

Lausunnon antaminen, pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnos

Turvallisuuslautakunta 23.09.2024 § 11

7391/00.04.00/2023

Valmistelija

Toimialajohtaja, pelastusjohtaja Seppo Lokka 040 359 7864

Sisäministeriö on 31.8.2022 asettanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen -hankkeen (VN/18671/2022-SM-10) ajalle 7.9.2022-31.12.2024. Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivittäminen on kirjattu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan. Sisäministeriö pyytää lausuntoa päivitetyn toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta 27.9.2024 mennessä.

Voimassa oleva pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje on laadittu vuonna 2012. Ohjeella määritellyillä kriteereillä tuetaan pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua ja toteutusta. Pelastustoiminnan palvelutaso päätetään palvelutasopäätöksessä. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät voimassa olevan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamista.

Ohjeluonnoksen valmistelun yhteydessä on selvitetty muun muassa pelastustoiminnan palvelujen suunnittelua eri maissa sekä hyödynnetty kotimaista onnettomuustilastoaineistoa palvelujen valtakunnallisesti yhtenäisen suunnittelumallin määrittelemiseksi. Ohjeluonnoksessa on kuvattu pelastustoimintaan osallistuvien muodostelmien vähimmäissuorituskykyä eri tehtävissä sekä niiden toimintavalmiusajoille asetettuja vaatimuksia.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje ohjaa merkittävässä määrin pelastustoimen palveluverkon suunnittelua sekä toimitilojen että henkilöstön osalta ja siten vaikuttaa merkittävästi pelastustoimen kustannustasoon. Ohje annetaan pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 3 §:n perusteella, jossa on määritely, että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Pelastustoimen järjestämislain 6 §:n mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätösten sisällön perusteista, rakenteesta ja seurannasta sekä aluehallintoviraston suorittamasta arvioinnista. Sisäministeriö on antanut asetuksen pelastustoimen palvelutasopäätöksestä (1225/2022).

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 välttäen. 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 osoitettaessa.

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 lisääntyvien kulujen huomioiminen hyvinvointialueen valtion rahoituksessa tulee turvata tätä kautta.

Osaltaan pelastustoimen ohjeiden antamiseen liittyvien ongelmien taustalla ovat aluehallinnon kategoriset tulkinnot 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 mitoituspusteiden määrittämiseen on suuri, kun on itsestään selvää, että valtion vaatimukset esimerkiksi sairaalaverkon ja hoitajamitoituksen kysymyksistä osoitetaan lain tasolla.

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 keskittämisisntresseihin.

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 riskiruutujen 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.

Toimivalta

Hallintosääntö 12 §

Toimialajohtajan esitys:

Turvallisuuslautakunta päättää antaa liitteen mukaisen lausunnon sisäministeriölle pelastustoiminnan päivitetyn toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta.

Päätös:

Hyväksyttiin esityksen mukaan.

Tiedoksi

Aluehallitus