



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2025:4

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila koskien vuotta 2023

Sisäministeriön vuosittainen selvitys

Sisäministeriön julkaisu 2025:4

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila koskien vuotta 2023

Sisäministeriön vuosittainen selvitys

Sisäministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-970-7

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila koskien vuotta 2023 Sisäministeriön vuosittainen selvitys

Sisäministeriön julkaisuja 2025:4		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	Sisäministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	120

Tiivistelmä

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. Selvitys muodostaa pohja-aineiston myös ministeriön vuosittain hyvinvointialueiden kanssa käytäville neuvotteluille.

Selvityksen tarkoituksena on muodostaa valtakunnallinen tilannekuva pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta. Palveluiden toteumaa koskevien tietojen pohjalta arvioidaan pelastustoimen talouden tilaa sekä toimialan kehittämistarpeita. Rahoituksen riittävyyden arviointi on mahdollista toteuttaa vasta seuraavan vuoden selvityksessä vuonna 2025.

Selvityksessä pelastustoimen palveluiden toteumaa ja palveluiden järjestämisen edellytyksiä tarkastellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden viitekehyksessä.

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyötä on kehitetty edelleen ja palveluiden saavutettavuus on parantunut viimeisen kolmen vuoden aikana. Myönteistä on myös hälytystehtävien määrän väheneminen. Pelastustoiminnan palvelutaso on pysynyt valtakunnallisesti hyvällä tasolla, mutta toimintavalmiusajoissa ja pelastustoiminnan suorituskyvyissä on eroja alueiden välillä. Kriittisin palveluiden saatavuuteen ja laatuun vaikuttava tekijä on yhä osaavan päätoimisen ja sopimushenkilöstön saatavuus. Myös väestönsuojeluun varautumisessa on yhä puutteita. Selvityksessä on tunnistettu useita toimenpide-ehdotuksia palveluiden kehittämiseksi vastaamaan muuttunutta toiminta- ja turvallisuusympäristöä.

Pelastustoimen keskeisimmät kehittämistarpeet liittyvät pelastajien riittävyyden ja saatavuuden varmistamiseen (pelastajien lisätarve) sekä kansallisten ICT-palveluiden kehittämiseen ja käyttöönottoon. Lisäksi pelastustoimen tulee vahvistaa pelastustoimen kansallisia ja kansainvälisiä suorituskykyjä Suomen turvallisuusympäristön muututtua epävakaksi.

Asiasanat pelastusala, pelastus, talous, pelastustoimi

ISBN PDF 978-952-324-970-7

ISSN PDF

2490-077X

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-970-7>

Läget för räddningsväsendets tjänster och ekonomi 2023 Inrikesministeriets redogörelse

Inrikesministeriets publikationer 2025:4		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	120

Referat

Inrikesministeriet ansvarar för styrningen av välfärdsområdena i enlighet med lagen om ordnande av räddningsväsendet. Enligt 15 § i lagen upprättar inrikesministeriet årligen en riksomfattande redogörelse för bedömning av genomförandet av ett räddningsväsende som motsvarar behoven och riskerna samt för bedömning av finansieringens tillräcklighet. Redogörelsen utgör underlag också för ministeriets årliga förhandlingar med välfärdsområdena.

Syftet med redogörelsen är att skapa en riksomfattande lägesbild av räddningsväsendets tjänster och ekonomi. Utifrån uppgifterna om utfallet av tjänsterna bedöms om finansieringen av räddningsväsendets tjänster är tillräcklig samt behoven att utveckla ansvarsområdet. Bedömningen av om finansieringen är tillräcklig kan göras först i följande års redogörelse.

I redogörelsen granskas utfallet av räddningsväsendets tjänster och förutsättningarna för ordnandet av tjänsterna inom referensramen för de riksomfattande strategiska målen. Räddningsväsendets arbete för att förebygga olyckor har vidareutvecklats och tjänsternas tillgänglighet har förbättrats under de senaste tre åren. Det är också positivt att antalet larmuppdrag minskar. Servicenivån inom räddningsverksamheten är fortsatt god i hela landet, men det finns skillnader mellan regionerna i fråga om insatstiden och räddningsverksamhetens kapacitet. Den mest kritiska faktorn som påverkar tillgången till och kvaliteten på tjänster är fortfarande tillgången på kompetent personal i huvudsyssla och avtalspersonal. Det förekommer fortfarande brister också i befolkningsskyddsberedskapen. Redogörelsen ger flera åtgärdsförslag för att utveckla tjänsterna så att de motsvarar förändringarna i verksamhets- och säkerhetsmiljön.

Räddningsväsendets viktigaste utvecklingsbehov hänför sig till att säkerställa ett tillräckligt antal räddningspersoner och tillgången på arbetskraft (behovet av ytterligare räddningspersonal) och till att utveckla och införa nationella IKT-tjänster. Dessutom bör räddningsväsendet stärka räddningsväsendets nationella och internationella kapacitet efter att Finlands säkerhetspolitiska miljö blivit instabil.

Nyckelord räddningsbranschen, räddning, ekonomi, räddningsväsende

ISBN PDF 978-952-324-970-7 **ISSN PDF** 2490-077X

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-970-7>

State of rescue services and their finances in 2023 A Ministry of the Interior report

Publications of the Ministry of the Interior 2025:4	Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior	

Group author	Ministry of the Interior		
Language	Finnish	Pages	120

Abstract

The Ministry of the Interior is responsible for overseeing the wellbeing services counties as provided in the Act on Organising Rescue Services. In accordance with section 15 of the Act, the Ministry of the Interior annually draws up a national report assessing whether the rescue services have been proportionate to the needs and threats, and whether the services have received sufficient funding. The report data also provides the foundation for the negotiations which the Ministry holds annually with the wellbeing services counties.

The report provides a national situation picture of the state of the rescue services and their finances. Based on data on the services delivered, the Ministry assesses the sufficiency of rescue services funding and the areas for development. The funding assessment will be carried out for publishing in the following year's report.

The report examines the rescue services delivery of services and the preconditions for organising the services within the framework of the national strategic objectives. The rescue services' work to prevent incidents and accidents has been further developed, and access to services has improved over the past three years. The decrease in the number of emergency calls is another positive development. Nationally, the rescue services have maintained a good service level, but there are differences between wellbeing services counties in the response readiness times and the rescue service capabilities. The availability of skilled full-time and contract personnel remains the most critical factor affecting service availability and quality. There are also deficiencies in civil defence preparedness. The report identifies several proposals for measures to develop the services in order to respond to the changed operating and security environment.

The key areas for developing the rescue services will include ensuring a sufficient number and the availability of rescuers (additional need for rescuers) and developing and deploying national ICT services. Finally, following the increased instability of the Finnish security environment, rescue services will need to strengthen their national and international capabilities.

Keywords rescue service sector, rescue, finances, rescue services

ISBN PDF	978-952-324-970-7	ISSN PDF	2490-077X
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-970-7>

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Sisäministeriön selvitys.....	10
2	Pelastustoimen palveluiden toteuma	12
2.1	Onnettomuuksien ehkäisy.....	12
2.1.1	Onnettomuuksien ehkäisypalveluiden toteuma ja palveluiden laatu.....	12
2.1.2	Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien määrä	16
2.1.3	Valvontatoiminta.....	18
2.1.4	Turvallisuusviestintä, neuvonta ja ohjaus	20
2.1.5	Toimenpide-ehdotuksia.....	21
2.2	Pelastustoiminta	22
2.2.1	Kiireellisten pelastustehtävien toteuma	23
2.2.2	Johtaminen	27
2.2.3	Suunnitelmat	28
2.2.4	Palveluverkko ja kalusto	28
2.2.5	Väestön varoittaminen	29
2.2.6	Toimenpide-ehdotuksia.....	30
2.3	Väestönsuojeluun varautuminen	31
2.3.1	Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelun suorituskyky.....	31
2.3.2	Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien ja toiminnan yhteensovittaminen	32
2.3.3	Hyvinvointialueen pelastuslaitoksen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen.....	32
2.3.4	Väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön, kaluston ja tilojen varaaminen	33
2.3.5	Koulutukset	33
2.3.6	Johtaminen	33
2.3.7	Kuntien valmiussuunnittelun tukeminen.....	34
2.4	Kansainvälinen toiminta	34
2.4.1	Hyvinvointialueiden pelastustoimien kansainvälisen avun suunnittelu	35
2.4.2	rescEU-varastointihankkeet	35
2.4.3	Ukrainan materiaaliapu	36
3	Pelastustoimen palveluiden järjestämisen edellytykset	37
3.1	Henkilöstövoimavarojen riittävyys.....	37
3.1.1	Henkilöstövoimavarojen määrä	38
3.1.2	Henkilöstövoimavarojen kehittäminen	42
3.1.3	Toimenpide-ehdotuksia.....	44

3.2	Palvelutason yhdenvertaisuus ja laatu.....	45
3.2.1	Palvelutason yhdenvertaisuus	45
3.2.2	Palveluiden riskiperusteinen suunnittelu.....	46
3.2.3	Ohjaustiedon laatu.....	49
3.2.4	Palveluiden digitalisaatio ja kansalliset tietojärjestelmäratkaisut.....	53
3.2.5	Toimenpide-ehdotuksia	54
3.3	Pelastustoimen investoinnit.....	55
3.3.1	Investointien toteuma 2023	55
3.3.2	Investointiesitykset 2024–2027	57
3.3.3	Investointiesitykset 2025–2028	58
3.3.4	Alustavat osainvestointisuunnitelmat 2026–2029, aluehallintoviraston asiantuntija-arvio ..	58
3.3.5	Investointien vaikuttavuus	60
3.3.6	Toimenpide-ehdotuksia	62
4	Talouden tila	64
4.1	Nettokäyttökustannukset	64
4.1.1	Asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset verrokkiryhmittäin.....	66
4.2	Kulurakenne	69
4.2.1	Henkilöstökulut	70
4.2.2	Vuokrakulut.....	72
4.2.3	Vyörytyskulut ja muut sisäiset kulut	75
4.2.4	Palvelujen ostot	78
4.2.5	Aineet, tavarat ja tarvikkeet.....	79
4.2.6	Poistot ja arvonalentumiset	79
4.2.7	Avustukset	80
4.2.8	Yhteenveto.....	80
4.3	Tuotot	81
4.3.1	Pelastustoimen viranomaismaksut	83
4.4	Tuottavuus.....	85
4.4.1	Vuosi 2023	89
4.5	Pelastustoimen rahoitus	90
4.5.1	Pelastustoimen laskennallinen rahoitus	90
4.5.2	Rahoituksen jälkikäteistarkistus	94
4.5.3	Pelastustoimen rahoituksen kehittyminen	96
4.5.4	Rahoituksen riittävyyden arviointi	100
5	Kehittämistoimenpiteet ja määrärahatarpeet	103
5.1	Toimenpide-ehdotukset.....	105
5.2	Pelastustoimen valtakunnalliset toimenpidesuosituksot	108
5.3	Pelastustoimen palveluiden määrärahatarpeet.....	109
5.3.1	Pelastajien lisätarve	109
5.3.2	ICT-palvelut.....	112
5.3.3	Turvallisuusympäristön muutos.....	114

Liite 1. Laatuseloste	116
Liite 2. Verrokkiryhmittely	118
Lähteet	120

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.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (2024) Suomen toimintaympäristöä kuvataan vakavaksi ja vaikeasti ennakoitavaksi. Ukrainan sota on tuonut selkeästi esille kriisinkestävän yhteiskunnan, väestön kriisitietoisuuden ja toimivan siviiliviranomaistoiminnan keskeisen merkityksen yhteiskunnan perustana ja sotilaallisen puolustuksen tukena. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä uhkiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaista, eri hallinnonalat kattavaa lähestymistapaa sekä määrätietoista panostamista kriisinkestävyyden (resilienssin) rakentamiseen. Kokonaisturvallisuuden mallilla varmistetaan koko yhteiskunnan osallisuus ja yhteistyö elintärkeiden toimintojen ylläpitämisessä kaikissa turvallisuustilanteissa.

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä sisäisen turvallisuuden ja erityisesti pelastustoimen palveluiden kehittäminen korostuvat. Nykyisessä uhkaympäristössä esimerkiksi erilaisten hybriditoimien käyttö vihamielisessä tarkoituksessa on kasvussa. Toimet kohdistetaan ns. harmaalle alueelle, jolloin ensivaiheen viranomaisina toimivat usein siviiliviranomaiset ja usein juuri pelastustoimen tai muiden sisäisen turvallisuuden viranomaiset.

Turvallisuusympäristön muutoksen lisäksi pelastustoimen palveluiden tilaan vaikuttaa toimialan kehittämisen pitkäkestoinen korjausvelka. Pelastustoimen investoinnit eivät ole olleet kaikilta osin riskien ja uhkien mukaisia, eikä palveluiden kehittämistä, kuten uutta teknologiaa ja digitaalisia palveluita, ole kyetty pitkäjänteisesti toteuttamaan. Tilanne heijastuu sekä pelastustoimen palveluihin että suorituskykyyn esimerkiksi vanhentuneena kalustona. Korjausvelka on heijastunut myös pelastustoimen voimavaroihin: esimerkiksi väestönsuojeluun varautumisen resursointi on pääsääntöisesti vähäistä.

Pelastustoimen palveluiden ajantasaisuus suhteessa riskeihin ja uhkiin on edellytys sille, että pelastustoimi kykenee huolehtimaan perustehtävästään suojella väestöä ja infrastruktuuria kaikissa turvallisuustilanteissa – normaali-, häiriö- ja poikkeusoloissa. Pelastustoiminta ja väestönsuojelu (väestön varoittaminen, väestönsuojat, evakuointi), alueellinen varautuminen, kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ja varautuminen CBRN-uhkiin ovatkin keskeinen osa kansallista varautumista ja puolustusta – aivan kuten onnettomuuksien ehkäisemisenkin.

Käsillä olevassa sisäministeriön vuosittaisessa selvityksessä kuvataan pelastustoimen palveluiden toteutumista ja talouden tilaa vuonna 2023.

1.1 Sisäministeriön selvitys

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 riittävyttä.

Vuoden 2023 tietoihin perustuvan selvityksen tarkoituksena on muodostaa valtakunnallinen tilannekuva pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta. Se muodostaa pohja-aineiston myös ministeriön vuosittain hyvinvointialueiden kanssa käytäville neuvotteluille.

Pelastustoimen palveluiden toteuman nykytilaa tarkastellaan suhteessa pelastustoimen valtakunnallisiin strategisiin tavoitteisiin¹. Valtakunnallisen tarkastelun ohella hyvinvointialueita tarkastellaan talouden osalta myös verrokkialueittain. Verrokkialuetarkastelun tavoitteena on mahdollistaa saman tyyppisten alueiden

1 Valtioneuvosto vahvisti 1.12.2022 pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. 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.

vertailu². Lisäksi selvityksessä kuvataan pelastustoimen palveluiden laadun kehitystä. Palveluiden laadun seuranta ja arviointia on kehitetty osana tiedolla johtamista. Sisäministeriön tietopyynnössä on pyydetty vuodesta 2022 lähtien alueita arvioimaan toiminnan laatua joidenkin palveluiden tai prosessien osalta asteikolla kyllä – osin – ei. Tavoitteena on ollut kiinnittää alueiden huomiota laadullisten tekijöiden kehittämiseen, mutta myös tuottaa alustava yleiskuva valituista laatutekijöistä. Jatkossa palveluiden laadun arviointia tullaan kehittämään edelleen valtakunnallisesti yhdenmukaisten suorituskykyvaatimusten käyttöönoton laajentuessa.

Selvityksen tietopohjan muodostavat hyvinvointialueiden selvitykset, aluehallintovirastojen hyvinvointialuekohtaiset asiantuntija-arviot ja aluehallintoviraston valtakunnallinen asiantuntija-arvio, sisäministeriön toteuttama Webropol -kysely osana vuoden 2024 tietopyyntöä (myöhemmin Webropol-kysely) sekä pelastusosaston ja aluehallintovirastojen asiantuntijoiden muu mahdollinen käytettävissä oleva aineisto kuten hyvinvointialueiden Valtiokonttorille raportoimat taloustiedot.

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

2 Hyvinvointialueiden pelastustoimet on jaettu viiteen verrokkiryhmään viiden kriteerin perusteella. Kriteereinä on käytetty seuraavia tekijöitä: asukasluku, maapinta-ala, asukastiheys: asukkaita/maapinta-ala km², lyhyen aikavälin väestömuutosennuste 2023–2028 (%) sekä pitkän aikavälin väestömuutosennuste 2023–2045 (%). 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.
5. Asukastiheys 2–10 as./km² ja väestö vähenee.

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

2 Pelastustoimen palveluiden toteuma

Tämä luku sisältää katsauksen pelastustoimen strategisia tavoitteita koskevien palveluiden toteumaan vuonna 2023 valtakunnallisesti ja alueellisesti³. Palveluiden määrällisen toteuman lisäksi arvioidaan myös palveluiden laadun kehitystä.

2.1 Onnettomuuksien ehkäisy

Pelastustoimen päämääränä on vahvistaa väestön omatoimisen varautumisen osaamista, vähentää onnettomuuksien määrää ja pienentää niiden seurauksia⁴. Valtakunnallisena strategisena tavoitteena on puolittaa tulipalojen määrä vuoteen 2030 mennessä. Asumisen paloturvallisuuden edistämisen tavoitteena on palokuolemien, henkilövahinkojen ja aineellisten vahinkojen vähentäminen.

2.1.1 Onnettomuuksien ehkäisypalveluiden toteuma ja palveluiden laatu

Sisäministeriö seuraa onnettomuuksien määrän ja -vahinkojen, hyvinvointialueiden tuottamien turvallisuuteen liittyvien tilaisuuksien sekä valvonnan toteutumista. Seurannan tavoitteena on arvioida toiminnan vaikutuksia ja pitkällä tähtäimellä toiminnan vaikuttavuutta. Seurannassa pyritään myös tunnistamaan tekijöitä, joiden kautta onnettomuuksien vähenemiseen ja seurauksiin voidaan tehokkaimmin vaikuttaa. Lisäksi tarkastellaan palveluiden laadun kehittämistä.

Alla olevassa taulukossa on esitetty onnettomuuksien ehkäisytoiminnan valtakunnalliset seurantatiedot.

3 Sisäministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta 1213/2022, 3 §.

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

Taulukko 1. Onnettomuuksien ehkäistyöiminnan valtakunnallinen toteuma vuonna 2023.

Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta	2022	2023	Muutos
Tahallaan sytytettyjen palojen osuus kaikista syttymissyistä %	10,0	9,9	-0,1 %-y
Syttymissyitä ei ole voitu arvioida/ kaikki syttymissyitä %	11,4	12,5	1,1 %-y
Turvallisuusviestintätilaisuuksiin osallistuneita/as. %	12,0	13,0	1 %-y
Turvallisuusviestintätilaisuuksia/10 000 as.	14,0	15,0	1 %-y
Valvontasuunnitelman toteutuminen, tarkastus %	88,0	84,0	-4 %-y
Tulipalot yhteensä	11 905	11 929	0,2 %
Onnettomuusvahingot tulipaloissa: kuolleet	51	56	9,8 %
Onnettomuusvahingot tulipaloissa: loukkaantuneita yht.	578	548	-5,2 %
Tulipalot: Rakennuspalot ja -vaarat	5 083	4 921	-3,2 %
Omaisuusvahingot rakennuspalloissa ja -vaaroissa (M€)	158	183	15,8 %
Tulipalot: Maasto- ja metsäpalot yht.	2 265	2 571	13,5 %
Palanut maastoala yhteensä (ha)	369	557	50,9 %
Muut onnettomuudet yhteensä	19 425	16 780	-13,6 %
Onnettomuusvahingot muissa onnettomuuksissa: kuolleet	197	200	1,5 %
Onnettomuusvahingot muissa onnettomuuksissa: loukkaantuneita yht.	7 228	6 544	-9,5 %
Muut onnettomuudet: Liikenneonnettomuudet	16 317	13 611	-16,6 %
Onnettomuusvahingot liikenneonnettomuuksissa: kuolleet	197	198	0,5 %
Onnettomuusvahingot liikenneonnettomuuksissa: loukkaantuneet yht.	7 168	6 449	-10,0 %

Tulipalojen kokonaismäärä on edellisestä vuodesta hieman lisääntynyt (0,2 %), samoin tulipaloissa kuolleiden määrä (9,8 %). Tulipaloista rakennuspalojen ja -vaarojen määrä on sen sijaan laskenut -3,2 %, Valvontasuunnitelmien toteutumisaste (-4 %-y) ja sytymissyiden arviointi on heikentynyt (ei voida arvioida 1,1 %-y). Näiden taustalla voi olla resursointiin liittyviä tekijöitä.

Maasto- ja metsäpalojen määrä on noussut edellisvuodesta (13,5 %). Näiden tulipalojen riski vaihtelee suhteessa ilmasto-olosuhteisiin, mm. kesäajan lämpötila ja kuivuus vaikuttavat maaston syttymisherkkyteen.

Edelliseen tarkasteluvuoteen verrattuna muiden onnettomuuksien⁵ määrä on valtakunnallisesti vähentynyt (-13,6 %) ja näistä erityisesti liikenneonnettomuudet (-16,6 %). Muissa onnettomuuksissa loukkaantuneiden määrä on pienentynyt (-9,5 %). Myönteistä kehitystä on havaittavissa myös esimerkiksi turvallisuusviestinnän toteuttamisessa – turvallisuusviestintätilaisuuksien ja niihin osallistuneiden määrä on kasvanut edellisestä vuodesta. Lukuja tarkasteltaessa on huomioitava, että seuranta on alkuvaiheessa ja yhden vuosivälin muutos ei mahdollista pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Onnettomuuksien ehkäisypalveluiden laadussa on tapahtunut kehitystä, erityisesti turvallisuusviestinnässä ja ohjauksessa (taulukko 2). Palontutkinnalla⁶ tuotettua tietoa ja tuloksia on hyödynnetty edellisvuotta enemmän. Myös sopimuspalokuntien osallistumisesta turvallisuusviestinnän toteuttamiseen on sovittu aikaisempaa kattavammin.

5 Muut onnettomuudet sisältävät onnettomuustyyppit: liikenneonnettomuus, öljyvahinko, vaarallisten aineiden onnettomuus, räjähdys/räjähdysvaara ja sortuma/sortumavaara.

6 Palontutkinta on keskeinen keino, jolla saadaan tarkempaa tietoa tulipalojen syttymissyistä ja sammutustoimintaan vaikuttavista tekijöistä. Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissy ja selvitetään palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja pelastustoiminnan kulku.

Taulukko 2. Onnettomuuksien ehkäisytoiminnan laatu vuonna 2023.

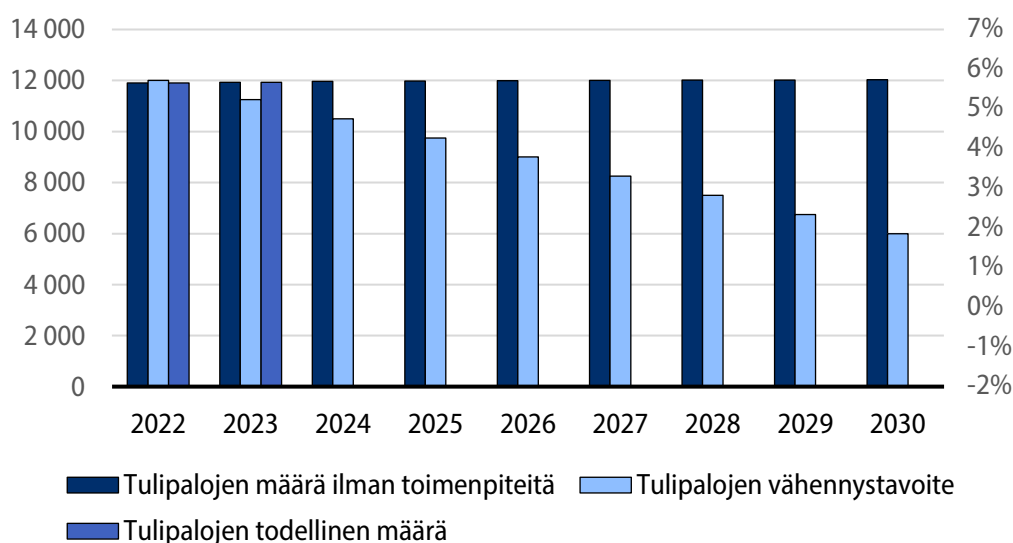
Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta	2022	2023
Ohjaus, neuvonta ja turvallisuusviestintä toteutuu ptp:n mukaisesti	1,27	1,14
Ohjaustehtävä on määritelty ja ohjeistettu	1,32	1,14
Erillinen neuvonta- tai asiakaspalvelukanava on käytössä	1,23	1,14
Tuvi: Suunnitelma on laadittu ja sitä toteutetaan	1,18	1,05
Tuvi: Sisältö ja toteuttamistapa vastaa tunnistettuja tarpeita	1,64	1,23
Tuvi: Suunnittelu ja toteutus tehdään eri kohderyhmille	1,09	1,00
Tuvi: Sosiaalista mediaa käytetään säännöllisesti	1,05	1,05
Tuvi: Sopimuspalokunnan kanssa on sovittu osallistumisesta toteuttamiseen	1,41	1,18
Palontutkintaa hyödynnetään koulutuksessa ja pt-suunnittelussa	1,67	1,55
Valvontasuunnitelma vastaa alueen riskejä	1,05	1,23
Valvontakohteista kerätään asiakaspalautetta laadun arvioimiseksi	2,00	2,09
Valvontatehtävän toteutumista seurataan säännöllisesti	1,45	1,36
Valvontaa tekevän henkilöstön osaamista kehitetään systemaattisesti	1,32	1,00
Valvontamenetelmien valintaan ja toteuttamiseen on määritellyt kriteerit	1,00	1,14
Keskiarvo (kyllä = 1, osin = 2, ei =3)	1,33	1,24

Sen sijaan valvontaan liittyvien uudistus- ja kehittämistavoitteiden toimeenpanossa on puutteita. Esimerkiksi valvontasuunnitelman ja riskien vastaavuus on hieman heikentynyt, valvontakohteiden asiakaspalautteen kerääminen toteutuu vain osin ja valvontatehtävien toteutumisen seurannan säännöllisyys on heikentynyt. Positiivista on valvontaa tekevän henkilöstön osaamisen kehittämisen systematisoituminen.

2.1.2 Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien määrä

Pelastustoimen yksi haasteista on tulipalojen suuri kokonaismäärä. Keskimäärin tulipalojen määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana vaihdellut noin 11 200 ja 14 300 vuosittaisen tulipalon tasolla. Myös vuonna 2023 tulipalojen määrä pysyi kutakuinkin edellisen vuoden tasolla. Valtakunnallinen tulipalojen keskiarvo suhteessa 10 000 asukkaaseen oli 21,6 vuonna 2023 (vuonna 2022 ka 21,5). Valtakunnallisena strategisena tavoitteena on puolittaa tulipalot 2030 mennessä, mikä tarkoittaisi vuositasolla keskimäärin tulipalojen määrän noin 9 % vähentämistarvetta. Jatkossa pyritään seuraamaan tulipalojen määrien trendiä.

Kuvio 1. Tulipalojen ennuste, vähennystavoite ja tulipalojen toteutunut määrä (2022 ja 2023) sekä ero tavoitteeseen. Vuoden 2023 tietojen perusteella ero tavoitteeseen on noin + 6 %.



Alla olevassa taulukossa on kuvattu tulipalojen määrää alueittain suhteessa 10 000 asukkaaseen. Tulipalojen määrä on kasvanut yli puolella alueista (12/22) ja vähentynyt 8/22 alueista. Yhdellä alueella tulipalojen määrä on pysynyt samana edellisvuoteen verrattuna. Tulipalojen määrällisen kasvun vaihteluväli on ollut 0,1 – 2,7 %. Sen sijaan tulipalojen vähentämisen suhteen vaihteluväli on 1 – 15,1 %. Eniten tulipalojen määrät ovat vähentyneet Pohjanmaalla. Vähentymisen syitä on syytä selvittää tarkemmin.

Taulukko 3. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien kokonaismäärät sekä tulipalojen määrän suhde 10 000 asukkaaseen vuonna 2023.

HVA	Tulipalot# yhteensä			Tulipalot/10 000 as.			Muut onnettomuudet* yhteensä			Muut onnettomuudet/10 000 as.		
	2022	2023	Δ	2022	2023	Δ	2022	2023	Δ	2022	2023	Δ
Itä-Uusimaa	283	314	11,0	28,6	31,7	3,1	370	373	0,8	37,4	37,7	0,3
Keski-Uusimaa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Länsi-Uusimaa	822	883	7,4	16,9	18,2	1,3	1 283	1 155	-10,0	25,9	23,3	-2,6
Vantaa ja Kerava	841	852	1,3	17,4	17,6	2,7	1 576	1 375	-12,8	32,1	28,0	-4,1
Varsinais-Suomi	1 079	1 207	11,9	22,2	24,9	-5,1	1 688	1 398	-17,2	34,4	28,5	-5,9
Satakunta	689	580	-15,8	32,4	27,3	3,0	994	866	-12,9	46,9	40,9	-6,0
Kanta-Häme	372	422	13,4	21,9	24,9	-0,6	702	571	-18,7	41,4	33,7	-7,7
Pirkanmaa	1 031	1 001	-2,9	19,4	18,8	0,9	1 991	1 632	-18,0	36,9	30,3	-6,6
Päijät-Häme	496	515	3,8	24,3	25,2	-0,7	856	680	-20,6	41,9	33,3	-8,6
Kymenlaakso	476	464	-2,5	29,8	29,1	-1,0	651	491	-24,6	41,0	30,9	-10,1
Etelä-Karjala	319	306	-4,1	25,4	24,4	0,0	510	428	-16,1	40,7	34,2	-6,5
Etelä-Savo	334	334	0,0	25,6	25,6	-1,8	583	487	-16,5	44,9	37,5	-7,4
Pohjois-Savo	569	524	-7,9	23,0	21,2	1,4	971	869	-10,5	39,1	35,0	-4,1
Pohjois-Karjala	369	391	6,0	22,7	24,1	1,2	596	469	-21,3	36,7	28,9	-7,8
Keski-Suomi	523	556	6,3	19,2	20,4	-2,6	1 116	907	-18,7	40,8	33,2	-7,6
Etelä-Pohjanmaa	561	512	-8,7	29,4	26,8	0,2	875	817	-6,6	45,9	42,9	-3,0
Pohjanmaa	342	346	1,2	19,4	19,6	-15,1	494	507	2,6	27,8	28,5	0,7
Keski-Pohjanmaa	252	150	-40,5	37,2	22,1	0,3	334	213	-36,2	49,3	31,4	-17,9
Pohjois-Pohjanmaa	848	862	1,7	20,4	20,7	-4,2	1 552	1 395	-10,1	37,1	33,4	-3,7
Kainuu	197	167	-15,2	27,9	23,7	1,2	315	308	-2,2	44,9	43,9	-1,0
Lappi	614	635	3,4	34,9	36,1	0,3	926	863	-6,8	52,6	49,0	-3,6
Helsinki	888	908	2,3	13,4	13,7	0,1	1 042	974	-6,5	15,4	14,4	-1,0
Summa/Keskiarvo	11 905	11 929	0,2	21,5	21,6	0,0	19 425	16 780	-13,6	34,9	30,1	-4,8

#Tulipalot: rakennuspalo, rakennuspalovaara, maastopalo, liikennevälinepalo, muu tulipalo

*Muut onnettomuudet: liikenneonnettomuus, öljyvahinko, vaarallisten aineiden onnettomuus, räjähdys/räjähdysvaara, sortuma/sortumavaara

Merkittävä, positiivinen muutos on muiden onnettomuuksien väheneminen valtakunnallisesti noin 13,5 %. Suurin vähennys on tapahtunut muiden onnettomuuksien kokonaismäärässä Keski-Pohjanmaalla (yli 36 %) ja suhteessa 10 000 asukkaaseen vähennys on ollut lähes 18 %.

Tahallaan sytytettyjen tulipalojen määrä on hieman vähentynyt, mutta määrä on yhä korkea. Kymenlaaksossa tahallaan sytytettyjen tulipalojen määrää on kyetty vähentämään 4,6 % edellisestä vuodesta, mitä voidaan pitää hyvänä tuloksena. Sen sijaan Kainuussa, Etelä-Pohjanmaalla ja Länsi-Uudellamaalla tahallaan sytytettyjen tulipalojen määrä on kasvanut. Tilastotietoihin vaikuttavat lisäksi tulipalot, joiden syytä ei ole kyetty arvioimaan. Tällaisten tulipalojen määrä on lisääntynyt, mikä voi tarkoittaa, että myös tahallaan sytytettyjen tulipalojen määrä voi olla suurempi kuin mitä vuositilastot osoittavat.

2.1.3 Valvontatoiminta

Viranomaisten toteuttama valvonta on keskeinen keino ehkäistä onnettomuuksia ennalta. Valvontatehtävien määrä on vuosien varrella kasvanut ja valvontaprosessi kokonaisuudessaan vaatii aiempaa enemmän työpanosta. Valvontaprosessia on kehitetty voimakkaasti viime vuosina. Hyvän hallinnon periaatteiden vieminen valvontaprosessiin on pidentänyt yksittäisten valvontatapahtumien läpimenoaikaa ja toimintatapojen muutos on edellyttänyt panostamista henkilöstön osaamiseen ja perehdyttämiseen. Resursointi ei kuitenkaan ole kehittynyt tehtävämääriä vastaavalla tavalla ja samanaikaisesti valvonnan tarve (esimerkiksi yleisötapahtumiin kohdistuva valvonta, ohjaus ja neuvonta) on lisääntynyt koronavuosien jälkeen. Myös väestön ikääntymisen ja ikääntyneiden kotona asumisen on ennakoitu lisäävän valvontatarvetta, samoin paloriskiasuntojen ilmoitusvelvollisuuden (Pelastuslaki 42 §). Viime aikoina on kiinnitetty myös vahvemmin huomiota valvontaprosessien loppuun saattamiseen. Tähän kuuluvat olennaisena osana jälkivalvonnat ja mahdollisten hallintopakkeinojen käyttö. Hallintopakkeinojen käyttö sitoo viranhaltijoiden työaikaa, koska ovat raskaita toteuttaa.

Asuinrakennusten ja vapaa-ajan rakennusten valvontaa on tehty pääsääntöisesti paloturvallisuuden itsearvioinnin avulla. Palautettujen itsearviointilomakkeiden mukaan paloturvallisuuspuutteita oli 20 %:ssa kohteita. Jo edellisen vuoden selvityksessä todettiin, että pelkkää itsearviointilomakkeiden pyytämistä ei voida pitää valvontana. Kyse on riskinarvioinnista, jonka avulla palotarkastukset voidaan kohdentaa suuremman riskin kohteisiin.

Vuoden 2023 osalta valvonnan toteuma ei kaikilta osin ollut tavoitteiden mukainen. Hyvinvointialueiden selvityksistä käy ilmi, että ilmoituksiin perustuva valvonta (reaktiivinen) toteutuu paremmin kuin suunnitelmallinen, määräaikainen valvonta. Alueellinen tarkastelu osoittaa, että valvontamäärissä on tapahtunut merkittävää laskua joillakin alueilla edelliseen vuoteen verrattuna esimerkiksi Pirkanmaalla (53 %), Pohjanmaalla 52 % ja Keski-Uudellamaalla, sis. Vantaa-Kerava, 32 % (Leinonen 2023, 19). Myös määräaikaisvalvonnan piirissä olevien kohteiden valvontavälit ovat pidentyneet suunnitellusta. Osalla alueista myös jälkivalvontaa tehdään vähän eli valvontaprosessi ei toteudu. Jälkivalvontaan on panostettu erityisesti Helsingissä ja Kymenlaaksossa. Lisäksi valvontasuunnitelman yritys- ja laitospöytäkirjojen suunniteltu kohdemäärä oli arvioitu hieman yläkanttiin verrattuna käytettävissä olevaan henkilöstöresurssiin ja valvontamuotoon.

Valmiustarkastuksia ei tosiasiallisesti ole tehty alueilla. Alueista 9/22 vastasi, että valmiustarkastukset ovat sisältyneet laitos- ja yritysalueiden normaaliin valvontatehtävään. Tarkastusten sisällöstä ei kuitenkaan ole yhtenäistä näkemystä. Ulkoisten pelastussuunnitelmien yhteydessä tehtävät valmiustarkastukset edellyttävät lisäresursointia.

Valvontakohteiden turvallisuustason nouseminen arvioinneissa usean vuoden tarkastelulla kertoo valvontatyön vaikuttavuudesta. Myös valvonnan laatua on pyritty kehittämään. Pelastustoimissa on vaihtelevasti otettu käyttöön yhteinen arvioiva valvontamenetelmä, jolla kehitetään valvonnan laatua ja yhtenäistetään valvonnan sisältöjä koko maassa. Valvontatoimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan seuraamalla valvontakohteiden riskilukujen kehitystä määräaikaisen palotarkastuksen yhteydessä. Hyvinvointialueilla tulisi panostaa pelastustoimen omavalvontaan ja seurata havaittujen puutteiden lukumääriä ja kehitystä esimerkiksi kuukausittain suoritettujen tarkastusmäärien ohella. Valvonnan vaikutuksia onnettomuuskehitykseen olisi myös kyettävä arvioimaan.

2.1.4 Turvallisuusviestintä, neuvonta ja ohjaus

Pelastustoimessa on jo pitempään panostettu turvallisuusviestinnän sekä ohjauksen ja neuvonnan kehittämiseen. Myös menneellä kaudella ohjauksen ja neuvonnan suunnitelmallisuus on vastausten perusteella parantunut. Ohjaustehtävän määrittelyä ja ohjeistusta on parannettu usealla alueella ja toiminta on suunnitelmallista⁷ kolmea aluetta lukuun ottamatta. Myös erillinen neuvonta- ja asiakaspalvelukanava on käytössä lähes kaikilla alueilla. Turvallisuusviestinnälle on usealla alueella asetettu laadullisia tavoitteita ja turvallisuusviestintätilaisuuksien ja -osallistujien määrät ovat kasvaneet myös vuonna 2023. Huolestuttavana kehityksenä voidaan pitää turvallisuusviestintätilaisuuksien painopisteen siirtyminen yhä vahvemmin messu- ja muihin yleisötilaisuuksiin säännöllisten turvallisuusviestintätilaisuuksien sijaan (Leinonen 2024, 9). Messu- ja yleisötilaisuuksissa näkymiselle on tarvetta, mutta niiden suhteellista osuutta kaikista turvallisuusviestintätilaisuuksista on syytä vähentää. Edelleen palveluiden suunnittelun laatua, riskiperusteisuutta ja tarvelähtöisyyttä tulee vahvistaa.

Väestön omalla toimintakyvyllä ja osaamisella on suuri merkitys yhteiskunnan kriisinkestävyydelle erilaisissa kriisitilanteissa. Onnettomuuksien ehkäisemistä ennalta ja onnettomuustilanteisiin varautumista voidaan pitää kansalaistaitoina, joiden avulla turvataan arjen turvallinen sujuminen, mutta myös onnettomuuksien rajoittaminen tarvittaessa. Tapaturmat ja onnettomuudet ovatkin merkittävien uhkien turvallisuukselle menetettyjen ihmishenkien määrässä laskettuna.

Eri kohderyhmät huomioidaan turvallisuusviestinnän toteutuksessa kaikilla alueilla ja sosiaalista mediaa hyödynnetään aktiivisesti. Turvallisuusviestinnän kohdentamisessa alueiden painopiste on vahvasti lapsissa ja nuorissa. Kun turvallisuusviestinnästä poistetaan suuren yleisön osuus, jäljelle jäävästä joukosta peräti 70,8 % kohdistuu lapsiin ja nuoriin. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman mukaiseen lasten ja nuorten turvallisuuspääoman kasvattamiseen liittyvässä tavoitteessa yhtenä alatavoitteena on saavuttaa kohderyhmä neljä kertaa 25-ikävuoteen mennessä. Tähän päästään jokaisella alueella. Turvallisuuden eri aiheet ovat hyvin katettuna turvallisuuspääoman kasvattamisessa. Tätä kokonaisuutta voidaan pitää kansallisesti tarkasteltuna hyvänä. Jatkossa on syytä vahvistaa keskiasteen opiskelijoiden turvallisuuskasvatusta. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta panostaminen lasten ja nuorten turvallisuuskasvatukseen on tulevaisuuden turvallisuusinvestointi.

7 Seurantatietona toiminnan palvelupäätöksenmukaisuus.

Selvityksissä painottuu onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvässä yhteistyössä vahvasti viranomaisten välinen yhteistyö. Järjestöt vaikuttavat olevan tarkastelun ulkopuolella. Tässä on selkeä toiminnan jyrkävöittäminen paikka. Vaikuttava ennalta ehkäisy vaatii laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten ohella myös kansalaisyhteiskunnan kanssa. Yhteisten intressien löytäminen, yhteinen tavoitteiden määrittely ja yhteinen työ tavoitteiden eteen tuo suuremman yhteiskunnallisen hyödyn kuin vain pelastustoimen itse suorittama työ.

Turvallisuusviestinnän, ohjauksen ja neuvonnan yhtenä tavoitteena on tulipaloissa loukkaantuneiden määrän vähentäminen. Tältä osin tavoitteessa voidaankin katsoa onnistutun vuoden 2023 osalta. Sen sijaan huolestuttavaa on palokuolemien lisääntyminen. On kuitenkin huomioitava, että palokuolemien kokonaismäärä on (onneksi) pieni ja johtopäätösten vetäminen ei näin ollen ole mahdollista. Palokuolemien trendi on viime vuosina muutoin ollut laskeva.

2.1.5 Toimenpide-ehdotuksia

Ennaltaehkäisevä työ – on sitten kyse tulipaloista, tapaturmista tai muista onnettomuuksista – on pitkäjänteistä ja tavoitteellista työtä, jonka tulokset näkyvät vasta pitemmällä aikavälillä. Onnettomuuksien ehkäisyn kehittämiseen on pelastustoimessa panostettu, mikä näkyy esimerkiksi palveluiden saavutettavuuden paranemisena kolmen edellisen vuoden aikana. Muiden onnettomuuksien määrä on vähentynyt yli 10 %. Tulipalojen määrä on hieman kasvanut, mutta sen voidaan tulkita olevan vuosivaihtelun mukaista ja johtuvan esimerkiksi sääolosuhteiden vaihtelusta. Strateginen tavoite edellyttää kuitenkin määrän kasvun merkittävää vähentämistä, mikä tarkoittaa kaikilta hyvinvointialueilta voimakasta panostamista tulipalojen ehkäisytyöhön.

Nykyisessä turvallisuusympäristössä on yhä tärkeämpää varmistaa, että väestön turvallisuusosaaminen ja omatoiminen varautuminen ovat hyvällä tasolla. Tämä vaatii laaja-alaisempaa yhteistyötä eri turvallisuustoimijoiden välillä. Myös turvallisuusviestinnän laadukkaampaan toteutukseen on edelleen kiinnitettävä huomiota. Vuoden 2026 alusta käyttöön otettava päivitetty onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma määrittää painotukset pelastusalan ennalta ehkäisevälle työlle. Lisäksi onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmän käyttöönotto tulee vahvistamaan tiedolla johtamista hyvinvointialueilla ja valtakunnallisesti.

Seuraavilla toimilla tuetaan onnettomuuksien ehkäisytoiminnan tavoitteiden toteutuminen:

1. Tulipalojen määrän puolittamiseen liittyvien toimenpiteiden laatiminen hyödyntäen uudistetun pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen toimintamallia.
2. Valvontasuunnitelmien toimeenpanon varmistaminen.
3. Asiakaspalautteen keräämisen systematisointi ja hyödyntäminen.
4. Varautuminen onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyviin toimenpiteisiin (esim. resurssointi, koulutus).
5. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välisen yhteisen työn periaatteiden vahvistaminen.

2.2 Pelastustoiminta

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n 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. Pelastustoimen palvelutuotannon tulee toimia kaikissa olosuhteissa paikallisena, alueellisena ja valtakunnallisesti yhteensopivana kokonaisuutena. Hyvinvointialueiden 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.

Pelastustoiminnan palvelujen toteuman arviointia hankaloittaa valtakunnallisesti yhtenäisten palvelujen tarpeen arvioinnin sekä palvelujen suunnittelussa käytettävien toimintamallien ja perusteiden puute. Pelastustoiminnan palveluiden ja valtakunnallisen suorituskyvyn arvioimiseksi tarvittava tietopohja rakentuu muun muassa vuosittaisten tietopyyntöjen sekä aluehallintovirastojen arvioinnin perusteella. Arvioinnissa on hyödynnetty myös pelastustoimen resurssi- ja onnettomuus-tilasto PRONTO:sta saatuja toimintavalmiusaikoja ja muodostelmien kokoa koskevia tietoja. Hyvinvointialueiden pelastustoiminnan päivittäistilanteiden toimintavalmiutta ja laatua seurataan muun muassa toimintavalmiusaikojen sekä niiden täyttymisprosenttien avulla.

Pelastustoiminnan palvelujen toteuman arviointi harvoin tapahtuvien tehtävien tai tilanteiden osalta on tehty toiminnan suunnittelun, palveluihin käytettävissä olleiden resurssien ja valmiuden ylläpitoa käsittelevien tietojen perusteella. Kattava arviointi edellyttäisi lisäksi vähintään hyvinvointialueen tasolla tehtävää palveluiden tarpeen suorituskykyvaatimuksittain toteutettavaa arviointia sekä kuvausta sen perusteella rakennetusta ja valmiudessa olevasta suorituskyvystä. Tarkempia pelastustoiminnan suorituskykyä kuvaavia tietoja tarvitaan palvelujen toteuman arvioinnin lisäksi muun muassa ennakoivien suorituskykyä kehittävien toimien suunnittelussa sekä kehittämiseen käytettävien voimavarojen kohdentamisessa.

2.2.1 Kiireellisten pelastustehtävien toteuma⁸

Pelastustoiminnan palvelujen toimintavalmius muodostuu pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa tarvittavasta suorituskyvystä, sekä siitä ajasta, kun pelastustoimi kykenee aloittamaan hätäkeskuksien välittämien tehtävien mukaisen pelastustoiminnan. Toimintavalmiuden toteutumisen arvioinnissa käytettävät keskeiset kriteerit muodostuvat siis tehtävillä tarvittavasta suorituskyvystä ja niiden toimintavalmiusajasta.

Valtakunnallisesti pelastustoiminnan toimintavalmiudessa on erilaisten alueiden välillä eroja. Karkealla tasolla alueet voidaan toimintavalmiuden suhteen jakaa kolmeen luokkaan, kun tarkastellaan kokonaiskuvaa pelastustoiminnan toimintavalmiuden suorituskykyihin liittyvistä keskeisimmistä valtakunnallisista haasteista. On huomioitava, että kyse on yksinkertaistavasta luokittelusta ja hyvinvointialueisiin sisältyy pääsääntöisesti kaikkia alla luetellun tyyppisiä alueita.

1. Kasvukeskukset, joissa pelastustoiminnan suorituskyky on hyvällä tasolla, mutta jossa haasteena on toimintavalmiusaikavaatimusten saavuttaminen osalla aluetta.

⁸ Tavoite 4: Pelastustoimella on välitön kyky toimia suunnitellusti kaikissa turvallisuustilanteissa, ja se säilyy turvallisuuden lähipalveluna.

2. Alueet, joissa pelastustoiminnan suorituskyvystä vastaavat pääasiassa päätoimiset 24/7 valmiudessa olevat asemat. Asemat vastaavat myös vaativien pelastustehtävien suorituskyvyn tuottamisesta ympäröiville alueille (esim. savusukellus, vesisukellus, pintapelastus, CBRN, ympäristövahingontorjunta (YVT), putoamisvaarallisella alueella työskentely (PVAT)). Alueilla vaativien tehtävien edellyttämä suorituskyky toteutuu pääsääntöisesti päätoimisten asemien läheisyydessä, mutta kaukaisemmilla alueilla voi esiintyä puutteita. Joillakin alueilla on myös toimintavalmiusaikaan liittyviä puutteita (ns. ongelmaruudut).
3. Harvaan asutut alueet, joissa pelastustoiminnan suorituskyvyssä on suurta vaihtelua toimintavalmiudessa sekä henkilövoimavarojen, osaamisen ja toimintakyvyn johdosta. Alueilla käytetään vaihtoehtoisia sammutusmenetelmiä rakennuspalojen sammuttamiseen, mutta tällöin esimerkiksi ihmisen pelastaminen rakennuspaloissa ei ole mahdollista. Käytännössä kaikkien vaativien pelastustoiminnan tehtävien hoitaminen ei välttämättä ole mahdollista. Joillakin alueilla on myös toimintavalmiusaikaan liittyviä puutteita (ns. ongelmaruudut).

Kasvukeskuksissa tilanne pelastustoiminnan suorituskyvyn suhteen on merkittävästi parempi kuin pienemmillä alueilla. Suuret alueet sisältävät kuitenkin myös harvaan asuttuja alueita, joilla suorituskyky ei ole samankaltainen eli alueen sisällä voi olla suurtakin vaihtelua. Kasvukeskusten ulkopuoliset alueet voidaankin luokitella joko alueiksi, joissa pelastustoimen suorituskyvystä vastaavat pääasiassa päätoimiset 24/7 asemat, tai harvaan asutuiksi alueiksi, joissa pelastustoiminnassa on suurta vaihtelua.

Suurissa kasvukeskuksissa toimintavalmiuden ongelmat liittyvät toimintavalmiusaikaan. Merkittäviä puutteita toimintavalmiusajoissa ensimmäisen yksikön toimintavalmiuden osalta on tiheästi asutuilla kaupunkialueilla kuten Helsingissä, Länsi-Uudellamaalla ja Keski-Uudellamaalla. Positiivista on kuitenkin niiden ongelmaruutujen, joissa ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitetta ei saavuteta, määrän laskeminen kahdella prosentilla edellisestä vuodesta.

Alueet, joissa pelastustoiminnan suorituskyvystä vastaavat pääasiassa päätoimiset 24/7 valmiudessa olevat asemat, kykenevät pääsääntöisesti suoriutumaan myös vaativista pelastustoiminnan tehtävistä. Ne vastaavat vaativien tehtävien hoitamisesta myös lähiympäristön alueella. Tosin suorituskyvyssä voi olla puutteita lomaaikoina ja alueilla, jotka sijaitsevat kauempana 24/7 asemasta.

Harvaan asutuilla alueilla toimintavalmiudessa on suurta vaihtelua, ja suorituskyky riippuu kulloisestakin työvuorossa olevasta henkilöstöstä, osaamisesta ja toimintakyvystä. Myös näillä alueilla suurimmissa keskuksissa olevat asemat vastaavat vaativimpien tehtävien suorittamisesta. Välimatkat ovat kuitenkin pitkiä, mistä syystä avun saaminen perille voi kestää pitkään. Samanaikaisesti toimintaympäristön riskit ja uhat edellyttäisivät varautumista vaativiin onnettomuustilanteisiin. Useilla alueilla sijaitsee esimerkiksi teollisuuslaitoksia, vesistöä, vaarallisten aineiden käsittelyä sekä laajoja metsäalueita. Tämän selvityksen käytettävissä olleiden tietojen perustella voidaan todeta, että muun muassa pelastuslaitosten CBRN-valmiuksien, ympäristövahinkojen torjunnan sekä vesipelastuksen suorituskyky ei vastaa kaikilla alueilla toimintaympäristön riskejä. Lisäksi tulipaloissa edellytettävä suorituskyky on heikentynyt edellisestä vuodesta.

Johtopäätös on, että pelastustoimintaan liittyvät tavanomaiset päivittäistehtävät kyetään tuottamaan valtakunnallisesti lähes poikkeuksetta. Sen sijaan harvemmin tapahtuvien ja vaativien pelastustehtävien osalta tilanne on erilainen. Yleinen käsitys siitä, että pelastustoimi kykenisi kaikkialla pelastamaan ihmisen palavasta rakennuksesta tai veden varasta ei välttämättä toteudu etenkin harvaan asutuilla alueilla tai taajamien ulkopuolella. Toisin sanoen pelkkä avun saaminen vaaditussa ajassa paikalle (toimintavalmiusaika) ei vielä varmista sitä, että apua pystytään antamaan ammattimaisesti. Eri tehtävät edellyttävät erikoisosaamista ja -kalustoa.

Toimintavalmiusajan suhteen on valtakunnallisesti tapahtunut myönteistä kehitystä. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika kiireellisiin hälytystehtäviin on pysynyt hyvällä tavoitetasolla n. 11–12 minuutissa. Myös toimintavalmiusaikatavoitteiden täyttymisprosentit ovat pääsääntöisesti vahvistuneet. Toimintavalmiusajan suhteen palvelutasoa voidaankin pitää hyvänä.

Taulukko 4. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaikatoteuma vuonna 2023.

Pelastustoiminta	2022	2023	Muutos
Hälytystehtävät A-D	101 400	103 000	1,6 %
Hälytystehtävät A-D/ 10 000 as.	202	200	-1,0 %
Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan mediaani	7:36	7:26	-2,2 %
Pelastustoiminnan toimintavalmiusajan mediaani	12:11	11:01	-9,6 %
Ongelma-alueet/ruudut (km ²)	204	200	-2,0 %
Ensimmäisenä kohteessa olleen yksikön toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka I-IV	81	82	1 %-y
Ensimmäisenä kohteessa olleen yksikön toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka I	54	57	3 %-y
Ensimmäisenä kohteessa olleen yksikön toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka II	85	87	2 %-y
Ensimmäisenä kohteessa olleen yksikön toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka III	97	97	0 %-y
Pelastustoiminnan toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka I-IV	85	89	4 %-y
Pelastustoiminnan toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka I	60	82	22 %-y
Pelastustoiminnan toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka II	83	88	5 %-y
Pelastustoiminnan toimintavalmiusajan täyttymis-%, riskiluokka III	96	94	-2 %-y

Alueellisesti toimintavalmiusajoissa on kuitenkin eroja. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaan liittyviä puutteita on Helsingin, Länsi-Uudenmaan, Pirkanmaan, Vantaa-Keravan, Pohjois-Savon, Keski-Uudenmaan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueilla. Myös täyttöprosentteissa on alueellisia eroja. Esimerkiksi Päijät-Hämeessä, Varsinais-Suomessa, Pohjois-Savossa, Kymenlaaksossa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Länsi-Uudellamaalla pelastustoiminnan aloittamisaika on lyhentynyt huomattavasti edellisiin vuosiin verrattuna. Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa pelastusryhmän pelastustoiminnan aloittamisen toimintavalmiusaika on puolestaan kasvanut huomattavasti edellisten vuosien aikoihin verrattuna. Kainuussa pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika on parantunut huomattavasti.

Lisäksi pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön osaamisenhallinnassa on havaittu yleisesti kehittämistarpeita, joiden korjaamiseen ei ole riittävästi voimavaroja.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelua ohjaavan sisäministeriön ohjeen päivittämiseksi on asetettu työryhmä, jonka toimikausi päättyy 2024 lopussa. Tämän ohjeen päivittäminen on kirjattu myös hallitusohjelmaan. Ohjeen päivityksessä pyritään parantamaan pelastustoiminnan palveluiden tarpeen arvioinnin ja suunnittelun yhdenmukaisuutta niin, että palvelut vastaisivat paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia toimintaympäristön riskejä. Lisäksi ohjeen päivitystyössä on korostettu sitä, että pelastustoiminnan toimintavalmiuden tulisi olla riittävä päivittäistehtävien hoitamisen lisäksi myös vaativien ja harvoin tapahtuvien onnettomuuksien aina vaativiin poikkeusoloihin asti.

2.2.2 Johtaminen

Pelastustoiminnan johtaminen on tärkeä osa pelastustoiminnan suorituskykyä. Pelastustoiminnan johtajana toimii pelastuslain 34 § mukaisesti pelastusviranomainen. Pelastustoiminnan johtamista ja tilannekuvatoimintaa ohjaaviin säädöksiin on tullut muutoksia vuoden 2024 aikana. Näillä muutoksilla on pyritty kehittämään pelastustoiminnan johtamisjärjestelmää ohjaavaa säädöspohjaa ja vastaamaan muun muassa toimintaympäristön muutoksesta nousseisiin tarpeisiin.

Pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavien ohjeiden ja suunnitelmien valtakunnallinen yhdenmukaisuus ja kattavuus muodostavat keskeisen osan johtamisjärjestelmän suorituskykyä yli hyvinvointialuerajojen. Näissä ohjeissa ja suunnitelmissa on kehittämistarpeita. Ohjeet ja suunnitelmat on laadittava ja päivitettävä tarvittaessa yhteistoiminnassa (sisäministeriö, yhteistyöalueet, pelastustoimet).

Pelastustoiminnan johtamisen edellytykset tulee olla kaikilla pelastuslaitoksilla toimintaympäristön riskien mukaiset. Hyvinvointialueiden selvitysten mukaan pelastustoiminnan johtamisen valmiudessa on eroja alueiden välillä. Kaikilla hyvinvointialueilla tulisi olla välitön pelastustoiminnan johtamisen toimintavalmius myös pelastusryhmää suurempien pelastusmuodostelmien johtamiseen.

Pelastustoiminnan ja sen muodostelmien johtamisen tehtävissä toimivien koulutus ja osaaminen tulee olla tehtävien edellyttämällä tasolla, jotta pelastustoiminta olisi turvallista ja tehokasta.

Pelastustoiminnan johtamisen ja siihen liittyvän tilannekuvatoiminnan valmiuden kehittäminen edellyttää valtakunnallisia toimia, jotta pelastustoimella olisi kyky toimia kaikissa turvallisuustilanteissa.

2.2.3 Suunnitelmat

Pelastuslain 47 § mukaisissa pelastustoiminnan ja sen johtamista koskevissa suunnitelmissa on puutteita.

Sisäministeriön asetuksessa pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) säädetään tarkemmin pelastustoiminnan suunnitelmista, niiden sisällöstä ja rakenteesta sekä pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelmista. Esimerkiksi tämän asetuksen 4 §:n ja 5 §:n mukaiset suunnitelmat tulee päivittää ja yhteensovittaa sekä puuttuvat suunnitelmat laatia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Pelastustoimintaa koskevien suunnitelmien osalta erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden suunnitelmat ovat parhaiten ajan tasalla, mutta muut suunnitelmat on laadittu vain osittain tai ne ovat laatimatta. Myös suunnitelmien hallinnassa on puutteita. Merkittävää muutosta suunnitelmien päivittämiseksi ei ole tapahtunut edellisestä vuodesta.

2.2.4 Palveluverkko ja kalusto

Pelastustoiminnan palveluverkon ja kaluston suunnittelu tulisi pohjautua paikallisiin, alueellisiin ja valtakunnallisiin riskeihin ja uhkiin. Pelastustoiminnan kaluston investointivelka on kasvanut valtakunnallisesti edellisestä vuodesta.

Pelastustoimintaan käytetyn kaluston keski-ikä on paikoin hyvin korkea. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Karjalassa sammutusautojen ja säiliösammutusautojen keski-ikä on 20 vuotta tai enemmän, säiliöautojen osalta Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa ajoneuvojen keski-ikä on 20 vuotta tai enemmän.

Käytännöt kaluston kierrättämiseksi ovat varsin yhtenevät koko maassa. Kalusto pääsääntöisesti sijoitetaan kokonaistarveharkintaa käyttäen muun muassa alueen riskien, kaluston käyttöasteen ja palvelutarpeen mukaan alueellinen kokonaisuus huomioiden. Ajoneuvot kierrätetään useammalla pelastusasemalla elinkaarensa aikana siten, että ne siirtyvät tarveperusteisesti alueellinen palveluverkko huomioiden alueelta toiselle tai sopimuspalokuntien käyttöön. Poistoon menevien raskaiden ajoneuvojen ikä on alueilla keskimäärin noin 20–30 vuotta.

Pitkän elinkaaren kalustossa tietty yhtenevyys, ja myös yhteensopivuus alueellisesti ja valtakunnallisesti, on tunnistettu kustannustehokkaaksi ratkaisuksi. Vakioitu kalusto helpottaa hankintojen suunnittelua, kaluston huoltoa, kuin myös loppukäyttäjien laiteosaamista ja siten osaamisenhallintaa. Alalle tulisivin laatia kalustostrategia, jonka puitteissa kalustoa olisi mahdollista kehittää alueellisesti ja valtakunnallisesti. Vaikka kalustostrategia tunnistetaan hyödylliseksi työkaluksi kaluston hallinnassa, sitä ei vielä täysimääräisesti osata hyödyntää työkaluna pitkän tähtäimen investointien suunnittelussa.

2.2.5 Väestön varoittaminen

Toimivalla väestöhälytinjaikojärjestelmällä kyetään varoittamaan ulkona liikkuvaa väestöä nopeasti. Toimiva väestöhälytinjaikojärjestelmä on myös edellytys väestön varoitamiselle ilmavaarasta. Hyvinvointialueen pelastustoimi päättää, miten väestön varoittaminen on toteutettu. Yleensä väestöhälytinjaikojärjestelmä on rakentunut hyvinvointialueen alueelle vuosikymmenien aikana.

Jokaisella pelastuslaitoksella on oltava kyky varoittaa väestöä. Yleisin tapa on sijoittaa asutuskeskuksien tai erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden läheisyyteen kiinteitä ulkohälyttimiä (väestöhälyttimiä). Kuuluvuusalueella asuvan väestön keskiarvo on hyvinvointialueiden selvitysten mukaan noin 67 %, kun viime vuonna se on ollut noin 61 %.

Tällä hetkellä vaaratiedote on ainoa lainsäädännössä tunnistettu pakollinen varoitamiskeino, eikä lainsäädäntöön ole tullut muutoksia vuosikymmeniin.

Kiinteiden varoitusjärjestelmien väestökattavuudessa ja teknisissä toteutuksissa on eroja hyvinvointialueiden välillä.

2.2.6 Toimenpide-ehdotuksia

Pelastustoiminnan palveluiden toteuma on kaksijakoinen. Toisaalta toimintavalmiusajat ovat valtakunnallisesti pääsääntöisesti pienentyneet, mitä voidaan pitää myönteisenä kehityksenä. Toisaalta toimintavalmiuden toinen osatekijä, vaativien tehtävien edellyttämä suorituskyky, vaihtelee alueiden sisällä ja välillä. Vaativia tehtäviä ovat mm. rakennuspalot, vesipelastus, korkealta pelastaminen, ympäristövahinkojen torjunta, CBRN -tehtävät. Toteutuneen suorituskyvyn osalta erilaiset alueet voidaan jakaa karkeasti kolmeen luokkaan. Myöskään pelastustoiminnan johtamisen edellytykset eivät ole selvitysten mukaan kaikilla pelastuslaitoksilla toimintaympäristön riskien mukaiset.

Seuraavilla toimilla varmistetaan pelastustoiminnan tavoitteiden toteutuminen:

1. Alueilla tulisi olla riittävät, valtakunnallisesti yhteensopivat ja ajantasaiset pelastustoiminnan johtamisen suunnitelmat ja johtamisen järjestelyt. Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän valmiuden tulisi vastata paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia riskejä.
2. Pelastustoiminnan johtamiseen käytettävien tilojen ja tietojärjestelmien tulisi olla valtakunnallisesti yhteensopivia, ja niiden tulisi mahdollistaa tehokas ja häiriötön pelastustoiminnan johtaminen ja tilannekuvatoiminta kaikissa turvallisuustilanteissa. Pelastustoimen kansallisten ICT-järjestelmien kehitystyön jatko olisi varmistettava ja alueiden on varauduttava järjestelmien käyttöönottoon.
3. Väestön varoitusjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö olisi muutettava edellyttämään valtakunnallista yhteensopivuutta. Kiinteän varoitusjärjestelmän osalta olisi laadittava valtakunnallinen ohje, jossa määriteltäisiin käytettävä tekniikka ja järjestelmän suunnitteluperusteet.
4. Pelastustoimen palveluverkolla tulisi laatia valtakunnalliset suunnitteluperusteet.
5. Toimintavalmiusaikoihin ja pelastustoiminnan suorituskykyyn liittyvät puutteet tulisi korjata. Henkilöstön koulutuksen ja osaamisen sekä pelastustoiminnassa käytetyn kaluston tulisi vastata tehtävien ja toimintaympäristön mukaisia vaatimuksia.

2.3 Väestönsuojeluun varautuminen

Väestönsuojeluun varautumisen tavoitteena on varmistaa pelastustoimen kyky hoitaa sille kuuluvat väestönsuojelutehtävät mahdollisimman häiriöttä valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimialansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävien suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvien valmisteluin.

Pelastustoimen väestönsuojeluun varautumisen tavoitteena on tunnistaa väestöä uhkaavat sisäiset ja ulkoiset riskit sekä laatia riittävät suunnitelmat väestön suojaamiseksi ja oman toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Pelastustoimella on oltava etukäteen suunniteltu ja varattu väestönsuojeluorganisaatio, jonka resursseilla hoidetaan väestönsuojelutehtäviä. Sotilaallisen voimankäytön tilanteisiin liittyvien riskien analysointi on edellytyksenä tarkoituksenmukaiseen ja riskiperusteiseen varautumiseen. Uhkien arvioinnin perusteella suunnitellaan esimerkiksi väestön varoittaminen, väestönsuojien käyttö ja väestön siirtojen suunnittelu sekä muut tarpeelliset järjestelyt, jotka ovat yhteensovitettu eri hallinnonalojen viranomais-ten ja muiden tarpeellisten toimijoiden kanssa. Hyvinvointialueen pelastustoimen tulee ylläpitää ajantasaista väestönsuojelukokonaisuutta, jolla turvataan tarvittava suorituskyky sotilaallisissa uhkatilanteissa.

2.3.1 Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelun suorituskyky

Väestönsuojeluun varautumisen suunnittelun suorituskyvyllä varmistetaan suunnitelmien ajantasaisuus, mahdollistetaan riittävät varautumistoimenpiteet ja turvataan pelastuslaitoksien oma jatkuvuudenhallinta väestönsuojelutilanteissa. Riittävät resurssit mahdollistavat myös lakisääteisen yhteensovittamistehtävän hoitamisen väestönsuojelusuunnitelmien ja toiminnan osalta. Suunnitelmien ja toiminnan kehittäminen ja yhteensovittaminen edellyttävät myös yhteistä harjoittelua. Perusta väestönsuojeluun varautumiselle on laadukkaasti toteutetussa sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnissa. Laadukas riskianalyysi mahdollistaa riittävän tarkan suunnittelun toiminnan ja tarvittavan koulutuksen osalta. Tarvittavien kehittämistoimenpiteiden ja investointien suunnittelu edellyttää analysoitua tietoa riskeistä ja niihin vastaamiseen tarvittavista kyvykkyyksistä ja resursseista.

Toiminta on kehittynyt ja parantunut edellisvuoteen verrattuna jonkin verran. Tilanne ei kuitenkaan ole vielä tavoitetasolla.

2.3.2 Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitelmien ja toiminnan yhteensovittaminen

Poikkeusoloihin varautuminen vaatii ennakkoon tehtäviä toimenpiteitä, jotta toiminta on tehokasta ja sujuvaa poikkeusolojen aikana. Hyvinvointialueen pelastustoimella on lakisääteinen tehtävä yhteensovittaa sille kuuluvat väestönsuojelutehtävät. Ilman riittävää yhteensovittamista, ei voida varmistua, että kaikkien väestönsuojeluun liittyvien toimijoiden suunnitelmat olisivat yhteensopivia.

Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa vuoden 2023 alussa väestönsuojelutoiminnan yhteensovittamista jouduttiin päivittämään laajasti. Syynä oli sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen sijoittuminen samaan organisaatioon uudistuksen myötä. Lisäksi pelastuslaitokset alkoivat osallistua hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuoltojen varautumisen työryhmiin. Hyvinvointialueen pelastustoimen väestönsuojelun suunnittelu ja toiminnan yhteensovittaminen vaativat vielä kehittämistä. Lainsäädännössä ei ole tullut muutoksia vuoden 2023 aikana.

2.3.3 Hyvinvointialueen pelastuslaitoksen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen

Väestönsuojeluorganisaation määrittelyn perustana on sodan ajan uhka arvio sekä sen pohjalta tehty valmiussuunnittelu. Pelastuslaitoksen väestönsuojeluorganisaation määrittelyllä saadaan selville ne suorituskyvyt, jotka poikkeusoloissa pelastustoimella on käytettävissä. Laadukkaalla väestönsuojeluorganisaation määrittelyllä hyvinvointialueen pelastustoimella on selkeä kuva tarvittavasta ja sen käytössä olevasta henkilöstöstä, tiloista, kalustosta sekä tarpeellisista materiaaleista. Väestönsuojeluorganisaatio tulee olla määritelty ja varattu normaaliolojen aikaan, jotta varmistutaan tarvittavien voimavarojen olemassa olosta sotilaallisen tilanteen aikana.

Pelastuslaitoksissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta väestönsuojeluorganisaation määrittämisessä vuoteen 2022 verrattuna.

2.3.4 Väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön, kaluston ja tilojen varaaminen

Riittäväillä henkilövarauksilla varmistetaan se, että sotilaallisessa tilanteessa pelastuslaitoksen on käytettävissä henkilöstöä käytettävissä väestönsuojelutehtäviin. Varauksien avulla tiedetään ennakkoon, kuinka paljon henkilöstöstä on käytettävissä. Ajoneuvokaluston varauksilla varmistetaan tarvittavan ajoneuvokaluston käytettävyys sotilaallisessa tilanteessa. Tilojen yhteensovittamisella puolestaan varmistetaan, että kaikki nykyiset sekä väestönsuojeluun käytettävien tilat ovat käytettävissä ja niissä toiminta on sujuvaa poikkeusolojen aikana.

Hyvinvointialueiden pelastuslaitokset ovat vuoden 2023 aikana jatkaneet väestönsuojelutehtävien hoitamiseen tarvittavien henkilöstön ja kaluston varaamisia sekä tilojen yhteensovittamisia.

2.3.5 Koulutukset

Riittäväällä väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutuksella varmistetaan väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvien henkilöiden osaaminen poikkeusoloissa. Kouluttaminen ja harjoittelu ovat tärkeä osa poikkeusoloihin varautumista. Tällä hetkellä väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön kouluttamisessa on pelastuslaitoksissa puutteita. Tämän vuoksi poikkeusoloissa ei voida varmistua henkilöstön riittävästä osaamistasosta.

Hyvinvointialueiden pelastustoimissa ei ole tältä osin tapahtunut merkittävää muutosta vuoteen 2022 verrattuna.

2.3.6 Johtaminen

Pelastuslaitoksilla johtaminen tulee olla mahdollista toteuttaa kaikissa turvallisuus-tilanteissa, myös poikkeusoloissa. Johtamisen tarkoitetut tilat sekä järjestelmät on riskiarvion mukaan tarvittaessa kahdennettava. Riittävästä kunnossapidosta ja huolloista on huolehdittava myös poikkeusoloissa. Näin ollen taataan tehokas toiminta poikkeusolojen aikana.

Vuoden aikana poikkeusoloissa mahdollistavien johtamistilojen ja muiden edellytysten järjestämisessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia edellisvuoteen verrattuna. Niin pelastustoiminnan johtamiseen suunnitteluun, johtamistiloihin sekä poikkeusoloihin käytettäviin ICT-järjestelmiin kohdistuu lähes kaikilla pelastuslaitoksilla jonkinlaisia kehittämistarpeita.

2.3.7 Kuntien valmiussuunnittelun tukeminen

Hyvinvointialueen pelastustoimet tekevät kuntien kanssa varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyviä lakisääteisiä yhteensovittamistehtäviä sekä erillisiin sopimuksiin perustuvia valmiussuunnittelun tukemistehtäviä. Vuoden 2023 alusta voimaan tullessa pelastuslain uudistuksessa ei enää mainita erikseen, että hyvinvointialueen pelastustoimi voisi sopia kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta. Näin kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, ei ole pelastustoimelle mahdollista, ellei kunnat maksa valmiussuunnittelun tukemisesta, koska sitä ei katsota pelastuslaitoksen lakisääteiseksi tehtäväksi.

Tietojen perusteella 11 hyvinvointialueen pelastustoimella on sopimukset kuntien kanssa valmiussuunnittelun tukemiseen liittyen. Vuoden 2023 aikana viisi uutta pelastustoimea on saanut sopimukset laadittua kuntien kanssa.

Puolet hyvinvointialueiden pelastustoimista on päättänyt tukea kuntia niiden valmiussuunnitteluun liittyvissä asioissa (esimerkiksi valmiussuunnitelman laatiminen), vaikka se ei lainsäädännön mukaan sopimusperusteisesti kuulu enää pelastustoimen tehtäväksi. Hyvinvointialueiden pelastustoimien edustajista moni piti kuntien valmiussuunnittelun tukemisen jatkamista tärkeänä. Lisäksi myös kunnat pitivät alueen pelastustoimen tarjoamaa tukea erityisen tärkeänä.

Yksi alue on ilmoittanut, että se saa korvauksen kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta. Muuten kunnat eivät tietojen perusteella maksa pelastustoimien tekemästä valmiussuunnittelun tukemisesta. Hyvinvointialueiden pelastustoimien tulee laskuttaa kuntia ei lakisääteisistä palveluista. Kokonaisuutena kuntien kanssa yhteistyö voidaan katsoa olevan hyvällä tasolla, eikä kuntien kanssa tehtävässä varautumisyhteistyössä ei havaittu selkeitä puutteita.

2.4 Kansainvälinen toiminta⁹

Suomen turvallisuusympäristön muutos ja ilmastonmuutoksen vauhdittamat äärimmäiset sääilmiöt ja muut vakavat häiriötilanteet haastavat sisäisen turvallisuuden viranomaisia yli valtiorajojen. Pelastustoimen kansainvälisellä toiminnalla vastataan osaltaan kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksiin. Kansainvälisyys liittyy kaikkeen pelastustoimen kansalliseen kehittämiseen ja kytkeytyy EU- ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin. Esimerkiksi pohjoismaisen yhteistyön painopisteitä ovat ilmastonmuutokseen ja isäntämaatukeen, kuten kansainvälisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen, liittyvät kysymykset.

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

2.4.1 Hyvinvointialueiden pelastustoimien kansainvälisen avun suunnittelu

Kansainvälisen avun antaminen on tärkeä osa pelastustoimen aktiivista kansainvälistä toimintaa. Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen perustuvat kansallisiin pelastustoiminnan ja varautumisen suunnitelmiin ja järjestelyihin.

Valtakunnallisesti valmiudet kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen vaihtelevat hyvinvointialueittain. Suunnitelma valmiuden ylläpidosta on tehty noin 2/3 alueista eli tilanne on merkittävästi parantunut edellisestä vuodesta (noin kolmasosa vuonna 2022). Noin puolella hyvinvointialueiden pelastustoimista on kyky kansainvälisen avun antamiseen ja osalla myös vastaanottamiseen. Viidellä alueella on perustettu maastopalomoduuli ja kolmella alueella on perustettu suurtehopumpppausmoduuli (Arktinen pelastusjoukkue).

Noin puolella alueista kansainvälisen avunannon ja vastaanoton suunnitelmien laadusta ei ole tarkempaa tietoa.

2.4.2 rescEU-varastointihankkeet

Suomeen on perustettu kaksi rescEU CBRN -valmiusvarastoa Euroopan komission täysimääräisellä rahoituksella. CBRN-varastolla varaudutaan kemiallisten (C), biologisten (B), radioaktiivisen säteilyn (R) ja ydinaineiden (N) aiheuttamiin uhkiin ja onnettomuuksiin. Medical / CBRN -varastolla varaudutaan rajat ylittäviin tartuntatauteihin sekä onnettomuus- ja kriisitilanteisiin. CBRN-valmiusvarastossa on henkilökohtaisia suojarahusteita, mittalaitteita, tukivälineistöä ensitoimijoiden käyttöön sekä lääkkeitä ja vasta-aineita siviiliväestölle.

Medical-valmiusvarastolla varaudutaan rajat ylittäviin terveysuhkiin, kuten pandemioihin, antibioottiresistansseihin taudinaiheuttajiin ja CBRN-uhkiin. Kirurgiset välineet ja hoitotarvikkeet on tarkoitettu tilanteisiin, joissa on paljon hoitoa vaativia traumapotilaita. Kilpirauhas- ja elintarvikemonitorit täydentävät CBRN-hankkeen mittarikalustoa.

Varastot, niin kuin muutkin komission rahoittamat ja jäsenmaiden hallinnoimat rescEU-kapasiteetit, on tarkoitettu EU-jäsenmaiden yhteisesti käytettäväksi tilanteissa, joissa maan omat voimavarat eivät riitä tilanteeseen vastaamiseen. RescEU-kapasiteetti voidaan ottaa käyttöön EU:n hätäavun koordinaatiokeskuksen (ERCC) kautta ja päätöksellä. CBRN-varastointihanke alkoi 1.1.2023 ja Medical-hanke 1.1.2024. Kummankin hankevaihe päättyy 30.9.2026..

2.4.3 Ukrainan materiaaliapu

Sisäministeriö vastaa valtioneuvoston siviilipuolen materiaaliavunannon koordinaatiosta Ukrainaan Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin (UCPM) kautta. Sisäministeriö koordinoi yhteiskunnan eri sektoreilta tulevien, Ukrainan avunpyyntöihin vastaavien lahjoitusten lähettämistä Ukrainaan, minkä lisäksi sisäministeriö on tehnyt myös joitakin hankintoja vastatakseen Ukrainan kriittisimpiin tarpeisiin. Avunpyyntöjä pelastuspalvelumekanismiin on Ukrainasta tullut kaikkiaan yli 200 kappaletta.

Helmikuun 2022 alusta vuoden 2024 loppuun (lokakuun tilanne) Suomesta on lähetetty Ukrainaan pelastuspalvelumekanismiin kautta siviilipuolen materiaaliapua lähes 370 rekkalastillista ja yli 80 ajoneuvoa. Valtaosa annetusta avusta koostuu lahjoituksista. Apu on koostunut mm. pelastustoimen, väestönsuojelun ja terveydenhuollon kalustosta ja tarvikkeista, energiasektorin tarvikkeista, koulukalusteista, vesihuollon tarvikkeista, säteilyturvatarvikkeista, sekä yhteistyössä ulkoministeriön kanssa toteutetuista moduuliasunnoista. Lähetetyn avun rahallinen arvo on noin 20 500 000 euroa. Huomioitavaa on, että rahallinen arvo perustuu pääosin lahjoittajien ilmoittamiin, usein alakanttiin arvioituihin poistohintoihin.

Materiaaliavun lisäksi Suomi on myös vastaanottanut sairaanhoitoa tarvitsevia potilaita (MEDEVAC). Lisäksi on annettu asiantuntija-apua: useita pelastustoimen asiantuntijoita on ollut Moldovassa, Puolassa ja Slovakiassa tukemassa UCPM-avustustoiminnassa sekä logistiikassa. Suomalaisia asiantuntijoita STUK:sta on myös ollut tukemassa ERCC:n tilannekuvatyötä säteily- ja ydinasioihin liittyen sekä kaksi lääkäriä liittyen Ukrainalaisten potilaiden MEDEVAC-toimintaan. Suomi lähetti myös asiantuntijan ERCC:n kokoamaan kansainväliseen tiimiin tukemaan Ukrainaa CBRN-riskeihin varautumisessa.

Ukrainan avuntarpeet ovat koko yhteiskunnan läpileikkaavia. Euroopan komissio korostaa siviilipuolen materiaaliavun jatkumisen ja lisäämisen tärkeyttä. Suomesta EU:n pelastuspalvelumekanismiin kautta lähetettävää siviilipuolen materiaaliapua tarvitaan Ukrainassa vielä pitkään.

Vuonna 2024 käytettävissä ollut määräraha ei ollut riittävä Ukrainan tehokkaaseen tukemiseen siviilipuolen materiaaliavulla. Rahoitus ei ole riittänyt kattamaan edes lahjoitusperustaisen siviilipuolen materiaaliavun kuljetuskustannuksia Suomesta Ukrainaan. Lahjoituksena saatavien tarvikkeiden kuljetuksen lisäksi olisi erittäin tärkeää kyetä tekemään myös materiaalihankintoja, sillä moniin Ukrainan kriittisistä avuntarpeista ei voida vastata lahjoituksin.

3 Pelastustoimen palveluiden järjestämisen edellytykset

Tässä luvussa käsitellään pelastustoimen palveluiden tuottamiseen liittyviä edellytyksiä. Keskeisin edellytys on henkilöstövoimavarojen riittävyys. Lisäksi tavoitteena ovat yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut, joiden tuottamiseen tarvitaan niin ajantasaista riskien arviointia kuin luotettavaa tietopohjaakin.

3.1 Henkilöstövoimavarojen riittävyys

Palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu edellyttävät riittävää määrää ammatillisesti pätevää henkilöstöä sekä pelastustoimen ammatillisen ja sopimushenkilöstön koulutuksen kehittämistä laadullisesti ja määrällisesti. Tavoitteena on, että pelastustoimi on veto- ja pitovoimainen, 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. Myös pelastusalan järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan kehittamisestä ja elinvoimaisuudesta tulee huolehtia osana pelastustoimen palvelujärjestelmää. Nuoriso-osastojen aktiivinen toiminta on merkittävä tekijä tulevaisuuden hälytysosastojen toiminnan varmistamisessa.

Sisäministeriö seuraa vuosittain henkilöstövoimavarojen kehitystä mm. määrällisen kehityksen (päätoimiset, määräaikaiset, sopimuspalkokuntalaiset), ikärakenteen, työtapaturmien ja vaaratilanteiden, sairauspoissaolopäivien, toimintakykytesteissä hyväksytyjen sekä henkilöstöpoistuman näkökulmista. Lisäksi seurataan työhyvinvoinnin, osaamisenhallinnan, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja sopimuspalkokuntatoiminnan kehittämistä.

3.1.1 Henkilöstövoimavarojen määrä

Päätoimisen henkilöstön kokonaismäärä (ilman ensihoitoa) oli vuonna 2023 oli 4 885 henkilöä (vuonna 2022 oli 5 085 henkilöä) eli henkilöstön määrä on pienentynyt¹⁰. Päätoimisen henkilöstön poistuma on kasvanut vuoteen 2022 verrattuna yhteensä 11 alueella. Erityisen paljon päätoimisen henkilöstön määrä on pienentynyt Keski-Suomessa ja Varsinais-Suomessa. Tilanne on huolestuttava, koska pelastustoimen henkilöstötilanne on vaikea. Jo nyt osalla alueista on vaikeuksia rekrytoida henkilöstöä vakinaisiin virkoihin etenkin harvaan asutuilla alueilla.

Taulukko 5. Vakinaisen henkilöstön määrä hyvinvointialueittain vuonna 2023 (ilman ensihoitoa) (Pronto 2024)

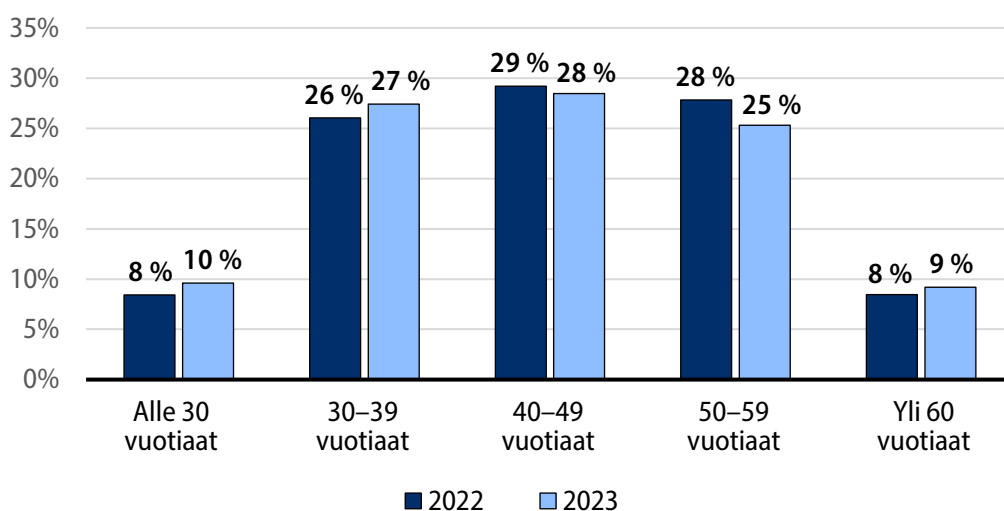
Pelastustoimen alue	2022	2023	Muutos
Etelä-Karjala	126	112	-14
Etelä-Pohjanmaa	136	126	-10
Etelä-Savo	103	126	+23
Helsinki	722	698	-24
Itä-Uusimaa	114	123	+9
Kainuu	67	75	+8
Kanta-Häme	157	155	-2
Keski-Pohjanmaa	57	61	+4
Keski-Suomi	371	216	-155
Keski-Uusimaa	296	335	+39
Kymenlaakso	188	184	-4
Lappi	168	183	+15
Länsi-Uusimaa	394	368	-26
Pirkanmaa	484	617	+133
Pohjanmaa	105	128	+23
Pohjois-Karjala	143	122	-21
Pohjois-Pohjanmaa	345	326	-19
Pohjois-Savo	189	277	+88
Päijät-Häme	210	185	-25
Satakunta	249	210	-39
Varsinais-Suomi	461	333	-128
Yhteensä	5 085	4 885	-200

10 Henkilöstön määrän laskemisessa on yhä vaihtelua alueiden välillä, mistä syystä luvut saattavat yhä sisältää epävarmuuksia. Henkilöstöä koskevat luvut kerätään Pronto-järjestelmästä, jonka jälkeen ministeriössä tehdään joidenkin alueiden osalta vielä tarkistuksia lukuihin. Esimerkiksi Helsingin ja Keski-Uudenmaan pelastustoimien luvuissa on yhä epäselvyyttä.

Naisten osuus päätoimisesta henkilöstöstä on hieman laskenut (-0,2%-y) edellisestä vuodesta ollen 1,6 % vuonna 2023. Määräaikaisten määrä näyttäisi olevan suhteellisen pysyvä ilmiö pelastustoimessa. Määräaikaisten työntekijöiden osuudet vaihtelevat eri ikäryhmissä. Nuorimmissa ja vanhimmissa ikäryhmissä määräaikaisten määrä on alle 10 % (vuonna 2022: 14 %), kun taas muissa ikäryhmissä määräaikaisia on yli neljäsosa henkilöstöstä. Naisten osuus määräaikaisista on pysynyt edellisen vuoden tasolla. Yksi selittävä tekijä määräaikaisten määrille voi olla vuosiloma- ja muut sijaisuudet.

Tarkasteltaessa henkilöstöä ikäryhmittäin on edelliseen vuoteen tapahtunut 1–3 % muutoksia. Positiivisena voidaan pitää valtakunnallisesti nuorimman ikäryhmän kasvua. Ikäryhmä 50–59 -vuotiaat on puolestaan pienentynyt kolmella prosentilla, Vanhimman ikäryhmän koko on hieman kasvanut.

Kuvio 2. Pelastustoimen henkilöstön ikäjakauma vuonna 2022 ja 2023.



Henkilötyövuosia koskevat kirjaamiskäytäntöjä muutettiin vuoden 2023 alussa, mistä syystä henkilötyövuosia koskevat lukumäärät eivät ole vertailukelpoisia. Esimerkiksi varautumiseen ja väestönsuojeluun on kirjattu vuoden 2023 osalta myös pelastustoimintaan liittyviä toimintoja, mistä syystä Pronon tietojen mukaan varautumista ja väestönsuojelua tekevän henkilöstön määrä olisi 5,6 %. Sen sijaan aluehallintoviraston arviointiraportin (Leinonen 2024) mukaan väestönsuojeluun käytettiin viime vuonna 0,5 % htv:tä. Kirjaamiskäytäntöjä onkin syytä jatkossa yhdenmukaistaa, jotta vertailu mahdollistuu. Pelastustoimintaan käytetään yhä eniten henkilötyövuosia (noin 90 %), seuraavaksi eniten henkilötyövuosia käytetään onnettomuuksien ehkäisyyn.

Sopimushenkilöstön määrä oli tarkasteluvuonna 10 287 henkilöä (ei vertailutietoa vuodelta 2022). Sivutoimisten pelastushenkilöstön määrä oli 4 046 henkilöä. Tehdaspalokunnissa työskenteli 501 henkilöä ja muissa palokunnissa oli vuonna 2023 yhteensä 59 henkilöä. Yhteensä sopimus- ja muissa palokunnissa oli 14 893 henkilöä. Naisten osuus sopimushenkilöstöstä on laskenut 0,3 %-yksikköä edellisestä vuodesta ollen 9,9 %.

Pelastustoimen henkilöstön riittävyttä haastavat monet tekijät, joilla on yhteys pelastustoiminnan kykyyn suoriutua lakisääteisten tehtävien hoitamisesta työturvallisesti ja laadukkaasti. Voimavarojen määrään vaikuttavat mm. sairauspoissaolot, työtapaturmat, toimintakykytestien suorittaminen hyväksytysti, ikärakenne sekä henkilöstöpoistuma.

Alla olevassa taulukossa on esitetty henkilöstöresursseihin vaikuttavien tekijöiden valtakunnallisten seurantatietojen toteuma.

Taulukko 6. Henkilöstöresursseihin vaikuttavien tekijöiden toteuma vuonna 2022 ja 2023.

Henkilöstöresurssit	2022	2023	Muutos
Työtapaturmien ja vaaratilanteiden määrä*	651,0	1 024,0	57,3 %
Sairauspoissaolopäivien/htv muutos	307,0	305,0	-0,7 %
Päätoimiset: Toimintakykytesti hyväksytty %	83,0	81,0	-2 %-y
Sopimushenkilöt: Toimintakykytesti hyväksytty %	30,0	25,0	-5 %-y
Päätoimiset: Alle 40-vuotiaiden osuus %	34,5	36,8	2,3 %-y
Päätoimisen henkilöstön poistuma/koko henkilöstö %	7,9	8,4	0,5 %-y
Arvio eläkkeelle (viiden vuoden aikana) siirtyvien määrästä %	12,7	11,3	-1,4 %-y
Onnettomuusvahingot: kuolleet pelastushenkilöt	2,0	1,0	-50,0 %
Onnettomuusvahingot: loukkaantuneet pelastushenkilöt	66	66	0,0 %

*Työtapaturmien ja vaaratilanteiden määrät eivät ole täysin luotettavia, eivätkä vuosien 2022 ja 2023 luvut ole vertailukelpoisia.

Henkilöstöressurssitilannetta voidaan pitää huolestuttavana varsinkin, kun kulu-neella kaudella myös toimintakykytestit läpäisseiden määrä on laskenut vajaalla puolella alueista (9/22) sekä päätoimisen- että sopimushenkilöstön osalta. Työ-tapaturmia ja vaaratilanteita koskevat tiedot eivät ole täysin luotettavia, mutta on oletettavaa, että myös niiden määrä on noussut. Sairauspoissaolojen määrä on pysynyt edellisen vuoden tasolla.

Aluehallintoviraston valtakunnallisessa asiantuntija-arviossa (Leinonen 2024) kiin-nitetään lisäksi huomiota tulipalojen, CBRN- ja ympäristövahinkojen torjunnan edellyttämän suorituskyvyn valtakunnalliseen heikentymiseen. Erityisesti hei-kentyminen koskee pienten hyvinvointialueiden isompien kaupunkien ulkopuo-lisia alueita. Suorituskyvyn laskua on tapahtunut kuudella alueella. Näillä alueilla toimintakykytestien läpäisseiden määrä on myös vähentynyt. Yhtenä osasyynä suorituskyvyn laskuun aluehallintoviraston valtakunnallisessa asiantuntija-arviossa (Leinonen 2024) todetaan olevan henkilöstöressurssien puute.

Pelastusopiston laatimassa Pelastajatarve 2024–2032 -selvityksessä (Juutinen jne. 2024) arvioitiin vuosien 2024–2032 pelastajatarpeeksi 1 878 uutta pelastajaa ja 516 sopimuspohjaista pelastajaa. Luvussa on mukana eläköityvät henkilöt eli sisäi-sen poistuman osuus. Alipäällystä ja päällystä arvioitiin tarvittavan 556 hen-kilöä. Uusia pelastajia tarvitaan yhteensä arviolta noin 2 300. Näistä noin sadan tulisi olla ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä. Kun osa pelastajista tulee siirtymään ali-päällystön tai päällystön tehtäviin, aiheuttaa tämä myös osaltaan pelastajien kou-lutuksen lisästarvetta. Suurin tarve pelastajille arvioitiin olevan Helsingissä (117 pelastajaa), Pirkanmaalla (116 pelastajaa), Varsinais-Suomessa (95 pelastajaa) ja Länsi-Uudellamaalla (79 pelastajaa) vuoteen 2032 mennessä.

3.1.2 Henkilöstövoimavarojen kehittäminen

Henkilöstövoimavarojen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä seurataan mm. työhyvinvoinnin, osaamisenhallinnan, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden sekä sopimuspalokuntatoimintaan liittyvän kehittämisen näkökulmista.

Alla olevassa taulukossa on esitetty henkilöstövoimavarojen kehittämiseen liittyvien seurantatietojen toteuma 2022–2023.

Taulukko 7. Henkilöstövoimavarojen kehittämisen toteuma vuonna 2023.

Henkilöstöressurit	2022	2023
Työhyvinvointia seurataan säännöllisesti	1,18	1,05
Jälkipurkutoiminta käytössä	1,36	1,00
Osaamisenhallinta- suunnitelma käytössä	1,41	1,59
Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus- suunnitelmia käytössä	2,05	2,05
Alueella on sopimuspalokuntatoiminnan kehittämisohjelma	1,90	1,67
Sopimuspalokunnan terveystarkastuksista on sovittu palokuntasopimuksessa	1,40	1,24
Sopimushenkilöstöllä on laissa säädetty koulutus	1,15	1,14
Alueen sopimuspalokunnalla on nuoriso-osasto	1,00	1,05
Keskiarvo (kyllä = 1, osin = 2, ei = 3)	1,43	1,35

Pelastusallalla on kiinnitetty huomiota työhyvinvoinnin parantamiseen, mikä näkyy esimerkiksi työhyvinvoinnin säännöllisenä seurantana. Kaikilla alueilla yhtä lukuun ottamatta seurataan työhyvinvoinnin kehitystä säännöllisesti. Myös jälkipurkutoiminta on otettu käyttöön kaikilla alueilla. Samoin sopimuspalokuntatoiminnan suunnitelmallisuutta on kehitetty.

Valtakunnallisesti keskeinen kehittämiskohde on osaamisenhallinta ja sen systematisointi. Kolmasosalla alueista osaamisenhallintasuunnitelma on käytössä, kolmasosalla osin. Tilanne on sama kuin edellisellä tarkastelukaudella. Osaamisen hallintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota varsinkin, kun alueiden selvitykset osoittavat, että pelastustoiminnan suorituskyvyssä on tapahtunut joitakin osin (tulipalojen edellyttämä suorituskyky, CBRN-suorituskyky) heikkenemistä. Lisähaastetta tulee tuottamaan uusien tietojärjestelmien edellyttämän osaamisen varmistaminen.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien suhteen tilanne on valtakunnallisesti pysynyt ennallaan suhteessa edelliseen vuoteen¹¹. Tarkasteltaessa tilannetta hyvinvointialueittain on kuitenkin tapahtunut muutosta: kolmasosalla alueista oli käytössään tasa-arvosuunnitelma vuonna 2023 (vuonna 2022: 4/22), kolmasosalla ei (vuonna 2022: 5/22) ja muilla osin. Toimintaympäristön monimutkaistuuksessa ja työtehtävien muuttuessa osaamisenhallinnan, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden voidaan nähdä olevan yhä tärkeämpiä työhyvinvointia ja motivaatiota ylläpitävä tekijä. Ne ovat myös tärkeitä tekijöitä vahvistettaessa alan veto- ja pitovoimaa. Voidaan kuitenkin pitää huolestuttavana, että alueista 2/3:lla on osittainen suunnitelma käytössä tai suunnitelma puuttuu kokonaan. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla sekä toisaalta Kanta-Hämeessä ja Pirkanmaalla ja Etelä-Savossa suunnitelmia ei ole otettu käyttöön.

Pelastustoimen järjestelmän keskeinen kivijalka on sopimuspalokuntatoiminta ja sen elinvoimaisuus. Sopimuspalokunnat ovat keskeinen toimija niin harvaan asutuilla alueilla kuin kaupungeissakin. Maaseudulla merkittävä osa sopimuspalokunnista on ensilähdön palokuntia, kun taas kaupunkialueilla sopimuspalokunnissa korostuvat tukitehtävät¹².

Sopimuspalokuntien kehittämissuunnitelmien määrä on hieman kasvanut edellisestä vuodesta, mitä voidaan pitää positiivisena asiana. Hälyttävänä voidaan sen sijaan pitää nuoriso-osastojen määrän vähenemistä, koska nuoriso-osasto on tärkeä alalle rekrytoitumisen väylä.

11 Tietopyyntö ei sisällä tietoa siitä, ovatko tasa-arvosuunnitelmat alueen pelastustoimen erillisiä suunnitelmia vai ovatko ne koko hyvinvointialuetta koskevia.

12 Palokuntayhdistyksenä pidetään sellaista palokuntayhdistystä, joka on tehnyt palokuntasopimuksen hyvinvointialueen pelastustoimen kanssa. Palokuntayhdistykset painottuvat Etelä- ja Lounais-Suomeen. Sivutoimisella pelastushenkilöstöllä on puolestaan suora sopimussuhde alueen pelastustoimeen. Sopimushenkilöstönä pidetään sekä sopimuspalokuntien että sivutoimisten palokuntien henkilöstöä. Sivutoimiset paloasemat painottuvat keskelle Suomea (mm. Kainuu, Etelä-Savo, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa). Sopimushenkilöstöstä noin puolet saa henkilöstökorvauksen/palkkaa ja puolet ei (vapaaehtoisia). Ei-palkkaa saavat sijaitsevat pääosin Satakunnassa, Varsinais-Suomessa ja jossain määrin Uudenmaan alueella. Lapista ei ole tarkemmin tietoa. Sivutoimiset puolestaan saavat poikkeuksetta palkkaa sekä muut työsuhde-edut (mm. työterveyshuolto).

Sopimuspalokuntatoiminnan systemaattinen ja pitkäjänteinen kehittäminen on yksi keino sopimuspalokuntatoiminnan elinvoimaisuuden varmistamisessa. Esimerkiksi vuorovaikutuksen lisäämisellä, yhteiskehittämisellä ja yhteisten kehittämiskohdeiden priorisoinnilla vahvistetaan yhteisen työn tekemistä. Sopimuspalokunnat ovat tuoneet myös esiin tarpeen pitkäjänteiseen toiminnan kehittämiseen.

Pelastuslain mukaan hyvinvointialueet voivat hyödyntää tarpeen mukaan sopimuspalokuntia pelastustoiminnan palvelutuotannossa. Joillain alueilla sopimuspalokuntalaiset tekevät esimerkiksi turvallisuusviestintää. Suomen sopimuspalokuntien liiton mukaan sopimuspalokunnista löytyykin paljon osaamista, jota voitaisiin hyödyntää.

Hyvinvointialueuudistuksessa sopimuspalokuntien sopimukset siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille sellaisenaan. Tällä osittain turvattiin toimintaa muutoksen aikana. Tällä hetkellä sopimusten päivittäminen on käynnissä Kymenlaaksossa ja Pohjanmaalla. Uudet aluesopimukset allekirjoitettiin lokakuussa 2024 Pohjois-Pohjanmaalla.

3.1.3 Toimenpide-ehdotuksia

Henkilöstön saatavuudessa on haasteita valtakunnallisesti sekä pelastustoiminnan että onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstön osalta. Henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden varmistaminen onkin kaikkein kriittisin tekijä tulevaisuuden palveluiden turvaamisessa.

Seuraavilla toimilla varmistetaan henkilöstön riittävyyttä koskevien tavoitteiden toteutuminen:

1. Hyvinvointialueiden tulisi varmistaa pelastajien riittävä rekrytointi alueellaan palvelutuotannon turvaamiseksi. Lisäksi alueiden tulisi selvittää henkilöstön poistuman vähentämistä ja työkykytestien läpäisemistä vahvistavat tekijät.
2. Osaamisenhallintasuunnitelmat tulisi laatia ja ottaa käyttöön kaikilla alueilla.
3. Sopimuspalokuntatoimintaa tulisi vahvistaa sopimalla yhteisistä kehittämISRakenteista sekä laatimalla ja toimeenpanemalla sopimuspalokuntatoiminnan kehittämisohjelma.

3.2 Palvelutason yhdenvertaisuus ja laatu

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

Sisäministeriö seuraa palvelutason yhdenvertaisuutta pelastustoimen toiminta- ja valmiusaikojen toteutuksen näkökulmasta. Palveluiden laadun kehittämistä seurataan riskiperustaisen suunnittelun sekä ohjaustiedon (sis. kustannuslaskennan) sekä digitaalisten palveluiden kehittämisen näkökulmista.

3.2.1 Palvelutason yhdenvertaisuus

Pelastustoimen palvelutason yhdenvertaisuudella tarkoitetaan, että riskeiltään samankaltaisilla alueilla on saman tasoiset ja valtakunnallisesti yhdenmukaiset palvelut.

Pelastustoimen tuottamien kiireellisten palveluiden saatavuuden valtakunnalliset kriteerit ovat toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa määritellyt palveluiden tuottamiselle asetetut aikarajat (Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje 2012)¹³. Muille pelastustoimen tuottamille palveluille ei ole asetettu valtakunnallisia kriteerejä, eikä niiden yhdenvertaista saatavuutta voida näin ollen toistaiseksi systemaattisesti arvioida.

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika kiireellisiin hälytystehtäviin oli 7 minuuttia 26 sekuntia vuonna 2023. Toimintavalmiusaika on parantunut edellisestä tarkastelukaudesta 13 sekuntia. Erityisesti Pohjois-Karjalassa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteet täyttyivät kaikilla alueilla noin 80 % ja riskialueilla I ja II noin 70 %. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan voidaan katsoa olevan valtakunnallisesti hyvällä tavoitetasolla ja kiireellisten palveluiden saatavuus yhdenvertaista.

13 Toimintavalmiudensuunnitteluohjeen uudistamishanke on parhaillaan käynnissä ja uusi ohje on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2025 alusta.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika (tavoite < 11-12-22- min) on osin laskennallinen ja sillä kuvataan tehtävän mukaisen tehokkaan toiminnan aloitusaikaa. Keskusta- ja taajama-aluetyypeillä korkean riskin alueilla tavoiteaika pelastustoiminnan aloittamiselle on 12 minuuttia. Matalamman riskin haja-asutusalueilla tavoiteaika on 22 minuuttia. Koko maan tehokkaan pelastustoiminnan toimintavalmiusaikaa 11–12 minuuttia voidaan pitää hyvänä tasona, huomioiden Suomen laajat haja-asutusalueet ja vesistöt. Pelastustoiminnan toimintavalmiusajat ovat parantuneet edellisestä tarkastelukaudesta ollen 11 minuuttia 1 sekuntia (vuonna 2022: 12 minuuttia 13 sekuntia). Pelastustoiminnan toimintavalmiusaikatavoitteet täyttyvät kaikilla alueilla noin 85–90 % ja riskialueilla I ja II noin 75–85 %.

3.2.2 Palveluiden riskiperusteinen suunnittelu

Pelastustoimen järjestämislain mukaan (613/2021, 3 §) hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuus- ja muita uhkia. Näin ollen toimintaympäristö- ja riskianalyysiä voidaan pitää yhtenä keskeisimpänä palveluiden tarvetta määrittävänä tekijänä. Jotta lain edellyttämä palvelutaso on mahdollista toteuttaa laadukkaasti, tulee alueilla olla jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä ja muista palvelutarpeeseen vaikuttavista tekijöistä.

Pelastustoimen riskiperustaisen suunnittelun laatua arvioidaan toimintaympäristö- ja riskianalyysin toteuttamiseen liittyvien tekijöiden avulla. Alla olevassa taulukossa on esitetty toimintaympäristö- ja riskianalyysiin liittyvien tekijöiden muutos kahden viimeisen vuoden ajalta.

Taulukko 8. Pelastustoimen toimintaympäristö- ja riskianalyysin toteuttaminen vuonna 2023. (Vastaukset kyllä=1, osin=2, ei=3).

Toimintaympäristöanalyysi	2022	2023
Keskeisten alueellisten muutosilmiöiden vaikutuksia on tarkasteltu eri näkökulmista	1,64	1,32
Keskeiset alueelliset muutosilmiöt on tunnistettu (esim, PESTEL-tarkastelu)	1,45	1,45
Onnettomuuskehityksestä raportoidaan säännöllisesti	1,27	1,23
Toimintaympäristön analysointi on systemaattista	1,41	1,36

Tietoa hyödynnetään	2022	2023
Väestörakenteesta ja sen ominaisuuksista	1,14	1,09
Asiakastarpeista	1,77	1,64
Rakennetun ympäristön ominaisuuksista ja muutoksista	1,18	1,23
Luonnonympäristöstä ja niiden muutoksista	1,32	1,32
Liikenneympäristöstä	1,27	1,14
Teollisuus- ja energiaympäristöstä	1,36	1,18

Toimintaympäristöanalyysien laatimisessa on tapahtunut valtakunnallisesti positiivista kehitystä: toimintaympäristöä analysoidaan systemaattisemmin ja muutosilmiöiden tarkastelu on monipuolistunut. Myös keskeisten muutosilmiöiden vaikutusten tarkastelu eri näkökulmista on vahvistunut edellisestä vuodesta. Muutosilmiöiden tarkastelun toteutuksesta ei ole tarkempaa tietoa kuin että esimerkiksi PESTEL-työkalu on vain osin käytössä. Toimintaympäristöanalyysien laadun arviointiin vaikuttaa yhdenmukaisten kriteerien puuttuminen. Esimerkiksi muutosilmiöiden tarkastelu vaihtelee alueiden välillä, mikä tarkoittaa, että alueiden vertailu ei ole kaikilta osin mahdollista.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta hyvinvointialueselvityksissä on nostettu esiin merkittävimpiä alueellisia riskitekijöitä, mutta riskien ja tarvittavan suorituskyvyn yhteys ei ole kaikilta osin selkeä. Sama koskee onnettomuuksien ehkäisypalveluiden riskiperusteisuutta monella alueella. Osa alueista nojaa yhä toimintaympäristöanalyysissään riskianalyysiin, joka laaditaan pääsääntöisesti neljän vuoden välein. Joissakin selvityksissä on myös viitteitä vanhojen tekstien

kopioimisesta. Näin ollen toimintaympäristöanalyysin osalta kaikilla alueilla ei ole jatkuvaan analyysiin perustuvaa kokonaiskuvaa yhteiskunnan riskeistä ja palvelutarpeista. Myös onnettomuuksien seuranta ei kaikilla alueilla ole jatkuva.

Hyvinvointialueittain tarkasteltaessa vastaajista puolet kertoo alueensa toimintaympäristöanalyysin laatimisen olevan systemaattista ja viidellä alueella osin systemaattista. Kun toteumaan lisätään huomio, että vastaajien omat käsitykset systemaattisuudesta todennäköisesti vaikuttavat merkittävästi vastauksiin, voi kokonaiskuva muuttua edelleen. Toimintaympäristön laatimisessa ei ole tapahtunut juurikaan muutosta verrattuna edelliseen vuoteen, mikä on huolestuttavaa ottaen huomioon toimintaympäristöanalyysin merkityksen palvelutuotannon suunnittelun perustana.

Toisaalta erilaisten tausta-aineistojen hyödyntäminen osana toimintaympäristöanalyysityötä on parantunut. Poikkeuksen muodostavat rakennetun ympäristön ominaisuuksien ja tietojen käyttö sekä luonnonympäristön muutoksia koskevien tietojen hyödyntäminen. Lisäksi asiakastarpeita koskevan tiedon kerääminen ja hyödyntäminen ei ole pelastustoimessa vielä kovinkaan aktiivista ja asiakastiedon hyödyntäminen myös osana toimintaympäristöanalyysityötä on keskeinen kehityskohde.

Palveluiden edellyttämä riittävä osaaminen on keskeinen osa palveluiden laadun varmistamista. Osaamisella varmistetaan paitsi palveluiden työturvallinen toteutus myös palveluiden yhdenmukainen toteutus valtakunnallisesti. Viime vuoden aikana pelastustoimessa on panostettu keskeisten ohjeiden päivittämiseen ja/ tai laatimiseen. Ohjeet määrittelevät toiminnalle kriteerit, joiden avulla varmistetaan työtehtävien ja palveluiden työturvallinen toteuttaminen. Lisäksi kriteerit luovat yhdenmukaisen valtakunnallisen perusosaamisen laatutason eri tehtäville ja palveluille.

Suorituskykyvaatimusten toimeenpanoa on edistetty osana toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamista. Uusi toimintavalmiusohje perustuu suorituskykyajattelulle ja samassa yhteydessä on tarkennettu pelastustoimintaan liittyviä vaatimuksia. Lisäksi toimeenpanoa varten on rakennettu SOJLE-niminen työkalu, joka mahdollistaa koko suorituskykyvaatimusketjun tarkastelun aina lakipykälästä palveluihin asti. Tämän lisäksi toimeenpanon tueksi on tuotettu lyhyitä videoita sekä päivitetty koulutusaineistoja.

Tutkimus- ja kehittämistoimintaa on toteutettu Pelastusopiston toimesta. Pelastusopisto on perustanut asiantuntijaverkoston, jonka avulla vahvistetaan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan osaamista toimialalla. Myös hanketoiminnan

koordinointia on parannettu tuottamalla demoversio pelastusalan valtakunnallista tutkimustietoa kokoavasta ja jakavasta verkkopalvelusta Pelastusopiston verkkosivustolle. Lisäksi pelastustoimen tutkimustiedon näkyvyyden lisäämistä vahvistettiin kouluttamalla alan tutkijoita ja asiantuntijoita viestinnässä (Harinen 2024). Sisäministeriössä on myös kartoitettu keinoja tutkimustoiminnan vahvistamiseen. Haasteiksi on tunnistettu tutkimustoiminnan resursointi ja ohjaus, ulkoisen rahoituksen hakeminen sekä pelastustoimen palveluiden seurannassa ja arvioinnissa esiin nousseiden tutkimustarpeiden toteuttaminen.

3.2.3 Ohjaustiedon laatu¹⁴

Pelastustoimen toiminta-, henkilöstö- ja taloustietojen oikeellisuus ja vertailukelpoisuus ovat edellytyksiä toimialan rahoituksen riittävyyden, kustannusvaikuttavuuden ja tuottavuuden arvioimiseksi. Tietojen pohjalta sisäministeriö ohjaa pelastustoimen palveluiden järjestämistä, tunnistaa toimialan kehittämistarpeita ja suunnittelee talousarvioesityksiä sekä esityksiä julkisen talouden suunnitelmaan. Lisäksi hyvinvointialueilla on velvollisuus seurata pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä verrata seurannassa saatua tietoa muihin hyvinvointialueisiin¹⁵.

Pelastustoimen ohjaustiedon tietopohjaa on täsmennetty ja hyödyntämisen välineitä kehitetty. Pelastustoimen ohjaustiedosta on koottu sähköinen Pelastustoimen vertailuraportti, johon ohjaustieto on koottu visuaaliseen muotoon. Vertailuraportti mahdollistaa myös tietojen ryhmittelyn ja aluekohtaisen vertailun. Raporttiin on koottu tiedot vuodesta 2021 lähtien ja se on jaettu pelastustoimen johdon, hyvinvointialuejohtajien, aluehallintoviraston hyvinvointialueiden arviointiin osallistuvien sekä sisäministeriön pelastusosaston henkilöstön käyttöön. Lisäksi on osallistuttu valtioneuvostotasoisien yhteisten työvälineiden kehittämiseen (hyvinvointialueiden johdon strateginen tilannekuva).

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

15 Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021, 13 §.

Pronto-järjestelmästä kootaan ohjaustiedon osalta tieto koskien palvelutarvetta ja -toteumaa (mm. onnettomuustilastot) ja henkilöstöä. Pronto-tietojen luotettavuutta ja saatavuutta on parannettu mm. kirjaamisen tarkemmalla ohjeistuksella, mutta tiedoissa on yhä puutteita. Pelastustoimen tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto tulevat tukemaan pelastustoimen tietopohjan luotettavuuden ja ajantasaisuuden kehittämistä.

Ohjaustietoa kootaan myös hyvinvointialueiden tuottamista selvityksistä, pelastustoimen osainvestointisuunnitelmista, Valtiokonttorin tutkiahallinto.fi-palvelusta sekä Webropol -kyselyllä. Hyvinvointialueselvitysten laatutaso vaihtelee ja erityisesti alueiden osainvestointisuunnitelmien taso on pääsääntöisesti heikko. Myös Webropol-vastausten luotettavuudessa on eroja ja joissakin tapauksissa selvityksen tiedot ja Webropol-vastaukset ovat keskenään ristiriitaisia. Tämän seurauksena tietojen laatua ja yhdenmukaisuutta tulee edelleen kehittää yhteistyössä alueiden ja Pelastusopiston kanssa. Myös Valtiokonttorille raportoitavien hyvinvointialueiden pelastustoimen taloustietojen laadussa ja vertailukelpoisuudessa on parannettavaa. Tarkemmin kustannuslaskennan kehittämistarpeita ja -toimenpiteitä on kuvattu tämän luvun alaluvussa.

Niin kauan kuin tiedot eivät ole ajantasaisia ja luotettavia, myös alueista tuotetuissa arvioinneissa on epätarkkuuksia.

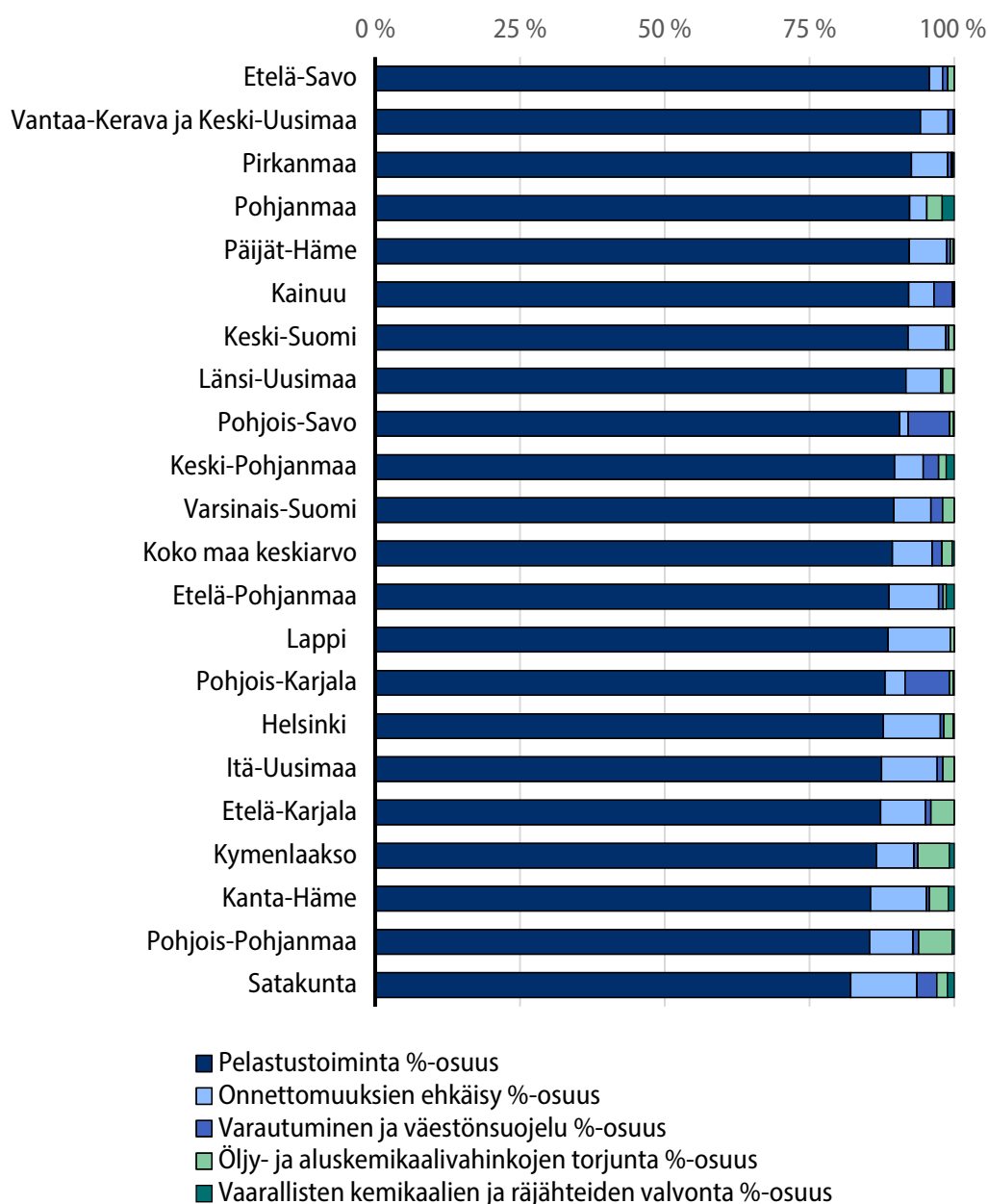
Kustannuslaskennan kehittäminen

Hyvinvointialueiden pelastustoimen talouden ohjauksessa hyödynnetään hyvinvointialueiden Valtiokonttorille raportoimia taloustietoja. Taloustiedon raportointivelvoitteesta on säädetty Hyvinvointialuelaisissa (611/2021, 120 §), jonka mukaan taloustiedot tulee toimittaa Valtiokonttorille säännöllisesti yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Hyvinvointialue vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Tarkemmin tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamiseen ja toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista ja ajankohdista on säädetty valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön asetuksilla¹⁶. Valtiovarainministeriön ylläpitämä hyvinvointialueiden talousraportoinnin käsikirja (HVA-AURA-käsikirja) ohjaa tarkemmin hyvinvointialueiden talousraportointia.

16 Valtioneuvoston asetuksessa hyvinvointialueen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (729/2021) säädetään hyvinvointialueen tilinpäätöksen ja tilikauden aikaisesta taloustietojen raportoinnista. Valtiovarainministeriön asetuksella hyvinvointialueen taloustietojen toimittamiseen sovellettavista tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista koskien tilikautta 2023 (487/2022) on säädetty tarkemmasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista. Jälkimmäinen asetus annetaan kutakin tilikautta koskien.

1.1.2023 lähtien pelastustoimen käytössä on ollut viisi palveluluokkaa (4 802 onnettomuuksien ehkäisy, 4 803 vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta, 4 804 öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta, 4 805 pelastustoiminta sekä 4 808 varautuminen ja väestönsuojelu), joille kulut ja tuotot tulee eriyttää täysimääräisesti. Hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannusten jakautuminen palveluluokille vuonna 2023 on esitetty kuviossa 3.

Kuvio 3. Hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannusten jakautuminen palveluluokille vuonna 2023.



Kuviosta 3 ilmenee, että pelastustoimen kustannuksista keskimäärin noin 90 prosenttia on kohdistettu pelastustoiminnan palveluluokalle vuonna 2023. Palveluluokakohtaisten tietojen erittelyssä haasteita esiintyy erityisesti vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonnan, varautumisen ja väestönsuojelun sekä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kulujen ja tuottojen kohdistamisessa oikealle palveluluokalle. Kululajien osalta haasteita esiintyy muun muassa henkilöstö- ja vuokratulojen jakamisessa toiminnan mukaisille palveluluokille. Myös pelastustoimen tuottoja raportoidaan vaihtelevasti eri tuottolajeille.

Pelastustoimen palveluluokkien mukaisen tietojen erittelyn lisäksi haasteita esiintyy hallinto- ja tukipalveluiden kohdentamisessa pelastustoimen palveluluokille, yleisen toimialan tehtävien kulujen ja tuottojen erittelyssä yleiskatteisen rahoituksen mukaisesta toiminnasta sekä ensihoitopalveluun (ensivaste ja ensihoito) kohdentuvien kulujen ja tuottojen eriyttämisessä ensihoitopalvelun palveluluokalle. Sopimuspalokuntien ja sivutoimisten palokuntien toimintaan kohdistuvat kulut tulisi kohdentaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti sille palveluluokalle, jonka mukaisesta toiminnasta kulut ovat aiheutuneet. Tämän toteutumisesta ei kuitenkaan ole tietoa kaikkien hyvinvointialueiden pelastustoimien osalta, joten sopimuspalokuntiin ja sivutoimisten palokuntiin kohdistuvat kulut on voitu joillain alueilla kohdentaa pelkästään pelastustoiminnan palveluluokalle. Lisäksi sopimuspalokuntakorvauksia on raportoitu osana palvelujen ostoja, vaikka pääsääntöisesti ne tulisi kohdentaa avustuksiin.

Hyvinvointialueilla tietojen erittelyn haasteiden taustalla on esimerkiksi tietojärjestelmiin liittyvät haasteet sekä se, että sama henkilö tai tila on usean pelastustoimen palvelun käytössä. Osittain siirtymä hyvinvointialueille on hidastanut kustannuslaskennan kehittämistä juuri tietojärjestelmähaasteista johtuen, mutta usea hyvinvointialue on kuvannut toimenpiteitä tietojen erittelyn kehittämiseksi (esim. laskentatunnisteiden ja kohdentamisääntöjen kehittäminen). Pelastustoimen verrattain pienen toimialan tietojen erittelystä seuraavien hyötyjen ei katsota vastaavan siitä aiheutuvaa työtä. Rahoituksen riittävyyden seurannan ja arvioinnin näkökulmasta palveluluokakohtaisten tietojen erittelyn oikeellisuus ja vertailukelpoisuus ovat kuitenkin keskeisiä.

Hyvinvointialueiden talousraportointia hyödyntävien viranomaisten (mm. valtiovarainministeriö) ja hyvinvointialueiden yhteistyössä HVA-AURA-käsikirjan ohjeistusta esimerkiksi kulu- ja tuottolajiluokitusten kohdennusperiaatteista on täsmennetty syksyllä 2024. Ohjeistuksen täsmennyksen yhteydessä on lisätty myös pelastustoimen kuluja ja tuottoja koskevia esimerkkejä. Lisäksi sisäministeriön pelastusosastolla on laadittu HVA-AURA-käsikirjan liitteeksi pelastustoimen

palveluluokkakäsikirja, jonka tarkoituksena on tukea pelastustoimen taloustietojen oikeellista ja vertailukelpoista raportointia palveluluokkakohtaisesti. Päivitetty versio HVA-AURA-käsikirjasta liitteinen julkaistaan viimeistään vuonna 2025.

3.2.4 Palveluiden digitalisaatio ja kansalliset tietojärjestelmäratkaisut¹⁷

Tietohallinnolla on keskeinen rooli pelastustoimen palveluita koskevan tiedon keräämisessä ja tietojen ylläpitämisessä.

Tietohallintoa koskevien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteutuminen vaihtelee alueilla. Suurin osa alueista on sitoutunut kansalliseen kehittämiseen ja toivoo kehittämisen etenevän ripeästi. Useilla alueilla on käynnissä myös omia tietojohdantamisen kehittämishankkeita. Tulevaisuudessa on varmistettava, että kansallinen ja alueellinen kehittäminen tukevat toisiaan eikä tehdä päällekkäisiä ratkaisuja.

Hyvinvointialueiden konsernitietohallinnoilla on vahva rooli tietohallinnon, tiedonhallinnan ja ICT-palvelujen kehittämisessä, ja lähes kaikilla alueilla pelastustoimi on pyritty integroimaan osaksi konsernitietohallintoa. Kaikilta osin tässä ei ole onnistuttu. Alueilla on epäselvyyttä esimerkiksi vastuutahoista ja -henkilöistä, mutta myös vastuunjaosta sekä tietohallinnon tehtävien määrittelystä hyvinvointialueen palvelulinjojen ja toimialueiden välillä. Myöskään palvelutuotanto ei ole kaikilta osin toimivaa. Joillakin hyvinvointialueilla on ollut haasteena sovittaa pelastustoimen TUVE-ympäristössä tapahtuva toiminta hyvinvointialueen tietojenkäsittely-ympäristöön. Satakunta on ratkaissut TUVE-haasteet siten, että pelastustoimi vastaa itse turvallisuusverkossa tapahtuvasta toiminnasta.

Kaikilla alueilla ei ole käytettävissä riittäviä resursseja pelastustoimen tietohallinnon tehtävien toteuttamiseen. Tästä seuraa, ettei hyvinvointialueiden pelastustoimien tietojenkäsittelyn toteutus suhteessa lainsäädännön velvoitteisiin kaikissa turvallisuustilanteissa toteudu. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella pelastusviranomaisuuden vaatimus ylläpito- ja kehitystyötä tekevien henkilöiden osalta ei toteudu. Myös Keski-Pohjanmaalla ei ole voitu toteuttaa kaikkia toimialasidonnaisia palveluja henkilöstöressurssien puuttuessa.

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

3.2.5 Toimenpide-ehdotuksia

Seuraavilla toimilla varmistetaan pelastustoimen palvelutason yhdenvertaisuuden ja laadun kehittäminen:

1. Toimintaympäristöanalyysiprosessi ja riskiperusteinen suunnittelu tulisi yhdenmukaistaa.
2. Hyvinvointialueiden laatimien selvitysten laatua ja luotettavuutta tulisi parantaa.
3. Pelastustoimen tietopohjan luotettavuutta, yhdenmukaisuutta ja ajantasaisuutta tulisi parantaa.
4. Suorituskykyvaatimukset tulisi saattaa osaksi sisäministeriön ja alueiden palveluiden suunnitteluprosesseja sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arvioiteja.
5. Hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannuslaskennan kehittämistä tulisi jatkaa suunnitelmallisesti hyvinvointialueiden talousraportoinnista annettujen säädösten ja ohjeistusten mukaisesti.
 - a. Pelastustoimen palveluluokkakäsikirjan toimeenpano palveluluokkakohtaisten tietojen erittelyn oikeellisuuden ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi.
 - b. Pelastustoimen kulujen ja tuottojen erittelyn kehittäminen toiminnan mukaisille palveluluokille.
6. Valtakunnalliset tietojohdamisen ja hyvinvointialueiden sisäiset hankkeet tulisi yhteensovittaa.

3.3 Pelastustoimen investoinnit¹⁸

Pelastustoimelle kuuluvien lakisääteisten palveluiden tuottamiseksi tarvitaan suorituskykyä niin palveluverkon kuin käytettävän kaluston suhteen. Palveluverkko muodostuu pelastusasemaverkostosta yhdessä kaluston kanssa. Kalustoa ovat erilaiset ajoneuvot, veneet, öljyntorjuntakalusto sekä muu kalusto. Toimintavarma kalusto on edellytys lakisääteisten palveluiden tuottamiselle.

Kuntaperusteisessa järjestelmässä 2019 – 2021 pelastustoimen investointitaso on vuosittain ollut keskimäärin 5,4 euroa per asukas. Investointitaso on arvioitua tasoa alhaisempi, mikä on johtanut investointi- ja korjausvelkaan, jota on arvioitu Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky- ja suunnitteluperusteet -hankkeen (2020–2021) talousselvityksen (Hätinen ja Määttä 2022) mukaan syntyneen 29 miljoonaa euroa vuoteen 2022 mennessä. Vuonna 2022 jäätiin tästäkin investointitasosta, keskimääräisen investointitason jäädessä 4,6 euroon per asukas.

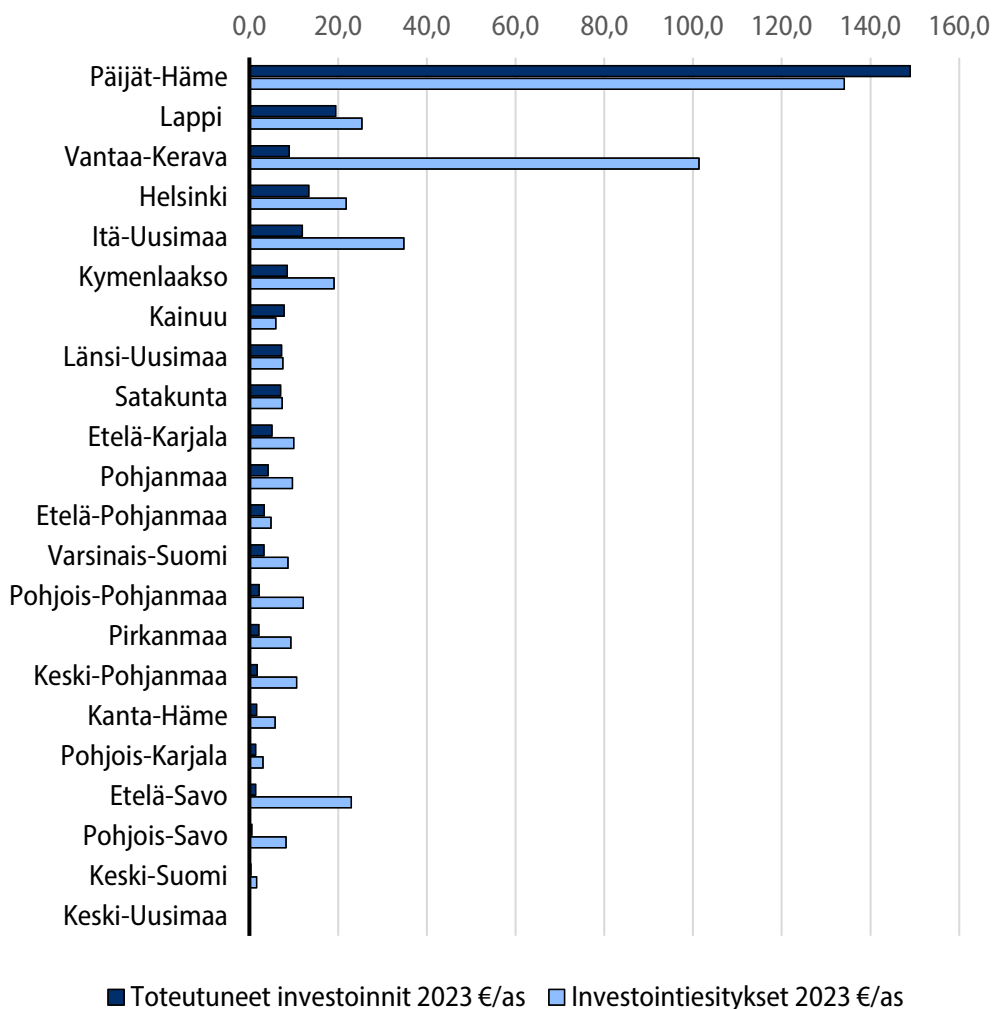
Pelastustoimi on siirtynyt hyvinvointialueille osin investointivelkaisen kaluston kanssa. Hyvinvointialueiden käynnistyessä myös investointien suunnitteluprosessi on vaatinut uusien toimintatapojen sisäistämistä siirryttäessä aiempaa pitkäkestoisempaan investointien suunnitteluun. Tässä sisäministeriön vuosittaisessa selvityksessä käsitellään vuoden 2023 investointeja, niiden toteumaa, sekä vuoden 2023 aikana investointien suunnitteluprosessissa olevia suunnitelmia.

3.3.1 Investointien toteuma 2023

Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyivät ensimmäiset hyvinvointialueiden osainvestointisuunnitelmat vuosille 2023–2026 vuoden 2022 lopulla. Vuodelle 2023 esitettiin pelastustoimen taseinvestointeja yhteensä lähes 133 miljoonaa euroa, mutta toteutunut investointitaso jäi 61,9 miljoonaan euroon. Alla oleva kuvio 4 kuvaa hyvinvointialueittain pelastustoimen investointiesityksiä ja toteumaa euroa per asukas -mittarilla tarkasteltuna. Investointien osalta Keski-Uudenmaan pelastustoimen taloustiedot huomioidaan tässä selvityksessä Vantaan ja Keravan sisällä siirretyn pelastustoimen järjestämismääräyksen mukaisesti. (*)

18 Tavoite 8: Pelastustoimen investoinnit tukevat palvelutuotannon vaikuttavuutta.

Kuvio 4. Hyvinvointialueiden pelastustoimen investointiesitysten ja toteuman välinen suhde vuonna 2023.



Kuviosta 4 ilmenee, että euroa per asukas -mittarilla tarkasteltuna hyvinvointialueiden pelastustoimen toteutuneet investoinnit vaihtelivat Keski-Suomen pelastustoimen 0,3 eurosta Päijät-Hämeen pelastustoimen 149,0 euroon. Hyvinvointialueilla investoitiin pelastustoimeen keskimäärin 12,1 eurolla asukasta kohden. Yli keskiarvon investoitiin neljällä hyvinvointialueella ja alle keskiarvon 17 hyvinvointialueella. Päijät-Hämeen taseinvestoinneissa näkyy vahvasti hyvinvointialueen pelastusasemaostot. Vantaan ja Keravan osalta investointien toteutumisen siirtyi eteenpäin, ja Etelä-Savolla ei ollut lainanottovaltuutta toteuttaa suunniteltuja investointeja. Etelä-Savon vuoden 2023 investointeja käsiteltiin vasta vuoden 2024 aikana lisälainanottovaltuusneuvotteluissa.

Euromääräisesti suurin erä pelastustoimen taseinvestointiesityksistä kohdistui rakennuksiin, joita oli kaikkiaan 76 miljoonaa euroa. Tämä luku sisälsi kahden hyvinvointialueen ostoesitykset paloasemakiinteistöihin. Rakennusten taseinvestointeja toteutui 33,5 miljoonaa euroa. Kalustoon kohdistuvia taseinvestointiesityksiä tehtiin 54 miljoonaa euroa, joista toteutui 28,1 miljoonaa euroa. Toteutuneet kalustoinvestoinnit olivat pääsääntöisesti ajoneuvokalustoon liittyviä korvausinvestointeja ja öljyntorjuntakaluston investointeja. ICT-taseinvestointien osuus oli esityksistä 2,8 miljoonaa euroa ja toteutuneiden taseinvestointien osuus 0,3 miljoonaa euroon.

Uusia leasing sopimuksia esitettiin kaikkiaan 103 miljoonaa euroa. Suurin euromääräinen erä vuoden 2023 uusista leasing sopimusesityksistä koostui rakennuksista (95 miljoonaa euroa). Laite- ja kalustoesitysten osuus pelastustoimen osalta oli 6,5 miljoonaa euroa ja ICT-esitysten 1,6 miljoonaa euroa.

3.3.2 Investointiesitykset 2024–2027

Hyvinvointialueiden tuli toimittaa ministeriöihin hyvinvointialueiden investointisuunnitelmat 2024–2027 vuoden 2022 loppuun mennessä. Suunnitelman tuli sisältää pelastustoimen, sekä sosiaali- ja terveystoimen osainvestointisuunnitelmat. Suunnitelmien käsittely ministeriöissä tapahtui pääosin vuoden 2023 aikana, ja sisäministeriö teki päätökset vuoden 2024 osalta pelastustoimen osainvestointisuunnitelmista vuoden 2023 lopulla. Ministeriöiden päätöksissä vuosi 2024 oli sitova ja muut vuodet ohjeellisia.

Taseinvestointiesityksiä tehtiin pelastustoimen osalta yhteensä 78,9 miljoonaa euroa. Tästä euromääräisesti suurin erä kohdistui kalustoon 43,5 miljoonaa euroa. Toiseksi eniten taseinvestointiesityksiä kohdistui rakennuksiin 32,0 miljoonaa euroa. Loput 3,4 miljoonaa euroa kohdistui ICT-investointeihin. Keskimäärin taseinvestointeja esitettiin 14,3 euroa per asukas, vaihteluvälin ollessa Etelä-Savon hyvinvointialueen pelastustoimen 0 eurosta Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen pelastustoimen 109,6 euroon asukasta kohden.

Leasing sopimuksia esitettiin yhteensä 83,4 miljoonan euron arvosta. Suurin euromääräinen erä kohdistui rakennuksiin 79,5 miljoonan euron osuudella. Toiseksi suurin erä olivat kalustoon kohdistuvat leasing sopimukset 2,95 miljoonan euron osuudella, ja loput 0,9 miljoonaa olivat ICT sopimuksia. Keskimäärin uusia leasing sopimuksia esitettiin 15,1 euroa per asukas. Vaihteluväli asukasta kohden oli suurta nollasta eurosta Lapin hyvinvointialueen pelastustoimen 90,8 euroon asukasta kohden. Liki puolet hyvinvointialueista ei esittänyt pelastustoimeen uusia leasing sopimuksia vuodelle 2024.

3.3.3 Investointiesitykset 2025–2028

Hyvinvointialueet toimittivat vuosittaisen hyvinvointialueiden selvityksen liitteenä alustavan investointisuunnitelman 2025–2028 aluehallintoviraston asiantuntija-arviota varten keväällä 2023.

Aluehallintovirastojen arvioiden mukaan investointiesitykset vuosille 2025–2028 ovat tarpeellisia ja osin perusteltuja. Toisaalta aluehallintovirastojen asiantuntija-arvioissa todetaan, ettei esitetyillä investoinneilla vielä saada kaikilta alueilla kurotuksi syntynyttä investointivelkaa ja pelastustoimen investointivelan nähdään kasvavan. Tämä voi aluehallintovirastojen asiantuntija-arvioiden mukaan vaarantaa palvelutason ylläpitämistä ja sillä voi olla vaikutusta palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen laadun ja kustannusvaikuttavuuden osalta. Aluehallintovirastot myös huomauttavat, etteivät investointisuunnitelmat kaikilta osin täytä pelastustoimen järjestämislain ja hyvinvointialueista annetun lain vaatimuksia.

Hyvinvointialueiden tuli toimittaa aluevaltuustojen vahvistamat investointisuunnitelmat 2025–2028 ministeriöihin vuoden 2023 loppuun mennessä. Suunnitelmissa oli vielä paikoin puutteita tai epäjohtonmukaisuuksia erittelyiden ja vaikutusten arviointien osalta. Lisätietoja jouduttiin pyytämään kaikilta hyvinvointialueilta. Suunnitelmat tulevat syksyn myötä tarkentumaan hyvinvointialueiden taloudellisten tilanteiden muutosten ja käynnistettyjen lisälainanottovaltuusneuvotteluita koskevien päätösten myötä. Muutetut investointisuunnitelmat tulee toimittaa kaikille kolmelle ministeriölle.

3.3.4 Alustavat osainvestointisuunnitelmat 2026–2029, aluehallintoviraston asiantuntija-arvio

Pelastustoimen järjestämislain 613/2021 13 § mukaan hyvinvointialueiden tulee toimittaa vuosittaisen selvityksen liitteenä alustavat pelastustoimen osainvestointisuunnitelmat aluehallintovirastojen asiantuntija-arvioita varten. Vuotta 2023 koskevan selvityksen liitteenä tuli vuonna 2024 siis toimittaa alustavat pelastustoimen osainvestointisuunnitelmat vuosille 2026–2029. Suunnitelmien tuli sisältää pelastustoimen järjestämislain mukaisesti tärkeimmät investoinnit ja investointeja vastaavat sopimukset. Investointisuunnitelman tuli sisältää eritelty selvitys investointien vaikutuksista hyvinvointialueen palveluiden saatavuuteen, laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen.

Toimitettujen pelastustoimen alustavien osainvestointisuunnitelmien sisällössä oli edelleen suurta vaihtelua. Osa suunnitelmista muodostui pelkkien numeeristen pääkohtien esityksistä, kun taas toiset sisälsivät hyvin laadukkaita vaikutusten

arviointeja. Puutteellisista suunnitelmista johtuen aluehallintovirastojen ei ollut mahdollista arvioida kaikkien hyvinvointialueiden alustavia pelastustoimen osainvestointisuunnitelmia suhteessa palveluiden laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen. Tästä johtuen lisätietoja tai täydennystä pyydettiin 16 hyvinvointialueelta. Lisätietopyyntöihin vastattiin keskimääräisesti arvioiden hyvin, joskin muutama hyvinvointialue jätti reagoimatta lisätietopyyntöön.

Aluehallintovirastojen asiantuntija-arvioiden mukaan esitetyt investoinnit ovat pääsääntöisesti linjassa toimintavalmiudessa havaittujen puutteiden kanssa. Aluehallintovirastot nostavat keskeisenä kehityskohtana esiin investointien perustelut sekä vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistarpeet. Hyvinvointialueilla on selkeitä investointi- ja kehittämistarpeita, mutta niitä ei kuitenkaan ole esitetty pelastustoimen osainvestointisuunnitelmissa. Toisaalta lisäselvityksissä ei myöskään olla tuotu esille, millaisia vaikutuksia toimintaan aiheutuu, mikäli jotkin hankinnoista eivät toteudu suunnitellun mukaisesti. Investointisuunnitelmiin kirjaamattomat, selvityksessä esiin nostetut tarpeet kasvattavat investointivelkaa, ja näin ollen investointien suunnittelun riittämättömyys voi vaarantaa palvelutason ylläpitämisen ja kehittämisen pitkällä aikavälillä.

Rakennuksiin kohdistuvien investointiesitysten osalta aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota hyvinvointialueiden vuosittaisissa selvityksissä esitettyihin tietoihin paloasemakiinteistöjen ikärakenteesta ja kunnosta. Elinkaaren loppupäässä olevien pelastusasemakiinteistöjen uusimis- tai peruskorjaustarve tulisi esittää pelastustoimen alustavassa osainvestointisuunnitelmassa, jotta hanke saadaan alueelliseen päätöksentekoprosessiin. Yhtä lailla toimintavalmiuden puutteisiin liittyvät palveluverkon kehittämistarpeet tulisi esittää osainvestointisuunnitelmassa. Yksittäisten pelastusasemakiinteistöjen investointitason täsmälliset erittelyt lisäävät läpinäkyvyyttä ja tiedon vertailukelpoisuutta, joka antaa suuntaa myös tulevien investointien euromääräiseksi arvioimiseksi ja siten suunnittelun tueksi. Tällä hetkellä yksittäisiin pelastusasemakiinteistöihin liittyvien investointiesitysten euromääräinen taso vaihtelee paljon, eivätkä ne ole vertailukelpoisia keskenään.

Kalustoon kohdistuvien investointiesitysten ja hyvinvointialueiden vuosittaisista selvityksistä saatujen tietojen perusteella ei voitu kaikilla alueilla aukottomasti arvioida oliko kalustoa riittävästi pelastustoiminnan palveluiden tuottamiseksi tai olivatko ajoneuvokaluston uusimisen periaatteet tarpeeseen nähden oikeasuuntaisia. Perustelut ja vaikutusten arviointi nähtiin paikoin puutteellisena. Esimerkiksi kärkiyksiköiden käyttö voi nopeuttaa avunsaantia alueella, mutta toisaalta pidentää toimintavalmiusaikaa, jolloin vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida alueen muu palveluverkko. Myöskään säiliösammutusautojen vaikutusten arviointia ei ole esitetty. Säiliösammutusautojen hankinnassa korostuu kustannustehokkuus, kun

yhdistetään kaksi ajoneuvoa. Aluehallintoviraston arvion mukaan sammutusveden kuljetuskapasiteetin vaikutukset tulee huomioida siirryttäessä säiliösammutus-autoihin. Sammutusvesisuunnitelman tulee tältä osin tukea kehitystä.

Aluehallintovirasto arvioi yhteishankintoja tehtävän verrattain vähän suhteessa niistä mahdollisesti saataviin kustannussäästöihin. Erityisesti öljyntorjuntakalustossa mahdollisuudet kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta nähdään merkittävinä. Myös johtamisen järjestelyjen näkökulmasta päällekkäisten toimintojen toteuttamista tulisi pyrkiä välttämään. Tiivis yhteistyö viereisten hyvinvointialueiden kanssa yhteishankintojen läpiviemiseksi mahdollistaisi huomattavia säästöjä.

Hyvinvointialueen vuosittaisessa selvityksessä, palvelutasopäätöksessä tai kehittämissuunnitelmassa esiin nostettujen investointitarpeiden saattaminen pelastustoimea koskevaan osainvestointisuunnitelmaan ja sitä kautta alueelliseen päätöksentekoprosessiin havaittiin monin paikoin puutteelliseksi. Aluehallintovirastot huomauttavatkin, että hyvinvointialueiden tulee jatkaa toimintansa kehittämiseksi investointien suunnittelua siten, että toimintaa suunnitellaan riskiperusteisesti ja niin, että toiminnan kehittämisessä havaitut tarpeet ja esitetyt investoinnit muodostavat loogisen kokonaisuuden. Vaikuttaisikin siltä, ettei aluehallintoviraston arviota alustavassa osainvestointisuunnitelmassa esitettyjen investointien välttämättömyydestä osata vielä hyödyntää alueellisen päätöksentekoprosessin tukena. Parhaimmillaan aluehallintoviraston asiantuntija-arvion huomioita alustavan investointisuunnitelman investointien tarpeellisuudesta voisi hyödyntää lopullisen investointisuunnitelman valmistelussa aluevaltuustolle.

3.3.5 Investointien vaikuttavuus

Pelastustoimen investointien tulee perustua kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuusuhkiin ja muihin uhkiin. Pelastustoimen strategista tavoitetta 8 koskeva toimintasuunnitelman toimenpide vastuuttaa hyvinvointialueet luomaan yhteiset toimintamallit investointien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi vuosien 2023 ja 2024 aikana.

Investointien tulee kehittää hyvinvointialueiden infrastruktuuria koko maan tasolla siten, että se ottaa huomioon sekä valtakunnalliset että alueelliset näkökohdat. Investointien taso vaihtelee pelastusasemien toteutuksen osalta huomattavan paljon, joka on vain osin selitettävissä erilaisiin uhkiin ja alueellisiin riskeihin perustuvan suorituskyvyn määrittelyllä. Suorituskyky määrittää alueen palveluverkon tarpeita. Tuotettaessa palveluita kansalaisille ja vietäessä pelastustoimen palvelut asiakkaan luokse, muodostuvat pelastusasemakiinteistöt eräänlaisiksi resurssien

säilytyksen ja ylläpidon keskittymiksi. Näin ollen pelastusasemia voisi ajatella suorituskyvyn mukaisina tarveratkaisuina, joiden vakioidut toteutustavat voisivat tuoda valtakunnallisesti merkittäviä kustannussäästöjä.

Pelastustoimen kansallisen strategian tavoitteen 8 mukaisia yhteishankintoja ei investointisuunnitelmissa juurikaan esitetä. Tavoitteen mukaan hankinnat tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan kansallisesti ja keskitetysti. Muun muassa öljyntorjuntaan liittyvät investoinnit olisi hyödyllistä toteuttaa viereisten hyvinvointialueiden kanssa yhteistyössä, ja huomioida yhteisesti erityisesti rannikkoalueeseen liittyvä merellinen öljyntorjuntakokonaisuus investointien suunnittelun näkökulmasta. Toisaalta myös pelastuslain mukanaan tuoma yhteistoiminta-alueiden johtamisjärjestelyjen keskittämisvastuuseen liittyvä investointitarve on toistaiseksi ollut nähtävissä lähinnä vastuualueiden investointien suunnittelussa. Myöskään toiminnassa tarvittavia valtakunnallisia yhteisiä tietojärjestelmäpalveluita ei ole voitu toteuttaa suunnitellusti taloudellisen tilanteen vuoksi, vaikka kyseessä on yksittäisen hyvinvointialueen investointien suunnittelua laajempi haaste.

Strategisen tavoitteen 8 mukaan etusijalla investoinneissa tulee olla investoinnit, jotka mahdollistavat uusien toimintatapojen myötä kustannushyötyjä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi moniammatilliset yksiköt, kärkiyksiköt ja säiliösammutusautot, silloin kun sammutusvesisuunnitelma tai toimintavalmiusajan kokonaisuus muilta osin tukee kehitystä. Uudet teknologiat ja uudet pelastustekniikat ja -taktiikat parantavat erilaisten pelastustoimen palveluntuottamismallien kustannustehokasta ja vaikuttavaa toteuttamista. Esimerkiksi kärkiyksikössä käytössä olevilla nykyaikaisilla pelastus- ja sammutusvälineillä voidaan aloittaa tehokkaita toimenpiteitä ennen tehtävän edellyttämän pelastusmuodostelman saapumista kohteeseen. Tällä hetkellä sisäministeriössä ei ole näkymää investointiesitysten osalta lopulliseen investointien toteuttamiseen kalustotasolla, joka osaltaan vaikeuttaa valtakunnallisen tilannekuvan ylläpitämistä ja hyvien uusien käytäntöjen jalkauttamista kaikkien alueiden käyttöön.

ICT-investointien toteutuminen on keskeistä valtakunnallisen tietopohjan rakentamiseksi johtamisen tueksi. Alueellisten mallien sijaan valtakunnalliset valmiudet tulisi taata riittävässä laajuudessa, jotta ne palvelisivat alaa myös paikallistasolla, eikä tilanne johtaisi päällekkäisiin investointeihin.

Sisäministeriö on vuoden 2023 aikana edistänyt koordinaatiota strategisten ja laajakantoisten investointien (mm. alueelliset tilanne- ja johtokeskusjärjestelyt, ICT / tietojärjestelmähankkeet) osalta. Työ on alkuvaiheessa, ja tulee jatkumaan lähivuosina tiivistyvänä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan investointien ohjausta ja lainanottovaltuusmenettelyä kehitetään. Vaikutuksiltaan laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävässä investoinneista ja investointeja vastaavissa sopimuksissa on esitettävä numeerinen kustannusvaikutusanalyysi. Investointien suhteen on otettava huomioon julkisen sektorin nykyinen kiinteistömassa. Investointien suhteen kannustetaan myös yhteisiin ratkaisuihin kuntien kanssa. Investointien ohjauksella valtioneuvoston tulisi voida valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelurakenne.

Vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa pöytäkirjamerkinnoissä on hyvinvointialueiden investointeja koskeva kirjaus. Sen mukaan investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä kiristetään, jotta julkisen talouden vakauttamistavoitteet eivät vaarannu. Hallituksen tavoitteena on hillitä hyvinvointialueiden investointeja, kuten rakennus- ja käyttöomaisuusinvestointeja. Tavoitteena on hillitä hyvinvointialueiden velkaantumista sekä investointeihin liittyviä kustannuksia (vuokra, korkomenot ja poistot). Samalla varmistetaan, että välttämättömät investoinnit voidaan toteuttaa. Tarve tiukempaan ohjaukseen korostuu niillä alueilla, joilla arviointimenettelyn kriteerit ovat täyttymässä tai täyttyneet.

3.3.6 Toimenpide-ehdotuksia

Investointien tehokas suunnitteluprosessi takaa yhdenvertaiset, sekä alueellisiin uhkiin ja riskeihin perustuvat pelastustoimen palvelut. Suunnitelmallisella investointiprosessilla jämäköitetään pitkäjänteisen investointisuunnittelun linjakkuutta. Kuitenkin käytännön tasolla investointien suunnittelu- ja hyväksyntäprosessissa on pullonkauloja, jotka tulisi tunnistaa. Myös prosessia tulisi sujuvoittaa, jotta investoinnit saadaan toteutumaan suunnittelukaudella.

Osainvestointisuunnitelmien sisältöön tulisi kiinnittää huomiota siten, että esitetyt investoinnit on eritelty ja niiden vaikutusten arviointi on tehty. Alustavien pelastustoimen osainvestointisuunnitelmien tulee olla yhteen sovitettavissa selvityksen, palvelutasopäätöksen ja kehittämissuunnitelman, kalustostrategian sekä muiden tarpeellisten toimintaa ohjaavien asiakirjojen kanssa. Näin välttyään tarpeettomilta lisätietokierroksilta, jotka hidastavat prosessia.

Osainvestointisuunnitelmien tulisi linkittyä hyvinvointialueen investointisuunnitelmaan: niiden tulisi olla yhtenevät hyvinvointialueen investointisuunnitelman kanssa. Hyvinvointialueen investointisuunnitelma tulee olla kokonaisuutena hyväksyttävissä, jotta pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen osasuunnitelmista voidaan tehdä ministeriöissä päätökset.

Seuraavilla toimilla varmistetaan investointien suunnittelun kustannusvaikuttava toteutuminen:

1. Alueelliset ja kansalliset yhteisinvestointimahdollisuudet tulisi kartoittaa.
2. Investointisuunnitelmien sisällön laatua ja informatiivisuutta ja vaikuttavuutta tulisi parantaa.

4 Talouden tila

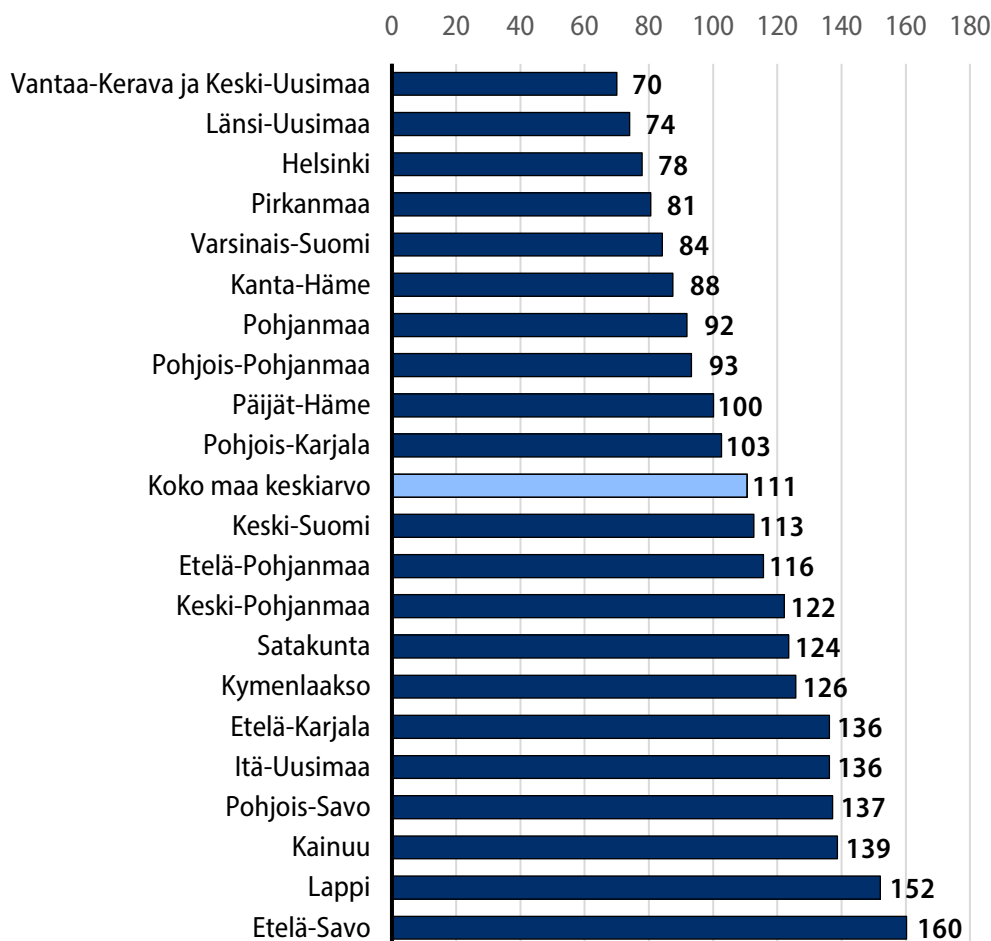
Vuonna 2023 Suomen julkisen talouden tila oli haastava johtuen esimerkiksi talouskasvun hidastumisesta, talouden alijäämästä ja velkaantumisen kasvusta. Myös pitkäaikaiset rakenteelliset tekijät, kuten väestön ikääntyminen, vaikuttivat negatiivisesti julkisen talouden kestävyYTEEN. Turvallisuusympäristön epävakaas näkyi julkisessa taloudessa esimerkiksi sähkön ja energian hintojen nousuna, pakolaisuuteen ja humanitaariseen apuun liittyvinä tarpeina sekä varautumiseen liittyvinä panostuksina. Orpon hallitusohjelmassa (2023) linjattiin julkisen talouden tasapainottamisesta vuoteen 2031 mennessä.

Myös hyvinvointialueiden talous käynnistyi vahvasti alijäämäisenä. Ensimmäisen toimintavuoden alijäämä oli 1,3 miljardia euroa ja vuoden 2024 alijäämäksi ennustetaan yli 1,4 miljardia euroa. Seuraavaksi käsitellään hyvinvointialueiden pelastustoimen talouden tilaa vuonna 2023. Talouden tilaa tarkastellaan tässä selvityksessä hyvinvointialueiden pelastustoimen nettokäyttökustannusten, kulurakenteen ja tuottojen näkökulmista. Lisäksi tarkastellaan tuottavuuden kehittämiseksi tehtyjä toimenpiteitä vuosina 2004–2022 ja tuottavuutta vuonna 2023 sekä hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitusta. Pelastustoimen palveluluokkakohtaisia kustannuksia ei käsitellä tietojen laatuun ja vertailukelpoisuuteen liittyvistä syistä. Palveluluokkakohtaisten tietojen oikeellisuutta ja vertailukelpoisuutta parannetaan tulevalla kaudella osana kustannuslaskennan kehittämistyötä.

4.1 Nettokäyttökustannukset

Hyvinvointialueiden pelastustoimen nettokäyttökustannukset olivat yhteensä 544 970 036 euroa vuonna 2023. Nettokäyttökustannukset kuvaavat valtion rahoittamaa osuutta eli toiminnan kuluista ja poistoista on vähennetty toiminnan tuotot (toimintakulut + poistot ja arvonalentumiset + rahoituskulut – toimintatuotot – valmisteverastojen muutos – valmistus omaan käyttöön – rahoitustuotot). Näin ollen tässä sisäministeriön selvityksessä esitettävät vuoden 2023 nettokäyttökustannukset eivät ole suoraan vertailukelpoiset vuotta 2022 koskevassa sisäministeriön selvityksessä esitettyihin hyvinvointialueiden pelastustoimen kokonaiskustannuksiin. Seuraavassa kuviossa 5 esitetään hyvinvointialueiden pelastustoimen asukas-kohtaiset nettokäyttökustannukset vuonna 2023.

Kuvio 5. Hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset vuonna 2023.



Kuviosta 5 havaitaan, että hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtainen nettokäyttökustannus oli keskimäärin 111 euroa vuonna 2023. Asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset vaihtelivat Vantaan ja Keravan ja Keski-Uudenmaan 70 eurosta Etelä-Savon 160 euroon. Asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten vaihteluväli oli jopa 90 euroa.

Pääasiallisesti matalat asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset olivat alueilla, joilla kaupunkiasutusrakenne on tiivis ja välimatkat ovat pieniä. Puolestaan harva-asutus pitkine välimatkoineen sekä merkittävät riskikohteet, mm. UPS-kohteet, näyttävät nostavan asukaskohtaista nettokustannustasoa. Osaltaan kustannustasoa nostavana tekijänä voi näkyä hyvinvointialueen pelastustoimen sijainti rannikolla ja

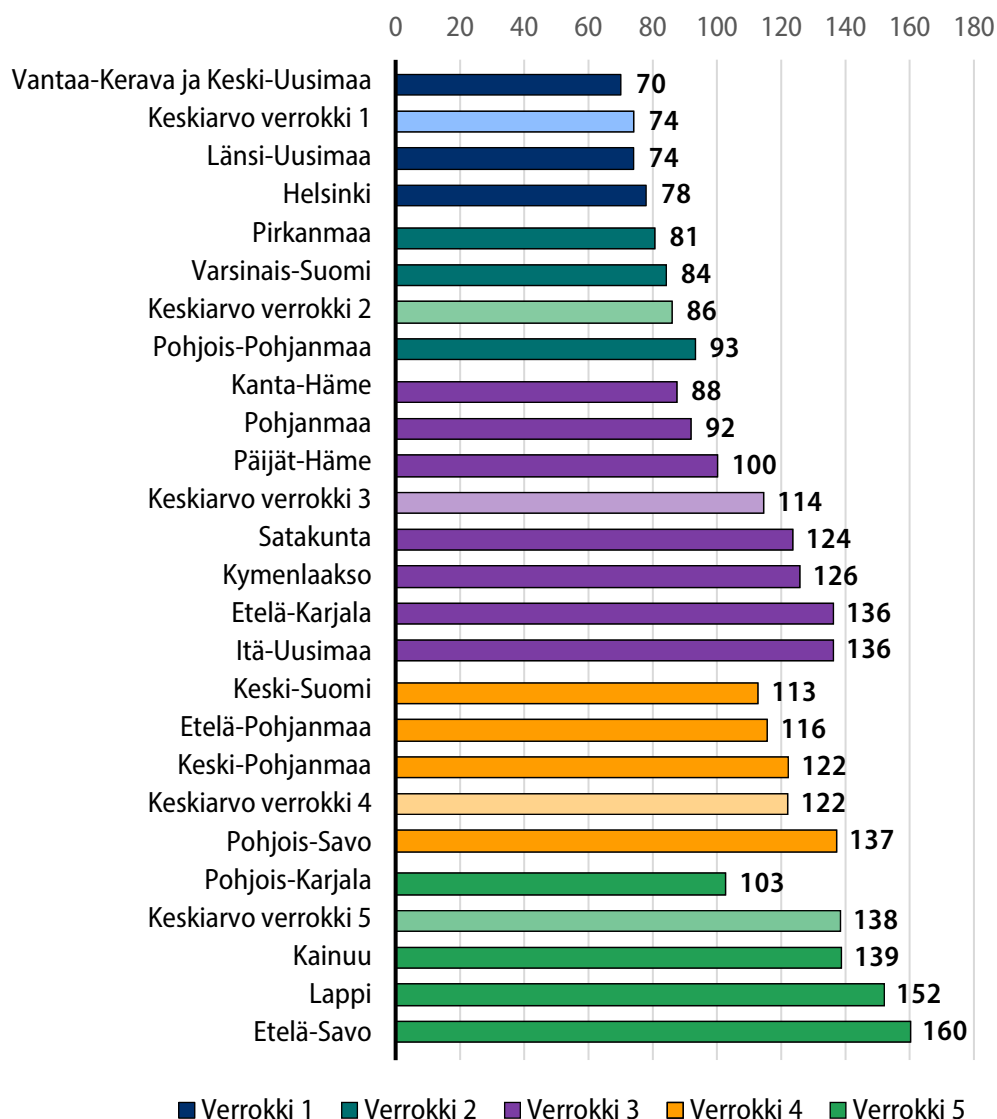
yksittäisen toimintavuoden aikana esimerkiksi poikkeuksellisen suuria kustannuksia aiheuttavat tehtävät, kuten tulvat, suuret maastopalot ja laajojen ympäristövahinkojen torjunta.

Asukaskohtaista nettokäyttökustannustasoa tarkasteltaessa on huomioitava, että nettokäyttökustannuksen tasoon vaikuttaa myös se, miltä osin pelastuslain 96 §:ssä säädettyjä toimenpidemaksuja peritään. Tämä on yksi selittävä tekijä esimerkiksi Etelä-Savon muita hyvinvointialueiden pelastustoimia korkeammalle asukaskohtaiselle nettokustannustasolle, sillä sen tuotot kattoivat vain noin 0,4 prosenttia kuluista vuonna 2023. Keskimäärin tuotot kattoivat hyvinvointialueen pelastustoimen kustannuksista noin 4,0 prosenttia. Tässä tarkastelussa on kuitenkin huomioitava, että aluevaltuusto voi päättää palveluiden maksuttomuudesta. Toisaalta myöskään pelastustoimen maksut eivät ole vakioituja ja tietyiltä osin turvallisuuden paraneminen vähentää tuottoja (esim. erheelliset paloilmoitinhälytykset). Tarkemmin hyvinvointialueiden pelastustoimen tuottoja on käsitelty luvussa 4.3.

4.1.1 Asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset verrokkiryhmittäin

Kun tarkastellaan asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten jakautumista verrokkiryhmittäin (kuvio 6), havaitaan, että pienimmät asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset olivat verrokkiryhmissä 1 ja 2. Nämä verrokkiryhmät ovat suuren asukasluvun ja/tai tiheiden asutuskeskittymien alueita. Verrokkiryhmän 1 asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset olivat keskimäärin 74 euroa, ja vaihtelua esiintyi Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan 70 eurosta Helsingin 78 euroon. Verrokkiryhmässä 2 asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset olivat puolestaan 86 euroa ja vaihtelua esiintyi Pirkanmaan 81 eurosta Pohjois-Pohjanmaan 93 euroon. Näissä verrokkiryhmissä myös asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten vaihtelu oli verrattain pientä (vaihteluvälin pituus verrokkiryhmässä 1: 8 euroa ja verrokkiryhmässä 2: 13 euroa). Lisäksi molemmissa verrokkiryhmissä väestön ennakoitaan kasvavan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä (ks. liite 2).

Kuvio 6. Hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset verrokkiryhmittäin vuonna 2023.



Suurta vaihtelua asukaskohtaisissa nettokäyttökustannuksissa esiintyi verrokkiryhmässä 3, jossa vaihtelua esiintyi Kanta-Hämeen 88 eurosta Itä-Uusimaan 136 euroon. Asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten vaihteluvälin pituus oli 48 euroa ja keskiarvo oli 114 euroa. Verrokkiryhmään 3 kuuluu alueita (Satakunta, Kymenlaakso ja Itä-Uusimaa), joissa on merkittäviä riskikohteita alueen kokoon nähden, mikä saattaa selittää asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten suurta vaihtelua verrokkiryhmässä. Toisaalta myös esimerkiksi Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa

alueen oman varautumisen tarve korostuu itärajan läheisyyden ja naapurialueiden pienen määrän vuoksi, mikä saattaa näkyä korkeampana asukaskohtaisena nettokustannustasona.

Sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä verrokkiryhmän 3 väestömäärän ennakoidaan keskimäärin vähenevän (väestömuutosennuste 2023–2028: -0,9 %, väestömuutosennuste 2023–2045: -2,3 %). Väestömuutosennusteen toteutuessa verrokkiryhmään 3 kuuluvien alueiden välinen polarisaatio väestömuutoksessa kiihtyy verrokkiryhmistä eniten, sillä jo lyhyellä aikavälillä vaihtelua ennakoidaan olevan Kymenlaakson -4,7 prosentista Itä-Uudenmaan 2,5 prosenttiin. (Ks. liite 2.) Tämä voi näkyä tulevaisuudessa myös asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten suurempana vaihteluna verrokkiryhmässä 3.

Verrokkiryhmässä 4 asukaskohtaisissa nettokäyttökustannuksissa esiintyi melko paljon vaihtelua, sillä vaihteluvälin pituus oli 24 euroa. Kyseisen verrokkiryhmän asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset olivat keskimäärin 122 euroa, ja vaihtelua esiintyi Keski-Suomen 113 eurosta Pohjois-Savon 137 euroon. Verrokkiryhmän alueita haastaa melko pieni asukastiheys (keskiarvo 15 as./km²) ja keskimäärin laskeva väestömäärä. Kuitenkin Tilastokeskuksen väestöennusteen (2024) perusteella näyttää, että Keski-Suomen ja Pohjois-Savon väestömäärät säilyisivät suhteellisen samalla tasolla kuin vuonna 2023, kun taas Keski-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan väestömäärät vähenisivät (ks. liite 2). Verrokkiryhmässä 4 pienehkö asukastiheys ja pitkät välimatkat tulevat väestönkehityksestä huolimatta olemaan haastavia riittävän palvelutason kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi kohtuullisella kustannustasolla.

Pääsääntöisesti verrokkiryhmässä 5 asukaskohtainen nettokäyttökustannustaso (keskiarvo 138 euroa) oli muita hyvinvointialueiden pelastustoimia korkeammalla tasolla. Myös suurin asukaskohtaisten nettokäyttökustannusten vaihtelu oli verrokkiryhmässä 5, jossa vaihtelua esiintyi Pohjois-Karjalan 103 eurosta Etelä-Savon 160 euroon (vaihteluvälin pituus: 57 euroa). Pohjois-Karjalan selkeästi alhaisempaa asukaskohtaista nettokäyttökustannustasoa verrokkiryhmässään voi selittää se, että jo kuntayhtymäaikana alueella on toteutettu säästötoimia ja palvelurakenteen keventämistä. Etelä-Savon ja myös Lapin korkeaan asukaskohtaiseen nettokäyttökustannuksen tasoon vaikuttavat osaltaan esimerkiksi kausiasukkaat, jotka tuovat suurta väestömäärän vaihtelua ja aiheuttavat tarvetta ylläpitää kattavaa palveluverkkoa.

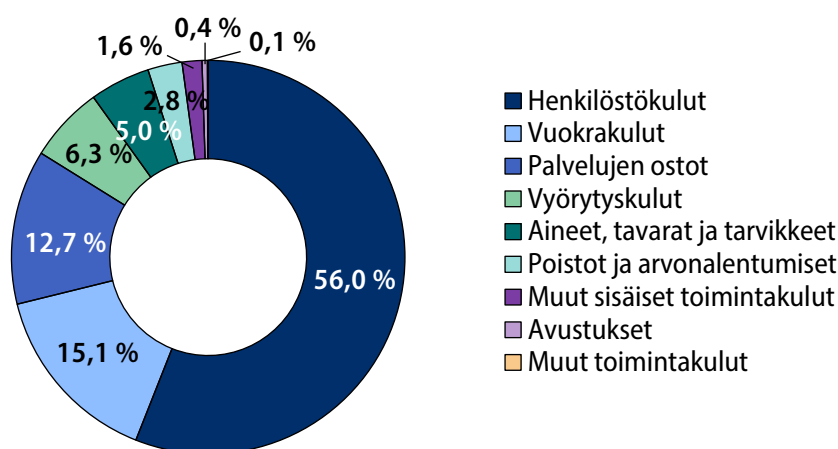
Verrokkiryhmän 5 alueita haastaa negatiivinen väestökehitys niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Keskimäärin vuoteen 2028 mennessä verrokkiryhmässä väestön ennustetaan vähenevän -2,4 prosenttia ja vuoteen 2045 mennessä jopa -8,4 prosenttia. On mahdollista, että harvaan asutuilla alueilla väestön väheneminen syvenee, mikä yhdessä pitkien välimatkojen kanssa voi nostaa edelleen

palvelutuotannon kustannuksia. Harvaan asutuilla alueilla itsenäisellä suorituskyvyllä on olennainen rooli, sillä sen avulla tulisi selviytyä jopa 2–3 tuntia ennen lisävun saapumista paikalle. Kuitenkin tällä hetkellä harvaan asutuilla alueilla pelastustoiminnan suorituskyvyssä on merkittäviä puutteita, joiden korjaaminen voi tarkoittaa kustannustason nousua ja/tai muutoksia kulurakenteessa.

4.2 Kulurakenne

Tässä luvussa tarkastellaan hyvinvointialueen pelastustoimen kulurakennetta, joka koostuu henkilöstökuluista, palvelujen ostoista, aineista, tavaroista ja tarvikkeista, vuokratuista, avustuksista, muista toimintakuluista, poistoista ja arvonalentumisista sekä vyörytyskuluista. Seuraavassa kuviossa 7 on esitetty hyvinvointialueiden pelastustoimen kulurakenne vuonna 2023.

Kuvio 7. Hyvinvointialueen pelastustoimen kulurakenne vuonna 2023.



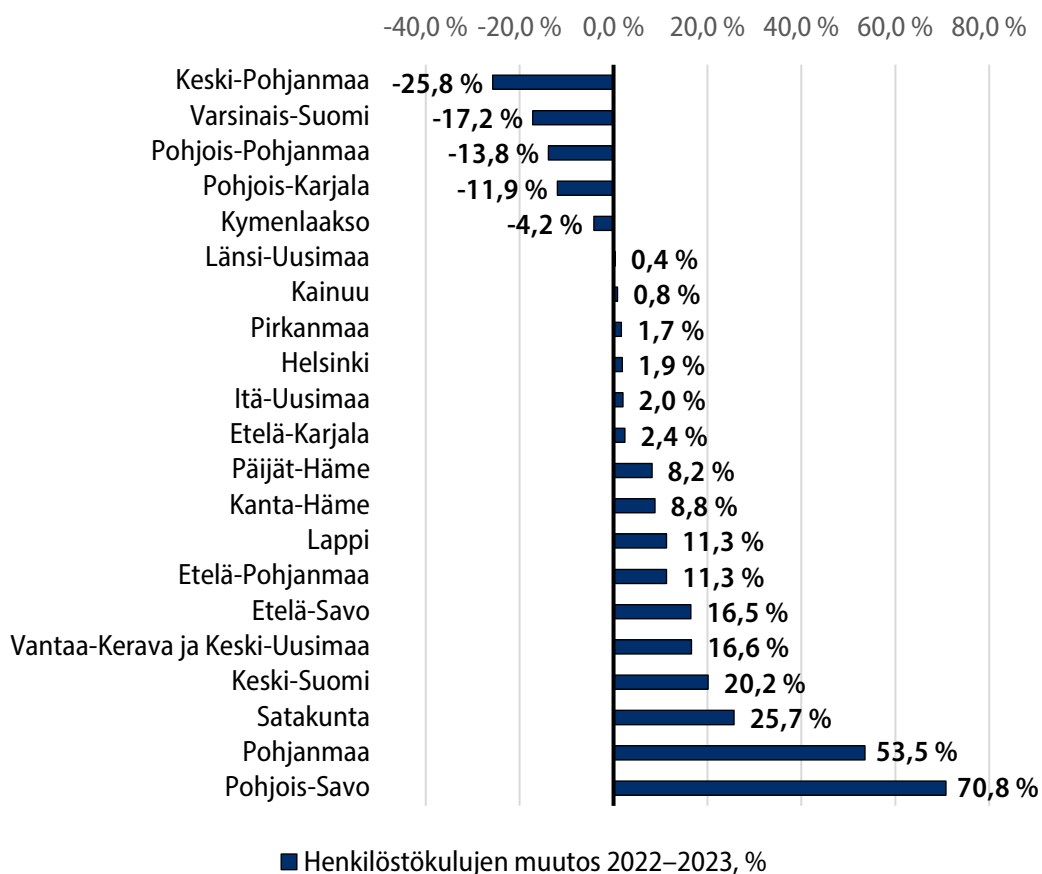
Kuviosta 7 voidaan todeta, että henkilöstökulut olivat hyvinvointialueiden pelastustoimen suurin kuluerä 56,0 prosentin osuudellaan. Seuraavaksi eniten kuluja kohdistui vuokriin, joiden osuus oli 15,2 prosenttia kulurakenteesta. Kolmanneksi suurin kuluerä olivat palvelujen ostot 12,7 prosentin osuudella kulurakenteesta. Myös vuonna 2022 henkilöstökulut, vuokratulut ja palvelujen ostot olivat pelastustoimen suurimmat kuluerät. Muiden kuluerien suuruudet vaihtelivat muiden toimintakulujen 0,1 prosentin osuudesta vyörytyskulujen 6,3 prosentin osuuteen. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin henkilöstökulujen, vuokratulujen sekä

vyörytyskulujen ja muiden sisäisten kulujen kehitystä vuosien 2022–2023 välillä. Myös muiden kuluerien kehitykseen luodaan yleinen katsaus. Kehitystä tarkastellaan nimellisenä vuosimuutoksena, joka ei huomioi hintaindeksin vaikutusta.

4.2.1 Henkilöstökulut

Hyvinvointialueen pelastustoimen henkilöstökulut olivat vuonna 2022 noin 300,3 miljoonaa euroa, kun vuonna 2023 ne olivat 316,8 miljoonaa euroa. Henkilöstökulut nousivat vuosien välillä siis noin 16,5 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 5,5 prosentin vuosimuutosta. Henkilöstökulut sisältävät päätoimisen henkilöstön palkka- ja henkilösivukulujen lisäksi myös sivutoimisen henkilöstön kulut. Seuraavassa kuviossa 8 on esitetty hyvinvointialueen pelastustoimen henkilöstökulujen vuosimuutos prosenttiosuuksittain vuosina 2022–2023.

Kuvio 8. Hyvinvointialueen pelastustoimen henkilöstökulujen prosentuaalinen vuosimuutos 2022–2023.



Kuten kuvioista 8 havaitaan, vaihtelua henkilöstökulujen vuosimuutoksessa hyvinvointialueiden pelastustoimien välillä on paljon. Osittain vaihtelua voi selittää tiedon raportointiin ja laatuun liittyvät kysymykset. Vuoden 2022 raportoidut henkilöstökulut ovat voineet perustua laskennallisiin prosenttiosuuksiin, jolloin ilmoitetut henkilöstökulut ovat olleet toteutunutta suuremmat tai pienemmät. Esimerkiksi Varsinais-Suomen henkilöstökulut laskivat raportoitujen tietojen perusteella -17,2 prosenttia (4,2 miljoonaa euroa) vuodesta 2022. Valtakunnallisesti henkilöstökulujen pienenemiseen on voinut vaikuttaa esimerkiksi vakinaisen henkilöstön poistuma, virkojen heikentynyt täyttöaste ja/tai rekrytointien lykkäytyminen. Hyvinvointialueiden säästöpainotukset voivat näkyä myös ylityökieltoina ja tiukentuneina sijaistamiskäytäntöinä, jolloin niistä syntyviä korvauksia on maksettu vähemmän.

Suurin prosentuaalinen vuosimuutos on tapahtunut Pohjois-Savossa, jossa henkilöstökulut nousivat 70,8 prosenttia (8,2 miljoonaa euroa) vuosien 2022–2023 välillä. Muutosta selittää päätoimisen henkilöstön virkojen lisäykset 24/7 paloasemille, jotta varallaolokäytäntöä on voitu korvata. Vielä vuoden 2023 henkilöstökuluissa näkyy osittain myös sopimushenkilöstölle maksettavia varallaolokorvauksia.

Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen henkilöstökulujen suurta kasvua (53,5 % / 4,2 miljoonaa euroa) vuosina 2022–2023 selittää pääasiassa se, että hyvinvointialuemuutoksessa Pietarsaaren, Luodon ja Kruunupyyn kunnat siirtyivät Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen toimialueelta osaksi Pohjanmaan hyvinvointialuetta. Vastaavasti tämä näkyy Keski-Pohjanmaan henkilöstökulujen pienemisenä (-25,8 % / 1,6 miljoonaa euroa) vuosien 2022–2023 välillä.

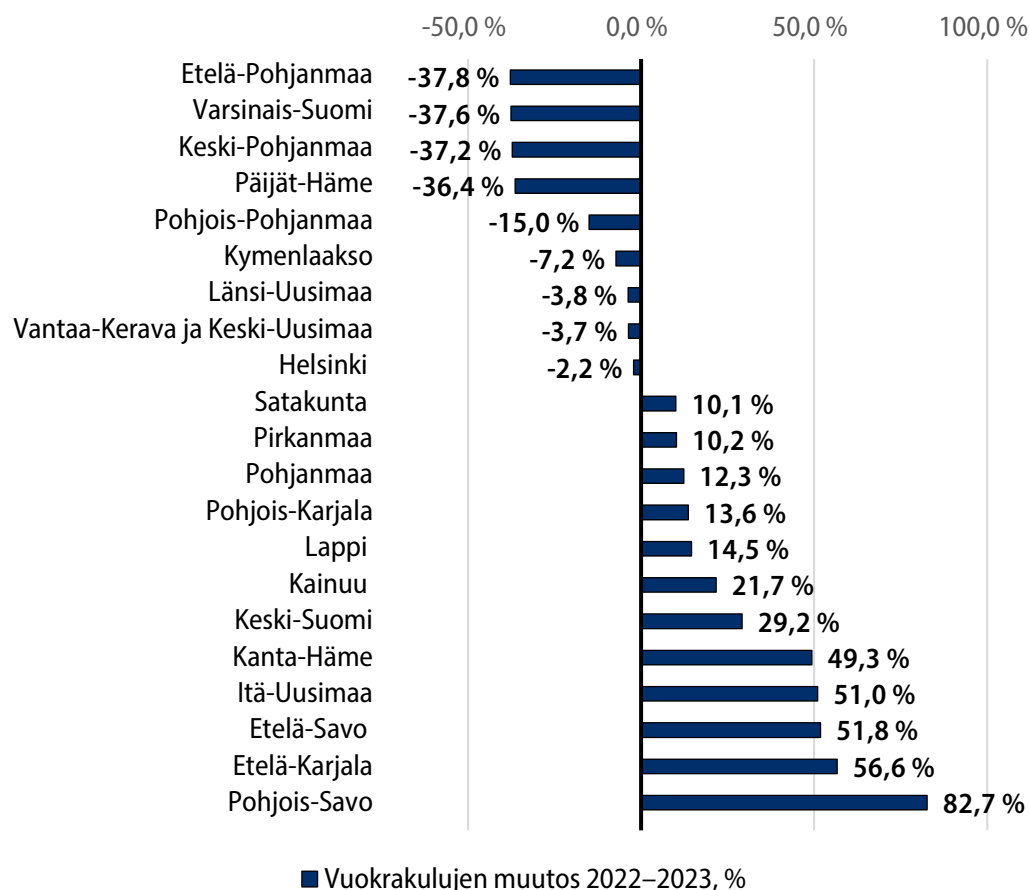
Myös Satakunnassa ja Keski-Suomessa henkilöstökulut kasvoivat melko paljon (Satakunta: 25,7 % / 2,9 miljoonaa euroa ja Keski-Suomi: 20,2 % / 2,9 miljoonaa euroa) vuosien 2022–2023 välillä. Pääasiassa Satakunnan henkilöstökulujen nousu on aiheutunut 16 uuden viran perustamisesta johtuen AVI:n antamasta korjausmääräyksestä pelastustoimen palvelutason vakavien puutteiden korjaamiseksi (kustannusvaikutus n. 1,3 miljoonaa euroa). Myös Keski-Suomessa uusien paloasemien perustamisen myötä on palkattu lisää henkilöstöä. Toisaalta Keski-Suomessa päätoimisen henkilöstön rekrytointien siirtyminen on aiheuttanut lisätarvetta sivutoimiselle henkilöstölle, jolloin heille maksetut korvaukset näkyvät henkilöstökuluissa. Hyvinvointialuesiirtymän myötä molemmilla alueilla tehtiin palkkojen harmonisointia ja Satakunnassa myös organisaatorakenteen muutoksia, jotka näkyvät nousseina henkilöstökuluina.

Tulevina vuosina henkilöstökulujen nousupainetta aiheuttavat muun muassa henkilöstön lisästarpeesta aiheutuvat palkka- ja muut henkilöstökulut, palkkaratkaisut ja palkkaharmonisaatio. Henkilöstön lisästarpeesta aiheutuvaa kustannusten nousupainetta on käsitelty luvussa 5.2.1 Pelastajien lisätarve. Ennen kuin henkilöstön lisästarve saadaan täytettyä, voi henkilöstöpula näkyä henkilöstökuluja nostavasti esimerkiksi ylityökorvauksien muodossa. Tässä voi kuitenkin esiintyä hyvinvointialuekohtaista vaihtelua säästötoimenpiteistä johtuen. Hyvinvointialueselvityksissä palkkaratkaisujen vaikutuksia ei pystytty arvioimaan kaikilta osin. Kuitenkin esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla vuodelle 2024 kohdistuvan palkankorotusvaikutuksen on arvioitu olevan noin 6 prosentin luokkaa. Myös palkkojen harmonisaatio jatkuu tulevien vuosien aikana osana hyvinvointialan virka- ja työehtosopimuksen soveltamista.

4.2.2 Vuokratulot

Hyvinvointialueen pelastustoimen vuokratulot olivat 85,8 miljoonaa euroa vuonna 2023. Vuokratuloissa on huomioitu sekä ulkoiset että sisäiset vuokrat sekä Etelä-Savon, Päijät-Hämeen ja Satakunnan osalta vyörytyskuluihin kirjatut vuokrat ja/tai kiinteistöpalveluiden kulut. Vuokrat sisältävät myös leasingsopimuksista aiheutuvat vuokrat. Vuonna 2022 pelastustoimen vuokratulot olivat 83,2 miljoonaa euroa, joten tämän tiedon valossa vuokratulot olisivat nousseet noin 3,1 prosenttia. Vuokratulujen todellinen nousu voi kuitenkin olla esitettyä suurempia, sillä kaikkien hyvinvointialueiden pelastustoimien osalta ei ole tietoa vyörytyskuluihin mahdollisesti sisältyvien sisäisten vuokrien suuruudesta. Seuraavassa kuviossa 9 tarkastellaan hyvinvointialueen pelastustoimen vuokratulujen vuosimuutosta 2022–2023.

Kuvio 9. Hyvinvointialueen pelastustoimen vuokrakulujen prosentuaalinen vuosimuutos 2022–2023.



Kuten kuviosta 9 havaitaan, myös vuokrakulujen vuosimuutos vaihtelee hyvinvointialueiden pelastustoimien välillä paljon. Osittain vaihtelua voi selittää tiedon raportointiin ja laatuun liittyvät kysymykset: Raportoitujen tietojen perusteella näyttää, että vuokrakulut olisivat laskeneet merkittävästi Etelä-Pohjanmaalla (-37,8 % / 1,8 miljoonaa euroa), Varsinais-Suomessa (-37,6 % / 2,1 miljoonaa euroa), Keski-Pohjanmaalla (-37,2 % / 0,8 miljoonaa euroa) ja Päijät-Hämeessä (-36,4 % / 1,7 miljoonaa euroa). Etelä-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Päijät-Hämeessä vuonna 2023 raportoiduissa vuokrakuluissa on kuitenkin puutteita johtuen esimerkiksi vyörytysperusteiden puutteellisuudesta ja vuokrasopimusten siirrosta kunnilta. Keski-Pohjanmaan vuokrakulujen muutosta selittänee Pietarsaaren, Luodon ja Kruunupyyn kuntien siirtyminen Pohjanmaan hyvinvointialuetta. Vuokrakulujen kohdentaminen pelastustoimeen toteutunee täysimääräisesti vuoden 2024 osalta, jonka jälkeen voidaan seurata ja arvioida vuokrakulujen muutosta luotettavammin.

Vuokratulot nousivat vuonna 2023 merkittävästi usealla alueella johtuen hyvinvointialuesiirtymästä ja nk. vuokra-asetuksen¹⁹ soveltamisesta. Vuokratulot nousivat lähes 50 prosenttia tai enemmän Pohjois-Savossa, Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Itä-Uusimaalla ja Kanta-Hämeessä. Eniten vuokratulot nousivat Pohjois-Savossa (82,7 % / 3,3 miljoonaa euroa), jossa vuokra-asetuksen soveltamisen lisäksi kulut nousivat vuokratulokustannuksiksi kirjatut suunnitelman mukaiset poistot. Myös Kanta-Hämeessä, jossa vuokratulot nousivat 49,3 prosenttia (1,0 miljoonaa euroa), kulujen nousua selittää vuokra-asetuksen soveltamisen lisäksi pelastustoimen kalustoon kohdistuvat leasingkustannukset. Etelä-Savon ja Itä-Uudenmaan vuokratulujen merkittävä nousu (Etelä-Savo: 51,8 % / 1,1 miljoonaa euroa ja Itä-Uusimaa: 51,0 % / 0,8 miljoonaa euroa) selittyy pääasiallisesti vuokra-asetuksen soveltamisella.

Etelä-Karjalassa vuokratulot nousivat 56,6 prosenttia eli noin 1,3 miljoonaa euroa. Ennen hyvinvointialueuudistusta Etelä-Karjalan alueen kunnat osoittivat kiinteistöpelastuslaitoksen käyttöön yhteisen sopimuksen perusteella, jolloin pelastuslaitos ei ollut vuokrasopimuksia tai -kustannuksia lainkaan. Vuoden 2022 vuokratulona on ilmoitettu kuntien sisäiset kiinteistökustannukset, jotka kohdistuivat kuntien maksettavaksi. Kuvattu nousu on siis laskennallinen, ja nousun pääsyy on siirtyminen vuokra-asetuksen mukaisiin vuokrasopimuksiin. Lisäksi vuokratulot nousivat sopimuspalokuntien omistamista kiinteistöistä tehdyt vuokrasopimukset, joiden myötä aiemmin avustuksina maksetut kiinteistökorvaukset siirtyivät vuokratuloksi samalla nostamalla kustannustasoa. Vuokratulujen nousussa näkyy myös uuden keskuspalosaman valmistuminen, ja sen vuokran realisoituminen vuokratuloihin vuonna 2023.

19 Valtioneuvoston asetuksessa kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 (272/2022) säädetään kuntien omistamien kiinteistöjen pääoma- ja ylläpitovuokran määräytymisestä hyvinvointialueille. Pääomavuokra määräytyy rakennuksen tai toimitilan teknisen arvon ja siitä laskettavan kuuden prosentin tuottovaatimuksen perusteella. Ylläpitovuokran määräytymisessä huomioidaan hallintoon, käyttöön, kunnossapitoon, huoltoon, ulkoalueiden hoitoon, lämmitykseen, sähköön, veteen ja jätehuoltoon liittyvät ylläpitokustannukset.

Useat hyvinvointialueen pelastustoimet arvioivat hyvinvointialueselvityksissään, että vuokra-asetuksen soveltamisesta aiheutuu merkittävät kiinteistöjen vuokrien korotukset myös tulevina vuosina. Osalla hyvinvointialueen pelastustoimista kaikki vuokratulot, esimerkiksi leasingsopimusten kustannukset, eivät ole realisoituneet täysimääräisesti vielä vuonna 2023. Tämä näkyy vuokratulujen tason nousuna vuonna 2024. Tulevaisuudessa mahdollisesti uusien rakennettavien paloasemien vuokrataso tullee olemaan entistä korkeampi, sillä kohonneet rakentamiskustannukset siirtyvät vuokriin. Myös kiinteistöjen peruskorjaustarpeesta aiheutuvat kulut nostavat vanhojen kiinteistöjen vuokratasoa. Yleisesti vuokratason ja -kulujen nousuun tulee vaikuttamaan yleinen hintojen nousu. Toisaalta vuokratulujen alentaminen olisi mahdollista yhteiskäyttöisten kiinteistöjen avulla, jolloin vuokratulot jaettaisiin muiden kiinteistöä käyttävien toimijoiden (esim. ensihoito ja poliisi) kesken. Jo tällä hetkellä osa hyvinvointialueen pelastustoimista suunnittelee yhteiskäyttöisiä kiinteistöjä, jotka parantaisivat myös investointien kustannustehokkuutta.

4.2.3 Vyörytyskulut ja muut sisäiset kulut

Hyvinvointialueiden talousraportoinnin käsikirjan (HVA-AURA-käsikirja) mukaan sisäisiä menoja ovat sisäisten suoritteiden ostot, sisäiset vuokrat, vyörytyserät sekä laskennalliset korot ja poistot. Sisäisiin kulueriin luetaan myös esimerkiksi hyvinvointialueen liikelaitoksen ja hyvinvointialueen väliset sisäiset korot sekä toiminta-avustukset liikelaitokselle. Käytännössä hyvinvointialueen pelastustoimessa tällaisia vyörytyskuluja ja sisäisiä kuluja ovat esimerkiksi sisäiset vuokratulot (ml. leasingvuokrat), erilaiset puhtaanapito- ja pesulapalvelut, ICT- ja tietohallintokulut, työterveyshuolto, konsernipalveluiden kustannukset (esim. talous, hr, viestintä ja tietojohdaminen) sekä rahoituskulut.

Sisäiset kulut voidaan hyvinvointialueiden talousraportoinnista annetun ohjeituksen mukaisesti kohdentaa raportoinnissa suoralla kohdennuksella, sisäisellä kaupankäynnillä tai vyörytyksenä riippuen siitä, miten hyvinvointialueen pelastustoimen kustannuslaskenta on järjestetty. Seuraavassa taulukossa 9 esitetään kaikki hyvinvointialueiden pelastustoimen sisäisille kuluerialueille kirjattut kulut vuonna 2023, eli vyörytyskulut sekä sisäiset palvelujen ostot, aineet, tavarat ja tarvikkeet ja muut toimintamenot. Taulukko kuvaa sitä, miten hyvinvointialueen pelastustoimet ovat raportoineet sisäisiä kuluja, mutta sen perusteella ei voida päätellä suoraan esimerkiksi hyvinvointialueen konsernipalveluiden kustannusten suuruutta.

Taulukko 9. Hyvinvointialueiden pelastustoimen vyörytyskulut ja muut sisäiset kulut vuonna 2023.

Hyvinvointialue	Vyörytyskulut, €	Muut sisäiset kulut, €	Vyörytyskulut ja muut sisäiset kulut yhteensä, €	Vyörytyskulut ja muut sisäiset kulut yhteensä, %
Varsinais-Suomi	2 466 123	15 825 836	18 291 959	42,6 %
Etelä-Savo	5 490 316	2 538 313	8 028 629	38,4 %
Kanta-Häme	6 952 160	0	6 952 160	34,1 %
Pohjois-Savo	0	11 191 977	11 191 977	32,0 %
Etelä-Pohjanmaa	0	6 565 328	6 565 328	28,7 %
Keski-Suomi	1 537 024	7 259 893	8 796 917	28,2 %
Satakunta	7 238 004	13 939	7 251 943	25,8 %
Pohjois-Pohjanmaa	0	9 903 227	9 903 227	24,6 %
Pohjois-Karjala	1 963 195	2 373 226	4 336 421	24,5 %
Itä-Uusimaa	1 550 326	1 718 089	3 268 415	24,0 %
Pirkanmaa	2 676 575	6 743 729	9 420 304	21,1 %
Päijät-Häme	4 256 949	0	4 256 949	20,5 %
Länsi-Uusimaa	1 953 185	5 579 965	7 533 150	20,1 %
Kymenlaakso	3 321 732	0	3 321 732	16,5 %
Etelä-Karjala	2 782 956	0	2 782 956	15,5 %
Lappi	0	4 016 854	4 016 854	14,6 %
Pohjanmaa	0	2 388 702	2 388 702	14,4 %
Kainuu	853 804	415	854 219	8,5 %
Keski-Pohjanmaa	704 810	3 697	708 507	8,5 %
Vantaa ja Kerava ja Keski-Uusimaa	2 015 521	0	2 015 521	5,8 %
Helsinki	0	2 876 108	2 876 108	5,3 %
Koko maa yhteensä	45 762 681	78 999 297	124 761 978	22,1 %

Kuten taulukosta 9 havaitaan, hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannuksista noin 124,8 miljoonaa euroa kohdistui vyörytyskuluihin ja muihin sisäisiin kuluihin vuonna 2023. Valtakunnallisesti tämä vastaa noin 22,1 prosentin osuutta koko kulurakenteesta. Vyörytyskuluista ja muista sisäisistä kuluista noin 53,0 miljoonaa euroa kohdistui sisäisiin vuokriin. Tämä vastaa noin 42,5 prosentin osuutta vyörytyskuluista ja sisäisistä kuluista yhteensä. Sisäisten vuokrien suuruus voi olla vielä esitettyä suurempi, sillä kaikkien hyvinvointialueiden pelastustoimien osalta ei ole tarkkaa tietoa vyörytyskulujen sisällöstä.

Hyvinvointialueen pelastustoimien välillä on kuitenkin erittäin paljon vaihtelua sen suhteen, kuinka suuri osa kuluista kohdistuu vyörytyskuluihin ja muihin sisäisiin kuluihin. Vaihtelua esiintyi Helsingin 5,3 prosentista Varsinais-Suomen 42,6 prosenttiin hyvinvointialueen pelastustoimen kulurakenteesta. Suurta vyörytyskulujen ja muiden sisäisten kulujen osuutta voivat yhtäältä selittää kustannuslaskennan käytännöt. Esimerkiksi Varsinais-Suomen suuri sisäisten kulujen osuus selittyy pääasiallisesti sisäisillä palvelujen ostoilla, johon sisältyy konsernipalvelujen kulujen lisäksi esimerkiksi siivouspalveluiden kuluja.

Toisaalta suurta vyörytyskulujen ja muiden sisäisten kulujen osuutta voi selittää kustannuslaskentaan ja tietojärjestelmiin liittyvät haasteet. Tekniset ongelmat ovat voineet aiheuttaa tilanteen, jossa tietty kuluerä (esim. henkilöstökulut) ei kohdistu suoraan oikealle kululajille ja kustannus on jouduttu vyöryttämään toimialalle sisäisenä kulueränä. Tällaiset tekniset haasteet voinevat selittää esimerkiksi Kanta-Hämeen suurta vyörytyskulujen osuutta (34,1 %).

Tiedossa olevista sisäisistä vuokrista suurimmat sisäiset vuokrat olivat Pohjois-Savossa (7,2 miljoonaa euroa) ja Pohjois-Pohjanmaalla (7,0 miljoonaa euroa), mikä selittää varsinkin Pohjois-Savon suurta sisäisten kulujen osuutta (32,0 %) koko kulurakenteesta. Myös Etelä-Savossa sisäiset vuokrat (2,6 miljoonaa euroa) selittävät osittain suurta sisäisten kulujen osuutta (38,4 %).

Lisäksi suuriin vyörytyskuluihin tai muihin sisäisiin kuluihin voi vaikuttaa se, jos hyvinvointialueen konsernipalveluiden kustannukset jaetaan prosentuaalisessa suhteessa toimialoille. Tällöin pelastustoimelle voi kohdentua suuremmat kustannukset konsernipalveluista kuin mitä niiden käyttö on. Jotta hyvinvointialueen konsernipalveluiden kustannuksia voidaan seurata ja arvioida tarkemmin, tulee eri sisäisten kuluerien sisällöstä ja suuruudesta olla täsmällisempää tietoa. Tulevina vuosina myös vuokrien korotukset ja yleinen hintatason nousu näkyvät vyörytyskulujen ja muiden sisäisten kulujen nousuna, minkä seuraamiseksi ja arvioimiseksi tarvitaan tarkempaa tietoa.

4.2.4 Palvelujen ostot

Vuonna 2023 hyvinvointialueen pelastustoimessa käytettiin yhteensä noin 71,9 miljoonaa euroa palvelujen ostoihin. Palvelujen ostoihin kohdistuneet kulut nousivat noin noin 8,9 prosenttia vuodesta 2022, mikä vastaa noin 5,8 miljoonan euron nousua. Ulkoisista palvelujen ostoista suurimmat erät kohdistuivat ICT-palveluihin sekä koneiden, kaluston ja laitteiden rakentamis- ja kunnossapitopalveluihin. Palvelujen ostoja tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että hyvinvointialuesiirtymän myötä osa niistä kustannuksista, jotka on aiemmin kirjattu suoraan palvelujen ostoihin, on voinut siirtyä osaksi vyörytyskuluja. Tämä johtuu hyvinvointialueiden poikkeavista tavoista käsitellä sisäistä laskutusta. Esimerkiksi vain kuudella hyvinvointialueen pelastustoimen alueella (Etelä-Pohjanmaa, Lappi, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi) palvelujen ostoiksi kirjatut kustannukset nousivat vuodesta 2022, kun muilla hyvinvointialueen pelastustoimilla palvelujen ostoiksi kirjatut kustannukset laskivat.

Kuitenkin hyvinvointialueselvityksissä kuvattiin useita tekijöitä, jotka nostivat palvelujen ostojen kustannuksia vuonna 2023: Esimerkiksi inflaatio näkyi puhtaanapito- ja pesulapalveluiden sekä kuljetuspalveluiden kustannusten kasvuna. Koneiden, kaluston ja laitteiden huoltoon ja kunnossapitoon liittyvien kulujen nousun taustalla vaikuttivat hyvinvointialueen pelastustoimikohtaisesti esimerkiksi vanheneva kalusto ja suuronnettomuudet. ICT-kustannusten osalta kasvua aiheutui muun muassa turvallisuusverkon käyttöönottoon liittyen. Tulevaisuudessa ICT-kustannuksissa arvioidaan olevan suurta kasvupainetta johtuen esimerkiksi viranomaisviestintäpalvelu 2.0:n (Virve 2) ja viranomaisten yhteisen kenttäjärjestelmän (KEJO) käyttöönotosta. Lisäksi kustannusten nousupainetta voi aiheutua pelastustoimen kansallisiin tietojärjestelmiin liittyvän siirtymävaiheen mahdollisista päällekkäisistä kustannuksista sekä mahdollisista varaverkkoratkaisuista.

Palvelujen ostot vaativat tarkempaa tarkastelua tulevina vuosina, jotta eri kustannuseriä ja esimerkiksi hintojen nousun vaikutusta voidaan tarkastella tarkemmin. Erityisesti ohjauksellinen tietotarve kohdistuu esimerkiksi ICT-palveluiden kustannuksiin, sillä kansallisen tavoitetilan mukaisesti pelastustoimen yhteisten tietojärjestelmien käyttöönoton tulisi hillitä ICT:hen kohdistuvaa kustannuspainetta. Tämän seuraamiseksi ja arvioimiseksi tulisi saada koottua tietoa hyvinvointialueen pelastustoimen ICT-kustannuksista vuosittain.

4.2.5 Aineet, tavarat ja tarvikkeet

Aineisiin, tavaroihin ja tarvikkeisiin hyvinvointialueen pelastustoimissa kohdistui kustannuksia noin 28,1 miljoonaa euroa vuonna 2023. Ulkoisesti ostetuista aineista, tavaroista ja tarvikkeista valtakunnallisesti suurimmat kustannuserät kohdistuivat kalustoon, poltto- ja voiteluaineisiin sekä vaatteistoon. Vuoteen 2022 verrattuna aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden kulujen vuosimuutos oli -22,3 prosenttia eli kulut laskivat valtakunnallisesti noin 8,1 miljoonaa euroa. Aineisiin, tavaroihin ja tarvikkeisiin kohdistuvien kulujen lasku voi selittyä sillä, että osa kustannuksista on siirtynyt vyörytyskuluihin vuonna 2023. Toisaalta vuonna 2022 koronapandemia saattoi näkyä tiettyjen aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden korkeampana hintana. Lisäksi aikaisemmin tehdyt hankinnat, lykkääntyneet rekrytoinnit ja henkilöstövajaukset sekä säästötoimenpiteet ovat voineet osaltaan vähentää aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden hankintaa.

Aineisiin, tavaroihin ja tarvikkeisiin kohdistuu kuitenkin myös kustannusten nousupainetta tulevina vuosina: Esimerkiksi yleinen hintatason nousu voi heijastua merkittävästi kalusto- ja polttoainekustannuksiin. Myös henkilöstön rekrytoinnin kautta voi syntyä tarvetta hankkia esimerkiksi uutta vaatteistoa. Lisäksi yleinen epävakaa maailmantilanne edellyttää hyvinvointialueen pelastustoimilta materiaalista varautumista suorituskyvyn parantamiseksi. Osaltaan tämä tulee näkymään käyttötalouden lisäksi myös investointitarpeissa ja -kuluissa.

4.2.6 Poistot ja arvonalentumiset

Vuonna 2023 hyvinvointialueen pelastustoimen poistoihin ja arvonalentumiseen kohdistui noin 16,0 miljoonaa euroa. Poistot ja arvonalentumiset vähentyivät noin -12,3 prosenttia eli 2,2 miljoonaa euroa vuodesta 2022. Kulujen vähentymistä selittää yhtäältä investointien viivästyminen, jolloin hankintameno kirjataan kuluksi vasta myöhemmin. Toisaalta hyvinvointialueiden säästötoimenpiteet ja mahdollisuudet saada lainanottovaltuutta ovat lykanneet usean hyvinvointialueen pelastustoimen investointeja tulevaisuuteen. Mikäli investoinnit lykkääntyvät pitkälle tulevaisuuteen, pelastustoimen kiinteistöjen ja kaluston korjausvelka kasvaa entisestään ja riski suorituskyvyn heikkenemiselle suurenee.

4.2.7 Avustukset

Hyvinvointialueen pelastustoimi maksoi avustuksia noin 2,5 miljoonaa euroa vuonna 2023. Vuoteen 2022 verrattuna avustuksiin kohdistuvat kulut nousivat noin 31,6 prosenttia eli 0,6 miljoonaa euroa. Avustuskulujen nousua voi selittää esimerkiksi se, että osa hyvinvointialueen pelastustoimista maksaa osana sopimuspalokuntakorvausta kiinteistökorvausta niille sopimuspalokunnille, jotka vuokraavat itse kiinteistön sopimuspalokunnan käyttöön. Tällöin avustuksena maksettu kiinteistökorvaus on voinut nousta johtuen sopimuspalokuntien nousseista vuokrakuluista. Osa hyvinvointialueen pelastustoimista näyttää raportoineen sopimuspalokuntakorvauksia myös osaksi palvelujen ostoja, mutta niiden suuruudesta ei ole tarkkaa tietoa Valtiokonttorin raportoinnin ja Webropol-kyselyn vastausten perusteella.

Kun tarkastellaan pelastustoimen vapaaehtoistoimintaa kokonaisuutena, tulee sopimuspalokuntien lisäksi ottaa huomioon sivutoimiset palokunnat ja niiden kustannukset. Sopimuksia on solmittu palokuntayhdistysten kanssa, mutta myös henkilökohtaisina palvelussuhdekokonaisuuksin (sivutoiminen henkilöstö). Avustuskorvauksen lisäksi vapaaehtoistoinnasta syntyykin kuluja myös esimerkiksi sivutoimisen henkilöstön palkkakulujen, polttoaineiden, varusteiden ja kaluston muodossa.

Webropol-vastausten perusteella sopimuspalokuntiin ja sivutoimisiin palokuntiin kohdistuvista kustannuksista ei saa valtakunnallista kokonaiskuvaa. Lisäksi sopimuspalokuntien ja sivutoimisen henkilöstön sopimukset ovat edelleen kirjavia, vaikka alueellisesti sopimuksia on pyritty yhtenäistämään jo alueen pelastustoimen synnyn yhteydessä. Tämä aiheuttaa yhtäältä hyvinvointialueen pelastustoimien välille, mutta toisaalta myös alueiden sisälle, erilaisia korvauskäytäntöjä riippuen sopimuksen sisällöstä. Jotta pelastustoimen vapaaehtoistoinnin kustannuksia voidaan seurata ja arvioida tarkemmin, tulee siihen liittyvää tietopohjaa kehittää.

4.2.8 Yhteenveto

Yleisesti vuosi 2023 oli haastava hyvinvointialueen pelastustoimen kulurakenteelle, sillä inflaatio ja hyvinvointialuesiirtymä toivat kustannusten nousua useisiin kulueriin. Hyvinvointialuesiirtymä näkyi henkilöstökulujen nousuna esimerkiksi palkkaharmonisaatiosta johtuen ja vuokrakulujen nousuna vuokra-asetuksen soveltamisen seurauksena. Tulevina vuosina hyvinvointialueen pelastustoimissa joudutaan tekemään säästötoimenpiteitä, jotka yhdistettynä pelastustoimen suorituskyvyn ja palveluiden kehittämiseen ovat haastava yhdistelmä.

4.3 Tuotot

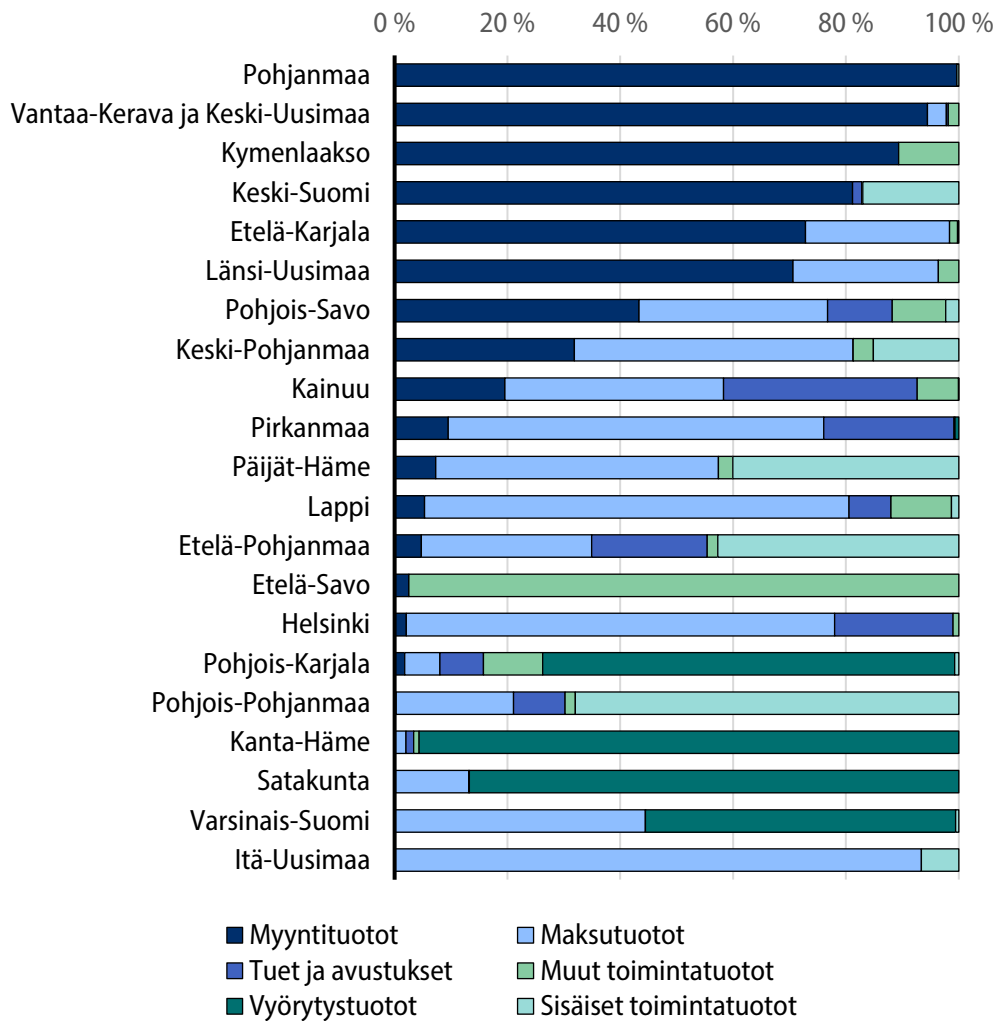
Tämä luku sisältää hyvinvointialueen pelastustoimen tuottojen ja tuottorakenteen tarkastelun. Hyvinvointialueen pelastustoimien tuottorakenne koostuu myyntituotoista, maksutuotoista, vyörytystuotoista, tuista ja avustuksista sekä muista toimintatuotoista. Seuraavaksi tarkastellaan hyvinvointialueen pelastustoimen tuottojen osuutta kuluista vuonna 2023.

Taulukko 10. Hyvinvointialueen pelastustoimien tuottojen osuus kuluista vuonna 2023.

Hyvinvointialue	Tuottojen osuus kuluista, %
Etelä-Savo	0,4 %
Keski-Pohjanmaa	1,0 %
Itä-Uusimaa	1,0 %
Kymenlaakso	1,1 %
Pohjanmaa	1,4 %
Keski-Suomi	1,4 %
Länsi-Uusimaa	2,0 %
Pirkanmaa	2,4 %
Päijät-Häme	2,6 %
Kainuu	2,6 %
Lappi	2,7 %
Pohjois-Savo	2,7 %
Pohjois-Pohjanmaa	3,2 %
Helsinki	3,5 %
Etelä-Pohjanmaa	3,7 %
Varsinais-Suomi	3,8 %
Koko maa keskiarvo	4,0 %
Etelä-Karjala	4,9 %
Vantaa-Kerava	4,9 %
Pohjois-Karjala	5,8 %
Satakunta	6,8 %
Kanta-Häme	27,1 %

Kuten taulukosta 10 havaitaan, tuotot kattoivat hyvinvointialueen pelastustoimen kustannuksista keskimäärin noin 4,0 prosenttia vaihteluvälin ollessa Etelä-Savon 0,4 prosentista Kanta-Hämeen 27,1 prosenttiin. Tuottojen osuuden suurta vaihtelua selittää yhtäältä kustannuslaskennan kehittämisen tilanne ja toisaalta, miltä osin osin pelastuslain 96 §:ssä säädettyjä toimenpidemaksuja peritään. Kustannuslaskennan kehittyessä myös tuottojen osuuden vaihtelua voidaan tarkastella tarkemmin. Seuravaksi tarkastellaan hyvinvointialueen pelastustoimen tuottorakennetta tarkemmin.

Kuvio 10. Hyvinvointialueen pelastustoimen tuottorakenne vuonna 2023.



Kuviosta 10 havaitaan, että tuottorakenne muodostuu alueilla hyvin eri tavoin nykyisten kirjaamiskäytäntöjen vaihdellessa. Kirjaamiskäytäntöjen vaihdellessa on mahdollonta tehdä alueellista vertailua. Kustannuslaskentaa kehitetään oikeellisemmaksi ja vertailukelpoisemmaksi, jolloin mahdollistetaan myös tietopohja alueiden tuottorakenteen vertailemiseksi.

4.3.1 Pelastustoimen viranomaismaksut

Hyvinvointialueita pyydettiin kuvaamaan tietopyynnössä palveluista perittävien maksujen periaatteet sekä mahdollisesti maksuttomien palveluiden perusteet. Seuraavassa on koottu havaintoja näiden selvitysten, sekä toimitettujen hinnastojen perusteella.

Pelastuslaissa (379/2011) tarkoitetuista hyvinvointialueen pelastusviranomaisen suoritteiden maksullisuudesta ja perittävien maksujen suuruudesta päättämisestä säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa. Hyvinvointialueesta annetun lain 22 §:n 2 momentin 8 kohdan nojalla aluevaltuusto päättää palveluista ja hyvinvointialueen järjestämismvastuulle kuuluvista palveluista perittävien maksujen suuruudesta. Pelastustoimen viranomaismaksuluetteloista ja palveluhinnastoista oli havaittavissa, että joillakin hyvinvointialueilla päättäväksi tahoksi perittävistä maksuista oli kirjattu aluehallitus, pelastustoimen johtokunta tai muu elin. Hyvinvointialuelaki ei mahdollista maksujen perusteista ja suuruudesta päättämismvastuun siirtämistä toiselle taholle, vaan päätösvastuu on yksiselitteisesti aluevaltuuston.

Selvityksissään useat hyvinvointialueet nostivat esille sen, etteivät valvontamaksut kata valvontatyön kuluja. Vaikka hinnastoissa on esitetty valvontamaksuille kahden tunnin minimivalvonta-ajan lisäksi tuntiperusteinen veloitus, ollaan selvitysten perusteella useimmiten laskutettu vain paikan päällä tarkastuksella vietetystä ajasta. Nykyinen veloitus ei kata yksittäiseen valvontasuoritteeseen käytettyä aikaa. Vaikka valvontamaksujen tulisi olla suhteessa käytettyyn aikaan, eivät suoritteista perityt maksutuotot saa kuitenkaan ylittää suoritteiden tuottamisen aiheuttamia kustannuksia. Toisaalta vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) perusteella suoritettavan valvonnan myyntituottojen tulisi täysimääräisesti kattaa siitä aiheutuvat kulut.

Joissakin hyvinvointialueiden hinnastoissa esiintyi maksuja sellaisista tehtävistä, joiden maksullisuudesta ei ole säädetty, mutta jotka ovat pelastusviranomaiselle kuuluvia lakisäätöisiä tehtäviä. Pääsääntöisesti nämä koskivat turvallisuusviestintää. Useammassa hinnastossa oli palvelutarjontaan sisällytetty erilaisia

turvallisuusviestintään liittyviä koulutuksellisia palveluita. Turvallisuusviestintä on pelastusviranomaiselle kuuluva lakisääteinen tehtävä, jonka maksullisuudesta ei ole säädetty pelastuslain 96 §:ssä. Näin ollen palveluista ei voi laskuttaa.

Hinnastoissa oli myös esitetty pelastustoimelle kuuluvia valvontatehtäviä, joista pelastuslaki mahdollistaisi laskuttamisen, maksuttomina palveluina. Tällaisia olivat asuinrakennuksiin liittyvä määräaikainen valvonta, paloriskikohteiden palotarkastukset, sekä jatkuvasti käytössä yleistynyt asiakirjavalvontana tehty määräaikainen valvonta kahta hyvinvointialueen hinnastoa lukuun ottamatta. Esitetyllä hinnoittelulla määräaikaisesta valvonnasta jää paljon mahdollisia tuottoja saamatta. Myös jälkivalvonta asiakirjavalvontana tehtynä oli pääsääntöisesti maksuton. Erityisesti asiakirjavalvontana tehdyn jälkivalvonnan maksuttomuus voi johtaa tilanteeseen, jossa lähtökohtaisesti asioiden kunnossapito ei ole prioriteetti, vaan viranomaiselta saatavin vikalistoin tavoitellaan minimiä. Jälkivalvonnan kategorinen maksullisuus mahdollisesti kannustaisi pyrkimään lakisääteiseen minimiin, jotta lisäkustannuksilta vältyttäisiin.

Myös kemikaalilainsäädännön perusteella pelastusviranomaiselle tehtävä ilmoitus ilotulitteiden käytöstä muuna kuin vuodenvaihteen ajankohtana, sekä siihen liittyvä viranomaispääätös, oli monilla hyvinvointialueilla maksuton. Koska kyseessä on kemikaalilainsäädännön kautta tuleva tehtävä, tulisi kustannusvaikutusten olla nolla. Jotta tehtävää voidaan hoitaa, tulee siitä laskuttaa täysimääräisesti tuottamiskustannusten suuruinen summa.

Hinnastoissa oli erilaisia pyydettyjä ja ylimääräisiä palotarkastuksia. Pelastuslaissa valvonta on aina viranomaislähtöistä, perustuen joko valvontasuunnitelmaan tai saapuneen ilmoituksen perusteella tehtyyn viranomaisen arvioon uhkista ja riskeistä. Näin ollen valvontaa ei lähtökohtaisesti voida ajatella ”tilattavan”, jolloin pyydettyjen palotarkastusten maksullisuuden määrittely ei ole yksinkertaista.

Kaluston vuokraamista ja käyttöä koskevaa hinnaston osaa tarkasteltaessa herää kysymyksiä mihin kalustoa vuokrataan käytettäväksi. Lähtökohtaisesti pelastustoimen kalustoa ei voida käyttää muissa kuin pelastuslain mukaisissa tehtävissä, ja näin ollen esimerkiksi jälkivahinkojen torjuntapalveluiden tuottamisen hinnoittelu pelastustoimen kalustolla ei ole mahdollista.

Virka-avun maksullisuus ilmeni vain yhdestä hinnastosta. Toisaalta selvityksissä muutoin viitattuihin yhteistoimintasopimuksiin on voitu sisällyttää myös avunannon reunaehdot. Virka-apua tuotetaan pääsääntöisesti ensihoidolle erilaisin kantoapu- ja ovenavaustehtävin. Myös poliisille tarjottava virka-apu on

huomattava tehtävien määrissä. Pelastustoimen lakisääteinen tehtävä on tarjota virka-apua muille viranomaisille. Virka-avun maksullisuudesta ei kuitenkaan säädetä pelastuslaissa.

Pelastuslain mukaisia pelastusviranomaisen tehtäviä eivät ole vapailla markkinoilla tapahtuva toiminta ja sen aiheuttamat kulut ja tuotot, joten ne eivät kuulu pelastustoimen palveluluokille. Muita toimia, joiden osalta kuluja ja tuottoja ei voida kohdentaa pelastustoimen palveluluokille ovat esimerkiksi hyvinvointialueiden tilannekeskustoiminnot, sopimuspalokuntien varainkeruussa tai jälkivahinkojen torjunnassa käyttämän kaluston kustannukset.

4.4 Tuottavuus

Selvityksen arviointikauden 2023 lisäksi hyvinvointialueita pyydettiin kuvaamaan tuottavuuden toimenpiteet ennen hyvinvointialueuudistusta, aina alueiden pelastustoimien synnystä saakka. Lisätietoja pyydettiin alueen pelastustoimen aikana tehtyjen tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden tarkemmasta sisällöstä. Kuntakohtaisista pelastustoimen palveluista siirryttiin alueellisiin pelastustoimiin vuonna 2004, ja tässä yhteydessä myös toimintoja yhdistettiin kuntakesittymistä alueellisiksi kokonaisuuksiksi. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen toiminta-alueeseen sulautui kolmetoista kuntaa. Tällä pyrittiin saamaan näkyväksi jo tehtyjä toimenpiteitä tuottavuuden kehittämiseksi ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä.

Nämä 2004 perustetut aluelaitosten rajat mukailevat nyt hyvinvointialue-uudistuksen yhteydessä muodostettuja hyvinvointialueita muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Poikkeukset ovat Keski-Uudenmaan alue, jossa Keski-Uudenmaan alueen pelastustoimen toiminta-alueeseen kuului nykyiset hyvinvointialuesiirtymän Keski-Uudenmaan alueet sekä Vantaan ja Keravan alueet, ja Oulu-Koillismaan sekä Jokilaaksojen alueen pelastustoimet, jotka yhdistyivät Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimeksi. Alueiden pelastustoimet ovat siten toimineet hyvinvointialueita mukailevassa mallissa ja huomioineet alueelliset kehittämistarpeet toiminnassaan jo vuosina 2004–2022.

Tuottavuuden kehittämiseksi alueellisesti tehtyjä toimenpiteitä ajanjaksolla 2004–2022 kuvattiin paljon. Alueellisten toimenpiteiden lisäksi korostettiin yhteistyön merkitystä niin lähialueiden pelastustoimien kanssa kuin kansallisesti valtakunnallisissa yhteistyöryhmissä. Alueellisen pelastustoimen uudistuksen aikana vakiintui muun muassa valtakunnallinen Pelastuslaitosten kumppanuus-verkosto

sekä alueellisia pelastustoimien yhteistyöverkostoja. Tuottavuutta edistettiin yhteisesti kehitettyjen käytänteiden, ja niiden jalkauttamisen sujuvuuden tuoman synergiaedun kautta.

Alueellisiin pelastustoimiin siirryttäessä laitosten talous- ja HR-osaaminen keskitettiin tyypillisesti isäntäkunnan alle. Keskitetyt hallintotoiminnot karsivat päällekkäisiä tehtäviä ja mahdollistivat säästöjä henkilötyövuosissa, samoin kun keskitetty työterveyshuolto madalsi kustannuksia. Teknisiä tukitoimintoja ja tilannekeskustointoja keskitettiin yksittäisten kuntien palveluista osaksi alueen pelastustoimen toimintaympäristöä, joka mahdollisti optimaalisen erikoisosaamisen koko alueen pelastustoimea palvelevaksi. Myös keskitetty resurssisuunnittelu sujuvoitti sijaiskäytäntöjä ja henkilöstön joustavaa liikkumista alueen pelastustoimen sisällä.

Pelastustoiminnan johtaminen organisoitiin uudelleen ja keskitettiin alueen pelastustoimiin yksittäisissä kunnissa toimivien johtoelinten sijaan. Kuntien palopäälliköt vaihtuivat alueellisiin tai asemaryhmittymien päälliköihin vapauttaen resursseja toisaalle. Myös päivystysalumuutokset vähensivät päällystötarvetta. Kuntien palotarkastajista tuli alueellisia palotarkastajia, joka osaltaan lisäsi alueiden ketteryyttä ja varmisti sujuvan palvelutuotannon. Asiakkaiden palvelutarpeisiin vastattiin keskitetyillä puhelin- ja neuvontapalveluilla, joka osaltaan vapautti palotarkastajien aikaresursseja toisaalle.

Yleisesti hyvinvointialueiden pelastustoimet kuvaavat päällystön määrän vähentyneen merkittävästi ja miehistön määrän vastaavasti lisääntyneen alueen pelastustoimeen siirryttäessä. Pron ton tiedoista voidaan havaita, että vuonna 2004 päällystön prosentuaalinen määrä pelastuslaitoksissa on ollut keskimäärin 22 prosenttia vaihteluvälin ollessa 8 prosentin ja 46 prosentin välillä, ja miehistön määrä keskimäärin 68 prosenttia, vaihteluvälin ollessa 50 prosentista aina 80 prosenttiin saakka. Vuoteen 2010 muutosta oli tapahtunut siten, että keskimääräinen prosentuaalinen päällystön määrä alueen pelastustoimissa oli enää 16 prosenttia ja miehistön määrä keskimäärin 73 prosenttia, vaihteluvälin ollessa päällystön osalta 6 prosentista 34 prosenttiin, ja miehistön osalta 59 prosentista aina 85 prosenttiin saakka. Nykytilanteeseen vertaaminen on mahdotonta johtuen Pron ton muuttuneesta henkilöstötietojen ryhmittelystä, mutta tilannetta voisi kartoittaa vuoden 2024 tietopyynnöllä.

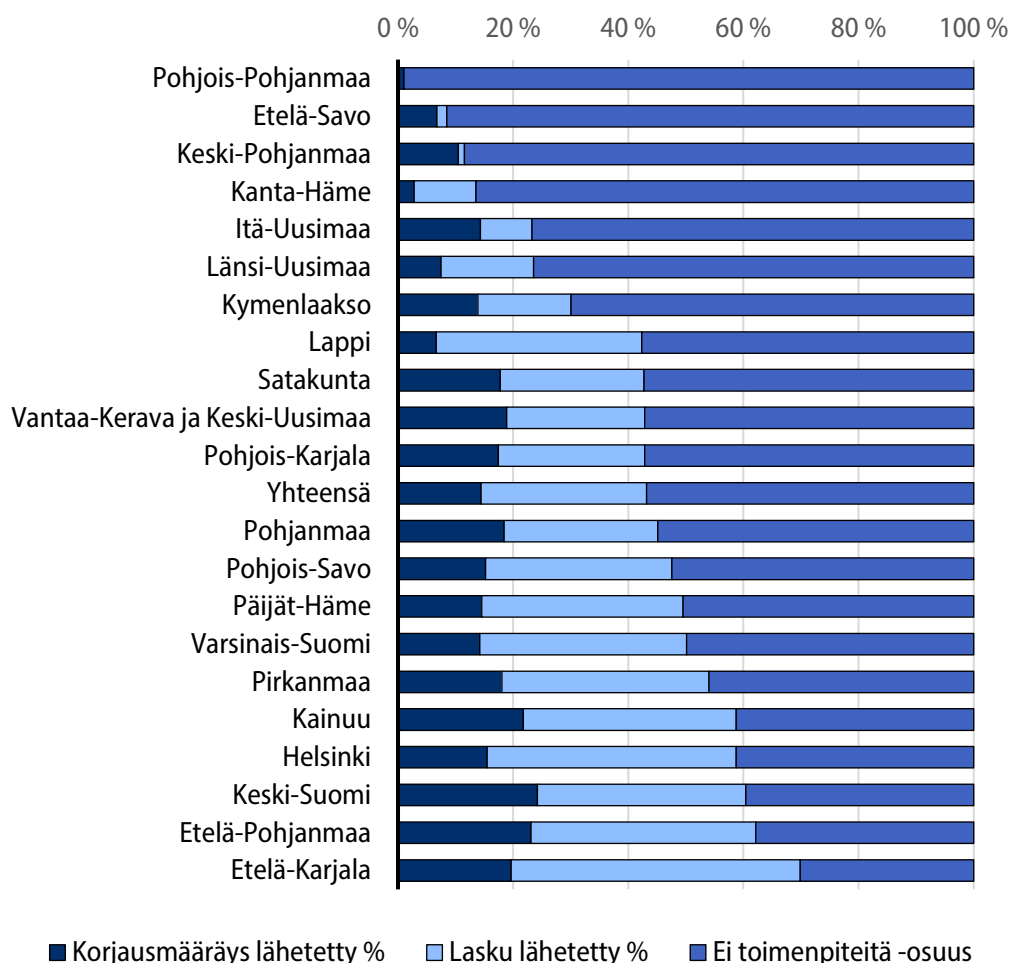
Alueilla oli tunnistettu ja käyttöön otettu työtehtäviä pelastajan työstä osatyökykyisille pelastajille. Osa näistä tehtävistä on sittemmin vakiintunut osaksi pelastajan ammattitaitoa alueen pelastustoimissa. Tässä yhteydessä esiin nostettiin myös tuottavuuden näkökulmasta koko henkilöstön osallistuminen onnettomuuksien

ehkäisytyöhön, mikä tehostaa työajankäyttöä, kun otetaan huomioon 12 tunnin aktiivisen työskentelyajan sisältö työvuoroissa. Tällä on voitu lisätä myös kustannus-
tehokkuutta ja -vaikuttavuutta, kun valvontamaksut on otettu käyttöön.

Tarkoituksenmukaisesti alueellisen pelastustoimen alueelle hajautettu kalusto, ja erityiskalusto, mahdollisti resurssien tehokkaan käytön. Vanhasta ja epäluotettavasta kalustosta pystyttiin luopumaan kierrätysuunnitelmien turvin. Alueiden uhkiin perustuvat kalustostrategiat lisäsivät kaluston elinkaaren hyödyntämistä riskiperusteisen palvelutarpeen mukaisesti, samalla kun hankintojen keskittämisellä ja niputtamisella saatiin aikaan säästöjä. Yhteiskäyttöisellä kalustolla ja moniammatillisilla yksiköillä kuvattiin saavutetun säästöjä niin kalustohankinnoissa kuin henkilöstökuluissa. Myös useamman alueen pelastustoimen yhteiset kalustohankinnat sekä varusteiden yhteishankinnat olivat roolissa rajoitettaessa aluepelastuslaitosten nousevia kustannuksia. Myös tilankäyttöä optimoitiin ja niin kalustoa kuin kiinteistöjä inventoitiin, joskaan tiloja ei edelleenkään täysin hyödynnetä tai suunnitella niin että se mahdollistaisi tilojen suuremman käyttöasteen.

Alueellisissa pelastustoimissa tuottavuutta tehostettiin lisäämällä sopimuspalokuntien käyttöä muun muassa alueen pelastustoimen turvallisuusviestinnässä. Lisäksi alueellisesti yhtenäiset käytännöt palokuntasopimuksissa ja sopimuspalokuntien koulutuksissa tehostivat toimintaa. Samassa yhteydessä tarkasteltiin sopimuspalokuntien aktiivisuutta suhteessa sopimukseen ja karsittiin pois epäaktiiviset sopimuskumppanit. Nykytilanteessa on toisilla hyvinvointialueilla tunnistettu tarpeita sopimuspalokuntien palkkajärjestelmän kehittämiseksi.

Myös erhemaksujen käyttöönoton kuvattiin lisänneen tuottavuutta ajanjaksoilla 2004–2023. Vuoden 2023 Pronto-tilaston mukaan 91 prosenttia kaikista paloilmoitinhälytyksistä oli erheellisiä. Alla oleva kuvio 11 kuvaa hyvinvointialuetasoisesti tarkasteltuna vaihteluväliä toimenpiteissä erheellisten paloilmoitinhälytysten osalta.

Kuvio 11. Erheellisten paloilmoitinhälytysten aiheuttamat toimenpiteet vuonna 2023.

Kuviosta 11 voidaan havaita, että korjausmääräysten lähettämiseen johtaneiden erheellisten paloilmoitinhälytysten vaihteluväli oli Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen 1 prosentista Keski-Suomen hyvinvointialueen pelastustoimen 24 prosenttiin, kun valtakunnan tasolla korjausmääräyksiä toimitettiin 14 prosentista erheellisistä hälytystehtävistä. Lasku lähetettiin keskimäärin 29 prosentissa tehtävistä, vaihteluvälin ollessa Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen 0 prosentista Etelä-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen 50 prosenttiin. Erheellisiä hälytystehtäviä, joista ei aiheutunut kohteelle toimenpiteitä, oli keskimäärin 57 prosenttia kaikista erheellisistä tehtävistä, vaihteluvälin ollessa Etelä-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen 30 prosentista Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen 99 prosenttiin. Erheellisistä paloilmoitinhälytyksistä laskuttamisen tavoite on erheellisten paloilmoitinhälytysten vähentäminen. Tätä tavoitetta vasten erheellisten paloilmoitinhälytysten

vähentämistyössä tulisi aktiivisesti hyödyntää koko keinovalikoimaa. Erheellisten paloilmoinhälytysten laskutusprosentin ollessa valtakunnallisesti Pronton tietojen perusteella 29 prosenttia kaikista erheellisistä paloilmointehtävistä, voidaan arvioida laskutuksen osalta olevan vielä kehitettävää niin tuottavuuden näkökulmasta, kuin erheellisten paloilmoinhälytysten vähentämiseen tähtäävän työn keinovalikoiman täysimääräisessä hyödyntämisessä.

4.4.1 Vuosi 2023

Hyvinvointialueiden selvityksien sisältö vuoden 2023 tuottavuuden osalta vaihteli hyvinvointialueittain, mutta yleisellä tasolla todettakoon, että osa hyvinvointialueista ei selvityksessään yltänyt sisäministeriön asetuksen hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta 1213/2022 6 § sisältövaatimusten mukaiselle tasolle. Hyvinvointialueet kuitenkin kuvasivat selvityksissään rohkeasti näkemyksiään tuottavuuden kehittämiseksi.

Käytännön tasolla palveluiden tuottavuutta arvioitiin joillakin hyvinvointialueilla voitavan kehittää, jos palveluiden saatavuutta ja sisältöä pidetään ensisijaisena mittarina toimintavalmiusajan sijaan. Tämän koettiin mahdollistavan harvemman palveluverkon mukanaan tuomat säästöt palveluiden laadusta ja saatavuudesta tinkimättä. Toisaalta digitalisaation tehokkaampi hyödyntäminen myös operatiivisessa johtamistyössä voisi joidenkin alueiden kokemuksen mukaan lisätä tuottavuutta joillakin tehtävillä.

Myös maksullisten palveluiden kehittämisellä, sekä digitalisaation paremmalla hyödyntämisellä valvontatyössä nähtiin hyvinvointialueilla mahdollisuuksia tuottavuuden kehittämiseen asiakastyössä. Laskutusperusteiden muokkauksella koettiin lisättävän tuottavuutta asiakasmaksukorotuksia enemmän siten, että aikaisemmin maksuttomaksi miellettyistä, isoakin aikaresurssia vaativista valvontatehtävistä voisi laskuttaa. Myös huomattavan suuresta kehittämistehtävien määrästä, ja hallinnollisista tehtävistä karsimalla nähtiin mahdollistettavan tuottavuuden kasvua toisaalla.

Paikallisen sopimisen kautta tehostettiin myös työajankäyttöä aluehallintoviraston poikkeuspäätöksellä. Ratkaisu on hyvinvointialueiden mukaan tuottavuuden näkökulmasta merkityksellinen ja säästää henkilötyövuosia, kun tarkkaan työvuorosunnitteluun voidaan yhdistää aktiivinen ylitoiden karsinta.

Julkisesti rahoitettuna toimintana pelastustoimen tuottavuutta on tarpeen tarkastella hyvinvointialueilla, jotta julkisilla resursseilla voidaan kattaa myös tulevien sukupolvien palvelutarpeita. Tuottavuutta tulee pelastustoimessa edelleen kehittää. Lisäksi pelastustoimen tuottavuuden mittaamisen edistämiseksi tulisi arvioida

tuottavuuden mittaamisen menetelmiä (esim. kokonaistuottavuus, henkilöstötuottavuus) ja määritellä tuottavuuden mittaamisen osa-alueet sekä mittarien osatekijät. Parhaimmillaan tuottavuustieto on hyödynnettävissä johtamisen tukena.

4.5 Pelastustoimen rahoitus

Tämä luku tarkastelee pelastustoimen laskennallista rahoitusta vuonna 2023, rahoituksen jälkikäteistarkistusta 2025, rahoituksen kehittymistä sekä rahoituksen riittävyyden arviointia.

Rahoituksen osalta Keski-Uudenmaan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueiden pelastustoimen tiedot huomioidaan erillisinä kokonaisuuksina, koska molemmille hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitus pelastustoimen järjestämiseksi. Molempien hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä pelastustoimen lakisäätöihin palveluihin tulee tarvittaessa kyetä arvioimaan omina kokonaisuuksinaan.

4.5.1 Pelastustoimen laskennallinen rahoitus

Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitus oli 498,6 miljoonaa euroa vuonna 2023. Pelastustoimen toteutunut nettokustannustaso oli Valtiokonttorille raportoitujen tilinpäätöstietojen mukaan 544,8 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitus oli 46,2 miljoonaa euroa toteutuneita kustannuksia alhaisempaa. Pelastustoimen rahoitus oli 9,3 prosenttia toteutuneita kustannuksia alhaisempaa.

Hyvinvointialueiden laskennallisen rahoituksen taso vuonna 2023 perustui kunnilta siirtyneisiin vuoden 2022 tilinpäätöstietojen mukaisiin kustannuksiin, joissa on huomioitu siirtyneeseen kustannukseen tehdyt oikaisut. Vuoden 2023 pelastustoimen rahoituksen tason (498,6 milj. €) pohjana oli vuoden 2022 kustannukset, joka oli korotettu hintojen muutoksen perusteella. Uusia tehtäviä ei pelastustoimen osalta ollut vuonna 2023. Mikäli hyvinvointialueille säädetään uusia tehtäviä tai velvoitteita, niitä vastaava rahoitus lisätään täysimääräisesti rahoitukseen.

Useilla hyvinvointialueilla laskennallinen rahoitus kuitenkin poikkeaa siitä, minkä verran tehtävistä aiemmin vastanneet alueen kunnat käyttivät rahaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen. Tätä erotusta laskennallisen rahoituksen ja alueen kuntien kustannuksien välillä tasataan niin sanotulla siirtymätasauksella. Jos alueen laskennallinen rahoitus on alhaisempaa kuin alueen kuntien kustannukset, siirtymätasaus lisää rahoitusta erotuksen verran (siirtymätasauslisä). Jos alueen laskennallinen rahoitus on puolestaan korkeampaa

kuin alueen kuntien kustannukset, siirtymätasaus vähentää rahoitusta erotuksen verran (siirtymätasausvähennys). Siirtymätasaus on porrastettu siirtymäkaudella vuosien 2023–2029 aikana. Siirtymätasauksen osuus hyvinvointialueen rahoituksessa vähenee tai lisääntyy portaittain vuoteen 2029 asti, jonka jälkeen jäljelle jäänyt siirtymätasaus jää pysyväksi osaksi hyvinvointialueen rahoitusta. Siirtymätasaus on hyvinvointialuekohtainen. Vuoden 2022 tasolla siirtymätasaus on voitu laskennallisesti jakaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osiin ja yhteenlaskettu summa vaikuttaa suoraan vuoden 2023 rahoitukseen.

Hyvinvointialueiden rahoitus on laskennallista uudistuksen voimaantuloavuodesta 2023 lähtien. Laskennallinen rahoitus tarkoittaa sitä, että rahoitus määräytyy sellaisten laskennallisten tekijöiden perustella, mitkä huomioivat alueiden välisiä eroja kustannuksiin vaikuttavissa tekijöissä. Hyvinvointialueen pelastustoimelle myönnetty rahoitus tarkoittaa edellä kuvattua pelastustoimen laskennallista rahoitusta, josta on vähennetty pelastustoimen osuus kyseisen vuoden siirtymätasauksesta. Vaikka koko toimialan laskennallisen rahoituksen ja myönnetyn rahoituksen kokonaissumma on siirtymäkauden aikana vuosittain sama (vuonna 2023 yhteensä 498,6 M€), voi hyvinvointialuekohtaisesti myönnetty rahoitusosuus poiketa laskennallisesta rahoitusosuudesta siirtymätasauksesta johtuen.

Hyvinvointialueiden rahoitus on yleiskatteista. Alueella on päätösvalta saamansa rahoituksen kohdentamisesta eri toimintoihin. Tämä koskee sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen laskennallisen rahoituksen lisäksi siirtymätasausta (lisäystä tai vähennystä). Hyvinvointialueiden ei tarvitse pidättäytyä pelastustoimen laskennallisessa rahoitusosuudessa tai pelastustoimelle myönnetyssä rahoituksessa. Seuraava taulukko 11 havainnollistaa valtiovarainministeriön 10.10.2023 julkaisemaa rahoituslaskelmaa ja pelastustoimen nettokustannuksia vuonna 2023.

Taulukko 11. Hyvinvointialueen pelastustoimen laskennallisen rahoituksen ja nettokustannusten välinen erotus vuonna 2023.

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Alueen laskennallinen rahoitus 2023, €	Alueen TP-tietojen mukainen nettokustannus 2023, €	Laskennallisen rahoituksen ja nettokustannusten erotus, €
Helsinki	45 868 003	52 564 058	-6 696 055
Vantaa ja Kerava	22 514 659	18 119 981	5 017 080
Länsi-Uusimaa	39 391 282	36 662 469	-883 674
Itä-Uusimaa	8 565 073	13 485 649	-4 920 585
Keski-Uusimaa	17 421 840	16 300 000	1 121 840

Hyvinvointi- alueen pelastustoimi	Alueen laskennallinen rahoitus 2023, €	Alueen TP- tietojen mukainen nettokustannus 2023, €	Laskennallisen rahoituksen ja nettokustannusten erotus, €
Varsinais-Suomi	42 596 920	41 327 613	1 269 307
Satakunta	21 625 199	26 166 929	-4 776 136
Kanta-Häme	15 988 779	14 839 641	1 170 490
Pirkanmaa	46 386 940	43 500 158	2 886 252
Päijät-Häme	19 009 320	20 482 405	-1 287 889
Kymenlaakso	16 308 334	19 959 798	-3 651 558
Etelä-Karjala	12 788 589	17 049 879	-4 262 130
Etelä-Savo	13 387 505	20 819 986	-9 273 524
Pohjois-Savo	23 411 128	34 062 818	-10 755 735
Pohjois-Karjala	16 312 894	16 661 994	-330 933
Keski-Suomi	24 460 595	30 810 742	-6 350 883
Etelä-Pohjanmaa	18 835 255	22 037 855	-3 237 766
Pohjanmaa	16 202 390	16 315 435	-160 299
Keski-Pohjanmaa	6 516 022	8 277 848	-1 765 285
Pohjois-Pohjanmaa	38 868 010	39 002 808	-90 507
Kainuu	8 712 536	9 736 336	-1 023 800
Lappi	23 374 516	26 785 635	-3 483 380
Yhteensä	498 545 789	544 970 036	-51 485 171

Kuten taulukko 11 havainnollistaa, kaikkiaan 17 hyvinvointialueen pelastustoimelle on vuoden 2023 aikana kohdennettu yleiskatteisesta rahoituksesta enemmän rahoitusta kuin pelastustoimen laskennallisen rahoituksen osuus on ollut. Näistä kolmella alueella (Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala) pelastustoimen nettokustannukset vastasivat läheisesti laskennallisen rahoituksen tasoa. Näillä alueilla pelastustoimen toteutuneet nettokustannukset olivat enintään 331 000 euroa laskennallista rahoitusta korkeammat. Ainoastaan 5 hyvinvointialueen pelastustoimella oli laskennallisen rahoituksen taso vuoden 2023 toteutuneita nettokustannuksia korkeampaa.

Hyvinvointialueiden rahoitusta tarkistetaan kahden vuoden viiveellä vastaamaan hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden toteutuneita kustannuksia. Pelastustoimen vuonna 2023 rahoitusta korkeampi kustannustaso näkyy rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa ensimmäistä kertaa vuoden 2025 rahoituksessa. Seuraava taulukko 12 kuvaa pelastustoimen vuoden 2023 toteutuneita kustannuksia ja myönnettyä rahoitusta hyvinvointialuekohtaisesti.

Taulukko 12. Pelastustoimen toteutuneet nettokustannukset ja alueelle myönnetty rahoitus vuonna 2023.

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Alueelle myönnetty rahoitus 2023, €	Toteutuneet nettokustannukset 2023, €	Erotus, €	Erotus-%
Pohjois-Pohjanmaa	40 925 261	39 002 808	1 922 453	4,7 %
Päijät-Häme	21 927 779	20 482 405	1 445 374	6,6 %
Pohjanmaa	17 090 439	16 315 435	775 004	4,5 %
Kainuu	10 385 931	9 736 336	649 595	6,3 %
Pohjois-Karjala	17 082 611	16 661 994	420 617	2,5 %
Pirkanmaa	43 832 741	43 500 158	332 583	0,8 %
Kymenlaakso	19 315 044	19 959 798	-644 754	-3,3 %
Kanta-Häme	14 108 592	14 839 641	-731 049	-5,2 %
Keski-Pohjanmaa	7 093 581	8 277 848	-1 184 267	-16,7 %
Varsinais-Suomi	40 056 226	41 327 613	-1 271 387	-3,2 %
Keski-Uusimaa	14 760 215	16 300 000	-1 539 785	-10,4 %
Etelä-Pohjanmaa	20 423 561	22 037 855	-1 614 294	-7,9 %
Itä-Uusimaa	11 762 385	13 485 649	-1 723 264	-14,7 %
Etelä-Karjala	14 156 829	17 049 879	-2 893 050	-20,4 %
Keski-Suomi	27 484 657	30 810 742	-3 326 085	-12,1 %
Satakunta	22 807 693	26 166 929	-3 359 236	-14,7 %
Vantaa+Kerava	14 643 538	18 119 981	-3 476 443	-23,7 %
Helsinki	48 859 165	52 564 058	-3 704 893	-7,6 %
Länsi-Uusimaa	31 905 123	36 662 469	-4 757 346	-14,9 %
Etelä-Savo	14 495 556	20 819 986	-6 324 430	-43,6 %
Lappi	19 912 657	26 785 635	-6 872 978	-34,5 %
Pohjois-Savo	25 516 203	34 062 818	-8 546 615	-33,5 %
Yhteensä	498 545 787	544 970 036	-46 424 249	-9,3 %

Kuten taulukosta 12 ilmenee, oli pelastustoimelle myönnetty rahoitus toteutuneita kustannuksia alhaisempaa 16 hyvinvointialueella. Myönnettyä rahoitusta oli toteutuneisiin nettokustannuksiin verrattuna suhteellisesti vähemmän Etelä-Savon hyvinvointialueella (-43,6 %), Lapin hyvinvointialueella (-34,5 %) ja Pohjois-Savon hyvinvointialueella (-33,5 %). Hyvinvointialueiden käynnistymisvuonna oli kuuden hyvinvointialueen pelastustoimelle myönnetty rahoitus toteutuneita kustannuksia korkeampaa. Myönnettyä rahoitusta oli toteutuneisiin nettokustannuksiin verrattuna suhteellisesti enemmän Päijät-Hämeen hyvinvointialueella (+6,6 %), Kainuun hyvinvointialueella (+6,3 %) ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella (+4,7 %).

4.5.2 Rahoituksen jälkikäteistarkistus

Hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) 10 §:n mukaisesti alueiden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus huomioidaan vuosittain alueiden rahoituksen tasoa määritettäessä jälkikäteen siten, että erotus lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta. Vuotta 2023 koskeva jälkikäteistarkistus vaikuttaa vuoden 2025 rahoituksessa. Seuraava taulukko 13 havainnollistaa valtiovarainministeriön 23.9.2024 julkaisemaa jälkikäteistarkistuskalkelmaa 2025 pelastustoimen vuoden 2023 tietoihin perustuen. Pelastustoimen nettokustannukset perustuvat neljännen kvartaaliraportin tietoihin.

Taulukko 13. Pelastustoimen jälkikäteistarkistus 2025.

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Alueelle myönnetty rahoitus 2023, €	Alueen TP-tietojen mukainen nettokustannus 2023, €	Rahoituksen ja nettokustannusten erotus, €
Helsinki	48 859 165	52 564 058	-3 704 893
Vantaa ja Kerava	14 643 538	17 497 579	-2 854 041
Länsi-Uusimaa	31 905 123	40 274 956	-8 369 833
Itä-Uusimaa	11 762 385	13 485 658	-1 723 273
Keski-Uusimaa	14 760 215	16 300 000	-1 539 785
Varsinais-Suomi	40 056 226	41 327 613	-1 271 387
Satakunta	22 807 693	26 401 335	-3 593 642
Kanta-Häme	14 108 592	14 818 289	-709 697
Pirkanmaa	43 832 741	43 500 688	332 053

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Alueelle myönnetty rahoitus 2023, €	Alueen TP-tietojen mukainen nettokustannus 2023, €	Rahoituksen ja nettokustannusten erotus, €
Päijät-Häme	21 927 779	20 297 209	1 630 569
Kymenlaakso	19 315 044	19 959 892	-644 848
Etelä-Karjala	14 156 829	17 050 719	-2 893 890
Etelä-Savo	14 495 556	22 661 029	-8 165 474
Pohjois-Savo	25 516 203	34 166 863	-8 650 660
Pohjois-Karjala	17 082 611	16 643 827	438 784
Keski-Suomi	27 484 657	30 811 478	-3 326 821
Etelä-Pohjanmaa	20 423 561	22 073 021	-1 649 460
Pohjanmaa	17 090 439	16 362 689	727 751
Keski-Pohjanmaa	7 093 581	8 281 307	-1 187 726
Pohjois-Pohjanmaa	40 925 261	38 958 517	1 966 745
Kainuu	10 385 931	9 736 336	649 594
Lappi	19 912 657	26 857 896	-6 945 239
Yhteensä	498 545 787	550 030 960	-51 485 173

Kuten taulukosta 13 näkyy, poikkeaa vuoden 2023 neljännen kvartaalin nettokustannustaso (550 milj. €) 5 270 223 eurolla pelastustoimen palveluluokkakohtaisesta tilinpäätöstiedon tasosta (taulukko 11, 544,8 milj. €). Suurimmat erot tulevat Länsi-Uudenmaan ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden pelastustoimen tiedoista. Pelastustoimen palveluluokkakohtaisen tilinpäätösraportin nettokustannustaso on päivittynyt (laskenut) valtiovarainministeriön laskelman jälkeen Länsi-Uudenmaan osalta 3 612 460 eurolla ja Etelä-Savon osalta 1 841 043 eurolla.

Pelastustoimen vuoden 2025 rahoituspohjassa huomioidaan jälkikäteistarkistusta 51,5 miljoonaa euroa, johon lisätään myös hyvinvointialueindeksin (HVA-indeksi) tarkistus. Vuoden 2025 rahoituksen jälkikäteistarkistuksen perustana olevien kustannusten kasvu perustuu pelastustoimessa pääosin hyvinvointialueuudistuksen esille tuomiin piilokustannuksiin (mm. tukipalvelut ja ICT-kulut), mutta myös uudistuksen myötä nousseisiin vuokra- ja henkilöstökuluihin. Lisäksi rahoituksen pohjassa huomioitavassa kustannustasossa näkyy yleinen hintojen nousu. Tilastokeskuksen mukaan keskimääräinen kuluttajahintojen vuosimuutos eli inflaatio oli

7,1 prosenttia vuonna 2022 ja 6,2 prosenttia vuonna 2023. Vuosien 2022 ja 2023 inflaatio on ollut Tilastokeskuksen mukaan hyvin poikkeuksellista viime vuosikymmenien kehitykseen verrattuna.

Jälkikäteistarkistuksessa valtion rahoitusta verrataan hyvinvointialueiden pelastustoimien yhteenlaskettuihin toteutuneisiin kustannuksiin. Kyseinen tarkistus tehdään koko maan tasolla. Sen kautta tehtävä rahoituksen tason korotus ei siten kohdennu vuonna 2025 juuri niille hyvinvointialueiden pelastustoimille, joilla pelastustoimen kustannukset ovat ylittäneet niille myönnetyn rahoituksen vuonna 2023. Koko maan tasolla muodostettu rahoitus jaetaan alueille hyvinvointialueiden rahoitusmallin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen määräytymistekijöiden perusteella. Pelastustoimella on kolme rahoitusta alueille kohdentavaa kriteeriä: asukasluku (65 %), asukastiheys (5 %) ja riskitekijät (30 %).

Toisaalta, mikäli jokin hyvinvointialue on onnistunut järjestämään palvelut sille myönnetyn rahoituksen puitteissa, hyötyy kyseinen alue jälkikäteistarkistuksen kautta tehtävästä rahoituksen korotuksesta. Rahoituksen jälkikäteisellä tarkistuksella on siten oma kannustinvaikutuksensa kustannusten kasvun hillintään.

4.5.3 Pelastustoimen rahoituksen kehittyminen

Pelastustoimen laskennallinen rahoitus kasvoi kokonaisuutena vuodesta 2023 reilulla 12,6 miljoonalla eurolla vuoteen 2024. Seuraava taulukko 14 havainnollistaa pelastustoimen laskennallisen rahoituksen kehittymistä hyvinvointialuekohtaisesti.

Taulukko 14. Hyvinvointialueiden pelastustoimen laskennallisen rahoituksen kehittyminen vuonna 2024.

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Laskennallinen rahoitus 2023	Laskennallinen rahoitus 2024	Muutos, €	Muutos-%
Etelä-Savo	13 387 505	13 420 900	33 395	0,2 %
Keski-Pohjanmaa	6 516 022	6 643 532	127 510	2,0 %
Pohjois-Karjala	16 312 894	16 465 539	152 645	0,9 %
Etelä-Karjala	12 788 589	12 946 203	157 614	1,2 %
Kymenlaakso	16 308 334	16 479 126	170 792	1,0 %
Kainuu	8 712 536	8 911 863	199 327	2,3 %

Hyvinvointialueen pelastustoimi	Laskennallinen rahoitus 2023	Laskennallinen rahoitus 2024	Muutos, €	Muutos-%
Satakunta	21 625 199	21 959 017	333 818	1,5 %
Kanta-Häme	15 988 779	16 325 919	337 140	2,1 %
Pohjois-Savo	23 411 128	23 831 118	419 990	1,8 %
Päijät-Häme	19 009 320	19 436 859	427 539	2,2 %
Etelä-Pohjanmaa	18 835 255	19 273 991	438 736	2,3 %
Lappi	23 374 516	23 834 072	459 556	2,0 %
Itä-Uusimaa	8 565 073	9 134 443	569 370	6,6 %
Vantaa+Kerava	22 514 659	23 103 521	588 862	2,6 %
Keski-Uusimaa	17 421 840	18 076 444	654 604	3,8 %
Pohjois-Pohjanmaa	38 868 010	39 593 987	725 977	1,9 %
Pohjanmaa	16 202 390	16 990 259	787 869	4,9 %
Keski-Suomi	24 460 595	25 338 336	877 741	3,6 %
Länsi-Uusimaa	39 391 282	40 649 432	1 258 150	3,2 %
Varsinais-Suomi	42 596 920	43 877 780	1 280 860	3,0 %
Helsinki	45 868 003	47 168 994	1 300 991	2,8 %
Pirkanmaa	46 386 940	47 697 659	1 310 719	2,8 %
Yhteensä	498 545 789	511 158 994	12 613 205	2,5 %

Kuten taulukosta 14 ilmenee, on pelastustoimen laskennallinen kokonaisrahoitus kasvanut vuodesta 2023 kaikkiaan 2,5 prosenttia vuoteen 2024. Rahoituksen kasvu on ollut vaihtelevaa hyvinvointialueittain. Laskennallinen rahoitus on kasvanut kaikilla hyvinvointialueiden pelastustoimilla, mutta suurin suhteellinen kasvu on ollut Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella (+6,6 %), Keski-Uudenmaan hyvinvointialueella (+3,8 %), Keski-Suomen hyvinvointialueella (+3,6 %) ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella (+3,2 %).

Seuraava taulukko 15 havainnollistaa hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoituksen määrätymistekijöiden laskennallista muutosta vuosien rahoituslaskelmien 2023 ja 2024 välillä.

Taulukko 15. Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoituksen määrätymistekijöiden laskennallinen muutos vuosien 2023 ja 2024 välillä.

Hyvinvointialue	Asukasluku			Asukastiheys			Riskikerroin		
	2023	2024	Muutos	2023	2024	Muutos	2023	2024	Muutos
Helsinki	658 457	664 028	5 571	0,016	0,016	0,000	0,40	0,39	-0,01
Vantaa ja Kerava	276 438	280 495	4 057	0,014	0,014	0,000	0,84	0,80	-0,03
Länsi-Uusimaa	478 919	486 346	7 427	0,240	0,237	-0,003	0,83	0,81	-0,02
Itä-Uusimaa	99 073	98 972	-101	0,811	0,814	0,003	0,89	1,03	0,14
Keski-Uusimaa	201 854	203 192	1 338	0,124	0,124	0,000	1,00	1,02	0,03
Varsinais-Suomi	483 477	485 567	2 090	0,621	0,620	-0,001	0,98	0,99	0,01
Satakunta	214 281	212 556	-1 725	0,784	0,792	0,009	1,43	1,43	0,00
Kanta-Häme	170 213	169 537	-676	0,490	0,493	0,003	1,22	1,23	0,01
Pirkanmaa	527 478	532 671	5 193	0,431	0,428	-0,003	1,01	0,99	-0,01
Päijät-Häme	205 124	204 528	-596	0,495	0,497	0,003	1,17	1,18	0,01
Kymenlaakso	161 391	159 488	-1 903	0,613	0,622	0,009	1,46	1,46	0,00
Etelä-Karjala	126 107	125 353	-754	0,796	0,803	0,007	1,44	1,43	-0,02
Etelä-Savo	131 688	130 451	-1 237	1,898	1,921	0,023	1,27	1,23	-0,04
Pohjois-Savo	248 363	247 689	-674	1,240	1,247	0,007	1,10	1,10	-0,01
Pohjois-Karjala	163 281	162 540	-741	2,050	2,065	0,015	1,18	1,14	-0,03
Keski-Suomi	272 683	272 437	-246	1,019	1,023	0,004	0,97	1,02	0,05
Etelä-Pohjanmaa	191 762	190 774	-988	1,094	1,103	0,009	1,27	1,30	0,02
Pohjanmaa	176 041	176 323	282	1,480	1,482	0,002	0,98	1,06	0,08
Keski-Pohjanmaa	67 915	67 805	-110	1,391	1,397	0,006	1,14	1,14	-0,01
Pohjois-Pohjanmaa	415 603	416 543	940	1,612	1,613	0,001	1,01	0,99	-0,02
Kainuu	71 255	70 521	-734	4,653	4,715	0,062	1,57	1,61	0,04
Lappi	176 494	175 795	-699	8,310	8,367	0,057	1,33	1,33	0,00
Yhteensä	5 517 897	5 533 611	15 714	1,000	1,000	0,000	1,00	1,00	0,00

Kuten taulukosta 15 ilmenee, ovat pelastustoimen määrätymistekijöistä asukas-tiheys ja riskikerroin suhteellisen stabiileja osatekijöitä. Pelastustoimen rahoituksen määrätymistekijöistä suurin vaikutus on asukasluvulla, jonka perusteella laskennallista rahoitusta kohdennetaan alueille 65 prosentin osuudella. Asukasluvun muutokset vaikuttavat hyvinvointialueiden tulevien vuosien laskennalliseen rahoitukseen eniten.

Kuten taulukosta 15 ilmenee, on kaikkiaan 14 hyvinvointialueen asukasluku vähentynyt vuodesta 2023 vuoteen 2024 verrattuna. Suurin asukasmäärän lasku näkyy Kymenlaakson (-1 903 asukasta), Satakunnan (-1 725 asukasta) ja Etelä-Savon (-1 237 asukasta) hyvinvointialueiden luvuissa. Vastaavasti suurin asukasmäärän kasvu näkyy Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella (+7 427 asukasta), Helsingissä (+5 571 asukasta) ja Pirkanmaan hyvinvointialueella (+5193 asukasta).

Tilastokeskuksen vuonna 2024 laatiman väestöennusteen mukaan suurin ennakoitu väestömäärän lasku kohdistuu Kymenlaaksoon, jossa vuoteen 2028 mennessä väestömuutoksen ennustetaan olevan -4,7 prosenttia ja vuoteen 2045 mennessä jopa -15,0 prosenttia vuoden 2023 asukaslukuun verrattuna. Toiseksi eniten väestömäärien ennustetaan laskevan Etelä-Savossa ja Kainuussa, joissa vuoteen 2028 mennessä väestömuutoksen arvioidaan olevan vajaat -4 prosenttia ja vuoteen 2045 mennessä noin -13 prosenttia.

Vastaavasti suurimman väestömäärän kasvun ennakoidaan olevan Vantaa-Keravalla, jossa vuoteen 2028 mennessä väestön ennakoidaan kasvavan 8,6 prosenttia ja vuoteen 2045 mennessä jopa 28,6 prosenttia vuoden 2023 asukaslukuun verrattuna. Voimakasta väestönkasvua ennakoidaan myös Helsinkiin ja Länsi-Uudellemaalle, joissa vuoteen 2028 mennessä väestönkasvu olisi noin 7 prosenttia ja vuoteen 2045 mennessä noin 24–25 prosenttia. (Ks. liite 2.)

Väestömuutosennusteita tarkasteltaessa on kuitenkin hyvä huomioida, että ennusteisiin liittyy aina epävarmuuksia, varsinkin, mitä pidempää aikajaksoa ennusteessa tarkastellaan. Väestömuutosennuste kuitenkin osoittaa, että ennusteen toteutuessa eri hyvinvointialueiden välinen polarisaatio asukasmäärien kehityksessä kiihtyy, mikä haastaa palveluiden mitoittamista palvelutarpeen ja rahoituksen riittävyyden kehityksessä.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli toimii täysimääräisesti vasta muutosta tasaa-van siirtymäkauden jälkeen. Siirtymätasausten vaikutusten päättyminen on hyvinvointialuekohtaista.

Ohjaavien ministeriöiden tulee seurata hyvinvointialueiden rahoitusmallin toivuutta ja tarvittaessa kehittää sitä edelleen siirtymäkauden (2023–2029) aikana. Pelastustoimessa on tunnistettu tarve rahoituksen määräytymistekijöiden jatkokehittämiselle erityisesti riskitekijät -kriteerin osalta. Kehittämisessä tullaan huomioimaan Pelastustoimen toimintavalmiuden päivitetty suunnitteluohje ja sen mukaiset muutokset, jotka tullaan sovittamaan yhteen myös hyvinvointialueiden rahoituslakiin (617/2021) ja valtioneuvoston asetukseen hyvinvointialueiden rahoituslaista (1392/2022).

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman (2023) mukaisesti rahoitusmallin kannustavuuteen ja ohjaavuuteen tähtäävät rakenteelliset muutokset tehdään hallitusti ja ennakoitavasti. Tämän takia hyvinvointialueiden rahoitusmalli säilytetään ennallaan vuosina 2023–2025 ja rahoitusmalliin liittyvät päätökset tehdään vuonna 2025. Lainsäädännön muutostarpeiden arviointi pelastustoimen rahoituksen osalta on parhaillaan käynnissä. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöitä tullaan tarkastelemaan erityisesti pelastustoimen palvelutarpeen määrittelyä koskevassa tutkimushankkeessa, joka käynnistyy vuoden 2025 alusta.

4.5.4 Rahoituksen riittävyyden arviointi

Valtion rahoituksen tulee olla riittävää hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin. Hyvinvointialueiden itsehallinto merkitsee muun muassa hyvinvointialueen omaa vastuullisuutta taloudenhoidossa ja toiminnassa ja se on tärkeä myös siksi, että se mahdollistaa alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisen ja tukee uusien toimintamallien kehittämisessä.

Hyvinvointialueen johto vastaa siitä, että yleiskatteinen rahoitus kohdennetaan alueella niin, että asukkaiden perusoikeudet eivät vaarannu. Tällöin hyvinvointialueella tulee tehdä myös tarvittavat sopeuttamistoimet sen varmistamiseksi, että rahoitus riittää kullekin talousarviovuodelle vaarantamatta kyseisten palvelujen järjestämistä.

Rahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida eri prosesseissa. Ensimmäkin hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa nähdään, onko rahoitus ollut riittävää ja ovatko toteutuneet kustannukset ylittäneet maksetun rahoituksen. Jos kustannukset ylittävät maksetun rahoituksen, korjataan valtion rahoituksen taso. Korjaus tulee kuitenkin aina kahden vuoden viiveellä. Jälkikäteistarkistus turvaa sen, että todelliset kustannukset ja laskennallinen rahoituksen taso eivät erkane toisistaan. Jälkikäteistarkistus lasketaan erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon ja

pelastustoimen osalta. Koska hyvinvointialueiden rahoitusmalli on tarveperusteinen, ei rahoituksen jälkikäteistarkistuksen kautta tehtävä rahoituksen tason korotusten kohdennu juuri niille hyvinvointialueille ja/tai hyvinvointialueiden pelastustoimille, joilla pelastustoimen kustannukset ovat ylittäneet niille myönnetyn rahoituksen.

Syntynyt alijäämä ei välttämättä kuvaa rahoituksen riittämättömyyttä. Rahoituksen riittämättömyyden lisäksi syy alijäämälle voi olla esimerkiksi toiminnan tehotomuus. Alijäämien juurisyitä ei pystytä pelastustoimen osalta vielä käytettävissä olevalla tietopohjalla arvioimaan hyvinvointialuekohtaisesti.

Toiseksi hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (rahoitusperiaate) arvioidaan julkisen talouden suunnitelmassa. Hyvinvointialueille osoitetut tehtävät ja niiden rahoitus tulisi sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys.

Kolmanneksi hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukaan, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, on hyvinvointialueella oikeus saada rahoituslain 2–4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (lisärahoitus) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisäätöiset tehtävät.

Lisärahoituksen myöntäminen liittyy kyseessä olevan varainhoitovuoden rahoituksen tason riittävyyden arviointiin. Hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n perustelujen (HE 241/2020 vp, s. 945) mukaan lisärahoituksen tarpeen arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon, jossa hyödynnetään hyvinvointialueiden ohjausprosessissa saatua tietoa sekä muuta ajanta-saista tietoa hyvinvointialueen taloudesta ja toiminnasta. Arviointiperusteina ovat muun muassa palveluiden saatavuuden toteutunut kehitys, arviot saatavuuden ongelmista ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksista toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia sekä hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne.

Lisärahoituksen tarvetta arvioidaan hyvinvointialuekohtaisesti. Yksikään hyvinvointialue ei hakenut lisärahoitusta vuonna 2023. Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö ei myöskään tehnyt hyvinvointialueiden rahoituslain 26 §:ssä säädettyä aloitetta minkään hyvinvointialueen lisärahoitustarpeen arvioinnin käynnistämiseksi.

Hyvinvointialueen palvelut on suunniteltava ja toteutettava taloudellisesti ja vaikuttavasti. Tällä edistetään alueiden samansuuntaista kehittymistä, kavennetaan alueiden välisiä eroja ja saadaan hyvät käytänteet laajempaan käyttöön. Pelastustoimessa tulee tavoitteena olla vaikuttavuusperustaisuuden lisääminen kansallisessa ja alueellisessa päätöksenteossa. Tutkimustietoa hyödyntämällä resursseja voidaan kohdentaa vaikuttaviin toimiin. Yleiskatteisen valtion rahoituksen ja tiukan rahoitusraamin sisällä rahoitus ei välttämättä kohdennu nopealla aikataululla ennaltaehkäiseviin toimiin, joissa kustannusten kasvua hillitsevät vaikutukset näkyvät vasta viiveellä.

5 Kehittämistoimenpiteet ja määrärahatarpeet

Pelastustoimen visio on ”Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – yhteistyössä. Ajatuksena on, että pelastustoimella on merkittävä rooli turvallisen ja kriisinkestävän Suomen rakentamisessa. Visiossa korostuu yhteistyö, koska yksikään toimija ei omin voimin kykene saavuttamaan tavoitteita.

Vision saavuttaminen muuttuneessa turvallisuusympäristössä edellyttää pelastustoimen palveluiden vahvistamista. Muutosten toimeenpanoa ohjataan strategisilla tavoitteilla, jotka tullaan vuoden 2025 alusta yhteensovittamaan valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa yhteisiksi hyvinvointialueiden valtakunnallisiksi strategisiksi tavoitteiksi. Tavoitteiden valmistelu on vielä kesken, mutta lähtökohtana on, että pelastustoimen nykyisten valtakunnallisten strategisten tavoitteiden sisällöt säilyvät jokseenkin ennallaan. Tämän avulla halutaan vahvistaa alueiden kykyä pitkäjänteiseen toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen.

Hyvinvointialueilta edellytetään toiminnan uudistamisen jatkamista myös tulevana ja lähivuosina. Uudistamisen tavoitteena on paitsi hyvinvointialueiden talouden saattaminen tasapainoon myös palveluiden saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja laadun parantaminen. Pelastustoimessa keskeisin toiminnan uudistumiseen vaikuttava tekijä on henkilöstön riittävyys ja saatavuus (ks. tarkemmin 5.2.1.).

Pelastustoiminnan palvelut ovat lähipalveluita, joissa asiakas tai omaisuus pelastetaan ja ympäristöä suojataan onnettomuuspaikalla. Tästä syystä pelastustoimen palveluverkko on tiivis: nopeimmillaan apu tulee tuoda onnettomuuspaikalle kuudessa minuutissa. Hyvinvointialueiden väliset alueelliset erot ovat kuitenkin paikoin suuria, mikä haastaa pelastustoimen palveluiden yhdenvertaista saatavuutta harvaan asutuilla alueilla etenkin vaativien pelastustoiminnan tehtävien osalta. Lisäksi harvaan asutuilla alueilla väestön ennakoitaan yhä vähenevän ja vanhenevan, mikä heijastuu myös pelastushenkilöstön saatavuuteen alueilla.

Ihmisen pelastaminen palavasta rakennuksesta tai järvestä on vaativuudeltaan sama tehtävä, suoritettiin se Lapissa tai Helsingissä, vaikka eroja saattaa olla esimerkiksi käytettävissä olevissa resursseissa ja kalustossa. Molempien tehtävien suorittaminen edellyttää erityisosaamista, koska kyse on pelastajalle vaativasta ja vaarallisesta tehtävästä. Tästä syystä riittävä osaaminen ja osaamisen ajantasaisuus

ovat keskeisiä työturvallisuutekijöitä. Etenkin alueilla, joilla välimatkat ovat pitkiä, voi riittävän suorituskykyvyn omaavien pelastajien tulo onnettomuuspaikalle kestää, mistä syystä paikalle tulleet pelastajat joutuvat mahdottoman päätöksen eteen: auttaako ihmisiä oman hengen kustannuksella vai odottaako lisäävun saapumista.

Tärkeä yhteiskuntapoliittinen kysymys onkin, miten harvaan asuttujen alueiden pelastustoimen palvelut järjestetään tulevaisuudessa. Myös kysymys harvaan asuttujen alueiden palvelutasosta on keskeinen. Harvaan asuttuja alueita on jokaisella hyvinvointialueella, joten kyse ei ole yksittäisen alueen ratkaisusta, vaan koko järjestelmän toimivuudesta kaikissa turvallisuusympäristöissä.

Pelastustoiminnan suorituskyky rakentuu alhaalta ylöspäin, mistä syystä pelastustoimen järjestelmän suorituskyky on yhtä vahva kuin sen alueiden suorituskyky. Turvallisuusympäristön muutos edellyttää kaikkien pelastustoimen tasojen – paikallisen, alueellisen, valtakunnallisen – yhä tiiviimpää yhteensovittamista, jotta pelastustoimella on kyky vastata vaatimisiin ja laajoihin onnettomuuksiin ja tilanteisiin.

Myös turvallisuusympäristön muutos vaikuttaa merkittävästi pelastustoimen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden kehittämiseen ja palveluiden uudistamistarpeisiin. Pelastustoimen toiminta häiriö- ja poikkeusoloissa perustuu normaaliolojen suorituskyvyille. Ellei suorituskykyä ole päivittäistehtävien hoitamiseen, ei sitä ole myöskään muissa turvallisuustilanteissa. Hyvinvointialueiden selvietyksissä tuli esille etenkin vaativiin tilanteisiin liittyviä suorituskykypuutteita, joiden korjaaminen on tärkeää muuttuneessa turvallisuustilanteessa.

Turvallisuusympäristön muutos vaikuttaa myös pelastustoimen tehtävämääriin ja osaamisen kehittämiseen. Jo nyt on nähtävissä esimerkiksi hybridivaikuttamisen ja -operaatioiden lisääntyminen. Myös väestönsuojeluun varautumisessa on tunnistettu lukuisia varautumisen kehittämistarpeita, yksilöityjä puutteita sekä kehittämiskohteita, joihin liittyviä korjaustoimia ei niiden kansallisesta merkittäväyydestä huolimatta ole vallitsevassa julkisen talouden tilanteessa suurelta osin kyetty edistämään.

Myös varautumisesta on tullut entistä tärkeämpää, kun häiriötilanteiden hallinta on muuttunut vaativammaksi. Ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat sään ääri-ilmiöt tulevat aiheuttamaan pelastustoimelle yhä monimutkaisempia ja laaja-alaisempia tehtäviä, mikä tulee huomioida vahvemmin pelastustoimen kehittämisessä ja suunnittelussa.

Lähtulevaisuuden strategisten tavoitteiden päivittämisen ohessa pelastustoimessa on tunnistettu tarve myös pitemmän aikavälin muutosten ennakkoinnille ja tarkastelulle. On todennäköistä, että tulevaisuudessa älyteknologian avulla kyetään poistamaan (suuri) osa nykyisistä riskeistä ja uhista sekä ennaltaehkäisemään riskien ja uhkien realisoituminen. Ratkaisuja on jo markkinoilla, mutta niiden käyttöönotto edellyttää poikkihallinnollista tutkimusta, kehittämistä ja kokeiluja. Myös uuden teknologian käyttöönotolla on mahdollista parantaa vaatavien ja harvoin tapahtuvien pelastustehtävien työturvallista toteuttamista. Jo nyt harvaan asutut alueet ovat ottaneet käyttöön vaihtoehtoisia sammutusmenetelmiä, jotka parantavat työturvallisuutta ja toisaalta paikkaavat henkilöstöpulaa.

Pelastustoimessa tulisikin varautua yhä vahvemmin äly- ja muun teknologian käyttöönottoon ja sen aiheuttamiin muutoksiin työn sisällöissä. Tässä suhteessa pelastustoimi on jo nyt hieman jälkijunassa. Tutkimusta tarvittaisiin esimerkiksi ratkaisujen turvallisuudesta ja käyttökelpoisuudesta eri kohderyhmille, mutta myös vaikutuksista pelastustoimessa tehtävään työhön. Muutos edellyttää mm. vahvempaa panostusta pelastustoimen tki-toimintaan ja täydennyskoulutukseen. Haasteena on, että vaikka pitkällä aikajänteellä uusien ratkaisujen käyttöönotto vahvistaa kustannusvaikuttavuutta, lyhyellä aikajänteellä satsaukset edellyttäisivät merkittävää tki-panostusten lisäämistä.

Tässä luvussa kuvataan keskeisimmät pelastustoimen kehittämiseen ja rahoitukseen liittyvät kehittämistarpeet. Kehittämistarpeet pohjautuvat pelastustoimen jo pitempään kestäneeseen korjausvelkaan sekä Suomen turvallisuusympäristön muuttumiseen epävakaaaksi.

5.1 Toimenpide-ehdotukset

Tässä luvussa on listattu listattu tämän selvityksen eri luvuissa esitetyt toimenpide-ehdotukset. Toimenpide-ehdotuksilla tuetaan hyvinvointialueita pelastustoimen strategisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Onnettomuuksien ehkäisytoiminta:

1. Tulipalojen määrän puolittamiseen liittyvien toimenpiteiden laatiminen hyödyntäen uudistetun pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen toimintamallia.
2. Valvontasuunnitelmien toimeenpanon varmistaminen.

3. Asiakaspalautteen keräämisen systematisointi ja hyödyntäminen.
4. Varautuminen onnettomuuksien ehkäisyyn tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyviin toimenpiteisiin (esim. resurssointi, koulutus).
5. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välisen yhteisen työn periaatteiden vahvistaminen.

Pelastustoiminta ja väestön varoittaminen

1. Alueilla tulisi olla riittävät, valtakunnallisesti yhteensopivat ja ajantasaiset pelastustoiminnan johtamisen suunnitelmat ja johtamisen järjestelyt. Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän valmiuden tulisi vastata paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia riskejä.
2. Pelastustoiminnan johtamiseen käytettävien tilojen ja tietojärjestelmien tulisi olla valtakunnallisesti yhteensopivia, ja niiden tulisi mahdollistaa tehokas ja häiriötön pelastustoiminnan johtaminen ja tilannekuvatoiminta kaikissa turvallisuustilanteissa. Pelastustoimen kansallisten ict-järjestelmien kehitystyön jatko olisi varmistettava ja alueiden on varauduttava järjestelmien käyttöönottoon.
3. Väestön varoitusjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö olisi muutettava edellyttämään valtakunnallista yhteensopivuutta. Kiinteän varoitusjärjestelmän osalta olisi laadittava valtakunnallinen ohje, jossa määriteltäisiin käytettävä tekniikka ja järjestelmän suunnitteluperusteet.
4. Pelastustoimen palveluverkolle tulisi laatia valtakunnalliset suunnitteluperusteet.
5. Toimintavalmiusaikoihin ja pelastustoiminnan suorituskykyyn liittyvät puutteet tulisi korjata. Henkilöstön koulutuksen ja osaamisen sekä pelastustoiminnassa käytetyn kaluston tulisi vastata tehtävien ja toimintaympäristön mukaisia vaatimuksia.

Henkilöstön riittävyys

1. Hyvinvointialueiden tulisi varmistaa pelastajien riittävä rekrytointi alueellaan palvelutuotannon turvaamiseksi. Lisäksi alueiden tulisi selvittää henkilöstön poistuman vähentämistä ja työkykytestien läpäisemistä vahvistavat tekijät.
2. Osaamisenhallintasuunnitelmat tulisi laatia ja ottaa käyttöön kaikilla alueilla.
3. Sopimuspalokuntatoimintaa tulisi vahvistaa sopimalla yhteisistä kehittämISRakenteista sekä laatimalla ja toimeenpanemalla sopimuspalokuntatoiminnan kehittämisohjelma.

Palvelutason yhdenvertaisuus ja laatu

1. Toimintaympäristöanalyysiprosessin ja riskiperusteisen suunnittelu tulisi yhdenmukaistaa.
2. Hyvinvointialueiden laatimien selvitysten laatua ja luotettavuutta tulisi parantaa.
3. Pelastustoimen tietopohjan luotettavuutta, yhdenmukaisuutta ja ajantasaisuutta tulisi parantaa.
4. Suorituskykyvaatimukset tulisi saattaa osaksi sisäministeriön ja alueiden palveluiden suunnitteluprosesseja sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviointeja.
5. Hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannuslaskennan kehittämistä tulisi jatkaa suunnitelmallisesti hyvinvointialueiden talousraportoinnista annettujen säädösten ja ohjeistusten mukaisesti.
 - a. Pelastustoimen palveluluokkakäsikirjan toimeenpano palveluluokkakohtaisten tietojen erittelyn oikeellisuuden ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi.
 - b. Pelastustoimen kulujen ja tuottojen erittelyn kehittäminen toiminnan mukaisille palveluluokille.

6. Valtakunnalliset tietojohdamisen ja hyvinvointialueiden sisäiset hankkeet tulisi yhteensovittaa.

Investointien suunnittelu

1. Alueelliset ja kansalliset yhteisinvestointimahdollisuudet tulisi kartoittaa.
2. Investointisuunnitelmien sisällön laatua, informatiivisuutta ja vaikuttavuutta tulisi parantaa.

5.2 Pelastustoimen valtakunnalliset toimenpidesuosituks

Sisäministeriö on antanut hyvinvointialueille seuraavat pelastustoimen valtakunnalliset toimenpidesuosituks:

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

5.3 Pelastustoimen palveluiden määrärahatarpeet

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (rahoitusperiaate) arvioidaan julkisen talouden suunnitelmassa. Hyvinvointialueille osoitetut tehtävät ja niiden rahoitus tulisi sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys.

Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoitus ja hyvinvointialueiden tehtävät asetetaan rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon. Hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyvässä palvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon palveluiden saatavuuden kehitys ja riskit sekä hyvinvointialueiden mahdollisuudet toteuttaa talouden ja toiminnan muutoksia. Pelastustoimen palveluiden ja talouden tilan selvitysten ja arviointien perusteella on havaittu merkittäviä määrärahatarpeita palvelutason turvaamiseksi, myös tuleviin uhkiin ja riskeihin varautumiseksi.

Tulevina vuosina monet eri tekijät aiheuttavat kustannuspainetta pelastustoimessa. Suurin yksittäinen kustannuspainetta aiheuttava tekijä hyvinvointialueille on pelastajien lisätarve. Lisäksi koko pelastustoimessa kustannusten nousupainetta aiheuttavat ICT-palveluiden kustannukset sekä turvallisuusympäristön muutokseen ja siihen varautumiseen liittyvät kustannukset. Yleisen turvallisuusympäristön muutoksen on arvioitu aiheuttavan kustannuspainetta esimerkiksi väestön varoitamisen ja suojaamisen, materiaalisen varautumisen sekä lisääntyvän kansainvälisen yhteistyön kautta. Luvuissa 5.3.1–5.3.4 käsitellään tarkemmin pelastustoimen ohjauksessa esille nousseita määrärahatarpeita.

5.3.1 Pelastajien lisätarve

Pelastajien lisätarve on ollut akuutti haaste jo muutaman vuoden ajan Suomessa. Hyvinvointialueiden pelastajatarpeiden ratkaiseminen edellyttää Pelastusopiston ja Helsingin Pelastuskoulun pelastajakoulutuksen lisäämistä sekä hyvinvointialueiden rekrytointeja valmistuvien pelastajien osalta.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa (2023) painotetaan pelastuspalveluiden saatavuuden turvaamista kaikkialla Suomessa. Hallitusohjelman linjaukseen vastaamiseksi Pelastusopiston voimassa oleva kehyspäättös sisältää määrärahat pelastajien koulutettavamäärän lisäämiseen seuraavasti: 2,5 miljoonaa euroa kuluvalle vuodelle 2024; 3,4 miljoonaa euroa vuodelle 2025; 4,5 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 4,5 miljoonaa euroa vuodelle 2027. Lisäksi Helsingin Pelastuskoululle on osoitettu määrärahaa pelastajakoulutuksen toteuttamiseen 2,05 miljoonaa euroa vuodelle 2024 ja siitä eteenpäin 2,0 miljoonaa euroa aina vuoteen 2028 asti.

Seuraava taulukko 16 havainnollistaa Pelastusopiston tekemän Pelastajatarve 2024–2032 -selvityksen (2024) mukaisia uusien pelastajien tarpeita ja valmistuvien pelastajien määrän ennusteita vuosina 2024–2032.

Taulukko 16. Uusien pelastajien kokonaistarve vuosina 2024–2032 ja valmistuvien määrän ennuste.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Yht.
Pelastajatarve										
V. 2024 arvio, minimi	218	259	261	237	233	185	162	154	169	1 878
Valmistuvien määrä										
Pelastusopisto	144	192	240	240	240	240	240	240	240	2 016
Helsingin Pelastuskoulu	18	36	36	36	36	36	36	36	36	306
Yhteensä valmistuneet	162	228	276	276	276	276	276	276	276	-
Kumulatiivinen summa valmistuneista	162	390	666	942	1 218	1 494	1 770	2 046	2 322	2 322

Taulukosta 16 ilmenee, että suurin pelastajatarve painottuu vuosille 2024–2028, mutta erityisesti vuosille 2024–2025, jolloin Pelastusopistosta valmistuu vielä vuosittaista tarvetta vähemmän pelastajia. Vuodesta 2026 alkaen valmistuvien määrä ylittää kyseisen vuoden kokonaistarpeen.

Pelastusopiston selvityksen mukaan pelastajien lisäksi tarvitaan alipäällystä ja päällystä, joiden tarve on yhteensä 556 henkilötyövuotta. Suuri osa tulevasta alipäällystön ja päällystön henkilöistä on pelastajataustaisia, mikä entisestään kasvattaa pelastajatarvetta. Alipäällystön ja päällystön tarve 556 henkilötyövuotta tulee huomioida pelastajatarpeen päälle. Uusien koulutettavien pelastajien kokonaistarve on siten välillä 1 878–2 434.

Pelastusopiston selvityksessä ei ole huomioitu muista syistä pelastajien lisätarpeita aiheuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi alanvaihtajia, joita on vuositasona aina jonkin verran. Valtakunnallinen arvio alanvaihtajien määrästä on liikkunut vuositasona noin 10–40 pelastajassa (Sisäministeriön pelastajatarveselvitys 2022, ei julkaistu).

Edellä mainittujen valmistujamäärien perusteella hyvinvointialueiden olisi mahdollista rekrytoida vuosittain vähintään 276 koulutettua pelastajaa kehyskaudella 2026–2029. Kehyskauden 2026–2029 aikana alalle valmistuisi palkattavaksi noin 1 104 pelastajaa. Vähintään arvioissa ei pystytä arvioimaan sitä määrää, joka jää palkkaamatta hyvinvointialueiden säästöjen johdosta vuosina 2024 ja 2025. Rahoitus-tarve rekrytoinneille jatkuu yli nykyisen kehyskauden 2026–2029.

Pelastajatarvekyselyn perusteella hyvinvointialueiden pelastustoimissa on päätoimisen henkilöstön lisätarve 937 henkilötyövuotta (4 885 hlöä vuonna 2023) ja sopimushenkilöstön lisätarve 516 henkilöä (10 287 hlöä vuonna 2023) nykyisten määrien päälle. Päätoiminen henkilöstö sisältää uusien pelastajien, alipäällystön ja päällystön lisäksi myös 8 muuta asiantuntijaa. Tämä luku ei sisällä nykyisten pelastajien eläköitymistä. Päätoimisen henkilöstön lisätarpeiden arvioidaan aiheuttavan lähes 59 miljoonan euron pysyvää henkilöstökustannusten nousua vuoteen 2032 mennessä. Näistä kustannuksista 46,7 miljoonaa euroa (83 %), aiheutuu toimintavalmiuden saattamisesta lakisääteiselle tasolle, ja 12,2 miljoonaa euroa (17 %) varallaoloa korvaavista ratkaisuksista. Suurimmilla laitoksilla ja suurimmalla osalla laitoksista ei ole varallaoloa korvaavia järjestelyitä. Eläköityvien pelastajien kuluosuus on jo sisällä hyvinvointialueiden pelastustoimien kulurakenteissa.

Lisäksi sopimushenkilöstön lisäyksen kustannuksiksi on arvioitu 12 miljoonaa euroa, joka jakaantuu tasaisesti toimintavalmiuden parantamiseen ja varallaoloa korvaaviin ratkaisuihin. Sopimushenkilöstöä tarvitaan lisää 10 hyvinvointialueella: Pohjois-Pohjanmaa (25 hlöä), Varsinais-Suomi (100 hlöä), Pohjois-Savo (100 hlöä), Päijät-Häme (20 hlöä), Keski-Suomi (50 hlöä), Satakunta (50 hlöä), Kainuu (26 hlöä), Pohjois-Karjala (50 hlöä), Keski-Pohjanmaa (35 hlöä) ja Etelä-Savo (60 hlöä).

Yhteensä päätoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön lisäyksestä johtuvat kustannukset ovat lähes 71 miljoonaa vuoteen 2032 mennessä, ja tästä summasta 75 prosenttia johtuu toimintavalmiuden saattamisesta lakisääteiselle tasolle. Päätoimisen ja sopimushenkilöstön pysyvä kustannusten nousupaine olisi 12,2 prosenttia vuoden 2023 pelastustoimen kokonaiskustannustasoon verrattuna.

Päätoimisen henkilöstön lisätarve (937 htv) on nykyiseen päätoimisten määrään (4 885 hlöä vuonna 2023) verrattuna on merkittävä (n. 19,2 %) ja näiden tarpeiden täyttäminen vie toimialalla arviolta seuraavat kymmenisen vuotta. Haasteena on hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne, jonka johdosta alueilla tehtävät säästöt kohdistuvat vuosina 2024 ja 2025 myös pelastustoimen henkilöstöön. Tärkein pelastustoimen palvelutasoa ylläpitävä tekijä on henkilöstö ja siksi pelastajien saatavuus on kriittinen tekijä. Pelastustoimen palvelutuotannon kannalta on ratkaisevaa, miten hyvinvointialueet kykenevät pelastajien rekrytointeja rahoittamaan.

Uusien päätoimisten pelastushenkilöiden (pelastajat, alipäällystö ja päällystö) kustannusten nousun pysyväksi osuudeksi hyvinvointialueille arvioidaan noin 28 miljoonaa euroa. Pelastajien rekrytoinnista aiheutuvia kustannusten nousupaineita arvioidaan olevan vuonna 2026 noin 8,6 miljoonaa euroa (144 henkilöä), vuonna 2027 noin 7,8 miljoonaa euroa (130 henkilöä), vuonna 2028 noin 6,7 miljoonaa euroa (111 henkilöä) ja vuonna 2029 noin 4,9 miljoonaa euroa (81 henkilöä).

5.3.2 ICT-palvelut

Pelastustoimessa kehitetään parhaillaan kansallisia pelastustoimen ICT-palveluja. Kehitystyö tukee Orpon hallitusohjelman (2023) tavoitetta parantaa julkisten palveluiden laatua, tehokkuutta ja saavutettavuutta digitalisaation avulla. Samalla se lisää sähköistä asiointia ja tekee digitaalisesta asioinnista ensisijaisen vaihtoehdon niille asiakkaille, joille se on mahdollista. Kansalliset ICT-palvelut vähentävät päällekkäistä kehittämistyötä ja kustannuksia organisaatiokohtaisiin ratkaisuihin verrattuna.

Pelastustoimen ICT-palvelut jakautuvat kahteen toiminnalliseen kokonaisuuteen, jotka ovat 1) pelastustoiminta ja väestönsuojelu sekä 2) onnettomuuksien ehkäisy. Tiedolla johtamisen palvelut mahdollistavat molempien kokonaisuuksien tietopohjan hyödyntämisen ja tarjoavat välineet tiedon laajempaan analysointiin. Tiedolla johtamisen palveluiden avulla voidaan tehokkaammin seurata ja arvioida, kuinka yhdenvertaisesti ja laadukkaasti palvelut toteutuvat hyvinvointialueilla sekä edistää niiden kustannusvaikuttavuutta.

Kansallisten tietojärjestelmien kehityskuluista vastaa sisäministeriön pelastusosasto. Lisäksi pelastusosaston vastuulla tulee olemaan pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tietojärjestelmän, tiedonhallintajärjestelmän, paikkatiedonhallintajärjestelmän sekä osittain onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmän ja sähköisen asiointialustan ylläpitokulut. Sisäministeriön pelastusosastolle arvioidaan kohdistuvan kehitys- ja ylläpitokustannuksia yhteensä noin 18,1 miljoonaa euroa julkisen talouden suunnitelman kehyskaudella 2026–2029. Kyseessä on lisämäärärahatarve, jossa on huomioitu aiemmin kehittämiseen ja vanhojen tietojärjestelmien ylläpitoon myönnetty rahoitus. Lisämäärärahatarpeesta 10,3 miljoonaa euroa kohdistuu kehittämiseen ja noin 7,8 miljoonaa euroa tietojärjestelmien ylläpitoon. Ylläpitokulut sisältävät myös turvallisuusviranomaisten yhteiset palvelut sekä tietojärjestelmien ylläpitoon vaadittavat henkilöresurssit.

Hyvinvointialueen pelastustoimet ovat sitoutuneet onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmäpalvelun ja sähköisen asiointialustan hankintaan yhteishankintasuorituksen mukaisesti. Sopimuksen mukaan vastuu ylläpitokuluista jaetaan

hyvinvointialueiden pelastustoimien ja sisäministeriön pelastusosaston kesken. Nykyisin hyvinvointialueiden pelastustoimet vastaavat käytössä olevien onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmien ylläpitokustannuksista. Pelastustoimen kansallisen ICT-tavoitetilan mukaisesti tietojärjestelmäratkaisut poistuvat käytöstä kansallisen ICT-palveluiden käyttöönoton myötä. Kansalliset ICT-palvelut ovat hyvinvointialueille kustannusneutraaleja, sillä vanhojen palveluiden poistumisesta säästyvällä ylläpitorahoituksella katetaan uusien palveluiden kustannukset.

Hyvinvointialueen pelastustoimissa on kansallisten ICT-palveluiden lisäksi käytössä tai tulossa käyttöön turvallisuusviranomaisten yhteisiä palveluita. Käyttöön tulevista palveluista keskeisimpänä käynnissä on turvallisuusviranomaisten viestiväline Virve-palvelun korvaaminen uudella viranomaisten aikakriittisen viestinnän mahdollistavalla laajakaistaisella viestintäpalveluratkaisulla (Virve 2). Virve on turvallisuusviranomaisten (pelastustoimi, poliisi, Hätäkeskuslaitos ja Rajavartiolaitos) keskeisin viestiväline, jonka toimivuus ja toimintavarmuus ovat viranomaisten operatiivisen toiminnan ja koko Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta hyvin merkittäviä. Nykyisen Virve-verkon teknologinen elinkaari on päättymässä 2020-luvun aikana. Käynnissä olevan kehittämishankkeen tavoitteena on ollut korvata nykyinen Virve-palvelu viranomaiskäytössä kokonaisuudessaan vuoteen 2028 mennessä. Hyvinvointialueen pelastustoimissa käyttöönotto on suunniteltu erityisesti painotumaan vuosikymmenen loppupuolelle.

Valtiovarainministeriön valmisteleman julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 yhteisen taustamuistion mukaisesti Virve 2 -palvelun kehitys ja ylläpito katetaan asiakkailta kerättävillä liittymämaksuilla. Lisäksi asiakkaat kustantavat palvelun käyttöönottoon ja päätelaitteisiin liittyvät kustannukset. Nykytilanteessa Virve-palvelun asiakkaat kustantavat pääasiassa vain liittymämaksuja, joten Virve 2 -palvelun käyttöönotto tulee aiheuttamaan kustannusten nousua ja lisämäärärahatarvetta. Lisäksi on huomioitava, että nykyisen Virve-palvelun päällekkäistä käyttöä on jatkettava siihen asti, kunnes Virve 2 -palvelu pystyy täyttämään Virven nykyisenkaltaisen käytön tarpeet. Tämän hetkisen arvion mukaan nykyisestä Virve-palvelusta luovutettiin vuosien 2026–2030 välisenä aikana. Näin ollen hyvinvointialueiden pelastustoimiin kohdistuvan Virve 2 -palvelun käyttöönottoa ja operointivaiheita koskevan lisämäärärahatarpeen arvioidaan olevan yhteensä noin 36 miljoonaa euroa (sis. alv.) vuosina 2026–2029.

Tähän saakka valtiovarainministeriö on myöntänyt vuosittain Suomen Erillisverkot Oy:lle hinta- ja alijäämatukea viranomaisradioverkko Virven kehittämiseen ja ylläpitoon. Valtion vuoden 2025 talousarvioehdotuksessa esitetään, että hinta- ja alijäämatukea laskettaisiin merkittävästi. Suunnitelmissa on, että hinta- ja alijäämatuesta luovutettiin kokonaisuudessaan vuonna 2026. Mikäli hinta- ja alijäämatuesta luovutaan, on todennäköistä, että Virven palvelumaksuja korotetaan. Korotetut

palvelumaksut aiheuttaisivat kustannusten nousupaineen koko pelastustoimeen jo vuodesta 2025 alkaen. Koko pelastustoimen kustannusten nousupaineen arvioidaan olevan 850 000 euroa vuonna 2025 ja noin 1,7 miljoonaa euroa vuosittain vuosina 2026–2029. Suurin kustannusten nousupaine kohdistuu hyvinvointialueiden pelastustoimiin. Kustannusten nousupaine koskee vain Virve-palvelua eikä vaikuta Virve 2 -palveluun.

5.3.3 Turvallisuusympäristön muutos

Orpon hallitusohjelmassa (2023) todetaan, että muutokset Suomen turvallisuusympäristössä ja yhteiskunnan rakenteissa, teknologian kehittyminen sekä ilmastonmuutokseen ja sään ääri-ilmiöihin sopeutuminen edellyttävät pelastus- ja hätäkeskustoiminnan järjestelmän kehittämistä ja vahvistamista. Turvallisuusympäristön muutoksen ja siihen varautumisen arvioidaan aiheuttavan yhteensä lähes 80 miljoonan euron määrärahararve sisäministeriön pelastusosastolle lähivuosina.

Vaaratiedottamisen ja väestön varoittamisen kehittäminen on olennainen osa sisäistä turvallisuutta, millä mahdollistetaan väestön varoittaminen ja suojaaminen niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Vaaratiedotejärjestelmä tulee hallitusohjelman mukaan uudistaa. Vaaratiedottamisen ja väestön varoittamisen kehittämisen määrärahararpeen arvioidaan olevan noin 7,6 miljoonaa euroa vuosina 2026–2029.

Hallitusohjelman mukaisesti väestönsuojelua vahvistetaan muun muassa uudistamalla väestönsuojeluun varautumista koskeva sääntely ja selvittämällä mahdollisuudet parantaa väestönsuojakapasiteettia niillä alueilla, joilla ei ole riittävästi suojapaikkoja. Sisäministeriön väestönsuojelua ja väestönsuojia koskevan selvityshankkeen (2022–2023) toimenpidesuosituksien mukaisesti muun muassa väestönsuojiiin liittyviä viranomaisohjeita ja väestönsuojien alueellisen kohdentumisen selvittämistä ja avustamista. Näiden toimenpidesuosituksien toimeenpanton arvioidaan aiheuttavan noin 30,5 miljoonan euron määrärahararpeen vuosina 2026–2029.

Osana huoltovarmuuden tavoitteita valtioneuvosto on todennut, että materiaallinen varautuminen edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua ja varautumista sekä riittävää resursointia. Myös Ukrainan sodasta saadut opit ja kokemukset ovat osoittaneet, että vakaviin uhkaskenaarioihin tulee varautua. Pelastustoimen materiaallinen varautuminen on osaltaan avainasemassa myös väestönsuojelukyvyykkyden

muodostumisessa ja ylläpidossa. Pelastustoimen ja väetönsuojelun materiaali-
sen valmiuden parantamisen määrärahatarve on noin 17 miljoonan euroa vuosina
2026–2029.

Hallitusohjelmassa painotetaan pelastustoimen kansallisten toimintojen suoritus-
kyvyn turvaamisen lisäksi myös kansainvälisten toimintojen suorituskyvyn turvaa-
mista. Yhteensä jo edellä mainittujen kokonaisuuksien lisäksi sekä pelastustoimen
kansallisten että kansainvälisten toimintojen suorituskyvyn varmistamisen arvioi-
daan merkitsevän noin 4,6 miljoonan euron määrärahatarvetta vuosina 2026–2029.

Myös Ukrainaan annettavan siviilipuolen materiaaliavun tarpeen ennakoidaan jat-
kuvan laajana. Muun pelastustoimen kansainvälisen avunannon merkitys koros-
tuu turvallisuusympäristön lisäksi osana ilmastonmuutokseen ja sään ääri-ilmiöihin
sopeutumista. Siviilipuolen materiaaliavun ja muun pelastustoimen kansainvälisen
avunannon arvioidaan aiheuttavan noin 20 miljoonan euron määrärahatarpeen.

Liite 1. Laatuseloste

Pelastustoimen toiminta-, henkilöstö- ja taloustietojen laatu ja vertailukelpoisuus ovat edellytyksiä toimialan palvelutason, rahoituksen riittävyyden, kustannusvaikuttavuuden ja tuottavuuden arvioimiseksi. Sisäministeriö ohjaa pelastustoimen palveluiden järjestämistä, tunnistaa toimialan kehittämistarpeita ja suunnittelee talousarvioesityksiä sekä tekee esityksiä julkisen talouden suunnitelmaan. Hyvinvointialueet käyttävät tietoja palveluiden saatavuuden, laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tuottavuuden seurantaan sekä vertaavat tietojaan muihin hyvinvointialueisiin.

Sisäministeriön selvitys pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta perustuu edellisvuoden tavoin sekä määrälliseen että laadulliseen aineistoon. Käytössä on ollut vuoden 2023 alusta aloittaneiden hyvinvointialueiden tuottamat tiedot sekä osin vertailussa käytetyt aikaisemmat kuntapohjaisen järjestelmän tiedot. Osa keskeisistä tiedoista on koottu Pelastustoimen vertailuraportille, jossa tiedot ovat pelastustoimen johdon käytettävissä ja vertailtavissa.

Selvityksen ja tietopyynnön sisältö perustuvat sisäministeriön hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta annetun asetuksen (1213/2022) 2–7 §. Keskeisen tietopohjan muodostavat hyvinvointialueiden selvitykset, aluehallintovirastojen tekemät hyvinvointialuekohtaiset asiantuntija-arviot, valtakunnallinen yhteenveto ja asiantuntija-arvio sekä erilliskyselynä toteutettu Webropol-kysely. Tiedot koskevat 31.12.2023 tilannetta, mikäli muuta ei ole mainittu. Tietoina on hyödynnetty myös pelastustoimen osainvestointisuunnitelmia sekä Tilastokeskuksen aineistoa. Talouden tilan tarkastelussa on hyödynnetty pääasiassa hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin Valtiokonttorille raportoimia palveluluokakohtaisia tilinpäätöstietoja.

Taloustietoihin on tehty laaduntarkastusta, jossa tietoja on tarkasteltu ja verrattu muihin Valtiokonttorille toimitettaviin taloustietoihin (esim. hyvinvointialueen pelastustoimikohtainen neljännesvuosiraportointi), resurssi- ja onnettomuustietokannassa (PRONTO) ilmoitettuihin tietoihin ja osin vuoden 2023 tuloslaskelmiin nähden. Tarkastushavaintojen perusteella hyvinvointialueiden oli mahdollista korjata ja täydentää Valtiokonttorille raportoimiaan taloustietoja. Selvityksessä hyödynnettävässä aineistossa on huomioitu myös sellaisia hyvinvointialueiden toimittamia

korjauksia, joita ei esimerkiksi teknisistä syistä voitu raportoida Valtiokonttorin tutkiahallinto.fi-palveluun. Korjaukset huomioiva aineisto on saatavilla pelastustoimen vertailuraportilta.

Myös Pronto-tietojen ja osainvestointisuunnitelmien laatua on parannettu mm. ohjeistuksella sekä lisätietopyynnöillä. Tietojen laatu on vuodesta 2022 tarkentunut ja yhä useampi alue on raportoinut tietojaan yhdenmukaisella tavalla ja kehitystyötä jatketaan edelleen mm. yhteistyössä Pelastusopiston Pronto-raportoinnista vastaavien asiantuntijoiden kanssa. Aluehallintovirasto on osaltaan kuvannut tietojen laatua ja tietopuutteita omassa asiantuntija-arviossaan. Webropol-kyselyllä on täydennetty palveluita ja prosesseja koskevaa tietopohjaa niiltä osin, kun tiedot eivät ole olleet muista lähteistä saatavilla. Mikäli tiedon saatavuudessa tai laadussa on tunnistettuja puutteita, siitä on merkintä selvityksessä joko taulukossa tai tekstissä vastaavassa kohdassa.

Selvityksessä käytetyn tietojen ryhmittelyn tavoitteena on seurata palveluihin ja strategiaan tavoitteisiin liittyviä määrällisiä ja laadullisia tietoja sekä hyödyntää näitä ohjauksen tukena. Keskeisiä tietoryhmiä ovat toimintaympäristö, palvelutarve, palvelut (onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta, pelastustoiminta ja väestönsuojeluun varautuminen), henkilöstö ja talous. Osin kalusto- ja kiinteistöresursseja on arvioitu osana palvelukokonaisuutta.

Kokonaisuudessaan selvitysprosessin aikana hyödynnetty tietoaineisto ja sen vertailu on parantanut niin tiedon laatua, kuin myös syventänyt ymmärrystä tietojen käytettävyydestä sekä laatutiedon hyödyntämisessä osana ohjausprosessia. Tulevaisuudessa tietopohjan kehittäminen voidaan perustaa osin ohjausprosessista saatuun kokemukseen ja hyödyntää tätä edelleen myös uusien tietojärjestelmien kehitystyössä.

Liite 2. Verrokkiryhmittely

Verrokkiryhmät	Verrokkien muodostustiedot					Riskiruudut									Esimerkkimittareita						
	Asukas- luku	Maapinta- ala km ²	Asukas- tiheys as / km ²	Väestö- muutos- ennuste 2023–2028, %	Väestö- muutos- ennuste 2023–2045, %	I riski- ruutujen määrä	II riski- ruutujen määrä	III riski- ruutujen määrä	IV riski- ruutujen määrä	Riski- ruutujen määrä yht.	I riski- ruutujen osuus % maapinta- alasta	II riski- ruutujen osuus % maapinta- alasta	III riski- ruutujen osuus % maapinta- alasta	Maalla sijaitsevien IV riskiruutujen osuus % maapinta- alasta	Päätoimisen henkilöstön lkm / 100 000 as.	Sivutoimisen ja sopimus- henkilöstön lkm / 100 000 as.	Asukas- kohtaiset nettokäyttö- kustannukset	Kaikki pel- toimen tehtävät lkm / 100 000 as.	Kiireelliset tehtävät lkm / 100 000 as.	Ensisivaste- tehtävät lkm / 100 000 as.	Ensihoito- palvelun tuottaminen (kyllä/osin/ei)
1. Suuri asukasluku, asukastiheys yli 100 as. / km² ja väestö kasvaa																					
Helsinki	674 500	215	3 144	7,3 %	24,0 %	130	53	17	522	722	60,6 %	24,7 %	7,9 %	6,8 %	103	32	78	1 415	969	105	kyllä
Vantaa-Kerava ja Keski- Uusimaa	491 098	1 938	253	6,9 %	24,3 %	98	189	111	1 587	1 985	5,1 %	9,8 %	5,7 %	79,5 %	68	131	70	1 684	1 010	328	kyllä
Länsi-Uusimaa	494 952	4 252	116	7,0 %	25,2 %	101	158	179	7 508	7 946	2,4 %	3,7 %	4,2 %	89,7 %	74	208	74	1 719	1 037	196	kyllä
Keskiarvo	553 517	2 135	1 171	7,1 %	24,5 %	110	133	102	3 206	3 551	22,7 %	12,7 %	6,0 %	58,6 %	82	124	74	1 606	1 005	210	
2. Suuri asukasluku, maapinta-ala yli 10 000 km², asukastiheys alle 100 as. / km² ja väestö kasvaa																					
Pirkanmaa	539 309	13 249	41	4,5 %	16,0 %	35	263	284	14 015	14 597	0,3 %	2,0 %	2,1 %	95,6 %	114	159	81	1 701	1 026	183	kyllä
Varsinais-Suomi	490 786	10 672	46	3,2 %	11,4 %	37	248	291	20 045	20 621	0,3 %	2,3 %	2,7 %	94,6 %	68	137	84	1 658	1 062	139	kyllä
Pohjois- Pohjanmaa	418 205	36 832	11	1,8 %	5,8 %	21	228	276	43 718	44 243	0,1 %	0,6 %	0,7 %	98,6 %	78	140	93	1 831	1 212	431	osin
Keskiarvo	482 767	20 251	33	3,2 %	11,1 %	31	246	284	25 926	26 487	0,2 %	1,6 %	1,9 %	96,3 %	87	146	86	1 730	1 100	251	
3. Keskiuuri asukasluku, maapinta-ala alle 10 000 km² ja asukastiheys 21–40 as. / km²																					
Itä-Uusimaa	98 987	2 703	37	2,5 %	11,9 %	19	39	76	5 414	5 548	0,7 %	1,4 %	2,8 %	95,0 %	124	980	136	2 390	1 511	465	kyllä
Päijät-Häme	204 479	5 715	36	-0,6 %	-2,1 %	14	113	97	5 498	5 722	0,2 %	2,0 %	1,7 %	96,1 %	90	457	100	2 153	1 319	429	kyllä
Kymenlaakso	158 658	4 559	35	-4,7 %	-15,0 %	12	129	133	7 242	7 516	0,3 %	2,8 %	2,9 %	94,0 %	116	325	126	2 296	1 272	290	osin
Kanta-Häme	169 547	5 199	33	-0,8 %	-0,4 %	12	107	137	5 449	5 705	0,2 %	2,1 %	2,6 %	95,1 %	91	578	88	1 989	1 141	284	kyllä
Satakunta	211 740	7 823	27	-2,7 %	-8,7 %	18	167	172	10 953	11 310	0,2 %	2,1 %	2,2 %	95,4 %	99	256	124	2 368	1 345	385	kyllä
Pohjanmaa	177 602	7 403	24	1,8 %	5,2 %	8	65	173	16 128	16 374	0,1 %	0,9 %	2,3 %	96,7 %	72	533	92	1 649	1 238	212	kyllä
Etelä-Karjala	125 162	5 327	23	-2,0 %	-7,1 %	3	96	110	6 793	7 002	0,1 %	1,8 %	2,1 %	96,1 %	89	165	136	2 252	1 232	463	osin
Keskiarvo	163 739	5 533	31	-0,9 %	-2,3 %	12	102	128	8 211	8 454	0,3 %	1,9 %	2,4 %	95,5 %	98	471	114	2 157	1 294	361	
4. Asukastiheys 11–20 as. / km²																					
Keski-Suomi	273 271	16 043	17	0,4 %	0,6 %	15	159	218	19 559	19 951	0,1 %	1,0 %	1,4 %	97,6 %	79	359	113	1 658	1 021	166	kyllä
Pohjois-Savo	248 190	17 346	14	0,2 %	0,3 %	21	130	141	20 052	20 344	0,1 %	0,7 %	0,8 %	98,3 %	112	219	137	1 884	1 093	224	kyllä
Etelä- Pohjanmaa	190 539	13 798	14	-1,8 %	-6,3 %	3	130	169	12 870	13 172	0,0 %	0,9 %	1,2 %	97,8 %	66	497	116	2 273	1 689	603	osin
Keski- Pohjanmaa	67 736	5 020	13	-0,9 %	-4,1 %	7	59	66	8 366	8 498	0,1 %	1,2 %	1,3 %	97,4 %	90	306	122	1 615	1 075	183	osin
Keskiarvo	194 934	13 052	15	-0,5 %	-2,4 %	12	120	149	15 212	15 491	0,1 %	1,0 %	1,2 %	97,8 %	87	345	122	1 857	1 219	294	

Verokkiryhmät	Verrokkien muodostustiedot					Riskiruudut								Esimerkkimittareita							
	Asukas- luku	Maapinta- ala km ²	Asukas- tiheys as / km ²	Väestö- muutos- ennuste 2023–2028, %	Väestö- muutos- ennuste 2023–2045, %	I riski- ruutujen määrä	II riski- ruutujen määrä	III riski- ruutujen määrä	IV riski- ruutujen määrä	Riski- ruutujen määrä yht.	I riski- ruutujen osuus % maapinta- alasta	II riski- ruutujen osuus % maapinta- alasta	III riski- ruutujen osuus % maapinta- alasta	Maalla sijaitsevien IV riskiruutujen osuus % maa- pinta-alasta	Päätoimisen henkilöstön lkm / 100 000 as.	Sivutoimisen ja sopimus- henkilöstön lkm / 100 000 as.	Asukas- kohtaiset nettokäyttö- kustannukset	Kaikki pel- toimen tehtävät lkm / 100 000 as.	Kiireelliset tehtävät lkm / 100 000 as.	Ensiivaste- tehtävät lkm / 100 000 as.	Ensihoito- palvelun tuottaminen (kyllä/osin/ei)
5. Asukastiheys 2–10 as. / km² ja väestö vähenee																					
Etelä-Savo	129 914	12 652	10	-3,8 %	-13,1 %	7	95	96	18 895	19 093	0,1 %	0,8 %	0,8 %	98,4 %	97	376	160	2 144	1 110	257	kyllä
Pohjois-Karjala	162 321	18 794	9	-1,3 %	-5,7 %	6	104	115	21 540	21 765	0,0 %	0,6 %	0,6 %	98,8 %	75	317	103	2 023	1 120	299	kyllä
Kainuu	70 164	20 198	3	-3,7 %	-12,7 %	2	53	61	24 486	24 602	0,0 %	0,3 %	0,3 %	99,4 %	107	131	139	2 705	1 773	785	osin
Lappi	176 150	92 691	2	-0,8 %	-1,9 %	6	105	170	101 119	101 400	0,0 %	0,1 %	0,2 %	99,7 %	104	523	152	2 571	1 485	250	osin
Keskiarvo	134 637	36 084	6	-2,4 %	-8,4 %	5	89	111	41 510	41 715	0,0 %	0,4 %	0,5 %	99,1 %	96	337	138	2 361	1 372	398	–

Verrokkien muodostustiedot:

1. Asukasluku. Lähde: Tilastokeskus, vuoden 2023 väestörakennetilasto 26.4.2024.
2. Maapinta-ala. Lähde: Maanmittauslaitos, pinta-alat kunnittain 1.1.2024.
3. Asukastiheys: asukkaita / maapinta-ala km².
4. Väestömuutosennuste 2028 +/- vertailutietona vuoden 2023 asukasluku. Väestöennuste laaditaan kolmen vuoden välein ja laskennan pohjana käytetty ennuste on laadittu v. 2024. Lähde: Tilastokeskus, väestöennustetilasto 24.10.2024.

Riskiruudut:

1. Riskiruutujen tiedot. Lähde: Pelastustoimen taskutilasto 2018–2022.

Esimerkkimittareiden lähteet ja laskennasta:

1. Henkilöstötiedot. Lähde: Pronto 25.6.2024. Päätoiminen sisältää pelastustoimen henkilöstön ilman määräaikaisia ja ensihoitoa.
2. Pelastustoimen asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset vuonna 2023. Lähde: Valtiokonttori, hyvinvointialueiden palveluluokkoittaiset tilinpäätöstiedot 2023, 31.8.2024.
3. Kaikki pelastustoimen tehtävät, kiireelliset tehtävät ja ensiivastehtävät Lähde: Pronto 8.5.2024.
4. Pelastustoimi tuotti hyvinvointialueen ensihoito- ja ensiivastehtäviä vuonna 2023: kyllä (tuotti sekä ensihoitoa että ensiivastetta) / osin (tuotti vain ensiivastetta) / ei (ei tuottanut kumpaakaan). Lähde: SM:n tietopyyntö vuoden 2023 tiedoista.

Lähteet

- Harinen, Aino: Tutkimustulokset timanteiksi, tiedoksi ja toiminnaksi. Pelastusopiston julkaisu 6/2024.
- Hätinen, Esko – Määttä, Jaana: Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta. Sisäministeriön julkaisu 2022:33.
- Juutinen, Marko – Silfverhuth, Iida – Nygren, Hanna – Tolvanen, Mimmi: Pelastajatarve 2024 – 2032. Perustuen pelastajatarvekyselyyn ja eläköitymisennusteeseen. Pelastusopiston julkaisu 2024.
- Leinonen, Mira: Pelastustoimen valtakunnallinen asiantuntija-arvio 2023. Aluehallintoviraston asiantuntija-arvio. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Pelastustoimi ja varautuminen. Aluehallintovirastojen julkaisu 266/2024.
- Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. Sisäministeriön julkaisu 2012.
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvosto. Valtioneuvoston julkaisu 2024:33.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

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

www.intermin.fi