla merkittävällä, tehokkaalla ja tiiviillä alueellisella yhteistyöllä.

Ehdotetun voimavarojen käyttöön sekä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseen liittyvät tavoitteet täyttyvät nykyisellään Uudenmaan eri alueellisten pelastustoimien alueilla sekä Helsingissä, **minkä vuoksi tulee olla painavat perusteet olemassa olevan toimivan kokonaisuuden hajottamiseksi Uudellamaalla.**

Lakiluonnoksessa esitetyt taloudelliset säästötavoitteet eivät täytyisi metropolialueella eivätkä todennäköisesti muuallakaan Uudellamaalla samalla tavoin kuin mahdollisesti muualla Suomessa. Lakiluonnoksessa ei ole tuotu riittävän selkeästi esille lain taloudellisia vaikutuksia ja vertailulukuja nykytilanteeseen, eikä vertailtu eri pelastustoimien alueita valtakunnallisesti.

Pelastustoimen kokonaisuuden toimivuutta ja sen kehittämismahdollisuuksia arvioitaessa tulisi paremmin ottaa huomioon myös pelastustoimen kytkeytyminen muuhun kunnalliseen palvelutoimintaan ja luotuihin tukipalvelukokonaisuuksiin, esimerkiksi paloasemien kiinteistöjen ylläpito, ajoneuvokaluston ylläpito, huolto, tietohallinto, ym. Erityisesti pelastustoimi kytkeytyy kunnallisen katu- ja tieverkoston ja infran rakentamisessa ja kunnossapidossa käytettävään kapasiteettiin, joka on samalla pelastustoimen tarvitsemaa raivauskapasiteettia ja joka on koko kaupungin omana työnä tehtävää toimintaa tai kaupungin ostopalvelusopimuksiin perustuvaa toimintaa. Lisäksi yksityissektorin hyödyntäminen erilaisissa pelastustoimen tukipalveluissa on jätetty lakiehdotuksessa ilmeisesti tarkastelun ulkopuolelle. Lain valmistelu on tehty hallintonaikakulmasta, vaikka erityisesti tukipalvelujen osalta yksityissektorilla on olemassa toimivat markkinat, joita hyödyntämällä tehokkuutta voitaisiin lisätä.

Nykyisten palveluja tuottavien julkishallinnollisten toimijoiden ja yksityisten yhtiöiden kehittäminen ja mahdollinen yhteistyö olemassa olevien ratkaisujen pohjalta tulisi olemaan kustannustehokkaampaa kuin uusien julkisen sektorin yksiköiden perustaminen. Uusien isojen toimijoiden perustaminen tulee myös synnyttämään mittavat muutoskustannukset, joiden takaisinmaksuaikaa on mahdoton laskea. On todennäköistä, että muutoksista tavoiteltavat hyödyt eivät koskaan kata niistä aiheutuvia kustannuksia; lisäksi muutos aiheuttaa

03.03.00

3746/2016

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämisyksikkö

9.11.2016

kehittämiseen tähtäävän toiminnan hidastumista vuosien ajaksi, minkä seurauksena ketterä kehittäminen on hallintokoneistossa kadotettu.

2. toiminnan ja varautumisen valtakunnallisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin vahvistaminen ja parantaminen sekä pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamisen selkeyttäminen sekä koordinoiminen laaja-alaisten uhkien torjunnassa

Toiminnan ja varautumisen organisoitu, valtakunnallinen johtaminen on ensiarvoisen tärkeää. Myös yhteistyö ja johtamisen selkeyttäminen ja koordinointi pelastustoimen ja siviiliviranomaisten kesken laaja-alaisten uhkien torjunnassa on erittäin tärkeä tavoite. Lakiehdotuksessa esitetyt mm. valtakunnalliselle palvelurakenteen ja tiedonhallinnan ohjaukselle sekä pelastustoimen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä esitettyjen keinojen käyttäminen ei kuitenkaan ole riippuvaista siitä, kohdistuuko valtakunnallinen sisäministeriön ohjaus maakuntatason toimijaan vai esimerkiksi nykyiseen Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimeen. Pelastustoimen organisoiminen viranomaisyhteistyönä ja verkostomainen toimiminen on myös toiminut näiden valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi hyvin. Mikäli valtakunnallista toiminnan ohjausta ja varautumista tulee edelleen kehittää ja tehostaa, voidaan kehittäminen organisoida ja ohjaus kohdistaa Uudenmaan alueen osalta myös olemassa oleviin hallinnollisiin pelastustoimen yksiköihin. Lisäksi on huomioitava, että pelastustoimi on käytännössä toiminut kuntien tukena varsinaisen pelastustoimen ohella myös valmius- ja varautumistyössä. Pelastuslaitosten siirto katkaisee tämän yhteyden, jolloin kuntien tulee järjestää valmius- ja varautumistoimensa uudelta pohjalta. On selvää, että tältä osin turvallisuustyö kuntalaisen näkökulmasta hämärtyy ja siirtyy kauemmaksi paikallistasosta. Lisäksi on huomattavaa, ettei pienimmillä kunnilla ole omia resursseja eikä mahdollisuuksia omaehtoiseen valmius- ja varautumistyöhön, mikä ei ole ollut ongelma nykymallissa tehtäviä hoidettaessa sopimusperusteisesti yhteistoiminnassa pelastustoimen alueella.

Pelastustoimen tehtäväkenttää ei kuitenkaan tule laajentaa varautumisen osalta muihin kuin pelastuslain tarkoittamiin tilanteisiin varautumiseen. Valmiuslain velvoittaman varautumisen kunta suunnittelee ja kustantaa eikä kunnalle tule aiheuttaa ulkopuolisen koordinoinnin aiheuttamien lisävelvoitteiden kautta lisäkustannuksia.

3. pelastusalan kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittäminen uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää
- Lakiluonnoksessa ei ole riittävän selkeästi perusteltu esitetyn maakuntamallin tuottamaa oletettua parannusta henkilöstön osaamisen kehittämisessä. Länsi-Uudenmaan alueella ja pääkaupunkiseudulla yleisesti myös henkilöstöön liittyvät palvelutaso ja osaamisvaatimukset täyttyvät. Osaamisen keskittämällä ei Uudellamaalla ole odotettavissa vastaavia toiminnallisia tai taloudellisia hyötyjä kuin muualla Suomessa, vaan tällainen skaalautumistavoite kääntyy helposti itse päätavoitteita eli osaamisresurssien tehokkaampaa käyttöä vastaan. Lisäksi sopimuspalokuntien henkilöstön kouluttamisella ja osaamisen kehittämisellä on pitkät ja toimivat perinteet. Järjestämisvastuun säilyessä alueen pelastustoimella eli alueen kunnilla, on kunnilla myös päätäntävaltaa siitä, miten

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämisyksikkö

03.03.00

3746/2016

9.11.2016

sopimuspalokuntien toimintaa järjestetään ja rahoitetaan ja miten alueen turvallisuustasoa ja kuntalaisten turvallisuudentunnetta ylläpidetään. Sopimuspalokuntatoiminta on myös alueellisesti merkittävää yhteisöllistä harrastustoimintaa. Toiminnan ohjauksen organisoiminen maakuntatasolle etäännyttää kuntalaisia omaa asuinalueen koskevasta vastuunkannosta.

4. pelastustoimen toimiminen jatkossa osana kiireellisen ensihoidon palveluketjua edellyttää, että pelastustoimi ja ensihoito organisoidaan maakunnissa samaan oikeushenkilöön.

Pelastustoimella on säilyttävä mahdollisuus tuottaa ensihoitopalvelua riippumatta siitä, millä organisaatiolla on ensihoidon järjestämisvastuu. Ensihoidon tulee olla pelastustoimen tehtäväalue, koska se on kustannustehokkain tapa tuottaa ensihoitoa 24/7 –periaatteella niihin tehtäviin jo valmiiksi koulutetuilla voimin ja järjestelyin. Ensihoito (käytännössä erillään olevana prosessina) liittyy tälläkin hetkellä toimivasti erikoissairaanhoidon prosesseihin ilman että niiden pitää olla samassa organisaatiossa. Lisäksi pelastuslaitoksen tuottama ensihoito on menettelyltään yhtenäistä, hyvin prosessoitua ja ennakoitavaa, mikä näin ollen takaa potilaalle varmimmin hyvän vastaanoton erikoissairaanhoidon yksiköissä.

Pelastustoimen järjestämisvastuun osalta siirtymistä maakuntahallintomalliin perustellaan osittain ensihoidon tuottamisella ja hankintalain ja kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta: lakiesityksen mukaan siirtymisellä maakuntamalliin varmistettaisiin, että pelastustoimi voisi jatkossakin tuottaa kiireellistä ensihoitoa, koska ensihoidon järjestämisvastuu ja pelastustoimi siirtyisivät samalle oikeushenkilölle. **Kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta pelastuslaitoksen asema kiireellisen ensihoidon tuottajana on kuitenkin tulkinnanvarainen ja vielä ratkaisematta.** Keskeisenä kysymyksenä on, saako pelastuslaitos oikeudellisesti itsenäisenä taloudellisena toimijana ja toimimalla kilpaillulla markkinoilla, joilla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa, sairaanhoitopiirin maksamaan korvaukseen sisältyvää ns. kiellettyä valtiontukea. Sairaanhoitopiirien ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen välisissä yhteistoimintasopimuksissa on esimerkiksi kuitenkin sovittu, että pelastuslaitos toteuttaa ensihoitopalveluja nettokustannusperiaatteella saamalla korvauksen ainoastaan aiheutuneista kustannuksista, mikä puoltaisi sitä, että korvausten maksaminen ei olisi kiellettyä valtiontukea.

Lisäksi lain valmistelussa ei ole tarkasteltu riittävästi vaihtoehtoisia toimintamalleja ensihoidon järjestämiseksi yhteistoiminnassa pelastustoimen kanssa.

Selvittämistä vailla on esimerkiksi mahdollinen ensihoidon osittainen lakiin perustuvan järjestämisvastuun pilkkominen ja siirtäminen pelastustoimelle, jolloin edellä kuvattu mahdollinen kilpailuneutraaliteettiongelmakin vältettäisiin. Ensihoito käytännössä pelastustoimen hoitamana prosessina liittyy tälläkin hetkellä toimivasti erikoissairaanhoidon prosesseihin ilman, että kenttätöimintää johdetaan käytännössä samassa organisaatiossa.

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämisyksikkö

03.03.00

3746/2016

9.11.2016

Muuta huomioitavaa

Pelastustoimi on julkisista toiminnoista eräs toimivimmista, tehokkaimmista ja yhteistyökykyisimmistä yhteistyömuodoista, joka valtakunnallisesti (ml Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi) vieläpä perustuu pitkälti vapaaehtoisuuteen mm. sopimuspalokuntien toiminnan ja pelastusjohtajien sekä pelastuslaitosten verkostoitumisen kautta. Riskinä on että, kun toiminta muuttuu keskusjohtoiseksi, toimiva vapaaehtoinen yhteistyö ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon heikkenevät.

Mikäli valtakunnallisesti muodostetaan viisi maakunnissa toimivaa pelastustoimen aluetta ja Uudenmaan, Kymenlaakson sekä Etelä-Karjalan alueella pelastustoimen hallinnointi sijoitettaisiin vastuumaakuntaperiaatteella Uudenmaan maakuntaorganisaatioon, olisi tämän syntyneen pelastustoimen alueen koko väestömäärässä mitattuna n.1,9 miljoonaa asukasta eli yli kolmasosa valtakunnan väestöstä. Tämä johtaisi väistämättä lisääntyvään hallintoon, jossa pelastustoimen ylin johto etäänny entisestään käytännön pelastustoimesta ja sen henkilöstöstä ja kuntien asukkaista.

Valmistelun yhteydessä on tullut esille myös pelastustoimen mahdollinen jakaminen valtakunnallisesti kahdeksaantoista alueeseen (maakuntaan). Tässä vaihtoehdossa muodostuisi yksi muita huomattavasti suurempi pelastuslaitos ja muut pelastuslaitokset säilyisivät käytännössä entisenlaisina. Uudenmaan maakunta on 23 x suurempi asukasmäärältään kuin pienin maakunta, joka ei myöskään pinta-alaltaan olisi kovin suuri. Tässä vaihtoehdossa suurimmat muutokset toiminnallisuuteen tehtäisiin Uudellamaalla, jossa jo nyt pelastustoimen eri alueet muodostavat erittäin toimivan kokonaisuuden ja jonka osalta pelastustoimen järjestämislakia koskevat tavoitteet jo täyttyvät. Tätä vaihtoehtoa voidaan siten pitää Uudenmaan osalta kaikkein huonoimpana valmistelussa esitettynä vaihtoehtona.

Organisaatioiden kokoerojen tuomien toiminnan ja resurssien jaon yhdenmukaistamiseksi ja ketteryuden säilyttämiseksi olisi tämän johdosta perusteltua säilyttää Uudellamaalla väestömäärältään maakuntakokoa pienemmät nykyiset pelastustoimen aluejaot. Lisäksi Helsingin erityisasema ja itsenäisyys pelastustoimen toimijana tulisi turvata muun muassa, koska Uudenmaan alueella toimivat Länsi-, Keski- ja Itä-Uudenmaan alueiden pelastustoimet ovat Helsingin pelastustoimeen verrattuna hyvin erilaisia toimijoita.

Uudenmaan alueella tuotetun pelastustoimen osalta **tulee olla painavat perusteet olemassa olevan toimivan kokonaisuuden hajottamiseksi.** Esimerkiksi kustannustehokkuuden osalta ei ole riittävän kattavia ja uskottavia laskelmia siitä, mistä säästöjä syntyisi.

Konsernipalvelut Hallinto- ja
kehittämisyksikkö

03.03.00

3746/2016

9.11.2016

Lopuksi

Kaupunginhallitus toteaa, että Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi kykenee vastaamaan riittävästi niihin tavoitteisiin, joita hallituksen esityksen lailla pelastustoimen järjestämisestä haetaan. Uudenmaan alueella tuotetun pelastustoimen osalta **tulee olla painavat perusteet olemassa olevan toimivan kokonaisuuden hajottamiseksi**. Lisäksi koska erityisesti Helsingin asema pääkaupunkina tuo Helsingin pelastustoimelle erityisvaatimuksia, joita vastaavia ei Länsi-, Keski- tai Itä-Uudenmaan alueen pelastustoimilla ole, ei Uudenmaan alueen pelastustoimen järjestäminen Uudenmaan maakunnan laajuiseksi tai sitä laajemmaksi ole perusteltua. Ensihoidon järjestäminen yhteistyössä alueen pelastustoimen kanssa tulee jatkossakin turvata. Pelastustoimen lakisääteisenä tehtävänä tulee myös jatkossa olla kuntien varautumisen ja valmiussuunnittelun tukeminen.

Kaupunginhallitus esittää sisäministeriölle, että

- Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi tulee säilyttää nykyisen tavoin Länsi Uudenmaan alueen pelastustoimen tehtävänä ja sen alueen kuntien järjestämisvastuun piirissä.
- Uudenmaan alueella pelastustoimi järjestettäisiin siten, että alueen nykyisistä pelastustoimista Helsingin pelastuslaitos ja Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi säilytettäisiin nykyisinä kuntien hallinnoimina kokonaisuuksina. Muun Uudenmaan pelastustoimen osalta kokonaisuus tulisi ratkaista erikseen.
- Pelastustoimen järjestämistä koskeva ratkaisu tulisi tehdä vasta, kun pelastustoimen asema ensihoidon tuottajana on vireillä olevissa tuomioistuinkäsittelyissä ennakkoratkaisuin tai muuten vahvistettu. Muutoinkin ei valtakunnallisesti merkittävää pelastustoimen järjestämistä ja erittäin laajaa sote- ja maakuntauudistusta tulisi toteuttaa samanaikaisesti.

Katariina Kaukonen
Hallintolakimies
040 527 0294
katariina.kaukonen@espoo.fi

Liitteet

-

Tiedoksi

- Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos