

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen asiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 241/2020 vp, sote- ja pelastustoimen uudistus

Jokilaaksojen pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Uudistuksen perustelut pelastustoimen osalta

Kansallisesti pelastustoimessa linjattiin vuosina 2009 – 2010 yhteistyössä sisäministeriön kanssa pelastustoimen strategiseksi tavoitteeksi, että pelastuslaitokset olisivat (mahdollisimman laajasti) ensihoitopalvelujen toimittajina yhteistyösopimuksilla sovittavalla tavalla ensihoidon järjestämisvastuussa (Terveystieteiden lae 1326/2010 § 39) olevien sairaanhoitopiirien kanssa. Tämä tavoite saavutettiin ensihoidon uudelleen organisoinnin yhteydessä kohtuullisen hyvin vuosina 2012 – 2013. Kaikkiaan 18 pelastuslaitosta 22:sta on ollut laajasti ensihoitopalvelujen toimittajana sen jälkeen, kun ensihoidon järjestämisvastuu siirtyi sairaanhoitopiireille.

Pelastuslaitosten siirtoa hyvinvointialueille on perusteltu mm. sillä, että jatkossakin pelastuslaitoksilla on mahdollisuus toimia vahvassa roolissa ensihoitopalvelujen toimittajina. Pelastustoimen yhteiseltä strategiselta tavoitteelta ja siten myös keskeiseltä pelastuslaitosten hyvinvointialueisiin siirtämisen perusteelta on kuitenkin putoamassa pohja pois, kun ainakin kahdessa sairaanhoitopiirissä ollaan siirtämässä ensihoidon palvelutuotantoa pelastuslaitoksista sairaanhoitopiiriin omaksi toiminnaksi jo ennen hyvinvointialueuudistuksen toteuttamista. Viitteitä saman suuntaisista suunnitelmista sekä kehityksestä on myös laajemmin eri puolilta Suomea. Näillä perusteilla on syytä olettaa, että hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä, eräänä vahvana perusteena pelastustoimen siirtämiseksi hyvinvointialueille, ensihoitopalvelun tuotanto tulee entistä laajemmin siirtymään pelastuslaitoksista terveystoimen omaksi toiminnaksi.

Hyvinvointialueuudistuksen tavoitteet pelastustoimen osalta

Pelastustoimen osalta uudistukselle asetetut tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta valtaosaltaan ne olisi saavutettavissa ilman näin

merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ja suuria muutuskustannuksia tuovaa hallinnollista uudistusta. Nykyistä kuntien yhteistoimintaan perustuvaa järjestelmää voitaisiin kehittää jo nykyainsäädännön nojalla, mikäli valtionhallinnossa otetaan käyttöön olemassa olevan pelastuslain mukaiset sisäministeriölle säädetyt tehtävät nykyistä tarkemmin ja sen lisäksi voitaisiin säädöspohjaisesti sisäministeriön ohjaus- sekä rahoitusroolia vahvistaa kansallisesti ja kansainvälisesti tarvittavien ICT-järjestelmien ja pelastustoiminnan varautumisen, kehittämisen ja johtamisen osalta.

Taloudellinen tehokkuushyöty, ns. suuruuden ekonomia, on jo käytetty nykyisessä 22 pelastuslaitoksen järjestelmässä vuoden 2004 jälkeen pelastuslaitosten kehittäessä yhteisesti ja sisäisesti toimintojaan sekä palvelutuotantoaan. Hyvinvointialueisiin siirtyminen ei pelastustoimen osalta lisää tehokkuutta eikä tuottavuutta tästä näkökulmasta ja säästöpotentiaalit on käytännössä jo käytetty.

Pelastustoimen rahoitus

Suunnitelmat ja laskelmat tulevien hyvinvointialueiden pelastuslaitosten rahoituksesta eivät vakuuta.

Laskelmien perustana olevat, kansallisista Tilastokeskuksen aineistoista saatavat pelastuslaitosten kustannustiedot eivät vastaa todellisuutta johtuen kuntien tavasta kirjata pelastustoimen menojaan eri tavoin. Lisäksi laskelmaperusteet eivät riittävästi huomioi niitä tulovirtoja, joita pelastuslaitoksilla tällä hetkellä on niiden pienentäessä kunnilta laskutettavia pelastuslaitosten kustannuksia. On myös tärkeää huomioida, että useat liikelaitostyyppisesti organisoidut pelastuslaitokset ovat, näköpiirissä olleista rakenteellisista muutossuunnitelmista tietoisena, omistajaohjaukseen perustuen purkaneet ja purkamassa liikelaitosten ylijäämiä taseestaan. Hyvin moni pelastuslaitos on nähtävissä olevien muutosten vuoksi minimoinut kaluston investoinnit muuttaen niitä vain käyttötaloudessa näkyviksi leasing-vuokraukseen perustuviksi menoiksi.

Periaatteet, joilla tulevaisuuden pelastustoimen kustannukset jyvitetäisiin hyvinvointialueille, ovat hyvinkin kiistanalaiset. Asukasluvun iso osuus ohjaa väestötappioalueilla olevia pelastuslaitoksia supistamaan palvelutuotantoaan ja -verkkoaan, palvelutasoaan sekä siten suorituskyykyään. Palvelutarpeet niillä alueilla eivät kuitenkaan välttämättä vähene vastaavalla tavalla. Lisäksi kustannus- ja palvelutasoa kuvaavana tekijänä euroa/asukas -mittari on hyvin mekaaninen, joka ei kuvaa pelastuslaitosten toimintaympäristöstä, palvelutarpeista ja niistä palvelutasolle sekä suorituskyykyille tulevista

vaatimuksista kuin korkeintaan alueella olevaa kiinteää asujaimistoa suhteessa kustannuksiin.

Rahoitusta arvioitaessa on huomioitava, että toimintavalmiusvaatimuksista johtuen laajoilla 3. riskiluokan taajama-alueilla on kuitenkin ylläpidettävä paloasemia ja toimivaa palokuntaverkkoa. 3.riskiluokan ruutuja ei kuitenkaan olla huomioimassa lainkaan rahoitusperusteissa, mikä vaikuttaa oleellisesti harva-alueiden pelastuslaitosten rahoitukseen.

Uudistuksen toteutumisesta riippumatta pelastuslaitoksiin kohdistuu merkittäviä kustannuspaineita, jotka realisoituvat lähivuosina juuri hyvinvointialueuudistuksen käynnistyessä ja sen alkuvuosina. Näitä ovat esimerkiksi kansallisista sekä alueellisista tarpeista johtuvat uusien ICT-järjestelmien kehittämisen ja käyttöönoton kulut, kansallisesti pelastustoiminnan varallaoloihin vaikuttava oikeuskäytännön kehitys, joka ohjaa siihen suuntaan, ettei sinänsä taloudellista varallaolojärjestelmää voida enää käyttää kiireellisen pelastustoiminnan palvelujen nopeuden ja varmuuden varmistamisessa. Vaihtoehdoksi jää vain aktiiviyöaika, mikä tarkoittaa merkittävää päätoimisen henkilökunnan lisäystarvetta useissa pelastuslaitoksissa. Öljysuojarahaston rahoituskäytäntöihin suhteessa pelastuslaitosten öljyntorjuntakyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen on nähtävissä merkittäviä uhkakuvia.

Oudolta vaikuttaa myös linjaus, jonka mukaan hyvinvointialueen ja sen pelastuslaitoksen saadessa valtion budjetin ulkopuolista rahoitusta hankkeisiin tai palvelujen tuottamiseen, sen katsotaan vähentävän valtiolta saatavaa suoraa rahoitusta. Tällainen järjestely ei kannusta hakemaan toimintaa palvelevia sekä tehostavia muita rahoituskanavia.

Kokonaisuutta arvioitaessa on huomioitava myös se, että sisäministeriön pelastusosaston organisaatiota on vahvistettava strategisen ohjauksen toteuttamiseksi ja tarvittaessa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa tapahtuvan kansallisesti koordinoitun johtamisen osaamisessa sekä teknisessä suoristuskyykyssä. Tämä tulee vaatimaan oman osuutensa tulevasta rahoituksesta ja sitä ei voida ulosmitata nykyisten pelastuslaitosten rahoituksesta.

Muutuskustannukset

Tulevan uudistuksen valmistelu ja toimeenpano aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia ja niissä tulee olemaan merkittäviä eroja eri hyvinvointialueiden välillä. Merkittävimmät muutuskustannukset on

odotettavissa Pohjois-Pohjanmaalla johtuen siitä, että alue on ainoa jossa kahdesta pelastuslaitoksesta ollaan luomassa yhtä uutta pelastuslaitosta.

Muutostkustannuksia aiheuttaa mm. toimintojen uudelleen organisointi, ICT-muutokset olemassa olevissa järjestelmissä, niiden yhteensovittamisessa, sekä erilaisten sopimusten siirrot. Osa muutostkustannuksista syntyy jo ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä esimerkiksi hallinnollisiin valmisteluihin liittyen. Kriittinen kysymys etenkin Pohjois-Pohjanmaalla tulee rahoituksen riittävyyden näkökulmasta olemaan päätoimisen henkilökunnan ja sopimuspalokuntalaisten palkkojen ja palokuntasopimusten mukaisten muiden korvausten harmonisointi.

On myös todennäköistä, että pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen vuokrakustannukset tulevat merkittävästi kasvamaan nykytasosta.

Tietävästi tarkkoja laskelmia kaikista muutostkustannuksista ei ole vielä tehty.

Pelastustoimen organisointi tulevaisuudessa

Pelastuslaitoksella tulee olla selkeästi itsenäinen, sosiaali- ja terveystoimeen rinnasteinen asema tulevan hyvinvointialueen organisaatiossa.

Itsenäisenä toimijana pelastuslaitos voi uskottavasti toimia valvovana viranomaisena sosiaali- ja terveystoimen ja myöhemmin hyvinvointialueille siirrettävien muiden toimintojen ja palvelujen suuntaan esim. riskienhallinnan, valvontatoiminnan, varautumisen ym. osalta, jossa pelastusviranomaisen on kyettävä riippumattomasti toimimaan vastuualueellaan. Lisäksi itsenäinen asema mahdollistaa pelastustoimen ja muiden turvallisuusviranomaisten ja kuntien saumattoman yhteistyön jatkumisen.

Kunnat ovat jatkossakin keskeisiä turvallisuuden toimijoita paikallisella kuntatasolla ja pelastuslaitos tuottaa palvelujaan käytännössä kaikissa alueensa kunnissa lähellä asiakasta, lähellä hätätilanteisiin liittyvää palvelutarvetta. Kunnat ovat pelastuslaitoksille välttämättömiä kumppaneita turvallisuuden, varautumisen ja valmiuden kysymyksissä. Mikäli pelastuslaitosten kuntayhteydet heikkenevät, on sillä kielteisiä seurauksia pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuteen ja kuntien varautumisen tukemiseen. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä tarvitaan esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelussa, kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa sekä kuntien vastuulla olevan, häiriöttömän ja kriittisen toiminnan

tilannekuvan tuottamisessa sekä välittämisessä. Kuntien kannalta niiden asukkaiden, yritysten ja muiden kunnassa olevien pelastuslaitosten palvelujen käyttäjien näkökulmasta on kunnille luotava kiinteä keskusteluyhteys ja vaikutuskanava pelastuslaitoksen palveluihin. Olisi erittäin tärkeää, että hyvinvointialueelle säädettäisiin velvollisuus kuulla alueensa kuntia pelastuslaitoksen palvelutasopäätöstä valmisteltaessa, kuten nykyjärjestelmässä on säädetty.

Pelastuslaitoksilla on merkittävä rooli alueillaan sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä palveluissa sekä niiden yhteensovittamisessa yhteistyössä alueensa kuntien ja muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Turvallisuuden ja varautumisen kehittämisen, sekä ylläpidon kannalta on erittäin tärkeää, että yhteistyötä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa kyetään jatkamaan uudistuksen jälkeenkin suoraviivaisesti viranomaisten kesken, ilman että se alkaa hyvinvointialueella ohjautua varsinaisen pelastusviranomaiskentän ulkopuolisen tahon kautta kiertäväksi.

Suunnitelmissa on kehittää pelastustoimen kansallista ohjausta ja johtamista vahvistamalla sisäministeriön roolia. Tämä tavoite edellyttää myös sitä, että hyvinvointialueilla pelastuslaitos on riittävän itsenäisessä asemassa toimiakseen tarvittaessa nopeastikin reagoiden kansalliseen tilannekuvaan ja kansallisiin tai alueellisiin tarpeisiin liittyvissä tehtävissä ja roolissaan. On huomattava, että suunniteltu ohjausmekanismi tuottaa myös uusia kustannuksia verrattuna nykyiseen järjestelmään.

Hyvinvointialueiden strateginen ohjaus

Suunniteltu hyvinvointialueiden ja siten myös pelastuslaitosten strategisen ohjauksen mekanismi ei tue käsitystä hyvinvointialueiden itsehallinnollisesta roolista. Monimutkainen, moniportainen ohjausmekanismi, raportointi valvovalle viranomaiselle sekä eri ministeriöille tulee kuormittamaan pelastuslaitoksia hallinnollisesti huomattavasti nykyistä enemmän. Tätä mekanismia on syytä arvioida kriittisesti, jotta se palvelee varsinaista palvelutuotantoa ja pelastustoimen suorituskykyä, eikä hallinnointia.

Sinänsä sisäministeriön roolin vahvistaminen kansallisesti pelastustoimen strategisessa ohjauksessa ja tietyissä tilanteissa myös johtamisessa on perusteltua. Myös kansallisesti eräiden keskitetyksi kehitettävien suorituskykyjen ohjaaminen ministeriön toimesta on perusteltua. Tällöin on tärkeää huolehtia siitä, että näihin tulee rahoitus suorana erillisrahoituksena toteutusvastuussa olevalle hyvinvointialueelle. Kansallisen tason strategisen ohjauksen on kuitenkin oltava tasapainossa ja synkronoitu huolellisesti

alueellisen ja paikallisen tason substanssiosaamiseen ja suorituskkytarpeisiin.

Aikataulu

Tämän hetkinen hyvinvointialueen valmistelun sekä käynnistämisen aikataulutusta vaikuttaa epärealistiselta. Mikäli lait astuvat voimaan heinäkuun 2021 alussa, jää etenkin Pohjois-Pohjanmaalla kahdesta pelastuslaitoksesta yhden uuden luomiseen valitettavan lyhyt aika. Pelastustoimen siirto nykyisestä järjestelmästä uuteen edellyttää erittäin huolellista, syvälle yksityiskohtiinkin paneutuvaa valmistelua, jotta muutos voidaan toteuttaa aikanaan "yhdessä yössä" siten, ettei palvelutuotantoon tule minkäänlaisia häiriöitä. Koko valmistelun ajan on samalla kuitenkin huolehdittava, että molemmissa pelastuslaitoksissa kyetään pitämään yllä ja kehittämään olemassa olevaa palvelutuotantoa ja suorituskkyä.

Hyvinvointialueiden käynnistäminen tulisi siirtää vähintään vuoden 2024 alkuun.

Muuta

Pykäläkohtaisesti ja muilta osin viittaamme pelastuslaitoksemme johtokunnan 11.9.2020 § 44 antamaan lausuntoon (VN/8871/2019).

JOKILAAKSOJEN PELASTUSLAITOS

Jarmo Haapanen, pelastusjohtaja

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.