

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/2206/32/2016

20.2.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Tiivistelmä

Arviointineuvoston näkemys on, että pelastustoimen järjestämistä koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää yleisen kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu toimenpiteiden vaikutusalueita ja esitysluonnos sisältää myös yleisiä arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Arviointineuvosto tiedostaa, että esitysluonnos liittyy olennaisesti laajempaan uudistuskokonaisuuteen eli maakunta- sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskeviin uudistuksiin. Useiden toisiinsa liittyvien lakiuudistusten vaikutusten arvioiminen on haasteellista ja ilman huolellista vaikutusten arviointia myös uudistuskokonaisuuden näkökulmasta vaarana on, että lopputuloksena on paitsi haluttuja myös ei-toivottuja vaikutuksia. Tästä syystä erityistä huomiota tulisi kiinnittää erillisten, mutta toisiinsa liittyvien esitysluonnosten vaikutusarvioiden yhtenäiseen esitystapaan, koska se on perusedellytys kokonaiskuvan muodostamisessa uudistuksen vaikutuksista. Yhteisvaikutusten arvioiminen on luonnollisesti vaikeaa, jos kaikkien asiaan liittyvien esitysten sisällöstä ei vielä ole tietoa. Tästä huolimatta uudistuskokonaisuuden eri osien kytköksiä olisi syytä nostaa esiin esitysluonnoksissa ja vähintäänkin tulisi kuvata, miten tietty erillinen esitys ja sen mahdolliset vaikutukset ovat kytköksissä uudistuskokonaisuuteen.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksesta tulisi käydä tarkemmin ilmi, miksi juuri esitysluonnoksen sisältämät toimenpiteet olisivat paras keino saavuttaa asetetut tavoitteet. Erityisesti hyödyistä pelastustoiminnan organisoimiseksi 18 maakunnalle tulisi esittää tarkemmat perustelut vaihtoehtoisten lähestymistapojen vertailun avulla.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata vaikuttavuutta kuvaavia mittareita alueittain, sekä sitä, miten uudistus muuttaisi pelastustoiminnan laatua ja saatavuutta kansalaisten näkökulmasta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.
- iii) Esitysluonnokseen tulisi sisällyttää julkisia menoja koskevien vaikutusarvioiden osalta taulukkomuotoinen tai vastaava yhteenveto keskeisistä määrällisistä vaikutuksista. Esitysluonnoksessa tulisi toisin sanoen kuvata uudistuksen muutoskustannusten ja säästöpotentiaalnin arvioitu toteutuminen uudistusta seuraavien kymmenen vuoden aikana.
- iv) Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset tulisi esittää vaikutuksina kotitalouksiin, yrityksiin ja julkiseen talouteen.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien.

Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain (379/2011) mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien tehtäväksi.

Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttävät pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia. Pelastustoimen ohjausjärjestelmää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti. Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on puolestaan välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa ensihoitotehtäviä ja ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

Pelastustoimen järjestämislain antamisen jälkeen on tarkoitus uudistaa nykyinen pelastuslaki. Tavoitteena on pelastustoimen toimintamallien kansallinen yhtenäistäminen, ohjauksen tehostaminen ja tehtäväkuvan tarkistaminen viranomaisyhteistyön tiivistämisen näkökulmasta. Pelastuslain uudistaminen toteutettaisiin siten, että uudistettu pelastuslaki tulisi voimaan vuoden 2019 alussa maakuntien ja uudistettujen pelastuslaitosten aloittaessa toimintansa.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1 Yleisiä havaintoja ja arvioita

Esitysluonnoksen keskeisenä tavoitteena on organisoida pelastustoimi uudelleen niin, että toimintaa voidaan nykyisestä tehostaa ja samalla parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta. Pelastustoimen järjestämistä koskeva lakiesitysluonnos liittyy olennaisesti maakuntauudistusta ja sosiaali- ja terveystoimen järjestämisuudistusta koskevaan hallituksen esitysluonnokseen, sekä niin sanottuun päivystysuudistusta² koskevaan hallituksen esitykseen.

Arviointineuvosto katsoo, että useiden toisiinsa liittyvien lakiuudistusten vaikutusten arvioiminen on erityisen haasteellista. Pelastuslain uudistamiseen liittyviä merkittäviä linjauksia ja niihin liittyviä vaikutusten arviointeja on esitelty edellä mainituissa muissa hallituksen esityksissä. Näin laajan kokonaisuuden hallitseminen on poikkeuksellisen haasteellista paitsi uudistuksia valmisteleville, myös ja etenkin ulkopuolisille esitysluonnosta lukeville. Yksi tärkeä perusedellytys kokonaiskuvan saamiselle on, että eri hallituksen esityksissä kuvatut vaikutukset esitetään yhdenmukaisella tavalla. Tällöin luonnollinen lähtökohta on keskeisten vaikutusalueiden jaottelu, joka kuvataan oikeusministeriön (2007) vaikutusarvio-ohjeissa. Pelastuslain uudistamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa tulisi soveltuvien osin hyödyntää muissa uudistuskokonaisuuteen liittyvissä hallituksen esitysluonnoksissa tehtyjä vaikutusarviota.

¹ Tässä jaksossa (luku 1) esitettävä kuvaus on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksesta ("Esityksen pääasiallinen sisältö").

² Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta (1516/2016) ja lakiin liittyvä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016).

Pelastustoimen uudistamista koskeva hallituksen esitysluonnos sisältää yleisen kuvauksen lainsäädännön nykytilasta, uudistuksen taustasta, tavoitteista, toimenpiteistä ja keskeisimmistä vaikutusalueista. Esitysluonnoksen vaikutusarviointiosa on varsin tiivis ja yleisluontoinen, mutta esityksestä saa kuitenkin karkealla tasolla kuvan keskeisimmistä vaikutusalueista ja vaikutusten kohdistumisesta. Esitysluonnoksessa ei käsitellä vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksissä tulisi keskeisten toimenpiteiden osalta tarkastella vaihtoehtoisia lähestymistapoja saavuttaa asetetut tavoitteet. Toisin sanoen, esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, miksi juuri esitysluonnoksen sisältämät toimenpiteet olisivat paras keino saavuttaa asetetut tavoitteet. Erityisesti esityksestä pelastustoiminnan organisoimisesta 18 maakunnalle olisi voitu esittää tarkemmat perustelut vaihtoehtoisten lähestymistapojen vertailun avulla³. Näin siitä huolimatta, että keskittäminen kytkeytyy maakuntauudistuksen yhteydessä tehtyihin päätöksiin ja ratkaisuihin.

Esitysluonnos sisältää tiiviin katsauksen pelastustoimen kansainvälisistä käytännöistä Pohjoismaissa, Virossa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa kuvataan kansainvälisiä käytäntöjä. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin kertoa, millä perusteella katsauksessa käsitellyt esimerkkimaat on valittu ja erityisesti, onko jonkin vertailumaan lainsäädäntö vaikuttanut ehdotettaviin ratkaisuihin. Kansainvälisiä käytäntöjä ja erityisesti niistä saatuja kokemuksia tulisi hyödyntää myös esitysluonnoksen toimenpiteiden vaihtoehtojen arvioimisessa ja vaikutusten arvioinnissa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa korostuvat uudistuksella tavoiteltavat suorat säästöt, joiden suuruudesta esitetään myös määrällisiä arvioita. Kvantitatiiviset arviot pohjautuvat nähtävästi ministeriön omiin laskelmiin, sillä ulkoisiin lähteisiin ei esitysluonnoksessa juurikaan viitata. Esitettyihin vaikutusarvioihin liittyvää epävarmuutta ei käsitellä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnissa tulisi keskeisimpien kvantitatiivisten vaikutusten osalta kiinnittää huomiota siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen, vaihtoehtoinen muutos. Vertailuissa ja arvioissa tulisi myös erottaa välittömät ja pidemmän aikavälin vaikutukset. Määrällisiin arvioihin liittyvää epävarmuutta tulisi kuvata vaihteluvälien avulla.

Esitysluonnoksessa uudistuksen taloudellisina vaikutuksina esitetään säästöpotentiaali ja keskeiset muutuskustannukset.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutukset tulisi esittää oikeusministeriön (2007)⁴ ohjeiden mukaan vaikutuksina kotitalouksiin, yrityksiin ja julkiseen talouteen. Vaikutukset kotitalouksiin liittyvät esimerkiksi valtion ja kuntien verotuksen muutoksiin ja palvelutason yhtenäistämiseen liittyviin muutoksiin. Esitysluonnoksella voi olla yritysvaikutuksia esimerkiksi ensihoitoyrityksille sekä mahdollisesti pelastuslaitosten kaluston ja muiden palvelujen myyjille/tuottajille. Esitysluonnoksessa tulisi myös kuvata uudistuksen vaikutusta kuntien talouteen. Kunnilta siirtyy maakunnille vastikkeetta pelastuskalustoa ja kunnat muuttuvat uudistuksen myötä

³ Vaihtoehtoisia organisointitapoja voisivat olla esimerkiksi nykyinen 22 alueen järjestämismalli ja/tai aiemmin kaavailtu viiden maakunnan järjestämisvastuuseen perustuva malli.

⁴ Oikeusministeriö (2007): Säädosehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

omistamiensa pelastuslaitosrakennusten vuokranantajiksi. Myös vaikutuksia valtion talouteen tulisi kuvata, koska pelastustoimen rahoitus siirtyy uudistuksen myötä kokonaan valtion vastuulle. Lakiesitysluonnoksen vaikutusarvioissa tulisi näiltä hyödyntää maakunta- ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämislain uudistamista koskevaa hallituksen esitysluonnosta, jossa on muun muassa pelastustoimen rahoitusta ja omaisuuden siirtoa koskevia vaikutusarvioita.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistuksella saadaan aikaan pelastustoimen menojen vuotuisen kasvun hidastuminen nykyisestä 1,8 prosentista 0,9 prosenttiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin, mihin arvio uudistuksen jälkeisestä pelastustoimen menojen 0,9 prosentin keskimääräisestä vuosikasvusta perustuu. Uudistuksen muutuskustannuksia ja niihin liittyvien arvioiden, erityisesti palkkauskustannusten, perusteita tulisi tarkentaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvatuista taloudellisista vaikutusarvioista tulisi esittää kootusti yhteenvedo uudistusta seuraaville kymmenelle vuodelle. Esimerkiksi taulukkomuotoisesta tai vastaavasta yhteenvedosta tulisi ilmetä muutuskustannusten ja arvioitujen säästöjen jaksottuminen.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksessa kuvataan yleisellä tasolla vaikutuksia eri viranomaisille ja viranomaisten keskinäisiin yhteyksiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että uudistuksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia pelastusviranomaisten toimintaan. Esitysluonnoksesta kuitenkin ilmenee paitsi pelastustoiminnan tehtävien siirtyminen 22 alueelta 18 maakunnalle, myös valtion ohjauksen ja suunnittelun kasvava merkitys.

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksina tulisi esittää vähintään suuntaa antavat arviot vaikutuksista viranomaisten työmäärään ja henkilöstön asemaan. Jonkin verran tähän liittyvää tietoa esitetään jo esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset – jaksossa, jota voi joko suoraan tai tietopohjana hyödyntää myös tässä jaksossa.

2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan, ettei uudistuksella olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että mikäli uudistuksen seurauksena palvelutaso paranee ja yhtenäistyy, uudistuksella voi olla myös ympäristövaikutuksia. Mikäli uudistus esimerkiksi tehostaisi ja lisäisi pelastusalan varautumista poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin, mukaan lukien ympäristövahinkojen torjunta, voisi uudistuksella olla myös myönteisiä ympäristövaikutuksia.

2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että lakiesityksellä ei olisi suoria vaikutuksia kansalaisten palveluihin. Esityksen tavoitteena on kuitenkin myös lisätä palvelujen yhdenvertaisuutta ja parantaa laatua ja saatavuutta. Esitysluonnoksessa todetaan, että pelastuslaitoksilla on vuosittain arviolta noin 400 000 ensihoitotehtävää.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata pelastustoiminnan odotusaikoja ja muita vaikuttavuutta kuvaavia mittareita alueittain ja arvioida sitä, miten uudistus muuttaisi toiminnan laatua ja saatavuutta kansalaisten näkökulmasta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. On myös luonnollista olettaa, että mikäli alueiden välillä on nykyisin merkittäviä eroja palvelujen kattavuudessa, uudistuksen tavoitteiden toteutuminen saattaa edellyttää resurssien uudelleenjakoa alueiden välillä.

Arviointineuvosto katsoo myös, että esitysluonnoksessa kuvattu muutos merkitsee siirtymistä kunnallisen päätöksenteon ja järjestämisvastuun piiristä maakunnalliseen ja valtion ohjaamaan ja rahoittamaan järjestelmään. Muutosta tulisi arvioida kansalaisten aseman ja vaikutusmahdollisuuksien, yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laista pelastustoimen järjestämisestä, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 6.2.2017.

Lausunto on julkinen. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 20. helmikuuta 2017,

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri