

Oulu-Koillismaan alueen pelastustoimen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 241/2020 vp, sote- ja pelastustoimen uudistus

Oulu-Koillismaan alueen pelastustoimi kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto otsikon mukaiseen asiaan. Lausuntona toteamme seuraavaa:

Yleistä uudistuksesta

Meneillään olevasta sosiaali- ja terveystointa ja pelastustointa koskevasta muutoksesta voidaan todeta sen olevan pelastustoimen osalta tarkoituksenmukainen. Tosin hallituksen esitys ei sinällään tuo mitään merkittävää uutta pelastustoimen palveluiden kehittämiseen verrattuna pelastustoimen nykyiseen järjestämiseen. Pelastustoimi järjestettiin kuntia suurempiin kokonaisuuksiin jo vuonna 2004 tehdyssä pelastustoimen alueellistamisessa. Silloin muodostetut 22 pelastustoimen aluetta vastaavat nyt muodostettavia hyvinvointialueita, poikkeuksena Pohjois-Pohjanmaan, Vantaan ja Keravan sekä Keski-Uudenmaan hyvinvointialueet. Tässä on merkittävä ero sosiaali- ja terveystoimeen nähden: suuremmista alueellisista kokonaisuuksista saatava kustannushyöty on pelastustoimessa ulosmitattu 16 vuoden aikana. Sen sijaan uudistuksen valmistelu ja toimeenpano aiheuttavat merkittäviä kustannuksia. Esitys kuitenkin mahdollistaa nykyistä paremmin sen, että yksittäinen pelastuslaitos voi ottaa vastuun laajemmasta kokonaisuudesta yhteistoiminta-alueellaan. Esitetty viiden yhteistoiminta-alueen rakenne on kannatettava.

Pelastustointa koskevat lainkohdat ja erityisesti pelastustoimen järjestämislaki on uudistuksen tavoitteisiin nähden kirjoitettu liian yleisellä tasolla. Pelastustoimen kannalta muutoksessa keskeisiä asioita on jätetty joko hyvinvointialueiden päätöksenteon varaan tai odottamaan myöhempää täsmentävää lainsäädäntöä.

Pelastustoimen kustannukset ja rahoitus

Uudistus ei tuo pelastustoimeen kustannussäästöjä. Pelastustoimen kustannuksissa on sekä valtakunnallisesti että alueellisesti kustannusten nousupaineita, riippumatta siitä toteutuuko hallituksen esitys vai ei.

Pelastustoimen järjestämislain perusteluissa todetaan, että ”pelastustoimen lähipalvelut on tarkoitus säilyttää pääsääntöisesti nykyisen kaltaisina ja vähintään nykyisen tasoisina”. Lähivuosina on nähtävissä sellaisia sisäisiä ja ulkoisia muutoksia, jotka nykytason säilyttämiseksi edellyttävät huomattavaa lisäpanostusta pelastustoimeen, hallintomallista riippumatta. Sisäministeriön arvio yhteensä noin 81 miljoonan euron kustannuslisäyksistä seuraavan kymmenen vuoden aikana on realistinen. Arvio perustuu pelastuslaitosten omiin arvioihin tulevista kustannuspaineista, ja se kattaa vain

paikallisen ja alueellisen pelastustoimen järjestelyt. Hallituksen esityksen mukaisesti pelastustoimen menot ovat tänä päivänä noin 458 miljoonaa euroa. Tähän lisäksi tuleva noin 81 miljoonaa euroa pitää siis kattaa tulevina vuosina kuntien varoin (nykyjärjestelmä), tai kattaa hyvinvointialueen rahoituksella, jos muutos toteutuu. Luvut eivät pidä sisällään tehtäviä, joista valtion tulisi vastata jo nyt (sisäministeriön pelastusosasto, Pelastusopisto ja aluehallintovirastojen pelastuksen ja varautumisen vastualueet). Kustannuksia nostavat muutokset liittyvät ICT-muutoksiin, toimintavalmiusaika vaatimusten puutteiden korjaamiseen, työaikajärjestelmien muutoksiin, varallaolojärjestelmän korvaaviin järjestelyihin, paloasemarakennusten korjausvelkaan ja jo edellisen hallituskauden uudistuksen valmistelun aikana kertyneeseen investointivelkaan. Kriittinen kysymys rahoituksen riittävyyden näkökulmasta on palkkojen harmonisointi. Lisäksi hyvinvointialueen eli uuden hallintorakenteen rakentaminen aiheuttaa määräaikaista kustannuksia.

Esitetyt hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymisperusteet ja palvelutarpeiden määrittely eivät tällä hetkellä ota huomioon kaikkia hyvinvointialueen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Pelastustoimen rahoitukseen sisältyviä riskitekijöitä tulisi edelleen kehittää, jotta voitaisiin varmistaa, että ne mahdollisimman luotettavasti kuvaavat riskiperusteisesta varautumisesta aiheutuvia kustannuksia ja niihin liittyviä alueiden välisiä eroja. Esitetyn rahoitusmallin kokonaisvaikutuksia tulisi arvioida vielä tarkemmin uudistukselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, ja varmistaa eivät palvelut rahoitusjärjestelmän vuoksi vaarannu.

Pelastustoimen asema osana hyvinvointialuetta

Hankkeen uutisointi antaa kuvan siitä, että kyseessä olisi vain sosiaali- ja terveystoimen uudistus. Kyseessä on kuitenkin kahta eri toimialaa koskeva uudistus. Pelastustoimi on sosiaali- ja terveystoimesta erillinen, rinnasteinen toimiala. Valtioneuvostotasolla näiden toimialojen ohjaus kuuluu kahden eri ministeriön (STM ja SM) toimialaan. Muodostettavat hyvinvointialueet ovat jo alkuvaiheesta lähtien monialaisia. Pelastustoimen järjestämislain esiselvityksessä asia on kuvattu seuraavasti: ”Pelastustoimi ei kuitenkaan ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se olisi oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa myös hyvinvointialueella” HE 241/2020 vp, s. 443). Erillisyys ja rinnasteisuus tulisi näkyä pelastustoimen järjestämislain lisäksi ainakin myös maakunnan järjestämislaissa tai sen perusteluissa siten, että se ohjaisi hyvinvointialueiden valmistelua tämän perusajatuksen mukaisesti.

Pelastustoimen asema ensihoidon palveluntuottajana

Pelastustoimi tuottaa nykyisin valtaosan sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevista kiireellisistä ensihoitopalveluista, millä saavutetaan merkittäviä synergiaetuja. Vastaavat

pelastustoimen ja ensihoidon synergiaedut ovat saavutettavissa, vaikka pelastustoimi ei olisikaan ensihoidon palveluntuottaja hyvinvointialueella silloin kun ensihoitopalvelun tuottaisi omana toimintana alueen sosiaali- ja terveystoimi. Saman hyvinvointialueen tuottamassa pelastustoimessa ja ensihoitopalvelussa voidaan käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä suuronnettomuus- ja poikkeusolojen valmiutta. Ensihoitopalvelun sijoittuminen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimeen ei ole este sopimuspalokuntien käyttämiselle ensivastetoiminnassa.

Esityksen mukaan harkinta ensihoitopalvelujen tuottajasta on hyvinvointialueella, vastaavasti kuten harkinta on tällä hetkellä sairaanhoitopiirillä. Ensihoidon tuottaminen pelastuslaitoksen toimesta on jatkossakin mahdollista, mutta esitys tulee todennäköisesti tuottamaan valtakunnallisesti hajanaisen järjestelmän.

Pelastuslaitosten tuki kunnille

Pelastuslaitoksella on vahvat yhteistyösuhteet kuntiin rakenteellisessa palonehkäisyyssä, rakennusvalvonnassa, kuntien varautumisen tukemisessa ja kaavavalmistelussa. Pelastuslain kokonaisuudistus on valmisteilla, ja sen sisältö tulee liittymään nyt valmisteilla olevaan hallintouudistukseen. Molemmissa uudistuksissa tulisi huolehtia siitä, että lainsäädännöllisesti tai hallinnollisesti ei aseteta esteitä pelastuslaitoksien yhteistyölle kuntien kanssa. Mikäli pelastustoimen kuntayhteydet heikkenevät, on sillä kielteisiä seurauksia pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuteen.

Rakenteellisen palonehkäisyn yhteistyössä kunnan rakennusvalvonnan kanssa on pelastustoimella vahva synergiaetu. Kuntien rakennusvalvonnat saavat pelastuslaitokselta asiantuntija-apua. Samalla pelastuslaitos pääsee jo suunnitteluvaiheessa vaikuttamaan asukkaiden turvallisuuteen. Se ei olisi mahdollista pelkästään pelastustoimen omien toimivaltuuksien puitteissa, koska esimerkiksi rakennusluvista päättävät kuntien rakennusvalvonnat.

Pelastustoimen tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pelastustoimen kansallisessa rakenteessa on valmistelutyön yhteydessä selkeästi nähty tarve muodostaa rakenne, joka on yhtä hyvinvointialuetta laajempi. Tällä hetkellä pelastustoimella ei ole myöskään selkeää laajoihin yhteiskuntaa koskeviin häiriö- ja poikkeustilanteisiin hyvin sopivaa kansallista toimintarakennetta. Pelastustoimen järjestämislaissa on mainittu mahdollisuudesta koota tiettyjä toimintoja yhtä aluetta laajempiin kokonaisuuksiin, mutta kyseisessä lainkohdassa tulisi selkeästi säätää pelastustoimen yhteistyöalueista ja määrittellä ne. Ilman selkeää yhteistyöalueen lainsäädäntöä on vaarana, että alueellisesta rakenteesta tulee sirpaleinen ja siitä syystä epätarkoituksenmukainen.

Hyvinvointialueen ja myös yhteistoiminta-alueen varautumisen koordinointi sopii erityisen hyvin pelastuslaitoksen tehtäväksi. Tämä tulisi myös määritellä lainsäädännössä. Samoin tulisi vahvistaa, että jokaisella viidellä yhteistoiminta-alueella on ympärivuorokautinen laajemman kyvykkyyden tilanne-/johtokeskus.

Uudistuksen aikataulu

Mikäli lait tulevat voimaan kesällä 2021, valmistelu-aika jää liian lyhyeksi hyvinvointialueen käynnistymiseksi 1.1.2023. Vuosi lisää varmistaisi uudistuksen toteutumisen ja onnistumisen ja vähentäisi järjestämis- ja tuotantovastuun siirtymisen riskiä. Hyvinvointialueen tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää poikkeuksellisen huolellista valmistelua. Uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen merkittävä määrä epävarmuustekijöitä sekä riskejä. Taloudellisten vaikutusten ohella koronapandemia on jo aiheuttanut kunnille suuria haasteita ja johtanut kuntien, sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten palvelu- ja hallintojärjestelmien merkittävään kuormitukseen, mikä jatkunee ja syö voimavaroja sote-uudistuksen toimenpanoon.

Pohjois-Pohjanmaalla osana uudistusta tapahtuu kahden pelastuslaitoksen (Oulu-Koillismaa, Jokilaaksot) yhdistyminen. Yhdistämiseen liittyviä rakenteellisia toimenpiteitä päästään valmistelevaan vasta kun lainsäädäntö tulee voimaan eli 1.7.2021. Puolitoista vuotta on riittämätön aika kahden pelastuslaitoksen toimintojen yhdistämiseen. Lisäksi pelastustoimen järjestämislain mukaisen ohjaus- ja valvontajärjestelmän rakentaminen vaatii aikaa.

Tarkemmat ja yksityiskohtaiset kommentit mm. lakipykäliin olemme antaneet jo aikaisemmassa lausunnossamme (VN/8871/2019).

Petteri Helisten
Pelastusjohtaja
Oulu-Koillismaan pelastuslaitos