Ohjaus- ja ennakointiosasto

23.9.2020

trv@eduskunta.fi

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan pyyntö 16.9.2020

HAK; Hätäkeskuslaitoksen lausunto hätäkeskustoiminnan uudistamisesta

Viitekohdassa mainittuun pyyntöön ja pyynnössä esitettyihin kysymyskokonaisuuksiin Hätäkeskuslaitos esittää lausuntonaan seuraavaa.

Mitkä ovat olleet valtion ylläpitämän hätäkeskustoiminnan perustamisen ja myöhempien uudistusten (2001-2005 ja 2011-2014) päätavoitteet? Miten tavoitteiden toteuttamisessa on onnistuttu ja mitkä ovat olleet kipupisteet?

Suomessa siirryttiin valtion ylläpitämään hätäkeskustoimintaan vuonna 2001, jolloin perustettiin Hätäkeskuslaitos. Aiemmin erillään toimineet pelastustoimen kunnalliset hätäkeskukset ja poliisitoimen hälytyskeskukset yhdistettiin valtion ylläpitämiksi hätäkeskuksiksi. Nähtiin, että on taloudellista ja tarkoituksenmukaista toteuttaa viranomaisten yhteiset hätäkeskukset.

Rakenneuudistuksen (2011-2014) keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin Hätäkeskuslaitoksen toimintamallien ja johtamisen yhdenmukaistaminen valtakunnallisesti. Samalla tavoitteeksi määriteltiin hätäkeskusten verkottaminen uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönoton myötä. Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksen (2011-2014) konkreettisiksi tavoitteiksi määriteltiin mm.

- yhdenmukaistaa ja tehostaa hätäkeskustoimintaa,
- turvata tasapuoliset ja laadukkaat hätäkeskuspalvelut väestölle ja hätäkeskuspalveluja käyttäville viranomaisille koko maassa,
- turvata mahdollisimman nopea avunsaanti koko auttamisen ketjun toimintaa parantamalla.

Kokonaisuutena arvioiden toteutetussa hätäkeskusuudistuksessa on onnistuttu parantamaan hätäkeskustoiminnan tasoa (*Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen, SM:n asettaman arviointiryhmän loppuraportti 24.5.2013*). Hätäkeskusuudistus on edesauttanut koko viranomaisketjun eli pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen toimintatapojen kehittämistä ja toimintamallien valtakunnallista yhdenmukaistamista. Hätäkeskuspalveluiden tulokset ja taso ovat parantuneet muutosta edeltäneeseen aikaan nähden.

Koko historian ajan Hätäkeskuslaitos on kamppaillut ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden kanssa. Valtioneuvoston selonteon *(SM julkaisu 54/2007)* yhteenvedossa todetaan, että Hätäkeskustoiminnan keskeiset ongelmat liittyvät erityisesti henkilöstön riittävyyteen ja sen saatavuuteen sekä muun muassa määrärahojen alimitoitettuun tasoon. Toteutettu rakenneuudistus ei ole poistanut tätä epäkohtaa, koska Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä on vähentynyt, mutta samaan aikaan hätäilmoitusten määrä on lisääntynyt. Palvelutaso on pystytty pitämään kohtuullisena, mutta henkilöstön kuormitus on kasvanut huolestuttavan suureksi, joka näkyy mm. sairauspoissaolojen suurena määränä sekä työtyytyväisyyden laskuna.

Mitkä ovat olleet uudistusten valtiontaloudelliset vaikutukset? Miten hätäkeskustoiminnan kustannukset ovat viime vuosina kehittyneet ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kehitykseen?

Merkittävin hätäkeskustoiminnan kustannusten nousu on ollut vuoden 2018-2019 välillä. Hätäkeskustoiminnasta aiheutuvat kustannukset euroa/asukas nousi 9,9 eurosta 11 euroon eli 11 %. Hätäkeskuslaitoksen kustannukset vastattua hätäilmoitusta kohden nousivat vastaavasti 14,4 eurosta 18 euroon. Nousua oli edeltävään vuoteen 25 %.

Hätäkeskustoiminnan taloudellisuus	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Hätäkeskustoiminnasta aiheutuvat kustannukset, euroa/asukas	8,7	9,0	9,9	11,0
Kustannukset, euroa/vastattu hätäilmoitus	12,9	13,4	14,4	18,0

**taloudellisuutta on arvioitu siten, että on jaettu Hätäkeskuslaitoksen tilinpäätöksen kustannustiedot viimeisimmällä virallisella väestömäärällä ja vastatuilla hätäilmoitusmäärillä. Tunnusluvut lasketaan arvonlisäverottomista menoista pl. investoinnit ml. poistot. Väestömäärä tieto tilastokeskuksen tiedoista.*

Kustannusten nousun syitä ovat uuden hätäkeskustietojärjestelmän (ERICA) käyttöönotosta aiheutuneet palvelu- ja käyttömaksut (näkyvissä erityisesti vuosien 2018-2019 aikana), poistot, vanhan hätäkeskustietojärjestelmän (ELS) ylläpito varajärjestelmänä sekä operaattorikustannusten nousu. Lisäksi TUVE-verkon käyttöönotto ja kasvaneet tietoturvavaatimukset sekä aiempaa merkittävästi suuremmat käyttäjämäärät ovat nostaneet kustannuksia.

Hätäkeskuslaitoksen ICT- kulut ovat kasvaneet huomattavasti uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönoton myötä. Vuonna 2019 ICT- kulut olivat 27% Hätäkeskuslaitoksen toiminnan kuluista. Vuonna 2016 tämä suhde oli vastaavasti 15%. ICT- kulujen merkittävyyden Hätäkeskuslaitoksen toiminnassa selkeyttää suhde muihin laitoksen kuluihin; henkilöstökulujen vähentämisen jälkeen ICT- palveluiden ostot olivat vuonna 2019 68% Hätäkeskuslaitoksen toiminnan kuluista.

Tulevaisuudessa kustannusten nousua aiheuttavat todennäköisimmin yleinen hintatason nousu, hätäkeskustietojärjestelmän kehittämistarpeet sekä järjestelmän toimitussopimuksen palvelumaksujen hinnankorotukset.

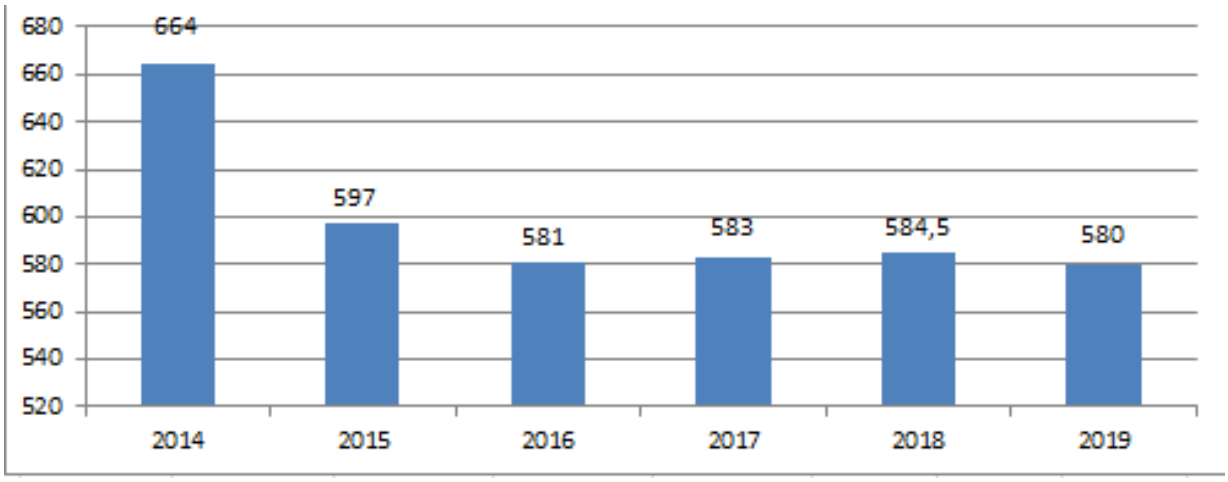
Suomalainen hätäkeskustoiminnan malli, jossa yksi organisaatio (Hätäkeskuslaitos) vastaanottaa yhden ja ainoan hätänumeron kautta kaikkien toimialojen hätäilmoitukset, tekee riskinarvion sekä hälyttää kaikki yksiköt samalla tietojärjestelmällä, on kansainvälisesti ainutlaatuinen. Julkisen talouden näkökulmasta kansainvälisessä vertailussa suomalainen hätäkeskustoiminnan malli on kustannustehokas tapa toteuttaa hätäkeskuspalvelut.

Minkälaisia henkilöstövaikutuksia uudistuksilla on ollut? Kuinka hyvin henkilöstö on huomioitu uudistuksissa? Mitkä ovat kipupisteet? Minkälainen ongelma on pätevien päivystäjien riittävyys? Mistä ongelma johtuu ja mitä siitä on seurannut? Miten sairauspoissaolot ja työtyytyväisyys ovat viime vuosina kehittyneet ja mitkä ovat kehitykseen vaikuttaneet tekijät?

Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistus 15 hätäkeskuksesta 6 hätäkeskukseen toteutettiin 2011-2014. Vuoden 2010 lopussa Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä oli 828 ja vuoden 2014 lopussa 647. Kaikille vakituisen viran haltijoille tarjottiin tehtäviä uudessa toimipaikassa ja vastaavasti määräaikaisessa virkasuhteessa oleville määräajan loppuun asti. Henkilöstö, joka ei suostunut muuttamaan uudelle hätäkeskuspaikkakunnalle, jouduttiin irtisanomaan. Rakenneuudistuksen seurauksena Hätäkeskuslaitos joutui irtisanomaan 100 henkilöä.

Vuosien 2011-2014 rakenneuudistuksessa toteutettiin kattavat henkilöstöä koskevat tukitoimet. Henkilöstöpoliittisia toimintaperiaatteita laadittaessa lähtökohtana olivat valtioneuvoston 23.3.2006 ja 26.1.2012 tekemät periaatepäätökset valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa, voimassa olevat säädökset sekä virka- ja työehtosopimukset. Muutoksen kohteena oleva henkilöstö oli oikeutettu kaikkiin virkaehtosopimuksen mukaisiin muutostukiin, joista keskeisimpiä olivat; muuttokustannusten korvaus, muuttoraha sekä tutustumismatkat uudelle hätäkeskuspaikkakunnalle.

Kuva. Toteutunut HTV-määrä vuosina 2014-2019. Ennen rakenneuudistusta vuonna 2010, toteutunut henkilötyövuosimäärä oli 759.



Vuosien 2015-2019 aikana Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä on laskenut alle 600 htv:n. Tämän hetkisillä tutkintokoulutusmäärillä ei kyetä ylläpitämään edes nykyistä henkilöstömäärää, koulutetun henkilöstön määrä ei vastaa työnantajan tarpeita. Sisäministeriö sekä Eduskunnan hallintovaliokunta ovat viime vuosina ottaneet kantaa Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärän vähimmäistasosta. Sisäministeriö on määrittänyt viraston minimihenkilöstömääräksi 630. Vähimmäismäärää arvioitaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota päivystyshenkilöstön vähimmäismäärään, jonka tulisi Hätäkeskuslaitoksen arvion mukaan olla 550.

Koulutetun päivystyshenkilöstön vajausta täytettiin aiemmin poliisitaustaisella henkilöstöllä. Poliisin tutkintouudistus ja omat henkilöstötarpeet ovat vähentäneet poliisitaustaisen henkilöstön hakeutumisen hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin. Lisäksi koulutuksen järjestämispaikka näyttää vaikuttavan melko vahvasti siihen, että osaan hätäkeskuksista ei löydy halukkaita työntekijöitä. Hätäkeskuslaitos on tehnyt aktiivisesti aloitteita mm. alueellisten hätäkeskuspäivystäjäkurssien järjestämisestä.

Operatiivisen henkilöstön vajaus ja varsinkin sen epätasainen jakautuminen hätäkeskusten välillä sekä monet viime vuosina toteutetut toiminnalliset muutokset ovat kuormittaneet henkilöstöä. Henkilöstön kuormitus heijastuu korkeina sairauspoissaoloina. Vuosina 2014-2019 operatiivisen henkilöstön sairauspoissaolot ovat vaihdelleet välillä 17,9 - 20,4 päivää/htv/vuosi.

Henkilöstön työtyytyväisyyttä mitataan VMBaro -työtyytyväisyyskyselyllä. Vuosina 2014-2019 kyselyn tulosten keskiarvo on vaihdellut välillä 3,16 - 3,26 (asteikko 1-5).

Miten arvioisitte uuden ERICA-järjestelmän toimivuutta ja ongelmakohtia? Mistä ongelmat ovat johtuneet ja mitä niistä on seurannut? Miten ERICA:n ongelmat vaikuttavat hätäkeskuslaitoksen sekä ensihoidon, poliisin ja pelastusviranomaisten resurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön?

ERICA järjestelmän toimitus on vielä kesken ja kaikkia toimitussopimukseen kuuluvia ominaisuuksia ei ole vielä käytössä. ERICAn versio 2.0 otettiin käyttöön 15.9.2020, joka oli toimitussopimuksen toinen versio. Kolmas ja viimeinen versio saadaan keväällä 2021. Vasta tämän jälkeen voimme arvioida toimivuutta kokonaisuutena.

Huolimatta toimituksen keskeneräisyydestä ERICA –järjestelmä toimii hyvin. Järjestelmän avulla on pystytty kehittämään niitä hätäkeskusten ja viranomaisten toiminnallisia asioita, joita alun perin järjestelmää suunniteltaessa on tavoiteltu. Keskeisiä parannuksia ovat hätäkeskusten verkottuminen keskenään ikään kuin yhdeksi valtakunnalliseksi hätäkeskukseksi, joka toimii hajautetusti kuudessa toimipisteessä. Tällä tavoin kansalaisten nopea avunsaanti voidaan taata myös ruuhkatilanteissa.

Toinen keskeinen asia on ollut se, että ERICAa käyttävät viranomaistahot (poliisi, pelastus, sosiaali- ja terveystoimi sekä rajavartiolaitos) voivat itse syöttää ja hallinnoida omia resurssejaan sekä hätäkeskustoiminnalle antamiaan ohjeistuksia ja vastesuunnitelmia. ERICA on jo käytössä poliisin johto- ja tilannekeskuksissa ja se tulee käyttöön pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen johto- ja tilannekeskuksiin, joka tulee osaltaan parantamaan viranomaisten ja hätäkeskusten yhteistä tilannekuvaa resurssien ja meneillään olevien tapahtumien suhteen.

ERICA -järjestelmä on sisäisen turvallisuuden toimijoiden tehokkaan toiminnan kannalta keskeinen ja erittäin kriittinen järjestelmä. ERICA- järjestelmän varautumisjärjestelyt ovat vielä osin keskeneräisiä ja järjestelmän saatavuuden ja luotettavuuden suhteen on tehtävä kehitystöitä itse ERICA-järjestelmässä kuin myös turvallisuusverkossa, jonka varassa ERICAn tietoliikenneyhteydet pitkälti ovat.

Uuden järjestelmän käyttöönotto on edellyttänyt sekä hätäkeskuspäivystäjiltä ja Hätäkeskuslaitoksen muilta käyttäjiltä sekä viranomaisilta uusien toimintatapojen hyväksymistä ja sisäistämistä. Vaikka koulutusta on annettu runsaastikin ja työn kautta ERICA on tullut jo tutuksi työkaluksi, on sen käytössä edelleen opeteltavaa ja järjestelmään kehitetään myös lisäominaisuuksia koko ajan.

Julkisuudessa on tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen tuotu esiin kritiikkiä joitakin järjestelmän ominaisuuksia kuten siihen integroitua ns. riskianalyysia kohtaan. Sen on väitetty aiheuttavan liian herkästi liian korkeita kiireellisyysluokituksia tehtäville.

Kriteeristö, jonka mukaan tämä määrittyy, on kunkin toimialan itsensä määrittämä. Järjestelmä on toiminut, kuten se on suunniteltu toimivan. Kriteeristöä on sittemmin säädetty havaintoihin perustuen.

Hätäkeskuslaitoksen kannalta tietynlaisena haasteena on hätäkeskustietojärjestelmäkokonaisuuden kasvaneet ylläpito- ja kehittämiskulut. Kasvaneita ja edelleen kasvussa olevia tietojärjestelmien kehitys- ja ylläpitokuluja vastaavaa määrärahaa ei ole saatu Hätäkeskuslaitoksen määrärahakehykseen.

ERICAn käyttöönotto viivästyi noin 4 vuotta, joten sitä voidaan pitää toimitusprojektin näkökulmasta tietynlaisena ongelmana. Viivästyminen johtui suurelta osin siitä, että toimittaja ei ollut osannut tarjousta tehdessään (vuonna 2010) arvioida sovelluskehityksen työmäärää oikein. Viivästys on aiheuttanut sopimusten, maksuaikataulujen ja versiohallinnan uusimisia runsaasti.

Toimituksen myöhästymisten ja aikatauluviiveiden vuoksi ERICA -järjestelmän toimitus pilkottiin kolmeen versioon, jotka sovittiin toimitettavan tietyn aikataulun mukaan. Pilkkomisesta taas aiheutui se, että järjestelmä tulee toimitusprojektin sisällön osalta valmiiksi vasta ensi vuoden keväällä. Tämä taas tietysti tarkoittaa sitä, että siihen asti on työskennelty järjestelmällä, josta on puuttunut alkuperäisen määrittelyn mukaisia ominaisuuksia. Järjestelmä on kuitenkin toiminut hyvin, joten hätäkeskustoiminnan kannalta kyse ei ole ollut dramaattisesta asiasta. Sopimuksellisesti asia on ollut haastavampi.

Yhtenä haasteena on ollut ERICAn varajärjestelmien keskeneräisyys, jonka takia on jouduttu pitämään Hätäkeskuslaitoksen vanhaa ELS-järjestelmää varajärjestelmänä. Tämä on aiheuttanut lisäkustannuksia Hätäkeskuslaitokselle. Nykyisen suunnitelman mukaan ERICAn varajärjestelmä saadaan riittävälle tasolle vuoden 2020 loppuun mennessä, jolloin ELS-järjestelmästä voidaan kokonaan luopua.

Edellä kuvatuilla asioilla ei ole ollut vaikutusta kenttäviranomaisten resurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Miten koronavirus on muuttanut hätäkeskustoimintaa? Minkälaisia ongelmia, riskejä ja haasteita on ilmennyt?

Hätäkeskuslaitoksessa koronavirustilanteen kehittymistä seurataan reaaliaikaisesti. Korona kriisin aikana Hätäkeskuslaitos on selviytynyt lakisääteisten velvoitteiden toteuttamisesta hyvin. Hätäkeskuspalveluiden taso on koko kevään ajan pysynyt hyvällä tasolla. Uusia toimintamalleja ja ohjeita on kyetty ottamaan nopeasti käyttöön. Keväällä, koronakriisin ollessa pahimmillaan, oli hätäkeskusten tehtävämäärissä lievää laskua.

Hätäkeskuslaitoksen johtaja Taito Vainio

Kehityspäällikkö Heikki Uusitalo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Hätäkeskuslaitos 23.09.2020 klo 11:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.