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

Lapin pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi sosiaali- ja terveysvaliokunnassa 18.2.2021. Kuulemisessa annetaan seuraavan sisältöinen lausunto:

Hallintorakenteen muuttuminen

Lapin pelastuslaitos on järjestäytynyt jo 16 vuoden ajan maakunnan liiton alle ja se toimii jo nyt ns. maakuntamallilla. Lapin pelastuslaitoksen kannalta uudistuksessa on kysymys organisatorisesti hallinnollisen yläorganisaation vaihtumisesta Lapin liitosta Lapin maakuntaan ilman suoraa vaikutusta operatiivisiin toimintarakenteisiin.

Hallintorakenteen muutosta keskeisempi kysymys on se, miten pelastustoimi asemoituu tulevan hyvinvointialueen sisälle organisatorisesti. Pelastustoimen järjestämislaissa on maininta pelastustoimen organisatorisesta erillisyydestä, mutta lopulta hyvinvointialueille jää päätösvalta omasta organisoitumisestaan. Kun Lapissa pelastustoimen palvelut maksavat nykyisellään kuntalaisille noin 100 euroa per asukas ja sote-palvelut 3500-4500 euroa per asukas vuodessa on helppo havaita riski siitä, että pelastustoimi jää hyvinvointialueella helposti ”huutolaispojan” asemaan, jos organisatorinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja riittävä erillisyys eivät eri kokonaisuuksien osalta toteudu.

Hyvinvointialueuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on esitetty kustannustehokkuuden kasvattaminen mm. hallinnon vähentymisen myötä. Hyvinvointialueuudistus ei pelastustoimen osalta tue tätä tavoitetta. Hallintorakenteen uudistus ei vähennä pelastustoimen organisatorista hallintoa ja valtion laajempi ohjausvalta pelastustoimen palvelutuotantoon todennäköisesti lisää hallintotyön määrää myös pelastuslaitoksissa. Nykyisellään Lapin pelastuslaitoksen henkilöstöstä on hallinnollisissa tehtävissä 3,8 prosenttia (6htv).

Pelastustoimen rahoitus

Pelastustoimen rahoitus on jäänyt selvästi jälkeen siitä tasosta, mitä yhdenvertainen ja yhdenmukainen palveluntuotanto koko maassa edellyttää. Valtiovarainministeriön laskelmissa Lapin pelastuslaitos tuottaa tällä hetkellä palveluita noin 2 miljoonaa euroa valtakunnallista tasoa pienemmällä rahoituksella, vaikka sen tehtävämäärä per 100.000 asukasta on selvästi valtakunnan suurin. Sisäministeriön laskelma 81 miljoonan euron rahoitusvajeesta alueellisesti nykytasoon verrattuna on oikea ja rahoitusvajeen kattaminen etupainotteisesti on uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa ensiarvoisen tärkeää.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lakiehdotuksen mukaan valtio rahoittaa pääosin perustettavien hyvinvointialueiden toiminnan. Lapin pelastuslaitos pitää valtion

rahoitusta sinällään perusteltuna ratkaisuna, jolla turvataan pelastustoimen yhdenvertaiset palvelut myös harvaanasutuilla alueilla. Tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeistä kuitenkin on, että pelastustoimen rahoitustaso määritellään kestävälle tasolle.

Hyvinvointialueuudistuksen keskeisenä tavoitteena on myös pelastustoimen kustannusten kasvun hillintä, mutta esityksessä ei ole tarkemmin avattu sitä, millä tavoin uudistus tuota tarkoitusta toteuttaa. Kun pelastustoimen resurssit – ainakin Lapin pelastuslaitoksen osalta – ovat nykyisellääkin alimitoitetut suhteessa alueen kokoon, elinkeinorakenteeseen ja riskeihin, sisältyy tavoiteasetantaan myös riski rahoituksen epävakaisuudesta tulevaisuudessa.

Pelastustoimen hyvä kustannustehokkuus on johtanut myös siihen, että pelastustoimen kehittämiseen ei ole ollut varoja ei alueellisesti eikä valtakunnallisesti. Uudistus sisältää selkeän riskin siitä, että tulevaisuuden kehittämisrahat haetaan kehyksestä keskittämällä osa pelastustoimen palveluista hyvinvointialueen itsehallinnon ulottumattomiin. Tämä vaikeuttaa toteutuessaan olennaisesti pelastuslaitosten toimintaa ja vähentää päivittäiseen toimintaan käytettävissä olevaa rahoitusta. Valtion vahvempi ohjaus edellyttää myös sisäministeriön pelastusosaston henkilöstön vahventamista, mikä lisää kehyksestä päältä otettavia valtakunnallisia kustannuksia ja lisää pelastustoimen hallintoa kaikilla tasoilla.

Pelastustoimen palvelutuotannon kannalta keskeistä on huolehtia paloasemaverkoston kattavuudesta, henkilöstön riittävyydestä ja operatiivisen kaluston ajanmukaisuudesta ja nimenomaan näihin käytettävissä olevaa resurssia pitäisi vahvistaa.

Palvelujen kokoaminen laajempiin kokonaisuuksiin

Esityksen mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan, mutta mm. johto- ja tilannekeskustoimintoja voitaisiin kuitenkin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäviksi, mikäli se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten vuoksi.

Sääntelyn peruslogiikka maakunnallisesta järjestämisvastuusta on selkeä. Sen sijaan Lapin pelastuslaitos ei pidä järkevänä sääntelyä, jossa johto- ja tilannekeskustoiminta voitaisiin keskittää laajempiin kokonaisuuksiin. Lapin pelastuslaitoksen toiminta-alue kattaa jo nykyisellään kolmanneksen Suomesta ja etäisyys eteläisimmältä alueen paloasemalta pohjoisimmalle asemalle on yli 500 kilometriä. Jo nykyisellään johtamisetäisyydet ovat liian pitkiä tehokkaalle etäjohtamiselle ilman paikallistuntemusta. Vertailun vuoksi tilanne on etäisyyksien osalta jo nyt sama kuin jos Helsingin pelastustoimen päivittäistehtäviä johdettaisiin Kajaanista.

Toimintojen keskittämisen osalta myöskään kokemukset eivät tue laajempia kokonaisuuksia. Hätäkeskusuudistuksen yhteydessä ja niiden keskittämisen kautta syntyi kokonaan uusi tarve alueellisille tilannekeskuksille, joihin siirtyivät tosiasiallisesti monet tehtävät, jotka aiemmin hoiti hätäkeskus ja joille on tarvetta paikallisen johtamisen tukemisessa. Mikäli johtamistoiminnot yhdistyvät suurempiin kokonaisuuksiin, paikallisiin johtamisjärjestelyihin joudutaan jälleen panostamaan entistä enemmän päällekkäistä resurssia.

Vaikka operatiivisen johtamisen näkökulmasta keskittäminen ei ole perusteltua, voidaan jo nykyisellään sisäministeriölle kuuluvia valtakunnallisia tehtäviä sinällään hoitaa keskitetysti. Näitä ovat esimerkiksi väestönsuojelun ja pelastustoimen varautumisen järjestelyt, kansainvälisen avun vastaanottaminen ja antaminen, yhteiset tieto- ja johtamisjärjestelmät sekä kansallisen tilannekuvan luominen ja ylläpitäminen.

Pelastustoimen ohjaus ja valvonta

Pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja, että onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tavoite on selkeä ja ymmärrettävä. Sen sijaan avoimeksi jää, mikä on hyvinvointialueiden tosiasiallinen mahdollisuus itse määritellä pelastustoimen palvelutaso.

Vaikka palvelutasosta päättäminen sinänsä on määritelty hyvinvointialueiden tehtäväksi, esitetty valtion keskitetympi ohjaus (strategisten tavoitteiden huomioon ottaminen) kohdistuu nimenomaan siihen osaan hyvinvointialueen toimintaa, jolla turvataan kansalaisten perusoikeuksia. Oletettavaa on, että jatkossa moni palvelutasopäätöksen sisällöllinen kysymys on vahvan valtion ohjauksen piirissä eikä hyvinvointialueelle jää itsenäistä harkintavaltaa palvelutason ja –tarpeiden määrittämiseen maakunnan lähtökohdista käsin. Perustavanlaatuinen ongelma on sekin, että yhteys kuntiin katkeaa päätöksenteossa.

Esityksen mukaan sisäministeriö neuvottelee kunkin hyvinvointialueen kanssa vuosittain järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustehtävien toteuttamisesta (tulosneuvottelut), tarkoituksena ohjata hyvinvointialuetta pelastustoimen järjestämisessä ja edistää valtion ja hyvinvointialueen välistä yhteistyötä. Kuvattu neuvottelumekanismi on valtionhallinnossa tyypillinen ns. tulosneuvottelumekanismi.

Esityksen perusteella jää myös avoimeksi se, mikä on sisäministeriön ja valtiovarainministeriön välisen neuvotteluohjauksen suhde hyvinvointialueen itsehallintoon. Kun resurssit ja niiden riittävyys ovat neuvottelukohteena, voidaan olettaa, että kovin vahvaa painoarvoa ei neuvotteluissa jää hyvinvointialueen omille näkemyksille hyvinvointialueen pelastustoimen kehittämisestä ja resursoinnista. Lakiehdotukseen kirjattu ohjausmalli on

kovin lähellä pelastustoimen valtiollistamisen ajatusta, jota toteutetaan näennäisesti hyvinvointialueiden kautta.

Esityksen mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Aluehallintovirasto taas valvoo pelastustointa, pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Valvontanäkökulmasta valtion ohjausvallan kasvu esimerkiksi palvelutasopäätöksen sisällöllisiin kysymyksiin johtaa siihen, että hyvinvointialueen mahdollisuudet vaikuttaa palvelutasopäätöksen sisältöön vähenevät. Samoin vähenevät hyvinvointialueen mahdollisuudet vaikuttaa siihen, onko palvelujen saatavuus ja taso riittävä. Ääritilanteessa ristikkäinen valvonta ja ristiriitaiset ohjaussuhteet yhdessä hyvinvointialueen tosiasiallisen toimintamahdollisuuden puuttumisen kanssa voivat johtaa vaikeisiin ongelmiin.

Lapin pelastuslaitoksen käsityksen mukaan valvonta pitää järjestää yksinkertaiseksi, tehokkaaksi ja johdonmukaiseksi niin, että sisäministeriö valvoo vuosittaisten tulos- ja tavoiteneuvottelujen yhteydessä maakunnan pelastustointa ja pelastustoimen palvelutason toteutumista.

Markus Aarto
Pelastusjohtaja
Lapin pelastuslaitos