

Lapin maakuntahallitukselle

Lapin pelastuslautakunnan lausunto pelastustoimen järjestämistä ja rahoitusta koskevista lakiehdotuksista

1. Yleisiä näkökohtia

Esitetty sote- ja maakuntauudistus on järjestelmämuutoksena merkittävä, mutta Lapin pelastustoimen näkökulmasta sen toiminnalliset vaikutukset ovat muuta Suomea vähäisemmät. Lapin pelastuslaitos on jo nykyisellään järjestetty maakunnallisen toimijan yhteyteen toisin kuin lähes kaikki muut pelastuslaitokset. Näin ollen Lapin pelastuslaitoksen kannalta kysymys on organisatorisesti hallinnollisen yläorganisaation vaihtumisesta Lapin liitosta Lapin maakuntaan ilman suoraa vaikutusta operatiivisiin toimintarakenteisiin.

Esityskokonaisuudessa pelastustoimen tehtävien siirtoa sote-maakunnille perustellaan erityisesti järjestäjäkentän pirstaleisuudella ja tarpeella vahvistaa valtion ohjausta pelastustoimen järjestämisessä tavoitteena muun ohella palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä.

Yleisellä tasolla tarkasteltuna tavoitteet ovat julkisen talouden näkökulmasta kannatettavia. Valtion laajempi ohjausvalta on luonteva seuraus siitä, että pelastustoimen rahoitus tulisi jatkossa kuntien sijaan valtiolta. Selkeämpi ja yhdenmukaisempi ohjaus on omiaan yhdenmukaistamaan pelastustoimen prosesseja sekä jäntevöittämään kehitystä koko toimialalla. Sen johdosta, että pelastustoimi kuitenkin on osa maakuntaa jää esityksessä epäselväksi mikä on pelastustoimen suoran valtionohjauksen ja mikä maakunnallisen organisaatio- ja sisältöohjauksen välinen suhde. Tämä on omiaan aiheuttamaan jäljempänä kuvattuja ongelmia.

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden tavoite on tärkeä koko Lapille. Lapin pelastustoimen toimialue poikkeaa kokonsa, väestöpohjansa ja elinkeinorakenteensa osalta lähes kaikista Suomen maakunnista. Pitkät etäisyydet, runsas matkailijoiden määrä, kaivostoiminta ja Meri-Lapin teollisuus luovat jo maakunnan sisällä erilaisia tarpeita ja pelastustoimen palvelujen saatavuus sekä

toimintavalmiusajat ovat jo nykyisellään yhdenvertaisuusnäkökulmasta ja valtakunnallisesti tarkasteltuna muuta Suomea heikkommat. Palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja väestöpohjaa laajempaan palvelutarpeeseen vastaaminen asettaa merkittäviä paineita uudistuksen kokonaisrahoitukselle.

Pelastustoimessa yleensä ja Lapin pelastustoimessa erityisesti tavoite kustannusten kasvun hillinnästä on lakisääteisten tehtävien hoitamisen näkökulmasta vaikea. Lapin pelastustoimen kustannukset eivät ole aluelaitoksen olemassaolon aikana kasvaneet, vaan reaalisesti vähentyneet yleisen kustannustason nousun vuoksi. Tilanne on näin ollen merkittävästi erilainen kuin sote-sektorilla. Mikäli sote-sektorin ja pelastustoimen erilaista kustannusrakennetta ei tavoitteen toteuttamisen näkökulmasta huomioida riittävällä tavalla, voi myös pelastustoimen rahoitus kaventua sellaiseksi, että lakisääteisiä tehtäviä ei voida hoitaa yhdenvertaisesti harvaanasutuilla alueilla.

2. Pelastustoimen järjestäminen

Esitetyn lain pelastustoimen järjestämisestä 4 §:n mukaan sote-maakunta vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Saman lakiesityksen 5 §:n mukaan mm. johto- ja tilannekeskustoimintoja sekä rannikon öljyntorjuntatoimintoja voitaisiin kuitenkin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäväksi, mikäli se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten vuoksi.

Säätelyn peruslogiikka maakunnallisesta järjestämisvastuusta on selkeä. Sen sijaan pelastuslautakunta ei pidä järkevänä sääntelyä, jossa johto- ja tilannekeskustoiminta voitaisiin keskittää laajempiin kokonaisuuksiin. Joitakin vuosia sitten toteutetun hätäkeskusuudistuksen yhteydessä ja hätäkeskusten 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 tilannekeskustoiminto yhdistyy yhteen tai useampaan valtakunnalliseen tilannekeskukseen, tilannekeskusten lisäarvo paikallisesti pienenee ja paikallisiin johtamisjärjestelyihin joudutaan panostamaan entistä enemmän päällekkäistä resurssia. Samoin johtokeskustoiminnon keskittäminen esimerkiksi tulvatilanteissa ei poista tarvetta paikallisen johtokeskuksen perustamiseen alueellisen johtamisen ja viranomaisyhteistyön tukemiseksi. Öljyntorjuntavalmiuden ylläpitämisen näkökulmasta keskittämisen ongelma ei ole yhtä suuri, mutta koska öljyntorjuntakalustolla hoidetaan käytännössä lähes kaikki muutkin Perämeren alueen hälytystehtävät, olisi keskittäminen omiaan synnyttämään päällekkäisresursointitarvetta maakunnan pelastuslaitokselle.

Pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan 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 esitetty lainkohta yhdessä muun pelastustoiminta koskevan lainsäädännön kanssa tulkittuna jättää avoimeksi sen, mikä on maakuntien tosiasiallinen mahdollisuus itse määrittellä pelastustoimen palvelutaso maakunnan alueella.

Vaikka palvelutasosta päättäminen sinänsä on määritelty maakuntien tehtäväksi, esitetty valtion keskitetympi ohjaus kohdistuu nimenomaan siihen osaan maakunnan toimintaa, jolla turvataan kansalaisten perusoikeuksia. Järjestämislain 6 §:n mukaan palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistamat strategiset tavoitteet. Oletettavaa on, että

jatkossa moni palvelutasopäätöksen sisällöllinen kysymys on vahvan valtion ohjauksen piirissä eikä maakunnalla jää itsenäistä harkintavaltaa palvelutason ja –tarpeiden määrittämiseen maakunnan lähtökohdista käsin. Ohjaussuhteiden ristiriitaisuutta korostaa järjestämislain 8 §:n lausuma siitä, että sanotuissa strategisissa tavoitteissa vahvistetaan tavoitteet kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuus- tai muita uhkia vastaavan laadukkaan ja kustannusvaikuttavan pelastustoimen järjestämiselle.

3. Pelastustoimen rahoitus

Maakuntien rahoituksesta annetun lakiehdotuksen mukaan valtio rahoittaa pääosin perustettavien maakuntien toiminnan. Pelastuslautakunta pitää valtion rahoitusta perusteltuna ratkaisuna, jolla turvataan pelastustoimen yhdenvertaiset palvelut myös harvaanasutuilla alueilla. Tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeistä kuitenkin on, että pelastustoimen rahoitustaso määritellään kestäväälle tasolle.

Maakuntauudistuksen 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 nykyiselläänkin alimitoitettut suhteessa alueen kokoon, elinkeinorakenteeseen ja riskeihin, sisältyy tavoiteasetantaan myös riski rahoituksen epävakaisuudesta tulevaisuudessa. Lapin pelastuslaitoksen käytettävissä oleva reaalin rahoitus on ollut laskevalla käyrällä koko aluepelastuslaitoksen olemassaolon ajan, mikä on johtanut merkittävään investointivelkaan ja pelastustoimi on toteutettu Lapissa jo nyt erittäin kustannustehokkaasti.

Hyvä kustannustehokkuus on toisaalta johtanut myös siihen, että pelastustoimen kehittämiseen ei ole ollut varoja ei alueellisesti eikä valtakunnallisesti. Kun esitetyn järjestämislain keskeinen tavoite on parantaa ja kehittää sekä yhdenmukaistaa pelastustoimen palvelutasoa ilman, että rahoituskehys kasvaa, sisältää uudistus myös selkeän riskin siitä, että tulevaisuuden kehittämisrahat haetaan keskittämällä osa pelastustoimen palveluista valtakunnallisiin kokonaisuuksiin ja siis maakunnan itsehallinnon ulottumattomiin. Tämä vaikeuttaa toteutuessaan olennaisesti maakunnallisten pelastuslaitosten toimintaa ja vähentää päivittäiseen toimintaan käytettävissä olevaa rahoitusta. Sama seuraus on sillä, että järjestämislaissa esitetty valtion vahvempi ohjaus edellyttää sisäministeriön pelastusosaston henkilöstön vahventamista, mikä lisää kehyksestä päältä otettavia valtakunnallisia kustannuksia.

Sote-maakuntien tuleva valtionrahoitus on yleiskatteellista, eli maakunta päättää saamansa valtionrahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Pelastustoimelle osoitettuja määrärahoja ei kuitenkaan voida käyttää muuhun maakunnan toimintaan kuin pelastustoimintaan. Jokaiselle maakunnalle myönnetään valtiorahoituksena euromäärä, joka saadaan laskettaessa yhteen pelastustoimen laskennalliset kustannukset. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun kustannustason muutosten, tehtävämuutosten ja toteutuneiden kustannusten perusteella jälkikäteen. Sote-maakuntien rahoituksesta annetun lakiehdotuksen 3 §:n perustelujen mukaan pelastustoimen toimialan rahoituksen tasoa tarkistettaessa seuraavalle varainhoitovuodelle palvelutarpeen kasvua ei otettaisi huomioon etukäteen toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Esitetyn pelastustoimen järjestämislain 10 §:n mukaan sisäministeriö neuvottelee kunkin maakunnan kanssa vuosittain järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustehtävien toteuttamisesta (tulosneuvottelut). Neuvottelujen tarkoituksena on lisäksi ohjata sote-maakuntaa pelastustoimen järjestämisessä ja edistää valtion ja maakunnan välistä yhteistyötä. Myös valtiovarainministeriö

osallistuu neuvotteluihin. Lapin pelastuslautakunta toteaa, että kuvattu neuvottelumekanismi on valtionhallinnossa tyypillinen ns. tulosneuvottelumekanismi ja sellaisenaan toimiva. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mikä on valtiovarainministeriön rooli neuvotteluissa. Kun neuvottelut koskevat puhtaasti pelastustoimen järjestämisen sisältökysymyksiä ja tavoitteiden asetantaa sekä tulosten seurantaa, ei valtiovarainministeriön rooli näyttäyty kovin selkeänä.

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

Järjestämislakia koskevan esityksen mukaan maakunta voi saada lisärahoitusta ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvaamiseen liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämiseen, jos on arvioitavissa, että esille tuodut rahoituksen riittämättömyyteen palautuvat ongelmat eivät ole ratkaistavissa maakunnallisilla hallintatoimin. Pelastuslautakunta pitää hyvänä, että mahdollisuus lisärahoitukseen on olemassa. Sen sijaan kriteerit ja mekanismit lisärahoituksen saamiselle ovat jääneet esityksessä osittain ilmaan ja edellyttävät tarkennusta.

Järjestämislakia koskevan esityksen mukaan sote-maakuntien tulee laatia erillinen investointisuunnitelma, jonka tulee perustua esitetyn lain 8 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin sekä onnettomuus- ja muihin uhkiin. Investointisuunnitelmaan on valittava tärkeimmät investoinnit ja niitä koskevat sopimukset sekä arvioitava sen sisältämien toimien vaikutuksia sote-maakunnan pelastustoimen palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen, laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen. Investointisuunnitelmaa käsitellään vuosittaisissa neuvotteluissa sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa.

Pelastuslautakunta pitää investointisuunnitelmaa osin ristiriitaisena maakunnan itsehallinnon kanssa. Investointisuunnitelman tarkoituksena lienee vahvistaa valtion ohjauksen vaikuttavuutta siten, että maakunnalliset pelastuslaitokset eivät voi tehdä investointeja, joilla vaikutetaan mahdollisuuteen ohjata pelastustoimea valtakunnallisesti. Toisaalta taas esimerkiksi paloasemaverkoston kehittäminen on investointisuunnitelmaan kirjattava kehitystoimi ja esitetystä muodostaan esitys siirtäisi paloasemainvestointien osalta de facto päätäntävaltaa pois maakunnasta. Esitetty malli on myös hallinnollisesti monimutkainen ja on omiaan jäykistämään pelastustoimen kehittämistä alueellisesti sekä heikentämään reflektiota pelastustoimessa. Pelastuslautakunta pitää parempana sääntelyä, jossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa investoinneista päätetään maakunnassa ottaen päätöksenteossa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon valtakunnallisen kokonaiskehittämisen tarpeet.

Pelastustoimen rahoituksesta annetun lakiesityksen mukaan pelastustoimen rahoitus on 2,333% maakuntien valtionrahoituksesta. Pelastuslautakunta pitää hyvänä, että pelastustoimen rahoituskehys on kiinnitetty ennalta määrättyyn osuuteen. Tällä ehkäistään sosiaali- ja terveydenhuoltoon nähden kooltaan pienen ja kustannustehokkaan pelastustoimen tarpeiden sulautumista osaksi kasvavien sote-kustannusten massaa. Sen sijaan rahoituksen kiinnittäminen maakuntien valtionrahoitukseen pitää sisällään myös mahdollisuuden siitä, että maakuntien kokonaisrahoituksen pieneneminen esimerkiksi sote-puolen kustannustehokkuuden parantuessa pienentää myös pelastustoimen kokonaisrahoitusta. Tämä voi johtaa vaikeisiin pelastustoimen rahoitusongelmiin.

Esitetyn rahoituslain 21 §:n mukaan sote-maakunnan pelastustoimen laskennalliset kustannukset muodostuvat kertomalla asukaskohtainen pelastustoimen perushinta sote-maakunnan asukasmäärällä ja lisäämällä tuloon pelastustoimen asukastiheyden ja riskitekijöiden perusteella

määritellyt laskennalliset kustannukset. Asukasmäärään, asukastiheyteen ja riskitekijöihin perustuvien laskennallisten kustannusten määrittelyssä painotetaan asukasmäärää 65 %:lla, asukastiheyttä 5 %:lla ja riskitekijöitä 30 %:lla.

Pelastuslautakunta pitää esitettynä rahoituksen laskentamallia pääosin hyvänä ja oikeudenmukaisena. Lapin pelastustoimen näkökulmasta em. kriteereillä pelastustoimen rahoitus kasvaisi vuositasolla noin 2 miljoonaa euroa siirtymävaiheen jälkeen, kun rahoitus määritellään yhdenvertaiseen palvelutasoon koko valtakunnassa. Tämä on seurausta ennen muuta siitä, että Lapin pelastustoimen rahoitustaso on alueen kokoon ja riskeihin nähden ollut selkeästi alimitoitettu.

Riskitekijöitä koskevan kriteerin arvioinnissa pitäisi pelastuslautakunnan käsityksen mukaan ottaa huomioon riskiruutujen laskennan lisäksi myös maakunnan elinkeinorakenne ja pinta-ala. Esimerkiksi Lapin matkailu tuo normaalioloissa maakuntaan noin kolme miljoonaa rekisteröityä yöpymistä vuosittain, mikä lisää pelastustoimen tehtäviä ja riskejä sekä kustannuksia huomattavasti verrattuna sellaiseen maakuntaan, jonka elinkeinorakenne on perinteisempi. Samoin Lapin etäisyyksistä johtuen pelastustoimen palvelutason yhdenvertainen ylläpitäminen edellyttää kattavan asemaverkoston ylläpitämistä, mistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Jo nykyisellään paloasemien väli on 80-100 km ja viiveet pelastustoiminnalle huomattavia verrattuna kaupunkipelastuslaitoksiin.

Rahoituslakia koskevan esityksen mukaan pelastustoimessa pyritään pitkällä aikavälillä kustannusten säästöön ja mm. palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseen osaamisen kokoamisella, palveluverkon tiivistämisellä ja täsmällisemmällä työnjaolla. Kustannusnousun taittaminen tulisi toteuttaa niin, että palvelutaso ei alene. Kustannusten nousun taittaminen kohdentuisi muun ohella henkilöstö- talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun ja toteutukseen. henkilöstörakennetta painotettaisiin nykyistä paremmin turvallisuuspalveluihin ja pelastustoimintaan sekä hallittaisiin luonnollisen poistuman aiheuttamaan henkilöstövoimavarojen muutosta esimerkiksi koulutusjärjestelmää sekä henkilökohtaisia urapolkuja kehittämällä. Valmiusjärjestelyjä optimoitaisiin niin, että otetaan huomioon vaihtelut riskeissä vuorokauden- ja vuodenajan mukaan. Pelastustoimen johtaminen ja siihen liittyvät päivystys- ja varallaolojärjestelyt toteutettaisiin nykyistä kustannustehokkaammin.

Pelastuslautakunta toteaa, että esitetyt perustelulausumat ovat jyrkässä ristiriidassa sote-maakunnan itsehallinnon kanssa. Perustelulausumilla puututaan suoraan pelastustoimen normaaleihin työnantajavelvoitteisiin ja -oikeuksiin sekä maakunnan mahdollisuuksiin itse ohjata pelastustoimen palvelutasoa ja sen kehittämistä sekä pelastustoimen organisoitumista. Lapin pelastustoimessa varsinaiseen hallinto- ja henkilöstöhallintotyöhön on sidottu 1 htv, taloushallintoon 3 htv:tä ja palkkahallintoon 2 htv:tä. Ei ole realistista odottaa, että työtä kyettäisiin organisoimaan uudelleen siten, että jo niukimmalle mahdolliselle kiristetyistä hallintoresurssista syntyisi säästöjä. Kun pelastustoimen ammattihenkilöstön määrä on suhteessa alueen kokoon valtakunnan pienin ei ole myöskään realistista odottaa, että luonnollisen poistuman myötä vapautuvia resursseja voitaisiin suuressa määrin uudelleen kohdentaa. Kuten edellä on jo todettu operatiivisen johtamisen keskittäminen ei poista alueellisen johtamistyön vaatimia resursseja, vaan luo uusi tarpeettomia väliportaita johtamiselle. Lisäksi perustelulausumat ovat ristiriidassa sen tosiasian kanssa, että sisäministeriön henkilöstöä joudutaan kasvattamaan huomattavasti esitetyn ohjaustehtävän vahvistumisen johdosta.

4. Pelastustoimen valvonta

Esitetyn järjestämislakiluonnoksen mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Aluehallintovirasto valvoo pelastustointa, pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Pelastuslautakunnan käsityksen mukaan valtion ohjausvallan kasvu tulisi ottaa huomioon myös pelastustoimen valvonnan järjestämisessä. Valvontanäkökulmasta valtion ohjausvallan kasvu esimerkiksi palvelutasopäätöksen sisällöllisiin kysymyksiin johtaa siihen, että maakunnan mahdollisuudet vaikuttaa palvelutasopäätöksen sisältöön vähenevät. Samoin vähenevät maakunnan mahdollisuudet vaikuttaa siihen, onko palvelujen saatavuus ja taso riittävä. Ääritilanteessa ristikkäinen valvonta ja ristiriitaiset ohjaussuhteet voivat johtaa siihen, että maakunnalle määrätään uhkasakko esim. toimintavalmiusaikojen rikkomisesta, mutta valtion rahoitus ei mahdollista asian korjaamista alueellisen valvojan edellyttämälle tasolle.

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