



28.08.2013

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

VM:n ohje (VM/107:00/2011) koskien ministeriökohtaisten toimintaohjelmien laadintaa kuntien velvoitteiden vähentämiseksi

Sisäasiainministeriön tavoitteiden asettaminen kuntien velvoitteiden vähentämiseksi pelastustoimessa

Tausta

Ministeriökohtaisen toimintaohjelman laadinta kuntien velvoitteiden vähentämiseksi

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan pohjautuen valtiovarainministeriö asetti 22.11.2011 Kuntien tehtävien arviointi – työryhmän. Selvitysmies Silja Hiironniemi laati työryhmälle kuntien tehtäväkartoituksen, joka valmistui tammikuussa 2013.

Kuntien tehtäväkartoituksen mukaan kunnilla on 535 lakisääteistä tehtävää. Lakisääteiset tehtävät ovat kasvaneet 2000-luvullakin merkittävästi. Eniten lakisääteisiä tehtäviä on sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla. Seuraavina ovat opetus- ja kulttuuri-, oikeus- ja ympäristöministeriö. Tehtävien hoitamiseksi on lain tai asetustasoisesti säädetty yli 950 velvoitetta. Velvoitteet koskevat muun muassa henkilöstömäärää, ryhmäkokoa, henkilöstön kelpoisuutta jne.

Kuntien tehtävien arviointi -työryhmä päätti 17.1.2013 koota ministeriöiden ja kuntasektorin edustajista alatyöryhmän tukemaan tehtävien arviointi – työryhmän työtä. Alatyöryhmän tehtäväksi annettiin valmistella työryhmälle ehdotukset ministeriökohtaisiksi tavoitteiksi kuntien velvoitteiden vähentämiseksi. Alatyöryhmän tuli tehdä ehdotukset hallituksen puoliväliriiheen ja kehysriiheen.

Hallituksen kehysriihessä päätettiin jatkaa kuntien normitalkoita ja toteuttaa vuosina 2014 -2017 toimintaohjelma, jolla vähennetään kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjä velvoitteita. Toimintaohjelman tavoitteena on saavuttaa yhden miljardin euron kokonaisvähennys kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoihin vuoden 2017 tasolla. Ministeriöt valmistelevat lokakuun 2013 loppuun mennessä ministeriökohtaiset toimintaohjelmat vuosille 2014-2017. Peruspalveluohjelman ministerityöryhmä päätti käynnistää velvoitteiden vähentämisen tueksi vuoden 2014 alusta paikallisia kokeiluja. Paikallisissa kokeiluissa ministeriöt ja kunnat sopivat yhdessä palveluja koskevat tavoitteet.



Valtiovarainministeriö on lähettänyt 6.5.2013 ministeriöille kirjeen (VM107:00/2011) toimintaohjelman laadinnan edellyttämästä valmistelutyöstä. Valtiovarainministeriö on edelleen pyytänyt viite kohdassa mainitussa ohjeessaan ministeriöitä laatimaan ministeriökohtaisen toimintaohjelman kuntien velvoitteiden vähentämiseksi ja toimittamaan asiaa koskevan aineiston valtiovarainministeriön asiakokonaisuutta valmistelevalla virkamiesalatyöryhmälle.

Valtiovarainministeriön ohjeessa ministeriöille kuntien tehtäviin liittyvät velvoitteet on luokiteltu niiden pääsisällön mukaan seuraavasti:

- 1) henkilöstömäärä on määritelty
- 2) palvelun käyttäjien ryhmäkokoo määritelty
- 3) henkilöstön kelpoisuus määritelty
- 4) henkilöstön koulutusrakenne yhdessä toiminnallisessa yksikössä tai organisaatiossa on määritelty
- 5) palvelun saatavuus määräajassa on määritelty
- 6) velvoite toimintoa koskevan suunnitelman tekemiseen määritelty
- 7) asiakasyhteistyövelvoite määritelty
- 8) viranomaisyhteistyövelvoite määritelty
- 9) tiedon antamisvelvoite määritelty
- 10) muu, mikä.

Ministeriöitä pyydetään käymään läpi velvoitteita koskeva tietoaaineisto ja tarvittaessa täydentämään aineistoa. Ministeriöiden tulee noudattaa edellä esitettyä kymmenkohtaista pääjaottelua, jota koskevat ryhmittelytekijät sisältyvät ministeriöille lähetettyyn tietoaaineistoon. Ryhmittelytekijän avulla kunkin ministeriön velvoiteaineisto saadaan helposti muokatuksi pääjaottelun mukaiseen muotoon. Tämä aineisto on siten ministeriöillä jo olemassa mahdollisia päivitystarpeita lukuun ottamatta.

Kun velvoitteet on ryhmitelty yllä olevan pääjaottelun mukaisesti, pyydetään ministeriöitä arvioimaan kutakin velvoitetta alla olevien arviointikriteereiden pohjalta. Velvoitteiden kustannusvaikutuksia ja muita vaikutuksia arvioitaessa ministeriöiden tulee hyödyntää lainsäätövalmistelun yhteydessä syntyneitä materiaalia, hallituksen esitysten tekstejä sekä muuta käytettävissä olevaa selvitystyötä.

Ministeriökohtaisessa toimintaohjelmassa velvoitteita tulisi arvioida seuraavilla arviointikriteereillä:

1. Velvoite on ei-lakisääteinen, jonka kunta on ottanut hoitaakseen ja kunnalla on rahoitusvastuu
2. Velvoitteen poistaminen ei ole mahdollista
 - o perustelut
 - o miten velvoitteen poistaminen vaikuttaa perusoikeuksien ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen
3. Velvoite voidaan poistaa ja kunta organisoii toiminnan uudella tavalla siten, että kansalaisten perusoikeudet ja yhdenvertaisuus voidaan turvata
 - o mikä on velvoitteen poiston kustannusvaikutus
 - o miten toiminta tehostuu
 - o edellyttääkö prosessien uudistamista
 - o edellyttääkö laajempia rakenteellisia muutoksia



- mitä muita vaikutuksia velvoitteen poistolla on
- 4. Onko toiminto maksullista
 - säädelläänkö velvoitteella asiakasmaksuja
 - tulisiko asiakasmaksuja koskevia velvoitteita poistaa
- 5. Voidaanko tehtävä siirtää jollekin muulle taholle
 - siirretään yksityiselle palvelujen tuottajalle

Velvoitteiden vähentämisen toimintaohjelman toteuttaminen vuosina 2014 - 2017 edellyttää ministeriöiden säädösvalmistelua. Ministeriöitä pyydetään tekemään aikatauluehdotus velvoitteiden vähentämiselle.

Virkamiesalatyöryhmä kokoaa ministeriökohtaisista toimintaohjelmista ehdotuksen kuntien tehtävien arviointi –työryhmälle lokakuun 2013 loppuun mennessä. **Ministeriökohtainen aineisto tulee toimittaa valtiovarainministeriön virkamiesalatyöryhmän 10.9.2013 mennessä.**

Kuntia koskevista velvoitteista pelastustoimen lainsäädännössä

Sisäasiainministeriön toimialalla kuntia koskevia velvoitteita on lähinnä pelastustoimen lainsäädännössä. Tämän johdosta ministeriön vastauksessa käsitellään ainoastaan pelastustoimen lainsäädännön velvoitteita.

Kuntia koskevat pelastustoimen velvoitteet on asetettu **pelastuslaissa (379/2011)** ja sen nojalla säädetyissä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksissa. Kuntien ylläpitämille pelastuslaitoksille on asetettu velvoitteita myös muun muassa ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädännössä (öljyntorjuntatehtävät) ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lainsäädännössä (kemikaalilainsäädännön valvontatehtävät). Pelastuslaitokset hoitavat lisäksi merkittävässä määrin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvia ensihoito- ja ensivastetehtäviä.

Pelastuslaissa säädetään alueen pelastustoimen (kuntien lakisääteisenä yhteistoimintana 22:lla pelastustoimen alueella) tehtäväksi pääpiirteissään seuraavat **velvoitteet (VM:n jaottelun mukaisesti)**:

1) Henkilöstömäärä on määritelty

-

2) Palvelun käyttäjien ryhmä koko määritelty

-

3) Henkilöstön kelpoisuus määritelty

- Pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset [Pelastuslaki 56 §]

4) Henkilöstön koulutusrakenne yhdessä toiminnallisessa yksikössä tai organisaatiossa on määritelty

-

**5) Palvelun saatavuus määräajassa on määritelty**

- Alueen pelastustoimen vastuu pelastustoimen palvelutasosta ja pelastuslaitoksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä [Pelastuslaki (379/2011) 27.1 §, 29 §, 59 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä [Pelastuslaki 27.2 §, 28 §, 32 §]

6) Velvoite toimintoa koskevan suunnitelman tekemiseen määritelty

- Pelastuslaitoksen velvollisuus laatia hälytysohje [Pelastuslaki 33§]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus tehdä sammutusvesisuunnitelma [Pelastuslaki 30 §]
- Valvontasuunnitelma [Pelastuslaki 79 §]

7) Asiakasyhteistyövelvoite määritelty

- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta [Pelastuslaki 27.2 §]
- Pelastuslaitoksen yhteistyövelvoite onnettomuuksien ehkäisemiseksi [Pelastuslaki 4 2 §]

8) Viranomaisyhteistyövelvoite määritelty

- Pelastuslaitoksen velvollisuus antaa tarvittaessa apua toiselle pelastuslaitokselle ja laatia yhteistyösuunnitelmat [Pelastuslaki 45 §]
- Pelastuslaitoksen yhteistyövelvoite onnettomuuksien ehkäisemiseksi [Pelastuslaki 4 2 §]

9) Tiedon antamisvelvoite määritelty

- Pelastustoimen henkilökisterit [Pelastuslaki, luku 13]

10) Muu, mikä

- Kuntien velvollisuus huolehtia pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla [Pelastuslaki 24.1 §]
- Alueen pelastustoimen velvollisuus ylläpitää pelastuslaitosta [Pelastuslaki 25 §]
- Alueen pelastustoimen vastuu nuohouspalvelujen järjestämisestä [Pelastuslaki 27.1 §]
- Maksujen periminen eräistä pelastuslaitoksen suoritteista (harkinnanvarainen) [Pelastuslaki 96 §]
- Pelastuslain mukaisten korvausten suorittaminen [Pelastuslaki 102 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus edistää vapaaehtoistoimintaa pelastustoimessa [Pelastuslaki 52 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia onnettomuuskehityksen seurannasta [Pelastuslaki 43 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia pelastustoimen valvontatehtävistä [Pelastuslaki 27.2 §, 78-82 §]



- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia poikkeusolojen johtamistilojen järjestämisestä [Pelastuslaki 77 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia sivutoimisen henkilöstön ja sopimuspalokuntaan kuuluvan henkilöstön riittävästä koulutuksesta [Pelastuslaki 56 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä [Pelastuslaki 27.2 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus suorittaa palontutkinta [Pelastuslaki 41 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus varautua toimintansa hoitamiseen poikkeusoloissa [Pelastuslaki 28.1 §, 64 §, 77 §]
- Pelastustoimen laitteiden sijoittaminen rakennuksiin (alueen pelastusviranomaisen päättää) [Pelastuslaki 108 §]
- Pelastuslaitoksen tehtävä pitää pelastustoimintaan osallistuvista rekisteriä [Pelastuslaki 94 §]
- Pelastusviranomaisten valmiustarkastukset [Pelastuslaki 84 §]
- Velvollisuus päättää uhkasakosta ja teettämisuudesta pelastuslain nojalla (alueen pelastusviranomaisen tehtävä) [Pelastuslaki 105 §]
- Viranomaisradioverkon käytettävyyttä varmentamista toimenpiteistä määrääminen (alueen pelastusviranomaisen tehtävä) [Pelastuslaki 109 §]
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa (kuin pelastuslaissa) alueen pelastustoimelle säädetyistä tehtävistä [Pelastuslaki 27.3 §]
- Ensihoitopalveluun kuuluvien tehtävien suorittaminen pelastuslaitoksen toimesta (pelastuslaitoksen osalta harkinnanvarainen tehtävä) [Pelastuslaki 27.3 §]

Pelastustoimessa toteutetuista uudistuksista

Pelastustoimessa on toteutettu viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana **merkittäviä rakenteellisia uudistuksia**. Syyskuun 1999 alussa voimaan tulleella pelastustoimilailla (561/1999) korvattiin vuonna 1975 annettu laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975) ja vuonna 1958 annettu väestönsuojelulaki (438/1958). Uudistuksessa koottiin silloiset normaaliolojen ja poikkeusolojen järjestelyjä koskevat säännökset samaan lakiin sekä saatettiin säädökset ajan tasalle suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

Pelastustoimilailla (561/1999) pyrittiin **edistämään kuntien yhteistoimintaa** poistamalla mahdollisimman pitkälti kuntien yhteistyön esteet pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Hälytystehtävät hoidettiin pelastustoimilain aikaan jo pääsääntöisesti kuntarajoista riippumatta lähimmän tarkoituksenmukaisen yksikön periaatteella.

Pelastustoimilain mukaisin vapaaehtoisin yhteistyöjärjestelyin ei kuitenkaan syntynyt riittävää pysyvää kuntien yhteistoimintaa pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Kuntakohtaisen pelastustoimen järjestelmän puitteissa ei ollut mahdollisuuksia kehittää pelastustointa riittävän monipuoliseen onnettomuusriskien hallintaan ja onnettomuuksien torjumiseen sekä suunnata riittävästi voimavaroja turvallisuustyön kehittämiseen. Valtaosa kunnista oli taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä perusyksiköitä pelastustoimen tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen. Pelastuslaitosten voimavarojen puute näkyi muun muassa lakisääteisten palotarkastusten



hoitamisessa esiintyneissä puutteissa. Onnettomuuksien ehkäisyä koskevassa järjestelmässä ja säädöksissä samoin kuin yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisemiseen osallistuvien eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa todettiin jo tuolloin kehittämistarpeita.

Pelastustoimen järjestelmän kehittämiseksi säädettiin laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Lain mukaan **kuntien tuli järjestää kunnan pelastustoimen palvelujen tuottaminen yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien**. Valtioneuvosto päätti 7 päivänä maaliskuuta 2002 maan jaettavaksi **22:een pelastustoimen alueeseen**.

Pelastustoimilaki korvattiin uuden alueellisen pelastustoimen järjestelmän myötä **pelastuslailla (468/2003)**. Pelastustoimen alueellistaminen edellytti pelastustoimilain säännösten muuttamista uutta alueellista järjestelmää vastaaviksi, vaikka pelastustoimen tehtävät pysyivät sinänsä ennallaan. Säännöksiä tarkistettiin yleisemminkin pelastuslain säätämisen yhteydessä. Erityisesti onnettomuuksien ehkäisyä ja palotarkastustoimintaa koskevaan sääntelyyn jäi kuitenkin vielä kehittämistarpeita.

Pelastuslakia oli edelleen tarve uudistaa. Pelastuslain uudistamisen tavoitteena oli osaltaan toteuttaa hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksenä 8 päivänä toukokuuta 2008 hyväksytyssä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ilmeneviä linjauksia turvallisuuden edistämiseksi. Tuolloisen hallitusohjelman mukaan pelastuslaki tuli tarkistaa tavoitteena **erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn ja asumisturvallisuuden parantaminen**. Hallitusohjelman mukaan samalla tuli arvioida väestönsuojelumääräysten tarkoituksenmukaisuus. Hallitusohjelman ja sisäisen turvallisuuden ohjelman pohjalta palotarkastukset ja muut turvallisuutta edistävät toimet pyrittiin uudistuksella kohdistamaan aikaisempaa paremmin riskikohteisiin ja turvallisuutta parantavan tekniikan käyttöä pyrittiin lisäämään. **Uudistettu pelastuslaki (379/2011) tuli voimaan kesällä 2011**.

Arviointia

Pelastuslaissa kunnille on säädetty velvoitteita pääasiassa neljässä asiaryhmässä:

1. Pelastustoiminta (tulipalojen sammuttaminen, pelastaminen erilaisissa onnettomuuksissa)
2. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisytehtävissä
3. Pelastustoimen valvontatehtävissä (ensisijassa palotarkastukset)
4. Eräissä järjestämis- ja yhteistyötehtävissä (nuohouksen järjestäminen, yhteistyö muiden viranomaisten kanssa, muiden viranomaisten tehtäviin osallistuminen)



Pelastuslaissa ei ole määrätty edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi toteuttamistapaa. Pelastustoimen (kuntien) *palvelutasopäätöksessä* on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä.

Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta – ei kuitenkaan itse palvelutasosta. Sisäasiainministeriö on antanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen.

Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelman 2013-2017

(Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2013) (s. 76) mukaan

pelastuslakiuudistuksen arviointi on käynnistetty vuonna 2012 seuraamalla uuden lain vaikutuksia erityisesti poistumisturvallisuuteen ja pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisytyöhön. Varsinainen pelastuslain vuoden 2011 kokonaisuudistuksen täytäntöönpanoa koskeva arviointi käynnistetään aikaisintaan vuonna 2015.

Pelastustoimen rakenteellisia uudistuksia on selvitetty muun muassa seuraavissa julkaisuissa:

- Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004; Ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta (Olavi Kallio ja Reijo Tolppi; Kunnallistutkimuksia –sarja/Tampereen yliopisto).
- Alueen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen; seurantatutkimuksen 3.vaiheen loppuraportti (Olavi Kallio ja Reijo Tolppi; Suomen Kuntaliiton julkaisu).

Lopuksi

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan pelastustoimen nykyinen lainsäädäntö ei ole esteenä kuntien etsiessä mahdollisuuksia kustannusten säästöjä toteuttaviin toimenpiteisiin pelastustoimessa. Pelastustoimen lainsäädäntö antaa jo nykyisin kunnille mahdollisuuden määritellä suhteellisen vapaasti pelastustoimen järjestämistavan. Jatkovalmistelutyössä on kuitenkin mahdollista, mutta ei järkevää, karsia pelastustoimen lainsäädännöstä esimerkiksi yksittäisiä lakisääteisiä pelastustoimen suunnitteluvelvoitteita. Ratkaisevassa asemassa on kuitenkin kuntien (alueen pelastustoimen) omat palvelutason määrittelyä ja toiminnan organisointia koskevat ratkaisut.

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan pelastuslain mahdollinen edelleen uudistaminen tulisi toteuttaa sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelmassa kerrotun arvioinnin tulosten pohjalta.

Pelastustoimen alueellistaminen ja siihen liittyvä hallinnon tehostaminen sekä pelastustoimen lainsäädännön kolmeen kertaan tuoreeltaan toteutettu uudistaminen huomioon ottaen sisäasiainministeriö esittää, että pelastuslakiin ja pelastustoimen järjestelmään ei tässä vaiheessa toteutettaisi muutoksia.



Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Hallitusneuvos

Mika Kättö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.
Sisäasiainministeriö SM 28.08.2013 klo 07.57. Allekirjoituksen oikeellisuuden
voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto
- Osastopäällikkö Päivi Laajala
- Finanssineuvos Hannele Savioja

Tiedoksi

SM
Ministeriön hallintoyksikkö
- Hallintojohtaja Janne Kerkelä
Ministeriön talousyksikkö/toiminnan ja talouden koordinointi
- Kehittämisneuvos Harri Martikainen
Ministeriön oikeusyksikkö
- Lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen