

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Viite: VN/18671/2022

Etelä-Savon hyvinvointialueen lausunto pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta

Sisäministeriö on 31.8.2022 asettanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen -hankkeen. Lausuntopyynnön mukaan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeeseen määritellyillä kriteereillä tuetaan pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua ja toteutusta. Lausuntopyynnön mukaan pelastustoiminnan palvelutaso päätetään palvelutasopäätöksessä.

Laissa pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) säädetään palvelutasopäätöksen hyväksymisestä. Aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta ja hyvinvointialue vastaa palvelutuotannon järjestämisestä. Hyvinvointialue pyytää palvelutasopäätöksestä aluehallintoviraston lausunnon ennen palvelutasopäätöksen hyväksymistä.

Etelä-Savon hyvinvointialueen näkemyksen mukaan valtion pelastustoimen ohjauksen olisi oltava strategista ja vain keskeisimpiin järjestämisen periaatteisiin keskittyvää. Valtion pelastustoimen ohjaus tulisi toteuttaa ensisijaisesti säädösohjauksen välinein muita ohjausvälineitä kuten ohjeita välttämällä. Tehtävät ja vastuut tulee osoittaa lainsäädännöllä ja tarvittavilla valtioneuvoston asetuksilla. Lainsäädäntötyö edellyttää ohjeisiin verrattuna huomattavan laajan vaikutusten arvioinnin sekä asianmukaiset osallistumis- ja kuulemiskäytänteet. Lainvalmisteluun kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianmukaisten kustannusvaikutusanalyysien tuottaminen sekä valtion rahoitusvastuun toteaminen velvoitteita pelastustoimelle osoittaessa. Yleisenä huomiona voi todeta, että tämänkaltaiset, mahdollisesti pelastustoiminnan ja siihen liittyvän valmiuden kuluja merkittävästi lisäävät toimintaohjeet tulee antaa lakina tai asetuksena, jolloin rahoitus toiminnan muutostarpeisiin olisi mahdollista saada valtiolta

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeesta ei ole tehty riittävän laajaa ja perusteellista vaikutustenarviointia. Vaikutustenarviointi on kuitenkin olennainen osa lainvalmistelua ja ohjeiden laatimista, ja se auttaa tunnistamaan ja arvioimaan erilaisia vaikutuksia, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Tästä johtuen ohje tuottaa palvelujen toteutuksen kannalta epätarkoituksenmukaisia ja vaikeasti korjattavia toiminnallisia seuraamuksia sekä ennen kaikkea perustelemattomia kustannuksia. Lausuntomateriaalista ei käy ilmi, että kustannusvaikutusten laajempaa analyysia olisi tehty ja tästä syystä ohjetta ei voi antaa ennen kustannusanalyysiä ja vaikutusten arviointia. Ohjeen mukaisten, mahdollisesti

Etelä-Savon pelastuslaitos

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkelin paloasema, Jääkärintie 16, 50130 Mikkelä

Pieksämäen paloasema, Selkiöntie 4, 76100 Pieksämäki

Savonlinnan paloasema, Laitaatsillantie 7, 57170 Savonlinna

Vaihe 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.pelastustoimi.fi/etela-savo

lisääntyvien kulujen huomioiminen hyvinvointialueen valtion rahoituksessa tulee turvata tätä kautta.

Osaltaan pelastustoimen ohjeiden antamiseen liittyvien ongelmien taustalla ovat aluehallinnon kategoriset tulkinnat ja viimeaikaiset alemman asteen oikeustapaukset ja näitä johdettu perusteeton tulkinta, että ohjeista muodostuu velvoittavia asiakirjoja. Tällöin ohjeet menettävät toimivuutensa vaihtoehtoisina ohjauskeinoina ja samalla rikkoontuu säädösasiakirjojen hierarkia. Ero terveystalvelujen mitoituserusteiden määrittämiseen on suuri, kun on itsestään selvää, että valtion vaatimukset esimerkiksi sairaalaverkon ja hoitajamitoituksen kysymyksistä osoitetaan lain tasolla.¹

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivitys sisältää hyvinvointialueen pelastustoimelle uusia suunnitteluvaihtoehtoja, joiden toteutus ohjeessa esitetyllä tavalla murtaa lailla säädettyä vastuunjakoa. Hyvinvointialueille kuuluvaa palvelujen suunnittelun ja toteutuksen vastuuta siirrettäisiin valtion ohjauksen piiriin kirjaamalla päätökset toimintavalmiudesta erilliseen asiakirjaan ja pois palvelutasopäätöksen sisällöstä, vaikka ne ovat selkeä osa palvelukokonaisuutta. Tällaiset perusteettomat puuttumiset itsehallinnollisen hyvinvointialueen päätösvaltaan eivät yksiselitteisesti ole hyväksyttävissä. Muutos vastuissa heikentäisi edellytyksiä lähipalvelurakenteen ylläpidolle alueellisen demokraattisen rakenteen vahvistaessa lähipalveluperiaatteen toteutusta verrattuna valtion keskittämistrendeihin.

Etelä-Savon hyvinvointialueen pelastustoimen palveluissa on palvelutasopäätöksen sisällä pyritty jo nyt huomioimaan tehtävien vuodenaika-, ja muu kausivaihtelu sekä vuorokaudenaikainen vaihtelu kuten luonnoksessa esitetään. Ongelmallista kuitenkin on, että dynaamisilla muutoksilla ei ole mitään yhteyttä nykyiseen asukasluvu-, asukastiheys- ja riskiperusteiseen rahoitukseen. Riskiperusteisen rahoituksen malli on osoittautunut paitsi erityisesti harva-alueiden näkökulmasta toimimattomaksi myös kannusteiden kannalta ongelmalliseksi onnettomuuksien ehkäisyn onnistumisen vähentäessä rahoitusta korkeampien riskiruujujen määrän laskiessa. Hyvinvointialueille tulee turvata rahoitus, jonka puitteissa syntyy tosiasiallinen kyky toiminnan kehittämiseen niiden alueellisten riskien ja painopisteiden mukaan, jotka ovat alueellisesti merkittävimpiä. Pelastustoimen palveluita kuormittavat ja kustannuksia aiheuttavat riskitekijät ovat eri alueilla erilaisia, ja rahoitusmallin tulee tukea näiden tosiasiallisten kuormittajien huomioimista.

Alla on kirjattu tarkemmat huomiot luonnoksesta. Numerointi noudattelee luonnoksen kappalenumerointia:

3.2.1 Pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelma

Toimintavalmiussuunnitelmaa ei tule ohjeistaa laatimaan erillisenä, palvelutasopäätöksestä irrallisena asiakirjana. Pelastustoimen toimintavalmius on osa palvelutasopäätöstä ja siitä on päätettävä sen mukaisessa järjestyksessä.

Luonnoksessa on mainittu, että pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelman julkisuuden arvio pelastuslaitos. Toimintavalmiussuunnitelman sisältö vaikuttaisi olevan pääosin salassa pidettävää, joten suunnitelma voitaisiin ohjeistaa kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi.

¹ Hyvinvointialueen itsehallinnon keskeiset peruspilarit määritellään perustuskakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp). Perustuskakivaliokunnan lausunnon mukaan hyvinvointialueelle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Lailla säätämisen vaatimus estää sen, että valtio voisi antaa hyvinvointialueelle sitovia ohjeita tai päättää asioista hyvinvointialueiden puolesta ilman laissa olevaa valtuutusta. Tämä ei kuitenkaan estä laissa säädettyjen tehtävien tarkentamista laissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella asetuksella, mutta tällöin asetuksenantovalta on yksilöitävä tarkkarajaisesti laissa.

Toimintavalmiussuunnitelman yhteensovittaminen on kirjattu tehtäväksi yhteistyöalueen pelastuslaitosten kesken. Yhteensovittaminen tulee tehdä kaikkien naapuripelastuslaitosten kesken.

4 Pelastustoiminnan palvelutarpeen arviointi

Riskiluokkien määräytyminen ja tästä muodostuva palvelutarve perustuu uuden ohjeen mukaan yhä enemmän onnettomuushistoriaan. Kuinka ohje ottaa huomioon uusien alueiden rakentumisen ja palvelutarpeen ennakkoinnin näillä alueilla, joissa onnettomuushistoriaa ei vielä ole?

Riskiluokkien määrittäminen käytettävä kohonneen pelastuspotentiaalinn onnettomuudet (KoPPO-rajaus) nähdään hyvänä. Tällä saadaan määriteltyä alueet, joissa tapahtuu todellisia kiireellisiä pelastustehtäviä ja näin rajalliset resurssit saadaan kohdennettua mahdollisimman todenmukaisesti. Ristiriita tässä määrittelyssä on siinä, että toteuman arviointi tehdään kaikkien kiireellisten pelastustehtävien osalta. Etelä-Savon hyvinvointialueen näkemyksemme mukaan määrittely ja toteuman arviointi tulisi perustua samoihin kriteereihin.

Riskiluokkien määrittelyssä yksittäisen riskiruudun luokka voi pudota alemmaksi viereisten ruutujen vaikutuksesta. Tämä on hyvä uudistus. Laajempien kokonaisuuksien tarkastelu resurssitarpeen määrittelyssä on perusteltua ja järkevää sekä toiminnallisesti että taloudellisesti. Tämä poistaa yksittäisten ruutujen aiheuttamia lieveilmiöitä suhteessa nykyiseen malliin. Riskiluokkien määrittelyssä olisi kuitenkin arvioitava vielä, voitaisiinko sitä edelleen yksinkertaistaa ja tehdä esimerkiksi samalla tavalla, kuin ensihoidossa. Ohjattaisiin palvelutarvetta yksinkertaisempien, laajempien kokonaisuuksien kautta (esimerkiksi: kaupunkimainen taajama-alue, maaseutumainen taajama-alue, haja-asutusalue).

Ennakointikyvykyys on välttämätöntä palvelujen suunnittelussa. Esimerkiksi paloasemaverkon tietoperusteisessa suunnittelussa otetaan huomioon nykyisin kuntien kaavoituskatsaukset sekä muut ennusteaineistot. Myös tämän vuoksi riskiluokkien tarkasteluvastuuta tulee jättää palvelujen järjestäjän ja tuottajan vastuulle, koska vain palvelutuotannolla on riittävä tieto palvelutarpeista pitkällä aikavälillä.²

Suorituskykykohtainen arviointi on uusi vaatimus ja tämä on ohjeistettu hyvinvointialueiden vastuulle. Tämän osalta olisi perusteltua tehdä vielä tarkempi tarveanalyysi ja vaikutusten arviointi sekä määrittellä kuinka tämän toteutumista valvotaan.

5 Toimintavalmiuden suunnittelu ja 6 Muodostelmien hälyttäminen ja valmiustasot

Uudessa toimintavalmiussuunnitelmassa on havaittavissa päällekkäisyyksiä nykyisen palvelutasopäätöksen ja riskianalyysin laadinnan kanssa. Toisaalta päällekkäisyyttä on myös pelastuslaitosten valmiussuunnitelmien kanssa. Tämä lisää hallinnollista päällekkäistä työtä, vaikka tarkoitus olisi keventää ja selkeyttää asioita. Mikäli toimintavalmiussuunnitelman laatimisvelvoite pysyy luonnoksen esittämässä laajuudessa, tulee vastaavasti

² Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen muuttamisesta (1218/2022) 4.1 §:n mukaan palvelutasopäätöksessä yhteistyöalueen hyvinvointialueiden alueet jaetaan yhden neliökilometrin kokoisiksi soluiksi, jotka luokitellaan riskialuealuokkiin 5 §:ssä säädettyllä tavalla. Alueluokitus perustuu Suomen Ympäristökeskuksen (SYKE) taajamaluokitukseen.

palvelutasopäätösprosessia keventää tältä osin. Mutta tämä aiheuttaisi edelleen sen ongelman, että pelastustoiminnan toimintavalmiuksista ei päätettäisi osana palvelutasopäätöstä.

Ohjelunoksessa on kirjattu, että toimintavalmiuden suunnittelu tehdään 100 % tavoittavuuden mukaisesti. Toteumaa arvioidaan 50 % / 80 % mukaan. Tässä on ristiriita ja 100 %:n suunnittelu johtaa merkittäviin kustannuslisäyksiin. Ohjeen tuomia vaikutuksia ei ole perusteellisesti ja riittävän laajasti arvioitu tältä osin.

Hyvä uudistus luonnoksessa on pelastusryhmää pienempien muodostelmien hyödyntämisen mahdollisuus tietyissä tilanteissa. Tämä on rajallisten resurssien järkevää ja kustannustehokasta käyttöä.

Kappaleessa 5 on viitattu pelastustoimen valmiussuunnittelun ohjeeseen sekä pelastustoiminnan johtamisen valtakunnallisiin periaatteisiin. Näitä ohjeita ei ole vielä olemassa, joten ei liene järkevää viitata näihin tässä yhteydessä.

7 Toimintavalmiuden arviointi ja kehittäminen

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiuserien toteumaa tarkastelujaksoissa pidetään hyvänä. Tällä saadaan parempi käsitys ruutujen kehityssuunnasta ja nähdään toimenpiteiden vaikutukset nopeammin. Hyvää on myös se, että vuositarkastelussa otetaan huomioon ruudut, joissa on vähintään viisi tehtävää. Tällöin yksittäiset huonosti tavoitetut sattumanvaraiset poikkeamat tehtävissä eivät muodosta ongelmaruutua.

Luonnoksessa toimintavalmiuserien toteutuminen pelastusjoukkueen osalta edellyttää, että myös pelastusjoukkueen johtaja on paikalla määrättyssä ajassa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista ja vie kehitystä taaksepäin. Nykyiset operatiiviset johtamisjärjestelmät ovat rakentuneet niin, että johtaja voi tulla kauempaa ja johtamistoiminta on mahdollista aloittaa etänä, tilannepaikan johtajan kanssa. Myös johtamisen opetus Pelastusopistolla perustuu tähän malliin ja Pelastusopisto kehittää etäjohtamisen toimintamalleja yhdessä pelastuslaitosten kumppanuusverkoston kanssa koko ajan. Luonnoksessa esitetty vaatimus aiheuttaa merkittäviä muutoksia ja kustannuksia useilla hyvinvointialueilla sekä tyrehdyttää nykyisen kehityssuunnan.

Alueelliset erot hyvinvointialueiden välillä ovat merkittäviä, joten pelastustoiminnan toimintavalmiuserien tulee pystyä järjestämään ja tuottamaan hyvinvointialueen tarpeiden mukaisesti, alueelliset painotukset ja riskitekijät huomioiden. Muutosten taloudelliset vaikutukset tulee selvittää ja ohjeistuksesta aiheutuvien kustannusten mahdollinen lisääntyminen tulee huomioida tulevissa hyvinvointialueiden rahoitusosuuksissa. Rahoitusmallia tulee kehittää siihen suuntaan, että se tukee alueellisesti riskejä ja painopisteitä, jotka tosiasiallisesti kuormittavat pelastustoimen palveluita ja aiheuttavat kustannuksia. Nämä tekijät eivät ole koko maassa samankaltaiset vaan painottuvat alueen erityispiirteiden mukaan, Etelä-Savossa mm. erityisen runsas kesäajan kausivaihtelu.

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihe 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

Seppo Lokka
Pelastus- ja turvallisuuspalvelujen
toimialajohtaja, pelastusjohtajien

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalan tie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi