

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: Hallituksen esitys (HE 241/2020) eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Etelä-Savon pelastuslaitoksen asiantuntijalausunto HE 241/2020

Etelä-Savon pelastuslaitoksen näkökulmasta katsottuna uudistus on kokonaisuudessaan kannatettava ja sen avulla on mahdollisuus kehittää ja parantaa pelastustoimen palvelutuotantoa. Pelastustoimen palveluiden järjestämisessä on viimekädessä kysymys perusoikeuksien toteutumisesta ja siitä, että sen avulla turvataan perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä säänneltyjen oikeushyvien eli oikeus elämään, omaisuuden suoja ja oikeus terveelliseen ympäristöön toteutuminen. Palveluiden tulee samankaltaisissa olosuhteissa olla yhdenmukaisia ja pelastustoimen palveluihin tarvittavien riittävien resurssien varmistaminen on luonnollisesti perusedellytys, että tässä tavoitteessa voidaan onnistua.¹

Etelä-Savon pelastuslaitos haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtiin hyvinvointialueuudistukseen liittyen:

Etelä-Savon pelastuslaitos on toiminut vuodesta 2004 alkaen nykyisen Etelä-Savon maakunnassa. Toimintaa on kehitetty siten, että palveluita voidaan tuottaa joustavasti ja henkilöstöä hyödynnetään mahdollisimman monipuolisesti koko maakunnan alueella. Hallituksen esityksen mukaisesti Etelä-Savon maakunta säilyy yhtenäisenä ja se on pelastustoimen palveluiden kannalta paras ratkaisu Etelä-Savossa. Itä-Savon alueen siirtyminen Pohjois-Savon maakuntaan tarkoittaisi käytännössä sitä, että pelastuslaitoksen käytettävissä olevat henkilöstö- ja muut resurssit pienenevät oleellisesti ja se puolestaan heikentää Etelä-Savon pelastuslaitoksen toimintamahdollisuuksia.

Etelä-Savon väestön ikärakenne on maan vanhimpia. Väestön ikääntymisen takia Etelä-Savon maakunnan palvelutarve on maan korkein, joka näkyy erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa mutta myös pelastustoimen palveluissa. Hyvinvointialueen/maakunnan pitkät etäisyydet ja vesistöistä aiheutuva maantieteellinen pirstaleisuus vaativat kattavan palveluverkon, jotta pelastustoimen palveluiden yhdenvertainen saatavuus voidaan turvata alueen asukkaille ja kausiväestölle.

Suomen maakunnista Etelä-Savon väkiluku vaihtelee eniten vuoden aikana, sillä kausiväestö on maakunnassa suuruudeltaan yli kaksinkertainen tilastoituun väkilukuun nähden. Vuonna 2016 maakunnan tilastoitu väkiluku oli noin 145 000 asukasta, kun vastaavasti kausiväestön suuruus oli arvioitu olevan kokonaisuudessaan 294 000 asukasta. Kausiväestön ja tilastoidu väkiluvun erotus on siis 149 000 asukasta. Etelä-Savon väkilukua voidaan arvioida myös kuukausittain keskiväkiluvulla, jossa kuukausien väliset erot talvi- ja kesäkuukausien välillä

¹ HE 241/2020 vp, s. 25, 381.



ovat suuret. Keskiväkiluku mittaa arvioita alueella jatkuvasti olevan väestön suuruudesta ja siten se poikkeaa kausiväestöstä, joka kuvaa arviota alueiden suurimmasta mahdollisesta väestömäärästä. Vuoden aikana väkiluvun vaihtelu on suurta, sillä esimerkiksi Etelä-Savossa on heinäkuussa keskimäärin 83 000 asukasta enemmän kuin virallisessa väestötilastossa. Voidaan ajatella, että maakuntaan "syntyy" siten heinäkuussa kaksi keskiuurta kaupunkia.²

Esitetty rahoituskriteeristö on sinänsä perusteltua, mutta vaarana on silloin se, että alueelliset ja paikalliset tarpeet palvelutuotannon kehittämisessä jäävät huomiotta. Esitys synnyttää merkittävän jännitteen alueellisen palvelutarpeen ja paikallisten riskien sekä valtion ohjauselementtien välille. Pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuden parantaminen ja yhteiskunnallisen hyödyn kasvattaminen perustuu riskien tunnistamiseen ja riskiperustein valittuihin toimenpiteisiin. Hyvinvointialueen pelastustoimen laskennalliseen kustannukseen vaikuttavat asukasluku 65%, riskikerroin 30 % ja asukastiheys 5 %. Etelä-Savon pelastustoimen näkökulmasta erityisen ongelmallinen on kustannusten voimakas sitominen alueen asukaslukuun. Vuoteen 2040 mennessä on arvioitu, että Etelä-Savossa väestöä on 28 093 eli 19,4 % vähemmän kuin v. 2018. Hyvinvointialueen rahoitus on yleiskatteellista ja viimekädessä hyvinvointialue päättää, miten se kohdistaa resurssit eri palveluille. Vaarana on kuitenkin se, että pelastustoimen on tulevaisuudessa sopeutettava voimakkaasti pelastustoimen palvelutasoa, koska menopaineita on myös sote-sektorilla. Kun huomioidaan alueen maantieteelliset erityispiirteet ja alueella oleva kausiväestöä kesämökkeineen, niin pelastustoimen rahoitusperusteita on edelleen kehitettävä siten, että pelastustoimen palvelut pystytään turvaamaan pienenevästä asukasmäärästä huolimatta.

Hyvinvointialueuudistus ei tuo pelastustoimeen kustannussäästöjä. Pelastustoimen kustannuksissa on sekä valtakunnallisesti että alueellisesti kustannusten nousupaineita, riippumatta siitä toteutuuko hallituksen esitys vai ei. Sisäministeriön arvio noin 81 miljoonan euron kustannuslisäyksistä seuraavan kymmenen vuoden aikana on realistinen. Etelä-Savon pelastuslaitoksen käsityksen mukaan, se kattaa vain alueellisen pelastustoimen järjestelyt. Esitys näyttää lisäävän merkittävästi valtion ohjausta ja on esitetty arvioita, että valtakunnallisen ohjauksen vahvistaminen edellyttäisi alustavasti arvioiden 10 henkilötyövuoden lisäystä SM:n pelastusosastolle.³ Etelä-Savon pelastuslaitoksen käsityksen mukaan uudistuksessa vaarana on se, että toimialaa katsotaan kokonaisuutena ja se puolestaan pienentää entisestään erityisesti taantuvien alueiden rahoitusta.

Etelä-Savon pelastuslaitoksen käsityksen mukaan esityksessä kuvatut tavoitteet olisivat saavutettavissa nykyjärjestelmän puitteissa ja kummeksuu väitettä, että valtion ohjaus sellaisenaan tuottaa tavoitteiden mukaisen pelastustoimen kehityksen. Hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuuden osa-alueella on päällekkäisyyttä sisäministeriön ja aluehallintovirastojen tehtävien välillä. Aluehallintovirastojen työn määrittäminen osaksi

² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12, s. 114-115. Sisä-Suomen kaikki saaristokunnat: Enonkoski, Puumala ja Sulkava sijaitsevat Etelä-Savossa. Saaristo-osakunnista kolme on Etelä-Savossa: Hirvensalmi, Savonlinna ja Mikkeli. Vapaa-ajan asuntoja on yli 49 000, joista ulkomaakuntalaisten omistuksessa on noin 27 000 kpl. Runtas vapaa-ajan asutus vaikuttaa huomattavasti maakunnan väestömäärään varsinkin vilkkaina loma-aikoina.

³ HE 241/2020 vp, s. 351.



sisäistä valmistelua siten, että aluehallintovirastojen vuosittainen asiantuntija-arvio toimii osana sisäministeriön valtakunnallista selvitystä, on perustellumpaa kuin aluehallintovirastojen asiantuntija-arvion määrittäminen erilliseksi tehtäväksi. Lisäksi aluehallintovirastojen tehtäväksi on annettu palvelutasopäätöksen hyväksymismenettely ja palvelutason valvonnan tehtävä, vaikka sisäministeriölle esitetään useita elementtejä toiminnan suunnittelun ja toteutuksen ohjaukseen. Valtion tarvitessa ohjaustoimintaan lisäresurseja, olisi perusteltua hyödyntää aluehallintovirastojen asiantuntemusta osana sisäministeriön sisäistä valmistelua ja säätää laillisuusvalvonta aluehallintovirastojen päätehtäväksi pelastustoimen osa-alueella. Esitetystä muodosta sisäministeriön ja aluehallintoviraston tehtävät ovat osittain päällekkäisiä ja pahimmillaan johtaa sekavaan lopputulokseen.

Lisäksi rahoituksessa tulee huomioida myös muun pakottavan lainsäädännön aiheuttamat kustannukset, jotka eivät vielä näy pelastustoimen menoissa. Tällaisia ovat mm. varallaoloon liittyvät tuomioistuimien antamat tuomiot ja niiden perusteella varallaolon korvaamisen jälkikäteen sekä korvaavien järjestelmien aiheuttamat kustannukset. Pelastustoimessa on perinteisesti varmistettu pelastustoimen palvelutuotantoa varallaolon avulla ja nyt täsmentyneen oikeuskäytännön perusteella on tullut selväksi se, että varallaoloa ei voi enää käyttää kiireellisen pelastustoiminnan varmistamisessa. Palvelujärjestelmää on kehitettävä ja tämä aiheuttaa kustannuksia.

Valmiuslaissa on säädetty varautumisvelvollisuudesta. Lain perusteella valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Perustettavan hyvinvointialueen roolia oman toiminta-alueensa varautumisen koordinaation järjestämisessä olisi mahdollisuus kehittää kattamaan laajasti koko yhteiskunnan varautumista. Lakiehdotusta olisi tältä osin täydennettävä ja selvennettävä. Nyt lakiluonnoksissa on keskitytty lähinnä toimialan oman varautumisen tai yhteistyöalueen varautumisen koordinaatioon ja järjestelyihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen perusteella on tarkoitus perustaa valmiuskeskuksia, joiden tarkoitus on muodostaa yhteistyöalueensa tilannekuvaa ja jakaa sitä valtakunnallisen tilannekuvan muodostamiseksi ja yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden käyttöön. Hyvinvointialueen varautumisen yhteensovittaminen ja koordinaatio soveltuvat pelastuslaitoksen tehtäväksi. Tätä perustelevat pelastustoimen vahvat perinteet varautumisen yhteensovittamisessa sekä kuntien varautumisen tukemisessa. Lisäksi tätä roolia perustelee pelastustoimen asema maakunnallisena turvallisuusviranomaisena, jonka suorituskyky on suunniteltu ja mitoitettu kaikkiin turvallisuustilanteisiin päivittäisistä tehtävistä poikkeusoloihin asti.

Pelastustoimen ja ensihoidon tiiviin synergiaedun turvaaminen on erittäin kannatettava asia. Pelastustoimen ja ensihoidon synergiaedut syntyvät esimerkiksi yhteisestä henkilöstöressurssista ja kalustosta, yhteisillä pelastusasemilla toimimisesta, samojen



tukipalvelujen käyttämisestä sekä yhteisistä viesti- ja hälytysjärjestelmistä. Lisäksi ensihoidon ja pelastustoimen moniammatilliset yksiköt (hybridiyksiköt) ovat kustannustehokas tapa tuottaa ensihoidon ja pelastustoimen palveluja erillisiin järjestelmiin verrattuna. Pelastustoimen ja ensihoidon tiiviillä yhteistyöllä on perustyön lisäksi mahdollista tukea kotiin vietäviä päivystyksellisiä palveluja ja kotona selviytymistä sekä ehkäistä kotiympäristön onnettomuuksia. Asiakaskeskeinen palveluintegraatio ja asiakkaan tarpeiden arvioiminen kokonaisuutena tuo toimintaan kustannustehokkuutta sekä vähentää korjaavien palveluiden tarvetta. Hyvinvointialueita tulee kannustaa käyttämään näitä mahdollisuuksia.

Seppo Lokka
pelastusjohtaja