

11.9.2020

EHDOTUS JOKILAAKSOJEN PELASTUSTOIMEN LAUSUNNOKSI, JOHTOKUNTA 11.9.2020 § 44kirjaamo@stm.fi

Viite: Asianumero VN/8871/2019

**Jokilaaksojen alueen pelastustoimen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koske-
vasta lainsäädännöstä**

Yleistä

Sote-maakuntauudistus on Suomen mittakaavassa ehkä suurin hallinnonuudistus, joka muuttaisi suomalaista alueellista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Uudistuksessa tulisi käytännössä uusi hallintoporras ja uudet hallinnolliset rakenteet, jotka ovat rinnakkaisia nykyisille maakuntali-
toille. Uudistus vaikuttaa erittäin merkittävästi kuntiin sekä kunnalliseen itsehallintoon ja myös pelastustoimeen. Nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys poikkeaa jossain määrin aiempien halli-
tuskausien esityksistä.

Maakuntien perustamisessa ja pelastustoimen siirtämisessä maakunnan vastuulle on kyse koko-
naisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta. Muutoksella on monen tyyppisiä, vaikeasti mittavia ja en-
nakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. On epätodennäköistä, että uudistukselle asetetut tavoitteet
esimerkiksi kustannusten kasvun hillinnästä tulevat toteutumaan.

Uudistusta on valmisteltu pelastustoimen osalta hyvin ministeriökeskeisesti ilman että kaikilla pe-
lastuslaitoksilla olisi ollut asianmukaista mahdollisuutta vaikuttaa uudistukseen tai lainsäädännön
valmisteluun. Uudistuksesta, myös pelastustoimen osalta, on hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa.
Lisäksi uudistuksen valmistelut etenevät jo nyt sosiaali- ja terveystoimen toimialalla aivan eri tahti-
sesti kuin sisäministeriön vastuulla olevan pelastustoimialalla, jossa ei käytännössä ole juurikaan
alueellista valmistelua tapahtunut.

Pohjois-Pohjanmaan osalta pelastustoimen uudistus on oleellisesti erilainen ja merkittävämpi kuin
muiden tulevien sote-maakuntien tai nykyisten pelastuslaitosten kannalta. Pohjois-Pohjanmaan
maakunnan vastuulle on siirtymässä kahden erillisen pelastuslaitoksen palvelutuotanto, Jokilaakso-
jen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitokset. Muualla Suomessa pelastuslaitokset siirtyvät maakun-
nalle joko sellaisenaan tai vähäisin aluerajoihin tulevin muutoksin.

Uudistuskokonaisuus

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sote-maakuntien järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Rakenteellista uudistusta perustellaan erityisesti nykyjärjestelmän hajanaisuudella ja pirstaleisuudella sekä tarpeella vahvistaa valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä.

Uudistuksen tavoitteena on terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä. Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa. Järjestämisvastuun kokoaminen sote-sektorilla kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua.

Pelastustoimen osalta uudistuksen perustelut tuntuvat osittain ontuvan. Pelastuslaitoksia on jo nyt 22 kappaletta, uudistuksen jälkeen niiden määrä säilyy entisenä. Käytännössä ei ole tiedossa onko esitettyä uutta hallintoa luovan uudistuksen sijaan tutkittu perusteellisesti muita vaihtoehtoja valtion ja sisäministeriön ohjauksen sekä rahoituksen lisäämiseksi pelastustoimelle nykyistä kuntapohjaista järjestelmää kehittämällä. Pelastustoimen osalta perustelujen ontuvuus ja uudistuksen tavoitteiden sisältö herättää runsaasti kysymyksiä, koska jo nykytilanteen puitteissa sisäministeriöllä olisi ollut mahdollisuus osallistua voimakkaammin pelastustoimen kansalliseen kehittämiseen sekä rahoittamiseen. Pelastustoimen osalta uudistuksen lisäarvon ilmeisesti oletetaan syntyvän valtion ja etenkin sisäministeriön vahvasta ohjauksesta, mitä ei kuitenkaan ole valmistelussa ja säädöspäätöksissä kyetty arvioimaan asianmukaisesti.

Vuonna 2004 toteutetun pelastustoimen alueellistamisen jälkeen alueellisesti ja paikallisesti pelastustoimen palvelut ovat jo yhdenmukaistuneet ja vaikuttavuus parantunut merkittävästi. Ilman lisärahoitusta esitetty muutos heikentää pelastustoimen palveluja, koska moniportainen valtion, valtionvarainministeriön, sisäministeriön ja muiden vastuuministeriöiden ohjausmekanismi olisi jatkossa nykyistä huomattavasti raskaampi.

Käytännössä pelastustoimi on siis ”maakunnallistettu” jo vuonna 2004. Silloin pelastustoimen palvelujen tuottaminen koottiin nyt suunniteltujen sote-maakuntien kokoihin kokonaisuuksiin. Suurempien alueiden tuomat synergia- ja resurssihyödyt pelastustoimen osalta on siten jo käytetty vuoden 2004 jälkeisenä aikana. Ensihoitopalvelun uudistamisen osalta vastaavat synergiahyödyt on käytännössä lähes kokonaan saavutettu vuoden 2012 jälkeen toteutetussa ensihoitopalvelun järjestämisvastuun siirrossa. Suunnitellussa uudistuksessa on vaarana, että uusi hallinto ja raskaat ohjausmekanismit syövät resursseja varsinaiselta palvelutuotannolta, ellei näitä huomioida resursoinnissa ja etenkin pelastustoimen rahoituksessa.

Yhtenä perusteluna uudistukselle on esitetty, että pelastuslaitokset voisivat jatkossakin tuottaa ensihoidon palveluja ja siten saataisiin pelastustoimen ja ensihoidon synergiahyödyt maksimoitua. Jo nyt on kuitenkin useilta alueilta viitteitä, myös Pohjois-Pohjanmaalta, että sairaanhoitopiireissä on kasvavassa määrin kiinnostusta ottaa ensihoitopalvelu omaksi toiminnaksi.

Suunnitellun aikataulun mukaan uudistukseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaantulolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin



tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset sote-maakuntien valmistelutoimielimet vastaisivat 1.7.2021 jälkeen sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes sote-maakuntavaltuusto on valittu ja sote-maakuntahallitus on aloittanut toimintansa. Aikataulu uuden maakunnan luomiseen ja pelastustoimen kannalta samassa yhteydessä Pohjois-Pohjanmaalla kahden pelastuslaitoksen palvelutuotannon häiriöttömään siirtämiseen uuden organisaation vastuulle tulee olemaan haasteellinen.

Pelastustoimen järjestämisen linjauksia

Sote-maakunta vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin uusissa säädöksissä säädetään. Järjestämisvastuun sisällöstä säädetään sote-maakuntalain 7 §:ssä. Pelastuslain kokonaisuudistus on saadun tiedon mukaan myös valmisteilla.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta huomauttaa, että nykyiseen pelastuslakiin tai kokonaisuudistuksessa uusittavaan pelastuslakiin ehdotettavat muutokset eivät sisälly nyt lausuttavana oleviin esityksiin, mikä tekee esitysten vaikutusarvioinnin muodostamisen pelastustoimea koskevista muutoksista käytännössä mahdottomaksi. Johtokunta toteaa, että pelastustoimen järjestämistä koskevat ja muut toimialan lainsäädännön muutokset pelastuslakiin tulisi käsitellä samaan aikaan ja yhdessä muiden sote-maakuntia koskevien säädösehdotusten kanssa.

Johtokunta toteaa, että sinänsä kansallisella tasolla pelastustoimen uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Pelastuslaitosten toimintaympäristöjen erilaisuudesta ja mm. taloudellisista resursseista johtuen pelastustoimen järjestämisessä on nykyisellään alueellisia eroja sekä toiminnallisesti että tuottavuuden näkökulmasta. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla todennäköisesti myös tuottavampaan suuntaan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla sekä luo edellytyksiä kehittää kansallisella tasolla yhteisiä tietojohdamisen malleja ja siihen liittyviä tietojärjestelmiä.

Johtokunta kuitenkin huomauttaa, että suunnitellun uudistuksen tavoitteita olisi mahdollista saavuttaa myös nykyisellä pelastustoimen järjestämismallilla vapaaehtoisen yhteistyön ja valtion sekä sisäministeriön aktiivisemmän osallistumisen sekä sisäministeriöstä puuttuneen, mutta kaivatun aidon yhteistyön kautta. Monet pelastustoimessa kaivatut uudistukset ovat kaatuneet valtion haluttomuuteen investoida esimerkiksi kansallisen tason tieto-ohjauksen järjestelmiin sekä sisäministeriön haluttomuuteen käydä avointa keskustelua pelastustoimen alueiden kanssa kansallisen kehittämisen toimenpiteistä ja niiden rahoittamisesta. Nyt esitetyn uuden hallinnontason perustaminen ja hallinnollisten organisaatioiden lisääminen eivät paranna kansalaisten palvelua tai pelastustoimen sisäistä yhteistyötä, ellei asianmukaista keskusteluyhteyttä alueellisen ja kansallisen pelastustoimen tasojen välillä kyetä kehittämään hyvän kumppanuuden hengessä.

Useilla alueilla, kuten esimerkiksi Pohjois-Suomessa, ja laajemmin kansallisella tasolla kaikkien pelastuslaitosten kesken vuonna 2008 perustetun Kumppanuusverkoston puitteissa tehdään jo nyt toimivaa sekä tuottavuutta parantavaa alueellista tai kansallista yhteistyötä eri pelastustoimen alueiden kanssa vapaaehtois pohjalta tukeutuen hallinnollisesti Kuntaliittoon.



Sisäministeriön ohjausvallan merkittävä lisääntyminen pelastustoimessa ja toisaalta valtion rahoitus antavat mahdollisuuden kansallisten uudistusten tehokkaampaan toteutukseen. Samalla kuitenkin pelastustoimen ohjauskustannukset tulevat huomattavasti kasvamaan nykyisestä. Sisäministeriö ja pelastuslaitokset tarvitsevat uusien ohjausmekanismien resursointiin lisärahoitusta. Sitä ei voida irrottaa alueellisen pelastustoimen nykytason tai tulevien maakuntien pelastustoimen rahoituksen sisältä.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta haluaa korostaa, että, lakipaketin valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat pelastustoimen palvelutason ja muun kehittämisen sekä päällekkäisten hallinnollisten ohjausmekanismien johdosta tulevina vuosina. Pelastustoimen rahoitus pohja on siten kansallisella tasolla riittämätön. Lisäksi verrattuna muihin alueisiin Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ollaan siirtämässä kaksi eri pelastuslaitosta maakunnan vastuulle. Tästä aiheutuu väistämättä lyhytvaikutteisia siirtymähetkeen liittyviä kustannuksia, mutta myös pitkävaikutteisia kustannuksia esimerkiksi henkilöstön palkkaharmonisoinnista ja sopimuspalokuntien kanssa laadittavien sopimusten harmonisoinnista johtuen.

Itsehallinto

Esityksessä maakuntien pelastustoimen tehtävät siirtyvät itsehallinnollisen sote-maakunnan järjestämisvastuulle. Lakipaketin mukaan valtion, valtionvarainministeriön ja muiden vastuuministeriöiden ohjausvalta sekä palvelujen järjestämisessä, että rahoittamisessa tulee olemaan hyvin suuri. Maakuntien valtionohjaus olisi erittäin voimakasta, myös maakunnan pelastustoimen operatiivista toimintaa koskeissa kysymyksissä, mikä ei kaikkien uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta ole perusteltua. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta ja itsehallintoa korostavan tavoitteen kanssa.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, uudistus heikentää merkittäväällä tavalla itsehallintoa ja alueen, eli maakunnan pelastustoimen toimivaltaa pelastustoimen järjestämisessä ja tuotannossa. Siten heikkenee myös maakunnan mahdollisuudet järjestää maakunnan asukkaiden, kuntien ja elinkeinoelämän tarvitsemat pelastustoimen palvelut kokonaisuutena katsoen alueellisesti ja paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla, vaikuttavimmalla ja kustannusten kannalta tuottavimmalla tavalla.

Pelastustoimen järjestämislaki

Pelastustoimen järjestämislain ehdotetun 3 §:n mukaan pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Lakiesityksen 4 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtakunnallisen ohjaustarpeen tulee olla tasapainossa maakunnallisen itsehallinnon kanssa. Lakiehdotuksen voimakkaampi ja keskitetympi ohjaus on rajoitettu siihen osaan sote-maakuntien toimintaa, jolla turvataan kansalaisten perusoikeuksia kuten henkeä, terveyttä ja omaisuutta ja joka on tarpeen järjestää valtakunnallisesti yhdenmukaisesti.

Pelastustoimen järjestämislain 3 § on kopio nykyisen pelastuslain 28 §:stä. Pelastuslain 28 §:n mukainen ohjaus näkyy nykyisellään etenkin sisäministeriön toimintavalmiusohjeessa asetetuissa ta-



voitteissa, jolla nimenomaan pyritään turvaamaan kansalaisten perusoikeuksia. Ongelmana nykyisen pelastuslain 28 §:n tulkinnassa on, että sisäministeriön sitovaksi katsottu ohjeistus pelastustoiminnan toimintavalmiusajasta ei tunnista riittävällä tavalla toimintavalmiusajan yhteyttä pelastustoimen vaikuttavuuteen. Ohjausmekanismi ei tunnista erilaisia onnettomuustyyppisiä, niiden vahinkomekanismeja tai vahinkojen todennäköisyyksiä. Ohjausmekanismi yleistää ja yksinkertaistaa liiaksi tapaa mitata pelastustoiminnan vaikuttavuutta. Merkittävässä osassa pelastustoiminnan tehtävistä toimintavalmiuden nykyisellä tavoiteajalla ei ole oleellista merkitystä pelastustoiminnan vaikuttavuuden kokonaisarvion kannalta.

Johtokunta toteaa, että tulevaisuudessa useilla pelastustoimen alueilla toimintavalmiusajan saataminen sisäministeriön ohjeistuksen asettamalle tasolle edellyttää palveluverkon laajentamista ja tarkoittaa siten kustannusten kasvua. Tällöin on olemassa vaara, että valtion ja sisäministeriön ohjauksessa taloudellisia resursseja aletaan siirtää niiltä maakunnilta pois, joiden alueella toimintavalmiusajat toteutuvat hyvin tai jopa yli minimivaatimusten, niille maakunnille joissa on vaikeuksia saavuttaa toimintavalmiusaikoja.

Johtokunta toteaa myös, että lakiuudistuksessa sisäministeriölle annettu ohjausvalta kaventaa huomattavasti maakunnan pelastustoimen mahdollisuuksia todellisuudessa päättää pelastustoimen palvelutasosta paikallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Johtokunta esittää pelastustoimen neuvottelukunnan osalta, että sen on työssään kuultava kuntia. Neuvottelukunnan ei tule olla ohjauksen, vaan (asiakas)palautteen käsittelyn rakenne. Neuvottelukunnan tulee kerätä palautetta pelastustoimen palveluista ja neuvottelukunnan työn puitteissa tulee kuulla mahdollisimman laajaa joukkoa pelastustoimen asiakkaita ja sidosryhmiä. Perusteluissa on mainittu pelastustoimen järjestökentän sekä pelastustoimen asiantuntijoiden kuuleminen, mutta ei kuntien kuulemista.

Valtion ohjausvallan kasvattaminen

Hallituksen esityksessä pelastustoimen ohjausta valtion toimesta tiukennetaan huomattavasti nykyisestä sekä talousohjauksen että sisäministeriön substanssiohjauksen kautta.

Lakiesityksen mukaan sisäministeriön asema pelastustoimen ohjaajana vahvistuisi, koska sen tehtäväksi tulisi sote-maakuntien järjestämisen pelastustoimen nykyistä tehokkaampi valtakunnallinen ohjaaminen. Ohjaamisen välineenä olisivat muun muassa pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu, sote-maakuntien toiminnan ohjaaminen, vuotuiset neuvottelut sote-maakuntien kanssa sekä pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi. Lisäksi aluehallintovirastojen tehtävänä olisi arvioida sote-maakuntien pelastustoimen palvelutason riittävyyttä suhteessa riskeihin sekä tuottaa tietoa sote-maakuntien toiminnasta ja taloudesta pelastustoimessa.

Johtokunta toteaa, että valtion ohjausvallan vahvistuminen on merkittävä riski pelastustoimen alueellisen ja paikallisen substanssiosaamisen huomioimiselle pelastustoimen alue- ja paikallistaloudella. Paikallinen tuntemus, arjen pelastustoimen haasteiden tuntemus on pelastustoimen alueilla merkittävä tavalla syvällisempää sisäministeriöön verrattuna. Tämä on mahdollistanut pelastuslaitoksen substanssiosaamisen ja paikallisen taloussuunnittelun tehokkaan ja tuottavan yhdistämisen. Tätä ei ole varaa menettää ylimitoitetulla valtion ohjauksella ja moniportaisella

ohjausmekanismilla. Johtokunta esittää harkittavaksi, että pelastustoimessa siirryttäisiin jo tässä vaiheessa kaksiportaiseen järjestelmään, jossa toimijoita ovat sisäministeriö ja maakuntien pelastuslaitokset. Aluehallintovirastot keskittyisivät pelastustoimen osalta puhtaasti laillisuusvalvontaan.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta toteaa uudistuksen lisäävän mahdollisuuksia kehittää pelastustoimea kansallisella tasolla yhtenäisin menettelyin ja järjestelmin nykyistä paremmalla sisäministeriön ja pelastuslaitosten yhteistyöllä. Johtokunta kuitenkin kokee erittäin tärkeäksi sen, että kullekin sote-maakunnalle jää riittävästi tosiasiallista toimivaltaa pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja että sitä toimivaltaa ei sitovasti tosiasiasa rajoiteta valtion lakiin kirjautulla strategisella ohjauksella ja rahoitusvallalla. Myös esitettyjen yhteistyöaluekohtaisten neuvottelujen merkitys ja rooli suhteessa maakunnan itsehallintoon jää epäselväksi.

Pelastustoimen järjestämislain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Lain 8 §:n mukaan valtio määrittää käytännössä tavoitteet vaikuttavalle ja kustannustehokkaalle pelastustoimelle, vaikka näille ei ole nykyisinkään olemassa kansallisesti hyväksyttyjä mittareita tai tavoitteita. Esityksen perustelujen mukaan vaikuttavuudella tarkoitetaan pelastustoimen ulkoista tehokkuutta. Pelastustoiminnan osalta valtio voisi asettaa esimerkiksi pelastustoiminnan toimintavalmiuteen, päivystys- ja varallaolojärjestelyihin, työajan hallintaan sekä riskiperustaisiin työvuorovahuuksiin liittyviä tavoitteita.

Johtokunta toteaa, että perustelut ovat ristiriidassa sote-maakunnan itsehallinnon kanssa. Työaikaan ja henkilöstöresurssin käyttöön liittyvät järjestelyt liittyvät työnantajan ja työntekijöiden välisiin palvelussuhteisiin sekä virka- ja työehtosopimuksiin. Pelastusalan työaikamallit edellyttävät toki merkittäväkin kansallista kehittämistä tuottavuuden parantamiseksi, mutta sen lisäksi päivystys- ja mahdollisesti jollain tasolla käytäntöön jäävät, mutta merkittävästi supistuvat varallaolojärjestelyt ovat työnantajan vastuulle kuuluvia asioita. Työnantajana uudessa järjestelmässä on maakunta, ei sisäministeriö. Perustelutekstin mukainen kansallinen työnantajan toimivallan piiriin kuuluviin yksityiskohtiin puuttuva ohjaus voi aiheuttaa vakavia häiriöitä itsehallinnollisen maakunnan sisäiseen toimintaan ja työrauhaan mm. henkilöstöpolitiikan ja sopimuspaikuntakäytänteiden osalta.

Pelastustoimen palvelutasosta päättäminen

Ehdotettu pelastustoimen järjestämislain 8 § korostaa entisestään sisäministeriön ohjausvaltaa myös palvelutason määrittämisen suhteen. Sisäministeriö on jo nykyisellään pelastuslain 28 §:ään liittyvällä ohjausvallalla rajoittanut nykyisten pelastustoimen alueiden mahdollisuuksia tosiasiasa itsehallintonsa puitteissa päättää alueensa palvelutasosta, vaikka päätösvalta nykyisinkin muodollisesti kuuluu pelastustoimen alueiden toimivaltaan.

Pelastustoimen järjestämislain 6 §:n mukaan pelastustoimen palvelutasopäätöstä tehtäessä on määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon myös lain 8 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Sote-maakuntalain 7 §:ssä kuvattu järjestämistä vastuu ja siihen liittyvä itsehallinto sekä pelastustoimen järjestämislain 6 §:ssä määritelty sote-maakunnan itsehallinnollinen toimivalta päättää alueensa pelastustoimen palvelutasosta menettävät



pitkälti merkityksensä, koska sote-maakunnalle ei juurikaan jää liikkumavaraa palvelutason määrittelyyn huomioiden pelastuslain 28 §:n mukaiset oikeuskäytännössä pakottaviksi toimitusvalmiustavoitteet ja pelastustoimen järjestämislain 8 §:n mukainen huomattavan laaja valtion ohjausvalta.

Pelastustoimen järjestämislain 8 §:n haasteet eivät ole siihen kirjatuissa tavoitteissa sinänsä, vaan edellä mainituissa sote-maakunnan itsehallintoa todellisuudessa kaventavissa ohjausmekanismien ristiriidoissa. Esimerkiksi 8 §:n 2 momentin 6-kohdassa mainittu tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tavoite, valtion rahoitusvalta sekä pelastuslain 28 §:stä johdettu ehdoton palvelutasotavoite ovat voimakkaasti ristiriidassa keskenään.

Pelastuslain 28 §:n voimassa oleva tulkinta pelastustoiminnan valmiudesta ja ehdotettu pelastustoimen järjestämislain 3 § käytännössä pakottavat pelastustoimen palveluverkon merkittäviin lisäyksiin useissa sote-maakunnissa. Nämä muutokset tulevat kasvattamaan pelastustoimen kustannuksia kansallisesti ja erityisesti heikentämään toiminnan kansallista taloudellisuustavoitetta. On olemassa suuri riski, että taloudellisia resursseja siirretään hyvin toimintavalmiustavoitteet saavuttavista maakunnista heikommin saavuttaviin maakuntiin.

Johtokunta toteaa, että uudistuksen tavoitteiden mukainen kustannustehokkuuden vaatimus yhdistettynä lakiesitysten epäselvästi määriteltyyn ja mitattuun pelastustoimen vaikuttavuuden vaatimukseen sekä valtion laajaan ohjausvaltaan supistavat käytännössä minimiin sote-maakunnan itsehallinnon mahdollisuudet päättää alueensa palvelutasosta. Strategisille maakuntatason valinnoille ei pelastustoimen osalta jää juurikaan tilaa.

Nykyinen pelastustoimen järjestelmä on alueensa kuntien ohjaama, sillä alueen pelastustoimen on palvelutasopäätöksen valmistelussa pyydettävä alueen kunnilta lausunnot palvelutasopäätökseen ennen siitä päättämistä. Lisäksi alueen pelastustoimi on voinut tukea alueen kuntia valmiussuunnittelussa ja varautumisessa. Nyt tämä suora kuntien vaikuttamismahdollisuus ja myös kuntien tukeminen tärkeässä valmiussuunnittelussa ja varautumisessa on jäämässä näistä uusista säädöksistä pois. Käytännössä etenkin harvemmin asutuilla alueilla, kuten esimerkiksi Jokilaaksoissa ja Pohjois-Pohjanmaalla, pelastuslaitos on useissa kunnissa ainoa turvallisuutta tuottava viranomaisen paloasemaverkkonsa kautta, mistä syystä kuntien mahdollisuus vaikuttaa pelastustoimen palvelutalouteen on turvattava.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta toteaa, että pelastustoimen järjestämislaissa on säädettävä maakunnalle ja sen pelastustoimelle velvollisuus tukea alueensa kuntia valmiussuunnittelussa ja varautumisessa. Lisäksi kunnille pitää säädöksissä taata mahdollisuus lausua ja siten vaikuttaa maakunnan valmistelussa olevaan pelastustoimen palvelutasopäätökseen, koska pelastustoimen palveluilla on suora yhteys kuntien ja kansalaisten turvallisuuteen sekä eri elinkeinojen sijoittamiseen alueella niiden arvioidessa toimintaympäristönsä turvallisuutta.

Eräiden palveluiden keskittäminen kansallisesti

Pelastustoimen järjestämislain ehdotetussa 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella.



Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta toteaa, että ehdotus on tarkoituksenmukainen. Harvoin tarvittavat resurssit ja osaaminen on kustannustehokasta ja laadunhallinnan kannalta mielekästä keskittää valtakunnallisesti yhdelle tai muutamalle toimijalle, joista on riskiarvioon perustuen sovittu maakuntien pelastuslaitosten kanssa. Esimerkkinä voidaan todeta Pohjois-Suomen pelastuslaitosten yhteinen pelastusjoukkue (Arctic Rescue Team), joka on perustettu Pohjois-Suomen ja Barentsin alueen tarpeita varten, mutta se on tarvittaessa käytettävissä missä tahansa Suomessa. Lisäksi Suomessa on kolme pelastuslaitosta, joiden alueella on tai on tulossa ydinvoimala. Näiden kolmen pelastuslaitoksen vastuulle on syytä keskittää pelastustoimeen ja pelastustoimintaan liittyvä ydinvoimaosaaminen ja muu siihen liittyvä resursointi.

Ehdotuksen perustelujen mukaan kukin sote-maakunta vastaisi keskitettyjen tehtäviensä rahoituksesta. Esityksestä ei ilmene, miten rahoitusmekanismi on sote-maakuntien välillä tarkoitus tältä osin toteuttaa. Riskinä on, että yksittäinen maakunta joutuu kantamaan keskitetyistä palveluista paikallista riskiarviota korkeamman varautumiskustannuksen. Tämä voi heikentää sote-maakunnan mahdollisuuksia muun pelastustoimen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Johtokunta toteaa, että pelastustoimen eräiden tehtävien kokoamisen suurempiin kokonaisuuksiin liittyvä rahoitusmekanismi eri sote-maakuntien välillä tulisi tarkentaa ja avata lakitasolla nyt esitettyä paremmin. Toinen vaihtoehto on, että näiden kansallisesti keskitetysti hoidettavien tehtävien rahoitus tulisi jatkossa suoraan vastuumaakunnan pelastustoimelle erillisrahoituksena valtiolta.

Johtokunta toteaa myös, että eräiden keskitettäväksi esitettyjen palvelujen osalta on vielä tehtävä kriittinen arviointi yhteistyössä maakuntien pelastuslaitosten kanssa. Johtokunta toteaa, että eräiden tehtävien järjestäminen lakiin perustuen vaikuttaa merkittävästi pelastuslaitoksen toiminnan tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen, itsenäiseen päätöksentekokykyyn, varautumisen toteuttamiseen ja kykyyn toimia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa maakunnassa, kustannusten kasvamiseen, taloudellisiin resursseihin sekä itsehallintoon sitä rajoittaen.

Johtokunnan mielestä järjestämislain suhdetta perustuslakiin tulee arvioida tältä osin tarkemmin sekä selvittää esityksen toimivuutta ja vaikutuksia aidosti asiantuntijatyönä pelastustoimen alueiden ja maakuntien kanssa. Esimerkiksi alueellisia ympärivuorokautisesti miehitettyjä tilanne- ja johtokeskuksia ei pelastustoimessa tarvita normaalioloissa viittä yhtäaikaisesti päivystävää. Jokainen pelastuslaitos ja sen isäntämaakunta tarvitsevat häiriötilanteissa oman tilanne- ja johtokeskuksen, joka voidaan tarvittaessa uhkakuvan niin edellyttäessä nostaa välittömään johtamisvalmiuteen. Alueellisesti viidelle alueelle järjestettynä ne eivät ole tarkoituksenmukaisia, koska nämä toiminnot ovat keskeinen osa pelastuslaitosten päivittäisen toiminnan johtamista ja ne on integroitu nykyisellään pitkälle osaksi muuta toimintaa. Pelastustoiminnan johtaminen ja johtokeskustoiminta ovat myös maakunnassa olevan pelastuslaitoksen perustehtävää, joka tulee olla maakunnan pelastuslaitoksen itsensä järjestämää. Ympärivuorokautisten tilannekeskusten osalta pelastustoimessa riittää 1-2 valtakunnallista tilannekeskusta, jonka lisäksi varalla voi toimia yksi näiden lisäksi (vrt. poliisin johtokeskukset). Teknologian kehityksen myötä alueellisia ja valtakunnallisia tilanne- ja johtokeskuksia ei voida perustella taloudellisilla argumenteilla, koska tekniikka ja tilat tulee olla joka tapauksessa jokaisella alueella ja ne eivät ole enää merkittävä kustannus.



Teknologia mahdollistaa kyseisten palvelujen tuottamisen tehokkaasti kaikilta alueilta. Toteuttamisen kannalta on keskeistä, että pelastustoimen tiedonhallinta ja tietojärjestelmät on yhtenäisiä ja toimintatavat yhteneviä.

Ensihoidon synergian säilyttäminen

Pelastustoimen järjestämislain 1 §:n perustelujen mukaan lain tarkoituksena olisi myös synergiaetujen turvaamiseksi säilyttää pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivastepalveluita sen mukaan, kuin sote-maakunta päättää. Esitys ei varmista nykyistä säädöspohjaa enempää pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen synergiahyötyjä. Ehdotusta tulisi muuttaa siten, että ensihoidon tuottaminen maakunnissa pelastuslaitosten toimesta olisi säädöksin kansallisesti velvoittavampaa kuin nyt on esitetty.

Johtokunta toteaa ehdotuksen mahdollistavan sen, että pelastuslaitos toimii jatkossakin ensihoitopalvelun tuottajana. Kuitenkin Pohjois-Pohjanmaalla ja tietyvästi myös muualla Suomessa on ilmennyt sairaanhoitopiireissä kiinnostusta ja toimenpiteitä, joissa suunnitellaan ensihoitopalvelun ottamista sairaanhoitopiiriin eli järjestämisvastuussa olevan tahon omaksi toiminnaksi.

Johtokunnan näkemyksen mukaan ensihoitopalvelun ja pelastustoimen välisen synergian hyödyntämiseksi sekä kustannustehokkaan ja hätätilapotilaille lisäarvoa tuottavan toiminnan järjestämiseksi on olennaisen tärkeää, että maakunnan pelastuslaitos voi tuottaa ensihoitopalvelut kuten nykyisinkin. Hyvin toimivaa järjestelmää ei pidä kevein perustein horjuttaa. Johtokunta esittääkin harkittavaksi, olisiko säädöksissä säädettävä yksityiskohtaisemmin pelastustoimesta ensihoitopalvelun tuottajana.

Rahoitusmekanismi, rahoituksen riittävyys

Sote-maakuntien rahoituksesta annetun lakiehdotuksen mukaan valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastustoimen rahoittamisesta osoitetaan valtiolle.

Pelastustoimen kannalta uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointi on erittäin haasteellista eikä vaikutuksia ole esityksessä tarkasteltu lainkaan riittävästi. On kuitenkin selvää, että esitetyn uudistuksen taloudelliset vaikutukset pelastustoimelle tulevat olemaan merkittäviä. Uudistus sisältää riskejä, jotka toteutuessaan vaikuttavat negatiivisesti koko pelastustoimen talouteen sekä sitä kautta palveluihin ja niiden toimivuuteen.

Johtokunta toteaa, että uudistuksessa tavoiteltua pelastustoimen kustannusten kasvun hillintää tai vaikutuksia tuottavuuteen tai pelastustoimen alueiden talouteen ei ole esityksessä analysoitu riittävästi eikä uudistuksen vaikutuksia arvioitu riittävästi maakuntakohtaisesti. Edesauttaako uudistus kustannusten hillintää tosiasiallisesti, on erittäin epävarmaa. Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu ehdotetun uudistuksen myötä tuo paineita lisätä kaikille hallinnon tasoille resursseja ja osaamista tiedolla johtamisen, analytiikan ja raportoinnin tueksi. Tämä tulee edellyttämään asiantuntijaresurssien lisäyksiä sisäministeriöön, aluehallintovirastoon ja sote-maakunnan pelastustoimeen.



Esityksen mukaan valtion lisääntyvä ohjaus aiheuttaisi sisäministeriölle tutkimus- ja kehittämistehtävien sekä hallinnollisten tehtävien ja niistä johtuvien kustannusten kasvua. On esitetty, että valtakunnallisen ohjauksen vahvistaminen edellyttäisi alustavasti merkittävän henkilötövuosimäärän lisäystä sisäministeriön pelastusosastolle ja aluehallintovirastoon. Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu, että alueellisten pelastuslaitosten resurssit tiedolla johtamiseen ja sitä tukeviin järjestelmiin ovat jo nykyisellään merkittävästi alimitoitettut. Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee aiheuttamaan tarpeen lisätä resursseja johtamiseen, analytiikkaan, omavalvontaan ja talouden suunnitteluun ja kontrollointiin myös maakunnan pelastuslaitoksen tasolle.

Johtokunta huomauttaa, että esityksissä on arvioitu, että valtion ohjausmekanismin vahvistumisen ja tietojohdamisen tarpeet tulevat sote-maakuntien pelastustoimessa ja aluehallintovirastoissa lisäämään asiantuntijatarvetta 30-50 henkilötövuotta ja huomauttaa, että siitä johtuvia kustannuksia ei ole lainkaan huomioitu uudistuksen rahoituspohjan valmistelussa.

Rahoitusmekanismi

Sote-maakuntien rahoitus on yleiskatteellista, eli maakunta päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Kullekin sote-maakunnalle myönnetään valtion rahoituksena euromäärä, joka saadaan laskettaessa yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja tarkoitetut pelastustoimen laskennalliset kustannukset. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun kustannustason muutosten, tehtävämuutosten sekä toteutuneiden kustannusten perusteella. Rahoituksen tarkistaminen tehtäisiin koko maan tasolla jälkikäteen. Sote-maakunnille rahoitus kuitenkin kohdistuisi rahoituslain määräytymistekijöiden mukaisesti laskennallisena rahoituksena eikä tarkistuksessa arvioidaisi laskennallisen rahoituksen riittävyyttä yksittäisen sote-maakunnan tehtävien hoitamiseen.

Johtokunnan näkemyksen mukaan toteutuneet kustannukset tulisi huomioida maakuntakohtaisesti, jotta turvataan pelastustoimen palvelujen riittävä rahoitus toteutuneisiin kustannuksiin perustuen. Sote-maakuntien rahoituksesta annetun lakiehdotuksen 3 §:n perustelujen mukaan pelastustoimen tehtävissä rahoituksen tasoa tarkistettaessa seuraavalle varainhoitovuodelle palvelutarpeen kasvua ei otettaisi huomioon etukäteen toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (lain 7 §). Johtokunta toteaa, että esitys ei tältä osin huomioi pelastustoimen palvelutarpeen paineita tulevana vuosina.

Pelastustoimen järjestämislain 10 §:ää koskevan esityksen mukaan sisäministeriö neuvottelee erikseen kunkin sote-maakunnan kanssa vuosittain sote-maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta ja myös valtiovarainministeriö osallistuu neuvotteluihin.

Johtokunta toteaa, että nämä neuvottelut ovat sote-maakunnan ainoa mahdollisuus tuoda esiin sote-maakunnan pelastustoimen rahoitukseen liittyviä puutteita. Koska sote-maakuntien pelastustoimen rahoitusta ei kuitenkaan arvioida etukäteen maakuntakohtaisesti, vaan valtakunnallisesti, ei neuvottelu- ja rahoitusmekanismi riittävällä tavalla huomioi kunkin sote-maakunnan alueellisia ja paikallisia tarpeita. Tämä on olennainen heikennys vallitsevaan tilaan.

Esityksen mukaan sote-maakunta voi saada lisärahoitusta perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämiseen. Jos olisi arvioitavissa, että

esille tuodut ongelmat eivät johdu siitä, että sote-maakunnan rahoituksen taso lähtökohtaisesti olisi liian alhainen, sote-maakunta tulisi ohjata toteuttamaan valtion ja sote-maakuntien ohjaus- ja neuvotteluprosessissa todettuja sote-maakunnissa toteutettavissa olevia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä.

Johtokunta toteaa, että viittaus perustuslain ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvaamiseen liittyviin lainkohtiin jättää olennaisella tavalla epäselväksi, mihin tarkoitukseen lisärahoitusta tosiasiassa olisi saatavilla pois lukien ennalta arvaamattomat poikkeuksellisia kustannuksia aiheuttavat yksittäiset onnettomuudet. Lisärahoitusmekanismilla ei esimerkiksi voida edistää nopean avunsaannin edellytyksiä huomioiden pelastushenkilöstön koulutukseen, saatavuuteen ja perehdytykseen sekä lisärahoituksen hakemiseen kuluva aika. Johtokunnan mukaan lisärahoituksen käyttötarkoitusta tulisi lain perusteluissa tarkentaa nykyistä paremmin.

Lakiehdotuksen mukaan sisäministeriö voi hylätä sote-maakunnan pelastustoimea koskevan investointisuunnitelman osan mm. jos siinä ei ole osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisältyville investoinneille; jos laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin sote-maakuntien välisenä yhteistyönä; tai jos tällainen investointi ei edistäisi pelastustoimen kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

Johtokunta huomauttaa, että esitys rajoittaa merkittävästi sote-maakunnan mahdollisuuksia taloutensa hallintaan erilaisia rahoitusmalleja ja toiminnan järjestämismalleja käyttäen. Lisäksi pelastustoimen investoinnit ovat pääosin pelastusajoneuvoja, joten tämä säännöskohta vaikuttaa hyvinkin yksityiskohtiin menevältä valtion ohjaukselta.

Pelastustoimen rahoituksen laskenta

Rahoituslain 21 §:n mukaan sote-maakunnan pelastustoimen laskennalliset kustannukset muodostuvat kertomalla asukaskohtainen pelastustoimen perushinta sote-maakunnan asukasmäärällä ja lisäämällä tuloon pelastustoimen asukastiheyden ja riskitekijöiden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. Asukasmäärään, asukastiheyteen ja riskitekijöihin perustuvien laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytettäisiin seuraavia painotuksia: Asukasmäärä 65 prosenttia, asukastiheys 5 prosenttia, riskitekijät 30 prosenttia.

Johtokunta toteaa, että asukasmäärään ja asukastiheyteen perustuvat tekijät ovat perusteltuja, mutta painoarvoiltaan sekä vaikuttavuudeltaan kaavamaisuudessaan arveluttavat. Pelastuslaitoksen osalta merkittävimmät kustannukset muodostuvat paloasemaverkosta ja henkilöstöstä. Vähenevän asukasmäärän alueella palvelutarpeet säilyvät paljon pidempään ja eräin osin muuttuvat haasteellisemmiksi väestön ikääntyessä, mikä ei kuitenkaan mahdollista vähenevän väestön suhteessa tapahtuvaa paloasemaverkon ja henkilöstömäärän kriittistä tarkastelua.

Johtokunta toteaa myös, että pelastustoimen rahoituksen riskitekijät ja rahoituksen painotukset ottavat melko heikosti huomioon eri pelastustoimen alueiden erilaisia toimintaympäristöjä sekä erityispiirteitä, joilla on merkittävä vaikutus palvelujen sisältöihin, palvelutarpeisiin ja siten myös paloasemaverkkoon.

Johtokunta esittää myös, että pelastustoimen palvelujen tuottamisen edellytysten varmistamiseksi ja palvelujen kehittämisen mahdollistamiseksi esityksen pelastustoimen kokonaisrahoitustarvetta koskevia laskelmia korjataan. Lisäksi pelastustoimen rahoitusasetuksessa esitetyt rahoitusperusteet tulee avata kokonaisuudessaan läpinäkyviksi. Rahoituslaskelmien perustana olevan kriteeristön vaikutuksia rahoitustasoon tulee tarkastella uudelleen sekä toteuttaa rahoituksen perusteisiin tarvittavat korjaustoimenpiteet.

Rahoituksen riittävyys

Esityksen mukaan pelastustoimessa pyritään pitkällä aikavälillä kustannusten säästöön mm. palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseen osaamisen kokoamisella, palveluverkon tiivistämisellä ja täsmällisemmällä työnjaolla. Kustannusnousun taittaminen tulisi toteuttaa niin, että palvelutaso ei alene.

Kustannusten nousun taittaminen kohdentuisi muun ohella henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun ja toteutukseen. Henkilöstörakennetta painotettaisiin nykyistä paremmin turvallisuuspalveluihin ja pelastustoimintaan sekä hallittaisiin luonnollisen poistuman aiheuttamaa henkilöstövoimavarojen muutosta esimerkiksi koulutusjärjestelmää sekä henkilökohtaisia urapolkuja kehittämällä. Valmiusjärjestelyjä optimoitaisiin niin, että otetaan huomioon vaihtelut riskeissä vuorokauden- ja vuodenajan mukaan. Sopimuspalokuntien nykyistä tarkoituksenmukaisempaa käyttöä edistettäisiin. Pelastustoimen operatiivinen johtaminen ja siihen liittyvät päivystys- ja varallaolojärjestelyt toteutettaisiin nykyistä kustannustehokkaammin.

Pelastustoimessa on ilman esitettyä muutostakin merkittäviä rahoitusvajeita. Erityisesti kasvupaineita on ICT-kustannuksista, lakisääteisen viranomaisten turvallisuusverkon (TUVE) käyttöönotosta, joistakin puutteista palvelutasossa, sekä useissa pelastuslaitoksissa käytössä olevan varallaolojärjestelmän muutoksista. Indeksitarkistukset eivät riitä kattamaan näitä korotuspaineita. Osa ICT-kustannusten noususta liittyy parantuvaan kyberturvallisuuteen, joten ICT-kehitys ei sellaisenaan kevennä kustannuksia toisaalla.

Johtokunta toteaa, että perustelut ovat ristiriidassa sote-maakunnan itsehallinnon kanssa. Työaikaan ja henkilöstöresurssiin liittyvät järjestelyt liittyvät työnantajan ja työntekijöiden välisiin palvelussuhteisiin sekä virka- ja työehtosopimuksiin. Valtion ohjauksella ei voida puuttua työnantajan toimivaltaan päättää palvelussuhdeasioista. Myöskään hallinnossa ei ole saavutettavissa kustannussäästöjä, koska uudet raskaat neuvottelu- ja raportointimenettelyt kuormittavat sitä. Etenkin ICT-kustannukset tulevat eri syistä, maakuntauudistuksesta riippumattakin, kasvamaan merkittävästi lähivuosina. Lisäksi valtion talousohjaukseen siirtyminen ja päällekkäiset talousohjauksen ja toiminnanohjauksen suunnittelu- ja kontrollimekanismit (pelastuslaitostaso, sote-maakuntataso, AVI, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö) tulevat huomattavasti kasvattamaan hallinnollisia talous- ja ohjaustoimintojen kustannuksia.

Johtokunta toteaa, että esityksessä ei riittävästi huomioida pelastustoimen palveluverkon ylläpitoon liittyviä alueellisia paineita, eikä huomioida sitä, että nykyisenkaltaiset taloudelliset varallaolojärjestelyt ovat muuttuneen lainsäädännön sekä oikeuskäytännön myötä poistumassa. Lisäksi kustannuksia kasvattavat tietojärjestelmien kehityksestä, tiedonhallinnasta ja asiantuntijatyön kasvuun liittyvät kustannuspaineet. Erityisesti Pohjois-Pohjanmaalla merkittäviä ja pysyviä

lisäkustannuksia tulee pelastustoimen henkilöstön palkkaharmonisoinnista sekä sopimuspalokuntien palokuntasopimusten yhtenäistämisestä. Lähtökohtaisesti lyhytvaikutteisia merkittäviä muutuskustannuksia tulee jokaisen maakunnan pelastustoimelle.

Johtokunta esittää, että maakunnan pelastustoimen toteutuneet kustannukset tulee huomioida maakuntakohtaisesti, jotta turvataan pelastustoimen palvelujen riittävä rahoitus toteutuneisiin kustannuksiin perustuen.

Muita huomioita

Pelastustoimen järjestämislain useissa pykälissä todetaan, että asiasta *"voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön tai valtioneuvoston asetuksella"*. Laissa sote-maakuntien rahoituksesta 9 § *"Tehtävämuutosten huomioon ottaminen"* esitetään, että valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon sote-maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Sote-maakunnan rahoitus riippuu jatkossa osittain myös siitä, onko tehtävämuutoksen perusteena säädös. Aiempaa merkittävästi keskitetympään pelastustoimen ohjauksen tulee myös olla tarkkaraajaista ja selkeästi asetuksin säädeltyä. Tämä korostuu erityisesti nykyisillä ohjetasolla olevilla dokumenteilla kuten Toimintavalmiusohje, jolla on tosiasiallista ja merkittävää vaikutusta toisaalta kustannuksiin ja toisaalta asiakkaan saamiin palveluihin.

Pelastuslaitoksen johtokunta esittää, että em. pykälissä määritelmät *"voidaan säätää"* korvataan sanalla *"säädetään"*

Lakiesityksessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannuttamisesta on 6 § säätämässä maakuntien nimistä tehden niistä virallisesti *"Sote-maakuntia"*. Muualla lakiesityksissä, lähinnä perusteluosissa (Laki pelastustoimen järjestämisestä) todetaan että *"Pelastustoimi ei kuitenkaan ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa myös sote-maakunnassa"*. Pelastustoimi on siis osa tulevaa monialaista, itsehallinnollista maakuntaa. Pelastustoimen, sen henkilökunnan ja sopimushenkilöstön identiteetin, sitoutuneisuuden ja motivaation kannalta tulevat itsehallinnollisten maakuntien sote-etuliitteiset nimet eivät edistä alueellisen ja paikallisen pelastustoimen etua. Kyseinen nimiesitys on hyvinkin keho pelastustoimen tulevaisuutta silmällä pitäen.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunta esittää uudelleen harkittavaksi tulevan uudistuksen itsehallinnollisten alueiden nimitys kuvaamaan paremmin niiden käynnistysvaiheen ja todennäköisesti myöhemmän evoluution myötä yhä laajenevaa monialaisuutta. Ennen laajempaa monialaisuutta voisi Pohjois-Pohjanmaan nimenä olla Pohjois-Pohjanmaan *"Sote-Pela"*, jopa ilman maakuntaliittoihin viittaavaa *"maakunta"*-termiä. Lisäksi johtokunta esittää, että säädöksissä tulisi varsinaisessa lakitekstissä huomioida pelastustoimen erillisyytensä ja rinnasteisuus, ei vain pelastustoimen järjestämislain perusteluosassa.



Lakiesityksessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon oltuaan 7 § säätämässä väliaikaisesta valmistelutoimielimestä. Säädösehdotuksen mukaan Sote-maakunnan alueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja alueen pelastustoimen, (osapuolet) on sovittava välittömästi tämän lain voimaantulua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja siitä, mikä viranomainen asettaa valmistelutoimielimen.

Useilla pelastustoimen alueilla tapahtuu muutoksia myös nykyisten hallintorajojen ylitse. Etenkin Pohjois-Pohjanmaa poikkeaa muun Suomen osalta merkittävästi siten, että täällä tulevan maakunnan pelastustoimi muodostetaan kahdesta nyt vielä erillisestä pelastuslaitoksesta. Vaikka vuosien saatossa on käytäntöjä yhtenäistetty, on näiden kahden pelastuslaitoksen (Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitos) sisäisessä hallintokulttuurissa, henkilöstöpolitiikassa ja laajemminkin organisaatiokulttuurissa merkittäviä eroavaisuuksia, johtuen monistakin eri syistä. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että jo säädöksissä mahdollistetaan kaikkien muutosten kohteena olevien organisaatioiden tasavertainen osallistuminen valmisteluun.

Johtokunta esittää, että ao. lain 7 § muotoilu korjataan seuraavanlaiseksi: Säädösehdotuksen mukaan Sote-maakunnan alueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja muutoksen kohteena olevien alueiden pelastustoimien, (osapuolet) on sovittava välittömästi tämän lain voimaantulua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja siitä, mikä viranomainen asettaa valmistelutoimielimen.

Lisätiedot

Lausunto on käsitelty Jokilaaksojen pelastuslaitoksen johtokunnan kokouksessa 11.9.2020 § 44.

Tästä lausunnosta antaa tarvittaessa lisätietoja johtokunnan puheenjohtaja Jarmo Vuolteenaho, jarmo.vuolteenaho@nivala.fi, 044 344 7400 tai pelastusjohtaja Jarmo Haapanen, jarmo.haapanen@jokipelastus.fi, 044 429 6001.

JOKILAAKSOJEN ALUEEN PELASTUSTOIMEN JOHTOKUNNAN PUOLESTA

Jarmo Haapanen
pelastusjohtaja