



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2024:1

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023

Sisäministeriön selvitys

Sisäministeriön julkaisu 2024:1

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023

Sisäministeriön selvitys

Sisäministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-984-4

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023

Sisäministeriön selvitys

Sisäministeriön julkaisuja 2024:1		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	Sisäministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	141

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa lähtötilanteen tilannekuva pelastustoimen palveluiden toteumasta ja talouden tilasta pelastustoimen siirryttyä hyvinvointialueille. Selvitys perustuu vuoden 2022 kuntapohjaisiin tietoihin. Selvitys osoittaa, että alueiden välillä on suuriakin eroja.

Selvitys sisältää sisäministeriön toimenpide-ehdotukset palveluiden parantamiseksi. Lisäksi sisäministeriö on antanut hyvinvointialueille selvityksen pohjalta toimenpidesuosituksia.

Toimenpidesuosituksia:

- Toiminnan uudistamista on jatkettava hyvinvointialueilla.
- Onnettomuuksien määrää tulee vähentää tehokkaasti ja tulipalojen määrä tulee puolittaa vuoteen 2030 mennessä. Hyvinvointialueiden tulee onnettomuuksien ehkäisytyössä kiinnittää huomiota laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseen.
- Hyvinvointialueiden tulee parantaa toimintavalmiutta alueella toimintaympäristön riskejä vastaavalle tasolle.
- Hyvinvointialueiden pelastustoimien tulee varmistaa, että väestönsuojeluun varautumiseen kohdennetut resurssit ja osaaminen ovat riittävät ja suuntautuvat lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.
- Hyvinvointialueiden tulee kiinnittää erityistä huomiota pelastuslaitosten työhyvinvointiin ja työturvallisuuteen.

Asiasanat sisäinen turvallisuus, pelastustoimi, väestönsuojelu, varautuminen, onnettomuudet

ISBN PDF 978-952-324-984-4

ISSN PDF

2490-077X

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-984-4>

Räddningsväsendets tjänster och ekonomiska läge 2023 Inrikesministeriets utredning 2023

Inrikesministeriets publikationer 2024:1		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	141

Referat

Syftet med denna utredning är att producera utgångspunktens lägesbild av hur räddningsväsendets tjänster genomförs och det ekonomiska läget när räddningsväsendet övergick till välfärdsområdena. Utredningen baserar sig på uppgifterna från kommunerna för 2022. Utredningen visar att det finns stora skillnader mellan områdena.

Utredningen innehåller inrikesministeriets förslag till åtgärder för att förbättra tjänsterna. Dessutom har inrikesministeriet gett välfärdsområdena åtgärdsrekommendationer utifrån utredningen.

Åtgärdsrekommendationer:

- Välfärdsområdena ska fortsätta att förnya verksamheten.
- Antalet olyckor ska minskas effektivt och antalet eldsvådor ska halveras senast 2030. Välfärdsområdena ska ägna uppmärksamhet åt att förbättra kvaliteten och effektiviteten vid förebyggande av olyckor.
- Välfärdsområdena ska förbättra insatsberedskapen i området på den nivå som motsvarar verksamhetsmiljöns risker.
- Räddningsväsendet i välfärdsområdet ska se till att de resurser och den kompetens som riktas till befolkningsskyddet och beredskapen är tillräckliga och riktas till att fullgöra de lagstadgade uppgifterna.
- Välfärdsområdena ska ägna särskild uppmärksamhet åt arbetshälsan och arbets säkerheten inom räddningsbranschen.

Nyckelord inre säkerhet, räddningsväsende, befolkningsskydd, beredskap, olyckor

ISBN PDF 978-952-324-984-4 **ISSN PDF** 2490-077X

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-984-4>

Rescue services and the state of their finances in 2023

Ministry of the Interior report

Publications of the Ministry of the Interior 2024:1		Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Group author	Ministry of the Interior		
Language	Finnish	Pages	141

Abstract

The purpose of this study was to produce a baseline situation picture of the implementation of rescue services and the state of their finances as the services are transferred to wellbeing services counties. Based on municipal data for 2022, the study revealed major differences between the counties.

This report includes proposals for measures by the Ministry of the Interior to improve the services. Based on the study, the Ministry also recommends actions which the wellbeing services counties should take.

Recommended action:

1. Wellbeing services counties need to continue reforming their operations.
2. Wellbeing services counties must reduce the number of accidents effectively, and halve the number of fires by 2030. In the prevention of accidents, counties must pay attention to improving quality and effectiveness.
3. Wellbeing services counties must raise their operational readiness in the county to a level that corresponds to the risks of their operating environment.
4. The rescue services of the wellbeing services counties must ensure that the resources and competence allocated to civil defence preparedness are sufficient and focused on the implementation of statutory duties.
5. Wellbeing services counties must pay particular attention to wellbeing at work and occupational safety in rescue services.

Keywords internal security, rescue services, civil defence, preparedness, accidents

ISBN PDF 978-952-324-984-4 **ISSN PDF** 2490-077X

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-984-4>

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Selvityksen tausta ja tarkoitus.....	9
1.2	Selvityksen toteutus.....	10
2	Selvitys tarpeita ja uhkia vastaavien pelastustoimen palvelujen toteutumisesta	12
2.1	Tavoite 1: Pelastustoimen palvelutaso toteutuu yhdenvertaisesti ja laadukkaasti sekä valtakunnallisesti että alueellisesti.....	12
2.1.1	Tavoitetila.....	12
2.1.2	Toimenpiteet.....	13
2.1.3	Palveluiden yhdenvertaisuus.....	14
2.1.4	Toimintaympäristö- ja riskianalyysojen nykytila.....	19
2.2	Tavoite 2: Henkilöstöressurit ovat riittävät ja henkilöstö on osaavaa ja hyvinvoivaa	21
2.2.1	Tavoitetila.....	21
2.2.2	Toimenpiteet.....	21
2.2.3	Henkilöstöressurit	22
2.2.4	Työhyvinvoinnin ja toimintakyvyn edistäminen.....	28
2.3	Tavoite 3: Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty riskiperusteisesti, yhdenmukaisesti ja vaikuttavasti.....	30
2.3.1	Tavoitetila.....	30
2.3.2	Toimenpiteet.....	30
2.3.3	Onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden laadun kehittäminen.....	31
2.3.4	Onnettomuuskehityksen seuranta.....	34
2.3.5	Palontutkinta ja havainnot	34
2.3.6	Valvontatoiminta.....	36
2.3.7	Onnettomuuksien ehkäisyä koskeva yhteistyö.....	37
2.4	Tavoite 4: Pelastustoimella on välitön kyky toimia suunnitellusti kaikissa turvallisuustilanteissa, ja se säilyy turvallisuuden lähipalveluna.....	38
2.4.1	Tavoitetila.....	38
2.4.2	Toimenpiteet.....	39
2.4.3	Pelastustoiminnan valmius.....	39
2.4.4	Pelastustoiminnan johtaminen (TL4)	46
2.4.5	Hälytysjärjestelmien väestökattavuus (TL4)	46
2.4.6	Vapaaehtoisten käyttö	47

2.5	Tavoite 5: Pelastustoimen alueellinen ja valtakunnallinen valmius sekä varautuminen mahdollistavat väestön suojaamisen kaikissa olosuhteissa (koko luku TL4).....	48
2.6	Tavoite 6: Pelastustoimen kansainvälinen toiminta on aktiivista, suunnitelmallista ja kytkeytyy pelastustoimen kansallisiin rakenteisiin	49
2.6.1	Tavoitetila.....	49
2.6.2	Toimenpiteet.....	49
2.6.3	Osallistuminen pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun edellyttämän valmiuden ylläpitoon.....	50
2.7	Tavoite 7: Pelastustoimen palveluiden ja tehtävien valtakunnallinen suunnittelu, toteutus ja kehittäminen perustuvat tiedolla johtamiseen ja yhtenäiseen tiedonhallintaan	52
2.7.1	Tavoitetila.....	52
2.7.2	Toimenpiteet.....	52
2.7.3	Tiedolla johtaminen pelastustoimessa.....	53
2.7.4	Pelastustoimen tiedonhallinnan ja ICT-palveluiden tilanne	55
2.8	Tavoite 8: Pelastustoimen investoinnit tukevat palvelutuotannon vaikuttavuutta	60
2.8.1	Tavoitetila.....	60
2.8.2	Toimenpiteet.....	60
2.8.3	Pelastustoimen investoinnit vuosina 2019–2022.....	61
2.8.4	Pelastustoimen investoinnit vuonna 2023.....	64
2.8.5	Pelastustoimen investoinnit vuosina 2024–2028.....	67
2.9	Tavoite 9: Pelastustoimen hallinto- ja ohjausjärjestelmä on selkeä.....	80
2.9.1	Tavoitetila.....	80
2.9.2	Toimenpiteet.....	80
3	Pelastustoimen talouden tila vuonna 2022	82
3.1	Kokonaiskustannukset ja asukaskohtaiset kustannukset.....	83
3.2	Palveluluokkoittaiset kustannukset	88
3.2.1	Pelastustoiminta	89
3.2.2	Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta.....	91
3.2.3	Onnettomuuksien ehkäisy	94
3.2.4	Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta	96
3.2.5	Varautuminen ja väestönsuojelu.....	98
3.3	Kulurakenne	100
3.3.1	Kustannusten indeksikehitys	101
3.3.2	Kulurakenteen vertailua asukaskohtaisiin kustannuksiin	104

4	Rahoituksen tason riittävyyden arviointi	114
4.1	Pelastustoimen rahoitus.....	114
4.2	Pelastustoimen kustannukset ja rahoitus vuonna 2023.....	116
4.3	Pelastustoimen palvelutarpeen kasvu – asukasmäärä.....	123
4.4	Pelastustoimen palvelutarpeen kasvu – riskitekijät.....	126
4.5	Tuottavuus.....	127
5	Ehdotukset julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioon	131
6	Selvityksen tietopohja ja laatuseloste	133
6.1	Selvityksen tietopohja.....	133
6.2	Tietopohjan avoimuus, saatavuus ja laatu.....	133
7	Lähteet	136
	Liite 1. Pelastustoimen palveluluokat	137
	Liite 2. Verrokkiryhmittelyn kriteeristö	140
	Liite 3. Taloustietojen aineistokuva	141

Julkaisun ulkopuoliset liitteet on tallennettu omana tiedostonaan osoitteeseen
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-984-4>

1 Johdanto

Pelastustoimen tehtävänä on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäiseksi. Tämä varmistetaan hyvin yhteen sovitetulla varautumisella ja tilanteen aikaisella toiminnalla.

Käsillä oleva sisäministeriön selvitys palveluiden toteumisesta ja talouden tilasta on ensimmäinen selvitys sen jälkeen kun hyvinvointialueet käynnistivät toimintansa 1.1.2023 alkaen.

1.1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Sisäministeriö vastaa hyvinvointialueiden ohjauksesta pelastustoimen järjestämislaissa todetun mukaisesti. Järjestämislain 15 §:n mukaan sisäministeriö laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan tarpeita ja uhkia vastaavien pelastustoimen palvelujen toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Selvityksessä hyödynnetään 13 §:ssä tarkoitettuja hyvinvointialueiden selvityksiä ja 14 §:ssä tarkoitettua aluehallintovirastojen asiantuntija-arviota. Lisäksi hyödynnetään sisäministeriön keväällä 2023 hyvinvointialueille toteutetun kyselyn aineistoa.

Selvityksen tarkoituksena on muodostaa valtakunnallinen tilannekuva pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa. Selvitys sisältää ehdotukset tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä 8 §:ssä tarkoitettujen pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toimeenpanemiseksi.

Sisäministeriön selvitys vuonna 2023 muodostaa pohja-aineiston myös ministeriön vuosittain hyvinvointialueiden kanssa käytäville neuvotteluille. Järjestämislain 10 §:n mukaan sisäministeriö neuvottelee vuosittain hyvinvointialueen kanssa järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta, ja

voi antaa tarvittaessa hyvinvointialueelle em. koskevia toimenpidesuosituksia. Sisäministeriön ja hyvinvointialueen väliset vuoden 2023 neuvottelut pidettiin loka–joulukuussa.

Selvityksen valmisteluun ovat osallistuneet sisäministeriön pelastusosaston yksiköt sekä aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautumisen vastuualueiden asiantuntijat. Tietopohja mahdollistui kuitenkin hyvinvointialueiden tuottamien tietojen ja selvitysten kautta. Kaikille työhön osallistuneille lämmin kiitos!

1.2 Selvityksen toteutus

Vuoden 2023 sisäministeriön vuosittainen selvitys pohjaa vuoden 2022 kuntapohjaisiin tietoihin. Selvityksen tietopohjan muodostavat hyvinvointialueiden selvitykset, aluehallintovirastojen hyvinvointialuekohtaiset asiantuntija-arviot sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston valtakunnallinen asiantuntija-arvio, sisäministeriön toteuttama webropol-kysely osana vuoden 2023 tietopyyntöä (myöhemmin webropol-kysely) sekä pelastusosaston ja aluehallintovirastojen asiantuntijoiden muu mahdollinen käytettävissä oleva aineisto. Tällaisia aineistoja ovat mm. Pronto-onnettomuustietokanta sekä pelastusosaston siviilivalmiusyksikön tekemien valmiustarkastuksien aineistot.

Pelastustoimen palveluiden toteuman nykytilaa tarkastellaan suhteessa pelastustoimen valtakunnallisiin strategisiin tavoitteisiin. Strategiset tavoitteet asettavat pelastustoimelle laadulliset kehittämisen painopisteet, joiden edistymistä arvioidaan valtakunnallisella tasolla ja hyvinvointialueneuvotteluissa hyvinvointialueittain.

Valtakunnallisen tarkastelun ohella hyvinvointialueita tarkastellaan myös joidenkin asioiden osalta verrokkialueittain (erityisesti talous). Verrokkialuetarkastelun tavoitteena on mahdollistaa saman tyyppisten alueiden vertailu.

Hyvinvointialueiden pelastustoimet on jaettu viiteen verrokkiryhmään neljän kriteerin perusteella. Kriteereinä on käytetty seuraavia tekijöitä: asukasluku, maapinta-ala, asukastiheys: asukkaista/maapinta-ala km² sekä väestömuutosennuste 2027 (+/- vuoden 2022 tietoihin). Verrokkiryhmät ovat seuraavat:

1. Suuri asukasluku, asukastiheys yli 100 as./km² ja väestö kasvaa.
2. Suuri asukasluku, maapinta-ala yli 10 000 km², asukastiheys alle 100 as. km² ja väestö kasvaa.
3. Keskisuuri asukasluku, maapinta-ala alle 10 000 km² ja asukastiheys 21–40 as. / km².
4. Asukastiheys 11–20 as. / km² ja väestö vähenee.
5. Asukastiheys 2–10 as. / km² ja väestö vähenee.

Verrokkiryhmistä käytetään raportissa vain numeroja (verrokkialue=VR1 jne.) toiston välttämiseksi. Verrokkikriteerit ja niihin liittyvät tiedot hyvinvointialueittain ovat liitteessä 2.

2 Selvitys tarpeita ja uhkia vastaavien pelastustoimen palvelujen toteutumisesta

Valtioneuvosto vahvisti 1.12.2022 pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Tavoitteet tulivat voimaan 1.1.2023. Sisäministeriö laati toimeenpanon tueksi erillisen toimeenpanosuunnitelman, jonka toteutumista vuosittain seurataan.

Strategisissa tavoitteissa esitetään hyvinvointialueiden pelastustoimen tavoitteita ja valtakunnallisesti merkittäviä palvelujen uudistus- ja kehittämistavoitteita sekä linjataan lainsäädännön ja suorituskyvyn kehittämisen suuntaviivoja. Tavoitteet ohjaavat pelastustoimen valtakunnallista sekä hyvinvointialueiden pelastustoimen kehittämistä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 6 §:ssä tarkoitetun palvelutasopäätöksen valmistelua sekä hyvinvointialueiden kanssa 10 §:n perusteella käytäviä neuvotteluja.

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata pelastustoimen palveluiden toteumaa strategisten tavoitteiden viitekehyksessä (sisäministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta 1213/2022, 3 §).

2.1 Tavoite 1: Pelastustoimen palvelutaso toteutuu yhdenvertaisesti ja laadukkaasti sekä valtakunnallisesti että alueellisesti

2.1.1 Tavoitetila

Hyvinvointialueen pelastustoimi on organisoitava itsehallinnon tarpeet huomioiden siten, että palvelutason yhdenvertainen ja laadukas toteutuminen on turvattu. Pelastustoimen valtakunnallisella järjestelmällä on kyky tuottaa riskejä ja uhkia vastaavat, yhdenvertaiset, valtakunnallisesti yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoiminnan palvelut koko maassa.

2.1.2 Toimenpiteet

Pelastustoimessa on käytössä valtakunnallinen, säännöllisesti päivitettävä toimintaympäristöanalyysi. Toimintaympäristöanalyysit tehdään yhdenmukaisin perustein hallinnon eri tasoilla, jolloin ne täydentävät toinen toisiaan. Valtakunnallisesti yhdenmukaisella toimintaympäristön muutosten seurannalla varmistetaan pelastustoimen suorituskykyvaatimusten, suorituskyvyn sekä tarvittavien kyvykkyyksien ajantasaisuus ja kehittäminen.

Palvelujen yhdenvertainen toteutuminen edellyttää, että riskeiltään samankaltaisille alueille tuotetaan saman tasoisia ja yhdenmukaisia palveluita. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelu perustuu valtakunnallisesti määriteltyihin suorituskykyvaatimukseen ja niiden tuottamiseksi tarvittaviin kyvykkyyksiin. Tämä edellyttää ajantasaista ja yhdenmukaista tietopohjaa, strategista ohjausta, jatkuvaa vuorovaikutusta ja toimivaa tiedon vaihtoa hyvinvointialueiden pelastustoimien, aluehallintovirastojen ja sisäministeriön välillä. Yhteistyötä edistetään matalalla kynnyksellä. Olemassa olevia työryhmiä ja muita yhteistyöelimä hyödynnetään tehokkaasti toiminnan arvioinnissa ja kehittämisessä.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen omavalvontaohjelmat laaditaan siten, että niiden avulla seurattavat tiedot ovat vertailukelpoisia muiden hyvinvointialueiden pelastustoimien vastaavien tietojen kanssa.

Pelastustoimen palveluiden tuottavuuden parantaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen ovat välttämättömiä kustannusten nousun hillitsemiseksi. Pelastustoimi on ihmisten turvallisuudelle tärkeä lähipalvelu. Lähipalvelujen tuottaminen ja riskejä vastaavan palvelutason turvaaminen myös tulevaisuudessa edellyttää riittäviä resursseja.

Palvelutarpeisiin vastaaminen hyvinvointialueilla edellyttää pelastustoimen suorituskyvyn arvioimista, suorituskykyvaatimusten säännöllistä seuranta ja arvioimista sekä resurssien tarkoituksenmukaista, kustannustehokasta ja vaikuttavaa kohdentamista osana kustannusten hillinnän tavoitetta. Palveluiden ja tehtävien toteutumisen ajantasaiseen ja yhdenmukaiseen tietoon perustuva seuranta ja arviointi mahdollistavat pelastustoimen menojen kasvun hallinnan. Kustannusvaikuttavuuden optimointi edellyttää toimintatapojen kehittämistä ja pitkäjänteistä, kyvykästä johtamista. Tuottavuuden parantaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen toteutetaan siten, että kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia vastaava palvelutaso toteutuu. Tavoitteen toteuttaminen voi edellyttää palvelujen kokoamista yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, pelastustoiminnan resurssien käytön ja johtamisjärjestelmien yhdenmukaistamista sekä tiedonhallinnan kehittämistä toimintamenetelmien uudistamiseksi.

Luonnollisen poistuman aiheuttamaa henkilöstövoimavarojen muutosta voidaan hallita esim. koulutusjärjestelmää ja henkilökohtaisia urapolkuja kehittämällä. Sopimuspalokuntatoiminnan valtakunnallisen kehittämisohjelman toimenpiteet on otettu käyttöön. Yhteistoiminta hyvinvointialueiden, muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa on tavoitteellista. Pelastustoimen palvelutason yhdenmukaisuutta vahvistetaan määrittämällä sopimuspalokunnille valtakunnalliset suorituskykyvaatimukset.

2.1.3 Palveluiden yhdenvertaisuus

Tällä hetkellä systemaattisimmin palveluiden yhdenvertaista toteutumista voidaan arvioida pelastustoiminnan toimintavalmiusajan osalta. Arviointia on tehty pelastustoimessa jo pitkään ja sen tekemiselle on vakiintuneet käytännöt.

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa todetaan, että pelastustoiminnan toimintavalmiuden tulee olla toimintaympäristön riskeihin nähden riittävä. Kun tarkastellaan palveluiden yhdenvertaisuuden toteutumista alueilla havaitaan, että alueiden riskiluokkien määrissä on huomattavia eroja. Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa on kuvattu eri hyvinvointialueiden riskiluokkajakamat.

Taulukko 1. Riskiluokkien osuudet hyvinvointialueittain. Riskiluokkien osuudet on laskettu kaikkien riskiluokkien määrästä. Riskiluokka-aineisto sisältää alueen kokonaispinta-alan eli myös vesiruudut.

Hyvinvointialue	Väestötiheys	RL I	RL I osuus %	RL II	RL II osuus %	RL III	RL III osuus %	RL IV	%
Helsinki	3 096,9	119	16,48	60	8,31	18	2,49	525	72,71
Vantaa ja Kerava	1 042,7	44	16,18	105	38,60	29	10,66	94	34,56
Länsi-Uusimaa	114,5	54	0,68	211	2,66	176	2,21	7 505	94,45
Itä-Uusimaa	36,6	5	0,09	50	0,90	83	1,50	5 410	97,51
Keski-Uusimaa	121,7	18	1,05	123	7,18	78	4,55	1 494	87,22
Varsinais-Suomi	45,5	42	0,20	266	1,29	303	1,47	20 010	97,04
Satakunta	27,2	16	0,14	172	1,49	188	1,63	11 192	96,75
Kanta-Häme	32,6	12	0,21	116	2,03	138	2,42	5 439	95,34
Pirkanmaa	40,2	44	0,28	274	1,76	290	1,87	14 941	96,09
Päijät-Häme	35,8	18	0,26	139	2,00	115	1,65	6 695	96,10
Kymenlaakso	35	12	0,18	130	1,90	133	1,95	6 560	95,98
Etelä-Karjala	23,5	4	0,06	98	1,40	115	1,64	6 785	96,90
Etelä-Savo	10,3	8	0,05	96	0,56	85	0,50	16 865	98,89
Pohjois-Savo	14,3	20	0,09	127	0,60	162	0,77	20 751	98,53
Pohjois-Karjala	8,6	6	0,03	106	0,46	128	0,55	22 849	98,96
Keski-Suomi	17	18	0,09	162	0,85	221	1,16	18 598	97,89
Etelä-Pohjanmaa	13,8	5	0,03	148	1,03	187	1,30	14 018	97,63
Pohjanmaa	23,8	12	0,07	115	0,64	185	1,03	17 728	98,27
Keski-Pohjanmaa	13,5	4	0,06	45	0,69	49	0,76	6 389	98,49
Pohjois-Pohjanmaa	11,3	23	0,05	246	0,53	297	0,65	45 436	98,77
Kainuu	3,5	3	0,01	53	0,23	56	0,25	22 730	99,51
Lappi	1,9	7	0,01	110	0,11	181	0,18	101 102	99,71
Manner-Suomi	18,3	493	0,13	2 953	0,78	3 217	0,85	373 116	98,25

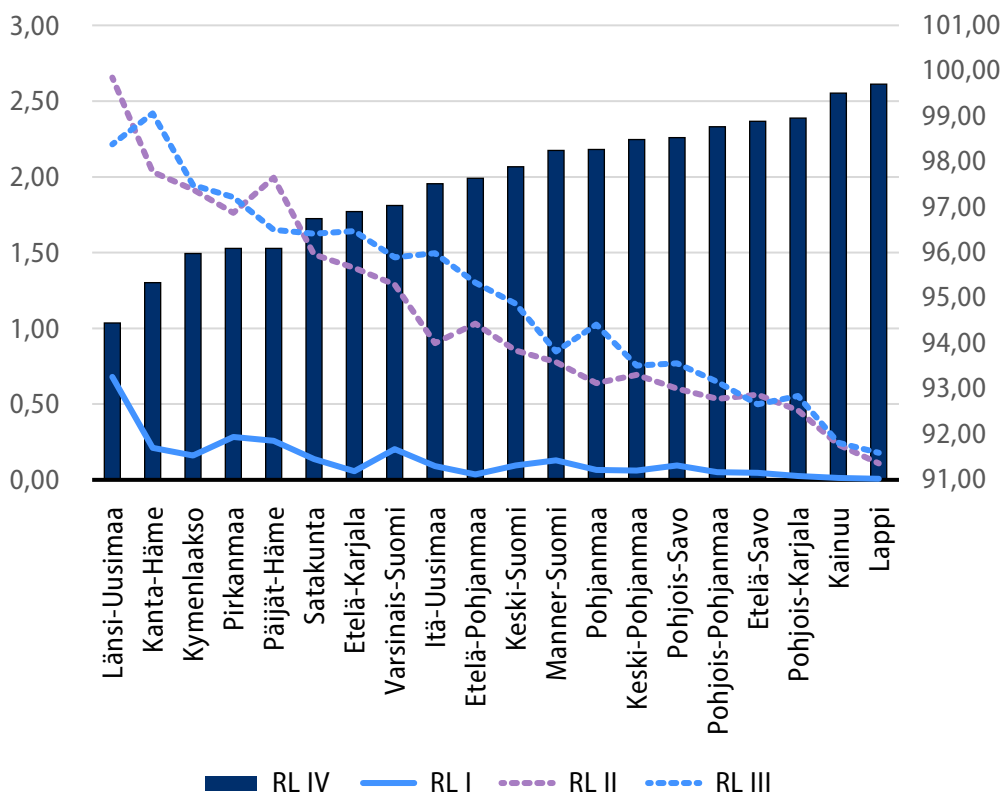
Hyvinvointialueiden riskiluokkajakauma vaihtelee etenkin pääkaupunkiseudulla.

- Helsingin sekä Vantaa-Keravan alueella I riskiluokkien osuus on noin 16 % koko alueen pinta-alasta, kun taas esimerkiksi Keski-Uudenmaan alueella riskiluokkien I osuus on enää 1 %.
- Riskiluokka II alueita on korostuneesti Vantaa-Keravan alueella, jossa niitä on lähes 39 % koko alueen pinta-alasta.

Tehtävien nopean tavoittamisen kannalta haasteelliseksi voivatkin osoittautua alueet, joilla välimatkat ovat pitkät tai riskialueet hajaantuneet laajalle alueelle.

Riskiluokkien alueellinen jakauma, pois lukien Helsingin, Vantaan ja Keravan sekä Keski-Uusimaan alueet, on esitetty alla olevassa kuvassa.

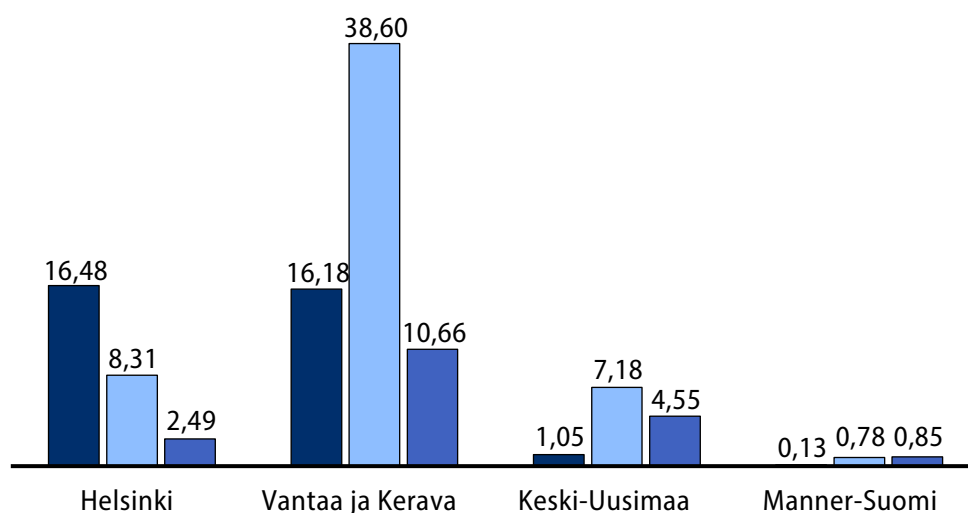
Kuvio 1. Riskiluokkien alueellinen jakauma (pl. Helsingin, Vantaa-Keravan ja Keski-Uusimaan alueet).



Voidaan todeta, että alueiden ominaisuudet tuottavat erityispiirteitä, jotka tulee huomioida sekä palveluiden järjestämisessä että palveluiden seurannassa ja arvioinnissa.

Alueelliset riskiluokkaerot voidaan tiivistää vertailemalla Helsingin, Vantaa ja Keravan sekä Keski-Uusimaan alueiden riskiluokkajakaumaa sekä vertailun vuoksi koko Suomen jakauma.

Kuvio 2. Helsingin, Vantaa ja Keravan sekä Keski-Uusimaan alueiden riskiruutujen määrä prosentteina riskiluokittain suhteessa Manner-Suomeen.



Huolimatta alueellisista riskiruutujen jakauman eroista, voidaan todeta, että valtakunnallisesti palveluiden saatavuus on yhdenmukaista, kun mitataan toimintavalmiusaikaa. Kaikilla alueilla riskiluokassa I ja II kiireellisten tehtävien saavuttaminen toteutuu alle 8 minuutissa, mitä voidaan pitää hyvänä tuloksena huomioiden miten suuria alueiden pinta-ala ja riskiluokituserot ovat. Myös riskiluokassa III jakauma alueiden välillä on varsin tasainen, ja kiireelliset tehtävät tavoitetaan noin 7–10 minuutin aikavälillä (mediaani).

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika riskiluokissa I ja II on vuoden 2022 tietojen perusteella alle kahdeksan minuuttia jokaisella alueella (mediaani).

Aluehallintovirasto on selvittänyt oman aineistonsa avulla ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaa riskiruuuittain. Toimintavalmiudessa on havaittu merkittäviä puutteita (nk. ongelmaruudut). Ongelmaruudut, joissa toimintavalmiusajan toteutuminen on jäänyt tavoitteesta neljänä edellisenä kalenterivuonna (2019–2022) on valtakunnallisesti ollut yhteensä 161 ruutua. Sellaisten ruutujen määrä, joissa toimintavalmiusaikaa ei ole saavutettu ja tehtäviä on ollut ruudussa vähintään neljä, on ajanjaksolla 152 kappaletta. Ruudut sijoittuvat pääasiassa väestötiheydeltään tiiveimmin asutuille alueille. Aluehallintoviraston mukaan haasteet ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tavoitteiden saavuttamisessa ovat mahdollisesti lisääntymässä kaupungistumisen vahvistuessa.

Aluehallintovirasto nostaa asiantuntija-arviossaan esiin valvontatehtävien laadun, laillisuuden arvioinnin ja hyvän hallinnon toteutumisen kehittäminen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

Yhteenvetoa

Tarkasteltaessa toimintavalmiusaikaa voidaan alueellisista riskiruutujen jakauman eroista huolimatta arvioida, että valtakunnallisesti pelastustoimen palveluiden saatavuus toteutuu yhdenvertaisesti.

Alueiden väliset riskiluokkaerot ovat huomattavia.

Aluehallintoviraston valtakunnallisessa asiantuntija-arviossa on nostettu esiin nk. ongelmaruutujen (toimintavalmiusaikaa ei saavutettu) määrä. Ongelmat keskittyvät erityisesti tiheästi asutuille alueille. On mahdollista, että toimintavalmiudessa olevat haasteet lisääntyvät tulevaisuudessa kaupungistumisen vahvistuessa.

Toimenpide-ehdotuksia

Palveluiden toteutuminen yhdenvertaisesti tulisi varmistaa sekä edellytetyn toimintavalmiusajan että tarvittavan suorituskyvyn osalta.

2.1.4 Toimintaympäristö- ja riskianalyysien nykytila

Toimintaympäristön, onnettomuuskehityksen ja alueellisten muutostekijöiden tunnistaminen sekä vaikutusten tarkastelun kehittäminen ja yhdenmukaistaminen ovat keskeisiä prosesseja laadukkaampien ja tehokkaampien pelastustoimen palveluiden saavuttamisessa. Ajantasaisen toimintaympäristöanalyysin merkitys palveluiden suunnittelussa tulee kasvamaan tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosvauhdin ja monimutkaistumisen lisääntyessä.

Yli puolet alueista tekee toimintaympäristöanalyysiä systemaattisesti tai osin systemaattisesti. Toimintaympäristöanalyysille ei ole valtakunnallista mallia, minkä johdosta alueilla toimintaympäristöanalyysissä ei kaikilta osin käytetä taustamuuttujia yhdenmukaisesti. Esimerkiksi viidesosa alueista ei käytä analyysissään rakennetun ympäristön tietoja.

Myöskään muutostekijöiden vaikutusten tarkastelu ei ole vielä vakiintunut. Päivittäis- ja häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen näkökulmasta keskeisten muutosilmiöiden vaikutuksia on tarkasteltu vain hieman yli kolmasosassa alueita.

Riskien ja uhkien tunnistamisen ja analysoinnin keskeinen työväline on riskianalyysi. Päivittäisonnettomuuksien osalta riskianalyysi on laadittu lähes kaikilla alueilla. Sen sijaan häiriötilanteiden riskianalyysi on laadittu noin kaksikolmasosaa alueita ja poikkeusolojen riskianalyysi reilulla kolmasosalla alueita. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskianalyysien puuttuminen heijastelee pitkään jatkunutta resurssivajetta väestönsuojeluun ja väestönsuojeluun varautumisen palveluiden suunnittelussa.

Merkittävimmiksi poikkihallinnollisiksi riskeiksi on tunnistettu suuronnettomuudet. Muutoin alueiden tunnistamat merkittävimmät poikkihallinnolliset riskit voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- Luonnonilmiöihin liittyvät riskit kuten metsäpalot, pakkasjaksot ja talvimyrskyt. Tällöin korostuvat häiriöihin varautuminen alueellisesti ja mahdollisesti häiriintyvät palvelut. Luonnonilmiöihin liittyvät riskit korostuvat etenkin harvaanasutuilla alueilla.
- Kaupunkialueille kohdistuvat riskit, joissa näyttäytyvät väestötiheyteen ja kaupunki- ja liikenneinfrastruktuuriin kohdistuvat riskit. Merkittävimpiä riskejä on arvioitu olevan väkijoukkoihin kohdennettu väkivalta, vakavat onnettomuustilanteet sekä kriittisen infrastruktuurin häiriintyminen.
- Laajamittaisen maahanmuuton riskit.

Ympäristövahinkojen riskitasoa arvioitiin yli puolella alueista. Ympäristötavoitteita on toiminnalle asetettu kahdella alueella.

Yhteenvetoa

Toimintaympäristöanalyysiä tehdään systemaattisesti tai osin systemaattisesti yli puolella alueista. Myös toimintaympäristöanalyysissä käytettävien taustamuuttujien suhteen on alueiden välillä eroa. Eri-tasoisten riskien ja muutosten analysointi on keskeinen tekijä riskejä ja uhkia vastaavien palveluiden suunnittelussa.

Pelastustoimen palvelujen suunnittelu riskejä vastaavasti voidaan todeta olevan verrattain hyvin toteutettu päivittäisten onnettomuuksien osalta.

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskianalyyysien laatimisessa on alueilla huomattavia puutteita. Tilanne on valtaosin seurausta pitkään jatkuneesta väestönsuojeluun ja väestönsuojeluun varautumisen resurssivajeesta.

Toimenpide-ehdotuksia

Toimintaympäristön muutosten tunnistaminen on yhä tärkeämpää, kun muutosvauhti on nopea ja keskinäisriippuvuuksia on paljon. Alueiden toimintaympäristö-analyysityön laatu ja yhdenmukaisuus tulisi varmistaa. Myös alueellisten muutostekijöiden tunnistaminen ja vaikutusten arviointi tulisi vakiinnuttaa osaksi toimintaympäristöanalyysiprosessia.

Pelastustoimen palveluiden suunnittelu perustuu riskien arvioinnille. Riskien arviointi tulisi saattaa vaadituille tasolle ja häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevat riskianalyytit tulisi laatia alueilla, joilta ne puuttuvat. Myös ympäristövahinkojen riskitason arvioinnit tulisi saattaa ajantasalle.

2.2 Tavoite 2: Henkilöstöressurit ovat riittävät ja henkilöstö on osaavaa ja hyvinvoivaa

2.2.1 Tavoitetila

Palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu edellyttävät riittävää määrää ammatillisesti pätevää henkilöstöä sekä pelastustoimen ammatillisen ja sopimushenkilöstön koulutuksen kehittämistä sekä laadullisesti että määrällisesti. Pelastusalan koulutuksen järjestämisessä turvataan kansalliskieliset palvelut pelastustoimessa. Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan valtakunnallinen koulutusjärjestelmä on uusittu ja mukautettu vastaamaan kansallisia ja alueellisia tarpeita ja toimintaympäristön muutoksia vuoden 2030 loppuun mennessä. Moniammatillisuuden tuomat mahdollisuudet työvoimatarpeisiin vastaamiseksi hyödynnetään.

Pelastustoimi on veto- ja pitovoimainen ja arvostettu toimiala, jossa on huolehdittu henkilöstön osaamisesta ja sen kehittymisestä, työhyvinvoinnista ja jaksamisesta, yhdenvertaisuudesta ja sukupuolten tasa-arvosta hyvällä henkilöstöpolitiikalla. Pelastajien toimintakyvyn säilymiseen kiinnitetään erityistä huomiota koko työuran ajan. Johtaminen on ammattimaista, vuorovaikutteista ja pelastusalan arvojen mukaista.

Pelastusalan järjestö- ja vapaaehtoistoiminta on huomioitu osana pelastustoimen palvelujärjestelmää. Nuoriso-osastojen aktiivinen toiminta on merkittävä tekijä tulevaisuuden hälytysosastojen toiminnan varmistamisessa.

2.2.2 Toimenpiteet

Osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus ja riittävyys varmistavat pelastustoimen tehtävien hoidon lainsäädännön ja suorituskyvyn vaatimusten mukaisesti. Pelastustoimen toimintavalmiuden parantamisen edellyttämän 1 150 uuden pelastajan kouluttamiseksi pelastusalan eläköitymispoistuma huomioiden vastataan valtakunnallisen koulutusjärjestelmän puitteissa vuoteen 2030 mennessä.

Pelastajakoulutuksen koulutettavamäärän lisäämisellä turvataan palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu koko maassa. Määräajoin järjestettävällä ruotsinkielisellä pelastajakoulutuksella turvataan riittävä ruotsinkielellä palvelevien pelastajien määrä pelastustoimessa.

Pelastusalan tasa-arvoa ja yhdenvertaisuusosaamista parannetaan suunnitelmallisesti johtamisen vahvistamiseksi ja työolojen kehittymiseksi tasa-arvoisempaan suuntaan. Pelastusala on syrjintä- ja häirintävapaa strategiakauden päättyessä.

Pelastustoimen rekrytointikäytäntöjä kehitetään, jotta alan työntekijöiksi valikoituu kattavasti eri väestöryhmien edustajia. Tätä voidaan edistää esimerkiksi anonyymillä rekrytoinnilla ja positiivisella erityiskohtelulla. Myös osatyökykyisten ja vammaisten mahdollisuuden rekrytoitua pelastusosalalle kiinnitetään huomiota.

Työpaikoilla tulee varmistaa myös tasavertainen urakehitys. Myös pelastajien työuraa vahvistaviin toimiin kiinnitetään huomiota. Pelastustoimi yhdessä pelastustoimen oppilaitosten kanssa edistää alan monimuotoisuutta eri väestöryhmille suunnatulla tiedolla ja viestinnällisin keinoin, jotta pelastusosalalle saadaan hakeutumaan kattavasti eri taustaisia opiskelijoita.

Pelastusopiston tarjoamalla varautumiskoulutuksella vahvistetaan pelastustoimen viranomaisten sekä muiden väestönsuojelusta ja väestönsuojeluun varautumisesta vastaavien toimijoiden osaamista.

2.2.3 Henkilöstöresurssit

Pelastustoimen henkilöstön tunnuslukuja kerätään alueilla useisiin eri järjestelmiin. Hyvinvointialueiden muutosvaiheessa järjestelmiä uusittiin ja yhdenmukaistettiin. Henkilöstölukujen saaminen oli haastavaa monelle hyvinvointialueelle, ja henkilöstötietojen luotettavuudessa onkin edellä mainituista syistä puutteita.

Pelastustoimessa on yhteensä 5 783 päätoimista henkilöä, joista naisia on 7 % (499 henkilöä). Päätoimisista on määräaikaisia 12 % (698 henkilöä). Kaksi aluetta ei ilmoittanut sukupuolijakaumaa.

Kahdelta alueelta ei saatu ikäjakaumatietoja. Prosenttijakauman laskemisessa on päätoimisen henkilöstön määränä käytetty 5 480 henkilöä¹. Näin ollen ikäjakaumatietoja voidaan pitää suuntaa-antavina. Henkilöstöstä noin puolet sijoittuu ikäluokkiin 30–49.

1 Lisäksi Lapin hyvinvointialue ilmoitti, että tuntemattomasta syystä henkilöstöraportissa ikäjakauman yhteenlaskettu summa ei täsmää koko päätoimisen henkilöstön määrään. Tästä johtuen prosenttien yhteissumma on vain 95 % eikä 100 %.

Taulukko 2. Päätoimisen henkilöstön ikäjakauma vuonna 2022.

Ikä	%
alle 30 vuotta	14 %
30–39 vuotta	26 %
40–49 vuotta	26 %
50–59 vuotta	20 %
60– vuotta	9 %

Seuraavassa taulukossa on esitetty henkilöstöressurssien jakautuminen palveluluokittain (kuvaus palveluluokista liitteessä 1). Suurin henkilötyövuosimäärä on pelastustoiminnassa.

Taulukko 3. Pelastustoimen henkilötyövuosien jakauma palveluluokittain vuonna 2022.

Palveluluokka	%, henkilötyövuodet suluissa
Onnettomuuksien ehkäisy	6 % (361 htv)
Pelastustoiminta	71 % (4 133 htv)
Väestönsuojelu ja väestönsuojeluun varautuminen	0,9 % (51 htv)
Hallinto- ja tukipalvelut	Ei varmistettua tietoa

Onnettomuuksien ehkäisyyn on henkilöstöressurseista kohdennettu 6 %. Myös väestönsuojelun ja väestönsuojeluun varautumisen resurssointi on vähäinen. Alueiden välillä on myös eroja resurssien kohdentamisessa. Esimerkiksi valvonta-toimintaan kohdennetut resurssit vaihtelivat vuonna 2022 seitsemästä 27 henkilötyövuoteen. Palontutkintaan resurssoitujen henkilötyövuosien määrä on keskimäärin 1,5 htv/alue.

Pelastushenkilöstö

Päätoimisen pelastushenkilöstön saatavuudessa on merkittäviä haasteita valtakunnallisesti. Sisäministeriön selvityksen (2022) mukaan vuoteen 2030 mennessä tarvitaan noin 2 300 uutta pelastajaa ja vähintään 820 uutta sivutoimisia pelastajaa ja sopimuspalokuntalaista. Pelastusopiston koulutusmäärä ei ole vastannut tarvetta,

joka on syntynyt eläköitymisten ja alalta poistujien lisäksi varallaolojärjestelyiden purkamisen seurauksena. Avoimna oleviin tehtäviin ei ole ollut riittävästi hakijoita. Tilanne vaihtelee eri alueilla. Pelastustoiminnan palvelutason ylläpitämiseksi on jouduttu palkkaamaan epäpäteviä henkilöitä määräaikaisiin virkoihin. Pelastajien riittämätön määrä on riski pelastustoimen palvelutason ylläpitämiselle sekä laadukkaiden ja työturvallisten palveluiden tuottamiselle.

Pelastajapula vaikuttaa myös palvelujen tuottamisen tapoihin. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella on vähennetty pelastustoimen ja ensihoidon yhteisiä moniammatillisia yksiköitä, jotta näissä yksiköissä työskennelleet pelastajat on voitu sijoittaa pelastustoimen yksiköihin. Muutoksilla voi olla heikentävä vaikutus pelastustoimen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaan.

Taulukko 4. Päivittäisvalmiuden ylläpito, välittömässä valmiudessa oleva päätoiminen henkilöstö vuonna 2022

Henkilöstö	Min.	Maks.	KA	Mediaani	Summa	Keski-hajonta
Pelastusryhmät (min)	1	12	5,4	5	108	3,5
Pienempi kuin pelastusryhmä (min)	0	10	2,7	1	54	3
Raivausyksiköt	0	4	1,1	1	22	1
Nostolava/ puomi/tikas	1	5	2,8	2	56	1,5

Kaikki alueet ovat tunnistaneet sopimuspalokuntien keskeisen roolin pelastustoimen tehtävien ja palveluiden tuottamisessa. Etenkin harvaan asutuilla alueilla sivutoimisten ja sopimuspalokuntien rooli on merkittävä.

Sopimus- ja vapaaehtoisen henkilöstön kokonaismäärästä (kaikkien osastojen henkilömäärä) ei saatu tarkkaa tietoa.² Arvio sopimushenkilöstön ja sivutoimisen henkilöstön hälytysosastojen henkilöstöressurssien määrästä vaihtelee

² Puolet alueista ilmoitti, että kokonaishenkilömäärä on sama kuin hälytysosaston henkilöstömäärä.

14 000–16 000 välillä. Sopimus- ja vapaaehtoishenkilöstön sukupuoli- ja ikäjakaumasta ei saatu tarkkoja tietoja, mistä syystä myös tieto kokonaismäärästä on puutteellinen.

Hyvinvointialueiden selvityksistä käy kuitenkin ilmi, että yli puolella alueista sopimushenkilöstön määrä on riittämätön pelastustoiminnan palveluiden tuottamiseksi. Sopimus- ja/tai vapaaehtoishenkilöstön saatavuudessa on puutteita tai saatavuus on heikentynyt. Yksi esiin nostetuista haasteista oli sopimushenkilöstön osallistumisen heikkeneminen pelastustoiminnallisiin tehtäviin arkisin virka-aikana.

Palvelujen tuottamista on vaikeuttamassa henkilöstövajeen lisäksi myös ikääntyminen ja fyysisen toimintakyvyn aleneminen. Kaikilla alueilla ei ole ollut saatavilla riittävästi toimintakykyistä henkilöstöä vaativiin pelastustoiminnan tehtäviin.

Pelastusalan veto- ja pitovoimaa tarkasteltiin henkilöstön poistumalukujen avulla.

Taulukko 5. Henkilöstöpoistuma vuonna 2022.

Poistuman syy	%	Henkilömäärä
Eläke	27 %	111 hlöä
Sairauseläke	4 %	18 hlöä
Muu syy (esim. työnpaikan vaihto)	69 %	284 hlöä
Kokonaispoistuma	-	413 hlöä

Suurin poistuma on luokassa muut syyt. Jatkossa tulisi selvittää, mitä poistumätietoja se pitää sisällään, jotta kyetään kohdistamaan toimenpiteitä poistuman vähentämiseksi.

Hallinto- ja tukihenkilöstö

Orpon hallitusohjelmassa digitaaliset palvelut on nostettu yhdeksi keinoksi lisätä palveluiden tehokkuutta. Tästä syystä tässä selvityksessä tarkastellaan hallinto- ja tukipalveluiden osalta yksinomaan ICT-palveluiden resurssitilannetta.

Hyvinvointialueiden selvitysten mukaan päätoimisen hallintopalveluiden henkilöstöresurssien kokonaismäärä on vuonna 2022 vaihdellut 0–71 välillä hyvinvointialueittain. Henkilöstöresurssien kokonaismäärään (htv) suhteutettuna hallintohenkilöstön määrä vaihtelee alueittain 0 – 13,6 % välillä.

Hyvinvointialueiden selvityksistä käy ilmi, että päätoimisen ICT-henkilöstön määrä (htv) hyvinvointialueilla vaihtelee 0–11 välillä. Kun luvut suhteutetaan kokonaishenkilömäärään (htv) ovat luvut 0–1,7 % välillä.

Alla olevassa taulukossa on esitetty päätoimisen hallintohenkilöstön henkilöstöresurssit (htv) vuonna 2022 sekä ICT-henkilöstöresurssit (htv).

Taulukko 6. Päätoimisen hallintopalveluiden henkilöstöresurssit (htv) 2022

YTA	Hyvinvointialue	henkilömäärä	kokonais-htv	ICT	%-osuus	hallinto	%-osuus
Sisä-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	156	136	0	0,0 %	4	2,9 %
Sisä-Suomi	Kanta-Häme	173	138	1	0,7 %	4	2,9 %
Sisä-Suomi	Pirkanmaa	549	491	2	0,4 %	49	10,0 %
Läntinen	Satakunta	288	220	x	-	x	-
Läntinen	Pohjanmaa	115	115	2	1,7 %	3	2,6 %
Läntinen	Varsinais-Suomi	472	549	5	0,9 %	71	12,9 %
Itäinen	Pohjois-Savo	332	228	1	0,4 %	31	13,6 %
Itäinen	Pohjos-Karjala	159	180	1	0,6 %	14	7,8 %
Itäinen	Etelä-Savo	116	116	0	0,0 %	0	0,0 %
Itäinen	Keski-Suomi	441	407	3	0,7 %	4	1,0 %
Pohjoinen	Lappi	190	190	0	0,0 %	9	4,7 %
Pohjoinen	Pohjois-Pohjanmaa	346	346	2	0,6 %	6	1,7 %
Pohjoinen	Kainuu	83	82	1	1,2 %	1	1,2 %
Pohjoinen	Keski-Pohjanmaa	61	62	1	1,6 %	3	4,8 %
Eteläinen	Helsinki	803	759	11	1,4 %	30	4,0 %
Eteläinen	Länsi-Uusimaa	453	446	4	0,9 %	3	0,7 %
Eteläinen	Itä-Uusimaa	115	115	1	0,9 %	7	6,1 %
Eteläinen	Vantaa-Kerava	359	352	3	0,9 %	3	0,9 %
Eteläinen	Keski-Uusimaa	x	x	x	-	x	-
Eteläinen	Etelä-Karjala	153	127	1	0,8 %	4	3,1 %
Eteläinen	Kymenlaakso	188	188	0	0,0 %	0	0,0 %
Eteläinen	Päijät-Häme	231	231	3	1,3 %	19	8,2 %

x = lukuja ei ilmoitettu

Pelkät henkilötyövuosimäärät eivät yksinomaan kerro, vastaako pelastustoimen tietohallinnon resursointi tarpeita kaikissa olosuhteissa. Tarkan tilannekuvan saaminen edellyttäisi tietoa siitä, missä rooleissa henkilöt pelastustoimen ICT:ssä toimivat ja miten työaika jakautuu. Lisäksi puuttuu tietoa siitä, miten hyvinvointialueet ovat organisoineet omat tietohallintonsa toimialojen ja konsernihallinnon kesken.

Pelastustoimen toimialasidonnaisten järjestelmien ylläpito ja kehittäminen edellyttävät pelastusviranomaisuutta. Selvitys osoittaa, että henkilöstöressurssitilanne pelastustoimen ICT:n osalta on heikko, mikä on riski pelastustoimen digitaalisten palveluiden kehittämiselle ja hyödyntämiselle jatkossa.

2.2.4 Työhyvinvoinnin ja toimintakyvyn edistäminen

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota työhyvinvoinnin kehittämiseen pelastustoimessa. Asia on nostettu esiin myös pelastustoimen valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa. Työhyvinvointi on tärkeä tekijä pelastustoimen veto- ja pitovoiman edistämässä.

Lähes kaksikolmasosaa alueita seuraa työhyvinvointia säännöllisesti. Myös fyysisen toimintakyvyn edistämiseen on panostettu. Fyysisen toimintakyvyn seurantarekisteri on käytössä yli 90 % alueista. Joillakin alueilla hyvän fyysisen toimintakyvyn ylläpitäminen huomioidaan tehtäväkohtaisessa palkanosassa tai sopimushenkilöstön palkkioiden suuruudessa. Lisäksi alueet tukevat henkilöstönsä fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä mahdollistamalla työvuorojen aikana liikunnan esimerkiksi liikuntaseteleillä, liikunnanohjauksella ja tarjoamalla erilaisiin liikuntapaikkoihin vapaan pääsyn.

Yli kaksikolmasosaa alueista on ottanut käyttöön jälkipurkutoiminnan, jonka avulla kyetään purkamaan tehtävillä kohdattuja stressaavia tilanteita ja näin edistämään henkistä hyvinvointia. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan pelastusalan työhyvinvointiin kiinnitetään erityistä huomiota. Pelastusalan postraumatyöpajojen jatkuminen varmistetaan.

Yhteenvetoa

Ammattitaitoisen pelastushenkilöstön riittävä määrä varmistaa pelastuspalveluiden tuottamisen koko Suomessa. Henkilöstöresurssitilanne on kriittinen.

Yli puolella alueista sopimushenkilöstön määrä on riittämätön pelastustoiminnan palveluiden tuottamiseksi. Päijät-Hämeen alueella on kuitenkin onnistuttu kasvattamaan sopimuspalokuntalaisten määrä.

Pelastustoimintaan kohdistetaan eniten henkilöstöresursseja. Onnettomuuksien ehkäisyyn käytetään valtakunnallisesti henkilötyövuosia vain 6 %. Väestönsuojeluun ja väestönsuojeluun varautumiseen kohdistetaan 0,9 % htv.

Alueilla on vakiintuneita käytäntöjä työhyvinvoinnin sekä fyysisen että psyykkisen toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi.

Toimenpide-ehdotuksia

Pelastustoimen kriittinen henkilöstöresurssitilanne heijastuu jo tällä hetkellä palveluiden tuottamiseen, työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin. Henkilöstöpula koskee sekä ammatti- että sopimushenkilöstöä. Pelastajakoulutusta lisätään seuraavien vuosien aikana ja hyvinvointialueiden tulisi osaltaan varmistaa pelastajien riittävä rekrytointi alueillaan palvelutuotannon turvaamiseksi. Hyvinvointialueiden tulisi panostaa myös veto- ja pitovoimatekijöiden, työhyvinvoinnin ja työturvallisuuden vahvistamiseen henkilöstön saatavuuden vahvistamiseksi. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää henkilöstön riittävyyden seurantaan, mitä varten tietojen yhdenmukaisuus ja saatavuus tulisi varmistaa.

2.3 Tavoite 3: Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty riskiperusteisesti, yhdenmukaisesti ja vaikuttavasti

2.3.1 Tavoitetila

Tavoitteena on onnettomuuksien määrän vähentäminen ja onnettomuuksien seurannaisvaikutusten pienentäminen. Tulipalojen määrä vuoden 2030 loppuun mennessä puolitetaan. Asumisen paloturvallisuuden edistämisen tavoitteena on palokuolemien, henkilövahinkojen ja aineellisten vahinkojen vähentäminen. Tavoitteena on vahvistaa omatoimisen varautumisen osaamista kaikissa väestöryhmissä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuuksien seurannaisvaikutusten vähentämiseksi.

2.3.2 Toimenpiteet

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn palvelut toteutuvat yhdenvertaisesti, yhdenmukaisesti ja laadukkaasti kohdistamalla onnettomuuksien ehkäisyn palvelut riskiperusteisesti. Onnettomuuksien ehkäisyn resursseja kohdistetaan valvontasuunnitelmien mukaisesti sinne, missä onnettomuuksia tapahtuu eniten. Palvelujen suunnittelussa huomioidaan erilaisten asiakasryhmien tarpeet, keräämällä asiakaspalautetta systemaattisesti, ja madaltamalla asiakasyhteydenottojen kynnyksiä. Valvonta, ohjaus ja neuvonta sekä turvallisuusviestintä toteutetaan toisiaan täydentävästi ja tukien siten, että siitä koituva hyöty olisi mahdollisimman suuri yksilöille ja yhteisöille. Onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden vaikuttavuustavoitteet pyritään määrittämään riskiperusteisuuden lisäksi ilmiölähtöisesti.

Omatoimista varautumista tuetaan erityisesti pelastussuunnitelmiin kohdistetulla ohjauksella, neuvonnalla ja valvonnalla. Yleisötilaisuuksien turvallisuutta edistetään viranomaisten, kuntien, hyvinvointialueiden ja kolmannen sektorin yhteistyöllä.

Onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmän ja sähköisen asioinnin käyttöönotolla tuetaan onnettomuuksien ehkäisyn tiedonhallinnan kehittämisen tavoitteita ja mahdollistetaan yhtenäisen asiakasrajapinnan huomioonottaminen. Toiminnan suuntaamisessa huomioidaan myös onnettomuuskehityksen seurannasta ja palontutkinnasta saadut havainnot.

Viranomaisyhteistyöllä edistetään erityisesti rakentamisen ja asumisen paloturvallisuutta. Vaikuttavuuden varmistamiseksi kiinnitetään toiminnassa erityistä huomiota yhteistyöhön väestön, kuntien, hyvinvointialueiden, elinkeinoelämän

sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa vahvistaa tietopohjaa luoden vaikuttavuutta sekä laajentaa ymmärrystä toimintaympäristön riskeistä. Pelastustoimi toimii yhteistyöhakuisesti, on aloitteellinen toimija sekä luotettava ja avoin kumppani.

2.3.3 Onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden laadun kehittäminen

Onnettomuuksien ehkäisyn laadun toteutumista tarkastellaan vuoden 2022 osalta tavoitteiden, suunnitelmallisuuden ja resurssoinnin näkökulmista.

Aluehallintoviraston mukaan keskimäärin turvallisuusviestintään on vuoden 2022 aikana osallistunut 12 % alueen väestöstä, vaihteluvälin ollessa 6–24 %.

Onnettomuuksien ehkäisytyö perustuu noin kolmeneljäsosassa alueita palvelutasopäätökseen, mikä kertoo osaltaan siitä, että onnettomuuksien ehkäisytyö kohdennetaan riskiperusteisesti. Ohjaus, neuvonta ja turvallisuusviestintä ovat vakiintuneita onnettomuuksien ehkäisyn toimintatapoja ja toiminta on pääosin suunnitelmallista ja tavoitteellista hyvinvointialueiden sisällä. Toimintatavat ja -mallit vaihtelevat kuitenkin alueiden välillä.

Etenkin turvallisuusviestinnän suunnitelmallisuuteen alueilla on panostettu: turvallisuusviestintäsuunnitelma on käytössä – tai osin käytössä – yhtä aluetta lukuun ottamatta kaikilla alueilla. Viestinnässä huomioidaan eri kohderyhmät lähes kaikilla alueilla ja myös sosiaalista mediaa käytetään viestinnän kanavana. Myös sopimuspalokunnat toteuttavat turvallisuusviestintää yhtä aluetta lukuun ottamatta koko Suomessa.

Pelastustoimessa on perinteisesti onnettomuuksien ehkäisytyön tuloksia mitattu toiminnan volyymilla. Monet alueet nostavat omissa selvityksissään esiin laadullisten kriteerien asettamisen tarpeen. Jo vähän yli puolet alueista on kriteerejä asettanutkin. Näistä neljäsosa on kyennyt osoittamaan laadullisten tavoitteiden vaikutuksia niin tilastollisesti kuin käytännössä. Vaikutusten mittaaminen koetaan kuitenkin haasteellisena. Turvallisuuskulttuurin arviointityökaluja ei ole otettu käyttöön.

Yhteenveto

Onnettomuuksien ehkäisytyötä kehitetään pelastustoimessa aktiivisesti. Myös laadullisia tavoitteita on asetettu toiminnalle.

Toimenpide-ehdotuksia

Strategiseen tavoitteeseen pääsemiseksi tulisi tulipalojen kokonaismäärä laskea vuoden 2022 tasosta (noin 12 000 kpl) tavoitearvoon 6 000 kpl vuonna 2030. Tämä tarkoittaa tulipalotilanteiden vähennystä noin 9–10 prosenttiyksiköllä vuosittain.

Julkisen talouden kiristyminen edellyttää toiminnan tehostamista ja laadun taparantamista. Hyvinvointialueilla tulisi onnettomuuksien ehkäisytoiminnassa vahvistaa valtakunnallisesti yhtenäisten laatukriteerien (suorituskykyvaatimukset) käyttöönottoa.

Paloturvallisuuden itsearviointi

Paloturvallisuuden itsearviointi on riskienarvointikeino, jonka avulla valvontaa voidaan kohdentaa täsmällisemmin riskikohteisiin ja sitä kautta vähentää onnettomuuksia. Paloturvallisuuden itsearvioinnista on muodostunut vakiintunut pelastustoimen työväline. Erot itsearvioinnin käyttötavoissa kuitenkin vaihtelevat eri alueiden välillä, mikä vaikeuttaa itsearvioinnin alueellista ja valtakunnallista vertailtavuutta.

Valtakunnallisesti itsearviointimalli on käytössä lähes kaikilla alueilla. Noin kaksi kolmasosaa alueista käyttää sähköistä palautelomaketta. Palautettujen itsearviointilomakkeiden osuus lähetetyistä on keskimäärin 75 %, mitä voidaan pitää suhteellisen hyvänä tuloksena. Jälkitarkastus- ja pistokoekäytännöt vaihtelivat eri alueiden välillä.

Webropol-kyselyssä pyydettiin alueilta vastaajilta tietoa, millaisiin kohteisiin itsearviointilomakkeita lähetetään sekä kokemuksia ja havaintoja menetelmistä. Kaikilla alueilla paloturvallisuuden itsearviointi kohdennettiin pientaloihin, mutta osassa alueita kohteina olivat myös rivitalot, vapaa-ajanasunnot tai kerrostalot. Aluehallintoviraston mukaan asuin- ja vapaa-ajankiinteistöjen valvonta on riittämätöntä.

Paloturvallisuuden itsearviointi on hyvä innovaatio ja alueiden saamat kokemukset itsearvioinnin käytöstä ovat olleet positiivisia. Haasteena on kuitenkin se, kuinka tavoittaa sellaiset tahot, jotka eivät itsearviointilomaketta palauta. Nämä tahot tulisivat olla fyysisen valvonnan kohteena. Myös itsearvioinnin vaikutusten arviointi on haasteellista. Lähtökohtaisesti itsearviointilomake toimiikin riskienarviointimenetelmänä, jonka perusteella varsinaista valvontaa suunnitellaan. Se ei siten korvaa viranomaisen valvontaa. Nykytilanteessa moni alue on kuitenkin korvannut varsinaisten asuinkohteiden valvonnan itsearviointimenetelmällä.

Yksi selkeä kehittämiskohde on asiakaspalautetta ja -tyytyväisyyttä koskevan tiedon hyödyntäminen toiminnan suunnittelun tukena. Vain joka neljäs hyvinvointialueen pelastustoimi hyödynsi asiakaspalautetta ja vain joka viidennessä seurattiin asiakastyytyväisyyttä.

Yhteenvetoa

Paloturvallisuuden itsearvioinnin toteutuksessa on alueellisia eroja ja käytännössä sen kautta korvataan perinteistä valvontatoimintaa. Alueelliset erot itsearvioinnin toteutuksessa vaikeuttavat itsearvioinnin tulosten vertailtavuutta ja sitä kautta menetelmän kehittämistä.

Aluehallintoviraston mukaan asuin- ja vapaa-ajankiinteistöjen valvonta on riittämätöntä.

Asiakastyytyväisyyden ja -palautteen kerääminen toiminnasta on vähäistä.

Toimenpide-ehdotuksia

Paloturvallisuuden itsearvioinnilla ei tulisi korvata valvontatoimintaa.

2.3.4 Onnettomuuskehityksen seuranta

Onnettomuuskehityksen seuraamisella on pelastustoimessa pitkät perinteet ja onnettomuuskehityksestä on raportoitu säännöllisesti jo pitkään.

Alueista kolmeneljäsosaa raportoi onnettomuuskehityksestä säännöllisesti. Neljäsosa alueista ei toteuta säännöllistä pelastuslain 40 §:ään perustuvaa onnettomuuskehityksen seurantaa. Myös onnettomuuksien seurannan aikajänne vaihtelee kolmesta kuukaudesta neljään vuoteen.

Onnettomuuskehityksen seurannassa hyödynnetään pääasiassa Pronton onnettomuustilastoja. Yhteistyötä tehdään valtakunnallisesti ja alueellisesti. Esimerkiksi Uudenmaan alueen pelastustoimet ovat laatineet riskikortteja, joita hyödynnetään monipuolisesti onnettomuuksien ehkäisytyössä.

Yhteenvetoa

Onnettomuuskehityksen seurannassa on eroja alueiden välillä. Myös seurannan aikajänne vaihtelee. Aluehallintovirasto valtakunnallisessa arviossaan toteaa, että onnettomuuskehityksen seurannan käytännöt tulee saattaa lainmukaiselle tasolle ja yhdenmukaistaa valtakunnallisesti.

Toimenpide-ehdotuksia

Onnettomuuskehityksen säännöllinen seuranta tulisi saattaa lakisääteiselle tasolle kaikilla alueilla. Onnettomuuskehityksen seuranta muodostaa keskeisen tietopohjan pelastustoimen palveluiden suunnittelulle. Seurannan pohjalta tulisi tehdä turvallisuutta parantavia esityksiä.

2.3.5 Palontutkinta ja havainnot

Onnettomuus- ja vaaratilannetietojen yhdistäminen palontutkintaan tuottaa tietoa onnettomuustilanteiden ehkäisyn tehostamiseksi. Palontutkinnan laatu ja tietojen hyödynnettävyys ovat keskeisiä tekijöitä vaikuttavuuden lisäämisen ketjussa.

Taulukko 7. Palontutkinnan laadulliset kysymykset

Kysymys	Kyllä	Osin	Ei	Ei tietoa
Palontutkintaselosteita hyödynnetään koulutuksessa ja palvelutuotannon suunnittelussa	35 %	65 %	0	0
Palontutkintaprosessi on määritelty ja kuvattu	70 %	25 %	5 %	0
Palontutkinnan käytössä on erityismateriaalia ja kalustoa	75 %	20 %	5 %	0

Palontutkinnan tuloksia hyödynnetään webropol -vastausten perusteella turvallisuusviestinnässä ja pelastustoiminnassa. Alueet tekevät yhteistyötä myös poliisin ja muiden alueiden kanssa. Tosin tahalliseksi tai tuottamuksellisesti epäillyn tulipalon tai muun onnettomuuden ilmoittamisessa poliisille on suuriakin puutteita. Tulipalojen syiden tutkinnasta jaetaan tietoa ja tuloksia käydään yhdessä läpi henkilöstön kanssa.

Aluehallintoviraston mukaan palontutkinnan saatavuus on hyvä, mutta saatavuudessa on paljon alueellisia eroja ja tutkintojen kestossa vaihtelevuutta. Lisäksi palontutkintaprosessit eivät ole valtakunnallisesti yhteneväiset. Valtakunnallisesti eniten tehdään palontutkintaa tasolla I (syttymisyyn selvittäminen).

Syttymissyitä ei voitu arvioida vuonna 2022 yhteensä 1 356 tulipalosta, joka on noin 24,6 % kaikista palontutkintatehtävistä. Syttymissyitä jää selviämättä arviolta neljäosassa kaikkia palontutkintatehtäviä.

Yhteenvetoa

Aluehallintoviraston mukaan palontutinnan saatavuus on hyvä, mutta saatavuudessa on paljon alueellisia eroja ja tutkintojen kestossa vaihtelevuutta. Lisäksi palontutkintaprosessit eivät ole valtakunnallisesti yhteneväiset.

Syttymissyy jää selvittämättä arviolta neljäsosassa kaikkia palontutkintatehtäviä.

Toimenpide-ehdotuksia

Palontutkintaprosessit tulisi valtakunnallisesti yhtenäistää.

2.3.6 Valvontatoiminta

Valvontasuunnitelmat ovat pelastustoimessa ajan tasalla ja niitä päivitetään säännöllisesti kaikilla alueilla. Samoin valvontatehtävän toteuttaminen on määritelty ja oheistettu kaikilla alueilla. Toiminnan suunnitelmallisuutta ja riskipohjaisuutta osaltaan kuvaa se, että valvontasuunnitelmat perustuvat yhtä lukuun ottamatta kaikilla alueilla palvelutasopäätökseen. Myös seurantaan on panostettu: valvontasuunnitelman toteutumista seurataan säännöllisesti lähes kaikilla alueilla. Valvontasuunnitelmat ovat saatavilla pääosassa alueita helposti.

Haasteita alueilla on valvontatehtävän toteutumisen sekä korjausmääräysten seurannassa. Lähes kaikki alueet ovat määrittäneet korjaustoimenpiteiden toteuttamiselle määräajan, mutta toimenpiteiden toteutumista ei seurata kuin noin puolella alueista. Noin kolmasosassa alueita on panostanut valvontaa koskevan asiakaspalautteen keräämiseen.

Valvontaa tekevän henkilökunnan osaamista kehitetään systemaattisesti noin puolella alueista. Tähän kokonaisuuteen kuuluu palveluiden laadun ja laillisuuden arviointi ja hyvän hallinnon toteutumisen arviointi.

Valvonnan määrällistä toteumaa ei voida arvioida, koska eri tietolähteiden tiedot poikkeavat toisistaan.

Yhteenvetoa

Valvontatoiminnan suunnitelmallisuus on suhteellisen hyvällä tasolla valtakunnallisesti.

Valvontatoiminnan vaikutusten seuranta ei toteuta kaikilla alueilla.

Toimenpide-ehdotuksia

Valvontatoimintaa koskevat seurantatiedot tulisi saattaa ajan tasalle.

2.3.7 Onnettomuuksien ehkäisyä koskeva yhteistyö

Yhteistyöhön osallistuminen ja osallistumisen käytännöt vaihtelevat eri alueilla aina maakunnallisesta koordinaatiosta yksittäisen kunnan suunnittelutyöhön osallistumiseen. Useilla alueilla on esimerkiksi perustettu monitoimijaisia turvallisuus- ja varautumisfoorumeita. Yhteistyötä tehdään eniten rakennusvalvonnan ja poliisin kanssa. Noin kolmasosa alueista ei osallistu lainkaan aktiivisesti paikalliseen turvallisuussuunnitteluun.

Paloriskikohteita koskevat ilmoitukset kuvaavat osaltaan yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Paloriski-ilmoitusprosessi ja jatkotoimenpiteet on kuvattu ja ohjeistettu lähes kaikilla alueilla. Paloriski-ilmoitusten määrissä ja toimintamalleissa on aluehallintoviraston mukaan suurta valtakunnallista vaihtelua.

Kansallisella tasolla on havahduttu siihen, että palokuntayhdistysten hallinnollista osaamista on kyettävä parantamaan. Yhdistystoiminta on perusta sopimuspalokuntajärjestelmän elinvoimaisuudelle. Hallinnollisten tehtävien vaativuus on lisääntynyt ja samalla henkilöiden veto- ja pitovoima heikentynyt. Yhtenä keinona on esitetty yhteistyön kehittämisen välttämättömyys hyvinvointialueiden pelastustoimen ja palokuntayhdistysten välillä. Tarvitaan myös selkeämpi alueellinen struktuuri sopimuspalokuntatoiminnan kehittämiseksi. Pelastustoimen henkilöstön saatavuuden näkökulmasta huomiota on kiinnitettävä myös palokuntanuorisotyön tilan kohentamiseen. Tällä on laajempaakin yhteiskunnallista vaikutusta ihmisten turvallisuusosaamiseen ja mm. syrjäytymisen ehkäisyyn.

Yhteenvetoa

Turvallisuussuunnitteluun liittyvät yhteistyökäytännöt ovat erilaisia eri alueilla.

Osalla alueista yhteistyö on laajaa ja tiivistä, mutta noin kolmasosa alueista ei osallistu lainkaan aktiivisesti paikalliseen turvallisuussuunnitteluun.

Aluehallintoviraston mukaan paloriskikohteiden ilmoitusten määrissä ja toimintamalleissa on suuria eroja alueiden välillä. Tämä siitakin huolimatta, että paloriski-ilmoitusprosessi ja jatkotoimenpiteet on kuvattu ja ohjeistettu lähes kaikilla alueilla.

Toimenpide-ehdotuksia

Onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvän yhteistyöverkoston tulisi olla riittävän laaja toiminnan mahdollisimman suuren vaikuttavuuden varmistamiseksi.

2.4 Tavoite 4: Pelastustoimella on välitön kyky toimia suunnitellusti kaikissa turvallisuustilanteissa, ja se säilyy turvallisuuden lähipalveluna

2.4.1 Tavoitetila

Pelastustoimen palvelutuotannon tulee toimia kaikissa olosuhteissa paikallisena, alueellisena ja valtakunnallisena yhteensopivana kokonaisuutena. Hyvinvointi-alueiden tehtävänä on huolehtia, että ihmiset saavat kaikissa tilanteissa kiireelliset ja välttämättömät palvelut asuinpaikasta ja vuorokauden ajasta riippumatta. Väestö on kyettävä suojaamaan onnettomuuksien ja vaaratilanteiden vaikutuksilta myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

2.4.2 Toimenpiteet

Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmällä on oltava kyky kaikissa turvallisuustilanteissa viivytyksettä käynnistää tehokas pelastustoiminta ja sen johtaminen, tilannekuvan kokoaminen, analysointi, ennakointi, johtopäätösten tekeminen ja jakaminen valtakunnallisella ja alueellisella tasolla ajankohdasta riippumatta.

Johtamisjärjestelmä sisältää johto- ja tilannekeskusjärjestelyt sekä pelastustoiminnan kenttäjohtamisen. Yhdenmukaisesti toimiva johtamisjärjestelmä edellyttää ajantasaisen ja ennakoivan, valtakunnallisen ja kansainvälisen tilannetietoisuuden muodostamisen sekä yhteisen kansallisen tilannekuvan ja johtamisen mahdollistavat tietojärjestelmät. Pelastustoiminnan valtakunnallinen johtamisjärjestelmä on olennainen osa pelastustoimen suuronnettomuusvalmiutta.

Kansallisilla ja alueellisilla riskeillä on myös hyvinvointialuekohtaisia vaikutuksia. Hyvinvointialueen tulee varautua tukemaan muita hyvinvointialueita esimerkiksi myrskytilanteissa, laajojen maasto- ja metsäpalojen torjunnassa, vaarallisten aineiden onnettomuuksien torjunnassa ja muissa suuronnettomuuksissa, alusöljyonnettomuuden torjunnassa, pelastustoimen kansainvälisen avun antamisen tai vastaanoton resurssien järjestelyissä sekä erityisesti kansallisesti merkittävässä riskissä.

Hyvinvointialueiden yhteistyö on sujuvaa ja sitä johdetaan ja ohjataan kansallisesti siten, että se tuottaa mahdollisimman suurta lisäarvoa yhteiskunnan turvallisuuden kehittymiselle ja toiminta on vaikuttavaa.

Pelastustoimen valtakunnallinen ensivastetoiminnan valmius ja osaaminen mahdollistavat monipuolisen synergian pelastustoimen ja ensihoitopalvelun kesken. Pelastustoimen ja ensihoidon tiivis yhteistyö ja moniammatillinen osaaminen voidaan hyödyntää tehokkaimmin, kun samoilla voimavaroilla, asemaverkostolla, tiloissa ja hankinnoilla voidaan tuottaa kustannustehokkaammat ja laajemmat pelastustoimen ja ensihoidon palvelut kuin jos ne tuotettaisiin erikseen.

2.4.3 Pelastustoiminnan valmius

Pelastustoimen järjestämislain 3 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat pelastustoimintaan kuuluvat toimenpiteet eli tulipalojen sammuttaminen sekä ihmisten,

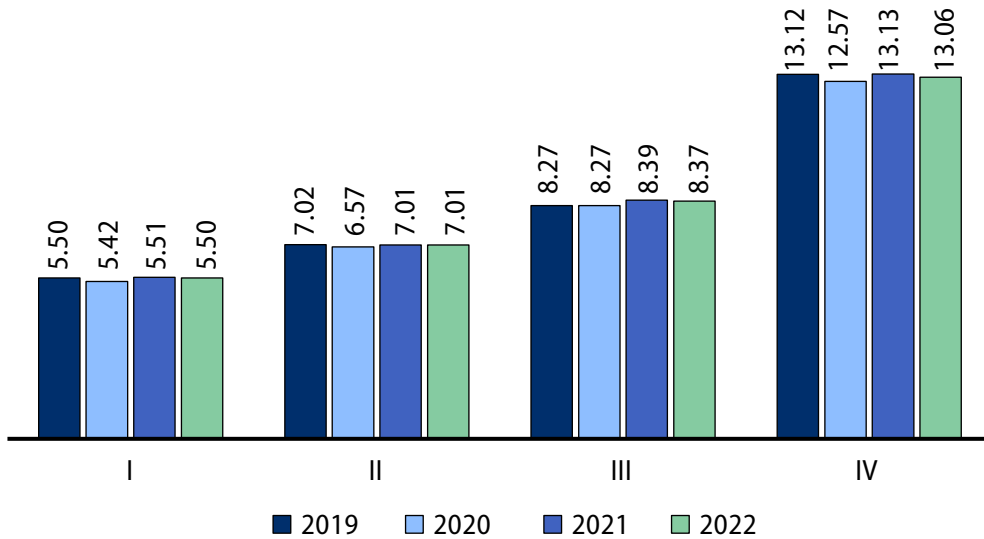
omaisuuden ja ympäristön pelastaminen tulee suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Vaadittava pelastustoiminnan toimintavalmiuden minimi määritellään riskialueittain.

Pelastustoiminnan toimintavalmius tulee olla toimintaympäristön riskeihin nähden riittävä. Pelastustoiminnan toimintavalmius muodostuu pelastusmuodostelmien toimintavalmiusajasta ja niiden suorituskyvystä. Kiireellisissä pelastustehtävissä onnistumiseen vaikuttaa se, kuinka nopeasti onnettomuuspaikalle saadaan tehtävällä tarvittava suorituskykyinen pelastusmuodostelma.

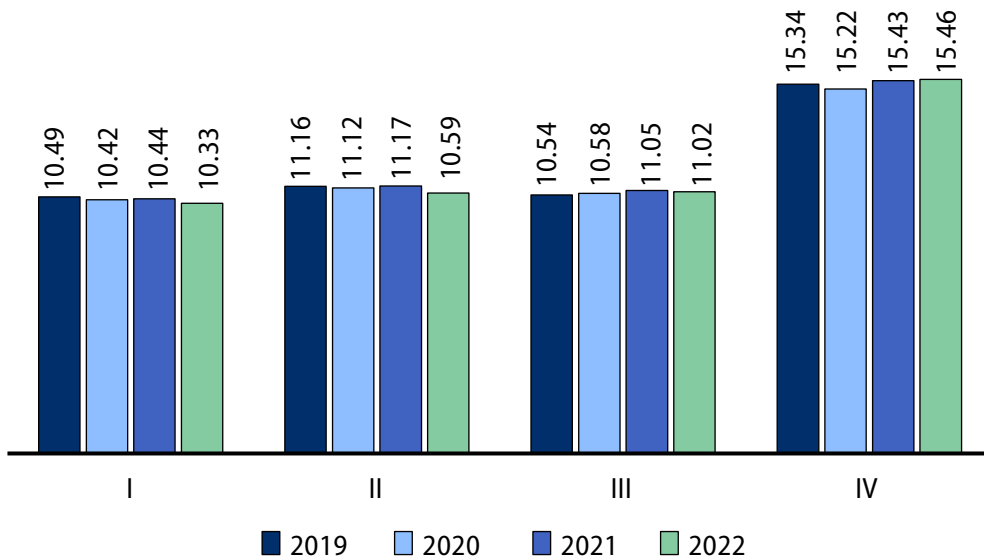
Toimintavalmiusajoissa on puutteita lähes kaikilla hyvinvointialueilla. Sellaisia riskiruutuja, joissa pelastustoimen toimintavalmiusaika ei ole riittävä, on määrällisesti eniten kasvavilla kaupunkialueilla. Näillä alueilla pelastustoiminnan palveluverkko ei ole pysynyt palveluntarpeen kasvun mukana. Puutteiden korjaaminen on ollut haastavaa muun muassa henkilöstöpulan ja tiukan taloudellisen tilanteen takia.

Toimintavalmiusajoissa on tapahtunut myös myönteistä kehitystä. Ensimmäisen yksikön ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan mediaani on parantunut edellisestä vuodesta lähes joka toisella hyvinvointialueista. Pelastusjoukkueen toimintavalmiusajan mediaani on sen sijaan heikentynyt yli puolella hyvinvointialueista. Tarkasteltaessa toimintavalmiusaikojen kehitystä vuodesta 2019 vuoteen 2022 riskiluokittain voidaan havaita toimintavalmiusaikojen pysyneen vakaina. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika pysyttelee riskialueilla I alle 6 minuuttia ja riskialueilla II noin 7 minuutissa. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika riskialueilla I-III on pysynyt 10-11 minuutin välillä. Ensimmäisen yksikön ja pelastustoiminnan toimintavalmiusaikojen erot ja toisaalta riskialueiden osalta vakaus havainnollistavat resurssisuunnittelun toteutumista, niin kohteen nopean tavoittamisen, kuin pelastustoiminnan aloittamisen osalta. Alla olevassa kuvassa on esitetty ensimmäisen yksikön ja pelastustoiminnan toimintavalmiusaikojen mediaaneja koskeva vertailu riskiluokittain vuosina 2019–2022.

Kuvio 3. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika riskiluokittain 2019–2022



Kuvio 4. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika riskiluokittain 2019–2022.



Pelastusjoukkueen kokoinen pelastusmuodostelma hälytetään tyypillisesti keski- ja suuririskisiin pelastustehtäviin. Tehtävällä tarvittava suorituskyky tulee saada riittävän nopeasti onnettomuuspaikalle, jotta pelastustoiminta voidaan toteuttaa työturvallisesti ja tehokkaasti. Syiden selvittäminen mediaaneissa tapahtuneille muutoksille riskiluokittain edellyttää taustalla vaikuttavien tekijöiden selvittämistä ja analyysiä.

Lisäksi toimintavalmiusajoissa on huomattavaa vaihtelua valtakunnallisesti. Pelastusjoukkueen toimintavalmiusajan mediaanin vaihteluväli Helsingin alle kymmenestä minuutista Kainuun hyvinvointialueen lähes 49 minuuttiin on merkittävä.

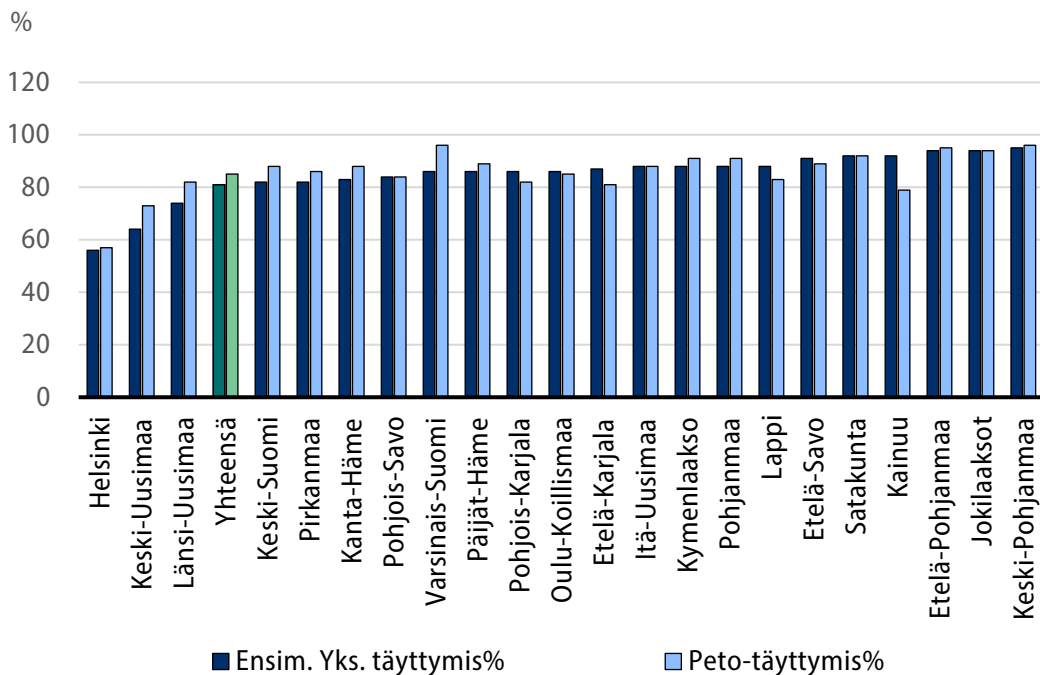
Alueet ovat asettaneet myös omia toiminta-aikatavoitteita.

- Pirkanmaalla II-riskialueen tavoitteeksi on ensimmäiselle yksikölle asetettu 14 min (toimintavalmiusohjeen mukainen aika 10 min), ja III-riskialueella 22 min (toimintavalmiusohjeen mukainen aika 20 min).
- Kainuussa ja Kymenlaaksossa pelastustoiminnan toimintavalmiusajaksi on asetettu 6 min.

Toimintavalmiusohje edellyttää, että kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen vähintään 50 %:ssa tehtävistä. Lisäksi pelastustoiminnan toimintavalmiusajan tulee täytyä vähintään 50 %:ssa tehtävistä. Kukin alue päättää palvelutasopäätöksessään tarkemmin ensimmäisen yksikön ja pelastustoiminnan toimintavalmiusaikatavoitteista. Pääsääntöisesti palvelutasopäätöksiin on kirjattu ohjeen mukainen 50 %, mutta myös korkeampia lukuja on asetettu.

Tarkasteltaessa ensimmäisen yksikön ja pelastustoiminnan täyttymisprosentteja todetaan, että eteläisen Suomen alueilla täyttöprosentti jää alle kansallisen keskiarvon ensimmäisen yksikön toimintavalmiuden osalta. Helsingin ja Keski-Uudenmaan osalta näin on myös pelastustoiminnan toimintavalmiuden osalta. Näin ollen siinä missä Helsingissä toimintavalmiuden tavoiteaika toteutuu kuudessa tilanteessa kymmenestä, toteutuu toimintavalmiusaika valtakunnallisesti 8/10.

Kuvio 5. Pelastustoimen ensimmäisen yksikön ja pelastustoiminnan täyttymisprosentti hyvinvointialueittain.



Tilanne saattaa johtua siitä, että eteläisillä alueilla on muista poikkeava määrä esimerkiksi I ja II riskiluokan ruutuja, joille tavoittamisaikavaatimus on tiukempi. Lisäksi kyseisten alueiden tehtävävolyymi on myös suurempi.

Pelastushenkilöstön ikääntyminen ja fyysisen toimintakyvyn aleneminen vaikeuttavat vaativien pelastustehtävien edellyttämän toimintavalmiuden ylläpitämistä. Vaativien pelastustehtävien turvallisuuden ja pelastustoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi tarvitaan riittävästi toimintakykyisiä pelastustoiminnan resursseja. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueella toimintavalmiudessa olevan yhden kemikaalisukellukseen kykenevän pelastusryhmän toimintakyky on alueen riskeihin nähden hyvin rajallinen. Osalta alueista puuttuu myös välitön vesisukelluksen valmius, vaikka hyvinvointialueella on laajoja vesialueita.

Valmiuden ylläpitämiseen on kehitetty kaksi uutta UCPM vaatimukset täyttävää moduulia: suurtehopumppausmoduuli ja maastopalomoduuli. Suurtehopumppausmoduuli (High Capacity Pumping, HCP) on kehitetty kolmen pohjoisen alueen toimesta (Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi) ja sen sijoituspaikka on Oulussa. HCP moduuli läpäisi UCPM sertifiointi prosessin 9/2023 ja on siten sitoutunut ECPP pooliin viideksi vuodeksi.

Maastopalosalustusmoduuli Ground Forest Firefighting using Vehicles, GFFF-V) on kehitetty viiden itäisen ja kaakkoisen alueen toimesta (Etelä-Karjala, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Kymenlaakso). Kalusto on hajasijoitettu eri alueille ja siten tukee mainiosti kansallista varautumista. GFFF-V moduuli on valmis ja sen UCPM sertifiointi on vuonna 2024 ja sen jälkeen GFFF-V on sitoutunut ECPP-pooliin seitsemäksi vuodeksi.

Valmiuden säätelyyn on alueilla hiukan toisistaan poikkeavia malleja. Osalla ei ole erillistä toimintamallia valmiuden säätelyyn. Useammalla alueella on käytössä seuraavat valmiuden säätelyn tasot: perusvalmius, tehostettu seuranta, tehostettu valmius, ja täysvalmius. Toimenpiteet eri valmiuden säätelyn tasoilla vaihtelevat alueittain.

Varautuminen on hoidettu pelastustoimissa ennakkosuunnitelmin ja toimintamallein. Valmiussuunnitelmissa pyritään kuvaamaan toiminta, ja ne ovat pääsääntöisesti pidetty ajantasaisina.

Sen sijaan materiaalisessa varautumisessa on yleisesti kehitettävää. Esimerkiksi polttoaineen saatavuuden varmistamiseksi alueilla on omia polttoainesäiliöitä, joista osa on siirrettäviä. Polttoainevarastojen koko vaihtelee eri alueilla päivien tarpeesta kolmen kuukauden tarpeeseen.

Pelastustoimen ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden tasossa on niin ikään puutteita useilla alueilla. Joillakin alueilla ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden nostaminen riskien mukaiselle tasolle edellyttäisi merkittäviä kehittämisresursseja. Pelastustoimen ympäristövahingontorjuntavalmiuden kehittämiseksi ja yhteensovittamiseksi tarvitaan valtakunnallista ohjausta ja torjuntavalmiuden suorituskyvyn määrittelyä.

Päätoimisen henkilöstön ympärivuorokautisessa, välittömässä lähtövalmiudessa olevia paloasemia on 151 kappaletta. Osittain lähtövalmiudessa³ olevia paloasemia on 82 kappaletta. Sopimuspalokuntien ja sivutoimisten pelastustoiminnassa toimivien henkilöiden miehittämiä paloasemia on yhteensä 600 kappaletta. Tehdas- ja laitospaloasemia on 62 kappaletta. Paloasemia, joissa on myös ensihoidon yksikkö, on 208 kappaletta.

3 Päivystysvalmius esim. vain virka-aikana.

Pelastustoiminnassa tarvittavan kaluston keski-iässä on suuria eroja alueiden välillä. Sammutusautojen keski-ikä vaihteluväli oli 12 vuodesta 23 vuoteen. Useilla alueilla sammutusautojen keski-ikä oli yli 20 vuotta. Sammutuskaluston ikääntyminen on ongelma työturvallisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi kahdenkymmenen vuoden aikana ajoneuvojen turvallisuustekniikka ja pelastustoiminnassa käytettävä kalusto on kehittynyt merkittävästi.

Yhteenvetoa

Toimintavalmiusajoissa on puutteita lähes kaikilla alueilla. Puutteita toimintavalmiusajoissa on määrällisesti eniten kasvavilla kaupunkialueilla.

Toimintavalmiusajoissa on huomattavaa vaihtelua valtakunnallisesti (alle 10 min – 49 min).

Toimintavalmiusajoissa on tapahtunut myönteistä kehitystä 1. pelastusyksikön ja pelastustoiminnan mediaanien osalta.

Erot alueiden toimintavalmiusajan mediaanien välillä ovat merkittäviä.

Pelastushenkilöstön ikääntyminen ja fyysisen toimintakyvyn aleneminen vaikeuttavat toimintavalmiuden ylläpitämistä etenkin vaativien pelastustehtävien osalta.

Materiaalisessa valmiudessa on huomattavia eroja alueiden välillä.

Pelastustoimen ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden tasossa on niin ikään puutteita useilla hyvinvointialueilla.

Pelastustoimen kaluston keski-iässä on suuria eroja alueiden välillä.

Useilla alueilla sammutusautojen keski-ikä on jo yli 20 vuotta.

Toimenpide-ehdotuksia

Pelastustoimen toimintavalmiusaikojen ennakoidaan kasvavan etenkin tiheästi asutuilla alueilla. Pelastustoiminnan toimintavalmiudessa olevat puutteet tulisi korjata. Toimintavalmiusajan lisäksi tulisi arvioida myös tehtävällä tarvittavaa suorituskykyä. Käytettävissä olevaa tietopohjaa tulisi kehittää, jotta se mahdollistaa pelastusmuodostelman suorituskyvyn arvioinnin.

Sammutusautojen ikääntymiseen tulisi kiinnittää alueilla huomiota. Perinteisesti kalustoa on kierrätetty sopimuspalokuntiin, mutta jos vanhaa kalustoa ei uusita riittävän ajoissa, ei kierrätystä voida toteuttaa. Ajoneuvokaluston ikääntymisellä on vaikutuksia pelastustoiminnan työturvallisuuteen ja toiminnan tehokkuuteen.

2.4.4 Pelastustoiminnan johtaminen (TL4)

TL4 on turvallisuusluokan IV asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa lievää vahinkoa tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettulle suojattavalle edulle.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, 18 §) säättää, että asiakirja on turvallisuusluokiteltava, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

2.4.5 Hälytysjärjestelmien väestökattavuus (TL4)

TL4 on turvallisuusluokan IV asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa lievää vahinkoa tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettulle suojattavalle edulle.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, 18 §) säättää, että asiakirja on turvallisuusluokiteltava, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

2.4.6 Vapaaehtoisten käyttö

Pelastuslain 51 § mukaan pelastustoimen turvallisuusviestintä ja pelastustoiminnan tehtävissä voidaan käytetään apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä. 52 § mukaan pelastustoimen viranomaisten tulee mahdollisuuksiensa mukaan edistää pelastustoimen tehtävissä käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytyksiä. Lain 53§ säädetään sopimuspalokuntaan ja muuhun vastaavaan yhteisöön kuuluvan terveystarkastuksista. 56 § mukaan pelastuslaitoksen tulee huolehtia siitä, että sen sivutoimisella henkilöstöllä sekä sopimuspalokunnan ja muun sopimuksen tehneen yhteisön henkilöstöllä on 57 § mukaisesti Pelastusopiston opetussuunnitelman mukainen koulutus.

Hyvinvointialueiden pelastustoimessa hyödynnetään monipuolisesti vapaaehtoisia ja sopimuspalokuntalaisia. Pelastustoiminnan tilanteiden lisäksi heitä käytetään myös onnettomuuksien ehkäisytehtävissä kuten turvallisuusviestinnässä. Hyödyntämisen variaatioita on monia. Joissain tapauksissa onnettomuuksien ehkäisytehtävissä vapaaehtoisia ja sopimuspalokuntalaisia hyödynnetään vain yhdessä vakituisten viranhaltijoiden kanssa, toisaalla taas sopimukseen perustuen yhdistyksen itsenäisesti päättämällä tavalla.

Vaikka vapaaehtoiset ja sopimuspalokuntalaiset ovat keskeinen osa pelastustoimen järjestelmää, toiminnan suunnitelmallisuudessa alueilla on kehitettävää. Vain vajaa kolmannes alueista on toimintasuunnitelman vapaaehtoistoiminnan edistämiseksi. Noin puolella alueita suunnitelma on tehty osin.

Myös yhteistoiminta on järjestetty vaihtelevin tavoin lähes olemattomasta järjestäytyneeseen ja suunnitelmalliseen toimintaan. Joissain tapauksissa hyödynnetään pelastusalan liittoja.

Terveystarkastuksista on sovittu hyvinvointialueen ja palokuntayhdistyksen välisessä palokuntasopimuksessa 2/3 alueista. Säädetty koulutus on järjestetty kokonaan lähes kaikilla alueilla.

Yhteenvetoa

Vapaaehtoiset ja sopimuspalokuntalaiset ovat tärkeä resurssi hyvinvointialueiden pelastustoimissa ja he osallistuvat pelastustoimen useiden tehtävien hoitoon.

Tästä huolimatta vapaaehtoistoiminnan edistämiseen tähtäävän toimintasuunnitelman on laatinut vain vajaa kolmannes aluetta.

Yhteistoiminnan järjestämisessä vapaaehtoisten ja alueen pelastustoimien kesken on eroja alueiden välillä.

Toimenpide-ehdotuksia

Sopimuspalokuntatoiminnalla varmistetaan osaltaan pelastustoimen palveluiden kustannustehokkuutta myös tulevaisuudessa. Vuorovaikutusta hyvinvointialueiden ja sopimuspalokuntien välillä olisi huomattavasti lisättävä, jotta yhteisymmärrys vahvistuisi toimialan tavoitteista ja palveluiden laadusta.

2.5 Tavoite 5: Pelastustoimen alueellinen ja valtakunnallinen valmius sekä varautuminen mahdollistavat väestön suojaamisen kaikissa olosuhteissa (koko luku TL4)

TL4 on turvallisuusluokan IV asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa lievää vahinkoa tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettulle suojattavalle edulle.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, 18 §) säättää, että asiakirja on turvallisuusluokiteltava, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

2.6 Tavoite 6: Pelastustoimen kansainvälinen toiminta on aktiivista, suunnitelmallista ja kytkeytyy pelastustoimen kansallisiin rakenteisiin

2.6.1 Tavoitetila

Pelastustoimen kansainvälisellä toiminnalla vastataan osaltaan kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin. Kansainvälisyys liittyy kaikkeen pelastustoimen kansalliseen kehittämiseen ja kytkeytyy EU- ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansainvälisen avun antaminen on oleellinen osa pelastustoimen aktiivista kansainvälistä toimintaa.

Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen perustuvat kansallisiin pelastustoiminnan ja varautumisen suunnitelmiin ja järjestelyihin. Hälytysjärjestelyt, logistiset järjestelyt, materiaallisen varautumisen valmiuden ylläpito ja harjoittelu on järjestetty valtakunnallisesti ja yhteistoiminnassa hyvinvointialueiden sekä muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

2.6.2 Toimenpiteet

Pelastustoimen kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua edellyttää pelastustoiminnan palveluntuottajilta osaamista sekä ohjeistusten ja toimivaltaisten viranomaisten yhteistyön ja verkostojen ajantasaisuutta. Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen suunnitellaan vastaamaan tarpeita lyhyen sekä pitkän aikavälin vaikuttavuus huomioiden yhteistyössä alueellisten sekä kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Suorituskykyvaatimukset kansainvälisen avun (henkilöstö, kalusto, osaaminen, materiaali) antamiseen ja vastaanottamiseen määritellään sekä yhteen sovitetaan. Tavoitteena on varmistaa asetetun toiminnan yhdenmukaisuus ja tavoitellut vaikutukset. Kehitettävät vaatimukset tuovat yhdenmukaisen rakenteen palvelujen tuottamisen seurantaan ja arviointiin.

Sisäministeriön pelastusosasto vastaa kansainvälisen avun antamisesta ja hyvinvointialueet sen toteuttamisesta koottuna tehtävänä sopimuksen mukaan.

2.6.3 Osallistuminen pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun edellyttämän valmiuden ylläpitoon

Suunnitelma valmiuden ylläpidosta on tehty vajaassa kolmasosassa laitoksia. Valtaosa laitoksista on tehnyt suunnitelman vain osin. Aluehallintoviraston mukaan valmiudet kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen vaihtelevatkin valtakunnallisesti. Hyvinvointialueiden selvityksistä käy ilmi, että kansainvälisen avun painopiste on painottunut avun antamiseen.

Valmiuden ylläpitoa on kehitetty huomioiden kansainvälinen varautuminen etenkin metsäpalojen sammutusmoduulin (Ground Forest Fire Fighting with Vehicles, GFFF-V), suurtehopumppausmoduulin (High Capacity Pumping, HCP) ja arktisen pelastusjoukkueen kautta. Moduuleilla voidaan kansallisen valmiuden lisäksi tukea apua pyytäviä maita EU:n pelastuspalvelumekanismiin kautta.

Lisäksi Suomella on ns. teknisen tuen tiimi (Technical Assistance and Support Team, TAST), jota ei vielä olla integroitu kansalliseen valmiuteen. Tavoitteena on integroida TAST-tiimi kansalliseen valmiuteen vuoteen 2025 mennessä.

Pelastustoimen kansainvälisiin tehtäviin lähetettävät asiantuntijat on tarkoitus pääsääntöisesti kerätä pelastustoimen henkilöstöstä. Muuta asiantuntijuutta (esimerkiksi logistiikka-, ympäristö-, ICT-, ja rakenneasiantuntijat) voidaan hakea pelastustoimen ulkopuolelta, jos osaamista toimialan sisältä ei löydy.

rescEU CBRN-varmuusvarastointihanke

Euroopan komissio on päättänyt rahoittaa rescEU CBRN -varastointihankkeen, jossa Suomeen varastoidaan suoja-aineita, mittauskalustoa sekä lääkkeitä ja vasta-aineita kemiallisia, biologisia, säteily- ja ydinonnettomuustilanteita varten. Perustettava kapasiteetti kuuluu EU:n pelastuspalvelumekanismiin. Hanke kestää vuoden 2026 syksyyn asti ja sen arvo on 242 miljoonaa euroa. Sisäministeriö vastaa hankkeesta ja toimii sen päätoteuttajana. Sisäministeriö toteuttaa hankkeen yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Huoltovarmuuskeskuksen ja Säteilyturvakeskuksen kanssa.

Hankkeen tavoitteena on parantaa Euroopan unionin strategista varautumista ja valmiutta vastata erityyppisiin uhkiin erityisesti Pohjasi-Euroopan ja Itämeren alueella, nostaa Suomi hankkeen myötä merkittäväksi toimijaksi Euroopan turvallisuuden lisäämisessä sekä vahvistaa Suomen kansallista valmiutta.

Hankkeen tehtävänä on muun muassa EU:n pelastuspalvelumekanismiin kuuluvan unionin tasoisen rescEU CBRN-varastointikapasiteetin kehittäminen ja ylläpitäminen sekä kehittää ja ylläpitää valmiutta lähettää varastoitua materiaalia suuronnettomuus- tai kriisialueelle 12 tunnissa avustustarjouksen hyväksymisestä.

Yhteenvetoa

Aluehallintoviraston mukaan valmiudet kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen vaihtelevat valtakunnallisesti.

Suunnitelma valmiuden ylläpidosta on tehty noin kolmasosassa laitoksia. Valtaosa laitoksista on tehnyt suunnitelman vain osin.

Tavoitteena on integroida TAST (Technical Assistance and Support Team) kansalliseen valmiuteen vuoteen 2025 mennessä.

rescEU-varastointihankkeen avulla parannetaan kansallista ja eurooppalaista valmiutta, varautumista ja kyvykkyyksiä.

Toimenpide-ehdotuksia

Viime vuosina kansainvälisen materiaali- ja asiantuntija-avun tarve on lisääntynyt merkittävästi johtuen Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta sekä vakavien ja laaja-alaisten luonnonkatastrofien lisääntymisestä. Ilmastonmuutoksen myötä sään ääri-ilmöiden ennakoitaan yhä lisääntyvän. Kansainvälisen pelastustoiminnan nykyisten järjestelyjen tarkastelua ja mahdollista uudellenjärjestelyä varten tulisi asettaa hanke, jossa kansainvälisen avunannon painopisteet ja resurssointi määritetään huomioiden muuttunut kansainvälinen tilanne.

2.7 Tavoite 7: Pelastustoimen palveluiden ja tehtävien valtakunnallinen suunnittelu, toteutus ja kehittäminen perustuvat tiedolla johtamiseen ja yhtenäiseen tiedonhallintaan

2.7.1 Tavoitetila

Pelastustoimen valtakunnallinen tietojohdaminen on keskeinen tekijä pelastustoimen palveluiden ja tehtävien laadukasta ja tehokasta toteutusta sekä toiminnan ennakointia, suunnittelua ja analysointia. Säännöllinen toimintaympäristön muutosten ja suorituskykyvaatimusten toteutumisen seuranta ja analyysi mahdollistavat ajantasaisen tiedolla johtamisen sekä palvelutarpeiden ennakoinnin, suunnittelun ja kehittämisen. Lisäksi sillä varmistetaan, että tutkimus- ja kehittämistoiminta vastaa toimialan ja asiakkaiden tarpeita. Tietojohdamisen systematisoimiseksi on olemassa valtakunnallisesti keskitetty tutkimus-, kehittämiä- ja analysointirakenne.

Pelastustoimen tiedonhallinta mahdollistaa tarkoituksenmukaisen tilannekuvan muodostumisen ja tiedolla johtamisen eri tasoille sekä tiedon liikkuvuuden.

2.7.2 Toimenpiteet

Laadukkaalla tutkimus- ja kehittämistoiminnalla luodaan pohja ajantasaiselle tiedolla johtamiselle, suunnittelulle ja kehittämiselle. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää pelastustoimen palveluja ja tehtäviä koskevaa analysoitua tietoa pelastustoimen suorituskyvyn, osaamistarpeiden, työmenetelmien ja kaluston sekä toimintaympäristön tulevien muutosten ennakointia.

Pelastustoimella on laaja-alainen, monitieteinen ja tavoitteellinen asiantuntijaverkosto, jolla vahvistetaan tutkimus-, kehittämiä- ja innovaatiotoiminnan osaamista ja hyödyntämistä. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan avulla pelastustoimella on kyky ennakoida ja tuottaa pitkäjänteistä tutkimustietoa sekä reagoida ajankohtaisiin tutkimustarpeisiin.

Pelastustoimen tarvitseman ja tuottaman tiedon tiedonhallinta tapahtuu tehokkaasti valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla. Tiedonkäsittely, tietosuoja ja tietoturvallisuus täyttävät turvallisuusviranomaisen vaatimukset sekä mahdollistavat viranomaisyhteistyön. Rekisterinpito on toteutettu mahdollistamaan tehokkaan viranomaistoiminnan, tiedonkäsittelyn vaatimukset huomioiden.

Pelastustoimen sisäisten ja ulkoisen tehtävien toteuttamiseen tarvittavat ICT-palvelut järjestetään kansallisesti yhtenäisen ja keskitetyn järjestelmän avulla. Pelastustoimen yhteisellä tietoarkkitehtuurilla varmistetaan yhtenäinen tietopohja sekä tiedon saatavuus, eheys ja luottamuksellisuus kaikissa olosuhteissa. Sillä mahdollistetaan tiedonhallinta ja tiedonvaihto pelastustoimen eri viranomaisten ja toimijoiden välillä tarkoituksenmukaisen tilannekuvan muodostamiseksi eri tasoille.

Pelastustoimella on yhtenäinen tietohallinnon ohjaus, johtaminen ja organisointi, mikä mahdollistaa pelastustoimen tietohallinnon tehtävien hoitamisen. Pelastustoimen tietohallinto on resursoitu vastaamaan tarpeita, huomioiden kyvykkyys toimia kaikissa olosuhteissa. Tavoitteena ovat käyttäjälähtöiset ja vaatimusten mukaiset sekä tuottavuutta ja tuloksellisuutta parantavat kansalliset digitaaliset palvelut toimialalle ja asiakkaille sekä henkilöstölle organisaatorajojen yli. Tiedonhallintaan on olemassa valtakunnalliset säädökset, ohjeistukset, niitä tukevat linjaukset sekä organisointi.

2.7.3 Tiedolla johtaminen pelastustoimessa

Pelastustoimen järjestämislaki (613/2021) sekä pelastustoimen valtakunnallisten strategiset tavoitteet edellyttävät tiedolla johtamisen toimeenpanoa pelastustoimessa.

Sisäministeriö on kehittänyt osana Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmätyötä pelastustoimen tietopohjaa sekä tietorakennetta. Tietotarpeet on muodostettu pelastustoimen järjestämislain (613/2021), sisäministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta (1213/2022) sekä sisäministeriön asetus palvelutasopäätöksestä (1225/2022) pohjalta. Näiden mukaan on tuotettu tarvittavat vähimmäistietosisällöt sekä tehtävät ja palvelut, joista tietoa tulee kerätä. Lisäksi tietopohjaan on kerätty tietoa palvelutarpeesta (toimintaympäristö- ja riskianalyysitiedot sekä toteumatiedot) sekä kustannuksista ja tuottavuudesta (henkilöstö- ja taloustiedot). Tietopohjan rakentamisessa on hyödynnetty myös pelastustoimen aiemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä esiin nostettuja alan toimijoiden tunnistamia tietotarpeita. Samanaikaisesti on kehitetty tietojärjestelmiä ja tiedonhallintaa. Tavoitteena on, että jatkossa Tiedolla johtamisen (TJ) -järjestelmä tuottaisi mahdollisimman paljon arviointiin ja seurantaan tarvittavia tietoja automaattisesti.

Sisäministeriö keräsi hyvinvointialueille suunnatulla tietopyynnöllä tietoja pelastustoimen palveluiden toteuman ja rahoituksen riittävyyden arviointia varten keväällä 2023. Tieto kerättiin, koska selvitykseen tarvittavaa tietoa ei ollut pelastustoimesta saatavilla. Tavoitteena on, että jatkossa sisäministeriöllä on ajantasainen tietopohja pelastustoimen järjestämislain mukaista ohjaustehtävää sekä pelastustoimen substanssiohjausta varten.

Sisäministeriö kehittää yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa johdon strategista tilannekuva -välinettä, jonka avulla hyvinvointialueet kykenevät jatkossa ajantasaisesti seuraamaan asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tavoitteena on mahdollistaa pelastustoimen tiedolla johtaminen tuottamalla uutta tietoa toiminnan kehittämisen tueksi, tuottamalla tietoa toiminnan nykytilasta ja ennakoimalla tulevia palvelutarvemuutoksia. Pelastusopisto kehittää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan linjausten mukaisesti.

Tutkimustoiminta on pelastustoimessa ollut pitkään aliresursoitua, mikä on heijastunut tutkimustoiminnan laajuuteen, tutkimusresurssien määrään ja tutkimusteemoihin. Riittämätön pysyvä tutkimusrahoitus on heijastunut myös tutkimustoiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen: esimerkiksi ohjelmallista tutkimustoimintaa ei ole kyetty toteuttamaan. Lisäksi henkilöstövaihdokset ovat vaikuttaneet kehittämistyön toteuttamiseen.

Yhteenvetoa

Hyvinvointialueohjauksen mahdollistamiseksi on kehitetty pelastustoimen tietopohjan rakenteita ja käytäntöjä.

Pelastustoimen tutkimustoimintaa on pääasiallisesti rahoitettu hanke- rahoituksella, mikä on tarkoittanut, että tutkimusteemojen valintaa on valtaosin ohjannut hankehakujen aiheet eivätkä toimialan strategiset tavoitteet tai tarpeet. Tutkimustoiminnan systemaattinen kehittäminen ei ole ollut mahdollista resurssivajeen johdosta.

Toimenpide-ehdotukset

Pelastustoimen viranomaistehtävien johtaminen, suunnittelu ja ohjaus edellyttävät ajantasaista ja yhdenmukaista tietoa toiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista. Hyvinvointialueiden tulisi kiinnittää huomioita palveluita koskevien tietojen luotettavuuteen ja yhdenmukaisuuteen. Myös kansallisten ja alueellisten tietosisältöjen hallinta olisi yhteensovitettava ja organisoitava tietojen yhdenmukaistamiseksi.

Tutkimustoiminnan avulla varmistetaan pelastustoimen kehittyminen. Tutkimusrahoituksen tulisi olla pysyvää. Näin mahdollistettaisiin pitkäjänteinen ja ohjelmallinen uuden tiedon tuotanto.

2.7.4 Pelastustoimen tiedonhallinnan ja ICT-palveluiden tilanne

Hyvinvointialueiden pelastustoimien käytössä olevat järjestelmät perustuvat suurelta osin kunnilta siirtyneiden aikaisempien järjestelmien sekä kansallisten pelastustoimen ja turvallisuusviranomaisten yhteisten järjestelmien käyttöön. Hyvinvointialueet ovat lisäksi hankkineet kokonaan uusia tietojärjestelmiä ja siirtäneet pelastustoimen tietoja muihin hyvinvointialueiden järjestelmiin paikallisesti.

Käyttäjälähtöisten ja vaatimusten mukaisten sekä tuottavuutta ja tuloksellisuutta parantavien kansallisten digitaalisten palvelujen käyttöönoton osalta tavoitetilaa kohti vieviä toimenpiteitä toteutetaan toimialan yhteisien hankkeiden ja projektien kautta.

Julkisen hallinnon turvallisuusverkon palvelut

Pelastusviranomaisia koskee käyttövelvoite julkisen hallinnon turvallisuusverkon yhteisiin palveluihin sekä tietojärjestelmien sijoittamiseen turvallisuusverkkoon lain mukaisesti. Turvallisuusverkon palvelut luovat pelastustoimen eri organisaatioille yhteisen tietojenkäsittelyn perusympäristön palveluineen, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset.

Lain siirtymäsäännös velvoitti hyvinvointialueet ottamaan lain mukaisesti palvelut käyttöönsä 1.1.2023 sekä sijoittamaan pelastustoimintaan liittyvät uudet tietojärjestelmät turvallisuusverkkoon lain vaatimusten edellyttämällä tavalla. Kaikilla hyvinvointialueiden pelastustoimilla vähintään osa henkilöstöstä käyttää turvallisuusverkon palveluita tiettyjen palveluiden osalta. Hyvinvointialueet eivät ole tois-
taiseksi sijoittaneet organisaatiokohtaisia pelastustoimen tietojärjestelmiään turvallisuusverkkoon.

Noin kolmasosa hyvinvointialueiden pelastustoimista on ottanut turvallisuusverkon palvelut jatkuvaan käyttöön. Kolmasosa on suunnitellut käyttöönoton tai jo toteuttamassa sitä suunnitelmaan pohjautuen. Kolmasosa ei ole suunnitellut käyttöä vielä tarkemmin.

Pelastustoimen kansallinen onnettomuuksien ehkäisy -järjestelmä

Pelastustoimen kansallinen onnettomuuksien ehkäisy -järjestelmä on tällä hetkellä toteutusvaiheessa ja tuotantokäyttö alkaa vuoden 2025 aikana. Onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmä tulee korvaamaan nykyiset alueelliset palotarkastustietojärjestelmät.

Sähköinen asiointi

Sähköisen asiointijärjestelmän tavoitteena on mahdollistaa asiakkaiden (kansalaiset, yritykset, yhteisöt, kunnat, toiset viranomaiset ja muut sidosryhmät) vuorovaikutteinen sähköinen asiointi pelastusviranomaisten kanssa. Järjestelmä yhdenmukaistaa asiointikäytäntöjä ja mahdollistaa tietoturvallisen tavan lähettää ja vastaanottaa tietoja ja tiedostoja sekä seurata asioiden etenemistä. Palvelu on tarkoitus ottaa käyttöön samanaikaisesti onnettomuuksien ehkäisyjärjestelmän kanssa vuonna 2025.

Tiedonhallinnan alustaratkaisu (TJ)

Tiedonhallinnan alustaratkaisu mahdollistaa pelastustoimen tietojen yhdistämisen muista tietolähteistä saataviin tietoihin ja näiden julkaisun käyttäjille erilaisina raportteina sekä visualisointeina. Tiedonhallinnan alustaratkaisu tarjoaa tiedolla johtamisen ja tietojärjestelmien edellyttämiä raportointi- sekä analyysipalveluita. Ensimmäinen toteutusvaihe keskittyy pelastustoimen sisäiseen käyttöön ja siihen liittyviin visualisointeihin sekä raportteihin. Rajatun tuotantokäytön on tarkoitus alkaa loppuvuodesta 2024.

Pelastustoimen yhteinen verkkopalvelu

Pelastustoimen yhteinen verkkopalvelu (pelastustoimi.fi) avattiin 2021. Noin kolmen neljäosalle alueita on tällä hetkellä avattu sivustot. Palvelun tavoitteena on yhteinäistää pelastustoimen verkkonäkyvyys ja -palvelut. Palveluun integroituvat pelastustoimelle kehitteillä olevat järjestelmät, kuten sähköinen asiointi, onnettomuuksien ehkäisy ja tiedonhallinnan alustaratkaisu. Kehitystyötä toteutetaan jatkuvan kehityksen mallilla yhteistyössä hyvinvointialueiden pelastustoimien kanssa.

Kenttäjohtojärjestelmä (KEJO)

Viranomaisten yhteisellä kenttäjohtojärjestelmällä (KEJO) on tarkoitus korvata vanhat toimialojen järjestelmät yhdellä järjestelmällä. Hyvinvointialueiden pelastustoimissa käytetään nykyisellään pääasiassa PEKE- ja Merlot-järjestelmiä pelastustoiminnan johtamiseen. Pelastustoimen osalta KEJOn pilotointi on

suunniteltu alkavan vuonna 2024 ja varsinainen käyttöönotto alkaisi vuoden 2025 aikana. Järjestelmällä on tarkoitus mahdollistaa pelastustoiminnan tehtävien johtamistoiminnot kenttätoiminnassa. Järjestelmän käyttöönoton jälkeen PEKE-järjestelmän ylläpito voidaan lopettaa.

Hätäkeskustietojärjestelmä (Erica)

ERICA-järjestelmä on otettu käyttöön vuonna 2018 ja sen kehittämisestä vastaa hätäkeskuslaitos yhdessä viranomaisten kanssa. Pelastustoimen käyttötavoista on sovittu hätäkeskuslaitoksen kanssa. Pelastustoimi on käyttänyt alusta alkaen järjestelmän selainpohjaista käyttöliittymää. Päivystystyöasemien käyttöönotot ovat alueilla menossa. Päivystystyöasemat toimivat pelastustoiminnan yleistilanteen seurannan ja yleisjohtamisen työkaluna. Hätäkeskuslain muutokset tulevat vaikuttamaan hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitokokonaisuuden kautta järjestelmän kehittämistarpeisiin.

Viranomaisverkko (Virve ja Virve2)

Pelastustoimi on nykyisin suurin VIRVE-käyttäjä ja VIRVE on pelastustoimen tärkein viestintäjärjestelmä. Osalla hyvinvointialueiden pelastustoimista on myös muita viestintäjärjestelmiä pelastustoiminnan tarpeisiin. Virve 2 -palveluita on tullut tarjolle vuodesta 2023 lähtien ja pelastustoimen osalta järjestelmän ensimmäiset testaukset aloitetaan vuonna 2024. Varsinainen käyttöönotto ajoittuu 2025–2030 väliselle ajalle. Käyttöönoton aikaikkunaan vaikuttaa verkon peiton ja varautumisen kyvykkyyksien kehittyminen sekä päätelaitemarkkinan kehitys globaalisti.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokanta (PRONTO), Pelastustoimen mediapalvelu (Peto-Media) ja Pelastustoimen johtamisjärjestelmän (JOTKE) palvelut

Sisäministeriön pelastusosaston omistamat Prontonet-kokonaisuuteen kuuluvat palvelut ovat kaikkien hyvinvointialueiden pelastustoimien käytössä. PRONTO-palvelu sisältää pelastuslain tarkoittaman toimenpiderekisterin. Prontonet-kokonaisuuteen liittyvät palvelut ovat elinkaaren päässä teknologisesti ja palvelukehityksen osalta, ja niiden jatkokehittäminen on linjattu lopetettavan. Palveluiden toimivuus pyritään turvaamaan, minkä vuoksi vain välttämättömät ja toteutettavissa olevat pakolliset muutokset voidaan enää toteuttaa kehitystyössä.

Prontonet-kokonaisuuden korvaamisen suunnittelu on käynnistetty, ja suunnitelua edistetään Kivijalka-projektin nimellä pelastustoimen strategisten tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteena on, että uudistetut palvelut mahdollistavat pelastustoimen tehtävien toteuttamisessa tarvittavien henkilö-, materiaalia-, toimipaikka-, ja organisaatietietojen sekä toimintatietojen käsittelyn lainsäädännön mukaisesti kaikissa yhteiskunnan olosuhteissa.

Tietoturvallisuuden koulutus- ja poikkeamanhallintajärjestelmät

Sisäministeriö on tukenut hyvinvointialueiden pelastustoimien tietoturvaluutta hankkimalla sopimuslaajennuksella pelastustoimen käyttöön yhteisen tietojärjestelmän tietoturvakoulutusten järjestämiseen ja tietoturvapoikkeamien hallintaan, mikä yhdenmukaistaa tietoturvaluusuhallintaa ja -toimintaa. Tavoitteena on edistää vaatimustenmukaisuutta siten, että hyvinvointialueiden pelastustoimien ei ole tarve kehittää, toteuttaa ja ylläpitää vastaavia omia järjestelmiä.

Tietoturvakoulutusjärjestelmän käyttöönotot ovat parhaillaan käynnissä ja kunkin hyvinvointialueen pelastustoimen uudet työntekijät suorittavat tietoturvakoulutuksen uuteen järjestelmään. Loppuvuodesta 2023 järjestelmä laajenee kattamaan myös sopimuspalokuntien henkilöstön koulutukset. Tietoturvakoulutukset on uudistettu ja räätälöity pelastustoimen tarpeita varten, minkä lisäksi niitä voidaan päivittää ketterästi.

Tietoturvapoikkeamien hallintaan tarkoitettun moduulin on ottanut käyttöön vain muutaman alueen pelastustoimi. Tietoturvaluusuuden toteutumisesta vastaa tiedonhallintalain mukaisesti tiedonhallintayksikkö eli hyvinvointialue, jolloin monella alueella on nähty järkevämmäksi hallita koko hyvinvointialueen tietoturvapoikkeamat yhdessä järjestelmässä, eikä pelastustoimialan yhteisessä järjestelmässä. Tämä ratkaisu parantaa tiedonkulkua hyvinvointialueen sisällä, mutta ei mahdollista pelastustoimelle yhtenäisen tilannekuvan ja poikkeamakäsittelyratkaisun rakentamista.

Yhteenvetoa

Turvallisuusverkon käyttöönoton tilannekuva alueilla vaihtelee. Kolmasosa on siirtynyt kokonaan turvallisuusverkon käyttöön. Turvallisuusverkon valtakunnallinen käyttöönotto varmistaa, että pelastustoimen lakisääteisten tehtävien ja palveluiden toteuttaminen voi jatkua kaikissa yhteiskunnan olosuhteissa.

Onnettomuuksien ehkäisy -järjestelmän tuotantokäyttö alkaa vuoden 2025 aikana.

Tiedonhallinnan alustaratkaisun (TJ) rajattu tuotantokäyttö on tarkoitus alkaa loppuvuodesta 2024.

Pelastustoimen yhteinen verkkopalvelu (pelastustoimi.fi) avattiin 2021. Verkkopalveluun on tällä hetkellä avattu sivustot $\frac{3}{4}$ alueista.

Pelastustoimen KEJOn pilotointi on suunniteltu alkavan vuonna 2024.

Erica-järjestelmien päivystystyöasemien käyttöönotot ovat alueilla käynnissä.

Virve 2 -palveluita on tullut tarjolle vuodesta 2023 lähtien ja pelastustoimen osalta järjestelmän ensimmäiset testaukset aloitetaan vuonna 2024.

Prontonet-kokonaisuuteen liittyvät palvelut ovat elinkaaren päässä teknologisesti ja palvelukehityksen osalta, ja niiden jatkokehittäminen on linjattu lopetettavan. Prontonet-kokonaisuuden korvaamisen suunnittelu on käynnistetty (Kivijalka-projekti).

Toimenpide-ehdotuksia

Informaatioyhteiskunta tulee muuttamaan pelastustoimen käytäntöjä aina palveluiden digitalisoinnista palveluiden suunnitteluun. Teknologian kehittyessä tulisi valtakunnalliset tietojohtamisen ja hyvinvointialueiden sisäiset hankkeet yhteen sovittaa. Tämä edellyttäisi tietopohjan kehittämistä sekä kokonaiskuvan muodostamista hyvinvointialueiden tietojärjestelmäkokonaisuudesta. Lisäksi tulisi arvioida hyvinvointialueiden pelastustustoimien tietojenkäsittelyn toteutus suhteessa lainsäädännön velvoitteisiin kaikissa turvallisuustilanteissa.

2.8 Tavoite 8: Pelastustoimen investoinnit tukevat palvelutuotannon vaikuttavuutta

2.8.1 Tavoitetila

Pelastustoimen investoinnit perustuvat kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin sekä onnettomuusuhkiin ja muihin uhkiin. Hyvinvointialueen pelastustoimen investoinnit parantavat pelastustoimen palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja kustannusvaikuttavuutta. Investoinnit tukevat osaltaan pelastustoimen ilmatoriskeihin sopeutumista ja niiden hallintaa.

2.8.2 Toimenpiteet

Pelastustoimen investointien tulee perustua kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuusuhkiin ja muihin uhkiin. Hyvinvointialueen on valittava pelastustoimen osasuunnitelmaan hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämisen kannalta tärkeimmät investoinnit ja investointia vastaavat sopimukset. Pelastustoimen palvelut tulee tuottaa mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.

Hyvinvointialueiden investoinneissa tulee huomioida hyvinvointialueiden keskinäisen yhteistyön tuomat mahdollisuudet sekä huolehtia, että kyky rahoittaa investointeja pysyy hyvänä. Investoinneissa etusijalla tulee olla investoinnit, jotka mahdollistavat uusien toimintatapojen myötä kustannushyötyjä, parantavat palvelujen saatavuutta ja laatua, ja edistävät hyvinvointialueen välistä yhteistyötä.

Hyvinvointialueiden investointien tulee kehittää pelastustoimen perustana olevaa infrastruktuuria koko maan tasolla tavalla, joka ottaa huomioon sekä valtakunnalliset että alueelliset näkökulmat. Hankinnat toteutetaan mahdollisuuksien mukaan kansallisesti keskitetysti ja kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Pelastustoimen ICT-palveluita kehitetään yhteisten periaatteiden mukaisesti yhteiseksi toimialan käyttöön.

Investointi voi olla maa-alueen, rakennuksen, koneiden ja laitteiden hankinta tai niiden perusparantaminen. Investointi voi olla myös muu pitkävaikutteinen meno kuten tietojärjestelmän tai osakkeiden hankinta tai osallistuminen toisen yhteisön investoinnin rahoittamiseen, silloin kun osallistumisesta on hyötyä myös hyvinvointialueen toiminnassa. Investoinnin tulee olla valtakunnalliseen kokonaisuuteen yhteensopiva, valtakunnallisia järjestelmiä ja järjestelyitä yhdenmukaistava.

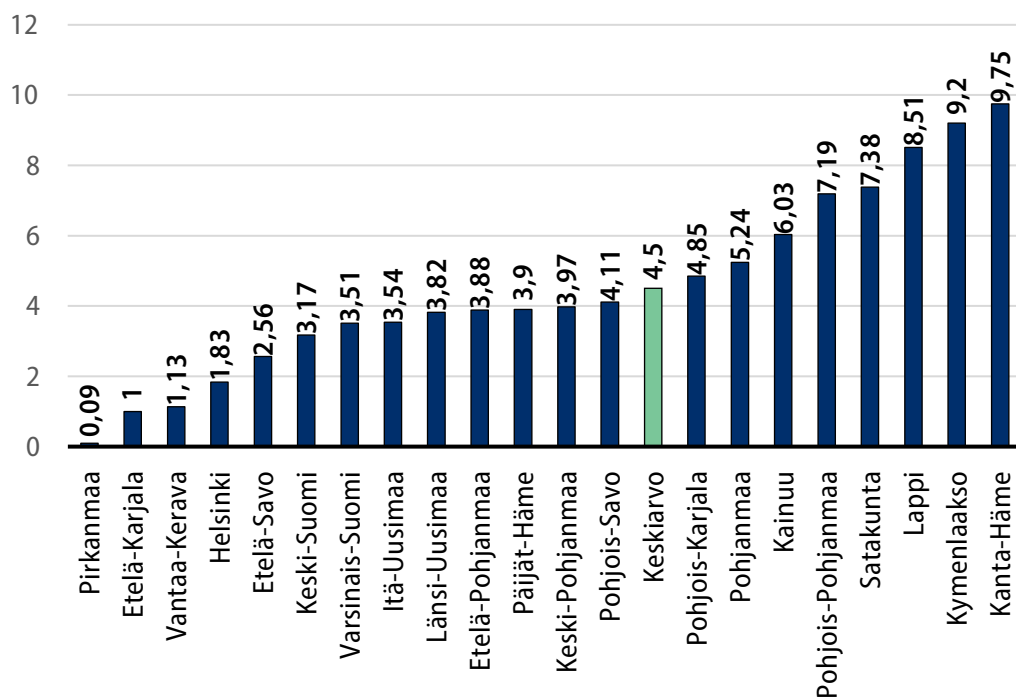
Hyvinvointialueiden keskinäisen yhteistyön tuomat mahdollisuudet tulee huomioida vaikutuksiltaan laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävässä investoinneissa. Vaikutuksiltaan laajakantoisella investoinnilla tarkoitetaan sellaista hanketta, jolla olisi pitkäkestoisia ja merkittäviä vaikutuksia pelastustoimen tehtävien ja palvelujen toteuttamistapaan, saatavuuteen, saavutettavuuteen tai laatuun hyvinvointialueella tai joka vaikuttaisi merkittävästi hyvinvointialueiden väliseen työnjakoon ja yhteistyöhön.

2.8.3 Pelastustoimen investoinnit vuosina 2019–2022

Pelastustoimen lakisääteisten palveluiden tuottaminen edellyttää kattavan palo- asemaverkoston lisäksi erilaista kalustoa, johon kuuluvat muun muassa erilaiset ajoneuvot, veneet, öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntakalusto sekä muut koneet ja laitteet.

Alueen pelastustoimen normaali vuosittainen investointitaso on ollut kunta-perusteisessa järjestelmässä yhteensä keskimäärin 28 miljoonaa euroa vuosina 2019–2021. Vuosittaiset investoinnit ovat olleet kyseisenä ajanjaksona keskimäärin 5,4 euroa per asukas. Investointituottoja ovat alueen pelastustoimet saaneet vuosien 2019–2021 aikana keskimäärin 13,9 miljoonaa euroa vuodessa. Investointiavustusta on myönnetty alueen pelastustoimille pääosin Palosuojelurahastosta ja öljysuojarahastosta.

Vuonna 2022 pelastustoimen investointeja toteutui selkeästi aiempaa vähemmän. Investointeja toteutui yhteensä 21 186 604 euroa. Investointien euromääräinen taso vaihteli Pirkanmaan pelastustoimen 46 845 eurosta Pohjois-Pohjanmaan 2 995 000 euroon. Seuraava kuvio 6 havainnollistaa pelastustoimen investointeja euroa per asukas -mittarilla tarkasteltuna. Asukasmäärään suhteutetulla mittarilla pelastustoimen investointitasojen välinen vertailu on euromääristä vertailua informatiivisempaa.

Kuvio 6. Pelastustoimen investoinnit vuonna 2022, euroa per asukas.

Kuviosta 6 ilmenee, että euroa per asukas -mittarilla tarkasteltuna vuoden 2022 investoinnit vaihtelivat Pirkanmaan 0,1 eurosta Kanta-Hämeen 9,8 euroon. Vuonna 2022 investoitiin keskimäärin 4,5 eurolla asukasta kohden. Yli keskiarvon investoitiin 8 hyvinvointialueella ja alle keskiarvon 13 hyvinvointialueella. Pirkanmaan alhaisissa luvuissa näkyy kaluston hankkiminen leasingsopimuksilla oman taseeseen tehtävien investointien sijasta.

Vuoden 2022 tiedoissa on vielä mukana muutamia pelastustoimia, joille öljysuojarahasto on aiemmin tehtyjen ennakkopäätösten mukaisesti korvannut kalustohankintoja. Isojen torjuntaveneiden (D-H-luokat) osuus tästä on ollut 1,88 miljoonaa ja muun kaluston osuus 1,74 miljoonaa euroa. Suurimmat yksittäiset korvaukset ovat liittyneet venehankintoihin: Jokilaaksojen pelastuslaitokselle korvattiin F-luokan öljyntorjuntaveneen neljäs maksuerä 455 715 euroa sekä viides ja samalla viimeinen maksuerä 248 643 euroa. Helsingin kaupungin pelastuslaitokselle korvattiin Miinalautan 610 765 euron hankintakustannukset. Pohjanmaan pelastuslaitokselle korvattiin E/D-luokan öljyntorjuntaveneen 570 400 euron hankintakustannukset. Kymenlaakson pelastuslaitokselle korvattiin 367 176 euroa öljyntorjuntapuomeihin. Lisäksi öljysuojarahaston varoista korvattiin Pohjois-Savon pelastuslaitokselle koukukulava-auton hankintakustannuksista yhteensä 124 000 euroa.

Verrokkiryhmätarkastelun mukaan investoinnit vaihtelivat osin huomattavastikin. Vuonna 2022 verrokkiryhmässä 1 investoitiin keskimäärin 2,3 euroa asukasta kohden. Verrokkiryhmän 1 sisällä investoinnit vaihtelivat Vantaa-Keravan pelastustoimen 1,1 eurosta Länsi-Uudenmaan pelastustoimen 3,8 euroon asukasta kohden. Verrokkiryhmässä 2 investoitiin keskimäärin 3,6 euroa asukasta kohden. Verrokkiryhmän 2 sisällä investoinnit vaihtelivat Pirkanmaan pelastustoimen 0,1 eurosta Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen 7,2 euroon asukasta kohden. Verrokkiryhmässä 3 investoitiin keskimäärin 5,7 euroa asukasta kohden. Verrokkiryhmän 3 sisällä investoinnit vaihtelivat Etelä-Karjalan pelastustoimen 1,0 eurosta Kanta-Hämeen pelastustoimen 9,8 euroon asukasta kohden. Verrokkiryhmässä 4 investoitiin keskimäärin 3,8 euroa asukasta kohden. Verrokkiryhmän 4 sisällä investoinnit vaihtelivat Keski-Suomen pelastustoimen 3,2 eurosta Pohjois-Savon pelastustoimen 4,1 euroon asukasta kohden. Vuonna 2022 verrokkiryhmässä 5 investoitiin keskimäärin 6,7 euroa asukasta kohden. Verrokkiryhmän 5 sisällä investoinnit vaihtelivat Etelä-Savon pelastustoimen 2,6 eurosta Lapin pelastustoimen 8,5 euroon asukasta kohden.

Vuosien 2019–2022 investoinnit eivät kuitenkaan kuvaa pelastustoimen normaalia investointitasoa. Viimeistään hyvinvointialuelainsäädännön hyväksynnän jälkeen kesällä 2021 on kunnissa alettu reagoimaan tulevaan muutokseen. Moniin tarvittaviin kalusto- ja kiinteistöinvestointeihin ei ole enää lähdetty, ja investointivelkaa on kertynyt kuntataloustilanteesta ja aiemmista maakuntaudistuksista johtuen jo pidemmältä ajalta.

Pelastustoimi siirtyi hyvinvointialueille osin investointivelkaisen kaluston kanssa. Sisäministeriön toteuttaman Pelastustoimen suorituskyky- ja suunnitteluperusteet -hankkeen (2020–2021) selvityksen mukaan alueen pelastustoimien pelastuskalustoon oli kertynyt investointi- tai korjausvelkaa 29 miljoonan euron edestä vuoteen 2022 mennessä. Kalustotarpeet ovat erilaisia alueittain. Kymmenelle alueen pelastustoimelle investointi- tai korjausvelkaa ei ollut kertynyt lainkaan. Vastavasti alueen pelastustoimien suunnitelmanmukainen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon kertynyt investointivelka on yhteensä reilut 12 miljoonaa euroa vuoteen 2022 mennessä. Investointivelkaa oli kertynyt vaihtelevasti erilaiseen kalustoon. Kymmenelle alueen pelastustoimelle ei ollut kertynyt investointivelkaa torjuntakaluston osalta.

Avustusrakenteessa on tapahtunut muutoksia hyvinvointialueuudistuksen myötä. Öljysuojarahasto ei enää korvaa pelastustoimille uusia kalustohankintoja, koska jatkossa rahoitus tulee hyvinvointialueiden kautta. Hyvinvointialueiden on kuitenkin mahdollista hakea vuodesta 2023 alkaen korvausta öljysuojarahastosta

öljyvahinkotilanteissa, joissa tekijää ei löydy. Tulevaisuudessa hyvinvointialueiden on mahdollista hakea korvausta ympäristövahingoista ympäristövakuutuskeskuksetta ja ympäristövahinkorahastosta, jonka osalta uusi laki tulee voimaan 1.1.2025.

Myöskään Palosuojelurahasto ei enää myönnä pelastustoimen alueille kalustohankeavustuksia vuodesta 2023. Vanhoja avustuksia ei kuitenkaan peritä takaisin, koska kalusto on siirretty sellaisenaan hyvinvointialueen omistukseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettun lain (616/2021) (voimaantulolaki) 23 §:n mukaan. Palosuojelurahasto ei enää myönnä kunnille rakennushankeavustuksia uusien paloasemien rakentamiseen, sillä kunta ei enää vastaa pelastustoimesta. Kuitenkin vanhoihin kunnan omistamiin kiinteistöihin on mahdollista saada perusparannusta varten valtionavustusta. Vuodesta 2023 alkaen hyvinvointialueet voivat hakea Palosuojelurahastosta avustusta kalustohankintoihin sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Sopimuspalokuntien omistuksien osalta palokuntasopimukset ovat siirtyneet hyvinvointialueelle sellaisenaan, eikä avustuserusteissa ole tapahtunut muutoksia.

Tässä selvityksessä päätarkasteluvuoden 2022 tietojen osalta alueen pelastustoimet on luokiteltu hyvinvointialueiden mukaisesti. Tällöin Jokilaaksojen pelastustoimen ja Oulu-Koillismaan pelastustoimen tiedot on yhdistetty Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimen sisälle. Keski-Uudenmaan pelastustoimi on jakautunut Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan pelastustoimeen ja Keski-Uudenmaan taloustiedot huomioidaan tässä selvityksessä Vantaa-Keravalle siirretyn pelastustoimen järjestämisvastuun mukaisesti. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan vuosien 2023 ja 2024 investointeja. Niiden osalta Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan pelastustoimea seurataan kuitenkin hyvinvointialueittain niiden itsenäisen talousraportointivelvollisuuden vuoksi. Tällöin Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan pelastustoimet ovat erillisiä kokonaisuuksiaan.

2.8.4 Pelastustoimen investoinnit vuonna 2023

Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyivät hyvinvointivointialueiden ensimmäiset osainvestointisuunnitelmat 2023–2026 vuoden 2022 lopulla.

Vuodelle 2023 esitettiin pelastustoimen taseinvestointeja yhteensä lähes 133 miljoonaa euroa. Investointiesitysten pelastustoimikohtainen vaihteluväli oli laaja, Kainuun pelastustoimen 425 000 eurosta Vantaa-Keravan pelastustoimen yli 48 miljoonaan euroon. Koko maan tasolla taseinvestointiesityksiä oli keskimäärin 24,1 euroa per asukas. Asukaskohtaisesti tarkasteltuna vaihtelua oli Keski-Suomen pelastustoimen 1,6 eurosta Vantaa-Keravan pelastustoimen 175,3 euroon per asukas.

Euromääräisesti suurin erä (76 miljoonaa euroa) hyvinvointialueiden pelastustoimen vuoden 2023 taseinvestoinneista oli Vantaa-Keravan ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueiden ostamat paloasemakiinteistöt. Paloasemakiinteistöjen jälkeen hyvinvointialueiden pelastustoimen taseinvestointiesitysten osuus oli 56,8 miljoonaa euroa, joka on lähes kaksinkertainen alueen pelastustoimen normaaliin vuosittaiseen investointitasoon verrattuna. Tämä osuus sisälsi määrällisesti eniten (54 miljoonaa euroa) kalustoa ja laitteita. ICT-taseinvestointien osuus oli loput 2,8 miljoonaa euroa. Kaluston osalta kyse on pelastuskaluston korvausinvestoinneista ja öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston hankinnoista. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston investointiesitysten osuus tästä 54 miljoonan euron kalustokokonaisuudesta oli 8,2 miljoonaa euroa. Normaali alueen pelastustoimien öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston investointeihin saama avustustaso öljysuojarahastolta on ollut vuosina 2014–2019 keskimäärin 5,8 miljoonaa euroa per vuosi. Öljysuojarahaston investointiavustus on ollut 70–100 prosenttista, josta loppuosa on jäänyt kuntien vastuulle. Tässä valossa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon tehtyjen investointiesitysten taso näyttäisi olleen normaalilla vuosittaisella tasolla.

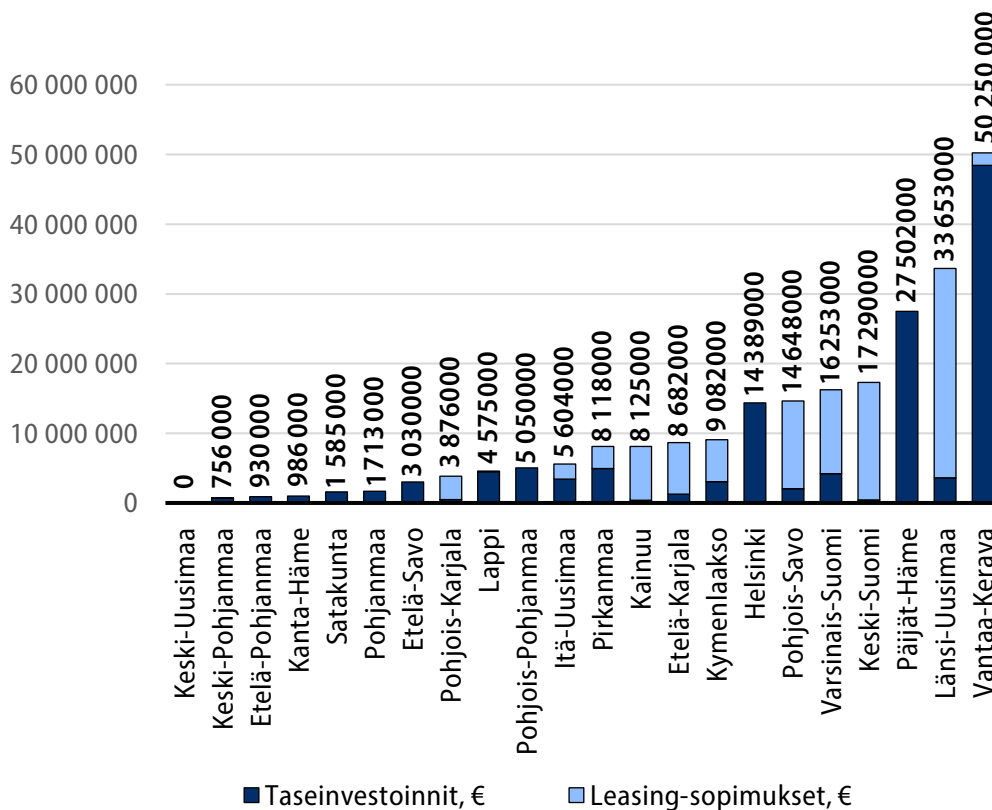
Vuonna 2023 voimaan astuvia uusia leasingsopimuksia esitettiin pelastustoimen osalta kaikkiaan 103 miljoonaa euroa. Pelastustoimikohtaisesti uusia investointeja vastaavat sopimukset vaihtelivat Pohjois-Pohjanmaan, Satakunnan, Pohjanmaan, Etelä-Savon, Kanta-Hämeen, Etelä-Pohjanmaan, Päijät-Hämeen ja Helsingin pelastustoimen nollan euron ja Länsi-Uudenmaan pelastustoimen 30 miljoonan euron välillä. Koko maan tasolla pelastustoimen leasingsopimuksia esitettiin 18,7 euroa per asukas. Pelastustoimikohtaisesti vaihtelua oli nollostas eurosta Kainuun pelastustoimen 108,0 euroon per asukas. Voimaan astuvat uudet leasingsopimukset sisältävät koko sopimuskauden arvon, ei vain yhden vuoden vuokratulujen osuutta.

Euromääräisesti suurin erä (95 miljoonaa euroa) hyvinvointialueiden pelastustoimen vuoden 2023 uusista 103 miljoonan euron leasingsopimusesityksistä koostui rakennuksista. Pelastustoimen laite- ja kalustoesitysten osuus oli 6,5 miljoonaa euroa ja ICT-sopimusten 1,6 miljoonaa euroa.

Vaikka taseinvestointiesityksiä on tehty runsaasti pelastustoimen kalustoon vuodelle 2023, ei tämä välttämättä tule vastaamaan toteutuvaa investointitasoa kuluvana vuotena. Osa hyvinvointialueista on käynyt investointisuunnitelmansa läpi vielä kevään ja kesän 2023 aikana talouden tasapainottamiseksi. Muutoin maailman tilanteesta johtuen, komponenttipula on hidastanut pelastustoimen ajoneuvo- ja kaluston hankintoja.

Seuraava kuvio 7 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen investointiesityksiä (taseinvestoinnit ja leasingsopimukset) vuodelle 2023.

Kuvio 7. Hyvinvointialueiden pelastustoimen investointiesitykset vuodelle 2023.



Kuviosta 7 on nähtävissä Vantaa-Keravan ja Päijät-Hämeen paloasemaostoesitykset suurina taseinvestointien osuuksina. Pelastustoimen valtakunnallisen keskimääräisen taseinvestointiesitystason ollessa 6 miljoonaa euroa, keskiarvon yläpuolelle yltää kolme pelastustoimea. Vastaavasti valtakunnallisen keskimääräisen leasingsopimusesitystason ollessa 4,7 miljoonaa euroa, keskiarvon ylittäviä pelastustoimia on seitsemän kappaletta. Kuuden pelastustoimen leasingsopimusesitysten määrä oli alle keskiarvon, ja yhdeksällä pelastustoimella uusia leasingsopimusesityksiä ei tehty lainkaan.

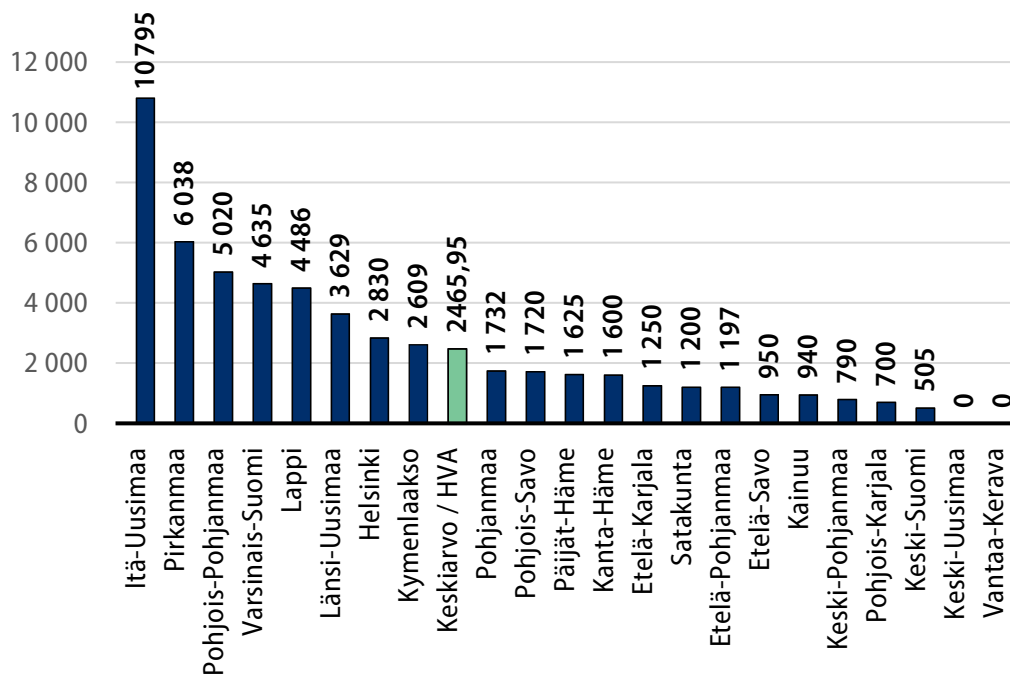
Hyvinvointialueuudistuksen alussa on ollut huolta siitä, miten pelastustoimeen investoidaan sosiaali- ja terveydenhuollon investointien rinnalla. Lukujen valossa yhden pelastustoimen taseinvestointien keskimääräinen osuus kaikkien hyvinvointialueiden taseinvestointiesityksistä on laskennallisesti 14,3 prosenttia vuodelle 2023. Pelastustoimikohtaisesti suhteellisten osuuksien vaihteluväli on Pohjois-Savon ja Kanta-Hämeen yhdestä prosentista Vantaa-Keravan 68,2 prosenttiin. Uusien leasingsopimusten osalta yhden pelastustoimen investointien keskimääräinen osuus kaikkien hyvinvointialueiden leasingsopimusesityksistä on laskennallisesti 11,9 prosenttia. Pelastustoimikohtaisesti tarkasteltuna suhteellisten osuuksien vaihteluväli on Pohjois-Pohjanmaan, Satakunnan, Pohjanmaan, Etelä-Savon, Kanta-Hämeen, Etelä-Pohjanmaan, Päijät-Hämeen ja Helsingin nollassa prosentista Keski-Suomen 68,0 prosenttiin.

2.8.5 Pelastustoimen investoinnit vuosina 2024–2028

Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän investointisuunnitelmat 2024–2027 tuli toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle, sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle 31.12.2022 mennessä. Ministeriöiden tulee tehdä päätökset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osainvestointisuunnitelmien hyväksymisestä vuoden 2023 loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön päätöksissä vuosi 2024 on sitova ja muut vuodet ohjeellisia.

Taseinvestoinnit 2024

Hyvinvointialueet esittävät vuodelle 2024 pelastustoimen taseinvestointeja kaikkiaan reilut 54,3 miljoonaa euroa (tilanne syyskuun alku 2023). Seuraava kuvio 8 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen euromääräisiä taseinvestointiesityksiä vuodelle 2024.

Kuvio 8. Hyvinvointialueiden pelastustoimen taseinvestointiesitykset vuodelle 2024.

Kuviosta 8 ilmenee, että valtakunnallisesti pelastustoimen keskimääräinen investointiesitys vuodelle 2024 on 2,5 miljoonaa euroa. Investointiesitysten pelastustoimikohtainen vaihteluväli on laaja, Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan pelastustoimen nollassa eurosta Itä-Uudenmaan pelastustoimen 10,8 miljoonaan euroon. Taseinvestointiesityksiä yli valtakunnallisen keskimääräisen osuuden on tehty 8 hyvinvointialueella ja vastaavasti alle valtakunnallisen keskimääräisen osuuden 14 hyvinvointialueella.

Koko maan tasolla 54,3 miljoonan euron investointiesitykset tarkoittavat vuoden 2022 asukasmäärällä laskettuna pelastustoimen taseinvestointeja 9,8 euroa per asukas. Pelastustoimikohtaisesti vaihtelua on Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan nollassa eurosta Itä-Uudenmaan 109,0 euroon per asukas.

Lukujen valossa yhden pelastustoimen taseinvestointien keskimääräinen osuus kaikkien hyvinvointialueiden taseinvestointiesityksistä on laskennallisesti 9,8 prosenttia vuodelle 2024. Pelastustoimikohtaisesti suhteellisten osuuksien vaihteluväli on nollassa prosentista Itä-Uudenmaan 67,8 prosenttiin.

Euromääräisesti suurin erä (lähes 40 miljoonaa euroa) hyvinvointialueiden pelastustoimen vuoden 2024 taseinvestointiesityksistä koostuu kalustosta, jonka osuus on 73,6 prosenttia. Pelastustoimen rakennusten osuus on 11,5 miljoonaa euroa (21,2 %) ja ICT-sopimusten 2,6 miljoonaa euroa (4,9 %). Loppuosa (0,3 %) koostuu muista investoinneista. Kalustoesityksissä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston esityksiä on kaikkiaan 5,1 miljoonaa euroa vuodelle 2024.

Seuraava taulukko 8 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen taseinvestointiesityksiä verrokkiryhmäluokittelun mukaisesti vuodelle 2024.

Taulukko 8. Hyvinvointialueiden pelastustoimen taseinvestointiesitykset verrokkiluokittelun mukaisesti vuodelle 2024.

Verrokkiryhmä	Taseinvestointiesitys	€/asukas	%-osuus, keskiarvo
1	6,5 milj. €	4,0 €	6,9 %
2	15,7 milj. €	11,0 €	4,6 %
3	20,8 milj. €	18,1 €	20,7 %
4	4,2 milj. €	5,4 €	3,3 %
5	7,1 milj. €	13,0 €	10,2 %
Yhteensä	54,3 milj. €	9,8 €/asukas	11,0 %

Kuten taulukosta 8 ilmenee, on verrokkiryhmän 1 pelastustoimen taseinvestointiesitykset vuodelle 2024 kaikkiaan 6,5 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä taseinvestointeja esitetään Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan nollasta eurosta Länsi-Uudenmaan 3,6 miljoonaan euroon. Investointeja esitetään keskimäärin 4 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan nollasta eurosta Länsi-Uudenmaan 7,6 euroon per asukas. Pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointierityksistä on keskimäärin 6,9 prosenttia, vaihdellen Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan nollasta Helsingin 18,7 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 2 pelastustoimen taseinvestointiesitykset ovat kaikkiaan 15,7 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä taseinvestointeja esitetään Varsinais-Suomen 4,6 miljoonasta eurosta Pirkanmaan 6 miljoonaan euroon. Investointeja esitetään keskimäärin 11,0 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on

Varsinais-Suomen 9,6 eurosta Pohjois-Pohjanmaan 12,1 euroon per asukas. Pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä vaihtelee Pohjois-Pohjanmaan 2,7 prosentista Pirkanmaan 6,7 prosenttiin.

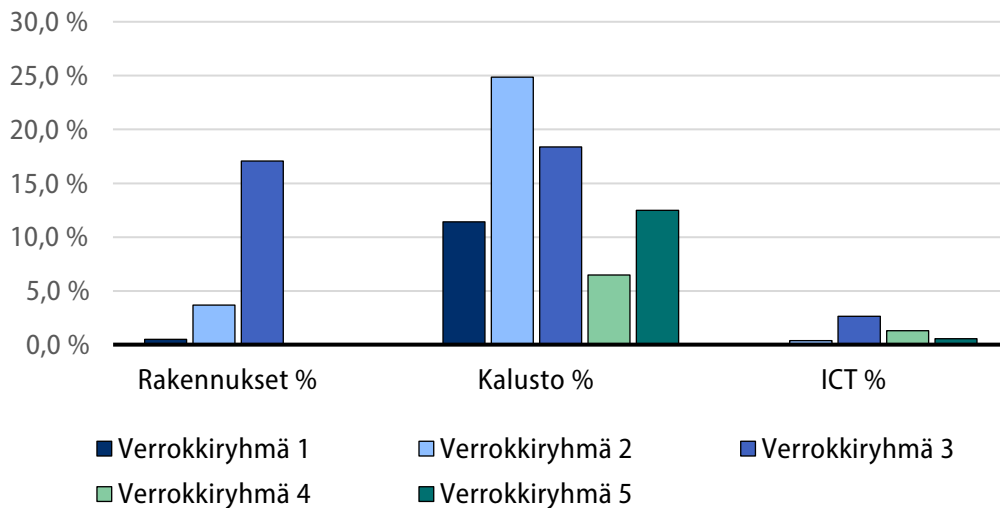
Verrokkiryhmän 3 pelastustoimen taseinvestointiesitykset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 20,8 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä taseinvestointeja esitetään Satakunnan 1,2 miljoonasta eurosta Itä-Uudenmaan 10,8 miljoonaan euroon. Investointeja esitetään keskimäärin 18,1 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Satakunnan 5,6 eurosta Itä-Uudenmaan 109 euroon. Pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä vaihtelee Kanta-Hämeen 1,1 prosentista Itä-Uudenmaan 67,8 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 4 pelastustoimen taseinvestointiesitykset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 4,2 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä taseinvestointeja esitetään Keski-Suomen 505 000 eurosta Pohjois-Savon 1,7 miljoonaan euroon. Investointeja esitetään keskimäärin 5,4 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Keski-Suomen 1,9 eurosta Keski-Pohjanmaan 11,6 euroon. Pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä vaihtelee Pohjois-Savon 1,8 prosentista Etelä-Pohjanmaan 5,4 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 5 pelastustoimen taseinvestointiesitykset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 7,1 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä taseinvestointeja esitetään Pohjois-Karjalan 700 000 eurosta Lapin 4,5 miljoonaan euroon. Investointeja esitetään keskimäärin 13 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Pohjois-Karjalan 4,3 eurosta Lapin 25,4 euroon. Pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä vaihtelee Pohjois-Karjalan 3 prosentista Lapin 18,3 prosenttiin.

Seuraava kuvio 9 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen taseinvestointiesitysten suhteellisia osuuksia pelastustoimen kokonaisinvestointiesityksistä verrokkiryhmäluokittelun mukaisesti vuonna 2024.

Kuvio 9. Hyvinvointialueiden pelastustoimen taseinvestointiesitysten suhteelliset osuudet pelastustoimen kokonaisinvestointiesityksistä verrokkiryhmittäin vuonna 2024.



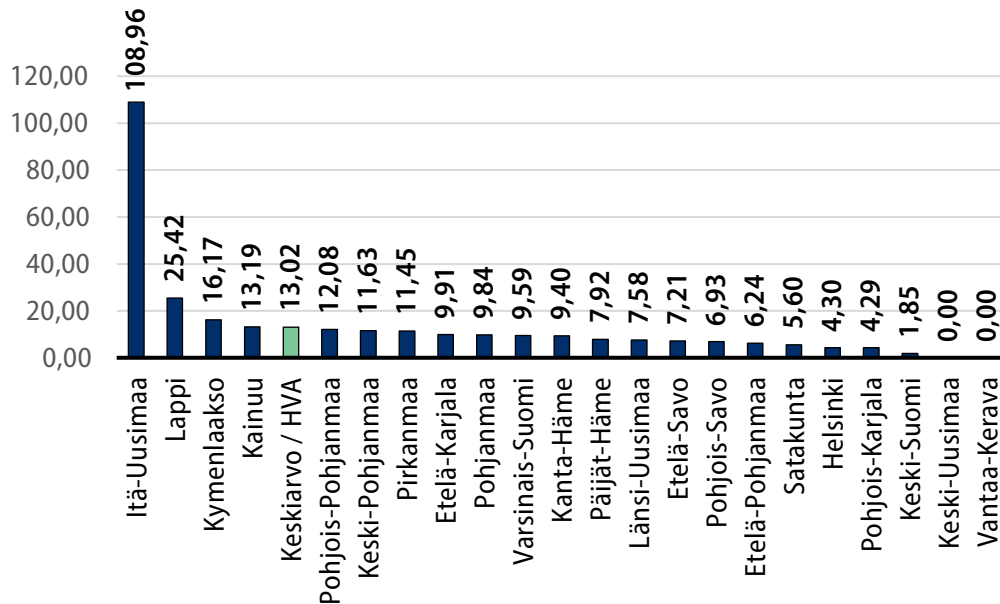
Kuviosta 9 ilmenee, että pelastustoimen kaikista taseinvestointiesityksistä suurimpana eränä 73,6 prosenttia kohdistuu kalustoon vuoden 2024 osalta. Kaikista pelastustoimen kaluston taseinvestointiesityksistä kohdistuu 11,0 prosenttia verrokkiryhmälle 1, 24,9 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 2, 18,4 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 3, 6,5 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 4 ja 12,5 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 5.

Kaikista vuoden 2024 pelastustoimen taseinvestointiesityksistä 21,1 prosenttia kohdistuu rakennusten taseinvestointeihin. Kaikista rakennusten taseinvestointiesityksistä 0,5 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 1, 3,7 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 2, 17,1 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 3, ja 0 prosenttia verrokkiryhmille 4 ja 5. Verrokkiryhmän 3 osuudessa näkyy Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen paloasemien rakennushankkeet.

Kaikista vuoden 2024 pelastustoimen taseinvestointiesityksistä 4,9 prosenttia kohdistuu ICT-investointeihin ja loppuosa on muita investointeja. Kaikista ICT-taseinvestointiesityksistä 0 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 1, 0,4 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 2, 2,6 prosenttia kohdistui verrokkiryhmälle 3, 1,3 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 4 ja 0,6 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 5.

Seuraava kuvio 10 havainnollistaa taseinvestointiesitysten asukaskohtaista osuutta hyvinvointialueittain.

Kuvio 10. Taseinvestointiesitysten asukaskohtainen osuus hyvinvointialueittain (€/asukas).



Kuviosta 10 ilmenee, että valtakunnallisesti taseinvestointeja esitettiin keskimäärin 13,1 euroa per asukas. Keskimääräistä enemmän taseinvestointeja esitetään neljän alueen pelastustoimen osalta, ja kaaviossa korostuu Itä-Uudenmaan paloasemien rakennushankkeet. Valtakunnallista keskiarvoa vähemmän taseinvestointeja esitetään 18 hyvinvointialueen pelastustoimen osalta.

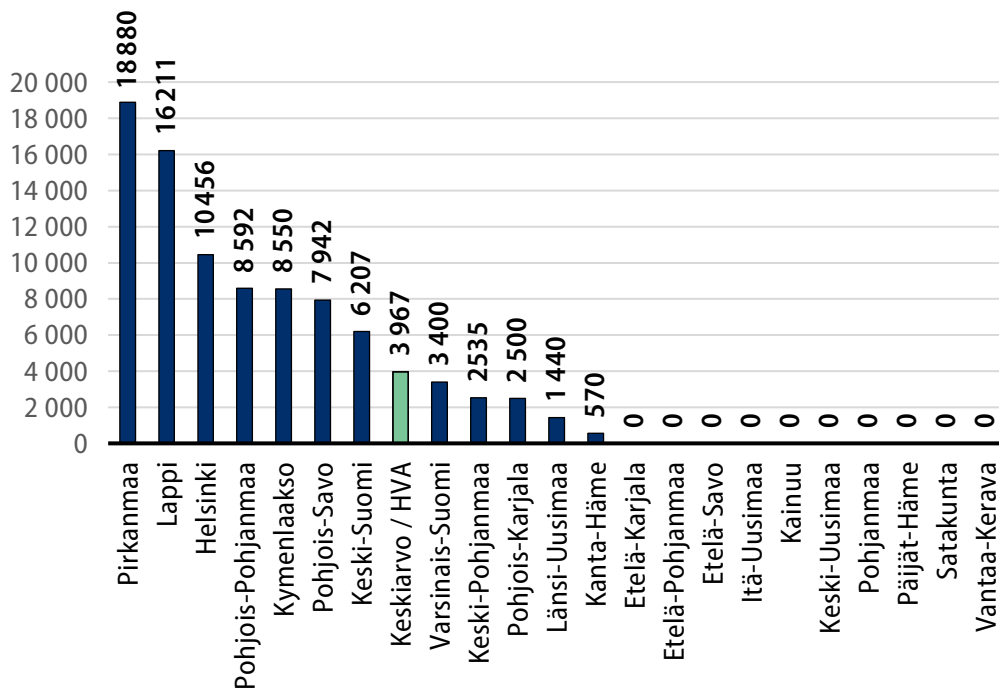
Kaiken kaikkiaan vuodelle 2024 esitetyjen taseinvestointien taso verrattuna vuosien 2019–2021 ja 2022 investointitasoihin on lukujen valossa edelleen suhteellisen korkea. Vuodelle 2024 on esitetty taseinvestointeja kokonaisuudessaan 54,3 miljoonaa euroa, kun vastaavasti aikaisemmillä vuosilla 2019–2021 investointeja on tehty keskimäärin 28 miljoonaa euroa vuodessa ja vuonna 2022 yhteensä 21,2 miljoonaa euroa. Poikkeuksena näistä on vuosi 2023, jolle taseinvestointiesityksiä tehtiin kaikkiaan 133 miljoonaa euroa. Investointien taso vuodelle 2024 on keskimäärin 9,8 euroa asukasta kohden, kun vastaavasti se on viime vuosina vaihdellut 4,6 euron ja 5,9 euron välillä ja hyvinvointialueiden aloitusvuonna 2023 jopa 24,1 euroa per asukas.

Vuoden 2024 taseinvestointiesitysten osalta tulee huomioida se, että vuoden 2023 aikana on käyty lisälainanottovaltuusneuvotteluja kaikkiaan 11 hyvinvointialueen kanssa. Neuvotteluilla on ollut vaikutuksia myös pelastustoimen alkuperäisiin taseinvestointiesityksiin. Lisäksi investointiesityksiä on vähentynyt niillä alueilla, joilla ei ole lainanottovaltuutta vuodelle 2024 eivätkä ne ole hakeutuneet lisälainanottovaltuusprosessiin. Näiltä osin edellä mainitut luvut ovat osin muuttuneet.

Leasingsopimukset 2024

Hyvinvointialueiden taseisiin tehtävien investointien lisäksi hyvinvointialueet tekevät hankintoja investointeja vastaavien sopimusten (leasingsopimus) kautta. Vuodelle 2024 uusia leasingsopimuksia esitetään pelastustoimen osalta kaikkiaan 87,3 miljoonaa euroa. Seuraava kuvio 11 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen uusia leasingsopimusesityksiä vuodelle 2024.

Kuvio 11. Hyvinvointialueiden pelastustoimen uudet leasingsopimusesitykset vuodelle 2024.



Kuviosta 11 ilmenee, että hyvinvointialueet esittävät vuodelle 2024 uusia pelastustoimea koskevia leasingsopimuksia keskimäärin 4,0 miljoonaa euroa. Pelastustoimikohtaisesti investointeja vastaavat uudet sopimukset vaihtelevat nollan ja Pirkanmaan 18,9 miljoonan euron välillä. Yli valtakunnallisen keskiarvon uusia leasingsopimuksia esitetään seitsemällä hyvinvointialueella ja alle keskiarvon 15 hyvinvointialueella. Kaikkiaan 10 hyvinvointialuetta ei esitä uusia pelastustoimen leasingsopimuksia vuoden 2024 osalta.

Koko maan tasolla 80,9 miljoonan euron investointeja vastaavat sopimukset tarkoittavat vuoden 2022 asukasmäärällä laskettuna pelastustoimen leasingsopimuksia keskimäärin 15,8 euroa per asukas. Vaihtelua on 10 pelastustoimen nolasta eurosta Lapin pelastustoimen 91,9 euroon per asukas. Voimaan astuvat uudet leasingsopimukset sisältävät koko sopimuskauden arvon, ei vain yhden vuoden vuokratulujen osuutta.

Euromääräisesti suurin erä (79,7 miljoonaa euroa) hyvinvointialueiden pelastustoimen vuoden 2024 uusista yli 87,3 miljoonan euron leasingsopimusesityksistä koostuu rakennuksista. Pelastustoimen laitteiden ja kaluston leasingsopimusesitysten osuus on 5,2 miljoonaa euroa ja ICT-sopimusten 2,4 miljoonaa euroa.

Seuraava taulukko 9 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen uusia leasingsopimusesityksiä vuodelle 2024 verrokkiryhmittäin sekä euromääräisesti että euroa per asukas -mittarilla tarkasteltuna. Lisäksi taulukko havainnollistaa kunkin verrokkiryhmän pelastustoimen leasingsopimusesityksiä suhteessa hyvinvointialueen kaikkiin uusiin leasingsopimuksiin.

Taulukko 9. Hyvinvointialueiden pelastustoimen leasingsopimusesitykset vuodelle 2024 hyvinvointi-alueittain sekä verrokkiryhmien prosenttiosuus hyvinvointialueiden kokonaisleasingsopimusesityksistä.

Verrokkiryhmä	Leasingsopimus	€/asukas	%-osuus, keskiarvo
1	11,9 milj. €	7,36 €	4,8 %
2	30,9 milj. €	21,6 €	12,7 %
3	9,1 milj. €	7,9 €	13,9 %
4	16,7 milj. €	21,4 €	26,7 %
5	18,7 milj. €	34,5 €	25,2 %
Yhteensä	87,3 milj. €	15,8 €/asukas	17,0 %

Taulukosta 9 ilmenee, että verrokkiryhmän 1 pelastustoimen uudet leasing-sopimukset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 11,9 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä uusia leasingsopimuksia esitetään Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan nollasta eurosta Helsingin 10,5 miljoonaan euroon. Pelastustoimen leasingsopimuksia esitetään keskimäärin 7,36 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan nollasta eurosta Helsingin 15,9 euroon per asukas. Verrokkiryhmässä 1 pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä on keskimäärin 4,8 prosenttia, vaihteluvälin ollessa Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan nollasta prosentista Länsi-Uudenmaan 15,5 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 2 pelastustoimen uudet leasingsopimukset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 30,9 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä uusia leasingsopimuksia esitetään Varsinais-Suomen 3,4 miljoonasta eurosta Pirkanmaan 18,9 miljoonaan euroon. Pelastustoimen leasingsopimuksia esitetään keskimäärin 21,6 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Varsinais-Suomen 7 eurosta Pirkanmaan 35,8 euroon per asukas. Verrokkiryhmän 2 sisällä pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä on keskimäärin 12,7 prosenttia, vaihteluvälin ollessa Varsinais-Suomen 2,2 prosentista Pirkanmaan 20,7 prosenttiin.

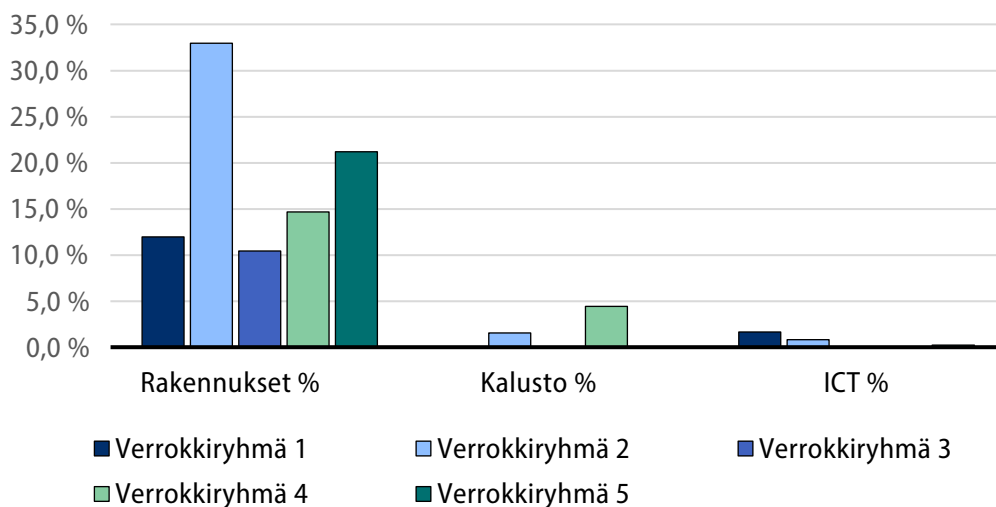
Verrokkiryhmän 3 pelastustoimen uudet leasingsopimukset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 9,1 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä uusia leasingsopimuksia esitetään usean alueen nollasta eurosta Kymenlaakson 8,5 miljoonaan euroon. Pelastustoimen leasingsopimuksia esitetään keskimäärin 7,9 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on usean alueen nollasta eurosta Kymenlaakson 53 euroon per asukas. Verrokkiryhmän 3 sisällä pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä on keskimäärin 13,9 prosenttia, vaihteluvälin ollessa nollasta prosentista Kymenlaakson 91,2 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 4 pelastustoimen uudet leasingsopimukset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 16,7 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä uusia leasingsopimuksia esitetään Etelä-Pohjanmaan nollasta eurosta Pohjois-Savon 7,9 miljoonaan euroon. Pelastustoimen leasingsopimuksia esitetään keskimäärin 21,4 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Etelä-Pohjanmaan nollasta eurosta Keski-Pohjanmaan 37,3 euroon per asukas. Verrokkiryhmän 4 sisällä pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä on keskimäärin 26,7 prosenttia, vaihteluvälin ollessa Etelä-Pohjanmaan nollasta prosentista Keski-Pohjanmaan 37,3 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 5 pelastustoimen uudet leasingsopimukset vuodelle 2024 ovat kaikkiaan 18,7 miljoonaa euroa. Verrokkiryhmän sisällä uusia leasingsopimuksia esitetään Etelä-Savon ja Kainuun nollasta eurosta Lapin 16,2 miljoonaan euroon. Pelastustoimen leasingsopimuksia esitetään keskimäärin 34,5 euroa per asukas. Pelastustoimikohtainen vaihteluväli on Etelä-Savon ja Kainuun nollasta eurosta Lapin 91,9 euroon per asukas. Verrokkiryhmän 5 sisällä pelastustoimikohtainen osuus oman hyvinvointialueen investointiesityksistä on keksimäärin 25,2 prosenttia, vaihteluvälin ollessa Etelä-Savon ja Kainuun nollasta Lapin 87,2 prosenttiin.

Seuraava kuvio 12 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen uusien vuoden 2024 leasingsopimusesitysten sisältöä verrokkiryhmäluokittelun mukaisesti.

Kuvio 12. Hyvinvointialueiden pelastustoimen uusien vuoden 2024 leasingsopimusesitysten suhteelliset osuudet pelastustoimen kokonaisinvestointiesityksistä verrokkiryhmittäin.



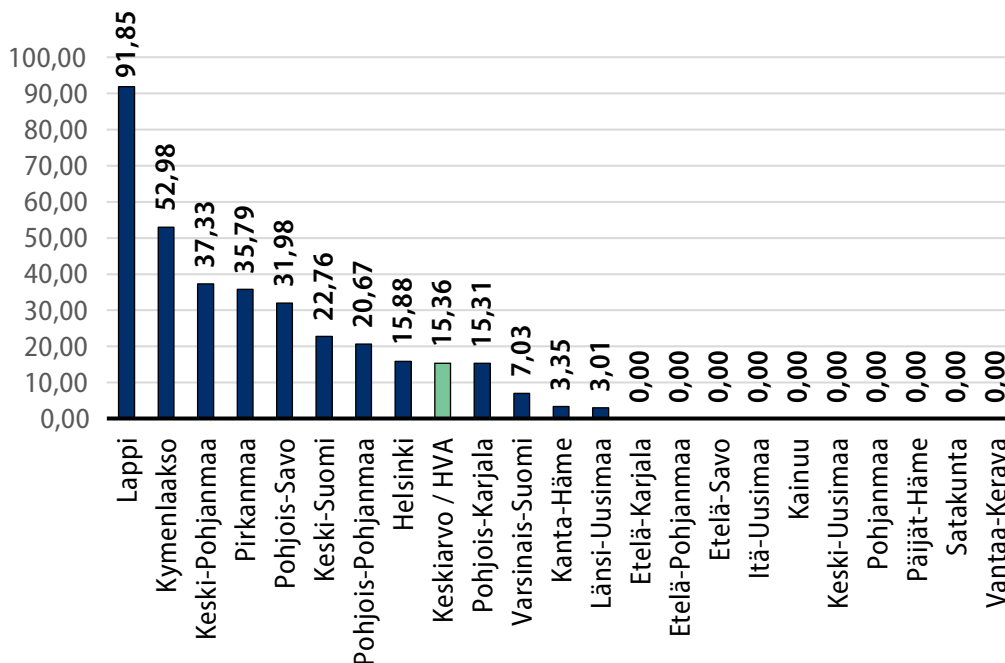
Kuviosta 12 ilmenee, että kaikista vuoden 2024 pelastustoimen uusista leasingsopimusesityksistä suurimpana eränä 91,3 prosenttia kohdistuu rakennusten vuokrasopimukseen. Kaikista rakennusten vuokrasopimuksista 12,0 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 1, 33,0 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 2, 10,4 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 3, 14,7 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 4 ja 21,2 prosenttia verrokkiryhmälle 5.

Kaikista vuoden 2024 pelastustoimen uusista leasingsovimusesityksistä 6,0 prosenttia kohdistuu kalustoon. Kaikista pelastustoimen kaluston vuokrasopimusesityksistä kohdistuu 0 prosenttia verrokkiryhmille 1, 3 ja 5. Verrokkiryhmälle 2 kohdistuu 1,6 prosenttia uusista vuokrasopimusesityksistä ja verrokkiryhmälle 4 kaikkiaan 4,4, prosenttia.

Kaikista vuoden 2024 pelastustoimen uusista leasingsovimusesityksistä 2,7 prosenttia kohdistuu ICT-investointeihin ja muiden investointien osuus on nolla. Kaikista uusista ICT-vuokrasopimusesityksistä 1,6 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 1, 0,8 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 2 ja 0,2 prosenttia kohdistuu verrokkiryhmälle 5. Verrokkiryhmille 3 ja 4 ei ole esitetty uusia ICT-vuokrasopimuk-sia vuodelle 2024.

Seuraava kuvio 13 havainnollistaa hyvinvointialueiden uusien leasingsovimusesi-tysten asukaskohtaista osuutta vuodelle 2024.

Kuvio 13. Hyvinvointialueiden uusien leasingsovimusesitysten asukaskohtainen osuus vuodelle 2024.



Kuviosta 13 ilmenee, että hyvinvointialueiden uusien leasingsopimusesitysten keskimääräinen asukaskohtainen osuus on 15,4 euroa vuodelle 2024. Yli valtakunnallisen keskiarvon uusia vuokrasopimuksia esitetään kahdeksalle hyvinvointialueen pelastustoimelle ja alle keskiarvon esitetään neljälle pelastustoimelle. Kaikkiaan kymmenelle hyvinvointialueen pelastustoimelle ei esitetä alkavaksi uusia leasingsopimuksia vuonna 2024.

Myös vuoden 2024 uusia leasingsopimuksia koskevien alkuperäisten esitysten osalta tulee huomioida vuoden 2023 aikana käytyt lisälainanottovaltuusneuvottelut sekä muutoin alueilla muuttuneet investointisuunnitelmat. Ne ovat vaikuttaneet myös pelastustoimen uusiin leasingsopimusesityksiin ja edellä mainitut luvut ovat osin muuttuneet.

Hyvinvointialueiden investointiesitykset 2025–2028 suhteessa pelastustoimen strategiseen tavoitteeseen⁸

Hyvinvointialueiden tuli toimittaa omalle aluehallintovirastolle keväällä 2023 alustava osainvestointisuunnitelma vuosille 2025–2028 osana pelastustoimea koskevaa vuosittaista selvitystä 2022. Hyvinvointialueiden järjestäytymisen eritahtinen tilanne näkyi kuitenkin siinä, että suurin osa toimitetuista pelastustoimen osainvestointisuunnitelmista oli vuosille 2024–2027.

Aluehallintovirastojen arvioiden mukaan investointiesitykset vuosille 2024–2028 ovat tarpeellisia ja osin perusteltuja. Aluehallintovirastojen selvityksissä esiin nousee pelastustoimen rahoituksen muutos, jonka vuoksi kaikkia suunniteltuja investointeja ei ole voitu toteuttaa, vaan osa investoinneista on siirretty sellaisenaan tuleville vuosille. Toisaalta suunnitelluilla investoinneilla ei vielä saada kaikilla alueilla kurotuksi syntynyttä investointivelkaa, vaan velan nähdään kasvavan. Tämä voi aluehallintovirastojen selvitysten mukaan vaarantaa palvelutason ylläpitämisen pitkällä aikajänteellä ja sillä voi olla vaikutusta palvelujen yhdenvertaiseen saatuuteen laadun ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta. Aluehallintovirastot arvioivat investointitarpeet pääsääntöisesti vaikutuksiltaan oikeasuuntaisiksi pelastustoimen valtakunnallisiin strategisiin tavoitteisiin nähden. Osa aluehallintovirastoista kuitenkin huomauttaa arviossaan, ettei investointisuunnitelmat kaikilta osin täytä pelastustoimen järjestämislain ja hyvinvointialueista annetun lain vaatimuksia.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden vuosille 2023–2028 esittämät investoinnit edistävät pelastustoimen palvelutuotannon vaikuttavuutta tukemalla väestöpohjaan, sekä alueen riskeihin ja uhkiin perustuvaa paloasemaverkostoa ja parantamalla paloasemakiinteistöjen kuntoa. Lisäksi investointiesitykset lisäävät kaluston toimintavarmuutta varmistaen palveluiden laadun ja saatavuuden. Pääosa pelastustoimen investointiesityksistä on kaluston osalta korvausinvestointeja, jolloin vanhaa kalustoa korvataan uudella. Pelastustoimen investoinneissa ei ole vielä ollut sellaisia strategisen tason esityksiä, joiden osalta olisi tarvittu lain edellyttämiä yksityiskohtaisempia kustannusvaikuttavuusanalysejä. Hyvinvointialueiden pelastustoimen investointitarpeiden ja vaikutusten perusteluja täytyy kuitenkin vielä jatkossa kehittää ja ohjeistaa valtakunnallisesti.

Pelastustoimen strategiset tavoitteet niin palvelutason yhdenvertaisuuden, yhdenmukaisuuden kuin myös valtakunnallisen vaikuttavuuden näkökohdista tulee sovittaa yhteen hyvinvointialueiden investointisuunnitelmissa ja -panostuksissa muiden toimialojen tavoitteiden rinnalla.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen investointitarpeiden lisäksi erityistä huomiota kiinnitetään valtakunnalliseen kokonaisuuteen. Tätä tavoitetta tukemaan tullaan laatimaan talouden mittarit vertailukelpoisen datan saamiseksi pelastustoimen kustannustehokkuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta. Tietopohjalla tuetaan pelastustoimen strategisen johtamista.

Yhteenvetoa

Alueen pelastustoimen normaali vuosittainen investointitaso on ollut kuntaperusteisessa järjestelmässä yhteensä keskimäärin 28 miljoonaa euroa vuosina 2019–2021.

Sisäministeriön toteuttaman Pelastustoimen suorituskyky- ja suunnitteluperusteet -hankkeen (2020–2021) selvityksen mukaan pelastuslaitosten pelastuskalustoon oli kertynyt investointi- tai korjausvelkaa 41 miljoonan euron edestä vuoteen 2022 mennessä.

Vuodelle 2023 esitettiin pelastustoimen taseinvestointeja yhteensä lähes 133 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueet esittävät vuodelle 2024 pelastustoimen taseinvestointeja kaikkiaan reilut 54,3 miljoonaa euroa.

Toimenpide-ehdotuksia

Pelastustoimi tuottaa kustannustehokkaita palveluita, joiden seurantaan ollaan luomassa mittareita. Strategisina tavoitteina kustannusvaikuttavuus ja kustannustehokkuus tulisi olla mitattavissa ja todennettavissa.

Investointeihin liittyvää ohjausta ja osaamista tulisi lisätä hyvinvointialueilla ja valtakunnallisesti. Investointitarpeiden ja vaikutusten perusteluita pelastustoimen osasuunnitelmissa olisi tarpeen kehittää ja ohjeistaa.

2.9 Tavoite 9: Pelastustoimen hallinto- ja ohjausjärjestelmä on selkeä

2.9.1 Tavoitetila

Ministeriötehtävien ja keskushallinnon viranomaistoimintojen organisointi selvitetään ja selkeytetään sisäministeriössä. Organisointi tukee pelastustoimen järjestämistä ja palvelutuotantoa.

Ministeriötehtävien ohella myös pelastustoimen keskushallinnon viranomaistoiminnot, onnettomuuksien ehkäisy, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta, pelastustoimen koulutus, tietohallinto ja tiedolla johtaminen sekä operatiiviset toiminnot ovat selvitykseen perustuen arvioitu ja uudelleenorganisoitu.

2.9.2 Toimenpiteet

Pelastustoimen viranomaistehtävät, kuten pelastustoimen johtamis-, ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä pelastustoimen ministeriötason tehtäviä toteutetaan rinnakkain sisäministeriön pelastusosastolla. Selvitetään ja selkiytetään pelastustoimen ministeriö- ja viranomaistehtävien organisointia sisäministeriön pelastusosaston toiminnoissa. Valtakunnallinen johtamisrakenne on strategista ja toiminnallista ohjausta tukeva.

Hyvinvointialueiden strateginen ohjaus toteutuu tehokkaasti ja palveluiden yhdenmukaisuus valtakunnallisesti varmistuu. Sitä tuetaan suunnitelmallisella viestinnällä. Sisäministeriön voimavarat pelastustoimen tehtäviin selvitykseen perustuen on oikein määritetty, resursoitu ja suunnattu.

Hyvinvointialueohjauksen kehittäminen

Hallitusohjelman mukaan valtiovarainministeriön johdolla STM, SM ja VM sekä muut viranomaiset seuraavat ja arvioivat hyvinvointialueiden toiminnan vaikutavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Eri ministeriöiden päällekkäiset hyvinvointialueiden toimintaan ja talouden ohjaukseen liittyvät lakisääteiset välineet (muun muassa neuvottelukunnat, neuvottelut ja valtakunnalliset tavoitteet) yhdistetään.

Hyvinvointialueiden ohjausta ollaan kehittämässä valtiovarainministeriön johdolla toimivassa valmisteluryhmässä vuosina 2023–2024. Valmisteluryhmän tehtävinä on

1. Valmistella syksyn 2023 aikana annettavaksi hallituksen esitys hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittamiseen, toimivaltoihin sekä tarvittaessa myös muihin hyvinvointialueiden ohjauksen muutostarpeisiin liittyvistä säädösmuutoksista sekä toteuttaa säädösmuutoksiin liittyvät tarvittavat kuulemiset ja huolehtia valmisteluun liittyvästä viestinnästä.
2. Valmistella esitys ministeriöiden välisistä ohjauksen johtamis- ja koordinaattorakenteista sekä johtamis- ja toimintatavoista, joilla luodaan edellytykset hyvinvointialueiden ohjauksen tavoitteiden saavuttamiselle ja mm. tiedolla johtamiselle sekä toiminnan että talouden näkökulmasta.
3. Valmistella keväätistuntokaudella 2024 annettavaksi hallituksen esitykset muista hallitusohjelman mukaisista hyvinvointialueiden ohjaukseen ja talouden hoitoa koskevaan sääntelyyn liittyvistä muutoksista sekä toteuttaa säädösmuutoksiin liittyvät tarvittavat kuulemiset ja huolehtia valmisteluun liittyvästä viestinnästä.

Valtion aluehallinnon uudistaminen

Valtion aluehallintoa ollaan hallitusohjelman linjauksen mukaisesti uudistamassa vuosina 2023–2025. Tavoitteena on vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta ja sujuvoittaa lupaprosesseja. Kehittämisen periaatteena on monialaisuus. Ensisijaisesti tämä tarkoittaa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Uudistus koskee ensi sijaisesti Aluehallintovirastojen pelastustoimi- ja varautuminen vastuualueita, joiden ohjaukseen myös sisäministeriö osallistuu. Hankkeen aikana tulee arvioitavaksi muutosten vaikutukset esimerkiksi ohjausjärjestelmään ja voimavarojen kohdentumiseen pelastustoimen toimialalla.

3 Pelastustoimen talouden tila vuonna 2022

Tässä luvussa käsitellään pelastustoimen talouden tilaa vuonna 2022. Luvussa luodaan katsaus talouteen kokonaiskustannusten, asukaskohtaisten kustannusten sekä palveluluokkakohtaisten kustannusten kautta. Lisäksi pelastustoimen taloutta tarkastellaan kulurakenteen näkökulmasta. Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan kustannustietoja on käsitelty yhtenä kokonaisuutena, jolloin viitataan Vantaa-Keravan tietoihin.

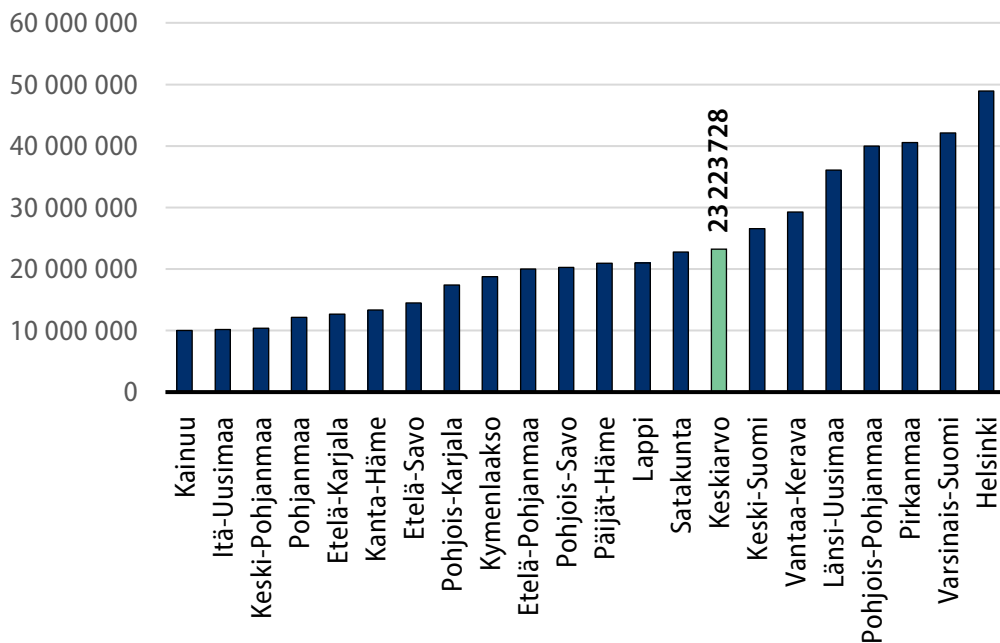
Kokonaiskustannusten, asukaskohtaisten kustannusten ja palveluluokkakohtaisten kustannusten tarkastelussa on hyödynnetty tietopyyntöaineistoa. Kulurakenteen tarkastelussa aineistona on hyödynnetty tietojen laatuun liittyvistä syistä Pronto-onnettomuustietokannasta ja vuoden 2022 tuloslaskelmista koottua aineistoa. Koska tarkastelussa käytetyt aineistot poikkeavat toisistaan, myös niiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset ovat poikkeavat (tietopyyntöaineiston kokonaiskustannukset 487 698 295 euroa, Pronto- ja tuloslaskelmien yhdistelmäaineiston kokonaiskustannukset 508 561 000 euroa). Aineistojen poikkeamista huolimatta tarkastelut antavat käsityksen pelastustoimen talouden tilasta ja kulurakenteesta.

Kustannusten ja kulurakenteen tarkastelun tavoitteena on ollut saada esille pelastustoimen lakisääteiset ja normaalia toimintavuotta kuvaavat kustannukset, jolloin tiedoista on pyritty poistamaan muun muassa varallaoloon liittyviä takautuvia palkkakustannuksia, ensihoidon ja ensivasteen kustannukset sekä väestönsuojien vuokratulot. Vielä vuoden 2022 tiedoissa edellä mainittuja kustannuksia voi olla mukana, mikä johtuu tietojen eriyttämisen haasteista liittyen esimerkiksi organisaatioiden integraatioon hyvinvointialueuudistuksessa. Lisätietoja käytetystä aineistosta ja sen laadusta löytyy luvusta 6 sekä selvityksen liitteistä.

3.1 Kokonaiskustannukset ja asukaskohtaiset kustannukset

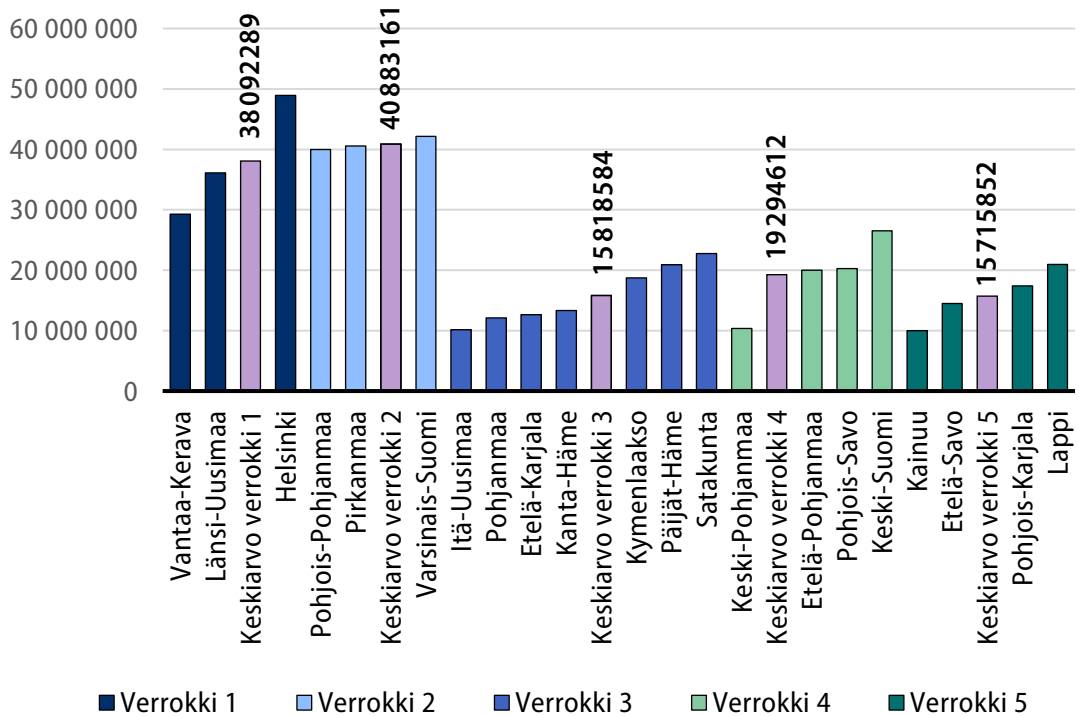
Hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannukset olivat yhteensä 487 698 295 euroa vuonna 2022. Kokonaiskustannuksissa huomioidaan henkilöstökustannukset, palvelujen ostot, aineet, tarvikkeet ja tavarat, avustukset, muut toimintakulut (sis. vuokrat), poistot sekä vyörytyskulut. Seuraavassa kuviossa 14 esitetään hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannusten jakautuminen matalimmista kustannuksista korkeimpiin.

Kuvio 14. Hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannukset.



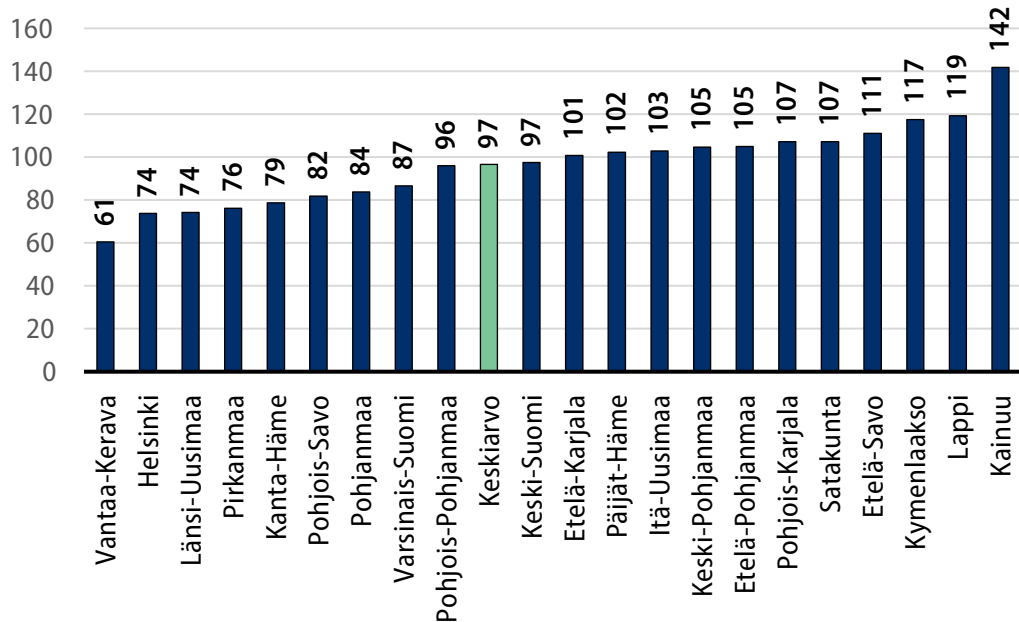
Kuviosta 14 havaitaan, että hyvinvointialueen pelastustoimen keskimääräiset kokonaiskustannukset olivat 23,2 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden pelastustoimien kokonaiskustannukset vaihtelivat Kainuun 10,0 miljoonasta eurosta Helsingin 48,9 miljoonaan euroon. Matalimmat kokonaiskustannukset olivat asukasluvultaan pienimmillä alueilla eli Kainuun lisäksi Itä-Uudellamaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Suurimmat kokonaiskustannukset olivat vastaavasti asukasluvultaan suurimmilla alueilla eli Helsingissä, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Seuraavassa kuviossa 15 tarkastellaan kokonaiskustannusten jakautumista verrokkiryhmittäin.

Kuvio 15. Hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannukset verrokkiryhmittäin.



Kuviosta 15 havaitaan, että verrokkiryhmällä 2 oli keskimäärin suurimmat kokonaiskustannukset, jotka olivat 40,9 miljoonaa euroa. Lähes samalla tasolla verrokkiryhmän 2 kanssa oli verrokkiryhmän 1 keskimääräiset kokonaiskustannukset, jotka olivat 38,1 miljoonaa euroa. Puolestaan verrokkiryhmien 3, 4 ja 5 keskimääräiset kokonaiskustannukset olivat verrokkiryhmiin 1 ja 2 verrattuna selvästi alhaisemmat: Vaihtelua esiintyi verrokkiryhmä 5:n 15,7 miljoonasta eurosta verrokkiryhmä 4:n 19,3 miljoonaan euroon.

Kun tarkastellaan verrokkiryhmien sisäistä kokonaiskustannusten vaihtelua, havaitaan, että kokonaiskustannukset vaihtelivat jopa 10–20 miljoonaa euroa verrokkiryhmissä 1, 3, 4 ja 5. Poikkeuksena verrokkiryhmässä 2 kokonaiskustannukset vaihtelivat verrattain vähän, Pohjois-Pohjanmaan 40,0 miljoonasta eurosta Varsinais-Suomen 42,1 miljoonaan euroon. Seuraavaksi tarkastellaan kokonaiskustannuksia suhteutettuna alueiden asukasluukuun.

Kuvio 16. Hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaiset kustannukset.

Kuviosta 16 voidaan todeta, että hyvinvointialueen pelastustoimen keskimääräiset asukaskohtaiset kustannukset olivat 97 euroa. Asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat huomattavasti, sillä vaihtelua esiintyi Vantaa-Keravan 61 eurosta Kainuun 142 euroon. Sekä matalimmat että korkeimmat asukaskohtaiset kustannukset poikkesivat huomattavasti muusta asukaskohtaisten kustannusten jakaumasta: Vantaa-Keravan asukaskohtaisten kustannusten ero seuraavaksi korkeimpiin asukaskohtaisiin kustannuksiin (Helsinki) oli 13 euroa. Kainuun ero seuraavaksi matalampiin asukaskohtaisiin kustannuksiin (Lappi) oli puolestaan jopa 23 euroa.

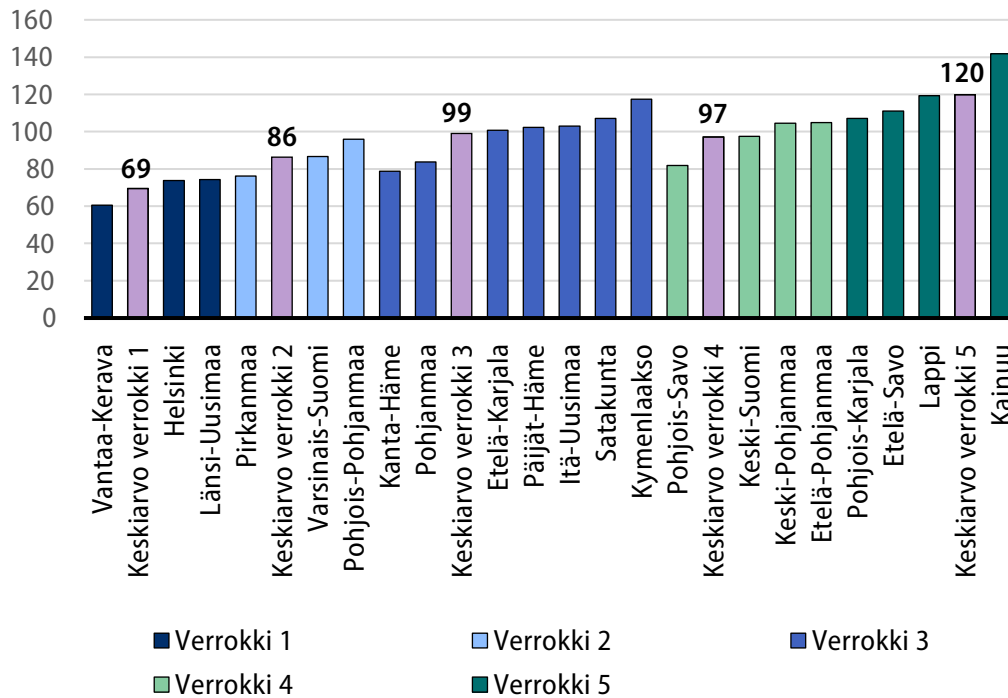
Vantaa-Keravan lisäksi valtakunnallisesti alhaisimmat asukaskohtaiset kustannukset olivat Helsingissä ja Länsi-Uudellamaalla. Näiden kolmen alueen asukaskohtaiset kustannukset olivat valtakunnallista keskiarvoa 30–36 euroa alhaisemmat. Alueet, joilla oli valtakunnallisesti alhaisimmat asukaskohtaiset kustannukset, ovat samankaltaisia myös maapinta-alaltaan ja asukastiheydeltään: Vantaa-Kerava, Helsinki ja Länsi-Uusimaa kuuluvat maapinta-alaltaan pienimpiin hyvinvointialueisiin, ja toisaalta alueilla on myös suurimmat asukastiheydet. Lisäksi Helsingin alhainen pelastustoimen tehtävien määrä 100 000:tta asukasta kohti voinee vaikuttaa alhaisempaan asukaskohtaiseen kustannustasoon vuonna 2022.

Toisaalta alhaisimpia asukaskohtaisia kustannuksia tarkasteltaessa on huomattava, että aluehallintoviraston valtakunnallisen asiantuntija-arvion mukaan Vantaa-Kerava, Helsinki, Länsi-Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi ja Keski-Suomi kuuluvat kaikki alueisiin, joilla on havaittu toiminta- valmiuspuitteita. Nämä alueet kuuluvat Keski-Suomea lukuun ottamatta alueisiin, joiden asukaskohtainen kustannus oli alle valtakunnallisen keskiarvon.

Vaikka Kainuu oli omassa luokassaan korkeimmissa asukaskohtaisissa kustannuksissa, on huomattava, että alue on samankaltainen Lapin kanssa, jolla oli Kainuun jälkeen seuraavaksi korkeimmat asukaskohtaiset kustannukset (119 euroa). Molemmat alueet ovat laajoja: Lappi on maapinta-alaltaan suurin hyvinvointialue ja Kainuun puolestaan kolmanneksi suurin. Asukastiheyden suhteen alueet kuuluvat selkeästi pienimpiin hyvinvointialueisiin, sillä niiden asukastiheydet ovat vain 2–3 asukasta neliökilometriä kohti. Pitkät etäisyydet harvaan asutuilla alueilla korostavat paloasemien tarvetta säilyttää itsenäinen suorituskyky, jolla tarkoitetaan kykyä selviytyä 2–3 tuntia olemassa olevilla voimavaroilla (henkilöstö, kalusto ja paloasemainfrastrukturi) ennen lisävun saapumista paikalle. Tämä heijastunee myös korkeampiin asukaskohtaisiin kustannuksiin. Toisaalta alueilla on myös paljon pelastustoimen tehtäviä, jolloin etäisyydestä syntyvät kustannukset nostanevat asukaskohtaisia kustannuksia.

Seuraavassa kuviossa 17 tarkastellaan asukaskohtaisten kustannusten jakautumista verrokkiryhmittäin.

Kuvio 17. Hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaiset kustannukset verrokkiryhmittäin.



Kuviosta 17 havaitaan, että verrokkiryhmien keskimääräiset asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat melko paljon verrokkiryhmä 1:n 69 eurosta verrokkiryhmä 5:n 120 euroon. Keskimääräisten asukaskohtaisten kustannusten vaihtelu noudatteli pääosin alueiden jaottelua verrokkiryhmiin: matalimmat keskimääräiset asukaskohtaiset kokonaiskustannukset olivat suuren asukasluvun ja asukastiheyden kasvualueilla, kun taas korkeimmat keskimääräiset asukaskohtaiset kustannukset olivat harva-alueilla, joilla väestö vähenee. Poikkeus syntyi kuitenkin verrokkiryhmässä 3 Kanta-Hämeen ja Pohjanmaan sekä verrokkiryhmässä 4 Pohjois-Savon osalta: näillä alueilla asukaskohtaiset kustannukset olivat selvästi alhaisemmat (yli 15 euroa) verrattuna oman verrokkiryhmänsä keskiarvoon. Pohjanmaan osalta on kuitenkin huomioitava, että tulevien vuosien tarkastelussa alueeseen sisältyy myös Luodon, Kruunupyyn ja Pedersören kuntien kustannukset ja asukasmäärät, jotka vielä vuoden 2022 tietojen tarkastelussa sisältyvät osaksi Keski-Pohjanmaata. Tämä tulee tasoittamaan näiden alueiden asukaskohtaisia kustannuksia.

Tarkasteltaessa asukaskohtaisten kustannusten vaihtelua verrokkiryhmien sisällä havaitaan, että vähiten asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat verrokkiryhmässä 2, jossa pienimmän (Pirkanmaa) ja suurimman (Pohjois-Pohjanmaa) asukaskohtaisen kustannuksen välinen ero oli 14 euroa. Eniten asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat puolestaan verrokkiryhmässä 3. Kyseisessä verrokkiryhmässä pienimpien (Kanta-Häme ja Pohjanmaa) ja suurimpien (Kymenlaakso) asukaskohtaisen kustannusten välinen ero oli 39 euroa. Verrokkiryhmässä 3 myös Satakunta kuului alueisiin, jonka asukaskohtaiset kustannukset olivat korkeammasta päästä. Kymenlaakson ja Satakunnan poikkeavuutta omaan verrokkiryhmäänsä nähden voi selittää se, että alueilla on merkittävä määrä erityistä vaaraa aiheuttavia kohteita: Kymenlaaksolla 28 kohdetta ja Satakunnalla 29 kohdetta. Nämä kohteet vaativat pelastustoimelta erityistä huomiota ja resursointia, jotta mahdollisiin onnettomuustilanteisiin on varauduttu riittävällä tasolla. Seuraavassa luvussa tarkastellaan hyvinvointialueiden pelastustoimen palveluluokkakohtaisia kustannuksia.

3.2 Palveluluokkakohtaiset kustannukset

Vuonna 2022 pelastustoimessa oli käytössä neljä palveluluokkaa: pelastustoiminta ja muu pelastustoimen valmius, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta, tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta. Palveluluokkajako uudistui 1.1.2023 alkaen, jolloin uutena palveluluokkana mukaan tuli varautuminen ja väestönsuojelu. Lisäksi jo aiemmin käytössä olleiden palveluluokkien nimityksiä päivitettiin. Näiden muutosten myötä uudet palveluluokat ovat: pelastustoiminta, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta, onnettomuuksien ehkäisy, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta sekä varautuminen ja väestönsuojelu. Palveluluokkia on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Webropol-kyselyssä kustannustiedot pyydettiin raportoimaan 1.1.2023 voimaan astuneen palveluluokkajaon mukaisesti. Tämän avulla pyrittiin selvittämään, kuinka hyvin hyvinvointialueiden pelastustoimet pystyvät erittelemään kustannuksia viidelle eri palveluluokalle. Lisäksi kustannusten erittelyä viidelle palveluluokalle edellytetään jatkossa hyvinvointialueen pelastustoimien kustannusten seurannassa ja raportoinnissa.

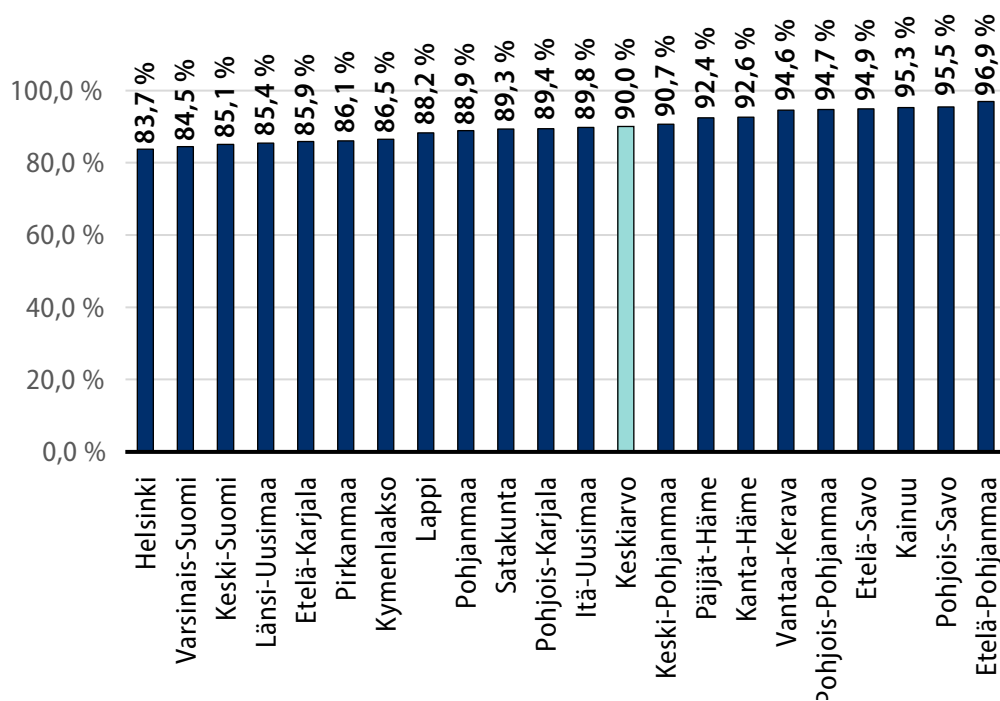
Seuraavaksi palveluluokkakohtaisia kustannuksia tarkastellaan tarkemmin kunkin palveluluokan osalta. Tarkastelua tehdään pääosin prosenttiosuuksina hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista alueiden koon vaihtelun huomioimiseksi. Koska palveluluokkakohtainen kustannusten tarkastelu pohjautuu tietopyyntöaineistoon, palveluluokkien yhteenlaskettu kokonaiskustannus vastaa edellisessä luvussa esitettyä summaa hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista (487 698 295 euroa).

3.2.1 Pelastustoiminta

Pelastustoiminta on kokonaiskustannuksiltaan suurin pelastustoimen palveluluokka, jonka kustannukset olivat yhteensä 434 901 727 euroa vuonna 2022. Pelastustoiminnan kustannukset kattoivat 89,2 prosenttia hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Myös kaikilla alueilla pelastustoiminnan kustannukset olivat palveluluokista suurimmat. Tämä kuvaa pelastustoimen painopisteen sijoittumista reagoivaan toimintaan. Toisaalta on huomioitava, että pelastustoiminnan palveluluokka kattaa laajasti erilaisia pelastustoiminnan tehtäviä, lähtien hälytysten vastaanottamisesta aina palontutkintaan.

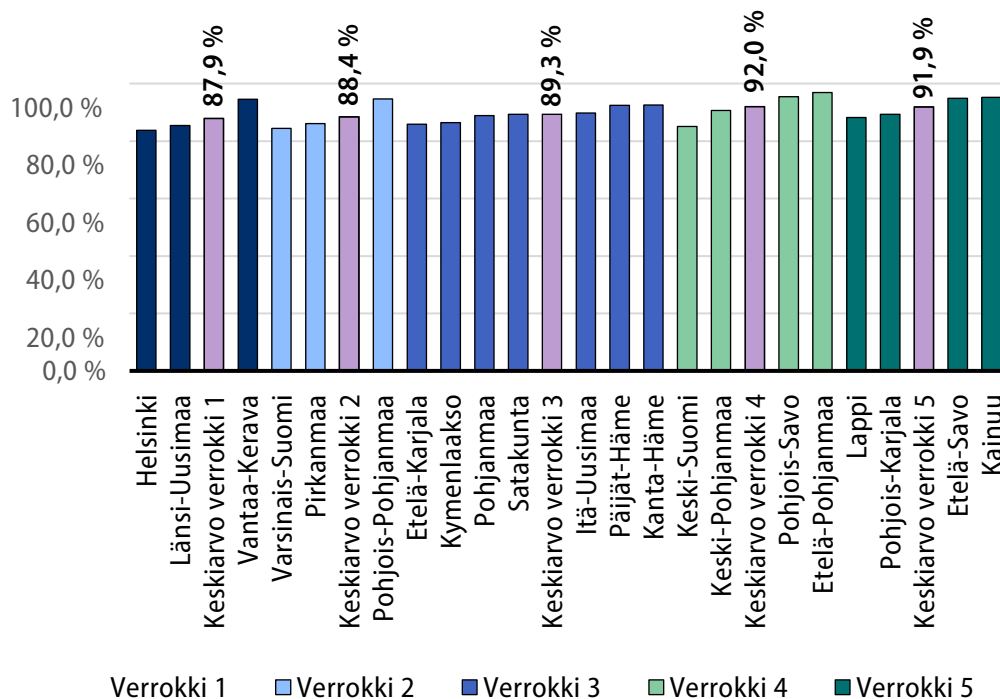
Palveluluokkakohaisten kustannusten eriyttämisen haasteet saattavat näkyä myös pelastustoiminnan kustannusten korkeina osuuksina, sillä esimerkiksi osalla alueista pelastustoiminnan kustannukset sisälsivät myös varautumisen ja väestönsuojelun kustannuksia. Alueen toiminnasta riippuen kustannusten kohdentamisessa voi olla eroja myös esimerkiksi CBRNE-tehtävien osalta, joiden kustannuksia on voitu kohdentaa joko pelastustoimintaan tai öljyvahinkojen torjuntaan. Kustannuslaskenta vaatiikin kehittämistä, jotta eri palveluluokkien kustannuksista saadaan tarkempaa tietoa. Seuraavassa kuviossa 18 esitetään, kuinka suuri osuus hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista kohdistui pelastustoimintaan.

Kuvio 18. Pelastustoiminnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista (%-osuus).



Kuviosta 18 nähdään, että pelastustoiminnan kustannukset olivat keskimäärin 90,0 prosenttia hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Pelastustoimintaan kohdistuvien kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihteli kuitenkin melko paljon Helsingin 83,7 prosentista Etelä-Pohjanmaan 96,9 prosenttiin. Etelä-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Kainuussa pelastustoiminnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista ylitti 95 prosenttia, mikä selittyy tietojen eriyttämisen haasteilla. Seuraavaksi esitetään, miten pelastustoiminnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista jakautui verrokkiryhmittäin.

Kuvio 19. Pelastustoiminnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista verrokkiryhmittäin (%-osuus).



Kuvio 19 osoittaa, että pelastustoiminnan kustannusten keskimääräinen osuus kokonaiskustannuksista ei vaihdellut suuresti eri verrokkiryhmien välillä, sillä suurimman ja pienimmän keskimääräisen osuuden ero oli vain 4,1 prosenttiyksikköä. Pelastustoiminnan kustannusten keskimääräinen osuus oli pienin verrokkiryhmässä 1, jossa se oli 87,9 prosenttia. Puolestaan suurin keskimääräinen osuus oli verrokkiryhmässä 4, jossa pelastustoiminnan kustannusten osuus oli 92,0 prosenttia.

Tarkasteltaessa verrokkiryhmien sisäistä vaihtelua havaitaan enemmän eroa pelastustoiminnan kustannusten osuuksissa: Pelastustoiminnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihteli vähiten verrokkiryhmässä 5, jossa vaihtelua esiintyi Pohjois-Karjalan 89,4 prosentista Kainuun 95,3 prosenttiin. Eniten pelastustoiminnan kustannusten osuus vaihteli verrokkiryhmässä 4, jossa vaihtelua esiintyi Keski-Suomen 85,1 prosentista Etelä-Pohjanmaan 96,9 prosenttiin. Seuraavaksi tarkastellaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannuksia.

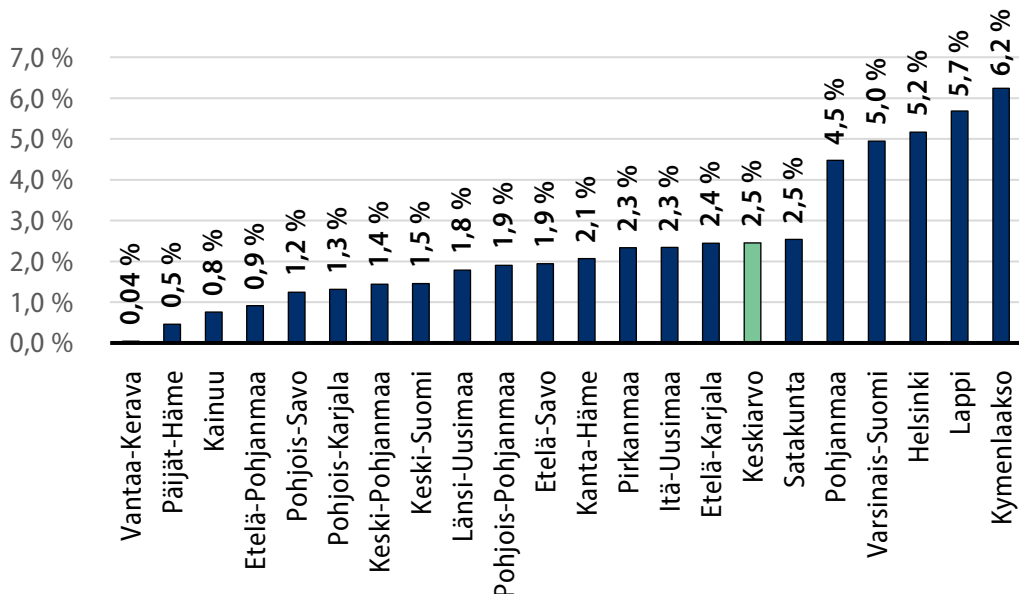
3.2.2 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannukset olivat yhteensä 12 941 444 euroa vuonna 2022, mikä oli 2,7 prosenttia hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Valtakunnallisesti öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannukset muodostivat kolmanneksi suurimman palveluluokan. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta oli pelastustoiminnan ja onnettomuuksien ehkäisyn palveluluokkien lisäksi ainoa, johon kaikki hyvinvointialueen pelastustoimet olivat eriyttäneet kustannuksia. Tätä selittää se, että alueet ovat jo kuntapohjaisessa järjestelmässä tottuneet erittelemään öljyntorjunnan käyttötalouskustannuksia, jotta avustusten hakeminen öljysuojarahastolta on ollut mahdollista.

Vielä vuoden 2022 taloustietoja tarkasteltaessa on hyvä huomioida, että öljysuojarahasto on korvannut pelastustoimen ylläpito- ja koulutuskustannuksia 2,8 miljoonalla eurolla. Lisäksi öljysuojarahastosta on voinut hakea korvauksia öljyvahinkotilanteissa, joissa aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi tai korvausta ei ole saatu täysimääräisesti perittyä korvausvelvolliselta. Vuonna 2022 öljyvahinkojen torjunnan kustannuksia korvattiin 217 552 eurolla.

Seuraavassa kuviossa 20 esitetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten prosenttiosuus hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista.

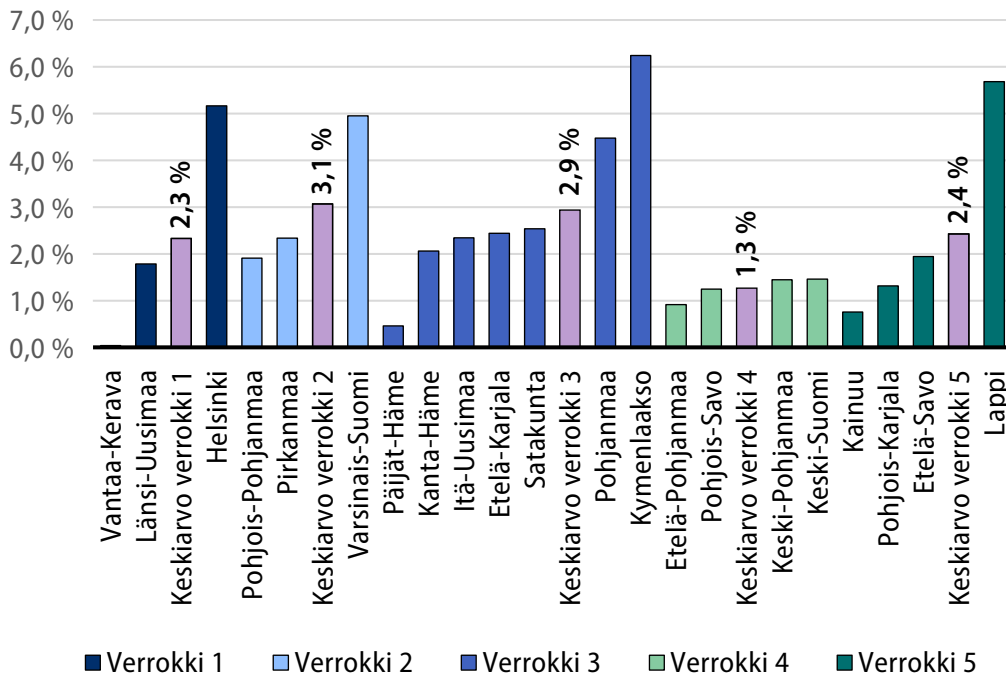
Kuvio 20. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista (%-osuus).



Kuviosta 20 havaitaan, että keskimäärin öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan käytettiin 2,5 prosenttia hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Vaihtelua esiintyi Vantaa-Keravan 0,04 prosentista Kymenlaakson 6,2 prosenttiin. Vantaa-Keravan lisäksi vain Päijät-Hämeen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen kustannukset olivat 2 prosenttiyksikköä alhaisemmat valtakunnalliseen keskiarvoon nähden.

Puolestaan Kymenlaakson lisäksi valtakunnallista keskiarvoa selkeästi enemmän öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannuksia kertyi Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa, Helsingissä ja Lapissa. Näillä alueilla kustannukset olivat 2–3,7 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa korkeammat. Valtakunnallista keskiarvoa vain hieman korkeammat kustannukset olivat Satakunnassa, jonka öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten ero valtakunnalliseen keskiarvoon oli vain 0,04 prosenttiyksikköä. Nämä alueet, joilla öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannukset ylittivät valtakunnallisen keskiarvon, ovat merellisiä hyvinvointialueita (N=6). Seuraavaksi tarkastellaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten jakautumista verrokkiryhmittäin.

Kuvio 21. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista verrokkiryhmittäin (%-osuus).



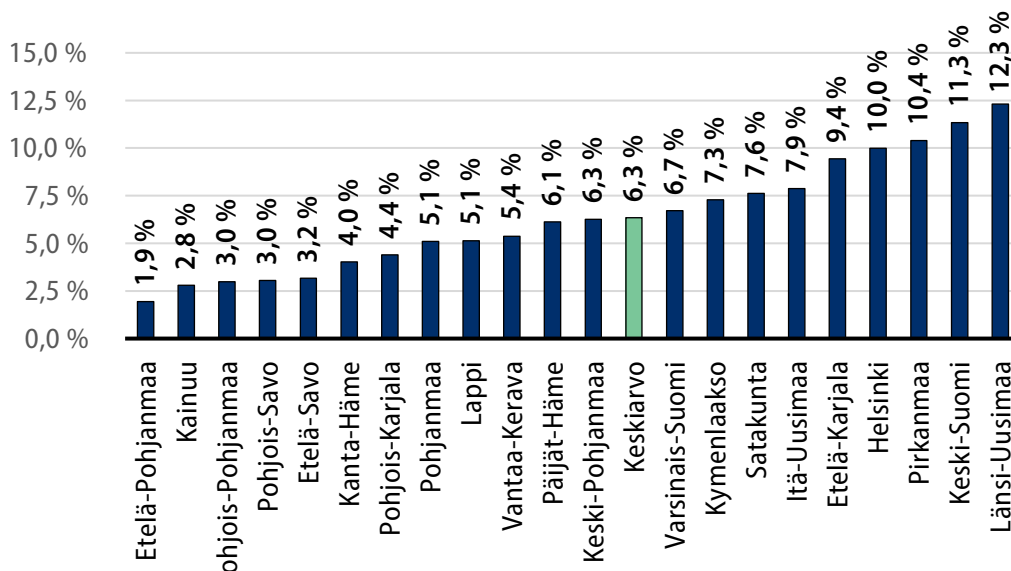
Kuviosta 21 havaitaan, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten keskimääräinen osuus kokonaiskustannuksista ei vaihdellut suuresti eri verrokkiryhmien välillä. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten keskimääräinen osuus oli suurin verrokkiryhmässä 2, jossa sen osuus oli 3,1 prosenttia. Keskimääräinen osuus oli puolestaan pienin verrokkiryhmässä 4, jossa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten osuus oli 1,3 prosenttia. Tämä oli vain 1,8 prosenttiyksikköä matalampi verrattuna verrokkiryhmän 2 keskimääräiseen osuuteen.

Kun tarkastellaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten osuuden vaihtelua verrokkiryhmien sisällä, havaitaan, että vähiten vaihtelua oli verrokkiryhmässä 4. Vaihtelua esiintyi Etelä-Pohjanmaan 0,9 prosentista Keski-Suomen 1,5 prosenttiin. Verrokkiryhmässä 3 öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihteli puolestaan eniten: vaihtelua esiintyi Päijät-Hämeen 0,5 prosentista Kymenlaakson 6,2 prosenttiin. Seuraavaksi tarkastellaan onnettomuuksien ehkäisyn kustannuksia.

3.2.3 Onnettomuuksien ehkäisy

Onnettomuuksien ehkäisyn kustannukset olivat yhteensä 33 901 638 euroa vuonna 2022, mikä oli 7,0 prosenttia hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Valtakunnallisesti onnettomuuksien ehkäisyn kustannukset olivat palveluluokista toiseksi suurimmat pelastustoiminnan jälkeen. Seuraavassa kuviossa 22 esitetään prosenttiosuuksina, kuinka paljon onnettomuuksien ehkäisyyn kohdistui kustannuksia hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista.

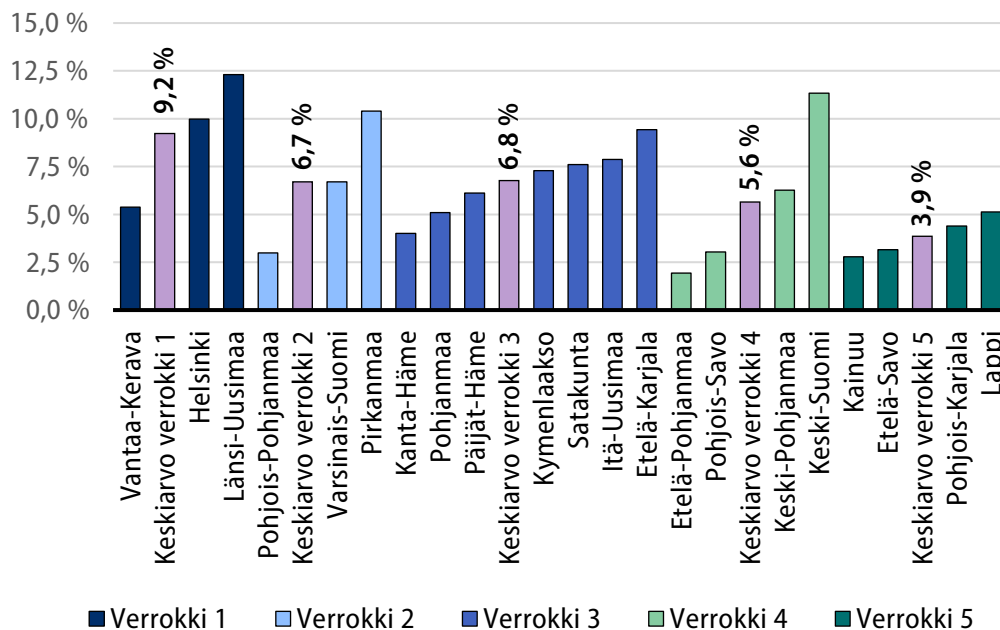
Kuvio 22. Onnettomuuksien ehkäisyn kustannusten osuus kokonaiskustannuksista (%-osuus).



Kuviosta 22 havaitaan, että onnettomuuksien ehkäisyyn käytettiin keskimäärin 6,3 prosenttia hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Onnettomuuksien ehkäisyn kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihteli melko paljon alueittain, sillä vaihtelua esiintyi Etelä-Pohjanmaan 1,9 prosentista Länsi-Uudenmaan 12,3 prosenttiin. Valtakunnalliseen keskiarvoon nähden Etelä-Pohjanmaan lisäksi yli 3 prosenttiyksikköä alhaisemmat onnettomuuksien ehkäisyn kustannukset olivat Kainuussa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Etelä-Savossa. Vastaavasti valtakunnallista keskiarvoa yli 3 prosenttiyksikköä korkeammat onnettomuuksien ehkäisyn kustannukset olivat Länsi-Uudenmaan lisäksi Etelä-Karjalassa, Helsingissä, Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa.

Kun tarkastellaan onnettomuuksien ehkäisyn kustannuksia, on huomattava, että sopimuspalokunnat osallistuvat merkittävästi koulutus-, neuvonta- ja valistus-tehtäviin. Aluehallintoviraston valtakunnallisen asiantuntija-arvion mukaan kaikilla alueilla ei kuitenkaan ole kirjanpitoa sopimuspalokuntien tekemistä työtunneista esimerkiksi turvallisuusviestinnän osalta. Näin ollen tehty työ ei näy alueen onnettomuuksien ehkäisyn kustannustasossa ja edellä esitetyissä onnettomuuksien ehkäisyn kustannusten osuuksissa voi olla eroja todelliseen tilanteeseen nähden. Seuraavassa kuviossa 23 tarkastellaan onnettomuuksien ehkäisyn kustannusten jakautumista verrokkiryhmittäin.

Kuvio 23. Onnettomuuksien ehkäisyn kustannusten osuus kokonaiskustannuksista verrokkiryhmittäin (%-osuus).



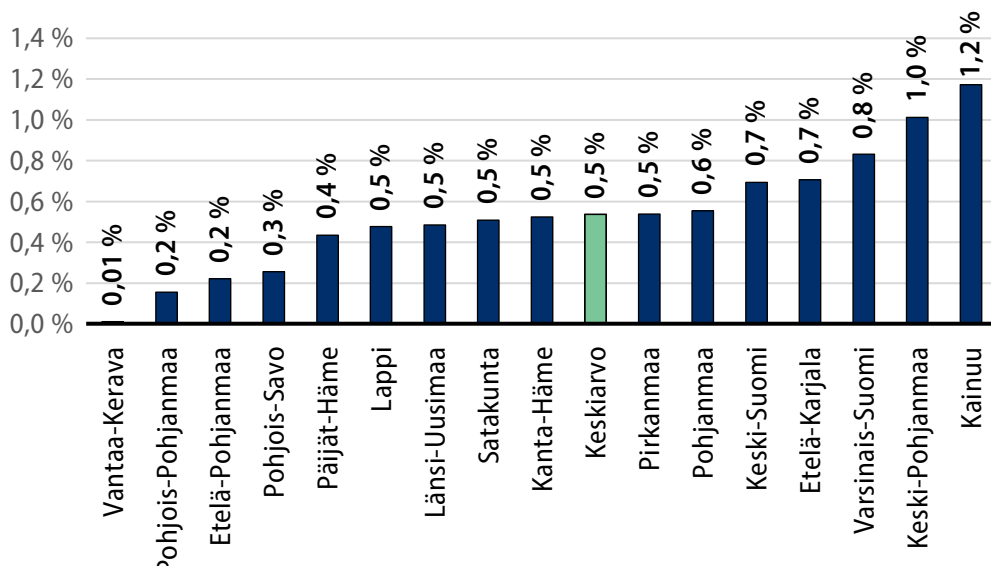
Kuten kuvio 23 osoittaa, onnettomuuksien ehkäisyn keskimääräinen osuus kokonaiskustannuksista vaihteli melko paljon verrokkiryhmä 5:n 3,9 prosentista verrokkiryhmä 1:n 9,2 prosenttiin. Kun tarkastellaan verrokkiryhmien sisäistä vaihtelua, havaitaan, että onnettomuuksien ehkäisyn kustannukset vaihtelivat verrokkiryhmissä 1–4 yli 5 prosenttiyksikköä. Vain verrokkiryhmässä 5 vaihtelu oli selvästi muita ryhmiä vähäisempää, sillä vaihtelua esiintyi Kainuun 2,8 prosentista Lapin 5,1 prosenttiin (vaihteluväli 2,3 prosenttiyksikköä).

Onnettomuuksien ehkäisyn kustannustasoon tulisi tulevaisuudessa vaikuttaa tavoite siirtää pelastustoimen palvelujen painopistettä vahvemmin onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn. Nykytilanteessa esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen resursointiin liittyy puutteita ja saatavuudessa on alueellisia eroja, mikä voi osaltaan selittää alhaisia onnettomuuksien ehkäisyn kustannusten osuuksia ja alueellista vaihtelua. Seuraavaksi tarkastellaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannuksia.

3.2.4 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta

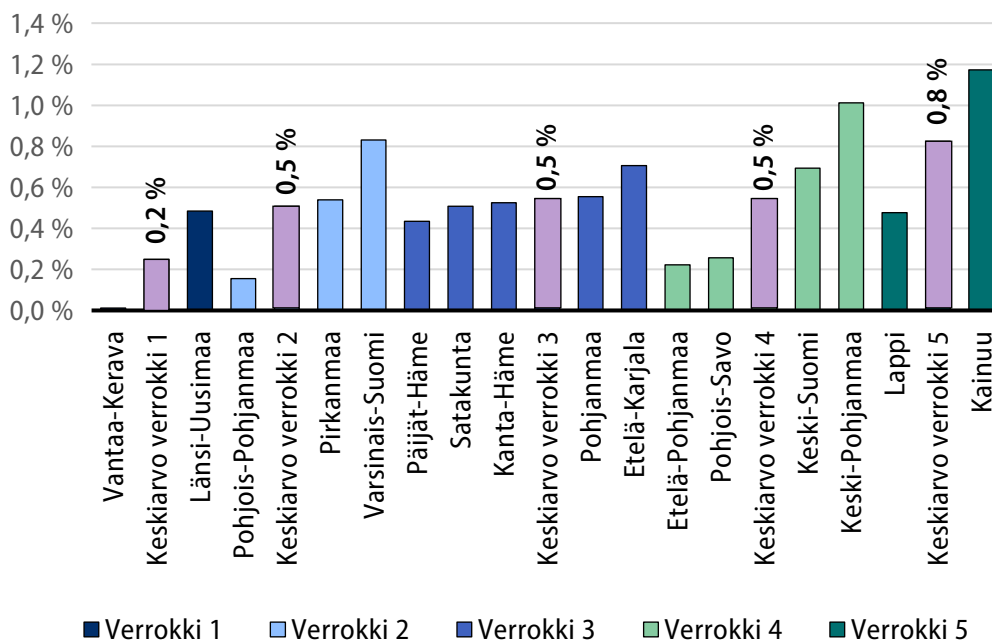
Vuonna 2022 vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannukset olivat pelastustoimen palveluluokista pienimmät, sillä yhteenlasketut kustannukset olivat 1 844 416 euroa. Tämä oli vain 0,4 prosenttia hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannuksia ei kuitenkaan ollut käytettävissä kaikilta alueilta, mikä vaikuttaa osittain palveluluokalle kohdentuvien kustannusten suuruuteen. Hyvinvointialueiden pelastustoimea koskevissa selvityksissä todettiin, että osalla alueista tiedot eivät olleet eriytettävissä, jolloin kustannukset sisältyivät pääosin onnettomuuksien ehkäisyn kustannuksiin. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten eriyttämistä on kuitenkin edellytetty kustannuslaskentaohjeistuksen mukaisesti jo vuodesta 2021 alkaen. Seuraavassa kuviossa 24 esitetään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten prosenttiosuus kokonaiskustannuksista niiden hyvinvointialueen pelastustoimien osalta, joiden kustannukset olivat käytettävissä (N=16).

Kuvio 24. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannukset kokonaiskustannuksista (%-osuus).



Kuten kuviosta 24 havaitaan, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvontaan käytettiin keskimäärin vain 0,5 prosenttia hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista niillä alueilla, joilla kustannukset kyettiin eriyttämään. Hyvinvointialueiden pelastustoimen välillä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten suuruuden vaihtelua ei juurikaan ollut, sillä vaihtelua esiintyi Vantaa-Keravan 0,01 prosentista Kainuun 1,2 prosenttiin. Seuraavaksi tarkastellaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten jakautumista verrokkiryhmittäin niiden alueiden osalta, joiden tiedot olivat saatavilla.

Kuvio 25. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista verrokkiryhmittäin (%-osuus).



Tarkasteltaessa kuviota 25 havaitaan, että vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannukset jakoutuivat myös verrokkiryhmien välillä tasaisesti: Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten keskimääräinen osuus oli pienin verrokkiryhmässä 1, jossa se oli 0,2 prosenttia. Suurin keskimääräinen osuus oli puolestaan verrokkiryhmässä 5, jossa se oli 0,8 prosenttia. Vaihtelua verrokkiryhmien välillä esiintyi siis vain 0,6 prosenttiyksikköä.

Myös verrokkiryhmien sisäiset vaihtelut olivat melko vähäisiä: Pienin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten osuus kokonaiskustannuksista oli verrokkiryhmässä 3, jossa vaihtelua esiintyi Päijät-Hämeen 0,4 prosentista Etelä-Karjalan 0,7 prosenttiin. Eniten vaihtelua vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan kustannusten osuudessa oli puolestaan verrokkiryhmässä 4, jossa vaihtelua esiintyi Etelä-Pohjanmaan 0,2 prosentista Keski-Pohjanmaan 1,0 prosenttiin. Seuraavaksi tarkastellaan varautumisen ja väestönsuojelun kustannuksia.

3.2.5 Varautuminen ja väestönsuojelu

Varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset olivat 4 109 070 euroa vuonna 2022, mikä oli 0,8 prosenttia hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksista. Kuten aiemmin todettiin, varautuminen ja väestönsuojelu -palveluluokka kuuluu 1.1.2023 voimaan astuneeseen palveluluokitukseen eikä sitä seurattu virallisesti vielä vuonna 2022. Osa hyvinvointialueen pelastustoimista ilmoitti selvityksissään, että varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset sisältyvät joko pelastustoiminnan tai onnettomuuksien ehkäisyn kustannuksiin. Tämä vaikuttaa varautumisen ja väestönsuojelun kokonaiskustannusten suuruuteen, minkä myötä palveluluokka oli kokonaiskustannuksiltaan neljänneksi suurin.

Toisaalta varautumisen ja väestönsuojelun valtakunnalliseen kustannustasoon vaikuttaa myös se, että väestönsuojeluun varautuminen on puutteellista ja sen resursointi alimitoitettua. Lisäksi on hyvä huomioida, että palveluluokka sisältää vain kustannuksia, jotka liittyvät varautumisen ylläpitoon normaalioloissa. Seuraavassa taulukossa varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset niiden alueiden osalta, joiden tiedot olivat käytettävissä (N=12).

Taulukko 10. Varautumisen ja väestönsuojelun palveluluokalle raportoidut kustannukset vuonna 2022.

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset €
Keski-Pohjanmaa	62 678
Pohjois-Pohjanmaa	87 460
Lappi	100 000
Kanta-Häme	108 000
Pohjanmaa	115 119
Päijät-Häme	118 453
Etelä-Karjala	197 318
Pirkanmaa	261 738
Keski-Suomi	376 997
Helsinki	555 786
Pohjois-Karjala	854 550
Varsinais-Suomi	1 270 970
Yhteensä	4 109 070

Kuten taulukosta 10 havaitaan, varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset vaihtelivat suuresti Keski-Pohjanmaan vajaasta 63 000 eurosta Varsinais-Suomen lähes 1,3 miljoonaan euroon. Keskimäärin varautumiseen ja väestönsuojeluun käytettiin 1,4 prosenttia hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista niillä alueilla, jotka olivat eriyttäneet kustannuksia. Varautumisen ja väestönsuojelun kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihteli Pohjois-Pohjanmaan 0,2 prosentista Pohjois-Karjalan 4,9 prosenttiin.

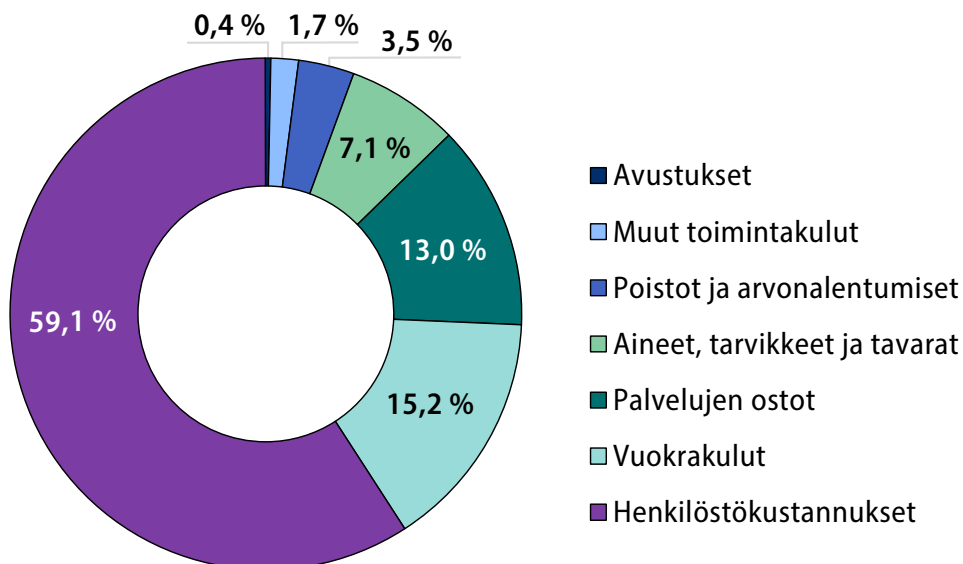
Kokonaisuudessaan kustannusten kohdentuminen eri palveluluokille vastaa sisäministeriön vuosina 2020–2022 toteuttaman Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen taloutta ja henkilöstöä koskevan selvityksen tuloksia: Molempien selvitysten mukaan pelastustoimintaan kohdistuu eniten kustannuksia. Pelastustoiminnan jälkeen toiseksi suurin palveluluokka on onnettomuuksien ehkäisy noin 7 prosentin osuudella muiden palveluluokkien osuuksien ollessa melko pieniä.

Vuoden 2023 alusta alkaen pelastustoimen talousraportointi edellyttää sekä kustannusten että tuottojen erittelyä viidelle palveluluokalle. Jotta kustannusten erittelyssä päästään vaaditulle tasolle, se edellyttää kustannuslaskennan kehittämistyötä. Seuraavaksi tarkastellaan hyvinvointialueen pelastustoimen kulurakennetta.

3.3 Kulurakenne

Hyvinvointialueen pelastustoimen kulurakenne koostuu henkilöstökustannuksista, palvelujen ostoista, aineista, tarvikkeista ja tavaroista, avustuksista, vuokratuloista, muista toimintakuluista sekä poistoista ja arvonalentumisista. Kulurakenteen tarkastelussa on hyödynnetty Pronto-onnettomuustietokannasta ja vuoden 2022 tuloslaskelmista koottua aineistoa, ja tarkastelu perustuu eri kululajien prosenttiosuuksiin, mikä auttaa suhteuttamaan eri kululajien kokoa toisiinsa nähden. Seuraavassa kuviossa 26 esitetään, miten kulurakenne jakautuu valtakunnallisella tasolla prosenttiosuuksittain.

Kuvio 26. Hyvinvointialueen pelastustoimen kustannusten kulurakenne prosenttiosuuksittain.



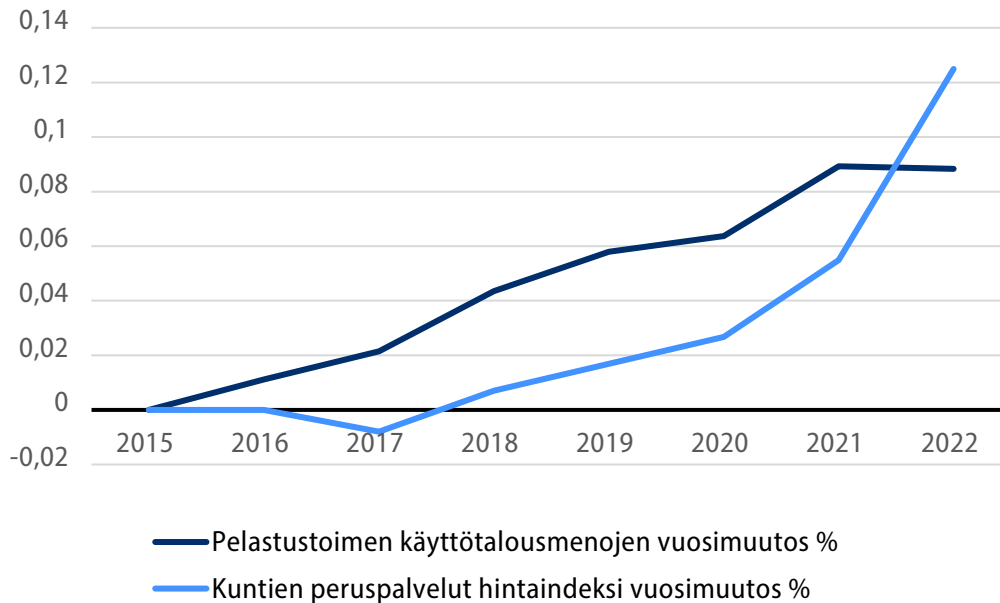
Kuten kuvio 26 voidaan todeta, avustukset olivat valtakunnallisesti tarkasteltuna hyvinvointialueen pelastustoimen pienin kululaji ja henkilöstökustannukset puolestaan suurin. Avustusten osuus oli vain 0,4 prosenttia koko kulurakenteesta. Avustukset koostuvat pääosin yhteisöille maksettavista avustuksista. Avustusten jälkeen toiseksi pienin kululaji oli muut toimintakulut, joiden osuus oli 1,7 prosenttia kulurakenteesta. Muut toimintakulut sisältävät esimerkiksi veroja sekä takaus- ja luottotappiokustannuksia. Kolmanneksi pienin kululaji oli poistot ja arvonalentumiset, joiden osuus oli 3,6 prosenttia. Poistoissa ja arvonalentumisissa huomioidaan sekä suunnitelman mukaiset poistot että pysyvien vastaavien hyödykkeiden arvonalentumiset ja muut arvonalentumiset. Neljänneksi pienin kululaji valtakunnallisessa tarkastelussa oli aineet, tarvikkeet ja tavarat, joiden osuus oli 7,1 prosenttia. Aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden kululaji koostuu muun muassa pienkaluston hankinnoista, erilaisista materiaali- ja vaatehankinnoista sekä polttoainekustannuksista.

Palvelujen ostot oli puolestaan kolmanneksi suurin hyvinvointialueen pelastustoimen kululaji, jonka osuus oli 13,0 prosenttia koko kulurakenteesta. Palvelujen ostot koostuvat esimerkiksi erilaisista konsulttihankeista, sopimuspalokunnilta ostettavasta työstä sekä erilaisista kiinteistöjen ja kaluston kunnossapitoon liittyvistä palveluista. Toiseksi suurin kululaji oli vuokrat, joiden osuus oli 15,2 prosenttia kulurakenteesta. Vuokratuluihin kuuluvat kiinteistöjen vuokrat ja leasing-sopimusten kautta syntyvät kustannukset. Suurin kululaji oli henkilöstökustannukset, joiden osuus oli 59,1 prosenttia. Henkilöstökustannuksissa huomioidaan palkat ja palkkiot sekä henkilöstösivukulut, kuten eläke- ja sosiaalivakuutusmaksut. Henkilöstökustannusten osuuden perusteella voidaan siis todeta, että pelastustoimi on vahvasti henkilöstövaltainen toimiala. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin pelastustoimen kokonaiskustannusten indeksikehitystä viime vuosien aikana.

3.3.1 Kustannusten indeksikehitys

Seuraava kuvio 27 havainnollistaa pelastustoimen käyttötalousmenojen reaaliaikaista vuosimuutoksen kehitystä kuntapohjaisessa järjestelmässä vuosien 2015–2022 välisenä aikana. Pelastustoimen indeksoitujen kokonaiskustannusten vertailukohtana on kuntien peruspalvelujen (muut palvelut) hintaindeksi.

Kuvio 27. Pelastustoimen käyttötalousmenojen reaaliset vuosimuutokset vuosina 2015–2022 (2015 = 100)

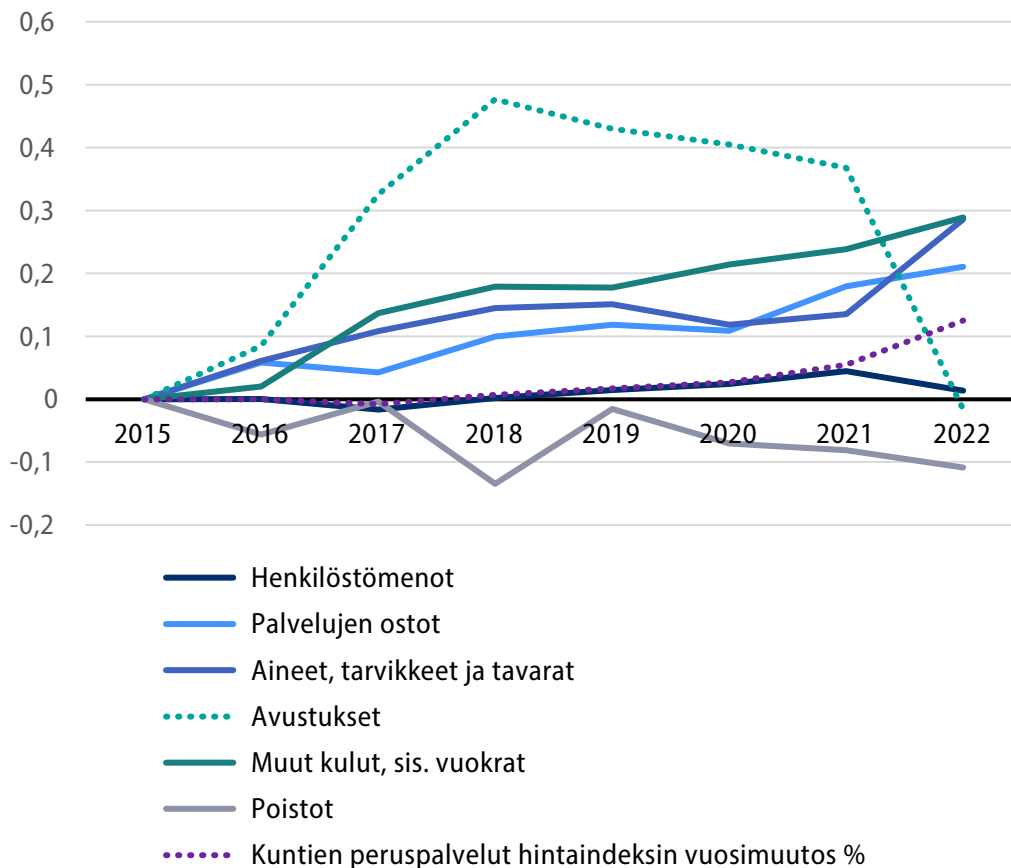


Pelastustoimen käyttötalousmenot ovat kasvaneet nimellisesti 96,3 miljoonaa euroa ja reaalisesti 37,7 miljoonaa euroa vuodesta 2015 vuoteen 2022 verrattuna. Reaalinen kasvu on ollut 9,2 prosenttia kyseisten vuosien välillä.

Kuviosta 27 ilmenee, että pelastustoimen vuoden 2022 kokonaiskustannusten reaalin vuosimuutos oli -0,09 prosenttia. Kuntien peruspalvelujen vuoden 2022 vuosimuutos 7,01 prosenttia. Pelastustoimen kokonaiskustannusten kasvu ei ole seurannut kuntien peruspalvelujen mukaista kustannusten nousua. Pelastustoimen palveluihin on käytetty aiempaa vähemmän tosiasiallisia resursseja, kuten työpanosta ja hankintoja.

Seuraava kuvio 28 havainnollistaa pelastustoimen käyttötalouden kuluerien reaalia vuosimuutosta vuosien 2015 ja 2022 välisenä aikana.

Kuvio 28. Pelastustoimen käyttötalouden kuluerien reaaliset vuosimuutokset vuosina 2015–2022 (2015 = 100).



Kuviosta 28 ilmenee, että pelastustoimen henkilöstömenot ovat kehittyneet kaikkein tasaisimmin vuosien 2015 ja 2022 välisenä aikana, mutta vuoden 2022 reaalin taso on jäänyt alle vuoden 2021 tason. Vuoden 2022 henkilöstökustannusten reaalin taso oli 266 miljoonaa euroa, joka oli edelliseen vuoteen verrattuna 8,6 miljoonaa euroa pienempi. Henkilöstömenot ovat kasvaneet reaalisesti vuodesta 2015 vuoteen 2022 verrattuna vain reilut 3 miljoonaa euroa (+1,3 %), vaikka nimellinen kasvu on ollut lähes 38 miljoonaa euroa.

Euromääräisesti pienimpien kululajien, kuten avustusten ja poistojen muutokset, näkyvät prosentuaalisina muutoksina kaikkein vahvimmin. Suurin reaalin kasvu (+ 32,2 %) on tapahtunut muissa kuluissa, jotka sisältävät tässä tarkastelussa myös vuokrat. Niiden nimellinen kasvu on ollut 28,5 miljoonaa euroa ja reaalin kasvu 18,6 miljoonaa euroa vuodesta 2015 vuoteen 2022 verrattuna.

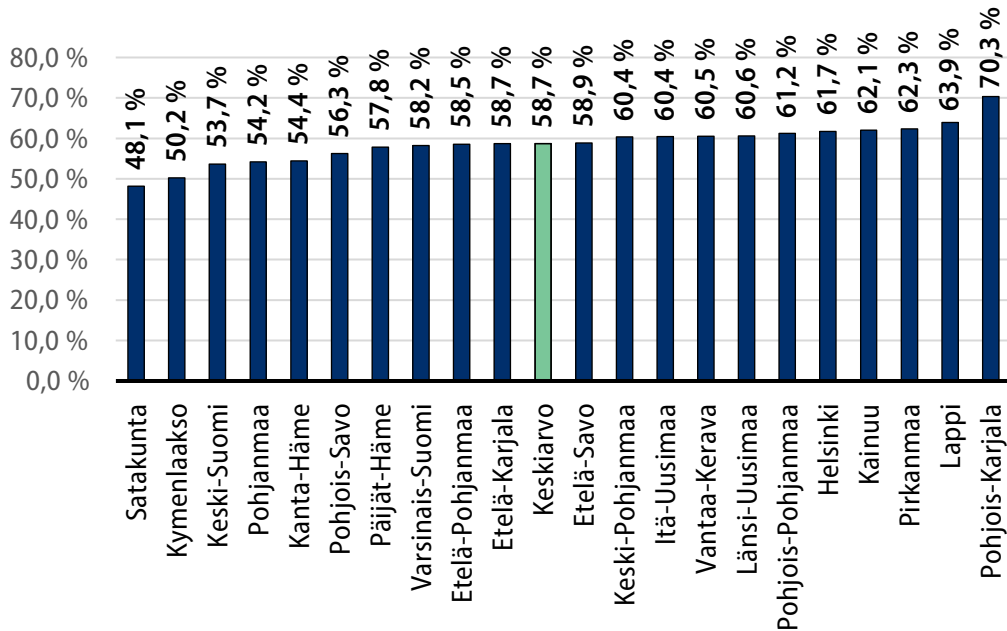
Palvelujen ostot ovat kasvaneet nimellisesti 18,4 miljoonaa euroa ja reaalisesti 10,8 miljoonaa euroa vuodesta 2015 vuoteen 2022 verrattuna. Reaalinen kasvu on ollut 22,7 prosenttia kyseisten vuosien välillä. Aineet, tarvikkeet ja tavarat -kuluerä on kasvanut nimellisesti 11,8 miljoonaa euroa ja reaalisesti 7,6 miljoonaa euroa vuodesta 2015 vuoteen 2022 verrattuna. Reaalinen kasvu on ollut 31,1 prosenttia. Vuosien 2015 ja 2022 välisissä taloustiedoissa täytyy kuitenkin huomioida tietojen vertailukelpoisuutta mahdollisesti heikentävät tekijät.

Kulurakenteen ja kustannusten indeksikehityksen valtakunnallisen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että yleinen hintojen nousu on vaikuttanut merkittävästi hyvinvointialueen pelastustoimen nimellisten kustannusten nousuun vuosien 2021–2022 välillä. Kokonaiskustannukset ovat nousseet nimellisesti 32,9 miljoonaa euroa vuosina 2021–2022, mikä on 6,9 prosenttia. Kun taas tarkastellaan kokonaiskustannusten reaalista kehitystä, voidaan havaita, että vuoden 2022 kustannustaso on ollut 395 000 euroa pienempi kuin vuonna 2021.

Henkilöstökustannuksissa nimellinen kustannusten nousu näkyy palkkojen yleiskorotuksina. Yleinen hintojen nousu näkyy myös kohonneina sähkö- ja lämmityskuluina, jotka heijastuvat pelastustoimessa paloasemakiinteistöjen käyttökustannusten nousuun. Myös vuokratkustannukset ovat nousseet vuokriin tehtävien indeksitarkistusten myötä. Lisäksi komponenttipula ja polttoainekustannusten nousu näkyvät korkeampina ajoneuvokaluston hankinta- ja käyttökustannuksina. Hyvinvointialueuutoksen myötä kustannusten nousua aiheuttavat myös palkkaharmonisaatio ja vuokra-asetuksen mukaiset vuokratkustannusten tarkistukset, mikäli vuokrasopimuksia on uusittu hyvinvointialueiden käynnistämivuoden vaihteessa. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimeen yhdistyi sekä Oulu-Koillismaan että Jokilaaksojen pelastuslaitokset, mikä on edellyttänyt palkkojen harmonisointia. Seuravaksi tarkastellaan kulurakennetta tarkemmin suhteessa asukaskohtaisiin kustannuksiin.

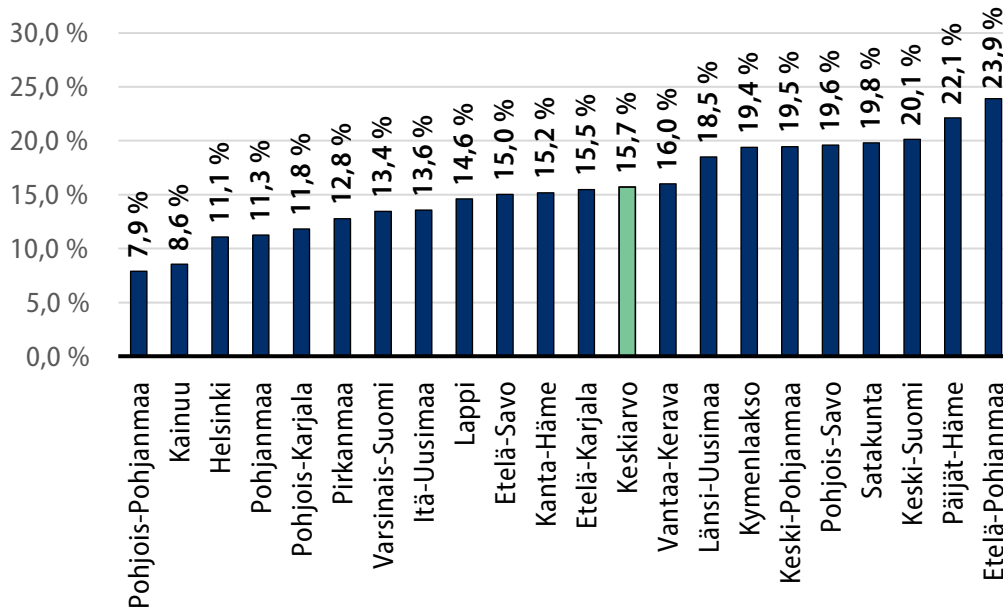
3.3.2 Kulurakenteen vertailua asukaskohtaisiin kustannuksiin

Tässä osiossa tarkastellaan kunkin kululajin osuuksien jakautumista tarkemmin eri alueiden välillä ja, löytyykö kulurakenteesta selittäviä tekijöitä alueen asukaskohtaisten kustannusten tasoon. Ensimmäiseksi tarkastellaan henkilöstökustannuksia.

Kuvio 29. Henkilöstökustannusten osuus kulurakenteesta (%-osuus).

Kuten kuviosta 29 havaitaan, henkilöstökustannusten osuus kulurakenteesta oli keskimäärin 58,7 prosenttia. Henkilöstökustannukset oli kululaji, jossa alueiden väliset osuudet vaihtelivat eniten, sillä vaihtelua esiintyi Satakunnan 48,1 prosentista Pohjois-Karjalan 70,3 prosenttiin. Matalimpien henkilöstökustannusten osuuksien alueisiin kuului Satakunnan lisäksi myös Kymenlaakso, sillä alueiden henkilöstökustannusten osuus oli 8,5–10,6 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa matalampi. Pohjois-Karjalan henkilöstökustannusten osuus oli selkeästi muita alueita korkeampi, sillä osuuden ero valtakunnalliseen keskiarvoon oli 11,6 prosenttiyksikköä.

Kun tarkastellaan henkilöstökustannusten osuuksia ja asukaskohtaisia kustannuksia (Kuviot 16 ja 29) voidaan havaita, että sekä pienimpien (Vantaa-Kerava, Helsinki ja Länsi-Uusimaa) että korkeimpien (Kainuu ja Lappi) asukaskohtaisten kustannusten alueilla myös henkilöstökustannusten osuus oli melko suuri. Kaikilla näillä alueilla henkilöstökustannusten osuus oli yli 60 prosenttia kulurakenteesta. Henkilöstökustannusten osuuden tasoa ei voida siis ainakaan itsenäisesti pitää selittävänä tekijänä asukaskohtaisten kustannusten tasolle. Seuraavaksi tarkastellaan vuokratulujä.

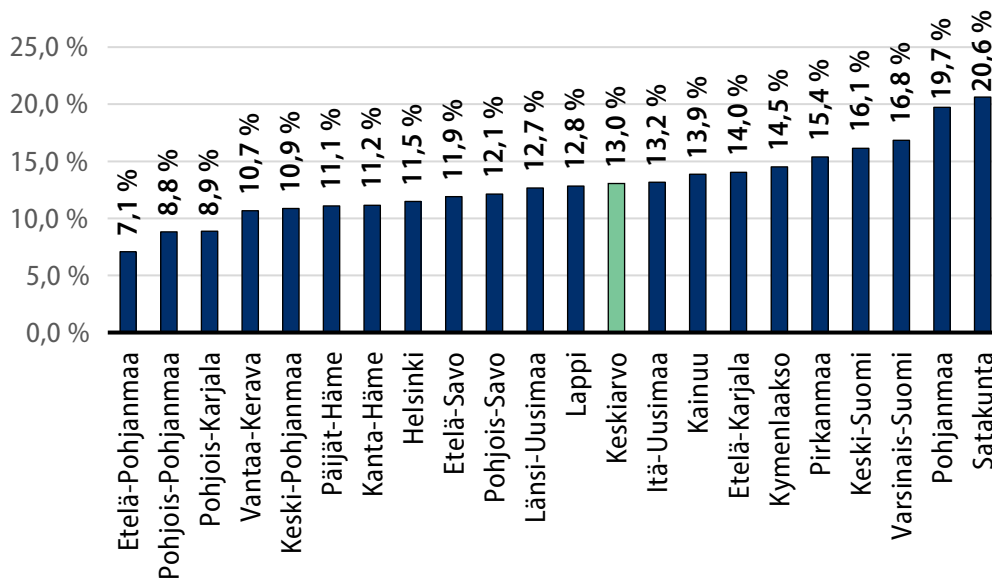
Kuvio 30. Vuokrakulujen osuus kulurakenteesta (%-osuus).

Kuviosta 30 voidaan havaita, että vuokrakulujen osuuden valtakunnallinen keskiarvo oli 15,7 prosenttia. Vuokrakulujen osuus kulurakenteesta vaihteli myös melko paljon, sillä vaihtelua esiintyi Pohjois-Pohjanmaan 7,9 prosentista Etelä-Pohjanmaan 23,9 prosenttiin. Pohjois-Pohjanmaan lisäksi Kainuulla oli valtakunnallista keskiarvoa selkeästi matalampi vuokrakulujen osuus. Näiden alueiden vuokrakulujen osuus oli 7,1–7,8 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa matalampi. Korkeiden vuokrakulujen osuuksissa Etelä-Pohjanmaan lisäksi erottuu Päijät-Häme. Näillä alueilla vuokrakulujen osuus oli 6,4–8,2 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa korkeampi.

Vielä vuonna 2022 kuntapohjaisessa järjestelmässä alueiden vuokrakustannusten jakamiskäytännöt ovat vaihdelleet, mikä selittää osittain myös vuokrakulujen osuuden vaihtelua eri alueiden välillä. Osa alueista on maksanut vuokrakulut täysimääräisesti, kun taas yksi alue on maksanut kunnalle vain laskennallisen osuuden vuokrasta. Myös leasingsopimusten määrä ja niiden kautta syntyvät kustannukset vaihtelevat alueittain. Leasingsopimusten kautta syntyvät kustannukset sisältyvät osaksi vuokrakuluja, joten niitä koskeva vaihtelu vaikuttaa myös vuokrakulujen osuuksien vaihteluun eri alueiden välillä.

Kun tarkastellaan vuokratulujen osuuksia ja asukaskohtaisia kustannuksia (Kuviot 16 ja 30), näyttää, että myöskään vuokratulujen osuus kulurakenteesta ei korreloi asukaskohtaisten kustannusten kanssa. Esimerkiksi pienten asukaskohtaisten kustannusten alueilla, vuokratulujen osuus kulurakenteesta jakautui valtakunnallisen keskiarvon molemmin puolin: Vantaa-Keravalla, Länsi-Uudella maalla ja Pohjois-Savossa, joiden asukaskohtaiset kustannukset alittavat maan keskiarvon, vuokratulujen osuus oli valtakunnallista keskiarvoa korkeampi. Muilla valtakunnallista keskiarvoa matalampien asukaskohtaisten kustannusten alueilla myös vuokratulujen osuus oli valtakunnallista keskiarvoa pienempi. Toisaalta havaitaan myös, että Kainuulla ja Lapilla, joilla oli suurimmat asukaskohtaiset kustannukset, vuokratulujen osuudet olivat valtakunnallista keskiarvoa pienemmät. Kainuulla vuokratulujen osuus oli jopa 7,1 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa pienempi. Seuraavaksi tarkastellaan palvelujen ostoja.

Kuvio 31. Palvelujen ostojen osuus kulurakenteesta (%-osuus).



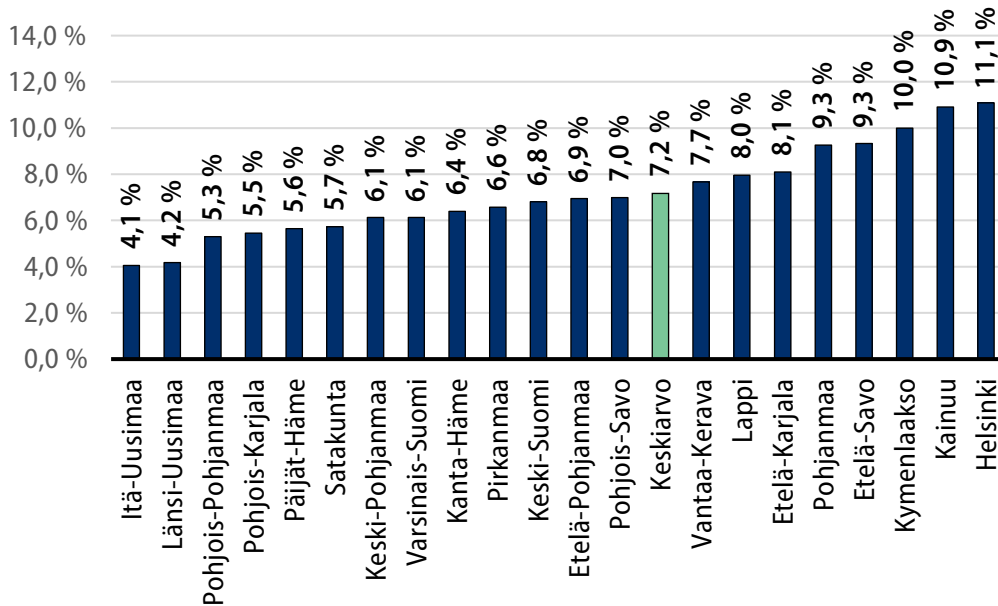
Kuviosta 31 voidaan todeta, että palvelujen ostojen osuus oli keskimäärin 13,0 prosenttia. Palvelujen ostojen osuuksissa oli myös melko paljon vaihtelua, sillä vaihtelua esiintyi Etelä-Pohjanmaan 7,1 prosentista Satakunnan 20,6 prosenttiin. Valtakunnallista keskiarvoa selkeästi matalampi palvelujen ostojen osuus oli Etelä-Pohjanmaan lisäksi Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa. Näillä alueilla palvelujen ostojen osuus oli 4,1–5,9 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa matalampi. Puolestaan valtakunnallista keskiarvoa selkeästi korkeampi palvelujen

ostojen osuus oli Satakunnan lisäksi Pohjanmaalla. Satakunnan ja Pohjanmaan palvelujen ostojen osuus oli 6,7–7,6 prosenttiyksikköä korkeampi valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna. Palvelujen ostojen osuuksien vaihteluun vaikuttavat sopimuspalokunnilta ostettavan työn määrä ja alueiden toisistaan poikkeavat palveluiden hankinnat.

Kun verrataan palvelujen ostojen osuuksia henkilöstökustannusten osuuksiin (Kuviot 29 ja 31), havaitaan, että usealla alueella näiden kululajien suhde jakautui joko valtakunnallista keskiarvoa suurempaan palvelujen ostojen osuuteen ja pienempään henkilöstökustannusten osuuteen tai valtakunnallista keskiarvoa pienempään palvelujen ostojen osuuteen ja suurempaan henkilöstökustannusten osuuteen. Satakunta erottuu alueena, jolla oli valtakunnallisesti suurin palvelujen ostojen ja pienin henkilöstökustannusten osuus. Keskimääräistä suurempi palvelujen ostojen ja pienempi henkilöstökustannusten osuus oli myös Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa, Keski-Suomessa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Vastaavasti keskimääräistä pienempi palvelujen ostojen ja suurempi henkilöstökustannusten osuus oli Pohjois-Karjalassa, Lapissa, Helsingissä, Pohjois-Pohjanmaalla, Länsi-Uudellamaalla, Vantaa-Keravalla, Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa.

Poikkeuksia edellä esitettyyn jaotteluun kuitenkin löytyy, sillä Pirkanmaalla, Kainuussa ja Itä-Uudellamaalla sekä palvelujen ostojen että henkilöstökustannusten osuudet olivat valtakunnallisia keskiarvoja korkeammat. Valtakunnallista keskiarvoa matalammat palvelujen ostojen ja henkilöstökustannusten osuudet olivat puolestaan Etelä-Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Kanta-Hämeessä ja Pohjois-Savossa.

Kun tarkastellaan palvelujen ostojen ja henkilöstökustannusten suhteiden jakautumista ja asukaskohtaisia kustannuksia, havaitaan, että pienimpien asukaskohtaisten kustannusten alueet (Vantaa-Kerava, Helsinki ja Länsi-Uusimaa) kuuluvat kaikki ryhmään, jossa henkilöstökustannusten osuus oli suurempi ja palvelujen ostojen osuus pienempi. Toisaalta korkeimpien asukaskohtaisten kustannusten alueilla vastaavanlainen yhteys ei ole yhtä selkeä: Kainuussa palvelujen ostojen ja henkilöstökustannusten osuudet olivat valtakunnallista keskiarvoa suuremmat. Lapissa puolestaan palvelujen ostojen osuus oli keskimääräistä pienempi ja henkilöstökustannusten osuus suurempi. Seuraavaksi tarkastellaan aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden kululajia.

Kuvio 32. Aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus kulurakenteesta (%-osuus).

Kuviosta 32 havaitaan, että aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus kulurakenteesta oli valtakunnallisesti keskimäärin 7,2 prosenttia. Aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden osuudessa kulurakenteesta esiintyi vaihtelua selkeästi vähemmän vaihtelua verrattuna henkilöstökustannuksiin, vuokratuluihin ja palvelujen ostoihin, Vaihtelua esiintyi Itä-Uudenmaan 4,1 prosentista Helsingin 11,1 prosenttiin. Valtakunnallista keskiarvoa selkeästi matalampi aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus oli Itä-Uudenmaan lisäksi Länsi-Uudellamaalla. Näiden alueiden aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus oli 4,0–4,1 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa alhaisempi. Valtakunnallista keskiarvoa selkeästi korkeampi aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus oli Helsingin lisäksi Kainuussa. Näiden alueiden aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus oli 3,7–3,9 prosenttiyksikköä korkeampi.

Kun tarkastellaan aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuuksia ja asukaskohtaisia kustannuksia (Kuviot 16 ja 32), havaitaan, että matalimpien asukaskohtaisten kustannusten alueilla (Vantaa-Kerava, Helsinki ja Länsi-Uusimaa) aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus vaihteli huomattavasti. Vaihtelua esiintyi Länsi-Uudenmaan 4,2 prosentista Helsingin 11,1 prosenttiin. Korkeampien asukaskohtaisten alueilla (Kainuu, Lappi ja Kymenlaakso) aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden osuus oli keskimääräistä suurempi eivätkä osuudet vaihdelleet paljon alueiden välillä. Vaihtelua esiintyi Lapin 8,0 prosentista Kainuun 10,9 prosenttiin. Seuraavaksi tarkastellaan avustuksia, muita toimintakuluja sekä poistoja ja arvonalentumisia.

Avustuskustannuksia kertyi 11 hyvinvointialueen pelastustoimessa vuonna 2022. Avustusten osuus oli valtakunnallisesti keskimäärin vain 0,8 prosenttia koko kulumurakenteesta. Avustusten osuus kulumurakenteesta vaihteli alueilla myös melko vähän Päijät-Hämeen 0,06 prosentista Kanta-Hämeen 4,1 prosenttiin. Pääosin avustusten osuus vuonna 2022 oli samanlainen kuin vuonna 2019. Merkittävin muutos avustusten osuudessa oli tapahtunut niillä alueilla, joilla avustusten osuus oli valtakunnallisesti korkein vuonna 2022. Nämä alueet olivat Kanta-Häme (4,1 prosenttia), Etelä-Karjala (2,1 prosenttia) ja Etelä-Savo (1,7 prosenttia), jotka eivät vuoden 2019 tietojen mukaan maksaneet ollenkaan avustuksia. (vrt. Hätinen & Määttä 2022.)

Muiden toimintakulujen osuus kulumurakenteesta oli valtakunnallisesti keskimäärin 1,4 prosenttia. Muiden toimintakulujen osuudet vaihtelivat melko paljon alueittain, mutta vaihtelun suuruutta selittää Pohjois-Pohjanmaa, jonka muiden toimintakulujen osuus oli 14,4 prosenttia. Pohjois-Pohjanmaan korkea muiden toimintakulujen osuus johtuu siitä, että Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen vuokrat sisältyivät muihin toimintakuluihin. Tämä selittää myös Pohjois-Pohjanmaan pientä vuokratulujen osuutta. Mikäli Pohjois-Pohjanmaan korkea muiden toimintakulujen osuutta ei huomioida, osuuksien vaihtelu oli maltillisempaa Lapin 0,02 prosentista Kanta-Hämeen 4,4 prosenttiin. Vantaa-Kerava oli ainoa alue, joka ei raportoinut muita toimintakuluja vuonna 2022.

Poistojen ja arvonalentumisten osuus kulumurakenteesta oli valtakunnallisesti keskimäärin 3,6 prosenttia. Poistojen ja arvonalentumien osuudessa esiintyi pientä vaihtelua Lapin 0,7 prosentista Itä-Uudenmaan 5,9 prosenttiin. Valtakunnallista keskiarvoa selkeästi matalampi poistojen ja arvonalentumisten osuus oli Lapin lisäksi Etelä-Karjalassa. Näiden alueiden poistojen ja arvonalentumisten osuus oli 2,7–2,9 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa alhaisempi. Viiden prosentin poistojen ja arvonalentumisten osuus ylittyi Itä-Uudenmaan lisäksi Vantaa-Keravalla (5,2 prosenttia), Kymenlaaksossa (5,4 prosenttia) ja Satakunnassa (5,7 prosenttia). Alueiden erilaiset investointitarpeet ja tehdyt investoinnit vaikuttavat poistotason vaihteluun eri alueiden välillä.

Euromääräisesti korkea poistotaso ja korkeat asukaskohtaiset bruttoinvestoinnit näyttävät korreloivan keskenään (vrt. kuvio 8). Sekä Kymenlaakson että Satakunnan poistotaso oli yli 1 miljoonaa euroa ja alueiden bruttoinvestoinnit olivat maan korkeimpia (Kymenlaakso 9,2 €/asukas ja Satakunta 7,4 €/asukas). Tämä selittää osaltaan Kymenlaakson ja Satakunnan korkeampia asukaskohtaisia kustannuksia oman verrokkiryhmänsä keskiarvoon nähden.

Vielä vuoden 2022 kulurakennetietojen tarkastelussa on huomioitava, että kuntien konsernipalveluiden kustannuksia ei ole kohdennettu täysimääräisesti kaikkien alueiden pelastustoimille. Näin ollen edellä esitetty kulurakenne ei välttämättä kuvaa täysin kaikkien alueiden todellisia toiminnan edellyttämiä kustannuksia. Tarkastelusta puuttuvat tukipalveluiden kustannukset voisivat nostaa joidenkin alueiden asukaskohtaisia kustannuksia.

Asukaskohtaisia kustannuksia tarkasteltaessa on huomioitava, että pelastustoimen resurssija käytetään lakisääteistä yhteistyötä enemmän kuntien valmiussuunnittelun tukemiseen. Tämä nostaa myös asukaskohtaisten kustannusten tasoa. Lisäksi eri hyvinvointialueen pelastustoimissa on havaittu poikkeavuuksia viranomaismaksujen käytössä, mikä näkyy myös nettokustannustason vaihtelussa. Esimerkiksi Keski-Suomessa valvonnan toimenpidemaksut ovat käytössä vain osittain, eivätkä kaikki alueet peri korvausta virka-avun antamisesta. Sekä kuntien valmiussuunnittelun että virka-avun antamiseen tukemiseen tarvitaan sopimukset, jotta hyvinvointialueen pelastustoimelle maksetaan korvaus tehdystä työstä.

Hyvinvointialueen pelastustoimen talouden ja kulurakenteen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että alueiden kustannustasoon vaikuttavat useat tekijät eivätkä tekijät ole välttämättä samanlaisia kaikilla alueilla. Kulurakenteen tarkastelusta oli nähtävissä, että asukaskohtaisten kustannusten suuruutta ei selitä tietynlainen kulurakenne tai tietyn kululajin suuruus, vaan kyse on laajemmasta kokonaisuudesta. Taloustietojen tarkastelu yksistään ei siis anna riittävää ymmärrystä alueiden kustannustason vaihtelusta, vaan tarkastelua tulee jatkossa syventää entisestään alueen erityispiirteisiin ja toimintaan liittyvillä tekijöillä. Vaikka tämän selvityksen puitteissa näiden tekijöiden tarkastelu oli rajallista, voidaan esille nostaa seuraavassa kappaleessa kuvattuja asioita.

Ensinnäkin asukaskohtaisten kustannusten verrokitarkastelussa alueen ominaispiirteet näyttivät olevan yhteydessä kustannuksiin: matalimmat keskimääräiset asukaskohtaiset kokonaiskustannukset sijoittuivat suuren asukasluvun ja asukastiheyden kasvualueille ja korkeimmat keskimääräiset asukaskohtaiset kustannukset sijoittuivat harva-alueilla, joilla väestö vähenee. Toisaalta usealla väestötiheällä alueella, jonka asukaskohtaiset kustannukset olivat matalat, esiintyi toimintavalmiuspuutteita eikä pelastustoimen palvelujen kehitys ole seurannut kaupunkikehityksen mukana. Toiseksi myös alueen riskitekijät määrittävät alueen palvelutasoa heijastuen näin myös kustannustasoon. Esimerkiksi Lapin, Kymenlaakson ja Satakunnan kustannustasoon voi heijastua se, että alueilla on merkittävä määrä erityistä vaaraa aiheuttavia kohteita. Tällaiset pelastustoimen toimintaan liittyvät tekijät ja niiden yhteys kustannustasoon vaativat kuitenkin jatkoselvitystä tarkemman käsityksen saamiseksi. Lisäksi eri tekijöiden yhteisvaikutuksia ja kustannusvaikuttavuutta tulisi tarkastella ja soveltaa sen oppeja rahoituksen riittävyyden ja yhdenvertaisen ja laadukkaan palvelutuotannon turvaamiseksi.

Yhteenvetoa

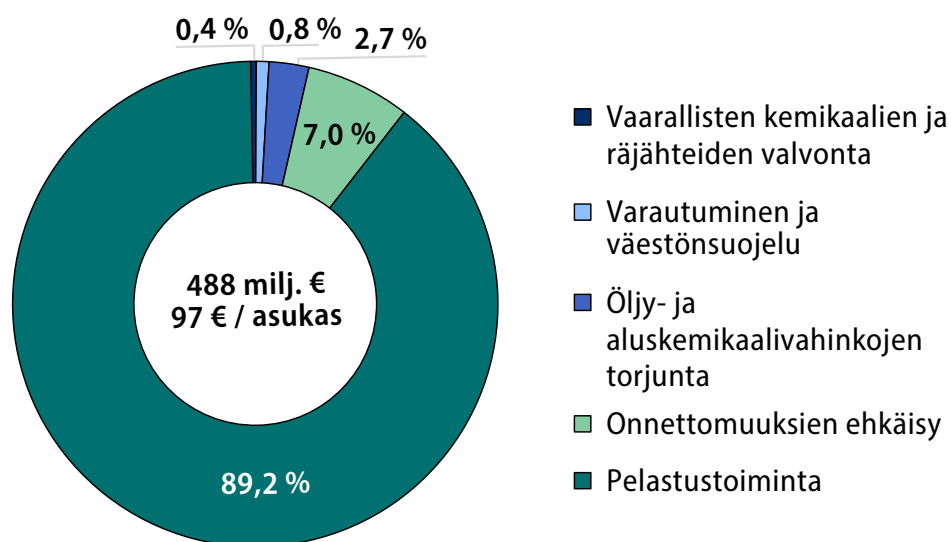
Kuten kuviosta 33 (kuvio seuraavalla sivulla) ilmenee, hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannukset olivat yhteensä 488 miljoonaa euroa. Asukaskohtaiset kustannukset olivat valtakunnallisesti keskimäärin 97 euroa. Palveluluokkakohtaiset kustannukset jakautuivat:

- pelastustoimintaan 434,9 miljoonaa euroa eli 89,2 prosenttia kokonaiskustannuksista
- onnettomuuksien ehkäisyyn 33,9 miljoonaa euroa eli 7,0 prosenttia kokonaiskustannuksista
- öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan 12,9 miljoonaa euroa eli 2,7 prosenttia kokonaiskustannuksista
- varautumiseen ja väestönsuojeluun 4,1 miljoonaa euroa eli 0,8 prosenttia kokonaiskustannuksista
- vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvontaan 1,8 miljoonaa euroa eli 0,4 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Hyvinvointialueen pelastustoimen kustannukset kohdistuvat pääosin henkilöstökustannuksiin, joiden osuus oli 59,1 prosenttia koko kulu-rakenteesta. Toiseksi suurimman kululajin muodostivat vuokrat 15,2 prosentin osuudellaan. Suurin reaalin kasvu (+ 32,2 %) vuosien 2015–2022 välisenä aikana on tapahtunut muissa kuluissa, jotka sisältävät indeksitarkastelussa myös vuokrat.

Talous- ja kulurakenteeseen tehdyn tarkastelun valossa luotettava tietopohja on hyvinvointialueen pelastustoimen tilinpäätös, josta saadaan kulu- ja tuottolajien mukaista tietoa. Tarkastelussa esitetyt valtakunnalliset palveluluokkakohtaiset kustannukset ovat suuruusluokaltaan oikeat.

Kuvio 33. Hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannukset ja keskimääräiset asukaskohtaiset kustannukset sekä palveluluokkien osuus kokonaiskustannuksista (%-osuus).



Toimenpide-ehdotuksia

Pelastustoimen taloutta seurataan ja verrataan muiden hyvinvointialueiden pelastustoimeen. Taloustietojen tarkastelu yksistään ei anna riittävää ymmärrystä alueiden kustannustason vaihtelusta, vaan tarkastelua tulisi jatkossa syventää entisestään alueen erityispiirteisiin ja toimintaan liittyvillä tekijöillä.

Hyvinvointialueiden raportoiman taloustiedon tulisi olla luotettavaa ja taloustiedot tulisi kohdentaa aiheuttamisperusteen mukaisesti pelastustoimen viidelle palveluluokalle. Taloustiedon luotettavuuden edistämiseksi tarvittaisiin kustannuslaskennan jatkokehittämistä.

4 Rahoituksen tason riittävyyden arviointi

Hyvinvointialuelainsäädännön perusteella sisäministeriö laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen pelastustoimen palveluiden tilasta ja rahoituksen riittävästä. Hyvinvointialueiden vuosittaisissa neuvotteluissa sisäministeriö voi antaa toimenpidesuosituksia ja tehdä lisärahoitusta koskevan aloitteen, mikäli rahoitus ei riitä lakisääteiseen palvelutasoon.

Tässä vuotta 2022 koskevassa selvityksessä tiedot perustuvat vielä kuntajärjestelmän mukaiseen alueen pelastustoimen kustannus- ja palvelutasoon, joiden perusteella ei voida arvioida yksittäisen hyvinvointialueen pelastustoimen rahoituksen riittävyyttä tai riittämättömyyttä pelastustoimen palvelutasoon.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen vuotta 2022 koskevassa selvityksessä voidaan tarkastella pelastustoimen rahoitusmallin perusteita, kuntien vuodelta 2022 siirtyneitä kustannuksia ja valtion laskennallista pelastustoimen rahoitusta vuodelle 2023 sekä pelastustoimen rahoituskriteereiden merkitystä ja vaikutuksia palvelutarpeiden näkökulmasta.

4.1 Pelastustoimen rahoitus

Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoituksen perustana ovat laskennalliset kustannukset eli pelastustoimen lakisääteisten tehtävien toteutumisesta aiheutuvat kustannukset. Akuutin ensivaiheen kiireellinen öljyntorjunta on kuulunut 1.1.2019 lukien pelastustoimintaan ja siten se on pelastuslain 32 §:n mukaisesti pelastustoimen lakisääteinen tehtävä hyvinvointialueilla.

Hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena käytetään hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia, rahoituskustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Käyttökustannuksina ei pidetä hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa lukuun ottamatta sellaisten hankintojen arvonlisäveroa, joista ei saa tehdä vähennystä arvonlisäverolain (1501/1993) 114 §:n mukaisesti.

Valtion rahoitus lasketaan nettomenoperusteisesti. Tällöin huomioitavista käyttökustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut, hyvinvointialueiden saamat myyntitulot sekä avustukset, joita ovat erilaiset valtionavustukset ja mahdolliset kuntien yleisen toimialan puitteissa hyvinvointialueelle antamat avustukset sekä EU-rahoitus. Huomioitavista käyttökustannuksista ei sen sijaan vähennetä hyvinvointialueen rahoituslain 11 §:n perusteella saamaa lisärahoitusta. Asiakas- ja käyttömaksut, myyntitulot ja avustukset vähentävät koko toimialan valtakunnallista rahoituksen määrää. Tämä vähennys kohdentuu siten kaikkien hyvinvointialueiden pelastustoimien saamaan rahoitukseen.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitus huomioi edellisen vuoden toteutuneen nettokustannustason lisäksi seuraavan vuoden ennusteen mukaisen hyvinvointialueindeksin sekä valtion talousarvion mukaisten uusien ja laajenevien tehtävien rahoituksen.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen laskennallista rahoitusta ei kohdennu hyvinvointialueille kustannusperusteisesti vaan tarveperusteisesti. Pelastustoimen laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteet koostuvat kolmesta kriteeristä, joita ovat asukasperusteisuus, asukastiheys ja riskitekijät. Valtion rahoituksen laskennan lähtökohtana on perushinta. Perushinnat ovat väline, jolla säädellään hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksen määrää ja rahoituksen jakautumista eri määräytymisperusteille. Kullekin pelastustoimen rahoituskriteerille on laskettu koko maan asukasluvun perusteella asukaskohtainen perushinta, jonka perusteella hyvinvointialueen rahoitus hyvinvointialueen asukasmäärän perusteella määräytyy. Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaisesta, asukastiheyden ja riskitekijöihin perustuvasta perushinnasta.

Pelastustoimen palvelutarve perustuu pääosin asukasmäärään ja siksi pelastustoimen laskennallinen rahoitus perustuu 65 prosenttisesti asukasmäärään. Pelastustoimen palvelut viedään pääsääntöisesti asiakkaan luo, jolloin maantieteellinen saavutettavuus edellyttää niin tiheästi kuin harvaan asutuilla alueilla riittävää palveluverkostoa. Harvaan asutuilla alueilla korostuu tarve paloasemakohtaiseen itsenäiseen suorituskyykyyn pitkien etäisyyksien vuoksi. Itsenäinen suorituskyyky tarkoittaa kykyä selviytyä 2–3 tuntia olemassa olevilla voimavaroilla (henkilöstö, kalusto ja paloasemainfra) ennen lisäävun saapumista paikalle. Harva-alueilla lähipalvelua tukee sopimuspalokuntien ylläpitämä paikallinen resilienssi. Koska harva-alueilla pitkät välimatkat ja itsenäinen suorituskyyky aiheuttavat enemmän kustannuksia, määräytyy asukastiheyden perusteella laskennallista rahoitusta viisi prosenttia. Pelastustoimen lakisääteinen tehtävä on alueellisten riskien ennaltaehkäisy ja vahinkojen minimointi riskien uhatessa tai toteuduttua. Riskitekijöiden osuus pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta on 30 prosenttia.

Seuraava luku tarkastelee kunnilta siirtyneitä pelastustoimen kustannuksia vuoden 2022 tasossa ja niiden perusteella laskettua hyvinvointialuekohtaista vuoden 2023 rahoitusta.

4.2 Pelastustoimen kustannukset ja rahoitus vuonna 2023

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyneet kustannukset määräytyvät sen perusteella, mitä kunnat ovat tilinpäätöksissä raportoineet kustannuksiksi vuosina 2021 ja 2022. Vuoden 2022 tilinpäätöstiedot on raportoitu Valtiokonttorille 31.5.2023 mennessä, mutta tietoja on sen jälkeen vielä tarkistettu ja päivitetty sekä tarvittavia oikaisuja kartoittava kysely on lähetetty valtiovarainministeriön toimesta kuntiin kesän 2023 aikana. Viimeisimmät tiedot kunnilta siirtyneistä kustannuksista ja hyvinvointialueiden vuoden 2023 laskennallisesta rahoituksesta on esitetty valtiovarainministeriön 10.10.2023 julkaisemissa rahoituslaskelmissa. Seuraava taulukko 11 tuo esille viimeisimmän laskelman mukaisen hyvinvointialueiden pelastustoimen laskennallisen valtionrahoituksen ja kunnilta siirtyneet kustannukset sekä näiden välisen muutoksen.

Taulukko 11. Hyvinvointialueiden pelastustoimen laskennallinen rahoitus 2023 ja vuodelta 2022 siirtyneet kustannukset.

Hyvinvointialue	Rahoitus, vuosi 2023 (*)	Siirtyneet kustannukset 2022 (**)	Muutos, €	Muutos, %-osuus
Helsinki	45 868 003	47 308 693	-1 440 690	-3,0 %
Vantaa+Kerava	22 514 659	13 798 969	8 715 690	63,2 %
Länsi-Uusimaa	39 391 282	30 346 961	9 044 321	29,8 %
Itä-Uusimaa	8 565 073	11 439 095	-2 874 022	-25,1 %
Keski-Uusimaa	17 421 840	14 053 873	3 367 967	24,0 %
Varsinais-Suomi	42 596 920	38 560 764	4 036 156	10,5 %
Satakunta	21 625 199	22 168 333	-543 133	-2,5 %
Kanta-Häme	15 988 779	13 610 596	2 378 183	17,5 %
Pirkanmaa	46 386 940	42 069 719	4 317 221	10,3 %
Päijät-Häme	19 009 320	21 348 296	-2 338 976	-11,0 %
Kymenlaakso	16 308 334	18 865 008	-2 556 674	-13,6 %
Etelä-Karjala	12 788 589	13 786 773	-998 184	-7,2 %
Etelä-Savo	13 387 505	14 117 325	-729 820	-5,2 %
Pohjois-Savo	23 411 128	24 751 004	-1 339 876	-5,4 %
Pohjois-Karjala	16 312 894	16 566 426	-253 531	-1,5 %
Keski-Suomi	24 460 595	26 689 163	-2 228 568	-8,4 %
Etelä-Pohjanmaa	18 835 255	19 833 312	-998 057	-5,0 %
Pohjanmaa	16 202 390	16 552 513	-350 124	-2,1 %
Keski-Pohjanmaa	6 516 022	6 886 130	-370 108	-5,4 %
Pohjois-Pohjanmaa	38 868 010	39 563 767	-695 756	-1,8 %
Kainuu	8 712 536	10 123 351	-1 410 815	-13,9 %
Lappi	23 374 516	19 153 619	4 220 897	22,0 %
Yhteensä	498 545 787	481 593 689	16 952 098	3,5 %

(*) Pelastustoimen tehtävien rahoituksen pohjana ovat kunnilta siirtyneet pelastustoimen kustannukset vuoden 2022 tasossa. Rahoitus on korotettu vuoden 2023 tasolle hyvinvointialueindeksin perusteella. HVA-indeksi on 3,5 %.

(**) Kunnilta siirtyneiden kustannusten osalta on laskettu vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten tiedoista kuntakohtainen keskiarvo sekä sen osuus koko maan keskiarvosta. Kuntakohtainen osuus on kerrottu vuoden TP2022-tiedon koko maan tasolla. Näin on muodostettu kuntakohtainen arvio vuoden 2022 tasolla.

Kyseessä on nettokustannustaso, joka poikkeaa luvussa 3 esitetystä kokonaiskustannustasosta. Taulukon tietojen lähde: valtiovarainministeriö 10.10.2023.

Taulukosta 11 ilmenee, että pelastustoimen laskennallinen rahoitus näyttäytyy erilaisena hyvinvointialueilla. Toisilla alueilla rahoitus kasvaa ja toisilla alueilla puolestaan rahoitus vähenee suhteessa kunnilta siirtyneisiin kustannuksiin. Vuoden 2023 pelastustoimen laskennallinen rahoitus on kunnilta vuoden 2022 siirtyneitä pelastustoimen kustannuksia alhaisempaa 15 hyvinvointialueella. Koska hyvinvointialueiden rahoitusmalli on tarveperusteinen, ei yksittäisen hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitus määräydy alueen pelastustoimen kuntapohjaisesta vuoden 2022 siirtyneestä kustannustasosta, vaan kolmen rahoituskriteerin perusteella.

Taulukosta 11 kunnilta siirtyneiden kustannusten osalta on huomioitava, että kaikilta osin tiedot eivät kuvaa täysimääräisesti todellista tasoa. Hyvinvointialueudistuksen myötä alueen pelastustoimen toiminta päättyi ja sen seurauksena vuoden 2022 nettokustannuksissa voi olla poikkeuksellisia, eriä mukana. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan pelastustoimeen on kirjattu tulona vajaa 10 miljoonaa kiinteistöjen myyntivoittoa, joten se on pienentänyt vuoden 2022 nettokustannustasoa.

Tämän selvityksen taloutta koskevassa luvussa 3.1. tuli esille, että hyvinvointialueen pelastustoimen keskimääräiset asukaskohtaiset kustannukset olivat 97 euroa vuonna 2022. Asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat kuitenkin huomattavasti, sillä vaihtelua esiintyi Vantaa-Keravan (sis. Keski-Uusimaa) 61 eurosta Kainuun 142 euroon. Asukaskohtainen vaihteluväli on suuri, ollen kaikkiaan 81 euroa. Prosentuaalisesti tarkasteltuna hyvinvointialueiden käynnistymisvuoden 2023 laskennallinen rahoitus on kunnilta vuoden 2022 siirtyneitä kustannuksia alhaisempaa suhteellisesti mitattuna eniten Itä-Uudenmaan pelastustoimessa (-25,1 %), Kainuun pelastustoimessa (-13,9 %), Kymenlaakson pelastustoimessa (-13,6 %), Päijät-Hämeen pelastustoimessa (-11,0 %), Keski-Suomen pelastustoimessa (-8,4 %) ja Etelä-Karjalan pelastustoimessa (-7,2 %). Lisäksi viiden prosentin tasolla liikutaan Pohjois-Savon pelastustoimessa (-5,4 %), Keski-Pohjanmaan pelastustoimessa (-5,4 %), Etelä-Savon (-5,2 %) ja Etelä-Pohjanmaan pelastustoimessa (-5,0 %).

Alueista, joilla taulukon 11 mukaan pelastustoimen laskennallinen rahoitus vuonna 2023 on suhteellisesti eniten alhaisempaa siirtyneisiin kustannuksiin nähden, oli myös vuoden 2022 asukaskohtainen kustannustaso valtakunnallista keskiarvoa korkeampaa Kainuun (+45 €), Kymenlaakson (+20 €), Itä-Uudenmaan (+6 €), Päijät-Hämeen (+5 €) ja Etelä-Karjalan (+4 €) pelastustoimissa. Sitä, mistä pelastustoimen kulurakenne kullakin hyvinvointialueella muodostuu, tulee jatkossa analysoida tarkemmin.

Taulukossa 11 kuvattu hyvinvointialueiden pelastustoimen vuoden 2023 laskennallinen rahoitus ei kuitenkaan vastaa vuonna 2023 toteutuvaa nettokustannustasoa. Hyvinvointialueilla on vuoden 2023 talousarviot laadittu syksyllä 2022 julkaistujen hyvinvointialueiden rahoituslaskelmien perusteella. Pelastustoimen laskennallisen rahoituksen taso oli 19.9.2022 ja 17.11.2022 julkaistujen rahoituslaskelmien mukaan 502 358 750 euroa eli 3,8 miljoonaa euroa taulukon 11 mukaista kokonaisrahoitusta enemmän.

Hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden talousarviot 2023 laadittiin jo lähtökohdiltaan yhtä poikkeusta lukuunottamatta alijäämäisiksi. Valtiokonttorille 15.8.2023 mennessä raportoitujen tilinpäätösennusteiden mukaan hyvinvointialueiden alijäämä nousee yli miljardiin euroon vuoden 2023 osalta. Ennusteiden mukaan kaikkien hyvinvointialueiden tulos jää alijäämäiseksi. Alijäämien syyt hyvinvointialueilla ovat melko yhteneviä: palkkaharmonisaatio, palkkaratkaisu, korkea inflaatio ja merkittävät hinnankorotukset ostopalveluissa. Vaikka rahoituksen tasoa on korotettu suhteessa aiempaan, ei nämä toimenpiteet riitä kattamaan hyvinvointialueiden nousutta kulurakennetta täysimääräisesti. Vastaavat tekijät nousivat esille myös hyvinvointialueiden pelastustoimen vuotta 2022 koskevan tietopyynnön vastauksissa haastamalla osin myös pelastustoimen kulurakennetta vuonna 2023. Se, millaiseksi pelastustoimen laskennallisen rahoituksen ja toteutuneiden kustannusten välinen erotus muodostuu, nähdään vuoden 2023 tilinpäätösraportoinnin myötä syksyllä 2024.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus korjataan vastaamaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietoja hyvinvointialuekohtaisella kertakorvauksella tammikuussa 2024. Hallitus muutti lakia niin, että kertakorvauksesta maksettiin etukäteen 150 miljoonaa euroa jo keväällä 2023. Koska kertakorvaus on myös valtion yleiskatteista rahoitusta alueille, on kertakorvauksesta laskettu toimialakohtaiset osuudet pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Alueet saavat kuitenkin itsehallintonsa puitteissa päättää miten valtion rahoitus käytetään järjestämistä varten kuuluvien lakisääteisten tehtävien järjestämiseen vuoden 2023 alijäämäisen talouden vallitessa.

Hyvinvointialueudistukseen kuuluva siirtymäkausi on voimassa vuosien 2023 ja 2029 välisen ajan. Hyvinvointialuekohtaisella siirtymätasauksella tasataan laskennallisesta rahoitusmallista aiheutuvaa muutosta suhteessa kuntien toteutuneisiin kustannuksiin. Valtiovarainministeriön siirtymäkaudelle 2023–2029 lokakuussa 2023 laatiman laskelman mukaan hyvinvointialueista Helsinki, Keski-Uusimaa, Satakunta, Kymenlaakso, Etelä-Savo, Keski-Suomi ja Pohjanmaa eivät tule saavuttamaan laskennallisen rahoituksen tasoa vuoteen 2029 mennessä ja rahoitukseen jää toistaiseksi pysyvä siirtymätasauslisä.

Hyvinvointialueista Etelä-Savon, Kymenlaakson, Satakunnan, Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Helsingin kaupungin pelastustoimella vuoden 2023 laskennallinen rahoitus on alhaisempaa vuoden 2022 kunnilta siirtyneisiin kustannuksiin verrattuna, ja sen lisäksi myös koko hyvinvointialueen rahoitus on vähenevä siirtymäkauden aikana ja rahoitukseen jää toistaiseksi pysyvä siirtymätasauslisä. Tarvittavat kustannussäästöt edellyttävät alueilta rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia.

Pelastustoimi on talouden näkökulmasta pieni toimiala hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueiden pelastustoimen laskennallinen rahoitus vuodelle 2024 on valtiovarainministeriön viimeisimmän laskelman (10.10.2023) mukaan 511 158 996 euroa. Se on 2,1 prosenttia koko hyvinvointialueen yleiskatteisesta valtionrahoituksesta, joka on kaikkiaan 24,4 miljardia euroa. Kuluvan vuoden 2023 vastaava osuus on 2,15 prosenttia koko hyvinvointialueen yleiskatteisesta valtionrahoituksesta, joka on kaikkiaan 23,2 miljardia euroa (VM:n laskelma 10.10.2023). Pelastustoimen suhteellinen osuus on pienentynyt sosiaali- ja terveydenhuollon uusien ja/tai laajenevien tehtävien sekä yliopistosairaalisien myötä, jotka kasvattavat sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituskokonaisuutta.

Pelastustoimen osalta on tunnistettu merkittäviä kustannuspaineita, jotka kohdistuvat lähivuosien talouteen. Pelastajapula on jo nyt akuutti haaste ja suurin tarve painottuu sisäministeriön toteuttaman selvityksen (2022) perusteella vuosien 2022–2026 väliselle ajalle. Koska tarvetta ei ole vielä päästy kattamaan tarvittavien uusien pelastajien määrällä vuosien 2022 ja 2023 aikana, tulee suurin tarve siirtymään eteenpäin muutamalla vuodella. Pelastajatarve perustuu toimintavalmiuden saattamiseen lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaaviin ratkaisuihin, mitkä edellyttävät tämän hetken tiedon mukaan kaikkiaan 1 122 pelastajaa lisää hyvinvointialueiden pelastustoimiin vuoteen 2030 mennessä.

Toimintavalmiusaikojen toteutumiselle toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa (Sisäministeriö 2012) asetetut vähimmäistavoitteet toteutuvat valtaosassa riskiruuduista. Lähes kaikilla pelastustoimen alueilla on kuitenkin vähimmäistavoitteen saavuttamiseen liittyviä puutteita joissain riskiruuduissa. Toimintavalmiusaikojen puutteet korostuvat valtakunnallisesti ja valtaosalla pelastustoimen alueista riskiluokkien I ja II riskiruuduissa. Neljällä viidestä pelastustoimen alueesta on riskiruutuja, joissa toimintavalmiusajalle asetettu vähimmäistavoite ei ole toteutunut pelastuslain edellyttämällä tasolla. Yhdyskuntarakenteen muutokset ja paloasemien huono sijoittuminen nykyisiin riskeihin nähden aiheuttavat pelastuslaitoksille tarpeita toiminnan kehittämiseen.

Pelastuslaitosten varallaoloa koskevista kiistoista saatiin ensimmäinen korkeimman oikeuden päätös vuonna 2015. Korkein oikeus katsoi, että kyseisessä tapauksessa työntekijän varallaolo oli työaika. Tämän tapauksen ja käsittelyn jälkeen vastaavia vaatimuksia alkoi käynnistyä ympäri Suomen. Eri oikeusasteiden päätöksissä asiaan ovat vaikuttaneet EU:n työaikadirektiivi ja oikeudelliset ratkaisut muissa EU-maissa. Työtuomioistuimen ja muissa oikeusasteissa tehtyjen tulkintojen mukaisesti pelastustoimen varallaolo on luettu työajaksi. Työtuomioistuimen ja muiden oikeusasteiden ratkaisut tarkoittavat käytännössä sitä, että pelastuslaitokset luopuvat varallaolosta nopeaan tahtiin. Pelastuslaitokset ovat tehneet omat "exit-suunnitelmansa" siitä, kuinka varallaolosta luovutaan vaiheittain. Tämä edellyttää korvaavia toimintavalmiusjärjestelyjä, jotta palvelutuotanto voidaan turvata lain edellyttämällä tasolla.

Pelastajien työllisyystilanne on hyvä, joten työttömänä olevia pelastajia ei ole tarjolla hyvinvointialueiden akuutteihin tarpeisiin. Pelastusopiston koulutuksen opiskelijamäärää ollaan nostamassa vuonna 2024. Uusien, yli sisäisen poistuman (eläköityminen) ylittävän, pelastajien valmistumismäärä alkaisi realisoitumaan vuoden 2026 syksystä alkaen, jolloin hyvinvointialueilla olisi mahdollista rekrytoida noin 100 pelastajaa lisää vuonna 2026 ja noin 150 pelastajaa lisää vuonna 2027. Tarkempi hyvinvointialuekohtainen pelastajatarve määräytyy meneillään olevien uudistusohjelmien, palveluverkkoselvitysten ja pelastustoimen palvelutasopäätösten myötä. Sisäministeriö tulee tarkentamaan pelastajatarpeen määrää ja taloudellisia vaikutuksia seuraavan kerran vuonna 2024.

Pelastajatarpeen lisäksi useampi pelastustoimen kansallinen tietojärjestelmä vaikuttaa hyvinvointialueiden pelastustoimen ylläpitokustannuksiin merkittävästi lähivuosina. Keskiöön nousee erityisesti kaksi merkittävintä kokonaisuutta. Suurin kustannusten aiheuttaja on Virve, joka on turvallisuusviranomaisten keskeisin viestiväline pelastustoimen, poliisin, Häätäkeskuslaitoksen ja rajavartiolaitoksen viranomaisten toiminnassa. Virven toimivuus ja toimintavarmuus on viranomaisten operatiivisen toiminnan ja sen kautta koko Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta hyvin merkittävä. Tavoitteena on korvata nykyinen Virve -palvelu viranomaiskäytössä kokonaisuudessaan vuoteen 2030 mennessä. Tämä muutostyö aiheuttaa kustannuksia hyvinvointialueiden pelastustoimille. Sisäministeriön kustannusarvio Virve 2:n käyttöönotto- ja operointivaiheille vuosina 2024–2030 hyvinvointialueille on yhteensä 47 miljoonaa euroa.

Toisena hyvinvointialueiden pelastustoimen ICT-kustannuksiin vaikuttaa merkittävästi julkisen hallinnon turvallisuusverkon lain (10/2015) mukaisten käyttövelvoitettujen palveluiden käyttöönoton jatkuminen pelastustoimessa. Lain 28 §:n mukaan käyttövelvoite tulee voimaan, kun vanhojen palveluiden käyttö tai sopimus loppuu ja on tarve ottaa uudet palvelut käyttöön ja palvelut ovat saatavilla. Hyvinvointialuelainsäädännön nojalla perustettiin ja siirrettiin pelastustoimen järjestämisvastuu hyvinvointialueille, joilla on ollut velvoite tehdä uudet sopimukset ICT-palveluiden hankinnasta, ja huomioida TUVE-palveluiden käyttövelvoite ICT-palveluiden toteutuksessa. Pelastustoimen uusien kansallisten tietojärjestelmien käyttäminen edellyttää TUVE-palveluiden käyttöä. Turvallisuusverkon aiheuttamista kustannuksista ei ole vielä tarkkoja laskelmia.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen kulurakenteita haastaa monet tekijät parhailaan ja myös tulevana vuosina, aina pitkälle 2030-luvulle saakka. Hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä uuden toiminnan vakiintuminen hidastaa varsinaista toiminnan uudistamista. Lähes kaikilla hyvinvointialueilla on päätettynä tai valmistelussa toiminnan uudistamiseen liittyvä muutosohjelma. Ohjelmilla tavoitellaan yleisesti noin 2–10 prosentin kustannussäästöjä alueen kokonaismenoista. Keskiöön nousee ohjelmien toimeenpano ja vaikutusten aikaansaaminen. Hyvinvointialueiden kustannusten nousun hillitseminen tulee viemään useamman vuoden.

Hyvinvointialueiden saama valtionrahoitus on yleiskatteista rahoitusta. Hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen riittävyttä tai riittämättömyyttä tulee siten tarkastella alueilla yksittäisiä toimialoja (sosiaalitoimi, terveydenhuolto tai pelastustoimi) laajemmin. Hyvinvointialueiden valtuustot päättävät yleiskatteisen rahoituksen kohdentamisesta eri toimialoihin. Rahoitusta kohdentaessa eri toimialoihin tulee sovittaa yhteen myös pelastustoimen kustannusten nousupaineet ja lakisääteisen palvelutason edellyttämät resurssit.

Valtioneuvostotason ohjauksen myötä vastuuministeriöt (VM, STM, SM) luovat yhteisiä tunnuslukuja ja kriteereitä rahoituksen riittävyyden arviointiin. Tällä hetkellä johtopäätösten tekeminen rahoituksen riittävyydestä tai riittämättömyydestä on ennenäikaista. Rahoituksen riittävyyden varmistamiseen on hyvinvointialuelainsäädännön mukaiset prosessit, kuten yksittäisen alueen lisärahoitus ja alueiden kokonaisrahoitukseen liittyvä jälkikäteistarkistus.

Hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) 10 §:n mukaisesti alueiden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus huomioidaan vuosittain alueiden rahoituksen tasoa määritettäessä jälkikäteisen siten, että erotus lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta. Täsmällinen taloudellinen vaikutus yksittäisen hyvinvointialueen rahoitukseen riippuu

rahoitusta alueelle kohdentavista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tarvetekijöistä ja määräytymistekijöistä. Vuotta 2023 koskeva jälkikäteistarkistus tulee vaikuttamaan vuoden 2025 rahoitukseen.

Kahdessa seuraavassa luvussa tarkastellaan hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitusta kahden keskeisimmän palvelutarvetta kuvaavan tekijän näkökulmasta.

4.3 Pelastustoimen palvelutarpeen kasvu – asukasmäärä

Koska pelastustoimen valtionrahoitus perustuu merkittävältä osin asukasmäärään, tulee rahoituksen laskennallinen osuus kasvamaan muuttovaltaisilla hyvinvointialueilla pidemmällä aikavälillä. Vastaavasti pelastustoimen laskennallinen rahoitus tulee vähenemään aluilla, joilla asukasmäärä vähenee.

Tilastokeskuksen väestöennusteiden (2022) mukaan syntyvyys tulee seuraavien vuosikymmenten aikana olemaan kuolleisuutta alemmalla tasolla lähes kaikilla alueilla, jolloin negatiivista luonnollista väestönlisäystä paikkaa osittain muuttoliike. Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoituksen kasvua tarkastellen asukasmäärän kasvuennuste on positiivinen Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla eli verrokkiryhmissä 1 ja 2 sekä lisäksi kolmanteen verrokkiryhmään luokitellulla Itäisellä Uudellamaalla. Asukasmäärän kasvuennuste on negatiivinen verrokkiryhmien 3, 4 ja 5 osalta. Lyhyellä aikavälillä (vuoteen 2027 mennessä) asukasmäärän kasvuennuste vaihtelee Vantaa-Keravan 7,1 prosentista Etelä-Savon -6,4 prosenttiin. Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) mukaan pidemmällä aikavälillä (vuoteen 2040 mennessä) kasvuennusteet vaihtelevat Vantaa-Keravan 20 prosentista Etelä-Savon ja Kainuun -19 prosenttiin.

Verrokkiryhmän 1 keskimääräinen kasvuennuste on 4,2 prosenttia ja verrokkiryhmän 2 alle yhden prosentin (0,8 %) vuoteen 2027 mennessä. Pidemmällä aikavälillä, vuoteen 2040 mennessä, suurinta kasvuennustetta nähdään Vantaa-Keravan (20 %), Helsingin (17 %), Länsi-Uudenmaan (11 %) ja Pirkanmaan (4 %) alueille. Pidemmällä aikavälillä Itä-Uudenmaan kasvuennuste on kahden prosentin tasolla ja Varsinais-Suomen kasvuennuste yhden prosentin tasolla. Itä-Uudenmaan ennusteissa lyhyen aikavälin kasvu on 1,8 prosenttia. Varsinais-Suomen lyhyen aikavälin kasvuennuste on hieman alhaisempaa, ollen 0,5 prosenttia. Lyhyen aikavälin ennusteen mukaan asukasmäärä kasvaa Helsingissä (4,1 %), Länsi-Uudellamaalla (3,3 %), Keski-Uudellamaalla (2,3 %) ja Pirkanmaalla (1,6 %). Verrokkiryhmään 2 luokitellun Pohjois-Pohjanmaan lyhyen aikavälin kasvuennuste on lievästi positiivinen (0,3 %) ja pitkän aikavälin puolestaan negatiivinen (-3 %).

Verrokkiryhmän 3 asukasmäärän keskimääräinen kasvuennuste on 1,9 prosenttia negatiivinen vuoteen 2027 mennessä. Tässä ryhmässä lyhyen aikavälin kasvuennuste on vaihtelevaa, vaihteluväli on Kymenlaakson -4,6 prosentista Itä-Uudenmaan 1,8 prosenttiin. Lyhyellä aikavälillä asukasmäärän ennustetaan vähenevän Satakunnassa (-3,3 %), Etelä-Karjalassa (-3,0 %), Kanta-Hämeessä (-2,0 %), Päijät-Hämeessä (-1,3 %) ja Pohjanmaalla (-1,0 %). Pidemmällä aikavälillä kasvuennusteen vaihtelu on tässä ryhmässä suurta, ollen Itä-Uudenmaan kahden prosentin positiivisesta kasvusta Kymenlaakson -14 prosenttiin. Vuoteen 2040 tarkasteltuna Pohjanmaan asukasmäärän ennustetaan vähenevän yhden prosentin, Päijät-Hämeessä 11 prosenttia, Kanta-Hämeessä 10 prosenttia sekä Satakunnassa 12 ja Etelä-Karjalassa 13 prosenttia.

Verrokkiryhmän 4 asukasmäärän keskimääräinen kasvuennuste on 1,95 prosenttia negatiivinen vuoteen 2027 mennessä. Tässä ryhmässä lyhyen aikavälien kasvuennuste on tasaisempaa, vaihteluväli on Etelä-Pohjanmaa -2,7 prosentista Keski-Suomen -0,7 prosenttiin. Lyhyellä aikavälillä asukasmäärän ennustetaan vähenevän Keski-Pohjanmaalla 2,3 prosenttia ja Pohjois-Savossa 2,2 prosenttia. Pidemmällä aikavälillä asukasmäärän ennustetaan vähenevän tässä ryhmässä Keski-Suomen 4 prosentista Etelä-Pohjanmaan 13 prosenttiin. Keski-Pohjanmaan asukasmäärän ennustetaan vähenevän 8 prosenttia ja Pohjois-Savon 11 prosenttia vuoteen 2040 mennessä.

Verrokkiryhmän 5 asukasmäärän keskimääräinen kasvuennuste on 4,2 prosenttia negatiivinen vuoteen 2027 mennessä. Tässä ryhmässä lyhyen aikavälin kasvuennuste vaihtelee, vaihteluväli on Etelä-Savon -6,4 prosentista Lapin -2,5 prosenttiin. Asukasmäärän ennustetaan vähenevän Kainuussa 4,7 prosenttia ja Pohjois-Karjalassa 3 prosenttia. Pidemmällä aikavälillä asukasmäärän ennustetaan vähenevän tässä ryhmässä Lapin 9 prosentista Kainuun 19 prosenttiin. Pohjois-Karjalan asukasmäärän ennustetaan vähenevän 12 prosenttia ja Etelä-Savon asukasmäärän 15 prosenttia vuoteen 2040 mennessä.

Seuraava taulukko 12 havainnollistaa vielä edelliseen taulukkoon 11 yhdistetyn asukasmäärän lyhyen aikavälin kasvuennusteen.

Taulukko 12. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus, siirtyneet kustannukset ja asukasmäärän kasvuennusteet.

Hyvinvointialue	Rahoitus, vuosi 2023 (*)	Siirtyvät kustannukset 2022 (**)	Muutos, €	Muutos, %-osuus	Asukasmäärän kasvuennuste vuoteen 2027 mennessä, %
Helsinki	45 868 003	47 308 693	-1 4406 90	-3,0 %	4,12
Vantaa+Kerava	22 514 659	13 798 969	8 715 690	63,2 %	5,07
Länsi-Uusimaa	39 391 282	30 346 961	9 044 321	29,8 %	3,28
Itä-Uusimaa	8 565 073	11 439 095	-2 874022	-25,1 %	1,76
Keski-Uusimaa	17 421 840	14 053 873	3 367 967	24,0 %	5,07
Varsinais-Suomi	42 596 920	38 560 764	4 036 156	10,5 %	0,52
Satakunta	21 625 199	22 168 333	-543 133	-2,5 %	-3,29
Kanta-Häme	15 988 779	13 610 596	2 378 183	17,5 %	-1,99
Pirkanmaa	46 386 940	42 069 719	4 317 221	10,3 %	1,55
Päijät-Häme	19 009 320	21 348 296	-2 338 976	-11,0 %	-1,34
Kymenlaakso	16 308 334	18 865 008	-2 556 674	-13,6 %	-4,62
Etelä-Karjala	12 788 589	13 786 773	-998 184	-7,2 %	-2,96
Etelä-Savo	13 387 505	14 117 325	-729 820	-5,2 %	-6,44
Pohjois-Savo	23 411 128	24 751 004	-1 339 876	-5,4 %	-2,16
Pohjois-Karjala	16 312 894	16 566 426	-253 531	-1,5 %	-2,99
Keski-Suomi	24 460 595	26 689 163	-2 228 568	-8,4 %	-0,66
Etelä-Pohjanmaa	18 835 255	19 833 312	-998 057	-5,0 %	-2,66
Pohjanmaa	16 202 390	16 552 513	-350 124	-2,1 %	-1,0
Keski-Pohjanmaa	6 516 022	6 886 130	-370 108	-5,4 %	-2,31
Pohjois-Pohjanmaa	38 868 010	39 563 767	-695 756	-1,8 %	0,32
Kainuu	8 712 536	10 123 351	-1 410 815	-13,9 %	-4,68
Lappi	23 374 516	19 153 619	4 220 897	22,0 %	-2,48
Yhteensä	498 545 787	481 593 689	16 952 098	3,5 %	-

Taulukosta 12 ilmenee 12 hyvinvointialueiden pelastustoimea, joissa sekä laskennallinen pelastustoimen rahoitus vuodelle 2023 on kunnilta siirtyneitä pelastustoimen vuoden 2022 kustannuksia alhaisempaa, että asukasmäärän kasvuennuste vuoteen 2027 mennessä on negatiivinen.

Hyvinvointialueista, joilla taulukon 12 mukaan pelastustoimen vuoden 2023 laskennallinen rahoitus oli suhteellisesti eniten alhainen (yli -5 %) kunnilta vuoden 2022 siirtyneisiin kustannuksiin nähden, on myös asukasmäärän kasvuennuste seuraavan 5 vuoden sisällä negatiivinen Etelä-Savon (-6,44 %), Kainuun (-4,68 %), Kymenlaakson (-4,62 %), Etelä-Karjalan (-2,96 %), Etelä-Pohjanmaan (-2,66 %), Keski-Pohjanmaan (-2,31 %), Pohjois-Savon (-2,16 %), Päijät-Hämeen (-1,34 %) ja Keski-Suomen (-0,66 %) pelastustoimen osalta. Näiden lisäksi Satakunnan pelastustoimen, Pohjois-Karjalan pelastustoimen ja Pohjanmaan pelastustoimen laskennallinen rahoitus vuonna 2023 on alhaisempi suhteessa kunnilta siirtyneisiin vuoden 2022 kustannuksiin sekä lisäksi asukasmäärän kasvuennuste on negatiivinen.

Hyvinvointialueet, joilla kokonaisuutena rahoitus tulee valtiovarainministeriön viimeisimmän rahoituslaskelman mukaan vähenemään siirtymäkaudella ja joilla rahoitukseen jää toistaiseksi pysyvä siirtymätasauslisä, ovat Keski-Uusimaa, Satakunta, Kymenlaakso, Etelä-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa ja Helsinki. Näistä alueista erityisesti Satakunnan, Kymenlaakson, Etelä-Savon, Keski-Suomen, ja Pohjanmaan pelastustoimen tilanne näyttää huolestuttavimmalta, koska niillä on vuodelta 2022 siirtyneitä kustannuksia alhaisemman vuoden 2023 pelastustoimen rahoituksen lisäksi myös koko hyvinvointialueen rahoitus vähenevä siirtymäkauden aikana sekä asukasmäärän kasvuennuste negatiivinen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Erityisesti näiden hyvinvointialueiden pelastustoimen tilannetta tulee seurata aktiivisesti tulevana vuosina.

4.4 Pelastustoimen palvelutarpeen kasvu – riskitekijät

Hyvinvointialueille kohdennetaan pelastustoimen laskennallista valtionrahoitusta riskitekijöihin perustuen 30 prosentin osuudella. Hyvinvointialueen pelastustoimen riskikerroin perustuu pelastustoimen palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkiin. Pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialue jaetaan yhden neliökilometrin suuruiseksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee riskitason. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluvu, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaa I, II, III ja IV.

Riskiluokkaan I ja II kuuluvan riskiruudun painokerroin on 1. Riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin on 0. Riskikertoimen laskennassa otetaan huomioon ne riskiruudut, joiden Tilastokeskuksen laskema tai joilla tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella määräytyvä riskiluokka on I ja II tai joiden painokerroin ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan perusteella on 1. Sellaisen riskiluokkaan III tai IV kuuluvan riskiruudun painokerroin, jolla sijaitsevalle kohteelle on tehtävä pelastuslain 48 §:n nojalla laadittava erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma tai jolla sijaitsee pysyvässä käytössä oleva alue taikka jolla sijaitsee lentoasema, jolle on reitti- tai tilausliikennettä, on kuitenkin 1.

Pelastustoimen laskennallisessa rahoituksessa huomioitavien riskiluokan I, II, III ja IV riskiruutujen on arvioitu aiheuttavan muita riskiluokan III ja IV riskiruutuja enemmän tarvetta pelastustoimen palveluille. Riskiruutujen määrä kullakin hyvinvointialueella on suhteellisen stabiili ja niiden määrän lisääntyminen tai vähentyminen edellyttää pääosin uutta rakentamista tai rakennusten purkamista. Pelastustoimen rahoitusmallin kehittämiseksi tarvitaan jatkossa tutkittua tietoa muun muassa riskiruutujen, riskikohteiden ja pelastuspalveluiden tarpeen välisistä yhteyksistä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä osatekijöistä ja niiden painokertoimista. Riskikertoimen osatekijöiden painokertoimista säädetään vähintään neljän vuoden välein. Sisäministeriö seuraa pelastustoimen rahoitusmallin toimivuutta hyvinvointialueuudistuksen siirtymäkauden aikana (vuosina 2023–2029) sekä jatkokehittää mallia tarpeen mukaan tutkittuun tietoon perustuen.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman (2023) mukaisesti rahoitusmallin kannustavuuteen ja ohjauvuuteen tähtäävät rakenteelliset muutokset tehdään hallitusti ja ennakoitavasti. Tämän takia hyvinvointialueiden rahoitusmalli säilytetään ennallaan vuosina 2023–2025 ja rahoitusmalliin liittyvät päätökset tehdään vuonna 2025.

4.5 Tuottavuus

Hyvinvointialueen palvelut on suunniteltava ja toteutettava taloudellisesti ja vaikuttavasti. Julkisesti rahoitettuna toimintana myös pelastustoimen kustannusvaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta on tarpeen tarkastella hyvinvointialueilla. Tällä edistetään alueiden samansuuntaista kehittymistä, kavennetaan alueiden välisiä eroja ja saadaan hyvät käytänteet laajempaan käyttöön. Tarkastelua on tarpeen tehdä niin hyvinvointialueiden pelastustoimen välisenä vertailuna, mutta myös kunkin hyvinvointialueen pelastustoimen pidemmän aikajänteen muutoskehityksen vertailuna.

Taloudellisuudella tarkoitetaan palvelujen tuottamista matalin kustannuksin. Kustannustehokkuutta pidetään usein taloudellisuuden tai taloudellisen tehokkuuden synonyyminä ja sillä tarkoitetaan myös palvelujen tuottamista matalin kustannuksin, mutta erona siinä on kustannusten vertaaminen samalla suhteessa johonkin toiseen yksikköön. Kustannustehokkuuden vertailua on tarpeen tehdä sekä hyvinvointialueiden pelastustoimen välillä, että kunkin hyvinvointialueen pelastustoimen aikaisempien vuosien kulurakenteiden kehityksen välillä.

Tuottavuudella voidaan tarkoittaa sekä tietyllä panostuksella aikaansaattujen palvelusuoritteiden määrää, että palveluilla aikaansaatuja vaikutuksia. Tuottavuutta voidaan tarkastella tasoeroina eri yksiköiden välillä tai muutoksena ajan kuluessa. Kun kaikkia tuotoksia (suorite tai vaikutus) verrataan kaikkiin panoksiin, on kyseessä kokonaistuottavuus. Kun kaikkia tuotoksia verrataan vain osaan panoksista, on kyseessä osittaistuottavuus. Osittaistuottavuutena voidaan mitata esimerkiksi työn tuottavuutta, jolloin tarkasteltaisiin suoritteiden tai vaikutusten suhdetta käytettäviin henkilöstöresursseihin.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa (2023) todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö sekä muut viranomaiset seuraavat ja arvioivat hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta valtiovarainministeriön johdolla. Osana valtioneuvostotasosta ohjausta kehitetään hyvinvointialueiden vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden mittareita, mikä auttaa tunnistamaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluketjujen välisen synergiaedun.

Yhteenvetoa

Hyvinvointialueiden pelastustoimen laskennallinen rahoitus huomioi edellisen vuoden toteutuneen nettokustannustason lisäksi seuraavan vuoden ennusteen mukaisen hyvinvointialueindeksin sekä valtion talousarvion mukaisten uusien ja laajenevien tehtävien rahoituksen.

Pelastustoimi on talouden näkökulmasta pieni toimiala hyvinvointialueilla. Sen osuus on vuoden 2023 yleiskatteisesta rahoituksesta 2,2 prosenttia ja vuoden 2024 yleiskatteisesta rahoituksesta 2,1 prosenttia.

Vuoden 2023 pelastustoimen laskennallinen rahoitus on kunnilta vuoden 2022 siirtyneitä pelastustoimen kustannuksia alhaisempaa 15 hyvinvointialueella. Hyvinvointialueilla tarvittavat kustannussäästöt edellyttävät rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen kulurakenteita haastaa monet tekijät parhaillaan ja myös tulevina vuosina, aina pitkälle 2030-luvulle saakka.

Tässä vuotta 2022 koskevassa selvityksessä tiedot perustuvat vielä kuntajärjestelmän mukaiseen alueen pelastustoimen kustannus- ja palvelutasoon, joiden perusteella ei voida arvioida yksittäisen hyvinvointialueen pelastustoimen rahoituksen riittävyttä tai riittämättömyyttä pelastustoimen palvelutasoon.

Sisäministeriö seuraa pelastustoimen rahoitusmallin toimivuutta hyvinvointialueuudistuksen siirtymäkauden aikana (vuosina 2023–2029) sekä jatkokehittää mallia tarpeen mukaan tutkittuun tietoon perustuen. Hyvinvointialueiden rahoitusmalliin liittyvät päätökset tehdään vuonna 2025.

Toimenpide-ehdotuksia

Pelastustoimen rahoituksen riittävyttä lakisääteisten palveluiden tuottamiseen seurataan vuosittain. Hyvinvointialueuudistuksen tavoitteen, kustannusten nousun hillitseminen, saavuttaminen edellyttäisi hyvinvointialueilta rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitusmallia tulisi kehittää. Hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta tulisi seurata ja arvioida. Seuranta ja arviointia varten tulisi kehittää mittareita.

5 Ehdotukset julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioon

Julkisen talouden ohjauksen keskeinen väline on julkisen talouden suunnitelma, joka perustuu valtioneuvoston asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta (Valtioneuvosto, 2014). Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on ollut vuodesta 2015 alkaen tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi, ja se tarkistetaan vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Suunnitelma sisältää myös Suomen vakausohjelman ja vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisen myötä julkisen talouden suunnitelma koostuu finanssipolitiikan linjaa sekä julkisen talouden kokonaisuutta ja sen alasektoreita (valtionalous, hyvinvointialuetalous, kuntatalous, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) koskevista päätöksistä. (Valtioneuvosto, 2014; Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 12 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp.)

Julkisen talouden suunnitelmassa tullaan arvioimaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä hyvinvointialueiden tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaatteen toteutuminen), hyvinvointialueiden tehtäviä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä sekä hyvinvointialueiden taloutta, mukaan lukien tuottavuutta ja kustannuskehitystä. Näiden kautta myös pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet tulevat kytkeytymään merkittäväällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun. Sen lisäksi, että resurssien on riitettävä lailla säädettyyn toimintaan, tulee hyvinvointialueilla julkistalouden tulojen ja menojen olla pitkällä aikavälillä tasapainossa, vaikka vuosittain voi olla vaihteluja. (Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), 8 §, säädöskohtaiset perustelut, HE241/2021 vp)

Tällä hetkellä johtopäätösten tekeminen rahoituksen riittävyydestä tai riittämättömyydestä on ennenaikaista. Rahoituksen riittävyyden varmistamiseen on hyvinvointialuelainsäädännön mukaiset prosessit, kuten yksittäisen alueen lisärahoitus ja alueiden kokonaisrahoitukseen liittyvä jälkikäteistarkistus. Jälkikäteistarkistus tulee vaikuttamaan vuoden 2025 rahoitukseen.

Julkisen talouden suunnittelussa tulisi arvioida muutos- ja uudistusohjelmien vaikutukset palvelutuotantoon ja palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen koko Suomessa, palveluiden laatuun kehittämisen varmistamiseen sekä kustannusten hillintään.

6 Selvityksen tietopohja ja laatuseloste

6.1 Selvityksen tietopohja

Sisäministeriön selvitys pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta perustuu sekä määrälliseen että laadulliseen aineistoon, joka koostuu vuotta 2022 alueen pelastustoimea koskevista kuntapohjaisista tiedoista. Selvityksen tietopohjan muodostavat hyvinvointialueiden selvitykset, aluehallintovirastojen hyvinvointialuekohtaiset asiantuntija-arviot sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston valtakunnallinen asiantuntija-arvio sekä sisäministeriön toteuttama Webropol-kysely osana vuoden 2023 tietopyyntöä. Lisäksi selvityksessä on hyödynnetty muuta aineistoa mm. Pronto-onnettomuustietokantaa sekä pelastusosaston siviilivalmiusyksikön tekemien valmiustarkastuksien aineistoja.

6.2 Tietopohjan avoimuus, saatavuus ja laatu

Hyvinvointialueiden selvitykset ja PDF-tuloste Webropol-kyselyn vastauksista tuli toimittaa ao. alueen aluehallintovirastolle ja sisäministeriölle 14.5.2023 mennessä. Aluehallintovirastojen hyvinvointialuekohtaiset ja valtakunnallinen asiantuntija-arvio julkaistaan avoimesti julkisessa tietoverkossa. Pronto-onnettomuustietokannan online-tilastot ovat julkisesti saatavilla, mutta pääsy laajaan tilastoaineistoon on rajattu. Selvityksessä hyödynnetty tilastoaineisto julkaistaan sähköisenä tilastoliitteenä.

Tietopyynnön kautta raportoidut tietosisällöt ja niitä koskeva sisällöllinen ohjeistus perustuu sisäministeriön hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta annetun asetuksen (1213/2022) 2–7 §:iin. Tiedot on pyydetty kokoamaan 31.12.2022 tilanteen mukaan, jollei muuta ole ohjeistettu. Kuntien talous- ja henkilöstötiedot pyydettiin raportoimaan vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaisesti. Taloustietojen raportointia ohjaa valtiovarainministeriön ylläpitämä AURA-käsikirja. Tulevaisuutta koskevilla kysymyksillä pyydettiin arvioimaan vuotta 2024 ja vuosia 2025–2028. Osassa hyvinvointialueiden selvityksistä todettiin, että tietoja ei ollut eriytettävissä Webropol-kyselyssä kysytyllä tarkkuustasolla, mikä vaikuttaa tietopohjan kattavuuteen.

Tilastotietoihin on tehty mahdollisuuksien mukaan laaduntarkastusta, mutta kattava tilastotietojen laaduntarkastustyö ei kuitenkaan ole ollut selvityksen puitteissa mahdollista. Tästä johtuen tiedoissa voi olla laadullisia eroja.

Taloustietojen osalta Webropol-kyselyssä ilmoitettuja tietoja on tarkasteltu sekä suhteessa Pronto-onnettomuustietokannassa ilmoitettuihin tietoihin että suhteessa kuntien Valtiokonttorille raportoimiin taloustietoihin nähden ja osin vuoden 2022 tuloslaskelmiin nähden. Laaduntarkkailussa havaittiin osin suuria eroja eri tietolähteiden välillä, mitkä johtuivat pitkälti tietojen eriyttämisen haasteista. Tarkennuksia eroihin pyrittiin selvittämään hyvinvointialueiden pelastustoimen taloudesta ja henkilöstöasioista vastaavien henkilöiden kanssa. Sähköpostitse saatuja tarkennuksia on hyödynnetty talousaineistossa.

Tietopyynnössä kulurakenteesta pyydettiin raportoimaan henkilöstökulujen, palvelujen ostojen, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden, avustusten, muiden toimintakulujen sekä poistojen osuus prosentteina kokonaiskustannuksista. Lisäksi muihin toimintakuluihin sisällytetyt vuokrat pyydettiin raportoimaan prosenttiosuuksina muista toimintakuluista. Tietojen laaduntarkkailussa havaittiin, että kokonaiskustannuksiin suhteutettujen kululajien yhteenlasketut prosenttiosuudet vastasivat sataa prosenttia vain joidenkin alueiden tiedoissa (N=6). Tietopyynnössä ilmoitettujen vuokratulujen prosenttiosuudet eivät vastanneet vuokratulujen suhdetta muihin toimintakuluihin yhdenkään alueen tiedoissa, kun tietoja verrattiin Pronto-onnettomuustietokantaan raportoituihin kulurakennetietoihin, kuntien Valtiokonttorille raportoimiin taloustietoihin sekä osittain myös alueiden tuloslaskelmiin vuodelta 2022. Tietopyynnössä yksi alue ei raportoinut ollenkaan kulurakenteeseen liittyviä tietoja.

Laaduntarkkailussa tehdyistä havainnoista johtuen kulurakenteen valtakunnallisessa tarkastelussa on hyödynnetty pääosin alueiden Pronto-onnettomuustietokantaan raportoimia kulurakennetietoja. Niiltä osin, kun tietoja ei ollut saatavilla Prontosta (N=5), kulurakennetietoja on täydennetty vuoden 2022 tuloslaskelmien tiedoilla. Koska kulurakenteen tarkastelussa käytetty aineisto ei ole sama kuin taloustietojen tarkastelussa käytetty aineisto, aineistojen yhteenlasketut kokonaiskustannukset poikkeavat toisistaan (ero 20 862 705 euroa). Aineistojen kokonaiskustannustaso vastaa kuitenkin jokseenkin aiempia tietoja taloudesta ja kulurakenteesta, joten tarkastelut antavat käsityksen pelastustoimen talouden tilasta ja kulurakenteesta.

Sekä taloustietoja että kulurakennetta koskevaan aineistoon on pyritty kokoamaan vain pelastustoimen lakisääteiset kustannukset ja normaalia toimintavuotta kuvaavat kustannukset. Vuonna 2022 osalla alueista on realisoitunut varallaoloon liittyviä takautuvia palkkakustannuksia, joiden suuruus on ollut yhteensä noin 15–20 miljoonaa euroa. Nämä kustannukset on pyritty poistamaan tarkastelun alla olevista kustannuksista, jotta kustannukset olisivat vertailukelpoisia suhteessa normaaliin toimintavuoteen. Lisäksi tarkasteluun on pyritty saamaan vain pelastustoimen lakisääteiset kustannukset, jolloin tiedoista on poistettu esimerkiksi ensivasteen ja ensihoidon kustannukset sekä väestönsuojien vuokratulot. Vielä vuoden 2022 tiedoissa joillakin alueilla ensivaste on kuitenkin mukana, mikä johtuu tietojen eriyttämisen haasteista. Tietojen eriyttämisen haasteet johtuvat esimerkiksi siirtymästä kuntien tietojärjestelmistä hyvinvointialueiden tietojärjestelmiin. Normaalia toimintavuotta kuvaavissa kustannuksissa on pyritty huomioimaan myös pelastustoimen hallintoa ja tukipalveluita koskevat kustannukset. Talous- ja kulurakennetietojen erittely helpottuu jatkossa, kun tiedot ovat saatavilla yhden hyvinvointialuekonsernin alta

Henkilöstötietojen osalta webropol-kyselyllä kerätyissä tiedoissa havaittiin epäjohdonmukaisuuksia, mistä syystä niitä ei kaikilta osin pystytty hyödyntämään. Tämän lisäksi henkilöstöä koskevia tietoja etsittiin muista lähteistä (esim. Tilastokeskus). Henkilöstön osalta esimerkiksi ikäryhmätietoja voidaan pitää suuntaa-antavina.

Aluehallintovirasto kiinnittää huomiota valtakunnallisessa asiantuntija-arviossaan myös valvontaa koskevien tietojen oikeellisuuteen. Pronto- tietokannan tiedot poikkeavat alueen omien valvontatoiminnassa käytettävien tietojärjestelmien tiedoista.

On todennäköistä, että alueiden seurannassaan käyttämät tietosisällöt eroavat eri toimintojen välillä, mistä syystä alueellisten tietojen vertailussa saattaa olla epätarkkuuksia.

7 Lähteet

Hätinen, Esko – Määttä, Jaana (2022): Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn peruta. Sisäministeriön julkaisusarja 13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-608-9>

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lain-säädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. HE 241/2020 vp.

Liite 1. Pelastustoimen palveluluokat

Pelastustoimen palveluluokat on kuvattu Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien talousraportoinnin käsikirjan (HVA-AURA) liitteessä 1 (päivitetty 23.8.2023). Palveluluokat ovat astuneet voimaan hyvinvointialueilla 1.1.2023 alkaen.

4802 Onnettomuuksien ehkäisy

Palvelukuvaus: Alueen riskienarviointiin perustuvat valvontasuunnitelman mukaiset pelastustoimen valvontatehtävät, onnettomuuskehityksen seuranta, turvallisuusviestintä ja onnettomuuksien ehkäisemisen asiantuntijapalvelut.

Huomautus:

Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien palveluiden tavoitteena on pienentää onnettomuuden todennäköisyyttä ja ohjata onnettomuksiin varautumisella onnettomuudesta aiheutuvien vahinkojen pienentämiseen. Palveluissa huomioidaan mm. toiminnanharjoittajan velvollisuudet omatoimisen varautumisen osalta. Palveluvalikoimassa on myös valvontaa, turvallisuusviestintää ja asiantuntijapalveluita mm. maankäytön suunnitteluun ja toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden asumis- ja hoitoratkaisuihin.

Sisältää viranomaisvalvontaan liittyviä maksullisia tehtäviä.

4803 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta

Palvelukuvaus: Pelastuslaitoksen suorittamat vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät.

Huomautus:

Tehtävät ovat maksullisia viranomaisvalvontatehtäviä. Pelastusviranomaisten kemikaalivalvonta kohdistuu mm. vaarallisten kemikaalien vähäiseen varastointiin tai käsittelyyn, nestekaasun tilapäiseen käyttöön rakennustyömaalla, pyroteknisten välineiden varastointiin kaupan yhteydessä, räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käyttöön erikoistehosteena ja iletulitteiden käyttöön.

Lisäksi pelastusviranomaiset mm. suorittavat katsastuksia tai tarkastuksia neste- kaasun käyttölaitoksiin tai varastoihin, nestekaasun käyttölaitoksiin tai varastoihin, räjähdetarvikekauppaa harjoittaviin yrityksiin, räjähteiden tilapäiseen varastointiin sekä öljylämmityslaitteistojen käyttöönottoon.

4804 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta

Palvelukuvaus: Sellaiset öljy-, aluskemikaali- ja muut pelastuslaissa säädetyksi pelastustoimen viranomaisten vastuulle kuuluvat pelastustoiminnaksi katsottavat ympäristövahingon tai niiden uhkan vaatimat kiireelliset toimenpiteet sekä niihin varautuminen ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi, joista aiheutuvat kustannukset tai vahingot eivät ole ilmeisessä epäsuhteessa uhattuina oleviin taloudellisiin ja muihin arvoihin eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi.

4805 Pelastustoiminta

Palvelukuvaus: Pelastustoiminnan kiireelliset toimenpiteet tulipalon tai muun onnettomuuden uhatessa, palontutkinta sekä tilanteet, joissa toimenpiteet eivät ole muutoin tai muun viranomaisen tai organisaation hoidettavissa.

Huomautus:

Pelastustoimintapalveluihin kuuluvat hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittamisen tehtävät, sekä näihin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat.

Pelastustoiminnan palveluissa voidaan käyttää apuna sopimuspalokuntia (vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan, kun niiden kanssa tästä sovitaan.

Sisältää erheellisten paloilmoitinlaitehälytysten maksutuotot.

4808 Varautuminen ja väestönsuojelu

Palvelukuvaus: Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Väestönsuojelulla tarkoitetaan väestönsuojeluun varautumisesta aiheutuvia erityisiä kustannuksia sekä väestönsuojelutilanteen aikaisia kuluja niiltä osin, kuin ne poikkeavat tavanomaisesta pelastustoiminnasta.

Huomautus:

Palveluluokkaan kuuluvat hyvinvointialueen pelastustoimen jatkuvuuden turvaamiseksi tehtävät toimenpiteet ja ennakkovalmistelut, muut kuin päivittäiseen- ja suuronnettomuusvalmiuteen liittyvät pelastustoiminnan kustannukset, valmiussuunnittelusta aiheutuvat kustannukset sekä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 ja 2 -kohdissa tarkoitettujen poikkeusolojen aiheuttamat toiminnan kustannukset.

Palveluluokka sisältää pelastuslain 10 luvussa säädetyistä väestönsuojeluun varautumista ja väestönsuojelukoulutusta koskevista tehtävistä huolehtimista sekä varautumista valmiuslain (1552/2011) 116-121 §:ien mukaisten toimivaltuuksien edellyttämiin toiminnallisiin muutoksiin.

Palveluluokka sisältää pelastuslain 27 §:ssä säädettyjä väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä huolehtimista niiltä osin, kun puhutaan varajärjestelmistä tai normaaliolojen varoitamistoimista poikkeavista järjestelyistä. Palveluluokkaan kuuluu myös pelastuslain 11 luvun 77 §:ssä pelastuslaitoksen vastuulle säädetty poikkeusolojen johtamisedellytysten varmistaminen niiltä osin, kun puhutaan muista kuin päivittäis- ja suuronnettomuustilanteiden johtamisedellytysten lisäksi tarvittavista järjestelyistä ja toimenpiteistä.

Liite 2. Verrokkiryhmittelyn kriteeristö

Liite on luettavissa osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-984-4>

Liite 3. Taloustietojen aineistokuva

Liite on luettavissa osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-984-4>



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi