Peter Johansson
Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
8.3.2021

Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 241/2020 vp, sote- ja pelastustoimen uudistus

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto otsikon mukaiseen asiaan. Lausuntona toteamme seuraavaa:

Uudistus lisää pelastustoimen alueellisia ja valtakunnallisia kustannuksia

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 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 vastuualueet). Kustannuksia nostavat muutokset liittyvät ICT-muutoksiin, toimintavalmiusaikaan, työaikajärjestelmiin, varallaolokorvauksiin ja paloasemarakennusten korjausvelkaan. Lisäksi hyvinvointialueen eli uuden hallintorakenteen rakentaminen aiheuttaa määräaikaisia kustannuksia. Näistä lisää seuraavassa.

ICT-kustannusnousu liittyy pelastustoimen lakisääteisistä velvoitteista ottaa käyttöön korkean turvallisuuden verkko (TUVE). Käyttöönotto on hyvä ja perusteltu muutos, koska se mm. mahdollistaa turvallisuusviranomaisten joustavan yhteistyön jatkossakin. TUVE myös parantaa pelastustoimen kyberturvallisuutta. Kustannukset muodostuvat verkko- ja päätelaitteiden kuluista, tilaturvallisuuden parantamisesta, henkilökorteista ja tarvittavista turvallisuusselvityksistä. Muita kustannusnousua tuovia järjestelmiä ovat onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmä, sähköisen asioinnin alusta sekä kenttäjohtamisjärjestelmä. ICT-kustannusten nousu yhtäällä ei digiloikan tavoin kevennä kustannuksia toisaalla.

Ammattihenkilöstöllä laajasti käytössä olevan 24 h työaikamallin poikkeusluvan ehdot tiukkenevat ja monimutkaistuvat, mikä voi johtaa toisiin työaikamalleihin. Nykyinen malli tarkoittaa 24 h työvuoroja 42 h viikkotuntimäärällä. Työaikamallin muuttuminen siten, että viikkotuntimäärä vähenisi aiheuttaisi henkilöstökuluihin noin +5-10 % pysyvää vuotuista nousua, mallista riippuen. Muutos koskettaa kaikkia pelastuslaitoksia.

Paloasemarakennusten korjausvelka tarkoittaa käytännössä sitä, että joidenkin paloasemarakennusten kunto on edelleen heikko. Niiden korjaaminen lisää investointikustannuksia. Peruskorjausten jälkeinen, perusteltu vuokrannousu lisää käyttökuluja. Erityisesti sisäilmaongelmat ja tilojen energiatehottomuus ovat viime vuosina rasittaneet paloasemakiinteistöjä. Osassa tapauksista ongelma on ratkaistu rakentamalla kokonaan uusi paloasema. Samalla alueen pelastustoimen tarpeet on pystytty ottamaan paremmin huomioon verrattuna ennen vuotta 2004 vallinneeseen vain yhden kunnan pelastuslaitos -järjestelmään, koska paloaseman sijainti on määritelty alueellisen tarpeen pohjalta. Alueellisen pelastustoimen perustamisen jälkeen useimmilla pelastustoimen alueilla korjausvelkaa on saatu pienennettyä. Urakka on kuitenkin vielä kesken, ja aiheuttaa tulevaisuudessa kustannuspaineita pelastustoimen järjestämisvastuussa olevalle.

Uuden hallintorakenteen eli hyvinvointialueen rakentaminen aiheuttaa määräaikaisia lisäkustannuksia. Ne ovat erityisen suuria Uudenmaan maakunnan alueella, jonne perustetaan neljä uutta hyvinvointialuetta. Uudenmaan erillisratkaisun myötä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri säilyy jakamattomana ja erillisenä, mikä on sinänsä kannatettava asia. Hallinnon rakentamisen kannalta tämä tarkoittanee sitä, että hyvinvointialueet eivät edes teoriassa voi rakentaa henkilöstö-, talous-, tieto- ja yleishallintoaan olemassa olevaan sairaanhoitopiirin hallinnon varaan ilman hankintalain mukaisia kilpailutuksia.

Uudistus itsessään nostaa myös valtakunnallisia kustannuksia. Esityksen mukaisesti pelastustoimen johtamista, ohjausta ja valvontaa keskitetään sisäministeriöön. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitystä tarkennettiin siten, että kyse on nimenomaan strategisen tason ohjauksesta. SM:n tehtävämäärän voidaan silti arvioida lisääntyvän merkittävästi.

Hyvinvointialueiden rakentamisen määräaikaiset kustannukset eivät pelastustoimen osalta kompensoidu suuremmista alueista tulevalla kustannussäästöllä. Pelastustoimi järjestettiin kuntia suurempiin kokonaisuuksiin 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 jo ulosmitattu 16 vuoden aikana.

Pelastustoimen toiminnan kehittäminen valtakunnallisena järjestelmänä ei edellytä hallintorakenteen muuttamista vaan resursseja

Keskeisin ongelma valtakunnallisten järjestelyjen parantamisessa on riittävä rahoitus. Rahoitusvaje ei ratkea hallintorakenteen muutoksella.

Pelastustoimen uudistamisen välttämättömyyttä on perusteltu myös tarpeella parantaa valtakunnallisia järjestelyjä. Valtakunnallisissa järjestelyissä olevat puutteet eivät pelastuslaitosten suunnasta arvioituna johdu toimivallasta tai hallintomallista, vaan sisäministeriön resurssipuutteista. Valtakunnallisia järjestelyjä ovat esimerkiksi pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelun ja pelastustoimen varautumisen valtakunnalliset järjestelyt, kansainvälisen avun vastaanottaminen ja antaminen, yhteiset tieto- ja johtamisjärjestelmät sekä kansallisen tilannekuvan luominen ja ylläpitäminen. Voimassa olevassa pelastuslaissa sisäministeriölle on jo nyt annettu tästä vastuu ja toimivalta: ”Sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäministeriölle tässä laissa säädetyistä tehtävistä” (pelastuslaki 379/2011, 23 § 1. mom.). Edellä kuvattuja kansallisia järjestelyjä olisi voinut parantaa merkittävästi jo nyt, jos sisäministeriöllä olisi ollut siihen riittävä rahoitus. Nyt käsittelyssä olevassa uudistuksessa hyvinvointialueille osoitettava rahoitus tulee kohdentaa pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen tarpeisiin hyvinvointialueilla. Sitä ei tule käyttää valtakunnallisten järjestelyjen kuntoon saattamiseen.

Asiakkaan saama pelastustoimen palvelu ei parannu elleivät resurssit samalla lisäänny

Pelastustoimen uudistuksen ajatuksena on, että vahvempi valtakunnallinen ohjaus parantaisi entistä yhdenmukaisempien ja siten yhdenvertaisempien pelastustoimen palveluiden tuottamista koko maassa. Tämä ajatus sulkee ulos sen tosiasian, että hallintorakenteen muutokset ja vahva valtakunnallinen ohjaus eivät poista alueellisia eroja valtakunnassa. Alueelliset erot asukastiheydessä, väestön ikärakenteessa, kaupungistumisessa, monikulttuurisuudessa, rakennuskannassa, maantieteellisissä olosuhteissa kuten merellisyys, saaristo ja järvet sekä erot etäisyyksissä keskusten välillä vaikuttavat pelastustoimen alueellisiin ratkaisuihin palvelujen tuottamisessa. Tässä mielessä nykyinenkin alueellinen järjestelmä olisi riittävä. Vahva valtakunnallinen

ohjaus ei parantaisi Itä-Uudenmaan pelastustoimen asiakkaan saamaa palvelua elleivät käytettävissä olevat resurssit samalla lisääntyisi.

Itä-Uudenmaan hyvinvointialuetta koskevien rahoituslaskelmien mukaan pelastustoimen rahoituksesta oltaisiin vähentämässä noin 25%. Rahoitusvajetta on Sisäministeriön Pelastusosaston toimesta luvattu korjata, mutta uusia lukuja ei ole saatavissa ennen lakien hyväksymistä. Nykyinen rahoitusmalli ei ota huomioon Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen erityisisä riskejä, kuten puolet Suomen toimivista ydinvoimalaitoksista, Suomen suurin satama, Pohjoismaiden suurin petrokemian keskittymä Kilpilahdessa. Esimerkiksi ydinvoimalaitosten vaikutus rahoituksen perusteena on kiistaton, sillä Uudenmaan lääninhallitus velvoitti Loviisan kaupunkia vuonna 1996 tekemässään päätöksessään ylläpitämään vakinaista palokuntaa Loviisan kaupungissa. Sote-palveluihin on nykyisten esitysten perusteella tulossa hieman enemmän rahoitusta, mutta se perustuu niiden tuottamiseen arvioituun tarpeeseen. Pelastustoimen kannalta tämä on uhka, koska valtion rahoitustarve arvioidaan toimialoittain, mutta annetaan hyvinvointialueille yleiskatteellisena. VM:n laskelmat kahden eri toimialan osalta eivät sido itsehallinnollisen hyvinvointialueen aluevaltuuston poliittista päätöksentekoa tulevassa rahoituksenjaossa.

Ensihoidon järjestäminen sopii HUS:in tehtäväksi - mutta sovittuna, ei säädettynä

Ensihoidon järjestämisvastuuta ei tulisi säätää HUS-kuntayhtymän tehtäväksi (HE 241/2020 vp, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla, ”Uudenmaan erillislaki” 5 §). Myös Uudellamaalla ensihoidon järjestämisvastuu tulisi olla hyvinvointialueilla.

Uudenmaan hyvinvointialueet voisivat edelleen sopia ensihoidon kuulumisesta sairaanhoitopiirin tehtäviin Uudenmaan erillislain 9 § mukaisessa HUS-järjestämissopimuksessa. Lakisääteisyyden sijaan sopimismenettely on perusteltua siihen liittyvän hyvinvointialueen ja sairaanhoitopiiriin välisen laajan yhteistyön, toiminnan yhteensovittamisen sekä kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lain tarkoituksena olisi myös ”synergiaetujen turvaamiseksi säilyttää pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivastepalveluita sen mukaan, kuin hyvinvointialue päättää”. Esitetyssä muodossaan Uudenmaan erillisratkaisu poistaisi tämän päätösmahdollisuuden Uudenmaan hyvinvointialueilta ja Helsingin kaupungilta.

Uudenmaan erillisratkaisussa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri säilyy jakamattomana. Työnjako sairaanhoitopiirin ja muodostettavien hyvinvointialueiden sekä hyvinvointialueen tehtäviä hoitavan Helsingin kaupungin välillä määritellään Uudenmaan

erillislaissa ja HUS-järjestämissopimuksessa. Järjestämissopimuksessa ei kuitenkaan voida sopia 5 §:ssä HUS-kuntayhtymän järjestämisvastuulle säädetyistä tehtävistä.

Uudenmaan erillislain, 5 § 2. mom. 4. kohdan mukaan HUS-yhtymällä on järjestämisvastuu terveydenhuoltolain 39:ssä tarkoitetusta ensihoitopalvelusta. Toisin sanoen, hyvinvointialueilla tai Helsingin kaupungilla ei olisi vaikutusmahdollisuuksia siihen, onko hyvinvointialueen tai Helsingin kaupungin organisaatioon kuuluva pelastuslaitos jatkossakin tuottajana jossain tai missään osassa ensihoitopalvelun kokonaisuutta. Hyvinvointialue kuitenkin vastaa HUS-kuntayhtymän kustannuksista.

Marinin hallituksen hallitusohjelman linjauksen mukaisesti ”pelastustoimen ja ensihoidon tiiviin yhteyden tuoma synergiaetu turvataan sote-uudistuksessa”. Synergiaedun turvaamista voidaan tarkastella kahdella tapaa: toisaalta pelastustoimella tulee jatkossakin olla juridinen mahdollisuus toimia ensihoitopalvelujen tuottajana, esimerkiksi kansallisen tai EU-lainsäädännön sitä estämättä. Käsityksemme mukaan tämä on keskeisin syy, miksi pelastustoimen järjestämisvastuu ylipäänsä pitäisi Uudellamaalla siirtää kunnilta hyvinvointialueille, eli samaan organisaation ensihoidon järjestämisvastuun kanssa. Nyt esitetyssä mallissa tämä ei toteutuisi Uudellamaalla, koska ensihoidon järjestämisvastuu olisi sairaanhoitopiirillä ja pelastustoimen järjestämisvastuu hyvinvointialueilla. Ensihoito olisi yhteistoimintasopimukseen perustuvaa, ja sinänsä laillista, kuten nytkin. Toisaalta synergiaedun turvaaminen edellyttää, että hyvinvointialue voi tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, miten ensihoitoa tuotetaan.

Tällä hetkellä ensihoidon järjestämisvastuu on Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirillä, terveydenhuoltolain 39 § 1. mom. mukaisesti. Uudenmaan kaikki neljä pelastuslaitosta ovat keskeisiä ensihoitopalvelujen tuottajia, perustuen terveydenhuoltolain 39 § 2. momentin mukaiseen yhteistoimintaan ja siitä tehtyihin sopimuksiin. Tämä on sekä terveydenhuoltolain että pelastuslain mukainen järjestely. Kunnalliset pelastuslaitokset ovat tuottaneet ensihoitoa ja sitä edeltänyttä sairaankuljetusta ”alusta lähtien”, esimerkiksi Helsingissä toiminta alkoi 1905, ja Porvoossa 1970-luvulla. Ensihoidon järjestämisvastuu siirtyi kunnilta sairaanhoitopiireille 1.1.2012. Ensihoitoon kuuluvista tehtävistä pelastuslaitokset tuottavat Uudellamaalla osin tai kokonaan ensivastetoimintaa, perustason ja hoitotason ensihoitoa (ensihoitoyksiköt) sekä kenttäjohtajatoimintaa. HUS huolehtii mm. kokonaisuuden johtamisesta, ohjeistuksesta, vastuulääkäritoiminnoista ja lääkärihelikopteritoiminnoista (Finnhems). Yhteistyö on erinomaista ja työnjako on toimiva. Rakenne ei ole hierarkkinen tilaaja-tuottajamalli tai kilpailutuksen perusteella syntynyt tarkkarajainen tilaustoiminto, vaan ensihoitoa tehdään ja kehitetään aidossa yhteistoiminnassa. Tulevassakin mallissa on perusteltua, että kokonaisuus olisi HUS-kuntayhtymän

hoidettavana. Yhtä lailla perusteltua sekä Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin edun mukaista kuitenkin on, että hyvinvointialueilla ja Helsingillä olisi päätösvaltaa tuottamistavoista.

Mitä tarkoittaa pelastustoimen ja ensihoidon synergiaetu? Synergia voidaan kuvata kahden tai useamman tekijän kumuloivana yhteisvaikutuksena. Synergiassa molemmat vahvistuvat. Pelastustoimi on vahvempi ja osaavampi, kun se tuottaa ensihoitopalvelua. Pelastustoiminnassa ylivertaisesti keskeisin suorituskykyvaatimus on ihmisten pelastaminen kaikissa olosuhteissa ja kaikenlaisista onnettomuuksista. Suorituskyky on vahvempi, kun pelastustoimintaan osallistuvalla henkilöstöllä on myös ensihoidollista koulutusta ja työkokemusta. Potilaan hoitaminen alkaa välittömästi pelastajan kohdatessa potilaan, ei vasta sitten kun potilas on esimerkiksi tulipalossa pelastettu ulos tai liikenneonnettomuudessa irrotettu autosta. Ensihoitokoulutus on osa pelastajakoulutusta. Pelastajien koulutustarve ensihoitoon vähenisi tai poistuisi kokonaan, jos pelastustoimen osallistuminen ensihoitopalvelun tuottamiseen loppuisi. Tämä rapauttaisi merkittävästi suomalaisten pelastajien osaamista tulevaisuudessa.

Ensihoito on kriisinkestävämpi ja kustannustehokkaampi, kun myös pelastuslaitos on palveluntuottajana. Ensihoidon jatkuvuudenhallinnan ja kokonaisturvallisuuden merkittävä voimavara on pelastuslaitosten henkilöstöstä muodostuva reservi. Ensihoitoyksiköiden lisäkapasiteetti Uudellamaalla perustuu mm. pelastuslaitoksien vara-ambulanssien ja pelastuslaitosten pelastajien varaan. Suuri määrä ensihoitoon koulutettua pelastuslaitosten henkilöstöä on hyvä puskuri häiriötilanteita varten. Useamman palveluntuottajan malli on kriisinkestävämpi ja paremmin reagoiva esimerkiksi työtaistelutilanteissa. Luonnolliset muut pelastustoimen ja ensihoidon synergiaedut tulevat yhteisestä asemaverkostosta, hallinnosta, materiaalihallinnasta, koulutuksesta, harjoituksista jne. Tällä synergialla on myös kokonaiskustannuksia alentava vaikutus. Näistä syistä johtuen hyvinvointialueilla on vahva intressi siihen, että sen organisaatioon kuuluva pelastuslaitos olisi jatkossakin ensihoitopalvelujen tuottaja.

Pelastustoimen järjestämislain perusteluissa mainittu ”yhdenmukainen aluejako ja järjestämismalli” helpottaa järjestämistä, mutta ei ole edellytyksenä sille, että pelastustoimi voisi jatkossakin tuottaa ensihoito- ja ensivastetehtäviä.

Hyvinvointialueiden aluejako Uudellamaalla on kannatettava, mutta aluejako ei tuo kustannussäästöjä tai paranna asiakkaan saamaa palvelua pelastustoimessa verrattuna nykytilanteeseen

Uudellemaalle esitettävä aluejako on kannatettava. Vaikka Uudenmaan maakunta pilkotaan useampaan hyvinvointialueeseen, vastaa aluejako nykyisiä pelastustoimen alueita, poikkeuksena Keski-Uusimaa. Hallituksen esitys mahdollistaa

tarkoituksenmukaisen ratkaisun myös Keski-Uudenmaan osalta: Hyvinvointialueiden yhteistyössä pelastustoimi on mahdollista organisoida nykyisen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kokoiseksi alueeksi. Sipilän hallituksen aikaisessa maakuntauudistuksessa Uudellemaalle olisi syntynyt vain yksi pelastuslaitos. Silloin olisi ollut tarkoituksenmukaista samalla arvioida pelastuslaitosten määrä uudelleen koko Suomessa siten, että pelastuslaitosten määrä pienenisi merkittävästi nykyisestä. Lopputuloksena pelastuslaitosten väliset kokoerot eivät olisi kasvaneet entisestään.

Tulossa monialainen hyvinvointialue, jossa kaksi erillistä, rinnasteista toimialaa

Hankkeen uutisointi antaa kuvan siitä, että kyseessä olisi vain sosiaali- ja terveystoimen uudistus. Jopa valtioneuvostotason valmistelumateriaalin logoissa puhutaan vain sote-uudistuksesta, esimerkkinä hankkeen nettisivut www.soteuudistus.fi. Kyseessä on kahta eri toimialaa koskeva uudistus. Pelastustoimi on sosiaali- ja terveystoimesta erillinen, rinnasteinen toimiala. Muodostettavat hyvinvointialueet ovat siis jo alkuvaiheesta lähtien monialaisia, tai vähintäänkin kaksialaisia. Pelastustoimen järjestämislain esiselvityksessä asia on kuvattu oikein: ”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.

Pelastuslaitosten mahdollisuutta tukea kuntia ei tule rajoittaa

Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen (4.2.4.4.2, s. 383) todetaan, että ”erityisesti pienet kunnat tulisivat hyötymään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjauksen ja tuen rakenteiden vahvistumisesta hyvinvointialueella”. Pelastustoimen osalta pelastuslaitoksen tukea kuntien suuntaan ei ole huomioitu vastaavasti.

Pelastuslaitoksella on vahvat yhteistyösuhteet kuntiin ainakin rakenteellisessa palonehkäisyssä, 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. Turvallisuuden luominen ja onnettomuuksien ehkäiseminen jo ennakolta on pelastustoimen perustehtäviä. Esimerkiksi rakenteellisen palonehkäisyn yhteistyössä kuntien rakennusvalvontojen kanssa on 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.

Kunnilla on hyvin poikkeavat resurssit kehittää varautumistaan. Itä-Uudellamaalla on osoitettu henkilöresurssi tukemaan kuntien valmiussuunnittelua, joka on koettu hyväksi. Järjestelmä on toiminut hyvin, koska resurssia on osoitettu kuntien ylläpitämältä pelastuslaitokselta. Uuden hallintorakenteen mukaan, jossa hyvinvointialue on käytännössä osa valtionhallintoa, kuntien tukeminen valmiussuunnittelussa tai varautumisessa, ja poikkeusolojen johtamisessa jää pois. Tämä asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan ja heikentää heidän mahdollisuuksiansa toimia tehokkaasti poikkeavissa tilanteissa tai poikkeusoloissa.

Pelastustoimen tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin on hyvä ehdotus

Pelastustoimen järjestämislain 5 § mukainen tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin on hyvä ja perusteltu esitys. Muutosta voisi viedä pidemmällekin, ja määritellä pelastustoimelle yhteistoiminta-alueet sosiaali- ja terveystoimen tavoin. Merkille pantavaa kuitenkin on, että koottavien tehtävien luettelossa heti ensimmäisenä mainitaan ”valtakunnalliset ja alueelliset johtokeskusjärjestelyt ja muu pelastustoiminnan johtamisen edellytyksenä oleva erityisvalmius”. Jäljempänä samassa pykälässä todetaan, että ”kukin hyvinvointialue vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta ja ne ovat velvollisia korvaamaan kootusta tehtävästä ja siihen kuuluvista palveluista ja muista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset”. Pelastustoimen valtakunnallisten järjestelyjen vastuu on jo nyt ja ehdotuksen mukaisessa tulevassa hallintorakenteessa sisäministeriöllä, myös kustannusten osalta. Hyvinvointialueiden kustannuksiin ei tule vyöryttää sellaisia kustannuksia, jotka kuulusivat sisäministeriön vastattavaksi. Rajanveto valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten järjestelyjen ja niiden kustannusten välillä voi olla vaikeaa. Valtakunnalliset resurssit pohjautuvat alueellisiin resursseihin, ja toisaalta valtakunnallisesti merkittävätkin onnettomuudet tapahtuvat yleensä jonkun pelastuslaitoksen alueella. Jotkut tehtävät ovat yksiselitteisesti valtakunnallisia, esimerkkinä valtakunnallinen reaaliaikainen pelastustoimen tilannekuva tai valtakunnallinen jatkuvasti valmiudessa oleva tilanne- ja johtokeskus.

Huomioita lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta

Arviointineuvosto kiinnitti huomiota siihen, että ”pelastustoimen siirtämistä hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille perustellaan valtakunnallisen ohjauksen parantumisella ja sen aiheuttamilla myönteisillä vaikutuksilla. Esityksessä ehdotettua

tulisi käsitellä kansalaisen näkökulmasta palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta. Uudenmaan erillisratkaisun vaikutukset pelastustoiminnan käytännön organisointiin tulisi arvioida erikseen". (HE 241/2020 vp, s. 510)

Arviointineuvoston lausunnon pohjalta hallituksen esitystä on täydennetty seuraavasti: "Pelastustoimen palvelut eroavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista siten, että lähes kaikki pelastustoimen palvelut viedään asiakkaan luo (pelastustoiminta onnettomuustilanteissa) tai tuotetaan asiakkaan luona (palotarkastukset, turvallisuusviestintä, koulutus). Paloasemaverkon kattavuus on näin ollen keskeinen palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta. Uudistus ei vaikuttaisi paloasemaverkkoon ja pelastustoimen palveluiden saatavuus ja saavutettavuus säilyisi vähintään nykyisellä tasolla" (HE 241/2020 vp, 385). ~~Huomio on oikea.~~ Ratkaisevaa uudistuksen tarpeellisuuden arvioinnissa on, että parantaako uudistus asiakaan saamaa palvelua. Pelastuslaitosten toiminta on käytettävissä olevien resurssien puitteissa jo nyt tehokasta ja organisoitu alueellisesti kuntia suurempiin kokonaisuuksiin. Palvelujen saatavuudessa merkittävintä on kattava paloasemaverkosto ja riittävä henkilöstö. Tämä on ensisijaisesti resurssikysymys. Hallintorakenteen uudistus tai valtakunnallisen ohjauksen lisääminen ei sellaisenaan paranna asiakkaan saamaa palvelua, ellei samalla kyetä osoittamaan lisääntyneiden riskien edellyttämiä lisäresursseja.

Valtakunnallisen ohjauksen parantamistarvetta perustellaan myös pelastuslaitosten nykytoiminnan hajanaisuudella ja sen kielteisellä vaikutuksella asiakkaan saamaan palveluun. Perusteluissa oli jätetty kuvaamatta jo 12 vuotta olemassa ollut, vapaaehtoisuuteen perustuva pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Lisäksi on alueellisesti organisoituja yhteistyöverkostoja, esimerkkinä Uudenmaan pelastuslaitosten HIKLU-verkosto (Helsingin, Itä-, Keski- ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokset). Verkostotyöllä pelastuslaitokset ovat yhteensovittaneet asiakkaan saamaa palvelua, ottaen samalla huomioon alueellisten erojen vaikutuksen palvelujen järjestämiseen. Tämä yhdistettynä valtakunnallisten järjestelyjen edellyttämiin lisäresursseihin saattaisi asiakkaan näkökulmasta mahdollistaa yhtä hyvän lopputuloksen kuin nyt esitetty hallintorakenteen muutos, mutta pienemmin kokonaiskustannuksin.

Uudenmaan erillisratkaisun keskeisin mahdollinen pelastustointa heikentävä vaikutus olisi, jos pelastuslaitosten mahdollisuus tuottaa ensihoitoa heikkenisi.

Peter Johansson
Pelastusjohtaja
Itä-Uudenmaan pelastuslaitos