

## PELASTUSTOIMEN KEHITTÄMISHANKE

Pelastustoimen kehittämishankkeen päätehtäväksi on asetettu pelastustoimen järjestelmän uudistaminen siirtämällä pelastustoimen järjestämisvastuu yksittäisiltä kunnilta alueelliselle pelastustoimelle. Tavoitteena on lisäksi luoda edellytykset mahdollisimman tehokkaalle ja taloudelliselle pelastustoimen kokonaisjärjestelmälle.

Hanke käynnistyi syksyllä 2000 selvitysmies Myllynien esiin tuomien ongelmien ja kehittämistarpeiden pohjalta. Tavoitteeksi asetettu noin 30 pelastustoimen aluetta tarkentui 22 pelastustoimen alueeksi hallituksen käsittelyyn mennessä esityksessä. Valtioneuvosto hyväksyi esityksen 7.3.2002. Kuntien tuli tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31.12.2002. Yhteistoiminta on aloitettava 1.1.2004 mennessä.

Kehittämishankkeeseen liittyviä osahankkeita on yhteensä kuusi. Tarkastus kohdistettiin kahteen ensimmäiseen osahankkeeseen eli alueiden muodostamiseen ja lakihankkeeseen.

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli, onko pelastustoimen kehittämishanke edennyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja suunnitellun aikataulun puitteissa. Tarkastuksen antama vastaus on eräin varauksin myönteinen.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston rooli on ollut keskeinen hankkeen eteenpäin viemisessä. Vuoden 2002 alusta painopiste alueiden muodostamisessa on siirtynyt suunnitelman mukaisesti alueille.

Suunnittelutyötä ja johtamisjärjestelmän luomista olisi helpottanut, mikäli hankkeeseen liittyvä lainsäädäntö olisi valmisteltu ja tullut voimaan aikaisemmin. Osahankkeiden toteuttamisaikataulu olisi tullut laatia sellaiseksi, että lakihanke olisi edeltänyt muita osahankkeita. Myös valmentautuminen olisi tullut aloittaa aikaisemmin. Samoin koulutus uudistus olisi tullut käynnistää aikaisemmin ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoinnin turvaamiseksi.

Selvitysmiehen esittämää suunnittelumäärärahaa ei budjetoitu tarkoitukseen. Päätoimisten suunnittelijoiden puuttuessa suunnittelutyö on vienyt etenkin palopäällystön työaikaa.

Alueellisten valmistelujen edistämiseksi ja hankkeen tiedottamisen kehittämiseksi perustettu verkkotyökalu on edesauttanut alueellisten valmistelujen etenemistä ja seuranta.

Lääninhallitukset ovat kokeneet jääneensä lähes kokonaan toteutuksen ulkopuolelle. Lääninhallitusten osaamista ei hyödynnetty suunnitellulla tavalla hankkeen toteutuksessa. Lääninhallitusten mukaan kunnat ovat myös halunneet hoitaa tehtävät ilman valtionhallinnon välitöntä ohjausta.

Kriittisimmät lausunnot sisäasiainministeriön asettaman työryhmän laatimasta aluejakoluonnoksesta tulivat Lapin läänistä. Kritiikkiä esitettiin myös Pohjanmaalla ja Uudellamaalla. Sisäasiainministeriön avuksi kutsuma asiantuntijaryhmä teki lausuntojen perusteella muutoksia aluejakoluonnokseen. Tämän työn pohjalta sisäasiainministeriö teki esityksensä aluejaoksi.

Aluejakopäätöksessä on joiltakin osin poikettu alkupe-  
räisistä aluejakokriteereistä. Aluejakopäätöksen kriteereinä käytetyt laskentaperusteet eivät olleet yksiselitteisiä. Myös taloudellisuuskriteereinä käytetyt termit vaihtelivat, mikä vaikeutti vertailujen tekemistä ja kriteerien käyttökelpoisuuden toteamista.

Tarkastuksen mukaan alueelliset näkökannat ja annetut lausunnot on keskeisiltä osin otettu huomioon eri osahankkeissa. Niillä on ollut myös hankkeiden toteuttamisessa prosessia ohjaavaa vaikutusta. Tarkastuksen perusteella voidaan lisäksi todeta, että osahankkeiden hallinta organisoinnin, päätöksenteon ja tiedotuksen osalta on toteutunut kohtuullisen hyvin. Kaksi ensimmäistä osahanketta ovat edenneet lähes suunnitelman mukaisessa aikataulussa. Lakihanke jatkuu vielä pelastustoimen laitteiden teknisiä vaatimuksia ja tuotteiden paloturvallisuutta koskevan lain valmistelulla.

Tarkastuksen toisena pääkysymyksenä oli, kuinka hyvin pelastustoimen kehittämishankkeen suunnittelussa ja käynnistämisessä on onnistuttu välttämään aluetasolla esitettyjä toiminnallisia ja taloudellisia uhkia tai riskejä sekä millaisia

toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä uudistuksella on saavutettavissa.

Alueelliset valmistelijat pitävät pelastustoimen järjestelmän uudistuksen suurimpina riskeinä pätevän henkilöstön saatavuutta, palkkausjärjestelmien eroja sekä toimintamäärärahojen riittävyyttä.

Lääninhallitukset pitävät uudistuksen suurimpina riskeinä väestönsuojelun ja varautumisen tason heikkenemistä sekä pienten kuntien vaikutusmahdollisuuksien vähene mistä ja kuntien itsehallintoperiaatteen vaarantumista. Alueelliset valmistelijoiden mukaan näihin liittyvä riski on puolestaan vähäinen.

Kuntien vastuulle tulevien kustannusten nousua sekä lääninhallitusten epäselvää roolia alueelliset valmistelijat pitävät suurempina uhkatekijöinä kuin lääninhallitukset.

Kuntien pelastustoimen käyttökustannuksia nostavat yleisesti kaupunkimainen asutuksen ja teollisuuden keskittyminen. Kaupunkimaisia kuntien yhdistämällä saattaa syntyä kustannuksiltaan keskimääräistä kalliimpia alueita, sillä tällaisten kuntien keskimääräiset asukaskohtaiset käyttö- ja nettokustannukset ovat jo tällä hetkellä koko maan keskiarvoa korkeammat.

Alueellistaminen saattaa nostaa myös pienten maaseutumaisten kuntien asukaskohtaisia kustannuksia. Maaseutumaisten kuntien pelastustoimen kustannukset ovat koko maan keskiarvoa alhaisemmat, mutta alueellistamisen myötä pitkät välimatkat alueen sisällä aiheuttavat turvallisuusriskejä, joihin varautuminen saattaa nostaa asukaskohtaisia kustannuksia.

Tärkeimpinä hyötyodotuksina ovat taloudellisuuden paraneminen sekä henkilöstöedut. Taloudellisiksi hyödyiksi alueelliset valmistelijat katsoivat kaluston suunnitelmallisen hankinnan sekä suunnittelun ja seurannan uudistamisen avulla saavutettavat hyödyt. Henkilöstöetuihin luettiin henkilöstön taitojen lisääntyminen koulutuksen, hankinnan ja henkilöstön erikoistumisen avulla sekä henkilöstön kuorituksen vähentyminen.

Järjestelmän käynnistyttyä koko laajuudessaan taloudellisuuden toteutuminen tulisi selvittää luotettavilla mittausmenetelmillä. Myös uudistuksessa tavoiteltujen laadullisten

parannusten mittaaminen ja todentaminen edellyttää mittariston kehittämistä.

Tarkastuksen kolmantena pääkysymyksen oli, kuinka pelastustoimen uudistus tulee muuttamaan pelastustoimen organisointia, työnjakoa ja rahoitusvastuuta pelastustoimen alueiden ja valtion kesken. Valtion panostus pelastustoimeen vuonna 2003 on yli 40 miljoonaa euroa, noin 10 % julkisista pelastustoimen menoista.

Alueellisten valmistelijoiden mukaan ministeriön tehtävänä alueena pelastustoimessa tulisi uudistusten jälkeen säilyä ohjaus ja lainsäädännön valmistelu. Lisäksi valtion rooliin tulisi kuulua koulutuksesta huolehtiminen. Uudistuksen uhkakuvana alueilla nähtiin valtion vetäytyminen kokonaan alueellisen pelastustoimen kustannuksista. Valtion rahoitusosuuden säilymistä pidettiin alueilla erittäin tärkeänä.

Uuden pelastuslain ja -asetuksen mukaan sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten tehtävät tulevat säilymään pääosin nykyisellään. Lääninhallitusten ja pelastustoimen neuvottelukunnan keskinäistä työnjakoa ja tehtäviä ei ole kuitenkaan riittävän selkeästi eritelty uudistetussa lainsäädännössä.

Lääninhallitusten näkemysten mukaan lääninhallituksen rooli alueellisena toimijana ja koordinaattorina poikkeusoloissa ja erityistilanteissa tulee jatkossa korostumaan. Alueelliset valmistelijat näkivät lääninhallitusten roolin uudistuksen jälkeisessä pelastustoimessa vähäiseksi. Uudistusten jälkeen näyttää olevan tarvetta selkiinnyttää alueiden ja lääninhallitusten välistä työnjakoa sekä täsmentää lääninhallitusten tulossopimusten tulostavoitteita ja niiden toteutumisen seuranta.

Alueiden kuntien kustannukset tulevat määräytymään lähinnä valitun palvelutason sekä kustannustenjakoperiaatteen mukaan, joten taloudellisten tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta ei voida tässä vaiheessa tarkkaan arvioida. Alueellisille pelastustoimille muodostuu yhteistoiminnan järjestämisestä kuluja, joita yksittäisillä kunnilla ei aikaisemmin ollut. Uudistuksen arvioidaan kuitenkin ratkaisevan monia ongelmia, joiden hoitaminen yksittäisen kunnan toimesta olisi taloudellisesti vaikeaa.