



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2022:13

Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta

Sisäministeriön julkaisuja 2022:13

Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta

Esko Hätinä ja Jaana Määttälä

Sisäministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-608-9

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta

| | | | |
|-------------------------------------------|------------------------------|------------------|-----------------------|
| Sisäministeriön julkaisuja 2022:13 | | Teema | Sisäinen turvallisuus |
| Julkaisija | Sisäministeriö | | |
| Tekijä/t | Esko Hätinen ja Jaana Määttä | | |
| Kieli | suomi | Sivumäärä | 120 |

Tiivistelmä

Tämän Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen osatutkimuksen lähtökohtana on ollut tarve saada ajantasainen kokonaiskuva pelastustoimen talouden ja henkilöstön tilanteesta ja tuottaa tietoa vuosina 2020 ja 2021 meneillään olleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen hallintouudistuksen tarpeisiin.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyviä kysymyksiä neljän pääteeman kautta: (1) pelastustoimen talous- ja henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019, (2) pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyvät sisäiset ja ulkoiset tekijät, (3) hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperusta ja (4) hyvinvointialueiden lähtötilanne pelastustoimen talouden ja henkilöstön osalta.

Tässä tutkimuksessa on käytetty materiaalina Pelastustoimen onnettomuus- ja resurssitilaston (Pronto) tietoja, Haka-rekisterin tietoja, Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) tietoja, pelastuslaitosten tilinpäätösten 2019 ja 2020 tietoja ja muita relevantteja tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäksi ymmärrystä on kerrytetty asiantuntijoiden ja erilaisten työryhmien kanssa käytyjen keskustelujen avulla. Aineistojen käsittely on tapahtunut määrällisten ja laadullisten menetelmien avulla.

Tämän tutkimuksen hyödyt ovat olleet sekä tietoa tuottavia että kehittämistä edistäviä. Tuotoksena on syntynyt paljon tietoa pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyen. Tuotoksena ovat myös syntyneet pelastustoimen sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä huomioivat pelastajatarpeen ja pelastustoimen rahoitusvajeen viitekehukset ja tarkemmat laskelmat. Tuotoksena on syntynyt myös alustavia suosituksia pelastustoimen talouden ja henkilöstöasioiden mittaamiseksi. Tutkimuksen rinnalla on jatkokehitetty pelastustoimen palveluluokkia ja niiden tietosisältöjä.

Jatkossa tässä tutkimuksessa kerättyjä tietoja voidaan kehittää ja yhdistää palvelemaan myös suorituskyvyn taloudellista laskentaa ja arviointia.

Julkaisu on päivitetty 22.4.2022, s. 61, taulukko 12.

Asiasanat sisäinen turvallisuus, pelastustoimi, suorituskyky, talous, henkilöstö

| | | | |
|-------------------|-------------------|--------------------|---------------|
| ISBN PDF | 978-952-324-608-9 | ISSN PDF | 2490-077X |
| Asianumero | - | Hankenumero | SM015:00/2020 |

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-608-9>

Förtutseende finansierings- och personalplanering – räddningsväsendets kunskapsbas

| | | | |
|--------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------|---------------|
| Inrikesministeriets publikationer 2022:13 | | Tema | Inre säkerhet |
| Utgivare | Inrikesministeriet | | |
| Författare | Esko Hättinen och Jaana Määttä | | |
| Språk | finska | Sidantal | 120 |

Referat

Utgångspunkten för denna delundersökning inom projektet Räddningsväsendets och den civila beredskapens prestationsförmåga och grunder för planeringen av dessa har varit ett behov att få en aktuell helhetsbild av hur läget ser ut för räddningsväsendets finansiering och personal, och att producera information för förvaltningsreformen inom social- och hälsovården och räddningsväsendet åren 2020 och 2021.

I denna undersökning har frågor som gäller räddningsväsendets finansiering och personal granskats utifrån fyra huvudteman: (1) räddningsväsendets finansierings- och personalanalyser 2010 och 2019, (2) interna och externa faktorer i anslutning till räddningsväsendets finansiering och personal, (3) räddningsväsendets kunskapsbas om finansiering och personal inom välfärdsområdet och (4) utgångsläget för välfärdsområdena i fråga om räddningsväsendets finansiering och personal.

Som material för denna undersökning har man använt uppgifter från Räddningsväsendets resurs- och olycksdatabas (Pronto), HAKA-registret, Keva, räddningsverkens bokslut 2019 och 2020 samt andra relevanta undersökningar och utredningar. Dessutom har man haft diskussioner med experter och olika arbetsgrupper för att öka förståelsen. Materialet har hanterats med hjälp av kvantitativa och kvalitativa metoder.

Denna undersökning har både producerat information och gynnat utvecklingen. Resultatet är mycket information om räddningsväsendets finansiering och personal. När det gäller räddningsväsendets behov av räddningsarbetare och räddningsväsendets finansieringsunderskott har det även uppkommit referensramar och noggrannare beräkningar som beaktar interna och externa faktorer. Det har också uppkommit preliminära rekommendationer för mätning av räddningsväsendets finansiering och personalfrågor. Vid sidan av undersökningen har räddningsväsendets serviceklasser och deras datainnehåll vidareutvecklats.

I fortsättningen kan den information som samlas in i denna undersökning utvecklas och kombineras så att den även betjänar den ekonomiska beräkningen och utvärderingen av prestationsförmågan.

Publikation uppdaterades den 22 April 2022, s. 61, tabell 12.

Nyckelord inre säkerhet, räddningsväsen, prestationsförmåga, ekonomi, personal

| | | | |
|---------------------|-------------------|----------------------|---------------|
| ISBN PDF | 978-952-324-608-9 | ISSN PDF | 2490-077X |
| Ärendenummer | - | Projektnummer | SM015:00/2020 |

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-608-9>

Proactive financial and human resources planning – foundation for the performance of rescue services

| | | |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| Publications of the Ministry of the Interior 2022:13 | Subject | Internal security |
| Publisher | Ministry of the Interior | |

| | | | |
|------------------|--------------------------------|--------------|-----|
| Author(s) | Esko Hättinen and Jaana Määttä | Pages | 120 |
| Language | Finnish | | |

Abstract

The starting point of this sub-study of the Capacity of and Planning Criteria for Rescue Services and Civil Emergency Preparedness project was the need to obtain an up-to-date overview of the financial and human resources situation of rescue services and to produce information for the needs of the administrative reform of health and social services and rescue services that was underway in 2020 and 2021.

This study has examined financial and human resources issues related to rescue services through four main themes: (1) the financial and human resources analyses of rescue services in 2010 and 2019, (2) the internal and external factors related to the finances and human resources of rescue services, (3) the financial and human resources information base of the rescue services of the wellbeing services county, and (4) the starting situation of the wellbeing services county in terms of the finances and human resources of rescue services.

The material used in this study includes data from the Rescue Services Accident and Resource Statistics (Pronto), the Haka Register, Keva, rescue departments' financial statements 2019 and 2020 and other relevant studies and reports. In addition, insight has been gained through discussions with experts and various working groups. The data has been processed using quantitative and qualitative methods.

The benefits of this research have both generated knowledge and enhanced development. A great deal of information related to the finances and human resources of rescue services has been generated as output. The output also includes the reference frameworks and more accurate calculations of the need for firefighters and the funding deficit of rescue services, which take into account internal and external factors of rescue services. Preliminary recommendations for measuring the finances and human resources issues of rescue services have also been produced. In addition to the research, the service categories of rescue services and their data content have been further developed.

In the future, the data collected in this study can also be refined and combined to serve the financial calculation and evaluation of performance.

Publication was updated on 22nd April 2022, p. 61, Table 12.

Keywords internal security, rescue services, efficiency, economy, staff

| | | | |
|-------------------------|-------------------|-----------------------|---------------|
| ISBN PDF | 978-952-324-608-9 | ISSN PDF | 2490-077X |
| Reference number | - | Project number | SM015:00/2020 |

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-608-9>

PELASTUSTOIMEN JA SIVIILIVALMIUDEN SUORITUSKYKY JA SUUNNITTELUPERUSTEET -HANKE

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke (jatkossa Suorituskykyhanke) on osa pelastustoimen hyvinvointialueuudistuksen valmistelua. Uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämäksi toiminnaksi (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 13 §).

Suorituskykyhankkeen tavoitteena on ollut tuottaa analyysi pelastustoimen suorituskykyvaatimuksista ja suorituskyvyistä valtakunnallisten suunnitteluperusteiden pohjaksi. Hankkeen toisena tavoitteena on ollut rakentaa yhdenmukaiset menettelytavat, joiden perusteella pelastustoimen suorituskykyä voidaan systemaattisesti arvioida suhteessa suorituskykyvaatimukseen. Kolmantena tavoitteena on ollut tuottaa onnettomuusriskien ennustemalleja, joiden avulla onnettomuuksien ennakkointia voidaan tehostaa.

Suorituskyvyn mittaamisen tärkein tehtävä on tukea pelastustoimen johtoa strategisten tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa valtakunnallisesti sekä hyvinvointialueilla. Suorituskykyvaatimuksilla kuvataan tunnistetut pelastustoimen palveluiden järjestämiseen kohdistuvat vaatimukset. Pelastustoimen suorituskyvyn määrittely on väline, jonka avulla pelastustoimi voi luoda lisäarvoa asiakkailleen, kuten yhdenmukaiset ja kustannustehokkaat palvelut sekä valtakunnallisesti yhtenäisen ja häiriötön järjestelmä.

Hanke on jaettu kymmeneen osakokonaisuuteen eli työpakettiin. Kukin työpaketti tarkastelee suorituskykyä ja siihen liittyviä vaatimuksia eri näkökulmasta yhteisen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Näitä näkökulmia ovat a) toimintaympäristö ja sen systemaattinen analysointi, b) pelastustoimen palvelujen suorituskykyvaatimukset ja c) toimialan keskeisten tietojen yhteismitallinen tunnistaminen ja jäsentely.

Hankkeen tuloksena on tuotettu ensimmäinen valtakunnallinen versio valtakunnallisista suorituskykyvaatimuksista sekä arvio niihin liittyvistä nykyisistä suorituskyvyistä pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn sekä varautumisen ja väestönsuojelun osalta.

Hankkeessa on myös uudistettu ja päivitetty tietoperustaa tuottamalla tietoa ja toimintamalleja pelastustoimen toimintaympäristöanalyysin, asiakasymmärryksen rakentamisen, harvaan asuttujen alueiden sekä talous- ja henkilöstötietojen ja kustannuslaskennan yhdenmukaistamiseksi. Tiedon ja toimintamallien lisäksi hankkeessa on tuotettu erilaisia työkaluja ja materiaaleja sekä koottu lähteistöä tiedon keruun tueksi.

Sisältö

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Lukijalle | 9 |
| 1 Johdanto | 10 |
| 2 Työn toteutus | 12 |
| 3 Pelastustoimen talous- ja henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019 | 14 |
| 3.1 Talousanalyysit 2010 ja 2019 | 14 |
| 3.1.1 Pelastustoimen kustannusanalyysit 2010 ja 2019 | 14 |
| 3.1.2 Pelastuslaitosten kustannus- ja kuluanalyysi | 17 |
| 3.1.2.1 Sopimuspalokuntatoimintaan kohdentuneet kustannukset 2019 | 20 |
| 3.1.2.2 Tukipalveluiden kustannukset 2019 | 21 |
| 3.1.3 Pelastuslaitosten toimintokohtainen kustannusanalyysi | 25 |
| 3.1.3.1 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannukset ja tuotot 2019 | 28 |
| 3.1.3.2 Varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset 2019 | 33 |
| 3.2 Henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019 | 37 |
| 3.2.1 Henkilöstön määrä ja rakenne | 38 |
| 3.2.1.1 Päätoiminen henkilöstö | 38 |
| 3.2.1.2 Sopimuspalokuntien hälytysosastojen henkilöstö ja sivutoiminen pelastushenkilöstö | 43 |
| 3.2.1.3 Hälytysosastojen henkilömäärät ja ikärakenne | 45 |
| 3.2.1.4 Hälytysosaston jäsenten ikärakenne | 46 |
| 3.2.2 Fyysinen toimintakyky ja työhyvinvointi | 49 |
| 4 Pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyvät sisäiset ja ulkoiset tekijät | 52 |
| 4.1 Pelastustoimen henkilöstötarve 2021–2030 | 53 |
| 4.1.1 Pelastuslaitosten sisäinen poistuma vuosille 2021–2030 | 53 |
| 4.1.2 Palvelutason lakisääteiselle tasolle saattamisen ja varallaoloa korvaavan järjestelmän aiheuttamat lisäresursointitarpeet 2021–2030 | 57 |
| 4.2 Pelastustoimen rahoitusvaje | 60 |
| 4.3 Sopimuspalokunta ja sivutoiminen pelastushenkilöstö | 66 |
| 5 Hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperusta | 68 |
| 5.1 Hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötunnuslukujen ja -mittareiden tarvepohja | 69 |
| 5.2 Pelastustoimen talous- ja henkilöstötunnusluvut ja -mittarit | 71 |
| 5.2.1 Hyvinvointialueen pelastustoimen mittaaminen – valtakunnallinen taso | 73 |
| 5.2.2 Hyvinvointialueen pelastustoimen mittaaminen – paikallinen taso | 73 |
| 5.3 Automatisoitu viranomaisraportointi ja pelastustoimen palveluluokat | 77 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6 Hyvinvointialueiden lähtötilanne pelastustoimen talouden ja henkilöstön osalta | 82 |
| 6.1 Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusmalli | 83 |
| 6.1.1 Pelastuskaluston investointi-/korjausvelka | 89 |
| 6.1.2 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston investointivelka | 90 |
| 6.1.3 Leasing | 92 |
| 6.1.4 Pelastuslaitosten kiinteistöjen investointi-/korjausvelka | 93 |
| 6.2 Henkilöstön asema hyvinvointialueilla | 95 |
| 6.3 Ensihoitopalvelun tuottamisen synergia | 96 |
| | |
| 7 Yhteenveto, johtopäätökset, suositukset ja jatkotutkimusaiheet | 101 |
| | |
| Liitteet 108 | |
| LIITE 1. Pelastustoimen konsernin kustannukset vuonna 2010. | 108 |
| LIITE 2. Pelastustoimen konsernin kustannukset vuonna 2019. | 109 |
| LIITE 3. Pelastuslaitosten kulurakenteet vuonna 2019..... | 110 |
| LIITE 4. Pelastuslaitosten sopimuspalokunnille maksamat korvaukset vuonna 2019. | 111 |
| LIITE 5. Pelastuslaitosten kokonaiskustannusrakenne vuonna 2019. | 112 |
| LIITE 6. Eläköitymisennuste maakunnittain 2021–2030..... | 113 |
| LIITE 7. Pelastustoimen palveluluokat AURA-käsikirjan liitteen 5 mukaisesti..... | 114 |
| LIITE 8. Pelastuslaitosten vuokrasopimusten pituus vuonna 2019. | 117 |
| LIITE 9. | 118 |
| | |
| Lähteet | 119 |

LUKIJALLE

Vuoden 2022 alussa pelastustoimi on suurten muutosten edessä. Vuoden 2023 alussa pelastustoimessa siirrytään hyvinvointialueiden myötä valtion rahoitukseen ja tietoperusteiseen ohjaukseen ja johtamiseen. Tämä edellyttää, että pelastustoimen kehittäminen pohjautuu entistä vahvemmin tutkittuun tietoon myös kustannusten, henkilöressurssien ja osaamisen osalta.

Tämän Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen osatutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa ajantasainen kokonaiskuva pelastustoimen talouden ja henkilöstön nyky- ja lähivuosien tilanteesta hyvinvointialueiden lähtötilanteessa. Hankkeen aikana jatkokehitetyt pelastustoimen palveluluokat tulevat olemaan yksi pelastustoimen palvelujen tiedolla johtamisen väline ja ne tulevat tarjoamaan luotettavaa ja vertailukelpoisempaa tietoa ohjauksen ja päätöksenteon tueksi ja suorituskykyjen taloudelliseen arvioimiseen.

Muutos ja siirtyminen hyvinvointialuejärjestelmään tarvitsevat onnistuakseen yhteisiä tavoitteita, yhteistä tahtotilaa ja yhdessä tekemistä. Tämänkin työn aikana on tehty yhteistyötä usean henkilön kanssa. Haluamme kiittää kaikkia yhteistyötahoja hyvistä ja avartavista keskusteluista.

Pelastustoimen suorituskyvyn perustana on osaava henkilöstö, kalusto ja materiaaliset resurssit. Näitä varten tarvitaan riittävästi taloudellisia resursseja. Pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperustaan liittyvä tutkimus- ja kehittämistyö jatkuu edelleen tämänkin hankkeen jälkeen. Kutsummekin kaikkia mukaan tähän yhteiseen työhön pelastustoimen suorituskyvyn edistämiseksi!

Jaana Määttä ja Esko Hätinä
Joulukuu 2021

1 Johdanto

Valtio ja kuntien ylläpitämät alueen pelastustoimet ovat jakaneet vastuun pelastustoimen eri tehtävien hoitamisesta nykyisen alueellisen mallin mukaan vuodesta 2004 lähtien (Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta, 1214/2001). Valtion talousarviosta rahoitetaan sisäministeriön pelastustoimen valtakunnallinen johtaminen ja ohjaus sekä Pelastusopiston toiminta. Pelastuslaitosten rahoituksesta vastaavat kunnat. Pelastustoimen tehtävät siirtyvät uudistuksessa 1.1.2023 alkaen kunnilta 21 hyvinvointialueelle, ja Helsingin kaupungille jää edelleen pelastustoimen järjestämisvastuu. Pelastustoimen rahoitusvastuu siirretään samalla kunnilta valtiolle (Laki hyvinvointialueesta, 611/2021).

Sisäministeriön koordinoiman Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen (2020–2021) tarkoituksena on ollut määritellä ja analysoida pelastustoimen nykyiset suorituskyvyt ja suorituskykyvaatimukset valtakunnallisella ja alueellisella tasolla. Suorituskykyvaatimusten analyysin tarkoituksena on ollut tuottaa yhdenmukainen tapa arvioida toimintaa ja sen kehittämisen tarpeita. Pelastustoimen valtakunnallisten ja alueellisten resurssien (mm. henkilöstö ja talous) kehittäminen tulee vuoden 2023 alussa käynnistyvillä hyvinvointialueilla perustumaan tähän tietoperustaan. Siirtyminen hyvinvointialueilla tietoperusteiseen valtion ohjaukseen ja pelastustoimen tietoperusteiseen johtamiseen edellyttää jatkossa, että pelastustoimen kehittämisen tulee pohjautua entistä vahvemmin tutkittuun tietoon toiminnasta ja taloudesta ja erityisesti suorituskyvyn ja suorituskykyvaatimusten edellyttämistä kustannuksista sekä henkilöresurssien tarpeesta ja osaamisvaatimuksista.

Tämän Suorituskykyhankkeen osatutkimuksen lähtökohtana on ollut tarve saada ajantasainen kokonaiskuva pelastustoimen talouden ja henkilöstön tilanteesta. Edellinen kattava selvitys on tehty vuonna 2013 Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK ry) toteuttamassa Pelastustoimen tilinpäätös – Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta -hankkeessa. Tuolloin pelastustoimen taloutta tarkasteltiin vuosien 2007–2010 osalta (Määttä, 2013) ja henkilöstöä vuoden 2010 osalta (Hätinen, 2013).

Lisäksi tämän osatutkimuksen tarkoituksena on ollut myös tuottaa tietoa Suorituskykyhankkeen aikana meneillään olleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen hallintouudistuksen tarpeisiin, erityisesti valtion laskennallisen rahoitusmallin osalta. Hankkeen loppuvaiheessa hyväksytyn hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön vuoksi tässä osatutkimuksessa tuli vielä tarpeen kartoittaa pelastustoimen talouden ja

henkilöstön lähtötilannetta ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä sekä tuottaa alustavia näkökulmia sisäministeriön tulevan strategisen ohjauksen tarpeisiin.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyviä kysymyksiä neljän pääteeman kautta:

1. pelastustoimen talous- ja henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019
2. pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyvät sisäiset ja ulkoiset tekijät
3. hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperusta
4. hyvinvointialueiden lähtötilanne pelastustoimen talouden ja henkilöstön osalta.

Tiedon kerääminen ja analysointi ovat hankkeen aikana johtaneet myös kehittämistoimenpiteiden käynnistämiseen. Kehittämistyötä on tehty muun muassa valtakunnalliseen automatisoituun talousraportointiin liittyvien pelastustoimen palveluluokkien osalta. Lisäksi talous- ja henkilöstötietoperustan kehittämistyötä on tehty osana sisäministeriön pelastusosaston Pelastustoimen tiedolla johtamisen työvälineiden ja tiedonhallinnan edistämisen projektin kanssa.

Tässä tutkimuksessa on tuotettu paljon tietoa pelastustoimen talouden ja henkilöstön nykytilanteesta. Tiedot koskevat vuotta 2019, joka on pelastuslaitosten viimeisin niin sanottu normaali vuosi talouden osalta ennen covid-19-pandemian maailmanlaajuisia vaikutuksia. Kerättyä pelastustoimen talous- ja henkilöstötietopohjaa voidaan käyttää jatkossa myös hyvinvointialueiden käynnistymisen jälkeisenä vertailutiedon pohjana.

Tätä tutkimusta ovat toteuttaneet pelastuspäällikkö Esko Hätinen Pohjois-Karjalan pelastuslaitokselta 30 prosentin työpanoksellaan ajalla 1.3.2020–30.6.2021 ja erityisasiantuntija Jaana Määttä sisäministeriön pelastusosastolta ajalla 9.2.2020–31.12.2021. Työpaketissa pro gradu -tutkielmansa on tehnyt laskentatoimen ja taloushallinnon opiskelija Senja Hokkinen Åbo Akademin kauppakorkeakoulusta. Senja Hokkisen pro gradu -tutkielma ”Cost accounting methods supporting public sector organizations and decision-making: an analysis of the Finnish rescue services” valmistui kesäkuussa 2021 (Hokkinen, 2021).

2 Työn toteutus

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen työpakettia 9 on tehty yhteistyössä hankkeen muiden työpakettien kanssa sekä hankkeelle nimetyn ohjausryhmän ja sisäministeriön pelastusosaston johtoryhmän ohjauksessa vuosina 2020 ja 2021. Hankkeen ohjausryhmä ja sisäministeriön pelastusosaston johtoryhmä ovat käsitelleet tämän osatutkimuksen tutkimussuunnitelman, kyselylomakkeet sekä väli- ja loppuraportin.

Lähetimme talous- ja henkilöstökyselyt alueen pelastustoimille tammikuussa 2021. Henkilöstökyselyn vastausaika oli yksi kuukausi ja talouskyselyn 1,5 kuukautta. Kyselyiden vastausprosentti oli sata: kaikki alueen pelastustoimet vastasivat kyselyihin. Lisäksi selvityksessä on käytetty materiaalina Pelastustoimen onnettomuus- ja resurssitilaston (Pronto) tietoja, Haka-rekisterin tietoja, Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) tietoja, hyvinvointialuelainsäädäntöä, pelastuslaitosten tilinpäätösten 2019 ja 2020 tietoja ja muita relevantteja tutkimuksia ja selvityksiä. Aineistojen käsittely on tapahtunut määrällisten ja laadullisten menetelmien avulla.

Työpaketti on tehnyt yhteistyötä Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tukipalveluiden taloustyöryhmän, valtiovarainministeriön kansallisen talousraportoinnin työryhmän sekä sisäministeriön pelastusosaston Pelastustoimen tiedolla johtamisen työvälineiden ja tiedonhallinnan edistäminen -projektin kanssa. Henkilöstötietoja on selvitetty yhteistyössä pelastuslaitosten, Kuntien eläkevakuutuksen, Suomen Palopäälystöliitto ry:n, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry:n, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry:n, Pelastusopiston, Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ensihoidon palvelualueen sekä sisäministeriön Pelastustoimen tasa-arvo ja yhdenvertaisuusohjelma -hankkeen kanssa.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry:n koordinoiman Pelastustoimen tilinpäätös – Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta -hankkeen tuottama tutkimusraportti sisälsi kuusi osatutkimusta, joista ”Pelastustoimen tilinpäätös- ja kustannusanalyysi 2007–2010” (Määttä, 2013) ja ”Pelastuslaitosten henkilöstökertomus vuodelta 2010” (Hätinen, 2013) toimivat tämän työpaketin tulosten vertailu- ja lähtökohtana.

Loppuraportissa kuvaillaan ensin tehdyt talous- ja henkilöstöanalyysit vuosilta 2010 ja 2019. Seuraavaksi esitellään pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset tekijät. Luvussa 5 esitellään hyvinvointialueen pelastustoimen tunnistettu talous- ja henkilöstötietoperusta ja viimeisessä pääluvussa kuvaillaan hyvinvointialueiden lähtötilanne pelastustoimen talouden ja henkilöstön näkökulmasta. Lopuksi esitellään yhteenveto, johtopäätökset, suositukset ja jatkotutkimusaiheet.

3 Pelastustoimen talous- ja henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019

Tässä ensimmäisessä luvussa käsitellään pelastustoimen talous- ja henkilöstöanalyysijä vuosien 2010 ja 2019 osalta. Lisäksi luvussa käsitellään tarkemmin pelastuslaitosten korvaamaan sopimuspalokuntatoimintaan, tukipalveluihin, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan sekä varautumiseen ja väestönsuojeluun vuonna 2019 kohdentuneita kustannuksia. Varautumisen osalta tarkastellaan myös erityisesti suorituskykyhankkeen aikana käynnistyneen covid-19-tilanteen pelastuslaitoksille aiheuttamia välittömiä lisäkustannuksia. Henkilöstön osalta tarkastellaan erityisesti päätoimisen ja sopimushenkilöstön määrää ja rakennetta sekä pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön terveydentilaa ja fyysistä toimintakykyä.

Tarkoituksena analyysissä on ollut tuottaa kattava tilannekuva pelastuslaitosten talous- ja henkilöstötilanteesta sekä vertailla yhdeksän vuoden aikana tapahtunutta muutosta.

3.1 Talousanalyysit 2010 ja 2019

Talousanalyysien osalta tässä luvussa käsitellään koko pelastustoimen kustannuksia, pelastuslaitosten kustannuksia ja pelastuslaitosten toimintokohtaisia kustannuksia vuosien 2010 ja 2019 osalta. Vuoden 2019 osalta pureudutaan tarkemmin pelastuslaitosten korvaaman sopimuspalokuntatoiminnan, tukipalveluiden, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan sekä varautumisen ja väestönsuojelun aiheuttamiin kustannuksiin.

3.1.1 Pelastustoimen kustannusanalyysit 2010 ja 2019

Pelastustoimen tilinpäätös- ja kustannusanalyysi (Hätinen, 2013) tarkasteli pelastustoimeen vuonna 2010 kohdentuneita kustannuksia. Pelastustoimen keskeisistä toimijoista tarkastelun kohteena olivat sisäministeriön pelastusosasto, Palosuojelurahasto, Pelastusopisto, aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueet, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry (SPEK), pelastusalan liitot, Suomen Palopäällystöliitto (SPPL), Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry (SSPL) sekä Nuohousalan Keskusliitto ry ja nuohousalan yritykset.

Tässä luvussa on toteutettu myös nykytilan kustannusanalyysi vuoden 2019 tietojen osalta ja tilanteen vertailu vuoden 2010 Pelastustoimen tilinpäätös -hankkeen tilanteeseen. Aiemmasta analyysistä Nuohousalan Keskusliitto ry ja nuohousalan yritykset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle lakimuutoksen vuoksi. Nuohous ei ole enää vuoden 2019 jälkeen ollut pelastuslaitosten järjestämistä vastuulla. Vastaavasti tilalle on otettu öljysuojarahasto ja Häätäkeskuslaitos, jonka toteuttama hätäilmoitusten vastaanottaminen on keskeinen osa pelastustoimen palveluketjua.

Vuonna 2010 koko pelastustoimen konsernin toimintaan kohdentui kustannuksia kaikkiaan lähes 428 miljoonaa euroa. Vertailukelpoiseen konsernin osaan (ilman Nuohousalan Keskusliittoa ja alan yrityksiä) kohdentui kustannuksia kaikkiaan 415 miljoonaa euroa, josta pelastuslaitosten osuus oli suurimpana toimijana lähes 372 miljoonaa euroa (89,6 %). Pelastuslaitosten osalta on huomioitu toimintamenot ja poistot, kuitenkin ilman ensihoitopalvelua ja ensivastetta. Vuoden 2010 koko pelastustoimen kustannuksia kuvaava taulukko löytyy liitteestä 1.

Muiden toimijoiden prosentuaaliset osuudet ovat olleet marginaalisia pelastuslaitosten kokonaisuuden rinnalla. Vuonna 2010 prosentin (tai alle) osuus kohdentui sisäministeriön pelastusosastolle, Palosuojelurahastolle, aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueille sekä valtaosalle pelastusalan järjestöistä ja liitoista. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön osuus oli 1,6 prosenttia. Pelastusopiston osuus oli lähes viisi prosenttia koko toimialan kustannuksista. Palosuojelurahaston kustannuksista on vähennetty Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön, Suomen Palopäällystiön, Suomen Sopimuspalokuntien Liiton ja sisäministeriön pelastusosaston vuonna 2010 saamat avustukset. Palosuojelurahaston jakamat avustukset näkyvät kyseisten toimijoiden omissa kustannuksissa.

Vuonna 2019 koko pelastustoimen konsernin toimintaan kohdentui kustannuksia kaikkiaan lähes 546 miljoonaa euroa. Vertailukelpoiseen konsernin osaan (ilman Häätäkeskuslaitosta ja öljysuojarahastoa) kohdentui kustannuksia kaikkiaan reilut 486 miljoonaa euroa, josta pelastuslaitosten osuus oli suurimpana toimijana reilut 444 miljoonaa euroa (91,4 %). Vuoden 2019 koko pelastustoimen kustannuksia kuvaava taulukko löytyy liitteestä 2.

Muiden alan toimijoiden prosentuaaliset osuudet ovat edelleen olleet marginaalisia pelastuslaitosten kokonaisuuden rinnalla. Pelastuslaitosten osalta on edelleen huomioitu toimintamenot ja poistot, kuitenkin ilman ensihoitopalvelua ja ensivastetta. Vuoteen 2010 verrattuna näkyy pientä nousua pelastuslaitosten osuuden lisäksi myös sisäministeriön pelastusosaston osuudessa ja vastaavasti pientä laskua Pelastusopiston osuudessa kokonaiskustannuksista. Tämä tilanne kuvaa sitä, että valtion rahoitus (kehykset, talousarviot ja lisätalousarviot) kohdentuu vaalikausittain ja vuosittain erilaisiin painopisteisiin ministeriöiden ja niiden kirjanpitoyksiköiden tarpeista johtuen.

Palosuojelurahaston kustannuksista on vähennetty Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön, Suomen Palopäällystöliiton ja Suomen Sopimuspalokuntien Liiton vuonna 2019 saamat avustukset. Palosuojelurahaston jakamat avustukset näkyvät kyseisten toimijoiden omissa kustannuksissa. Öljysuojarahaston kustannuksista on mukana pelastuslaitosten investointiavustukset. Pelastuslaitosten saamat avustukset ylläpitokustannuksiin näkyvät pelastuslaitosten kustannuksissa.

Seuraava taulukko 1 havainnollistaa pelastustoimen toimijoiden kustannustason muutosta vuosien 2010 ja 2019 välillä. Muutos huomioidaan sekä absoluuttisena eli nimellisenä muutoksena (euromääräinen ja prosentuaalinen) että indeksoituna muutoksena. Indeksinä on käytetty kaikkien toimijoiden osalta Tilastokeskuksen ylläpitämää kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä, jossa vuosi 2000 = 100 (Tilastokeskus, 2021). Pelastuslaitosten toimintokohtaiset kustannukset on otettu Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuus-tilastosta (Pronto) ja muiden toimijoiden kustannukset kyseisten vuosien tilinpäätöksistä.

Taulukko 1. Pelastustoimen toimijoiden kustannustason muutos 2010–2019.

| Pelastusalan toimija | 2019 | 2010 | Muutos (€) | Muutos (%) | Indeksoitu muutos (%) |
|-----------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|---------------|--------------------------|
| Pelastuslaitokset | 444 126 000 | 371 911 000 | 72 215 000 | 19,42% | 6,72% |
| Sisäasiainministeriön pelastusosasto | 8 359 000 | 4 436 985 | 3 922 015 | 88,39% | 68,36% |
| Pelastusopisto | 12 846 000 | 19 576 562 | -6 730 562 | -34,38% | -41,36% |
| Palosuojelurahasto | 6 889 088 | 5 998 753 | 890 335 | 14,84% | 2,63% |
| Aluehallintovirastot; pelastustoimi ja varautuminen | 2 501 755 | 2 246 558 | 255 197 | 11,36% | -0,48% |
| Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry | 6 148 688 | 6 599 410 | -450 722 | -6,83% | -16,74% |
| Pelastusalan liitot | 3 536 997 | 3 096 112 | 440 885 | 14,24% | 2,09% |
| Suomen Palopäällystöliitto ry | 1 447 689 | 1 243 417 | 204 272 | 16,43% | 4,05% |
| Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry | 264 768 | 44 685 | 220 083 | 492,52% | 429,51% |
| Yhteensä | 486 119 985 | 415 153 482 | 70 966 503 | 17,09% | 4,64% |
| Nuohousalan Keskusliitto ry | 0 | 492 248 | | | |
| Nuohousalan yritykset | 0 | 12 108 000 | | | |
| Yhteensä | 486 119 985 | 427 753 730 | | | |
| Hätäkeskuslaitos | 51 876 000 | | | | |
| Öljysuojarahasto | 7 550 000 | | | | |
| Yhteensä | 545 545 985 | | | | |

Taulukosta 1 ilmenee, että pelastustoimen kustannusten indeksoitu eli todellinen kasvu on ollut vuositasolla 4,64 prosenttia yhdeksän vuoden aikana. Vuotta kohden jaettuna tämä on keskimäärin vain 0,5 prosenttia. Eri toimijoiden välinen kustannusten muutosvaihtelu on ollut suurta vaihdellen Suomen Sopimuspalokuntien Liiton lähes 430 prosentin kustannustason kasvusta Pelastusopiston 41 prosentin kustannustason laskuun. Pelastuslaitosten kustannustaso on kasvanut 6,7 prosenttia yhdeksän vuoden ajanjaksolla huomioiden hintatason muutos. Vuositasolle jaettuna tämä on keskimäärin 0,74 prosenttia. Vaikka tokinäiden vuosien 2010 ja 2019 välisinä vuosina on kustannusten nousu voinut olla vaihtelevaa eri toimijoilla, on koko pelastustoimen ja pelastuslaitosten kustannusten kasvu ollut kokonaisuudessaan matalaa.

3.1.2 Pelastuslaitosten kustannus- ja kuluanalyysi

Vuonna 2010 pelastuslaitosten kokonaiskustannukset olivat yhteensä 443 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 puolestaan 602 miljoonaa euroa. Pelastuslaitosten kokonaiskustannukset sisältävät toimintamenot ja poistot sekä ensihoitopalvelun ja ensivasteen.

Seuraava taulukko 2 havainnollistaa pelastuslaitosten vuosien 2010 ja 2019 kokonaiskustannukset ja vuosien välisen absoluuttisen euromääräisen ja prosentuaalisen muutoksen sekä indeksoidun euromääräisen ja prosentuaalisen muutoksen. Indeksinä on käytetty Tilastokeskuksen ylläpitämää kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä, jossa vuosi 2000 = 100 (Tilastokeskus, 2021). Pelastuslaitosten toimintokohtaiset kustannukset on otettu Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastosta (Pronto).

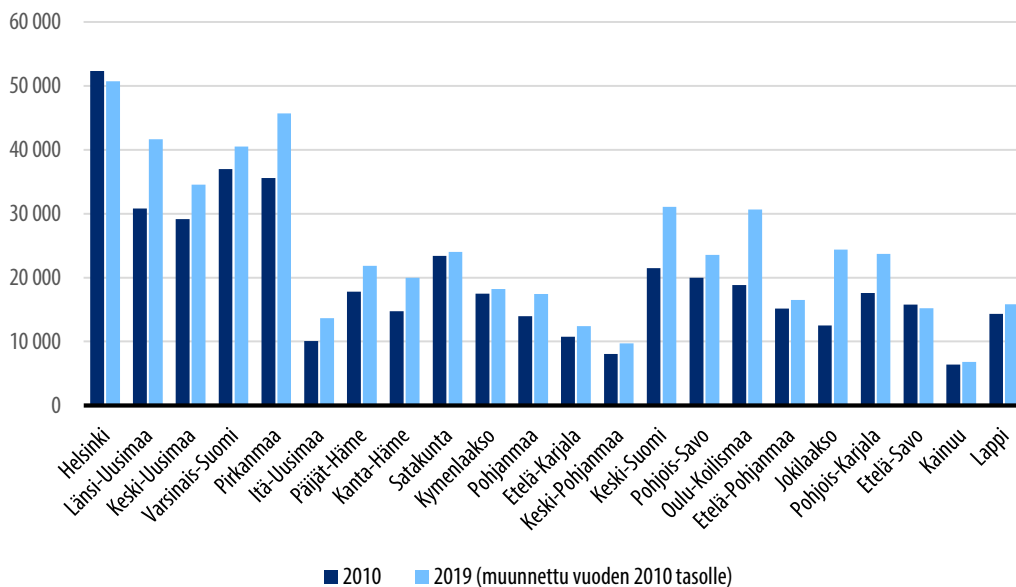
Taulukko 2. Pelastuslaitosten kokonaiskustannusten absoluuttinen ja reaalinen muutos, 2010–2019 (1 000 euroa).

| Alueen pelastustoimi | 2019 Kokonaiskulut | 2010 Kokonaiskulut | 2019 Muunnetut kulut | Muutos (€) | Muutos (%) | Muutos, € indeksoitu | Muutos, % indeksoitu |
|----------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------|----------------|----------------------|----------------------|
| Helsinki | 56 783 | 52 358 | 50 744 | 4 425 | 8,5 % | -1 614 | -3,1 % |
| Länsi-Uusimaa | 46 614 | 30 808 | 41 657 | 15 806 | 51,3 % | 10 849 | 35,2 % |
| Keski-Uusimaa | 38 639 | 29 158 | 34 530 | 9 481 | 32,5 % | 5 372 | 18,4 % |
| Varsinais-Suomi | 45 311 | 36 982 | 40 492 | 8 329 | 22,5 % | 3 510 | 9,5 % |
| Pirkanmaa | 51 136 | 35 592 | 45 698 | 15 544 | 43,7 % | 10 106 | 28,4 % |
| Itä-Uusimaa | 15 264 | 10 088 | 13 641 | 5 176 | 51,3 % | 3 553 | 35,2 % |
| Päijät-Häme | 24 415 | 17 815 | 21 819 | 6 600 | 37,0 % | 4 004 | 22,5 % |
| Kanta-Häme | 22 331 | 14 749 | 19 956 | 7 582 | 51,4 % | 5 207 | 35,3 % |
| Satakunta | 26 900 | 23 398 | 24 039 | 3 502 | 15,0 % | 641 | 2,7 % |
| Kymenlaakso | 20 408 | 17 507 | 18 238 | 2 901 | 16,6 % | 731 | 4,2 % |
| Pohjanmaa | 19 527 | 13 960 | 17 450 | 5 567 | 39,9 % | 3 490 | 25,0 % |
| Etelä-Karjala | 13 874 | 10 730 | 12 399 | 3 144 | 29,3 % | 1 669 | 15,6 % |
| Keski-Pohjanmaa | 10 860 | 8 041 | 9 705 | 2 819 | 35,1 % | 1 664 | 20,7 % |
| Keski-Suomi | 34 748 | 21 488 | 31 053 | 13 260 | 61,7 % | 9 565 | 44,5 % |
| Pohjois-Savo | 26 340 | 19 963 | 23 539 | 6 377 | 31,9 % | 3 576 | 17,9 % |
| Oulu-Koillismaa | 34 314 | 18 846 | 30 665 | 15 468 | 82,1 % | 11 819 | 62,7 % |
| Etelä-Pohjanmaa | 18 480 | 15 132 | 16 515 | 3 348 | 22,1 % | 1 383 | 9,1 % |
| Jokilaakso | 27 283 | 12 496 | 24 382 | 14 787 | 118,3 % | 11 886 | 95,1 % |
| Pohjois-Karjala | 26 542 | 17 577 | 23 719 | 8 965 | 51,0 % | 6 142 | 34,9 % |
| Etelä-Savo | 17 015 | 15 798 | 15 206 | 1 217 | 7,7 % | -592 | -3,8 % |
| Kainuu | 7 628 | 6 394 | 6 817 | 1 234 | 19,3 % | 423 | 6,6 % |
| Lappi | 17 689 | 14 311 | 15 808 | 3 378 | 23,6 % | 1 497 | 10,5 % |
| YHTEENSÄ | 602 101 | 443 191 | 538 071 | 158 910 | 35,86 % | 94 880 | 21,4 % |
| | | | | | | Keskimäärin: | 24,0 % |

Taulukko 2 tuo esille, että vuosien 2010 ja 2019 välinen kokonaiskustannusten absoluuttinen euromääräinen kasvu on ollut lähes 159 miljoonaa euroa ja prosentuaalinen kasvu 35,9 prosenttia. Indeksoitu eli todellinen euromääräinen kasvu hintojen muutos huomioiden on ollut lähes 95 miljoonaa euroa ja prosentuaalinen kasvu 21,4 prosenttia. Vuotta kohden jaettuna tämä tekee 2,4 prosenttia. Pelastuslaitosten keskimääräinen indeksoitu muutos on ollut 24,0 prosenttia.

Seuraava kuvio 1 havainnollistaa pylväsdiagrammina pelastuslaitosten vuosien 2010 ja 2019 (indeksoitu vuoden 2010 tasoa vastaavaksi) kokonaiskustannusten muutosta.

Kuvio 1. Pelastuslaitosten kokonaiskustannusten muutos, vuosi 2010 ja 2019 (vuoden 2010 arvossa).



Kuviosta 1 ilmenee, että suurinta pelastuslaitoksen kokonaiskustannusten euromääräinen ja prosentuaalinen kasvu on ollut Jokilaaksojen, Oulu-Koillismaan, Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksilla.

Vastaavasti kokonaiskulujen reaali muutos on ollut negatiivinen Etelä-Savon (-3,8 %) ja Helsingin kaupungin (-3,1 %) pelastuslaitosten osalta. Etelä-Savon ja Helsingin kaupungin pelastuslaitosten osalta kokonaiskustannustaso on noussut yhdeksän vuoden aikana, mutta hintojen nousu on ollut korkeampaa.

Koska kyseessä ovat pelastuslaitosten kokonaiskustannukset, näkyvät luvuissa yhdeksän vuoden aikana tapahtuneet muutokset myös tarjottavissa palveluissa esimerkiksi ensihoitopalvelun osuuden osalta.

Vuonna 2019 pelastuslaitosten kokonaiskukurakenteen (ensihoitopalvelu ja ensivaste mukana) suurin kuluerä (65,5 %) oli henkilöstökulut (palkat ja palkkiot ja henkilösivukulut), kaikkiaan 394 miljoonaa euroa. Toiseksi suurin kuluerä oli vuokrat 79 miljoonaa euroa, joka oli 13,1 prosenttia pelastuslaitosten kokonaiskuluista. Kolmanneksi suurin kuluerä (10,7 %) oli palvelujen ostot, kaikkiaan 65 miljoonaa euroa. Aineet, tarvikkeet ja tavarat -erään kohdentui kuluja 37 miljoonaa euroa (6,2 %), poistoihin 22 miljoonaa euroa (3,6 %), avustuksiin (0,5 %) 2,8 miljoonaa euroa ja muihin toimintakuluihin (0,4 %) 2,6 miljoonaa euroa. Tarkempi kuvio vuoden 2019 pelastuslaitoskohtaisista kukurakenteista löytyy liitteestä 3.

Vuonna 2010 pelastuslaitosten kokonaiskukurakenteen suurimman kuluerän muodosti henkilöstökulut 301 miljoonaa euroa, joiden osuus oli 67,9 prosenttia. Toiseksi suurin kuluerä oli palvelujen ostot 50 miljoonaa euroa (11,3 %). Kolmanneksi suurin kuluerä oli vuokrat 49 miljoonaa euroa (11,0 %). Aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden osuus oli 27 miljoonaa euroa (6,2 %) ja poistojen osuus 14 miljoonaa euroa (3,2 %) pelastuslaitosten kokonaiskukurakenteesta.

Yhdeksän vuoden tarkasteluajana henkilöstökulujen suhteellinen osuus kukurakenteessa on vähentynyt 2,4 prosenttiyksikköä ja palveluiden ostojen osuus on vähentynyt 0,6 prosenttiyksikköä. Vuokratulujen suhteellinen osuus kukurakenteessa on kasvanut 2,1 prosenttiyksikköä, ja poistojen osuus on kasvanut 0,4 prosenttiyksikköä. Aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden suhteellinen osuus on pysynyt samana.

3.1.2.1 Sopimuspalokuntatoimintaan kohdentuneet kustannukset 2019

Pelastuslaitosten kukurakenteissa on mukana pelastuslaitosten ja sopimuspalokuntien väliseen sopimukseen perustuvat kustannukset. Alueilla tehdyt sopimukset ovat erilaisia. Talouskyselyssä pelastuslaitoksilta tiedusteltiin sopimuspalokunnille vuonna 2019 maksetuista kulueristä seuraavia: sivutoimisten palkkamenot, hälytysosastoille maksetut korvaukset, sopimuspalokuntakorvaukset, avustukset ja vuokra- ja kiinteistökorvaukset.

Vuonna 2019 pelastuslaitokset ilmoittivat palokuntatoiminnasta aiheutuneiksi menoiksi kaikkiaan 38 miljoonaa euroa. Suurimpana kulueränä (34,5 %) oli sivutoimisten palkkamenot, kaikkiaan 13,2 miljoonaa euroa. Toiseksi suurimpana kulueränä (34,2 %) oli sopimuspalokuntakorvaukset 13 miljoonaa euroa. Hälytysosastoille maksettiin korvauksia 5,4 miljoonaa euroa, joka oli 14 prosenttia kyseisen vuoden sopimuspalokunnille kohdentuneista kustannuksista. Maksettujen vuokra- ja kiinteistökorvausten osuus oli yhdeksän

prosenttia, kaikkiaan 3,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 sopimuspalokunnille maksettiin avustuksia 3,1 miljoonaa euroa (8 %). Pelastuslaitoskohtaiset vastaukset löytyvät liitteestä 4.

Todellisuudessa esimerkiksi maksettujen vuokrien ja kiinteistökorvausten osuus oli suurempi, koska kaksi pelastuslaitosta ilmoitti kyseisten kulujen sisältyvän avustukset tai sopimuspalokuntakorvaukset -kulueriin. Kokonaisuutena sopimuspalokuntien kustannukset ovat suurempia. Talouskyselyssä kysytyjen kuluerien lisäksi kustannuksia pelastuslaitoksille aiheuttavat esimerkiksi työterveys, koulutus, vakuutukset, Virve-kustannukset, varusteet, kalusto, kaluston ylläpito ja muut kulut.

Sopimuspalokuntien tunnistetaan tuovan kustannustehokkuutta pelastustoimen palvelutuotantoon. Sopimuspalokuntien taloudellinen merkitys osana pelastustoimen palvelutuotantoa tarvitsisi kuitenkin lisää tutkimusta.

Muista kuin pelastuslaitosten ja sopimuspalokuntien väliseen sopimukseen perustuvista kustannuksista vastaavat valtio ja sopimuspalokunnat. Lisäksi sopimuspalokunnat ovat Palosuojelurahaston kalustoon ja paloasemiin kohdistuvien investointiavustusten ja pienavustusten piirissä. Sopimuspalokuntien koulutuksen opetussuunnitelmista ja kouluttajakoulutuksesta huolehtii Pelastusopisto. Varsinaisesta koulutuksesta huolehtivat pelastuslaitokset. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK) ylläpitää valtakunnallista koulutuksen Haka-rekisteriä. Lisäksi valtio vastaa pelastustoimen valtakunnallisista tietojärjestelmäinvestoinneista.

3.1.2.2 Tukipalveluiden kustannukset 2019

Pelastuslaitosten tukipalvelut on organisoitu nykyjärjestelmässä monella tavalla. Tukipalveluita tuotetaan pelastuslaitoksissa itse, palveluita hankitaan isäntäkunnalta ja muilta julkisilta toimijoilta sekä palveluita hankitaan myös yksityisiltä yrityksiltä.

Tässä tutkimuksessa oli tavoitteena selvittää sitä, miten nämä keskeisimmät tukipalvelut oli pelastuslaitoksissa organisoitu vuonna 2019 ja miten niistä on laskutettu. Tukipalveluista tarkasteltiin tietohallinnon palveluita, taloushallinnon palveluita, huolto- ja teknisiä palveluita, siivouspalveluita, henkilöstöhallinnon palveluita, juridisia palveluita ja muita tukipalveluita. Hyvinvointialueiden pelastustoimien valtion laskennallisen rahoituspohjan vuoksi on tärkeää tunnistaa, sisältyykö näiden tukipalveluiden organisointimuotoihin niin sanottuja piilokustannuksia, jotka tulisi saada mukaan rahoituspohjaan.

Tietohallinnon palvelut

Tietohallinnon palveluita tuotetaan pelastuslaitoksissa omana työnä sekä hankitaan ostopalveluina julkisilta ja yksityisiltä toimijoilta. Vuonna 2019 tietohallintopalveluiden ostoja ilmoitettiin tehdyksi yhteensä 9,4 miljoonalla eurolla, josta julkisten toimijoiden osuus oli 5,0 miljoonaa euroa ja yksityisten toimijoiden osuus 4,4 miljoonaa euroa. Yli puolet pelastuslaitoksista (12 kpl) hankki tietohallintopalveluita enemmän julkisilta toimijoilta ja kymmenen pelastuslaitosta enemmän yksityisiltä toimijoilta. Kaikkiaan seitsemän pelastuslaitosta ei ilmoittanut hankkineensa tietohallintopalveluita lainkaan yksityisiltä toimijoilta. Toki osa yksityisistä palveluista on voinut tulla isäntäkunnalta ostettavien palveluiden kautta.

Tietohallinnon palveluiden laskutus yksityisiltä yrityksiltä on täysimääräistä. Omalta vastuukunnalta hankittavissa tietohallintopalveluissa on jonkin verran piilokustannuksia. Kuuden pelastuslaitoksen mukaan omalta vastuukunnalta hankittavista palveluista ei laskuteta täysimääräisesti tai ollenkaan. Esimerkiksi Etelä-Karjalan pelastuslaitoksen mukaan isäntäkunnan tietohallintotiimin palveluita ei laskuteta ollenkaan. Kainuun pelastuslaitoksen mukaan tietohallintopalveluista 106 419 euron osuus on vain laskennallinen, jolloin sitä ei ole kirjattu kirjanpitoon menoksi. Muissakin vastauksissa näkyy, että sisäinen laskutus perustuu esimerkiksi työasemien määrään tai se on osana yleiskustannuslisää. Laskutus ei tällöin perustu todellisiin kustannuksiin, jolloin piilokustannuksia saattanee sisältyä tähän erään merkittävästi enemmän.

Pronton vuoden 2019 taloustiedoissa on ilmoitettu ICT-palveluiden ostoina kaikkiaan 7 864 000 euroa. Tässä kyselyssä saatu ostopalveluiden summa tarkoittaa hieman tätä ostopalveluiden osuutta. Kuitenkin täsmällisen euromääräisen arvon saaminen tietohallinnon ja ICT-palveluiden kustannuksille edellyttäisi kyselyä, jossa kaikki tietohallintoon ja ICT-palveluihin kuuluvat palvelut ja tehtävät olisi tarkasti eroteltu tulkintaerojen välttämiseksi. Silloinakaan vastuukuntien konserneista hankittavien palveluiden kustannuksen määrittely ei olisi kovinkaan helppoa saada mukaan laskelmiin.

Pelastuslaitosten oman työn osuutta ei ole huomioitu tässä kohdassa kuluna. Vuonna 2019 pelastuslaitoksissa oli päätoimisia työntekijöitä tietohallintopalvelutehtävissä kaikkiaan 26 henkilöä, joista naisia oli kaksi ja miehiä 24. Pelastuslaitoskohtaisesti henkilöiden määrä vaihteli nolasta henkilöstä 11 henkilöön. Oman työn osuus 26 päätoimisen osalta on noin 1,5 miljoonaa euroa. Pelkkä henkilökunnan määrä ei kuitenkaan kerro oikeaa tasoa. Henkilöt tekevät tietohallinnon tehtäviä eri tittleillä ja oman työn ohella. Lisäksi pelastuslaitoksissa tunnustetaan eri asioita ja tehtäviä kuuluvaksi tietohallinnon piiriin.

Lisäksi valtio huolehtii pelastuslaitosten käyttämien valtakunnallisten järjestelmien (Pronto, PEKE, JOTKE, Mapinfo) kehittämistyöstä ja kustannuksista.

Taloushallinnon palvelut

Taloushallinnon palveluita tuotetaan pelastuslaitoksissa osin itse, osa ostetaan isäntäkunnalta sisäisenä palveluna tai taloushallinnon palvelukeskukselta. Taloushallinnon palvelukeskusten laskutus oli täysimääräistä. Isäntäkunnan sisäisten palveluiden laskutusperusteet olivat moninaisia, esimerkiksi prosenttiosuus toimintamenoista, suoritemäärä, tuntihinta tai osana yleiskustannuslisää. Vuonna 2019 taloushallinnon ostopalveluiden kustannukset olivat yhteensä lähes 3,3 miljoonaa euroa. Palveluina ostetaan muun muassa kirjanpitoa, ostoreskontraa ja palkanlaskentaa.

Kustannuksissa ei ole mukana kahden pelastuslaitoksen tietoja. Lapin pelastuslaitoksessa taloushallinnon palvelut tuotetaan kokonaan omana toimintana, jolloin kustannukset ovat pääosin henkilöstökustannuksissa. Yksi pelastuslaitos ei ollut ilmoittanut kustannuksia. Kahdelta pelastuslaitokselta ei isäntäkunta laskuttanut vuonna 2019 palveluista mitään, ja kolmannen pelastuslaitoksen mukaan laskutus ei ole täysimääräistä. Taloushallinnon palveluihin on sisällynyt jonkin verran piilokustannuksia tarkasteluvuotena.

Henkilöstöhallinnon palvelut

Henkilöstöhallinnon palveluita tuotettiin pelastuslaitoksissa osin itse ja osa ostettiin isäntäkunnan konsernihallinnosta tai taloushallinnon palvelukeskukselta. Vuoden 2019 ostopalveluiden kustannus oli yhteensä 1,9 miljoonaa euroa. Eniten ilmoitettiin ostettavan palkanlaskennan palveluita. Osalla palkanlaskennan palvelut huomioitiin taloushallinnon palveluissa.

Kuusi pelastuslaitosta ilmoitti ostavansa kaikki henkilöstöhallinnon palvelut isäntäkunnalta. Kaksi pelastuslaitosta ilmoitti tuottavansa palvelut kokonaan itse. Ostopalveluiden kustannuksessa eivät ole mukana pelastuslaitoksen oman tuotannon kustannukset. Kolmen pelastuslaitoksen tiedoista puuttui ostopalvelun kustannus. Neljällä pelastuslaitoksella ei isäntäkunta ollut laskuttanut henkilöstöhallinnon palveluista vuonna 2019, ja kahdella pelastuslaitoksella se ei ollut täysimääräistä. Taloushallinnon palveluihin sisältyy jonkin verran piilokustannuksia.

Huolto- ja tekniset palvelut

Huolto- ja teknisten ostopalveluiden kustannukset olivat 7,6 miljoonaa euroa vuonna 2019. Oman työn osuus on mukana kuluissa ainoastaan vähäisissä määrin, ja ostopalvelut kuvaavat pääosiltaan ulkopuolelta ostettua palvelua. Ulkopuoliset palvelut laskutetaan täysimääräisesti, jolloin piilokustannuksia ei syntyne tästä kuluerästä. Oman työn osuus näkyy henkilöstö- ja muissa kuluerissä.

Enemmistö pelastuslaitoksista tuottaa itse osan kaluston korjaus- ja huoltotöistä, ja osa palveluista ostetaan ulkopuolelta. Pääosa palveluista tuotetaan itse Kymenlaakson ja Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksilla.

Pääosa palveluista ostetaan ulkopuolelta Länsi-Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Kainuun, Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksissa. Ulkopuolelta ostetaan kiinteistön ja kaluston (ajoneuvot, veneet, koneet) huolto- ja korjauspalvelut.

Siivouspalvelut

Siivouspalvelut hankitaan ostopalveluna kaikissa pelastuslaitoksissa. Vain pientä siivoustyötä ilmoitettiin tehtävän muutamissa pelastuslaitoksissa esimerkiksi kalusto- tai autohallien osalta. Paloasemien siivouksen ostopalveluiden kustannus oli vuonna 2019 yhteensä 2,1 miljoonaa euroa.

Yhdeksällä pelastuslaitoksella siivous kuuluu paloasemien vuokrasopimukseen joko täysin tai osittain, eikä niiden osuutta ole pystytty erottelemaan vastauksissa. Nämä huomioiden siivouksen vuositasoinen kustannus nousee arviolta lähemmäs kolmea miljoonaa euroa. Siivouspalvelu on pääosin laskutettu täysimääräisesti, joten muita merkittäviä piilokustannuksia ei sisällyne tähän kuluerään.

Juridiset palvelut

Palvelut ovat pääosin isäntäkunnan tai konsernin sisäisiä palveluita. Osa palveluista tuotetaan pelastuslaitoksessa ja pieni osa ostetaan yksityiseltä asianajo-/lakitoimistolta. Ainoastaan Pohjois-Karjalan pelastuslaitos vastasi, että juridinen palvelu ostetaan pääsääntöisesti ulkopuoliselta lakitoimistolta.

Seitsemän pelastuslaitoksen vastauksen mukaan isäntäkunta/konserni ei laskuta juridisista palveluista. Sen lisäksi kuusi pelastuslaitosta ei ollut hankkinut juridisia palveluita isäntäkunnalta/konsernilta lainkaan vuonna 2019. Vuonna 2019 juridisten palveluiden ostopalvelut olivat vähäisiä pelastuslaitoksissa, ja niiden osuus oli ainoastaan 168 308 euroa. Juridisiin palveluihin sisältyy jonkin verran piilokustannuksia.

Muut ostopalvelut

Edellä mainittujen tukipalveluiden lisäksi pelastuslaitosten merkittäviä ostopalveluita ovat vuonna 2019 olleet sopimuspalokunnille maksetut korvaukset, työterveyshuolto sekä muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, koulutukset, vakuutukset ja yhteistoimintasopimuksista aiheutuneet kustannukset.

Pelastuslaitokset ilmoittivat saaneensa useita tukipalveluita vastuukunniltaan joko ilmaiseksi tai sellaista laskutusta vastaan, joka ei ole täysimääräinen. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi hallintoon ja päätöksentekoon tarvittavat tietojärjestelmät ja niihin liittyvät tukipalvelut (esim. arkistointi, tiedonhallinta, tietosuojat, poliittinen päätöksenteko, talousarviovalmistelu, henkilöstöhallinnon ja henkilöstöpankin palvelut, viestintä, sopimushallinta), tietohallinnon palvelut, konserniohjaus, kunnan yleiset palvelut, kehittämis- ja projektinhallinnan palvelut, puhelinvaihte, asianhallinta/kirjaamo, käännöspalvelut sekä keskitetyt kilpailutukset ja hankinnat.

3.1.3 Pelastuslaitosten toimintokohtainen kustannusanalyysi

Vuonna 2019 pelastuslaitosten yhteenlasketut kokonaiskustannukset olivat 602 miljoonaa euroa. Luvussa ovat mukana ensivaste ja ensihoitopalvelu. Pelastuslain mukaisten toimintojen (pelastustoiminta, turvallisuuspalvelut ja tukipalvelut) aiheuttamia kustannuksia oli yhteensä 444 miljoonaa euroa. Pelastuslaitosten toimintokohtaiset kustannukset on otettu Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastosta (Pronto). Tilastoa on muutettu viimeksi vuonna 2012, jonka jälkeen pelastuslaitosten tuotto- ja kulutiedot on ollut mahdollista kohdentaa seuraaville toiminnoille: pelastustoiminta, onnettomuuksien ehkäisy (Prontossa turvallisuuspalvelut), tukipalvelut, ensivaste ja ensihoitopalvelu. Pelastuslaitosten kokonaiskustannusten kohdentumista eri toimintoihin vuonna 2019 havainnollistaa taulukko 3.

Taulukko 3. Toimintokohtaiset kokonaiskustannukset vuonna 2019 (1 000 euroa).

| Alueen pelastustoimi | Pelastustoiminta | Turvallisuuspalvelut | Tuki-palvelut | Pelastuslain mukaiset yht. | Ensivaste | Ensihoito-palvelu | Kaikki yht. |
|----------------------|------------------|----------------------|---------------|----------------------------|--------------|-------------------|----------------|
| Helsinki | 34 876 | 8 978 | 0 | 43 854 | 236 | 12 693 | 56 783 |
| Länsi-Uusimaa | 29 105 | 3 336 | 0 | 32 441 | 0 | 14 173 | 46 614 |
| Keski-Uusimaa | 25 660 | 2 006 | 651 | 28 317 | 0 | 10 322 | 38 639 |
| Varsinais-Suomi | 16 159 | 1 999 | 18 617 | 36 775 | 142 | 8 394 | 45 311 |
| Pirkanmaa | 34 705 | 997 | 2 627 | 38 329 | 40 | 12 767 | 51 136 |
| Itä-Uusimaa | 8 730 | 988 | 475 | 10 193 | 62 | 5 009 | 15 264 |
| Päijät-Häme | 13 329 | 836 | 5 115 | 19 280 | 0 | 5 135 | 24 415 |
| Kanta-Häme | 11 763 | 447 | 0 | 12 210 | 11 | 10 110 | 22 331 |
| Satakunta | 15 296 | 2 622 | 3 934 | 21 852 | 201 | 4 847 | 26 900 |
| Kymenlaakso | 15 633 | 1 088 | 1 499 | 18 220 | 117 | 2 071 | 20 408 |
| Pohjanmaa | 9 480 | 582 | 2 178 | 12 240 | 95 | 7 192 | 19 527 |
| Etelä-Karjala | 11 970 | 1 288 | 532 | 13 790 | 84 | 0 | 13 874 |
| Keski-Pohjanmaa | 7 471 | 524 | 1 147 | 9 142 | 129 | 1 589 | 10 860 |
| Keski-Suomi | 21 995 | 1 290 | 1 080 | 24 365 | 172 | 10 211 | 34 748 |
| Pohjois-Savo | 15 743 | 729 | 3 811 | 20 283 | 193 | 5 864 | 26 340 |
| Oulu-Koillismaa | 18 491 | 0 | 0 | 18 491 | 0 | 15 823 | 34 314 |
| Etelä-Pohjanmaa | 18 467 | 0 | 0 | 18 467 | 13 | 0 | 18 480 |
| Jokilaakso | 9 446 | 520 | 3 774 | 13 740 | 252 | 13 291 | 27 283 |
| Pohjois-Karjala | 11 852 | 869 | 1 089 | 13 810 | 296 | 12 436 | 26 542 |
| Etelä-Savo | 11 774 | 512 | 870 | 13 156 | 71 | 3 788 | 17 015 |
| Kainuu | 7 628 | 0 | 0 | 7 628 | 0 | 0 | 7 628 |
| Lappi | 15 880 | 859 | 826 | 17 565 | 124 | 0 | 17 689 |
| YHTEENSÄ | 365 453 | 30 470 | 48 225 | 444 148 | 2 238 | 155 715 | 602 101 |
| Osuudet | 82,3 % | 6,9 % | 10,9 % | 100 % | | | |
| Osuudet | 60,7 % | 5,1 % | 8,0 % | 73,8 % | 0,4 % | 25,9 % | 100 % |

Taulukosta 3 ilmenee, että suurin osa pelastuslaitosten kustannuksista kohdentui pelastustoimintaan vuonna 2019. Pelastuslaitosten kokonaiskuluista 60,7 prosenttia kohdentui pelastustoimintaan. Onnettomuuksien ehkäisyyn kohdentui 5,1 prosenttia ja tukipalveluihin 8,0 prosenttia pelastuslaitosten kokonaiskustannuksista. Ensihoitopalveluun kohdentui 25,9 prosenttia pelastuslaitosten kokonaiskustannuksista ja ensivasteeseen ainoastaan 0,4 prosenttia. Pelastuslain mukaisista tehtävistä aiheutui 73,8 prosenttia pelastuslaitosten kokonaiskustannuksista, ja ensivasteen ja ensihoitopalvelun yhteisosuus oli 26,3 prosenttia.

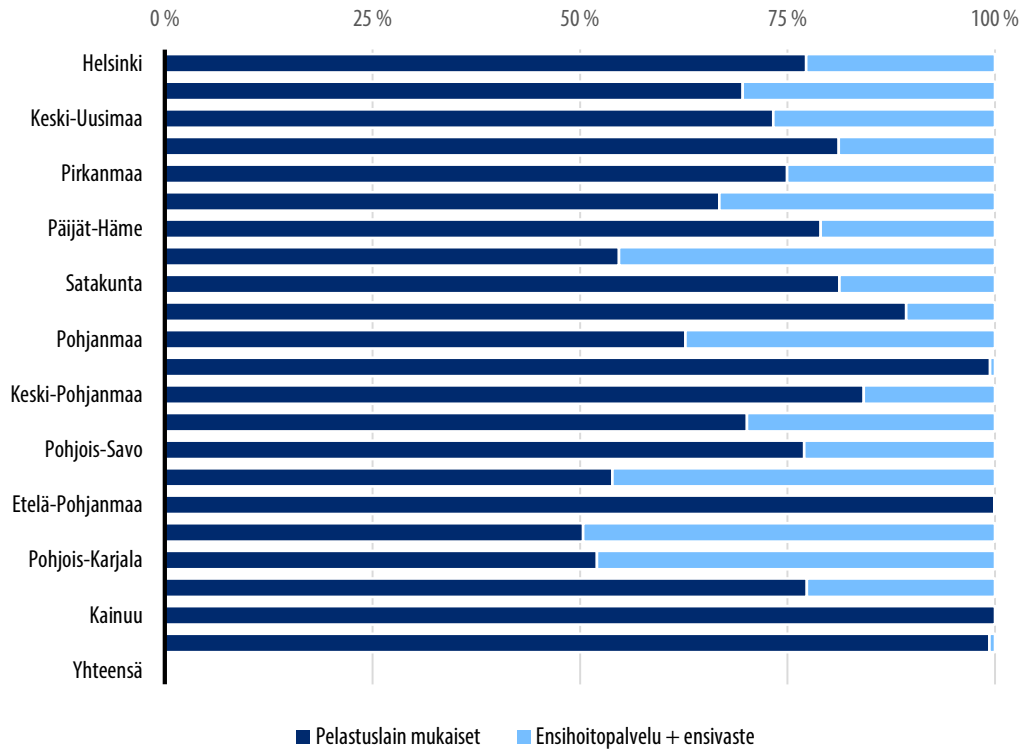
Kun tarkastellaan ainoastaan pelastuslain mukaisia tehtäviä, kohdentui pelastuslaitosten kustannuksista vuonna 2019 pelastustoimintaan 82,3 prosenttia, onnettomuuksien ehkäisyyn 6,9 prosenttia ja tukipalveluihin 10,9 prosenttia. Kustannusten kohdentaminen toiminnoittain ei ole pakollista Prontossa, minkä vuoksi kustannusten vertailu toimintokohtaisesti ei ole täysin vertailukelpoista pelastuslaitosten välillä.

Vuonna 2010 pelastuslain mukaisista tehtävistä aiheutui 83,9 prosenttia pelastuslaitosten kokonaiskustannuksista ja loput 16,1 prosenttia aiheutui ensivasteesta ja ensihoitopalvelusta. Yhdeksän vuoden aikana on pelastuslaitosten kokonaiskulurakenteessa tapahtunut noin 10,2 prosenttiyksikön kasvu ensivasteen ja ensihoitopalvelun yhteiskulujen osalta (2010: 16,1 % ja 2019: 26,3 %). Vastaavasti pelastuslain mukaisista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten osuus on vähentynyt 10,1 prosenttiyksikköä yhdeksän vuoden aikana (2010: 83,9 % ja 2019: 73,8 %).

Pronton tietojen mukaan vuonna 2010 pelastuslain mukaisiin tehtäviin (toimintamenot ja poistot: pelastustoiminta, onnettomuuksien ehkäisy ja varautuminen, öljyntorjunta) kohdentui kuluja lähes 372 miljoonaa euroa. Ensivasteeseen kohdentui kuluja 1,1 miljoonaa euroa ja ensihoitopalveluun 70 miljoonaa euroa. Ensivasteen osuus pelastuslaitosten kokonaiskuluista oli 0,3 prosenttia ja ensihoitopalvelun 15,8 prosenttia. Öljyntorjuntaan kohdentui tietojen mukaan kustannuksia kaikkiaan 3,3 miljoonaa euroa, joka oli 0,01 prosenttia lakisääteisten tehtävien kokonaiskustannuksista. Vuosien erilaisesta raportointipohjasta johtuen luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.

Pelastuslaitosten vuoden 2019 kokonaiskustannusrakenteet olivat erilaisia pelastuslain mukaisten tehtävien sekä ensivasteen ja ensihoitopalvelun aiheuttamien kustannusten suhteella tarkasteltuna. Pelastuslaitoskohtainen kokonaiskustannusten kohdentuminen pelastuslain mukaisten tehtävien aiheuttamiin kustannuksiin sekä ensivasteen ja ensihoitopalvelun aiheuttamiin kustannuksiin ilmenee kuviosta 2.

Kuvio 2. Pelastuslaitosten kokonaiskustannusten kohdentuminen pelastuslain mukaisiin tehtäviin sekä ensivasteeseen ja ensihoitopalveluun vuonna 2019.



Kuviosta 2 ilmenee, että esimerkiksi Kainuun pelastuslaitoksen kokonaiskustannukset koostuivat pelkästään pelastuslain mukaisten tehtävien aiheuttamista kustannuksista, ja toisena ääripäänä oli Jokilaaksojen pelastuslaitos, jonka kokonaiskustannuksista ainoastaan 50 prosenttia aiheutui pelastuslain mukaisten tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Tarkemmat pelastuskohtaiset osuudet löytyvät liitteestä 5.

3.1.3.1 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannukset ja tuotot 2019

Suorituskykyhankkeen talouskyselyssä kartoitettiin pelastuslaitosten öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannuksia ja tuottoja vuonna 2019. Taulukko 4 kuvaa pelastuslaitosten öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksia vuonna 2019.

Taulukko 4. Pelastuslaitosten öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannukset vuonna 2019.

| Alueen pelastustoimi | Ylläpidon kulut | Koulutus- ja harjoitustoiminnan kulut | Kaluston hankintakulut | Vahingon-torjunnan kulut | Yhteensä |
|----------------------|------------------|---------------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------|
| Helsinki | 391 000 | 163 000 | 110 000 | 74 000 | 738 000 |
| Länsi-Uusimaa | 205 297 | 32 959 | 614 868 | 24 469 | 877 593 |
| Keski-Uusimaa | 14 865 | 0 | 0 | 2 055 | 16 920 |
| Itä-Uusimaa | 133 957 | 53 061 | 106 681 | 0 | 293 699 |
| Varsinais-Suomi | 567 648 | 159 046 | 1 945 989 | 1 428 | 2 674 111 |
| Kanta-Häme | 129 684 | 12 812 | 359 181 | 9 186 | 510 863 |
| Päijät-Häme | 23 371 | 3 584 | 100 633 | 47 879 | 175 467 |
| Kymenlaakso | 193 100 | 85 743 | 407 510 | 0 | 686 353 |
| Etelä-Karjala | 127 511 | 70 000 | 53 934 | 10 000 | 261 445 |
| Etelä-Savo | 209 680 | 13 496 | 321 430 | 0 | 544 606 |
| Keski-Suomi | 117 477 | 43 799 | 239 723 | 2 647 | 403 646 |
| Pirkanmaa | 155 468 | 0 | 0 | 0 | 155 468 |
| Satakunta | 61 366 | 9 233 | 363 834 | 0 | 434 433 |
| Etelä-Pohjanmaa | 3 571 | 2 616 | 30 379 | 946 | 37 512 |
| Pohjanmaa | 363 961 | 863 | 174 000 | 0 | 538 824 |
| Keski-Pohjanmaa | 122 057 | 17 535 | 216 008 | 20 000 | 375 600 |
| Pohjois-Savo | 255 337 | 49 043 | 82 000 | 12 599 | 398 979 |
| Pohjois-Karjala | 217 000 | 112 000 | 16 000 | 0 | 345 000 |
| Jokilaaksot | 69 700 | 40 000 | 513 100 | 116 000 | 738 800 |
| Oulu-Koillismaa | 271 501 | 23 105 | 282 365 | 22 000 | 598 971 |
| Kainuu | 40 299 | 977 | 177 | 0 | 41 453 |
| Lappi | 154 748 | 37 659 | 994 473 | 0 | 1 186 880 |
| Koko maa | 3 828 598 | 930 531 | 6 932 285 | 343 209 | 12 034 623 |

Kuten taulukosta 4 ilmenee, toteutui pelastuslaitoksissa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksia kaikkiaan 12 miljoonaa euroa vuonna 2019. Suurimpana kulueränä (57,6 %) oli kaluston hankintakulut, lähes seitsemän miljoonaa euroa. Ylläpidon kuluja osuus oli 31,8 prosenttia, lähes neljä miljoonaa euroa. Vuonna 2019 koulutus- ja harjoitustoimintaan kohdistui kuluja noin 931 000 euroa (7,7 %). Vahingontorjunnan kuluja oli kaikkiaan 343 209 euroa, joka oli 2,9 prosenttia vuoden 2019 toteutuneista öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksista.

Vastaajista yhdellä pelastuslaitoksella vahingontorjunnan kulut sisältyivät ylläpitokuluihin, ja yhdellä pelastuslaitoksella kaikki kulut sisältyivät ylläpitokuluihin, muita ei ollut eritelty. Vuonna 2019 kahdella pelastuslaitoksella ei ollut torjuntakalustoinvestointeja. Kulueristä vahingontorjunnan kuluissa on useampi nollan euron vastaus. Valtaosa kyseisistä vastaajista on kuitenkin laskuttanut korvauksia vahingontekijältä, kuten seuraavasta taulukosta 5 ilmenee.

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten osuus pelastuslaitosten pelastuslain mukaisten tehtävien kustannuksista oli 2,7 prosenttia vuonna 2019. Vuonna 2010 Pron-ton tietojen mukaan öljyntorjunnan kustannuksiksi oli ilmoitettu 3,3 miljoonaa euroa, joka oli 0,01 prosenttia kyseisen vuoden lakisääteisten tehtävien kustannuksista. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksia ei eritellä enää omana eränä Pron-ton talouspohjassa. Kuitenkin kustannuksia pystytään erottelemaan aiempaa paremmin pelastustoiminnan kustannuksista rahaston avustushakemusten raportoinnin vuoksi.

Taloustutkimuksessa pelastuslaitoksia pyydettiin erottelemaan öljysuojarahastolta saadut avustukset ylläpitoon, koulutus- ja harjoitustoimintaan, hankintoihin ja tuntemattomalta tekijältä saatuun osuuteen. Lisäksi kysyttiin vahingontekijältä saatua korvausta. Seuraava taulukko 5 kuvaa pelastuslaitosten saamia avustuksia ja korvauksia öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan.

Taulukko 5. Pelastuslaitosten saamat avustukset ja korvaukset öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan vuonna 2019.

| Alueen pelastustoimi | Avustus ylläpitoon | Avustus koulutus- ja harjoitus-toimintaan | Avustus hankintoihin | Rahasto, tuntematon tekijä | Vahingon-tekijältä saatu osuus | Yhteensä |
|----------------------|--------------------|-------------------------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------------|------------------|
| Helsinki | 265 000 | 131 000 | 349 000 | 0 | 86 000 | 831 000 |
| Länsi-Uusimaa | 106 917 | 25 059 | 407 028 | 0 | 12 438 | 551 442 |
| Keski-Uusimaa | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 094 | 2094 |
| Itä-Uusimaa | 129 812 | 53 061 | 106 672 | 0 | 5 648 | 295 193 |
| Varsinais-Suomi | 503 423 | 146 693 | 1 810 506 | 0 | 6 526 | 2 467 148 |
| Kanta-Häme | 77 080 | 11 850 | 265 340 | 0 | 31 082 | 385 352 |
| Päijät-Häme | 59 210 | 3 730 | 90 270 | 0 | 7 542 | 160752 |
| Kymenlaakso | 135 843 | 85 743 | 309 626 | 0 | 0 | 531 212 |
| Etelä-Karjala | 81 339 | 68 659 | 30 702 | 9 974 | 0 | 190 674 |
| Etelä-Savo | 152 330 | 20 110 | 268 119 | 0 | 6 933 | 447 492 |
| Keski-Suomi | 80 539 | 30 345 | 125 328 | 0 | 2 546 | 238 758 |
| Pirkanmaa | 155 540 | 0 | 0 | 0 | 2 644 | 158184 |
| Satakunta | 53 867 | 9 233 | 295 007 | 0 | 2 292 | 360 399 |
| Etelä-Pohjanmaa | 2 857 | 2 616 | 28 071 | 0 | 3 927 | 37 471 |
| Pohjanmaa | 65 165 | 863 | 174 000 | 0 | 996 | 241024 |
| Keski-Pohjanmaa | 77 721 | 13 574 | 196 441 | 0 | 8 767 | 296 503 |
| Pohjois-Savo | 119 007 | 42 315 | 69 460 | 0 | 2 749 | 233 531 |
| Pohjois-Karjala | 193 000 | 103 000 | 8 400 | 0 | 12 000 | 316400 |
| Jokilaaksot | 163 336 | 0 | 0 | 0 | 0 | 163 336 |
| Oulu-Koillismaa | 258 772 | 23 105 | 248 911 | 0 | 18 598 | 549 386 |
| Kainuu | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lappi | 119 564 | 32 503 | 778 200 | 0 | 2 598 | 932 865 |
| Koko maa | 2 800 322 | 803 459 | 5 561 081 | 9 974 | 215 380 | 9 390 216 |

Kuten taulukosta 5 ilmenee, pelastuslaitokset saivat avustuksia tai korvauksia öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan kaikkiaan 9,4 miljoonaa euroa vuonna 2019. Suurimpana tuottoeränä (59,2 %) oli avustus kalustohankintoihin, lähes 5,6 miljoonaa euroa. Ylläpidon avustuksen osuus oli 29,8 prosenttia, reilut 2,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 koulutus- ja harjoitustoimintaan kohdistui avustuksia reilut 800 000 euroa (8,6 %). Vahingontorjuntaan avustusta sai vain yksi pelastuslaitos vuonna 2019. Lisäksi pelastuslaitokset saivat korvausta vahingontekijältä kaikkiaan 215 380 euroa, joka oli 2,2 prosenttia vuoden 2019 öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan saaduista tuotoista.

Kaikkiaan pelastuslaitokset saivat öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuneisiin kustannuksiin ulkopuolisia avustuksia tai korvauksia kaikkiaan 78 prosentin osalta vuonna 2019. Torjuntakaluston hankintakustannuksiin öljysuojarahaston avustuksia tuli vastausten perusteella kaikkiaan 80,2 prosentin osuudella. Tämä vastaa öljysuojarahaston linjausta, jonka mukaan öljyvahinkojen torjuntakalustoon tehtävistä investoinneista rahan korvaus on ollut 70–100 prosenttia. Vahingontekijältä saatu korvaus vahingontorjunnasta aiheutuneisiin kustannuksiin oli 62,8 prosenttia vuonna 2019.

Taloustutkimuksessa haluttiin selvittää myös sitä, miten yhdenmukaisia näiden tuottojen kirjaustavat Prontoon ovat olleet. Öljysuojarahaston avustus ilmoitettiin kirjatuksi Prontoon tuet ja avustukset -erään 15 pelastuslaitoksen toimesta. Neljällä pelastuslaitoksella avustus oli kirjattu myynti- tai maksutuottoihin. Kaksi pelastuslaitosta ei pystynyt vastaamaan kysymykseen, ja kaksi pelastuslaitosta ei vastannut mitään.

Vahingontekijän korvaus ilmoitettiin kirjatuksi Prontoon myyntituotot-erään 13 pelastuslaitoksen kirjauksissa. Neljällä pelastuslaitoksella korvaus ilmoitettiin kirjatuksi muihin tuottoihin tai maksutuottoihin. Kolme pelastuslaitosta ei vastannut kysymykseen mitään, ja kaksi pelastuslaitosta ei pystynyt vastaamaan kysymykseen.

Kyselyn vastausten perusteella pelastuslaitosten taseissa oli 31.12.2020 öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon liittyvää poistamatonta hankintahintaa jäljellä kaikkiaan 8,9 miljoonaa euroa. Kahdella pelastuslaitoksella ei ollut enää poistettavaa hankintahintaa, kaksi pelastuslaitosta ei pystynyt selvittämään tilannetta ja kaksi pelastuslaitosta ei vastannut kysymykseen.

Kaluston poistomenetelmänä ilmoitettiin tasapoisto 5–20 vuoden ajanjaksolla seitsemän pelastuslaitoksen osalta. Muita vastauksia ei tullut kyseiseen kysymykseen. Pisin poisto-aika on öljyntorjuntaveneissä.

3.1.3.2 Varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset 2019

Pelastustoimen tilinpäätös – Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta -hankkeessa tehdyn selvityksen mukaan pelastuslaitoksilla kohdentui varautumiseen ja omatoimiseen varautumiseen yhteensä keskimäärin 6,8 miljoonaa euroa vuodessa tarkasteluvuosien 2007–2010 aikana. Tämä määrä vastasi noin kahden prosentin osuutta pelastuslaitosten lakisääteisten tehtävien kustannuksista. Hankkeen tulosten mukaan varautumisen sanasto ei ollut tuohon aikaan vakiintunut, ja se, mitä varautumisen ja omatoimisen varautumisen kustannuksiin tuli huomioida, oli epäselvää. (Wiikinkoski, 2013).

Vuonna 2020 tehdyssä sisäisen turvallisuuden selontekoon liittyvässä resurssivajekyselyssä tiedusteltiin pelastuslaitoksilta pelastustoimintaan, onnettomuuksien ehkäisyyn sekä varautumiseen ja väestönsuojeluun kohdentuneita kustannuksia. Seuraava taulukko 6 kuvaa pelastuslaitosten vastauksia varautumiseen ja väestönsuojeluun vuonna 2019 kohdentuneista kululajikohtaisista kustannuksista.

Taulukko 6. Pelastuslaitosten varautumisen ja väestönsuojelun kustannukset vuonna 2019 (1 000 euroa).

| Valtakunnantaso yhteensä | Varautuminen ja väestönsuojelu | Yhteensä 2019 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------|
| Käyttötalouden kulut (1 000 €) | 1 000 € | 1 000 € |
| Henkilöstökulut (palkat ja palkkiot, varhaiseläkeperusteiset maksut, muut eläkekulut, muut henkilösivukulut) (1 000 €) | 3 229 | 271 501 |
| Materiaalit ja palvelut | | |
| Aineet, tarvikkeet ja tavarat (1 000 €) | 943 | 29 085 |
| Palvelujen ostot (sopimuspalokunnille maksetut erät, muut palvelujen ostot) (1 000 €) | 465 | 45 280 |
| Palvelujen ostot (ICT) (1 000 €) | 363 | 12 147 |
| Poistot ja arvonalentumiset (1 000 €) | 197 | 17 813 |
| Vuokrakulut (kiinteistöjen vuokrat, muut vuokrat) (1 000 €) | 355 | 64 293 |
| Vuokrakulut (muut vuokrat) (1 000 €) | 62 | 2 578 |
| Muut kulut (avustukset, muut kulut, rahoituskulut, satunnaiset erät) (1 000 €) | 9 | 2 745 |
| Käyttötalouden kulut yhteensä (1 000 €) | 5 622 | 445 442 |

Kuten taulukosta 6 ilmenee, eriytettiin pelastuslaitoksissa varautumisen ja väestönsuojelun kustannuksiksi 5,6 miljoonaa euroa, jonka osuus oli 1,3 prosenttia pelastuslaitosten vuoden 2019 käyttötalouden kustannuksista. Näistä suurin osa (57,4 %) kohdentui henkilöstökuluihin ja lähes miljoona euroa (16,8 %) aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin. Seitsemän pelastuslaitosta ei kuitenkaan ilmoittanut varautumisen ja väestönsuojelun kustannuksina mitään, jolloin summa oli todellisuudessa suurempi kyseisenä vuotena.

Saatujen vastausten perusteella varautumiseen ja väestönsuojeluun kohdentuvien kustannusten erittely on edelleen haastavaa. Koska varautumisen prosessit on organisoitu alueilla eri tavoin, on vaikea määrittellä, mitä varautumiseen ja väestönsuojeluun kuuluisi huomioida. Määrittelyyn tuottaa haasteita myös näiden tehtävien jakautuminen monelle eri toimenkuvalla ja organisaationaaliselle toiminnolle. Materiaalisen varautumisen tilanne ja kustannusten seuranta eivät ole vertailukelpoisia pelastuslaitosten välillä.

Vuoden 2020 alussa Suomessa käynnistynyt covid-19-pandemia on lisännyt ymmärrystä siitä, paljonko tämän viruksen aiheuttamassa tilanteessa kustannuksia on toteutunut tarvittun valmiuden ylläpitämiseksi.

Kunnat ovat vastanneet covid-19-tilanteen aikana siitä, että pelastustoimen palveluissa on varauduttu koronaviruksen leviämiseen. Sisäministeriö on osallistunut tilanteen edellyttämään kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä varautunut tilanteen vaikeutumiseen. Sisäministeriön pelastusosasto on Suomen vastuuviranomainen EU:n pelastuspalvelumekanismissa, joka on ollut koronavirustilanteen takia aktivoituna. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että EU:n komissio voi muun muassa tukea jäsenmaita materiaaliavulla ja avustushenkilöstöllä sekä rahoittaa kustannuksia.

Eduskunnan hyväksymässä vuoden 2020 lisätalousarviossa sisäministeriölle myönnettiin 600 000 euroa määrärahaa, jonka käyttötarkoituksen mukaan määrärahaa sai käyttää pelastuslain (379/2011) 97 §:ssä tarkoitetulla tavalla valmiuden ylläpitämiseen. Pelastuslain 97 §:n mukaan valtio voi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista.

Sisäministeriö edellytti määrärahan maksatusta varten alueen pelastustoimia raportoitmaan toteutuneet välittömät koronan aiheuttamat lisäkustannukset ajalta 1.3.2020–31.12.2020. Covid-19-tilanteen jatkuessa raportointia pyydettiin jatkamaan 30.10.2021 asti. Seuraava taulukko 7 kuvaa pelastuslaitosten raportoimia toteutuneita välittömiä koronalisäkustannuksia.

Taulukko 7. Pelastuslaitosten toteutuneet välittömät koronalisäkustannukset ajalla 1.3.2020–30.9.2021.

| Alueen pelastustoimi | Henkilöstökulut | Aineet ja tarvikkeet | Palvelujen ostot | Muut kulut | Yhteensä |
|----------------------|-----------------|----------------------|------------------|------------|-----------|
| Helsinki | 182 458 | 228 092 | 44 127 | 4 808 | 459 485 |
| Länsi-Uusimaa | 338 653 | 224 992 | 1 597 | 3 850 | 569 092 |
| Keski-Uusimaa | 118 400 | 30 697 | 0 | 19 270 | 168 367 |
| Itä-Uusimaa | 21 488 | 86 665 | 14 056 | 6 682 | 128 891 |
| Varsinais-Suomi | 75 760 | 92 272 | 106 712 | 8 862 | 283 606 |
| Kanta-Häme | 62 984 | 7 657 | 0 | 5 373 | 76 014 |
| Päijät-Häme | 14 017 | 33 230 | 10 240 | 5 940 | 63 427 |
| Kymenlaakso | 0 | 111 706 | 4 319 | 21 060 | 137 085 |
| Etelä-Karjala | 22 321 | 48 910 | 11 773 | 12 337 | 95 341 |
| Etelä-Savo | 0 | 26 727 | 0 | 6 377 | 33 104 |
| Keski-Suomi | 65 267 | 74 182 | 6 013 | 3 136 | 148 598 |
| Pirkanmaa | 6 242 | 160 111 | 40 008 | 4 406 | 210 767 |
| Satakunta | 26 123 | 13 010 | 146 | 1 801 | 41 080 |
| Etelä-Pohjanmaa | 12 102 | 7 977 | 0 | 19 | 20 098 |
| Pohjanmaa | 12 003 | 35 132 | 4 898 | 0 | 52 033 |
| Keski-Pohjanmaa | 0 | 29 436 | 0 | 1 047 | 30 483 |
| Pohjois-Savo | 80 044 | 53 524 | 3 831 | 3 744 | 141 143 |
| Pohjois-Karjala | 46 639 | 7 012 | 4 | 740 | 54 395 |
| Jokilaaksot | 12 018 | 9 422 | 1 717 | 4 621 | 27 778 |
| Kainuu | 0 | 46 053 | 0 | 60 | 46 113 |
| Oulu-Koillismaa | 168 217 | 9 419 | 5 577 | 0 | 183 213 |
| Lappi | 104 766 | 97 751 | 384 | 271 | 203 172 |
| Yhteensä | 1 369 502 | 1 433 977 | 255 402 | 114 404 | 3 173 285 |

Kuten taulukko 7 osoittaa, on pelastustoiminnan koronaviruksen torjunnan ja varautumisen lisäkustannuksia raportoitu 19 kuukauden ajanjaksolla (1.3.2020–30.9.2021) sisäministeriön pelastusosastolle yhteensä lähes 3,2 miljoonan euron edestä. Pelastuslaitosten välinen vaihtelu toteutuneissa lisäkustannuksissa on suuri vaihdellen Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksen 20 098 eurosta Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen 569 092 euroon.

Sisäministeriön saaman lisätalousarvion määrärahan perusteiden mukaisia aineellisia lisäkustannuksia (aineet ja tarvikkeet = suojavarusteet, desifiointi- ja puhdistusaineet, desifiointilaitteet, koronatestaukset) on toteutunut pelastuslaitoksissa maaliskuun 2020 ja syyskuun 2021 välisenä aikana yhteensä yli 1,4 miljoonaa euroa (45,2 %). Pelastustoiminnan henkilöstökustannusten osuus on lähes 1,4 miljoonaa euroa, joka on 43,2 prosenttia raportoiduista kustannuksista. Pelastuslaitoskohtaisesti tarkasteltuna toteutuneiden aineellisten lisäkustannusten vaihteluväli on huomattava, ja se vaihtelee Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen 7 012 eurosta Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen 228 092 euroon.

Palveluiden ostojen lisäkustannuksia on raportoitu kaikkiaan 255 402 euroa, joka on kahdeksan prosenttia kaikista lisäkustannuksista. Lisäkustannuksia on aiheuttanut erityisesti tehostettu siivous tai lisäsiivous ja pesulapalvelut.

Pelastustoiminnan muita kustannuksia on raportoitu kaikkiaan 114 404 euroa, joka on 3,6 prosenttia kaikista pelastustoiminnan lisäkustannuksista. Muita kustannuksia ovat aiheuttaneet etätöyöhön liittyvät hankinnat (esim. kannettavat tietokoneet), erinäiset työkalut ja välineet, pyykinpesukoneet, siivousvälineet ja johtokeskuksen esitystekniikkaan liittyvät hankinnat. Etätöyön mahdollistamiseksi on hankittu esimerkiksi palvelimia, kannettavia työasemia, reitittimiä, kaiuttimia ja erillisnäyttöjä. Lisäksi on hankittu esimerkiksi Citrix-käyttöoikeudet ja useita kymmeniä VPN-tunnuksia, joiden avulla pystytään turvallisesti tekemään etätöitä. Lisäksi muina kuluina on ilmoitettu polttoaineita, luentopalkkioita, pyykkilaineita ja tilojen eriyttämismateriaaleja.

Lisäksi joissakin pelastuslaitoksissa kustannuksia on aiheuttanut ruoka ja siihen liittyvät kuljetukset. Esimerkiksi Mikkelin, Pieksämäen ja Savonlinnan paloasemien varautumisruokahuolto on suunniteltu kotivaratyypillisesti koko paloasemaryhmien pelastustoimintaan osallistuvaa henkilöstöä varten. Varautumista suunniteltiin tilanteisiin, joissa viruksesta johtuva mahdollinen suuri henkilöstövaje edellyttää ylipitkien työvuorojen käyttöönottoa ja tiukempia "kasarmointivaatimuksia".

Pelastustoiminnan valmiuden turvaamisella on ollut merkitystä myös ensihoitotehtävien toteuttamiselle, koska pelastuslaitosten henkilöstö toteuttaa sekä pelastus- että ensihoitotehtäviä. Joillakin pelastuslaitoksilla ensihoidon kustannuksia voi olla raportoitu tässä osana pelastuslaitoksen toteutuneita koronalisäkustannuksia, koska kustannuslaskennallisesti niiden erottaminen pelastustoimen kustannuksista on voinut olla haastavaa. Kustannuksia on syntynyt paljon pelastuslaitosten ensihoitotoiminnan puolella. Osa pelastuslaitoksista on voinut laskuttaa kaikki ensihoidosta aiheutuneet lisäkustannukset yhteistoimintasopimusten perusteella sairaanhoitopiireiltä, osa ainoastaan syntyneet henkilöstökustannukset, jolloin aineelliset kustannukset ovat jääneet pelastuslaitoksille.

Toteutuneiden kustannusten lisäksi pelastuslaitoksille on syntynyt tulonmenetyksiä koronavirustilanteen aikana. Yleisiä palotarkastuksia, valvontatehtäviä ja turvallisuusviestintäkoulutuksia ei ole tehty kuten normaalisti. Pelastuslaitosten vastausten mukaan tulonmenetyksiä oli vuonna 2020 kaikkiaan 1 008 926 euroa ja vuonna 2021 kaikkiaan 704 100 euroa eli yhteensä 1 713 026 euroa vuosien 2020 ja 2021 aikana. Vuosien euromääräiset erot kuvaavat hyvin myös sitä, että tilanteen pitkittyessä saadaan suojavarusteita ja opitaan uusia toimintatapoja toimia poikkeavissa ja uusissa tilanteissa ja tilanne alkaa osin "normalisoitumaan". Esimerkiksi palotarkastuksia on opittu ja kyetty tekemään osin myös etänä. Myös ensivastetoiminnan osalta ilmoitettiin paljon tulonmenetyksiä normaalivuoden tasoon verrattuna.

Havainnot vuoden 2020 covid-19-pandemian ja kesän 2021 Kalajoen maastopalojen aikana ovat vahvistaneet käsitystä myös materiaalisen varautumisen tarpeesta ja ennakkoinnin merkityksestä. Tilanteet ovat lisänneet keskustelua materiaalisen varautumisen käytännöistä ja vastuista. Tulevaisuudessa muodostuu lisää rahoitustarpeita tai sen uudelleen kohdentamisen tarpeita, jotka tukevat suorituskykyvaatimuksista selviytymistä. Suorituskykyvaatimukset määrittävät mahdolliset valtakunnalliset, yhteistoiminta-alueen ja paikalliset materiaaliset resurssitarpeet osana materiaalisen varautumisen toteutumista. Ennakkoinnin nimissä tulisi ohjaavissa asiakirjoissa, kuten talousarvioissa ja taloussuunnitelmissa, olla varauduttu etukäteen jotenkin myös poikkeaviin tilanteisiin (poikkeusolot tai normaaliolojen häiriötilanne/suuronnettomuus), jolloin rahoitusta olisi käytettävissä nopeastikin tarvittaviin materiaalsiin hankintoihin tai muihin suorituskykyä tuottavien ja ylläpitävien palveluiden edellyttämiin kustannuksiin. Kun jokin toiminto ei ole pääprosessi, se jää usein liian vähäiselle huomiolle. Tulevilla hyvinvointialueilla valtio vastaa yleiskatteellisen rahoituksen kautta pelastuslaitosten varautumisen kustannuksista.

3.2 Henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019

Pelastustoimen tilinpäätöshankkeen yhteydessä laadittiin vuonna 2010 valtakunnallisella tasolla pelastustoimen henkilöstön määrää, rakennetta, terveyttä ja työhyvinvointia kuvaava henkilöstökertomus. Laadinnassa huomioitiin myös henkilöstön vaihtuvuuden ja eläköitymisiin liittyviä asiakokonaisuuksia ja laadittiin pelastustoimen henkilöstön eläkepoistumaennuste vuosille 2011–2020. Henkilöstökertomus sisälsi johtopäätöksiä senhetkisestä henkilöstötilanteesta ja kehittämisehdotuksia pelastuslaitosten HR-toiminnan kehittämiseksi tulevana vuosina. Merkittävimmät kehitysehdotukset sisälsivät muun muassa henkilöstön toimintakyvyn arviointiin, työhyvinvoinnin edistämiseen ja vapaaehtoishenkilöstön toimintaedellytyksiin liittyviä asiakokonaisuuksia.

Työpakettin 9 tässä osiossa vertaillaan vuoden 2010 pelastustoimen tilinpäätöshankkeen henkilötietoja vuoden 2019 tietoihin. Päätoimisen ja sopimushenkilöstön henkilöstön tietoja kerättiin pelastuslaitoksille suunnatulla kyselytutkimuksella sekä hyödynnettiin Pronto-järjestelmään tallennettuja tietoja. Saadut tulokset kuvaavat toimialalla lähes kymmenen vuoden aikana tapahtunutta muutosta.

Sopimuspalokunnista ja sivutoimisesta pelastushenkilöstöstä saatuja tietoja on myös vertailtu SPEK:n ylläpitämän Haka-järjestelmän tietoihin. Lisäksi tietojen oikeellisuutta on tarkennettu yhteistyössä SSPL:n edustajien kanssa. Vapaaehtoisen pelastushenkilöstön tietojen kerääminen ja analysointi on varsin haasteellista, koska valtakunnasta puuttuu yhteinen toimintamalli ja tietoaalusta, johon tiedot tallennettaisiin.

Kerättyjen henkilötietojen mallina on käytetty kunta-alan henkilöstöraportointia, josta on räätälöity pelastustoimen henkilöstötietoja kuvaavat mallinnukset. Pelastusalan suorituskyvyn kokonaiskuvan muodostumiseksi on raporttiin lisätty sopimuspalokuntien hälytysosastojen henkilötiedot ja sivutoimisen pelastushenkilöstön tiedot.

Henkilöstön ikärakenteet on päivitetty vuoden 2010 tietojen osalta vastaamaan vuonna 2019 kerättyjä tietoja (alle 30-vuotiaat, 30–39-vuotiaat, 40–49-vuotiaat, 50–59-vuotiaat ja yli 60-vuotiaat).

3.2.1 Henkilöstön määrä ja rakenne

Pelastuslaitosten palveluksessa oleva henkilöstö jakautuu kolmeen pääluokkaan: päätoiminen ja määräaikainen henkilöstö sekä sivutoiminen pelastushenkilöstö. Lisäksi pelastustoimen henkilöstöön kuuluu olennaisena osana sopimus- ja tehdaspalokuntien hälytysosastoissa toimivat palokuntalaiset.

3.2.1.1 Päätoiminen henkilöstö

Pelastuslaitoksilla oli päätoimisessa virka- ja työsuhteessa yhteensä 6 474 henkilöä vuonna 2019. Määräaikaisia oli palveluksessa 489 henkilöä. Kymmenen vuoden ajanjaksolla on merkittävä henkilömäärän lisäys tapahtunut ensihoitopalvelun tehtäväalueella. Muilla tehtäväalueilla muutokset ovat olleet varsin maltillisia. Kerätyissä tiedoissa on eritelty tilannekeskushenkilöstö omaksi tehtäväkseen, kun edellisessä kyselyssä tilannekeskuksen henkilöstö on kirjautunut pelastustoimintaan. Taulukko 8 kuvaa päätoimisen henkilöstön määrää vuosina 2010 ja 2019 sekä vuosien välistä muutosta.

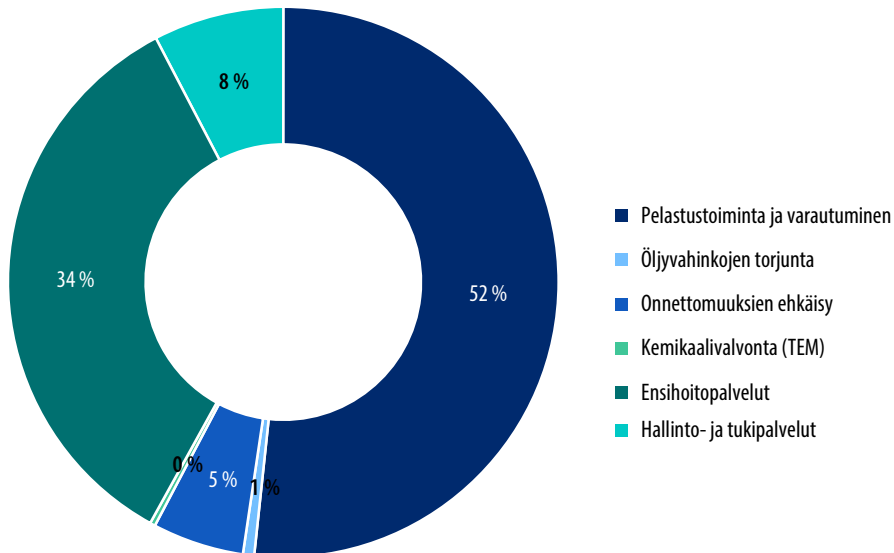
Taulukko 8. Päätoimisen henkilöstön määrä 2010 ja 2019.

| | 2010 | 2019 | Muutos |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Hallinto- ja tukipalvelut | 486 | 522 | 36 |
| Onnettomuuksien ehkäisy | 281 | 331 | 50 |
| Pelastustoiminta | 3 830 | 3 931 | 101 |
| Ensihoitopalvelut | 758 | 1 598 | 840 |
| Tilannekeskus | --- | 92 | 92 |
| Määräaikaiset | 458 | 489 | 31 |
| Yhteensä | 5 813 | 6 963 | 1 150 |

Pelastuslaitoksilla ei ole käytössään varsinaisia työajanseurantajärjestelmiä. Henkilöstökyselyssä pyydettiin pelastuslaitoksia arvioimaan henkilötyövuoden jakautumista (htv) Valtiokonttorin uuden talousraportointimallin (2021 alkaen) mukaisesti viiteen palveluluokkaan sekä hallinto- ja tukipalveluihin. Kyselytutkimuksessa saatiin arviot 21 pelastuslaitokselta henkilötyövuosien jakautumisesta. Osalla pelastuslaitoksista arvio perustui päätoimisen henkilöstön määrään, ja osa oli huomionnut myös määräaikaisen henkilöstön työpanoksen arviossaan. Vuonna 2019 pelastuslaitosten henkilötyön määrä oli henkilötyövuosina laskettuna 6 777 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosista sijoittui 3 547 pelastustoimintaan, 2 325 ensihoitopalveluihin, 385 onnettomuuksien ehkäisyyn sekä 520 hallinto- ja tukipalveluihin.

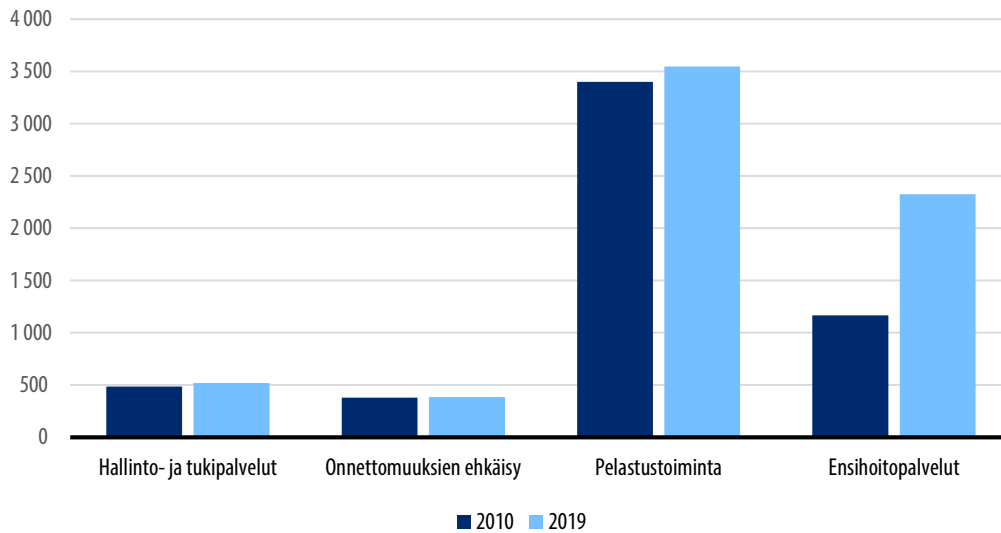
Palveluluokittain tarkasteltuna käytettiin pelastustoimintaan 3 502 htv (Pelastustoiminta ja muu pelastustoimen valmius), öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan 45 htv (Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta), onnettomuuksien ehkäisyyn 364 htv (Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen), kemikaalivalvontaan 21 htv (Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta) ja ensihoitopalveluihin 2 325 htv. Palveluluokkiin sisältymättömien hallinto- ja tukipalveluiden henkilötyömäärät jakautuivat johto- ja päällikkötehtäviin 78 htv, muihin esimiestehtäviin 48 htv, henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviin 122 htv, asiantuntijatehtäviin 41 htv, huolto- ja korjaamotehtäviin 180 htv sekä tietohallinnon tehtäviin 26 htv ja muihin erittelemättömiin tehtäviin 25 htv. Henkilötyövuosien jakautumista valtakunnallisen talousraportoinnin mukaisiin palveluluokkiin havainnollistaa kuvio 3.

Kuvio 3. Henkilötyövuosien jakautuminen pelastustoimen palveluluokittain 2019 (%).



Kuten kuvio 3 tuo esille, vuonna 2019 kohdentui pelastuslaitosten henkilöstöresursseista enemmistö (52 %) pelastustoimintaan ja varautumiseen. Palveluluokista ensihoitopalveluun kohdentui 34 prosenttia ja onnettomuuksien ehkäisyyn viisi prosenttia pelastuslaitosten henkilöstöresursseista. Öljyvahinkojen torjuntaan kohdentui henkilöstöresursseja noin prosentin verran ja kemikaalivalvontaan 0,3 prosenttia. Hallintoon ja tukipalveluihin kohdentui kahdeksan prosenttia henkilöstöresursseista.

Vertailtaessa henkilötyövuosien kehitystä vuoden 2010 tilanteeseen voidaan todeta työ määrän kasvaneen kaikilla tehtävälueilla. Kymmenen vuoden aikajaksolla tarkasteltuna on ensihoitopalveluiden henkilötyövuosien lisääntyminen ollut merkittävää. Muiden tehtävien osalta kasvu on ollut vähäistä. Tätä muutosta ilmentää seuraava kuvio 4.

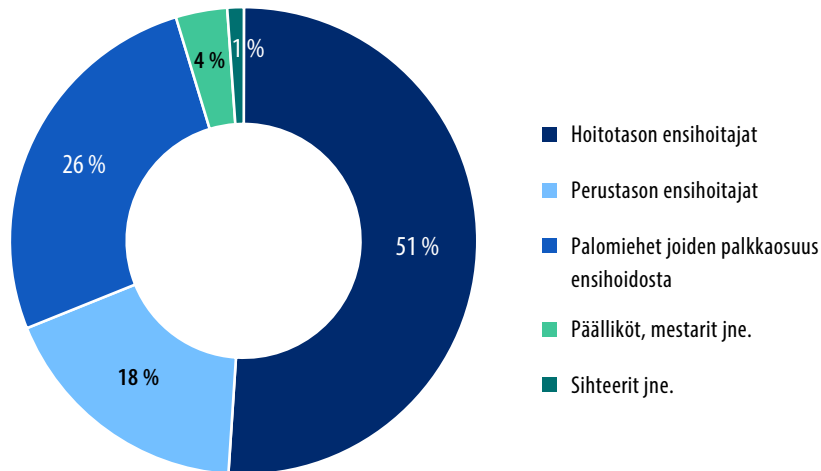
Kuvio 4. Henkilötyövuosivertailu 2010–2019.

Pelastustoimintaan osallistuu 63 prosenttia pelastuslaitosten kokonaishenkilömäärästä. Pelastustoimintaan osallistuvien henkilöiden määrä on laskenut yhdeksän prosenttia vuoden 2010 tilanteesta. Muutosta selittää päätoimisen ensihoitohenkilökunnan määrän lisääntyminen suhteessa muuhun henkilöstöön.

Hallinto- ja tukipalveluhenkilöstöstä viisi prosenttia, onnettomuuksien ehkäisytehtävien henkilöstöstä yhdeksän prosenttia, varautumisen ja väestönsuojeluhenkilöstöstä 12 prosenttia ja ensihoitohenkilöstöstä kuusi prosenttia osallistui pelastustoimintaan vuonna 2019.

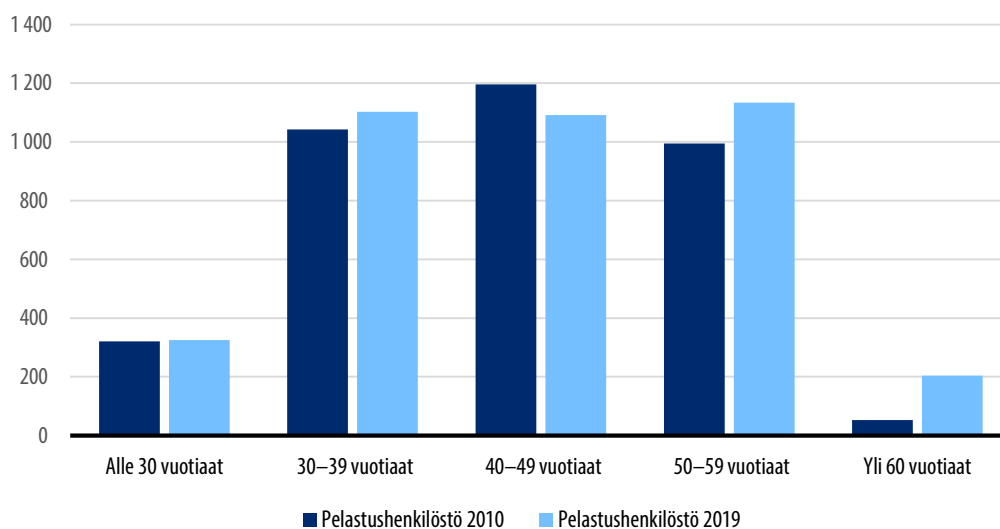
Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ensihoidon palvelualueen kanssa selvitettiin ensihoitopalvelun vuoden 2019 tilannekuvaa ja sen merkitystä pelastuslaitosten palvelutuotantoon. Pelastuslaitosten tuottamassa ensihoitopalvelussa työskenteli 1 393 päätoimista ensihoitajaa. Pelastustoimen operatiivisesta henkilöstöstä 1 198 palomiestä/palomies-ensihoitajaa osallistuu ensihoitotehtävien hoitamiseen. Pelastustoimen tehtävältä 529 palomiehen palkkakulut kirjautuvat osittain tai kokonaan ensihoidon tehtäväloukkaan. Ensihoidon hallinto- ja esimiestyöhön käytetään yhteensä 111 henkilötyövuotta. Seuraava kuvio 5 havainnollistaa ensihoitohenkilöstön määrää ryhmittäin vuonna 2019.

Kuvio 5. Ensihoitohenkilöstön määrä ryhmittäin 2019.



Kuviosta 5 ilmenee, että hieman yli puolet ensihoitopalveluihin osallistuvasta henkilöstöstä (2 325 htv) työskentelee päätoimisesti hoitotason tehtävissä. Perustason ensihoitotehtävissä työskentelee päätoimisesti 18 prosenttia henkilöstöstä. Päätoimisen ensihoitohenkilöstön palkkakulut ovat kirjautuneet täysimääräisesti eriytettyyn ensihoitopalvelu-toimintoon. Ensihoitopalveluun käytetystä kokonaistyöpanoksesta tuotetaan noin 26 prosenttia pelastushenkilöstön toimesta. Näiden henkilöiden palkkakulut kirjautuvat kokonaan tai osittain ensihoitopalveluiden palveluluokkaan. Viisi prosenttia ensihoitopalveluiden vaatimasta työpanoksesta kuluu erilaisiin esimies- ja hallintotehtäviin.

Päätoimisen henkilöstön ikäjakaumaa tarkasteltaessa voidaan todeta, että hallinto- ja tukipalvelussa työskentelevistä 54 prosenttia ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn liittyvissä tehtävissä työskentelevistä 38 prosenttia on yli 50-vuotiaita. Pelastustoimintaan osallistuvasta henkilöstöstä 35 prosenttia ja ensihoitohenkilöstöstä vain 13 prosenttia on yli 50-vuotiaita. Henkilöstön ikärakenteessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoden 2010 tilanteeseen nähden. Pelastustoiminnan osalta suurin muutos näkyy yli 60-vuotiaiden työssäolossa jatkumisena.

Kuvio 6. Pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön ikärakenne.

Keven ylläpitämän tilastoinnin mukaan pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön keski-ikä oli vuoden 2018 lopussa 43 vuotta, jossa on nousua kahden vuoden verran edelliseen tarkasteluun nähden. Päällystön ja alipäällystön keski-ikä oli puolestaan 49 vuotta.

3.2.1.2 Sopimuspalokuntien hälytysosastojen henkilöstö ja sivutoiminen pelastushenkilöstö

Sopimuspalokunnilla ja sivutoimisella pelastushenkilöstöllä on merkittävä rooli osana pelastustoimea. Vapaaehtoinen pelastustoimen henkilöstö muodostaa pelastustoimen ensilähdön ja hoitaa tehtävät pääasiassa yksin alueilla, joiden laajuus kattaa noin 90 prosenttia maamme pinta-alasta. Pelastustoimintaan osallistuva sopimushenkilöstö jakautuu Pronton raportoinnin mukaisesti neljään ryhmään: sopimuspalokuntien hälytysosastoissa toimivaan henkilöstöön (VPK), pelastuslaitokseen työsuhteessa olevaan sivutoimiseen pelastushenkilöstöön ja tehdaspalokuntiin sekä muihin luokittelemattomiin palokuntiin. Sopimuspalokuntien hälytysosastojen ja sivutoimisen pelastushenkilöstön välillä tilastoinnin rajaaminen on ”veteen piirretty viiva”, koska osa VPK:n hälytysosastolaisista on työsuhteessa pelastuslaitokseen.

Tässä osa-alueessa kartoitettiin vapaaehtoisen palokuntajärjestelmän tietoja pelastuslaitoksille suunnatulla kyselytutkimuksella, Pronto- ja Haka-järjestelmiin tallennetuilla tiedoilla sekä Suomen Sopimuspalokuntaliiton edustajien haastatteluilla.

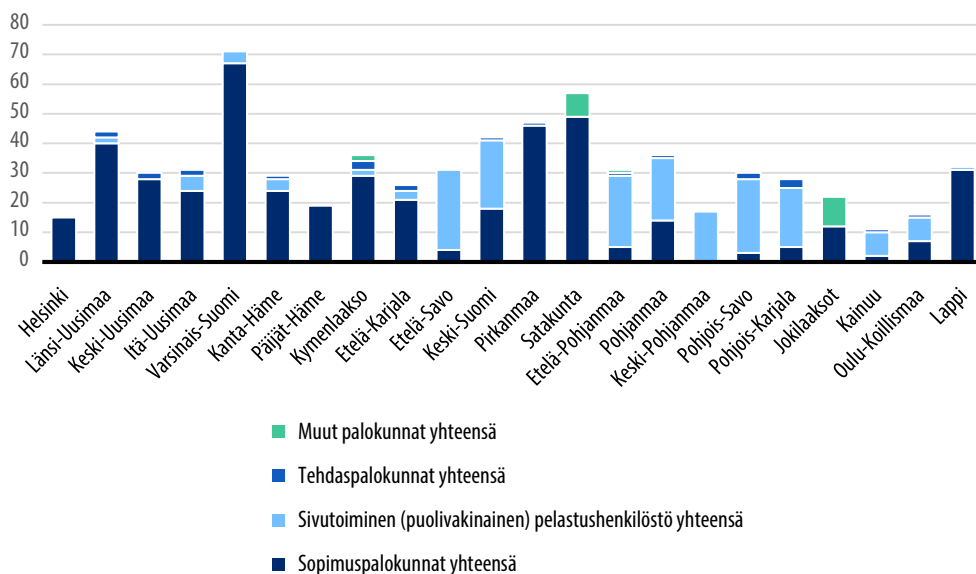
Vuonna 2019 oli Pronton ja pelastuslaitoksilta saatuja vastausten mukaisesti 738 toimivaa hälytysosastoa. Hälytysosastojen määrät jakautuivat seuraavasti:

- sopimuspalokunnat, 508 hälytysosastoa*
- sivutoiminen pelastushenkilöstö, 186 paloasemaa*
- tehdaspalokunnat, 23 hälytysosastoa
- muut palokunnat, 21 hälytysosastoa.

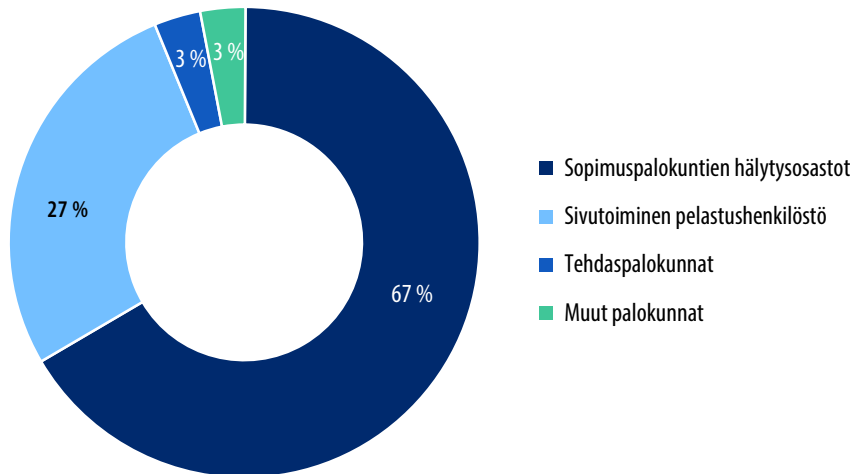
*Erilaisista tilastointitavoista johtuen sopimuspalokuntien ja sivutoimisen pelastushenkilöstön välinen paloasemamäärien suhde vaihtelee hieman eri lähteissä.

Hälytysosastoista enemmistö (67,5 %) oli sopimuspalokuntia. Sivutoimisesta pelastushenkilöstöstä koostuvia paloasemia oli 26,5 prosenttia. Tehdaspalokuntia oli 3,1 prosenttia ja muita palokuntia 2,9 prosenttia hälytysosastoista. Sopimuspalokunnissa toimii kaikkiaan noin 15 000 palokuntalaista. Seuraava kuvio 7 havainnollistaa sopimuspalokuntien jakautumista hälytysosastoittain pelastuslaitoskohtaisesti.

Kuvio 7. Sopimuspalokunnat pelastuslaitoksittain 2019.



Kuviosta 7 ilmenee pelastuslaitosten erilainen palveluiden järjestämistapa. Etelä- ja Länsi-Suomen alueella pääsääntöisesti palvelujen tuottaminen perustuu sopimuspalokunta-toimintaan. Vastaavasti Itä-Suomen, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan alueella palveluita tuottaa työsopimussuhteinen sivutoiminen pelastushenkilöstö. Seuraava kuvio 8 havainnollistaa sopimushenkilöstön jakautumista hälytysosastoihin.

Kuvio 8. Hälytysosastojen henkilöstön jakautuminen vuonna 2019 (%).

Kuviosta 8 ilmenee, että hälytysosastoissa toimivien palokuntalaisten määrät ovat toimintamallista riippumatta keskimäärin vakioita. Henkilömäärät korreloivat täysin osastojen lukumäärien suhdetta.

3.2.1.3 Hälytysosastojen henkilömäärät ja ikärakenne

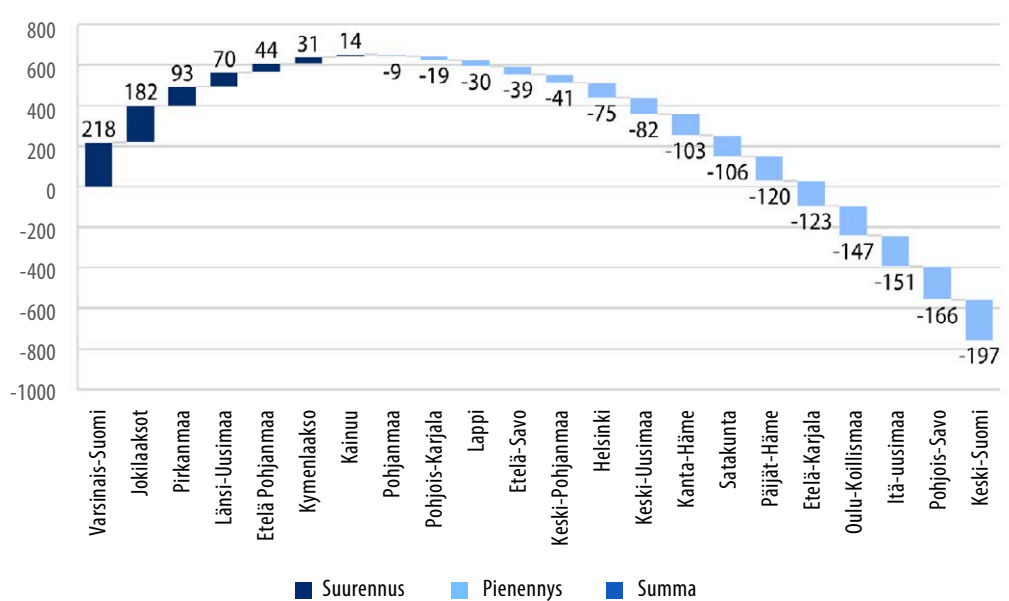
Pelastustoimen tilinpäätöshankkeessa (Hätinen, 2013) selvitettiin edellisen kerran hälytysosastoissa toimivan sopimushenkilöstön määrää ja ikärakennetta. Tässä raportissa tarkastellaan kymmenen vuoden aikajänteellä sopimushenkilöstössä tapahtunutta muutosta valtakunnan ja pelastuslaitosten tasolla. Saatujen tietojen vertailtavuuteen aiheuttaa epätarkkuutta, ettei kaikista pelastuslaitoksista ole saatu henkilötietoja kattavasti. Epätarkkuuden aiheuttaa sopimuspalokuntatoiminnan kirjavat tilastointijärjestelmät sekä puutteellinen tilastoinnin ohjeistus ja valvonta. Kyselytutkimuksen avulla saatiin kuitenkin riittävät tiedot johtopäätösten tekemistä varten.

Tämän tutkimuksen kyselyn mukaan vuonna 2019 hälytysosastoissa oli 14 900 palokuntalaista ja Haka-rekisteriin oli kirjattu 15 200 hälytysosastojen jäsentä. Suomen Palopäälystöliiton sopimuspalokuntien liiton tulevaisuuskatsauksessa (MDI Public Oy ja Juha Heikkala Consulting, 2021) arvioitiin hälytysosastoissa toimivien palokuntalaisten määräksi noin 15 000 henkilöä. Vuonna 2010 oli pelastustoiminnassa mukana noin 15 700 palokuntalaista.

Kymmenen vuoden aikajanalla tarkasteltuna on hälytystoimintaan osallistuvien palokuntalaisten määrä vähentynyt viidellä prosentilla. Pelastuslaitoksittain tarkasteltuna ovat henkilömäärät lisääntyneet yli kymmenen prosenttia kolmen pelastuslaitoksen alueella,

ja yhdeksän pelastuslaitoksen alueella henkilömäärät ovat säilyneet lähes samalla tasolla vaihteluvälin ollessa +/- 8 prosenttia. Kymmenen pelastuslaitoksen alueella on hälytystehtävissä toimivien palokuntalaisten määrät vähentyneet yli kymmenen prosenttia. Seuraava kuvio 9 havainnollistaa alueittain hälytysosastojen henkilömäärien muutosta vuosien 2010 ja 2019 välillä.

Kuvio 9. Hälytysosastojen henkilömäärien muutos 2010–2019.

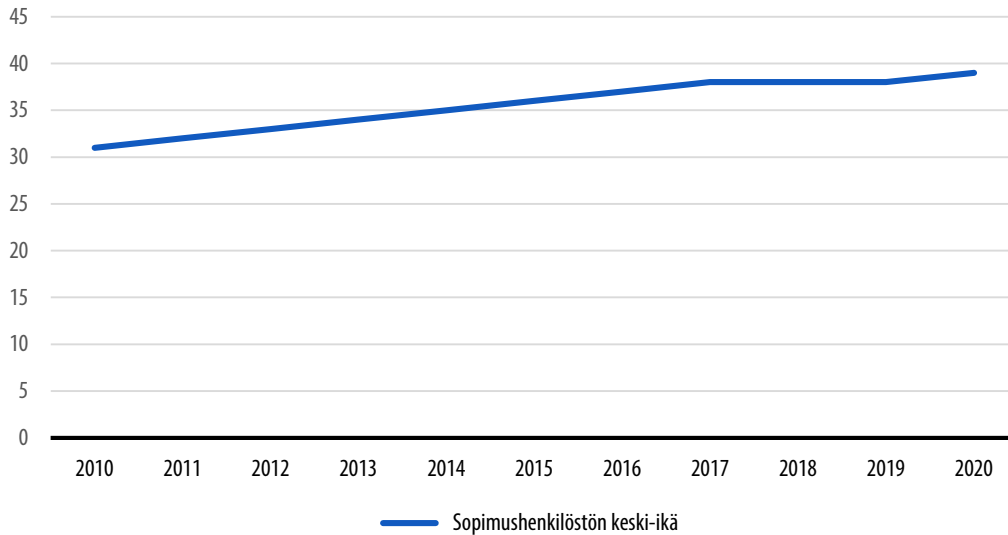


Valtakunnan tasolla tarkasteltaessa vuonna 2019 oli VPK:n hälytysosastoissa tai sivutoimista pelastushenkilöstöä paloasemilla keskimäärin 21 jäsentä osastoa tai paloasemaa kohden. Pelastuslaitoksittain tarkasteltuna jäsenmäärien hajonta oli 12–33 jäsenen välillä. Hälytysosastoissa on myös kirjoilla passiivisia jäseniä. Toimintaan aktiivisesti osallistuvien palokuntalaisten määrä lienee noin 10–20 prosenttia kirjavahvuutta pienempi. Naisten osuus sopimuspalokuntalaisista vuonna 2019 oli 7,8 prosenttia.

3.2.1.4 Hälytysosaston jäsenten ikärakenne

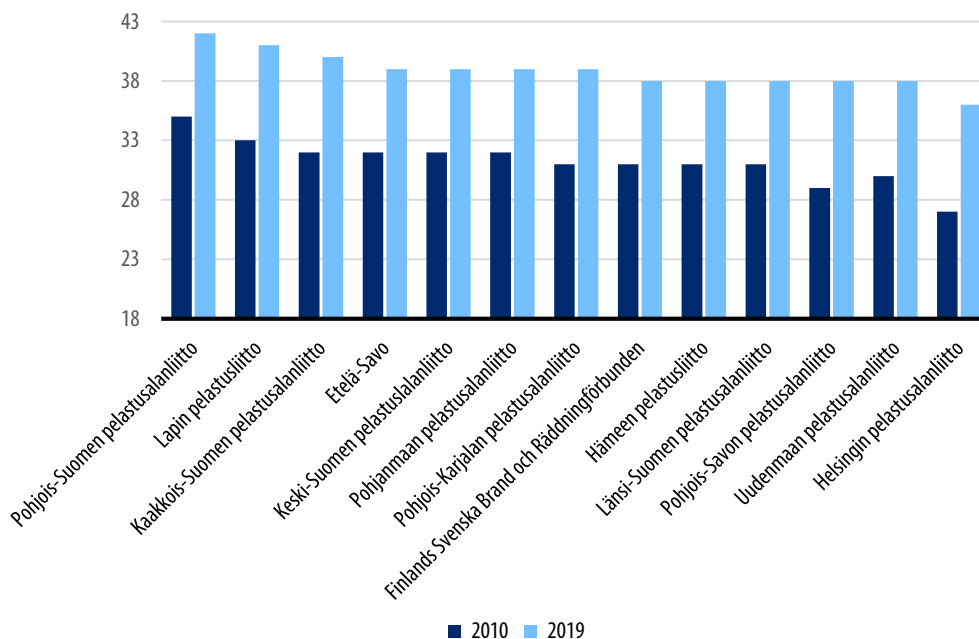
Kymmenen vuoden tarkastelujakson aikana on tapahtunut merkittäviä muutoksia hälytysosaston jäsenten ikärakenteessa. Haka-rekisterin tietojen mukaan hälytysosaston jäsenten keski-ikä vuonna 2010 oli 31 vuotta. Vuoteen 2017 saakka keski-ikä nousi vuosittain 38 ikävuoteen saakka, mutta sen jälkeen nousukulma on taittunut. Vuoden 2020 tietojen mukaan keski-ikä näyttää jälleen kääntyvän noususuuntaan. Tätä muutosta kuvaa seuraava kuvio 10.

Kuvio 10. Hälytysosaston jäsenten keski-ikä (Haka-rekisteri).



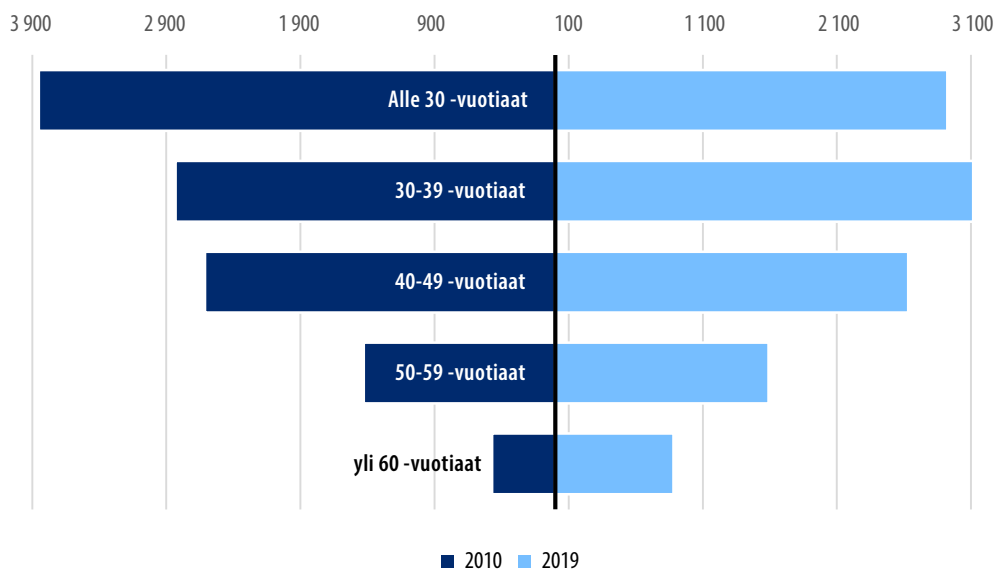
Kuviosta 10 ilmenee, että pelastusalan liitoittain tarkasteltuna hälytysosaston jäsenten korkeimmat keski-ikäet löytyvät Pohjois-Suomen ja Lapin pelastusliitojen alueelta. Vastavasti muuttovoitoisilla Uudenmaan, Hämeen ja Länsi-Suomen alueilla on keski-ikä hieman muuta maata matalampi. Myös muuttovoittoalueilla hälytysosaston jäsenten keski-ikä on noussut samassa suhteessa harva-alueiden kanssa. Seuraava kuvio 11 havainnollistaa hälytysosaston jäsenten keski-ikää.

Kuvio 11. Hälytysosaston jäsenten keski-ikä (Haka-rekisteri).

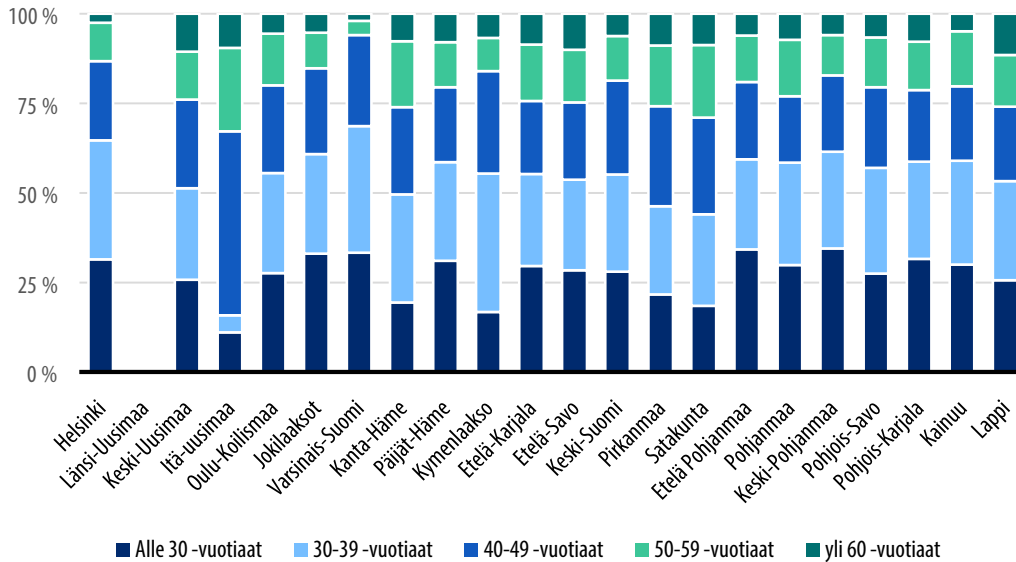


Pelastuslaitoksilta kerättyjä ikätietoja vertailtaessa on nähtävissä palokuntalaisten määrän väheneminen noin tuhannella henkilöllä alle 30-vuotiaitten luokassa. Vastaavasti yli 60-vuotiaiden jäsenten osuus on kaksinkertaistunut kymmenen vuoden aikana. Vertailussa on mukana 20 pelastuslaitoksen tiedot, jotka sisältävät yli 11 000 hälytysosaston jäsenen ikätiedot. Tätä muutosta ilmentää seuraava kuvio 12.

Kuvio 12. Hälytysosaston jäsenten ikärakenteen muutos 2010–2019.



Kuten seuraavasta kuviosta 13 ilmenee, on pelastuslaitoksittain tarkasteltuna hälytysosastojen jäsenten ikärakenteessa varsin suuria eroja. Neljän pelastuslaitoksen alueella on yli puolet hälytysosastojen jäsenistä 40-vuotiaita tai vanhempia. Vastaavasti kolmen pelastuslaitoksen alueella on yli 60 prosenttia jäsenistä alle 40-vuotiaita. Viidessätoista pelastuslaitoksessa alle 40-vuotiaiden osuus vaihtelee 51–59 prosentin välillä jäsenten kokonaismäärästä.

Kuvio 13. Hälytysosastojen jäsenten ikärakenteet pelastuslaitoskohtaisesti.

Hälytysosaston jäsenten määrän ja ikärakenteen kehityssuunta on ollut huolestuttavaa viime vuosikymmenen aikana. Kymmenen vuoden aikajaksolla on hälytystoimintaan osallistuvien henkilöiden lukumäärä pienentynyt noin 700 henkilöllä, ja samaan aikaan henkilöstön keski-ikä on noussut kahdeksalla vuodella. Tutkimusaineiston mukaan lähtövaihtuvuus on tapahtunut alle 30-vuotiaiden ryhmässä, mikä ennakoi pitkällä aikavälillä haasteita hälytysosastojen toimintojen ylläpitämisessä.

Sopimuspalokuntien liiton mukaan hälytysosastojen vuosittainen lähtövaihtuvuus on noin 10–15 prosentin luokkaa. Lähtövaihtuvuudella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon hälytysosastoista lähtee väkeä pois vuoden aikana (lopettaa harrastuksen). Nuorten palokuntalaisten lähtövaihtuvuuteen vaikuttavat muun muassa opiskeluun, paikkakunnan vaihdokseen, negatiivisiin ”keikkakokemuksiin” liittyvät asiat (tehtävät koetaan stressaavina), lisääntyneet osaamis- ja kyvykkyysvaatimukset, koulutusputkeen pääsyn viivästyminen sekä vanhanaikaiseen johtamismalliin liittyvät ongelmat. Toiminnassa pitkään olleet henkilöt ovat hyvin motivoituneita ja sitoutuneita hälytysosastojen jäseniä.

3.2.2 Fyysinen toimintakyky ja työhyvinvointi

Pelastushenkilöstön terveydentilaa ja fyysistä toimintakykyä tulisi arvioida vuonna 2016 sisäministeriön julkaiseman ohjeen mukaisesti (Sisäministeriö, 2016). Fyysistä toimintakykyä arvioidaan pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön osalta FireFit-indeksillä. Lisäksi pelastuslaitoskohtaisesti seurataan sairauspoissaolojen kehittymistä.

Varhaisen puuttumisen toimintamalli ja urapolut ovat juurtuneet vuoden 2010 aikana pysyväksi toimintamalliksi pelastuslaitosten työkyvyn johtamisessa. Kyselytutkimuksella 18 pelastuslaitokselta saatujen tietojen mukaan heikentyneen työkyvyn vuoksi on tehty erilaisia työssä selviytymisen ratkaisuja 340 henkilön kohdalla. Vuonna 2010 varhaisen puuttumisen ohjelman piirissä oli 90 henkilöä.

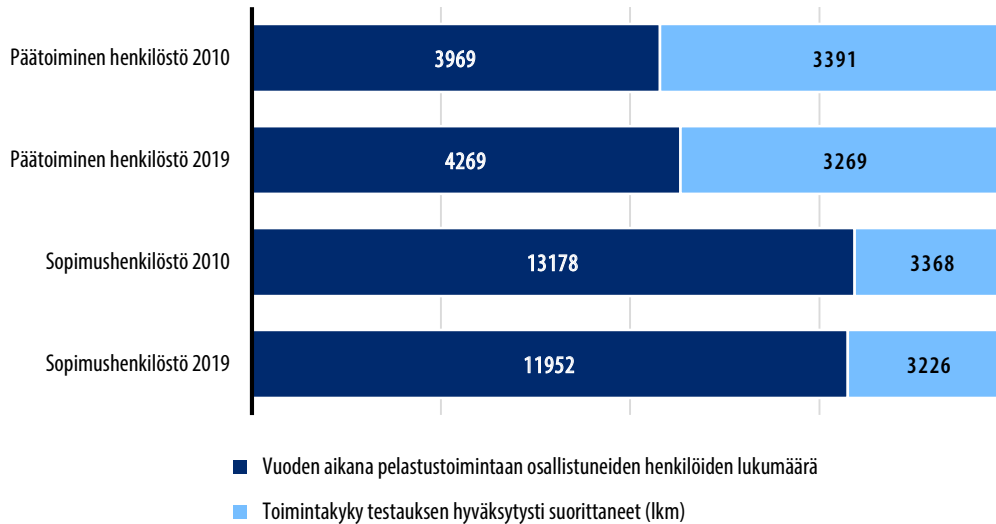
Taulukko 9. Varhaisen puuttumisen toimintamalli/urapolut vuonna 2010.

| Varhaisen puuttumisen toimintamalli/urapolut | Henkilömäärä |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Alentuneen työkyvyn vuoksi seurannassa olevat henkilöt | 212 |
| Työkyvyn vuoksi kuntoutustuella oleva henkilöt | 38 |
| Työkyvyn vuoksi osa-aikatyötä tekevät henkilöt | 44 |
| Alentuneen työkyvyn vuoksi urapolulla uusiin tehtäviin sijoittuneet henkilöt | 46 |

Sairauspoissaoloja pelastuslaitosten henkilöstöllä 278 henkityövuoden verran. Näistä lyhytaikaisia (1–3 vrk) oli noin 19 prosenttia. Keskimäärin sairauspoissaoloja oli 14,5 päivää/henkilötyövuosi. Lukuun sisältyvät sairauksista ja tapaturmista aiheutuneet poissaolot. Vuonna 2010 sairauksista ja tapaturmista aiheutui poissaoloja 17,3 päivää/henkilötyövuosi.

Pelastushenkilöstön fyysisen toimintakyvyn tiedot tallennetaan vuosittain koontitietoina Pronto-järjestelmään. Henkilöstön fyysistä toimintakykyä tarkastellaan vuoden aikana pelastustoimintaan osallistuneiden henkilöiden lukumäärään suhteessa testin hyväksytysti suorittaneiden henkilöiden lukumäärään. Tiedot tallennetaan erikseen päätoimisen ja sopimushenkilöstön osalta. Toimintakykyä koskevien tietojen luotettavuutta heikentää, että Pronto-järjestelmää ei ole päivitetty vastaamaan vuonna 2016 julkaistua pelastushenkilöstön terveydentilaa ja toimintakykyä koskevaa ohjeistusta. Prontoon tallennetut toimintakykytiedot vastaavat vanhan pelastussukellusohjeen mukaisia määritelmiä. Tiedot ovat kuitenkin vertailukelpoisia Pelastustoimen tilinpäätöshankkeen (Hätinen, 2013) tulosten kanssa.

Seuraava kuvio 14 havainnollistaa pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön fyysistä toimintakykyä.

Kuvio 14. Pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön fyysinen toimintakyky.

Kuten kuviosta 14 ilmenee, noin 77 prosenttia pelastustoimintaan osallistuneesta henkilöstöstä täytti päätoimiselta henkilöstöltä edellytettävät fyysisen toimintakyvyn vaatimukset. Sopimushenkilöstön osalta vaatimukset täytti noin 27 prosenttia pelastustoimintaan osallistuneesta henkilöstöstä. Tietoja verrattaessa vuonna 2010 saatuihin tuloksiin voidaan todeta toimintakyvyn vaatimukset täyttävän päätoimisen henkilöstön määrän laskeneen yhdeksällä prosentilla ja vastaavasti sopimushenkilöstön osalta tapahtuneen kahden prosentin kasvun.

4 Pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyvät sisäiset ja ulkoiset tekijät

Pelastuslain (379/2011) mukaan pelastustoimen olennaisena tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutumista, erityisesti oikeutta elämään, oikeutta omaisuuteen ja oikeutta ympäristöön. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää riittävästi henkilöstöä ja taloudellisia resursseja.

Suorituskykyhankkeen alussa pelastustoimessa nousi esille toimintavalmiuteen liittyviä puutteita, varallaolon muutostarpeita ja öljysuojarahaston taloudellinen tilanne. Tässä osatutkimuksessa toteutimme erillisen resurssitarvekyselyn pelastuslaitoksille osana sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelua vuonna 2020, ja siinä tiedustelimme näihin teemoihin liittyviä henkilöstön ja taloudellisten resurssien lisätarpeita lähivuosien aikana.

Vuoden 2020 kyselyn perusteella päätoimisten henkilöiden lisätarpeeksi ilmeni 756 henkilöä, joka oli yllättävän korkea määrä. Sopimushenkilöstön lisätarpeeksi ilmeni 450 henkilöä. Resurssitarvekysely uusittiin vuonna 2021, jolloin päätoimisten lisätarve tarkentui kaikkiaan yli tuhanteen henkilöön ja sopimushenkilöstön lisätarve laski 435 henkilöön. Kyselyihin vastasivat kaikki 22 pelastuslaitosta.

Esittelemme tässä ainoastaan viimeisimmän resurssitarvekyselyn tuloksia. Vuoden 2021 kyselyn toteuttamiseen ja tulosten analysointiin osallistuivat myös tutkimusjohtaja Jarno Ruusunen ja erikoistutkija Alisa Puustinen Pelastusopistolta sekä pelastusylitarkastaja Mirva Kahlos sisäministeriön pelastusosastolta. Viimeisimmän kyselyn pelastuslaitoskohtaiset arviot ovat myös aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden tarkistamat.

Täydensimme resurssitarvekyselyn tuloksia myös toimialan sisäistä poistumaa vuoteen 2030 asti kuvaavalla eläköitymisennustella. Tarkastelussa on myös arvioitu henkilöstön saatavuutta sopimuspalokuntatoimintaan. Tarkastelu on laadittu valtakunnallisella ja paikallistasolla, koska yhteiskunnan muutokset tulevat vaikuttamaan pelastustoimen suorituskykyyn. Väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukeskuksiin tulevat asettamaan haasteita pelastustoimen palveluiden tuottamiseen harvaan asutuilla alueilla.

4.1 Pelastustoimen henkilöstötarve 2021–2030

Pelastustoimen päätoimisen henkilöstön tarvetta voidaan tarkastella kaksi tasoa sisältävän viitekehysten (kuvio 15) avulla. Viitekehys sisältää seuraavat tasot:

1. Sisäisestä poistumasta aiheutuva henkilöstötarve.
2. Henkilöstötarve, joka aiheutuu ulkoiseen toimintaympäristöön tai työsuhteiden eh toihin liittyvistä muutoksista, jotka vaikuttavat pelastustoimen palvelutason toteutumiseen pelastuslain edellyttämällä tasolla.

Kuvio 15. Viitekehys pelastustoimen henkilöresurssitarpeen arviointiin.



4.1.1 Pelastuslaitosten sisäinen poistuma vuosille 2021–2030

Tässä luvussa kuvataan pelastustoimen henkilöstön vuositasoinen poistuma vanhuus-, osatyökyvyttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeelle. Ennusteet ovat Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) laatimia, ja niiden perustana ovat normaalin henkilökohtaisen eläkeiän mukaiset vanhuuseläkkeelle siirtymisen ajankohdat. Eläkkeelle lähdön mahdollista aikaistamista tai myöhentämissä ei ole luvuissa ennakoitu. Tiedot muusta eläköitymisestä (mm. työkyvyttömyyseläkkeet ja osa-aikaeläkkeet) lasketaan ennusteena edellisten vuosien luvuista, joten ennusteprosentti voi hieman vaihdella vuodesta toiseen.

Eläköitymisennuste pohjautuu työ- ja virkasuhteisten vakuutettujen määrään 31.12.2019 ja kuvaa arvioitua vuosittaista poistumaa tästä joukosta. Eläköitymisennusteessa ei ole huomioitu pelastuslaitoksen palveluksessa olevaa päätoimista ensihoitohenkilöstöä.

Vuoden 2019 lopussa Kevassa oli vakuutettuna 5 226 pelastustoimen työ- ja virkasuhteista työntekijää. Pelastuslaitosten ilmoittamiin henkilömääriin (5 206 henkilöä) on vakuutettujen määrässä 20 henkilön ero, joka johtuu pelastuslaitoksen henkilöstön sijaisuusjärjestelyistä. Sama henkilö voi hoitaa yhtä aikaa oman virkasuhteen lisäksi toisen tehtävän viransijaisuutta.

Kevan ammattiluokittelu perustuu Tilastokeskuksen määrittämiin. Pelastustoimen henkilöstö on luokiteltu seuraavasti:

1. muut yhteiskunnan palvelujen johtajat (pelastusjohtaja)
2. muut tekniikan asiantuntijat (pelastuspäällikkö, palopäälliköt jne.)
3. talon rakentamisen asiantuntijat (palotarkastajat)
4. muut fysiikan, kemian ja teknisten alojen asiantuntijat (palomestari, paloesi-mies, aluepalomestari)
5. palomiehet (ruisku- ja asemamestari, apulaispalomestari, päivystäjät ja palo-mies-nimikkeellä olevat vakanssit).

Näiden tulosten osalta on Tilastokeskuksen ammattiluokittelu muutettu vastaamaan pelastuslaitosten vakiintunutta ammattiryhmittelyä (pelastuslaitoksen johto- ja asiantuntijatehtävät, palotarkastushenkilöstö, operatiivinen päällystö- ja alipäällystö sekä pelastushenkilöstö).

Seuraava taulukko 10 havainnollistaa Kevan mukaisen päätoimisen henkilöstön poistumaennustetta vuosille 2020–2030.

Taulukko 10. Kevan eläköitymisennuste pelastusalan ammatit pl. sivutoimiset palomiehet 2020–2030.

| | 2021–2025 | 2026–2030 | 2020–2030 |
|------------------------|------------|------------|--------------|
| Vanhuuseläke | 525 | 527 | 1 052 |
| Osatyökyvyttömyyseläke | 68 | 64 | 132 |
| Työkyvyttömyyseläke | 137 | 126 | 263 |
| Yhteensä | 730 | 717 | 1 447 |

Taulukko 10 havainnollistaa, että Kevan yksilötasolle laatiman eläköitymisennusteen mukaan pelastustoimen henkilöstöä eläköityy vuosien 2021–2030 aikana yhteensä 1 447 työntekijää. Eläkkeelle siirtymisen aiheuttama sisäinen vuosipoistuma on näin ollen keskimäärin 145 henkilöä. Taulukosta 11 ilmenee myös, että pelastusalan tehtävistä arvioidaan eläköityvän noin 27 prosenttia osittaisen tai täyden työkyvyttömyyden vuoksi. Pelastustoi-
minnassa työskentelevän henkilöstön työkykyyn vaikuttavat iän lisäksi monet asiat. Epätavalliset ja nopeasti vaihtuvat olosuhteet altistavat pelastajan erilaisille tapaturmille, ja epäsäännöllinen työaika kuormittaa elimistöä. Yleisimmät työkyvyttömyyden aiheuttajat olivat tuki- ja liikuntaelinsairaudet, verenkiertoelinsairaudet sekä mielenterveyshäiriöt. Kevan vuonna 2019 julkaiseman yhteenvedon mukaan pelastushenkilöstön työkyvyttömyysriskit ovat painottuneet tuki- ja liikuntaelinsairauksiin. Sydänsairauksien ja mielenterveyshäiriöiden määrät työkyvyttömyyseläkkeiden sairausperusteina ovat pienentyneet. (Sohlman, 2019).

Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on pienentynyt pitkällä aikavälillä, ja eläkkeelle siirtymisikä on noussut.

Kevan kunta-alan yleiset poistumatilastot koskevat pääsääntöisesti pelastushenkilöstöä. Asiantuntijat, alipäällystö ja päällystö sekä päälliköt jäänevät vähintään osittain kyseisen tilastoinnin ulkopuolelle. Tilastoinnissa on tämän osalta epävarmuutta. Prontosta saadaan vuosittain pelastuslaitosten tekemä teoreettinen arvio vanhuuseläkkeelle siirtyvän päällystön sekä alipäällystön / muun pelastushenkilöstön määristä. Usein laitokset perustavat kyseisen arvion suoraan Kevan tilastoihin, joten merkittävää tarkennusta ei senkään kautta saada.

Eläkkeelle siirtymisen aiheuttama vuosipoistuma on keskimäärin 145 henkilöä. Tarkempi vuosikohtainen tarkastelu osoittaa, että eläkkeelle siirtymisen aiheuttama sisäinen vuosipoistuma vaihtelee 135–152 henkilöön. Poistuman korvaamiseksi tarvitaan vuosittain yli sata uutta valmistunutta pelastajaa ja esimiestehtäviin 40–50 henkilöä.

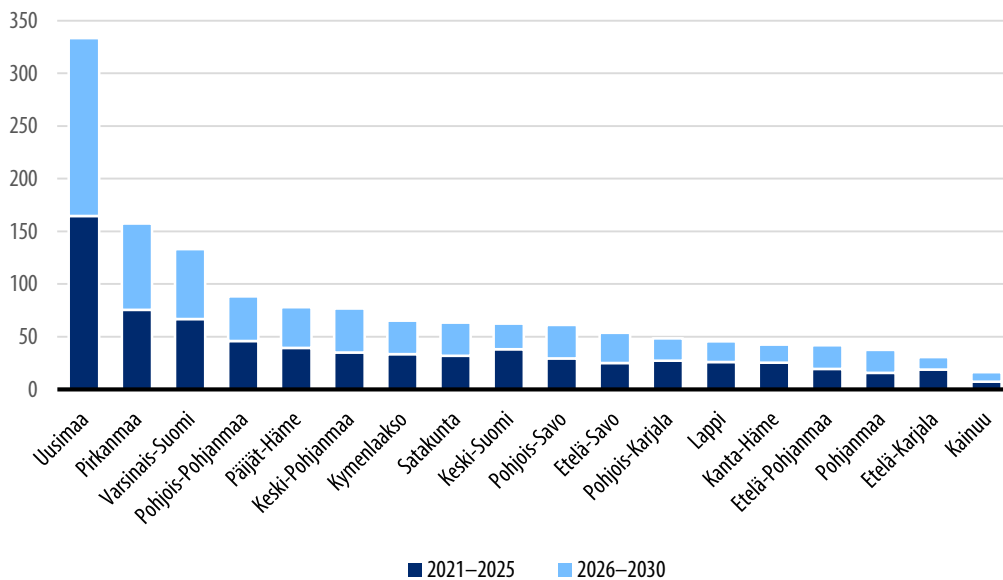
Kevan tilastot huomioivat vain eläkepoistuman. Pelastusalalta puuttuu kokonaisvaltainen pelastushenkilöstön työuran seuranta. Muista kuin eläkkeelle siirtymisestä johtuvaa poistumaa on vaikea ennakoida pelastuslaitoskohtaisella tasolla, koska sitä ei ole seurattu tähän mennessä systemaattisesti. Arvioiden mukaan esimerkiksi ammatinvaihtamisesta johtuva poistuma on noin 0–1 henkilöä per pelastuslaitos vuodessa.

Pelastusopiston normaali koulutustahti on 120 henkilöä per vuosi ja 144 henkilöä vuodesta 2022 alkaen. Pelastusopiston koulutusmäärät vastannevat pelastajien ja päällystön osalta pelastuslaitosten sisäistä poistumaa. Lisäksi Helsingin Pelastuskoulu kouluttaa pelastajia 20 henkilöä per vuosi ja alipäällystöä tarpeiden mukaan. Helsingin Pelastuskoulun aiempi toimilupa oli voimassa 4.9.2023 asti, mutta sisäministeriö myönsi 3.11.2021

toistaiseksi voimassa olevan toimiluvan Pelastuskoululle. Pelastustoimen ammatillinen peruskoulutus ei kuulu hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö ei näin ollen nykyisellään mahdollista Helsingin Pelastuskoulun rahoittamista hyvinvointialueiden valtionrahoituksesta.

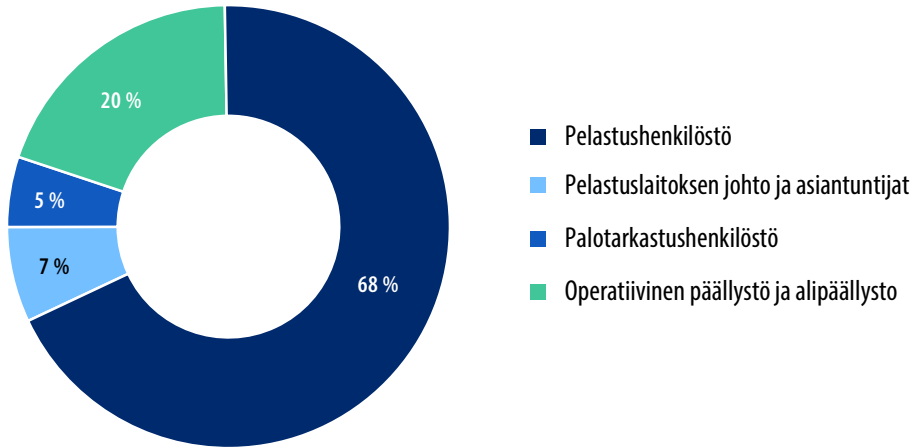
Seuraavasta kuviosta 16 ilmenee eläköitymisennuste maakunnittain ajalla 2021–2030.

Kuvio 16. Eläköitymisennuste maakunnittain 2021–2030.



Kuviosta 16 ilmenee, että maakunnittain tarkasteltuna lukumääräisesti suurinta eläkepoistuma tulee olemaan Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen alueilla. Kuitenkin työntekijöiden määriin suhteutettuna eläkepoistuma on suurinta Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Pohjanmaan maakuntien alueilla. Tätä kuvaa liite 6.

Ammattiryhmittäin tarkasteluna vuosien 2021–2030 aikana pelastushenkilöstöstä (päällystö ja alipäällystö ja pelastushenkilöstö) eläköityy noin 1 271 henkilöä sekä pelastuslaitosten johto- ja asiantuntijatehtävistä 101 henkilöä ja onnettomuuksien ehkäisytehtävistä 74 henkilöä. Ammattiryhmittäistä eläköitymisennustetta ilmentää seuraava kuvio 17.

Kuvio 17. Eläköitymisennuste ammattiryhmittäin 2021–2030.

4.1.2 Palvelutason lakisääteiselle tasolle saattamisen ja varallaoloa korvaavan järjestelmän aiheuttamat lisäresursointitarpeet 2021–2030

Resurssitarvekyselyssä tarkastelimme palvelutason saattamista lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavia järjestelyjä. Nämä teemat olivat ilmenneet merkittävimmi ulkoisen toimintaympäristön tekijöiksi, jotka aiheuttavat henkilöstön lisätarpeita pelastustoimessa lähivuosina.

Toimintavalmiusaikojen toteutumiselle toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa (Sisäministeriö 2012) asetetut vähimmäistavoitteet toteutuvat valtaosassa riskiruuuista. Lähes kaikilla pelastustoimen alueilla on kuitenkin vähimmäistavoitteen saavuttamiseen liittyviä puutteita joissain riskiruuuissa. Toimintavalmiusaikojen puutteet korostuvat valtakunnallisesti ja valtaosalla pelastustoimen alueista riskiluokkien I ja II riskiruuuissa. Neljällä viidestä pelastustoimen alueesta on riskiruuuja, joissa toimintavalmiusajalle asetettu vähimmäistavoite ei ole toteutunut pelastuslain edellyttämällä tasolla. Yhdyskuntarakenteen muutokset ja paloasemien huono sijoittuminen nykyisiin riskeihin nähden aiheuttavat pelastuslaitoksille tarpeita toiminnan kehittämiseen. Pelastuslaitosten varallaoloa koskevista kiistoista saatiin ensimmäinen korkeimman oikeuden päätös vuonna 2015. Korkein oikeus katsoi, että kyseisessä tapauksessa työntekijän varallaolo oli työaika. Tämän tapauksen ja käsittelyn jälkeen vastaavia vaatimuksia alkoi käynnistyä ympäri Suomen. Eri oikeusasteiden päätöksissä asiaan ovat vaikuttaneet EU:n työaikadirektiivi ja oikeudelliset ratkaisut muissa EU-maissa. Työtuomioistuimen ja muissa oikeusasteissa tehtyjen tulkintojen mukaisesti pelastustoimen varallaolo on luettu työajaksi.

Työtuomioistuimen ja muiden oikeusasteiden ratkaisut tarkoittavat käytännössä sitä, että pelastuslaitokset luopuvat varallaolosta nopeaan tahtiin. Pelastuslaitokset ovat tehneet omat "exit-suunnitelmansa" siitä, kuinka varallaolosta luovutaan vaiheittain. Tämä edellyttää korvaavia toimintavalmiusjärjestelyjä, jotta palvelutuotanto voidaan turvata lain edellyttämällä tasolla.

Seuraava taulukko 11 havainnollistaa pelastuslaitosten arvioita toimintavalmiuden lakisääteiselle tasolle saattamisesta ja varallaoloa korvaavasta järjestelmästä aiheutuvista lisäresurssitarpeista. Tarpeet ovat joko jo palvelutasopäätöksiin kirjattuja lisästarpeita tai ennakoituja pelastajien lisästarpeita.

Taulukko 11. Toimintavalmiuden lakisääteiselle tasolle saattamisen ja varallaoloa korvaavan järjestelmän aiheuttama pelastajatarpeen lisäys yhteensä pelastustoimessa 2020–2030.

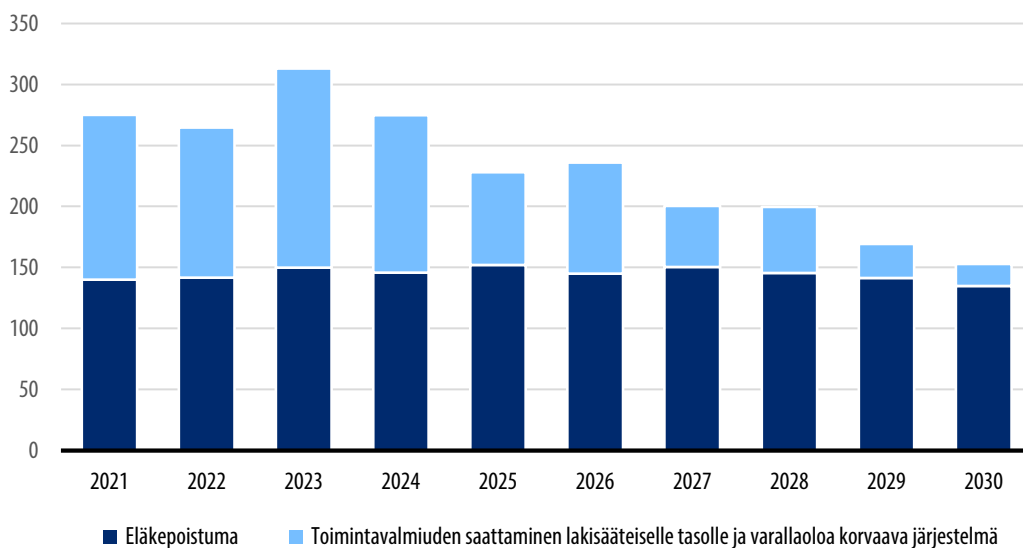
| Pelastuslaitos | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | Yhteensä |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Helsinki | 29 | 12 | 17 | 12 | 17 | 12 | 17 | 28 | 12 | 0 | 156 |
| Länsi-Uusimaa | 0 | 0 | 0 | 31 | 0 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 41 |
| Keski-Uusimaa | 0 | 11 | 0 | 11 | 0 | 11 | 0 | 11 | 0 | 11 | 55 |
| Itä-Uusimaa | 0 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Oulu-Koillismaa | 7 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 40 |
| Jokilaaksot | 72 | 3 | 4 | 3 | 4 | 4 | 5 | 3 | 4 | 4 | 106 |
| Varsinais-Suomi | 0 | 0 | 20 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 35 |
| Kanta-Häme | 0 | 4 | 5 | 3 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 23 |
| Päijät-Häme | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| Kymenlaakso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Etelä-Karjala | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | 67 |
| Etelä-Savo | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| Keski-Suomi | 0 | 28 | 29 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 73 |
| Pirkanmaa | 12 | 0 | 22 | 22 | 10 | 0 | 6 | 0 | 0 | 22 | 94 |
| Satakunta | 0 | 0 | 5 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| Etelä-Pohjanmaa | 0 | 10 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30 |
| Pohjanmaa | 0 | 8 | 8 | 6 | 5 | 6 | 5 | 4 | 4 | 4 | 50 |
| Keski-Pohjanmaa | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Pohjois-Savo | 0 | 33 | 8 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 47 |
| Pohjois-Karjala | 13 | 9 | 8 | 12 | 8 | 8 | 8 | 0 | 0 | 0 | 66 |
| Kainuu | 34 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 34 |
| Lappi | 0 | 22 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 |
| Yhteensä | 179 | 166 | 170 | 143 | 93,7 | 76,7 | 51,7 | 56,7 | 30,7 | 49,7 | 1016 |

Taulukosta 11 ilmenee, että pelastuslaitosten antamien viimeisimpien arvioiden (kevät 2021) mukaisesti kaiken kaikkiaan toimintavalmiuden saattaminen lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavan järjestelmän muutokset aiheuttanevat vuosien 2020–2030 aikana 1 016 pelastajan lisätarpeen pelastustoimen henkilöstöön. Henkilöstöressurssien lisätarpeita verrattiin vuoden 2020 määriin. Lisäksi sopimushenkilöstöä ilmoitettiin tarvittavan lisää 435 henkilöä, joista sivutoimisia on 120 henkilöä ja loput 315 henkilöä sopimuspalokuntalaisia tai muita palokuntalaisia. Sopimushenkilöstöä ilmoitettiin tarvittavan lisää eniten Keski-Pohjanmaan, Kainuun ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksissa.

Toimintavalmiuden lakisääteiselle tasolle saattamisesta ja varallaoloa korvaavasta järjestelmästä aiheutuva henkilöstötarve on suurimmillaan vuosina 2021–2026, jonka jälkeen arviot tarpeesta pienenevät merkittävästi. Vuoden 2020 kyselyssä 756 päätoimisen henkilön resurssitarve johtui 73-prosenttisesti toimintavalmiuden saattamisesta lakisääteiselle tasolle ja 27-prosenttisesti varallaoloa korvaavista järjestelyistä. Erottelua ei tehty enää vuoden 2021 kyselyssä, koska molemmista syistä johtuvalla resurssivajeella on vaikutus pelastuslaitoksen toimintavalmiuteen.

Eläkepoistuman toteutuminen ennusteen mukaisesti sekä lisäksi toimintaympäristön ja työjärjestelyjen muutoksesta aiheutuvat lisähenkilöstötarpeet tarkoittavat yhteensä yli 2 400 uuden henkilön palkkaamista pelastustoimen palvelutuotantoon kuluvaan vuosikymmenen aikana. Kuvio 18 havainnollistaa sisäisen poistumaennusteen ja ulkoisen toimintaympäristön muutosten aiheuttamaa kokonaishenkilöstötarvetta vuoteen 2030 asti.

Kuvio 18. Vuosittainen henkilöstötarve 2021–2030.



Kuviosta 18 ilmenee, että pelastuslaitosten sisäinen eläkepoistuma arvioidaan vuositasolla suhteellisen tasaiseksi. Toimintavalmiuden saattamisesta lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavista järjestelyistä aiheutuvat henkilöstölisätarpeet painottuvat arvion mukaan vahvimmin vuosien 2021 ja 2026 välille.

Pelastuslaitosten arviot sisältävät jonkin verran myös muuta henkilöstöä kuin pelastajia. Luvuissa on mukana 37 henkilöä, jotka sisältävät hallinnon, ensihoidon, tilanne- ja johtokeskusten, onnettomuuksien ehkäisyn, päällystön ja valmiussuunnittelun edustajia sekä yhden tarkastajan.

Esille täytyy myös nostaa se, että pelastuslaitokset ovat jo lähteneet aktiivisesti vuonna 2021 laittamaan työpaikkoja auki ja myös rekrytoimaan henkilöstöä etupainotteisesti. Myös vuoden 2022 talousarviosuunnitelmiin on nostettu rekrytointitarpeita mukaan. Haasteena on kuitenkin ollut löytää riittävästi työvoimaa, koska alan työttömyysprosentti on todella alhainen. Työttömyyskassa Aarian mukaan pelastajien työttömyysaste oli 30.11.2021 tilanteen mukaan vain 0,50 prosenttia.

4.2 Pelastustoimen rahoitusvaje

Vuonna 2020 tehdyssä ensimmäisessä resurssitarvekyselyssä pyydettiin pelastuslaitoksia arvioimaan toimintavalmiuden lakisääteiselle tasolle saattamisen ja varallaoloa korvaavan järjestelmän edellyttämiä taloudellisia lisäresursseja vuoteen 2030 mennessä.

Pelastuslaitokset ovat arvioineet lisärahoitustarpeensa toimintamenojen sisältämien kululajien mukaisesti. Kululajien tulisi sisältää myös sopimuspalokuntatoimintaan mahdollisesti kuuluvat rahoitusvajeet. Pelastuslaitosten arvioiden mukaisia kululajikohtaisia yhteissummia havainnollistaa taulukko 12.

Taulukko 12. Pelastuslaitosten arviot rahoitusvajeesta kululajeittain vuoteen 2030 mennessä.

| TP 2019 tilinpäätökset | Tavoitetila | | Tavoitetila |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Valtakunnantaso yhteensä | Toimintavalmiuden parantaminen: lisäkustannukset | Varallaolon korvaava järjestelmä: lisäkustannukset | Tavoitetilan lisäkustannukset yhteensä |
| Käyttötalouden kulut (1 000 €) | 1 000 € | 1 000 € | 1 000 € |
| Henkilöstökulut (palkat ja palkkiot, varhaiseläkeperusteiset maksut, muut eläkekulut, muut henkilösivukulut) (1 000 €) | 30 210 | 11 902 | 42 112 |
| Materiaalit ja palvelut | | | |
| Aineet, tarvikkeet ja tavarat (1 000 €) | 1 951 | 291 | 2 242 |
| Palvelujen ostot (sopimuspalokunnille maksetut erät, muut palvelujen ostot) (1 000 €) | 2 496 | 285 | 2 781 |
| Palvelujen ostot (ICT) (1 000 €) | 5 005 | 202 | 5 207 |
| Poistot ja arvonalentumiset (1 000 €) | 906 | 11 | 917 |
| Vuokrakulut (kiinteistöjen vuokrat, muut vuokrat) (1 000 €) | 14 835 | 20 | 14 855 |
| Vuokrakulut (muut vuokrat) (1 000 €) | 1 568 | 101 | 1 669 |
| Muut kulut (avustukset, muut kulut, rahoituskulut, satunnaiset erät) (1 000 €) | 986 | 152 | 1 138 |
| Käyttötalouden kulut yhteensä (1 000 €) | 57 957 | 12 964 | 70 921 |

Taulukosta 12 ilmenee, että pelastuslaitosten toimintavalmiuden saattaminen lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaava järjestelmä edellyttävät kaikkiaan 71 miljoonan euron rahoitustason pysyvän nousun vuoteen 2030 mennessä. Pelastuslaitosten arvioiden mukaan toimintavalmiuden saattaminen pelastuslaissa säädetyille tasolle nostaa kustannustasoa kaikkiaan 58 miljoonaa euroa vuoteen 2030 mennessä. Tämä vastaa lähes 82 prosenttia rahoitusvajeesta. Kustannustason vertailuvuotena toimi vuosi 2019.

Pelastuslaitokset ovat alkaneet suunnittelemaan palvelutuotantoonsa varallaoloa korvaavaa järjestelmää. Varallaoloa koskevat muutokset tulevat arvioiden mukaan nostamaan vuosittaisia toimintamenoja kaikkiaan lähes 13 miljoonaa euroa (18 %) vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi varallaoloa koskevien kiistojen korvausvastuun kustannusvaikutus kunnille on arvioitu merkittäväksi. Kunnissa on tehty korvausvaatimusten osalta varauksia kirjanpitoon. Osa kanteista on jo käsitelty ja korvausvastuut langenneet korvattaviksi, mutta osa nostetuista kanteista odottanee vielä ratkaisua tulevina vuosina.

Talouden toimintaympäristön muutostekijöistä merkittäväksi on noussut myös öljysuojarahaston taloudellisen tilanteen muutos. Rahasto on ollut merkittävä pelastuslaitosten öljy- ja aluskemikaalitorjunnan ylläpitokulujen ja kalustoinvestointien rahoittaja. Öljysuojarahasto tiedotti 27.2.2020 pelastuslaitoksia taloudellisesta tilanteestaan ja pyysi pelastuslaitoksia pidättäytymään merkittävistä hankinnoista. Öljysuojamaksun kantaminen keskeytyi 1.3.2020 alkaen, koska rahaston ylempi pääomaraaja on 1.1.2020 palautunut perustasolleen eli kymmeneen miljoonaan euroon. Öljysuojamaksun kantaminen voidaan arvion mukaan aloittaa uudelleen mahdollisesti vuonna 2023. Tämä riippuu ennakkopäätösten maksatuksen aikataulusta ja siitä, miten hallitusohjelman mukainen TOVA-lainsäädäntövalmistelu etenee. TOVA-lainsäädäntöhankkeesta riippuu, millä tavalla öljysuojarahaston toiminta ja rahoituspohja järjestetään tulevaisuudessa ja onko nykyisen kaltaisen öljysuojamaksun periminen mahdollista aloittaa uudelleen.

Öljysuojarahasto on korvannut pelastuslaitosten öljyntorjunnan kalustohankintoja vuodesta 2020 alkaen ainoastaan voimassa olevan ennakkopäätöksen nojalla. Valtion talousarvion ulkopuolisesta öljysuojarahastosta korvataan alueen pelastustoimille öljyntorjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokuluja vielä vuosina 2021 ja 2022, jotta kuntien suuntaan ei olisi tulossa rahoitusvajetta tällä järjestelyllä. Jos kustannus sisältyisi siirtyviin kustannuksiin mutta tulot eivät, silloin nettokustannus kasvaisi ja laskelmissa tulojen leikkaus kohdistuisi kuntien jäljelle jäävään tuloon. Tällöin kunnat maksaisivat tästä toiminnasta pysyvästi, vaikka tehtävä ei kuulu enää heille. Tarkimman euromääräisen osuuden pelastustoimen öljyntorjuntaan kohdistuvasta puuttuvasta rahoitusvajeesta tuo öljysuojarahaston antamat tiedot alueellisille pelastuslaitoksille jaetuista avustuksista, joita taulukko 13 kuvaa.

Taulukko 13. Öljysuojarahaston tiedot alueellisille pelastuslaitoksille jaetuista avustuksista vuosina 2014–2019.

| Vuosi | Yhteensä | Isot veneet (D–F) | Muu kalusto | Ylläpito ja koulutus |
|-----------|---------------|-------------------|--------------|----------------------|
| 2014 | 7,85 milj. € | 2,8 milj. € | 2,8 milj. € | 2,25 milj. € |
| 2015 | 7,78 milj. € | 2,04 milj. € | 2,34 milj. € | 3,40 milj. € |
| 2016 | 8,18 milj. € | 1,11 milj. € | 4,03 milj. € | 3,05 milj. € |
| 2017 | 10,47 milj. € | 3,48 milj. € | 3,11 milj. € | 3,88 milj. € |
| 2018 | 9,18 milj. € | 1,26 milj. € | 4,38 milj. € | 3,54 milj. € |
| 2019 | 11,57 milj. € | 1,69 milj. € | 5,86 milj. € | 4,02 milj. € |
| Keskiarvo | 9,22 milj. € | 2,06 milj. € | 3,75 milj. € | 3,36 milj. € |

Taulukko 13 tuo esille, että öljysuojarahaston vuosittainen avustus on ollut keskimäärin 9,22 miljoonaa euroa, josta isojen veneiden osuus 2,06 miljoonaa euroa ja muun kaluston 3,75 miljoonaa euroa. Ylläpidon ja koulutuksen osuus on ollut 3,36 miljoonaa euroa. Avustukset sisältävät öljysuojarahaston mukaan myös arvonlisäveron. Tämän korvauksen lisäksi pelastuslaitoksille korvataan tuntemattomien tai maksukyvyttömien henkilöiden aiheuttamien öljyvahinkojen torjuntakustannuksista vuosittain noin 200 000–400 000 euroa.

Öljysuojamaksu kannettiin vuosina 2010–2015 kolminkertaisena, jotta sekä valtio että rannikon pelastuslaitokset voisivat tehokkaasti varautua Itämeren liikenteen ja öljykuljetusmäärien kasvun aiheuttamiin vahinkoriskeihin. Näitä korotettuja maksuja on jaettu pelastuslaitoksille vuoteen 2019 asti, joten avustuksen niin sanottu normaalitaso ei näy tässä taulukossa 13.

Ympäristöministeriön vuoden 2020 alussa keräämien tietojen perusteella öljysuojarahaston rahoituksen vajauksen vaikutus pelastuslaitosten kalustoinvestointeihin olisi keskimäärin 5,6 miljoonaa euroa vuodessa ja käyttötalousmenoihin keskimäärin 3–3,5 miljoonaa euroa vuodessa vuosien 2020–2022 aikana.

Mikäli puuttuva rahoitus huomioidaan osaksi hyvinvointialueen pelastustoimien rahoituspohjaa, tulee investointien osalta huomioida öljyntorjunnan poiston (tasaerä- tai menojäännöspoisto) osuus vuosittaisissa käyttötalouden menoissa. Pelastuslaitosten torjuntakaluston investointien vaikutus poistoina olisi noin miljoona euroa ensimmäisenä tarkasteluvuotena laskennallisella 20 prosentin poistolla. Rahoitusvajeen kokonaisvaikutus olisi tällöin ensimmäisenä tarkasteluvuotena noin viisi miljoonaa euroa (kaluston ylläpito- ja koulutuskulut ja investointien poistot) ja enimmillään viiden vuoden päästä noin kymmenen miljoonaa euroa, jos investointeja tehdään tuon reilun viiden miljoonan euron edestä vuositasolla (poistojen osuus kumuloituu viiden vuoden sykleissä poistojen ollessa 20 %).

Öljyntorjuntakalustoon tehtävistä investoinneista öljysuojarahaston korvaus on ollut 70–100-prosenttista. Öljysuojarahasto on korvannut pelastuslaitosten käyttötalousmenoihin kuuluvat öljyvahinkojen torjunnan koulutus- ja siihen menevät palkkakulut 100-prosenttisesti. Polttoaineet ja kaluston huoltokulut on korvattu 70-prosenttisesti. Loppuosa 0–30 prosenttia öljyntorjunnan investointi-, polttoaine- ja kaluston huoltokuluista on jäänyt osakaskuntien rahoitettavaksi. Tämä osuus on jo kuitenkin ollut mukana pelastuslaitosten kustannusrakenteissa ja vähentää osaltaan tätä rahoitusvajetta.

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan käyttötalous- ja investointikustannusten sekä toimintavalmiuden parantamisen ja varallaolon korvaavien ratkaisujen edellyttämien resurssien täysimääräisen realisoitumisen jälkeen pelastuslaitosten kustannustaso nousisi arvioiden mukaan kaikkiaan 81 miljoonaa euroa vuoden 2019 tasoon verrattuna.

Pelastustoimessa on valtion laskennallisen rahoituspohjan osalta noussut esille öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakulujen näkyminen täysimääräisesti Tilastokeskukselle vuosittaisessa talousraportoinnissa (kuntataloustilastointi) ilmoitetuissa pelastuslaitosten kuluissa.

Kuntataloustilaston tiedonkeruuohjeen mukaan kuntien kirjanpidossa öljyvahinkojen torjunta on kirjattu tehtäväluokkaan 440 Ympäristön huolto. Pelastustoimen aiemman uudistuksen (2015–2019) aikaisen taloustyöryhmän loppuraportti (Sisäministeriö, 2019) toteaa, että kunnat ovat vaihtelevasti kohdistaneet talustilastoja varten kustannuseriä eri luokkiin. Näitä ovat olleet esimerkiksi öljyntorjunnan kustannusten erottaminen ympäristötterveydenhuollon kustannuksiksi.

Valtiovarainministeriön julkaisemissa hyvinvointialueen pelastustoimen laskennallisen rahoituksen vuosien 2020 ja 2021 laskelmissa voinee olla väärin kirjautuneita öljyntorjunnan kustannuksia. Täyttä varmuutta kustannusten kirjautumisesta oikein kuntien talustilastoon ei kuitenkaan ole näin jälkikäteen. Pelastustoimen kuntamaksusuudet sisältävät todennäköisesti öljyntorjunnan akuutin vaiheen torjuntakustannukset. Jälkitorjunnan kustannusten pitäisi löytyä kunnan ympäristökustannuksista.

Tärkeintä on kuitenkin saada torjuntakustannukset merkityksi nykyistä tarkemmin vuonna 2022 tehtävässä vuoden 2021 pelastustoimen palveluluokakohtaisessa jaottelussa, koska tämä huomioidaan hyvinvointialueiden käynnistymisvuoden rahoituksen perusteissa.

Hankkeen aikana on rahoitusvajeista tullut esille myös pelastuslaitosten tarve ottaa käyttöön lisää turvallisuusviranomaisten suojattuja ICT- ja viestintätarvikkeita. Kiinteitä TUVE-liittymiä on tällä hetkellä toteutettu kaikkiin 22 pelastuslaitokseen yksi, ja kaikkien muiden noin 900 toimipaikan tietoliikennetarkaisu on vielä edessä. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkosta (10/2015) määrittelee käyttövelvoitteen TUVE-palveluihin. Käyttövelvoite tulee voimaan, kun vanhojen palveluiden käyttö/sopimus loppuu ja on tarve ottaa uudet palvelut käyttöön. Tämä käyttövelvoite aktivoituu pelastuslaitosten osalta viimeistään hyvinvointialueiden käynnistyttyä. Valtakunnallinen arvio siirtymän kustannuksista liikkunee noin 15–20 miljoonassa eurossa. Kyseinen kustannuserä tulee huomioida seuraavassa pelastuslaitoksille tehtävässä kyselyssä rahoitusvajeeseen liittyen.

Lisäksi pitää tunnistaa kehittämisestä, muutoksesta ja uusien yhteisten järjestelmien käytöstä tulevat kustannukset. Näistä esimerkkejä on kenttäjärjestelmän (KEJO) käyttöönotto 2023, mikä tarkoittaa ajoneuvomaailmassa muun muassa suuria teknisiä uudistuksia, järjestelmän palvelukustannusten aktivoitumista ja koulutusta. Virve 2.0:n palvelukehitys tuo uusia palveluita, joita pelastuslaitokset ottavat käyttöön, ja myös PRS-satelliittipaikannus kuuluu tähän kokonaisuuteen.

Kyselymme tulosten perusteella pelastuslaitosten taloudelliseen tilanteeseen ja henkilöstön määrään ja saatavuuteen vaikuttavat tällä hetkellä monet toimialan sisäiset ja ulkoiset tekijät. Suorituskykyhankkeen tuotoksena on syntynyt kaksi viitekehystä, joista toisella voidaan ennakoida pelastuslaitosten toiminnan rahoitusvajeita ja toisella henkilöstötarpeita pelastustoimen sisäisten ja ulkoisten muutostekijöiden kautta. Viitekehukset ovat dynaamisia, ja niissä tulee huomioida jatkossa jo tunnistettujen muutostekijöiden mahdollinen tarpeettomuus tai uusien muutostekijöiden tarpeellisuus.

Talous- ja henkilöstöasiat mielletään usein organisaatioissa päätoiminnasta erillisiksi tukipalveluiksi. Niiden todellinen yhteys varsinaiseen toimintaan, toiminnan suunnitteluun ja tulevaisuuden ennakointiin voi jäädä ohueksi. Suorituskykyhankkeessa tehdyn pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysin (Puustinen & Kekki, 2020) mukaan viimeisimmissä valtakunnallisissa ennakointitöissä tai trendianalyyseissä, kuten sisäisen turvallisuuden strategiassa (Sisäministeriö, 2017), Sisäministeriön tulevaisuuskatsauksessa (Valtioneuvosto, 2018), Sisäisen turvallisuuden tila -raportissa (Sisäministeriö, 2019) tai Pelastustoimen megatrendeissä (Sisäministeriö, 2016), ei ole juurikaan huomioitu talouden muutosilmiöitä. Sen sijaan pelastustoimen toimintaympäristökatsauksissa muutostrendien nähtiin keskittyvän pääasiassa sosiaalisten ja poliittisten tekijöiden ympärille.

Vuonna 2016 Suomen Palopäälystöliiton tekemässä Pelastustoimi 2019 -kyselyssä merkittävimpänä yksittäisenä uhkana nähtiin julkisen talouden heikko kehitys (SPPL 2016). Pelastustoimen toimintaympäristökuvaus 2017 puolestaan nosti ekonomisista tekijöistä keskiöön alueellisten resurssien riittävyyden sekä resurssiohjauksen muuttumisen maakunta-uudistuksen osana (Deloitte, 2017).

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi (Puustinen & Kekki, 2020) nosti esille kolme keskeistä talouden muutosilmiötä, joita ovat (1) maailmantalouden taantuma, (2) julkisen talouden heikkeneminen ja (3) kansalaisten taloudellisen eriarvoisuuden lisääntyminen. Maailmantalouden tilanteen nähdään vaikuttavan pelastustoimen kansainväliseen ja EU-rahoitukseen joko mahdollisuutena tai uhkana. Maailmantalouden tilanne vaikuttaa Suomen julkisen talouden tilaan, ja erityisesti julkinen taloustilanne heijastuu pelastustoimen rahoitukseen mahdollisuutena tai uhkana. Kansalaisten taloudellisen eriarvoisuuden lisääntyminen saattaa näyttäytyä uhkatilanteessa esimerkiksi kansalaisten omatoimisen varautumisen mahdollisuuksien eriarvoistumisena. Eriarvoisuuden lisääntyminen voi heikentää paloturvallisuutta ja lisätä tapaturmia ja onnettomuuksia.

Jatkossa hyvinvointialueet tulevat osaksi julkista taloutta ja siten julkisen talouden suunnitelman kehysten piiriin. Julkisen talouden tilanne tulee erityisesti vaikuttamaan hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitukseen, resursseihin ja palveluverkkoon. Siksi talouden tilannetta tulee seurata säännöllisesti osana pelastustoimen toimintaympäristön muutosilmiöitä.

Pelastustoimen henkilöstön määrään ja saatavuuteen vaikuttavat sisäisen poistuman lisäksi myös ulkoisen toimintaympäristön muutokset laajemminkin, kuten väestön ikääntymisen, kaupungistumisen ja arvojen muutokset. Pelastusalan vetovoimasta pitää huolehtia valtakunnallisesti ja alueellisesti. Tulevaisuudessa kilpailu osaavasta työvoimasta tulee korostumaan, minkä vuoksi on panostettava alan houkuttelevuuteen ja hyvän työnantajakuvan vaalimiseen, jotta pelastusosalalle saadaan riittävästi rekrytoitua henkilöstöä. Nuorten sukupolven käyttäytyminen työmarkkinoilla on muutoksessa, eikä pelastusosalalle kouluttautunut henkilö tule tekemään välttämättä koko työuraansa pelastustoimen palveluksessa.

Päätoimisen henkilöstön poistumaennusteiden sekä lähtö- ja tulovaihtuvuuden ajantasaisuus on kriittistä, ja niiden tulisi ohjata pelastusopiston sisäänottomääriä ja sen rahoitusta koskevaa päätöksentekoa.

Resurssitarpeiden osalta jatkossa on tärkeää seurata myös alan ulkopuolisten lakihankkeiden etenemistä ja vaikutuksia. Esimerkiksi tulevan hallituksen esityksen perhevapaa uudistukseksi voidaan olettaa vaikuttavan merkittävästi henkilöstö- ja henkilöstön sijaistarpeeseen miesvaltaisella alalla. Perhevapaa uudistus tarkoittaisi käytännössä seitsemän kuukauden isyysvapaan subjektiivista oikeutta nykyisen 54 päivän sijaan. (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi, 2021) Esimerkinomaisesti potentiaalisia noin 25–40-vuotiaita miehiä työskentelee pelastusalan operatiivisissa tehtävissä parhaillaan noin 2 500 henkilöä. Jos heistä olisi vuodessa isyysvapaalla noin 10–15 prosenttia, tarkoittaa tämä 250–375 henkilöä.

4.3 Sopimuspalokunta ja sivutoiminen pelastushenkilöstö

Sopimuspalokuntatoiminnan tulevaisuudenkuvia on selvitetty varsin kattavasti Suomen Palopäälystöliiton Sopimuspalokuntien tulevaisuuskatsaus -hankkeessa. Raportissa tulevaisuudennäkymiä tarkastellaan laajasti alan sisällöllisten kysymysten näkökulmasta. Sopimuspalokuntatoiminnan tulevaisuudennäkymiin vaikuttavat merkittävästi myös yhteiskunnassa tapahtuvat väestö- ja aluerakenteen muutokset.

Konsulttiyhtiö MDI:n julkaisema, vuoteen 2040 ulottuva väestöennuste osoittaa, että Suomen sisäinen väestönkehitys eriytyy ja erilaistuu edelleen 2020- ja 2030-luvuilla. Väestönkasvu keskittyy ennusteen perusuran mukaan pääkaupunkiseudulle, suuriin yliopistokaupunkeihin, suurten kaupunkien kehysalueille ja pistemäisesti muualle maahan. Koko maan väestönkasvu perustuu täysin vieraskielisen väestön kasvuun vuosien 2020–2040 aikana. Lisäksi muutokseen vaikuttavat alueellinen eriytyminen ja erilaistuminen sekä väestö- ja ikärakenteen muutokset. (MDI Public Oy ja Juha Heikkala Consulting, 2021).

Harva-alueilla yli 75-vuotiaiden osuus kuntien asukasmäärästä kasvaa merkittävästi ja samalla työikäisen väestön määrä vähenee. Nuoret hakeutuvat pääsääntöisesti opiskelemaan yliopistokaupunkeihin tai maakuntakeskuksiin, ja tämä johtaa alueita polarisoivaan ja valikoivaan muuttoliikkeeseen. Muuttoliikennettä tapahtuu maakuntien välillä kuin myös maakuntien sisällä reuna-alueilta keskuskaupunkeihin. Mitä pienemmästä kunnasta on kyse, sitä voimakkaammin väestön ennakoitaan vähenevän. Voimakkain väestökato kohtaa pieniä alle 5 000 asukkaan maaseutukuntia. Näissä kunnissa väestö vähenee ennusteiden mukaan keskimäärin lähes viidenneksellä vuoteen 2040 mennessä.

Edellä mainitut muutokset tulevat aiheuttamaan osalla pelastuslaitoksista kuluvan vuosikymmenen aikana haasteita saada uusia henkilöitä rekrytoitua mukaan sopimuspalokuntatoimintaan. Samaan aikaan nykyisten toiminnassa mukana olevien henkilöiden keski-ikä jatkaa nousuaan, kuten tämän tutkimuksen tuloksista luvussa 3.2.1.4 ilmenee.

Toimintaympäristön muutosten vaikutuksia sopimuspalokuntatoimintaan tulee seurata valtakunnallisesti ja alueellisesti sekä paikallisesti. Sopimushenkilöstön lähtö- ja tulo- vaihtuvuuden ajantasaisuus on kriittistä tietosisältöä harva-alueiden pelastuslaitoksien palvelutuotannon järjestämisessä. Toiminnassa tapahtuvien muutosten tuli ohjata sopimuspalokuntatoiminnan kehitystyötä kaikilla tasoilla.

Yhteiskunnan rakennemuutoksesta johtuva sopimuspalokuntatoiminnan tulevaisuudenkuva tulee vaatimaan lainsäädännöllisiä ja sopimusteknisiä sekä toiminnallisia muutoksia pelastustoimen palvelutuotantoon.

5 Hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperusta

Julkisen talouden tärkein tehtävä on hyödyntää rajallisia resursseja eli verorahoitusta mahdollisimman tehokkaasti ylläpitääkseen ja kehittääkseen yhteiskunnallista hyvinvointia. Yhteenkään tiettyyn toimialaan ei voida investoida rajattomasti, vaan oleellista on löytää tasapaino julkisilla varoilla tuotettavaan palvelukokonaisuuteen. Tässä keskiössä ovat strategiset päätökset, joita tulisi tehdä vaikuttavuutta eli yhteiskunnallista hyvinvointia edistävään tietoon perustuen.

Vuoden 2023 alussa pelastustoimessa siirrytään hyvinvointialueiden myötä valtion tietoperusteiseen ohjaukseen ja johtamiseen. Tämä edellyttää, että pelastustoimen kehittäminen pohjautuu entistä vahvemmin tutkittuun tietoon myös kustannusten, henkilöresurssien ja osaamisen osalta.

Tämän työpaketin kolmantena tavoitteena oli tarkastella hyvinvointialueen pelastustoimen ohjauksessa ja johtamisessa jatkossa tarvittavia talous- ja henkilöstötietoja. Talous- ja henkilöstötietojen osalta tietoperusta sisältää kolme kokonaisuutta:

1. pelastustoimen talous- ja henkilöstötunnusluvut ja -mittarit
2. pelastustoimen palveluluokat
3. hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusmalli ja -kriteerit.

Tarvittavan tietoperustan määrittelyssä pohjatyönä on tehty valtakunnallisten ja alueellisten talous- ja henkilöstötietojen nykytilan analysointia (Pronto, Haka-rekisteri, Kevan tiedot), hyvinvointialueille siirtymisestä aiheutuvien talous- ja henkilöstötietotarpeiden analysointia ja aiempien pelastustoimen mittarihankkeiden ja -selvitysten tarkastelua. Lisäksi tietoa ja ymmärrystä on saatu tehtyjien talous- ja henkilöstökyselyiden avulla. Keskusteluja on käyty myös samaan aikaan käynnissä olleen sisäministeriön Pelastustoimen tasa-arvo ja yhdenvertaisuusohjelma -hankkeen kanssa.

Suorituskykyhankkeen aikana on kehitetty pelastustoimen palveluluokkien tietosisältöjä Valtiokonttorin automatisoidun valtakunnallisen talousraportoinnin tarpeita varten. Yhteistyötä on kehittämisessä tehty valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen ja Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tukipalveluiden taloustyöryhmän kanssa. Talous- ja henkilöstötietopohjan osalta on tehty yhteistyötä myös sisäministeriön pelastusosaston Pelastustoimen tiedolla johtamisen työvälineiden ja tiedonhallinnan edistämisen projektin kanssa.

5.1 Hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötunnuslukujen ja -mittareiden tarvepohja

Julkisen talouden ohjauksen keskeinen väline on julkisen talouden suunnitelma, joka perustuu valtioneuvoston asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta (Valtioneuvosto, 2014). Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on ollut vuodesta 2015 alkaen tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi, ja se tarkistetaan vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Suunnitelma sisältää myös Suomen vakaushjelman ja vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisen myötä julkisen talouden suunnitelma tulee koostumaan finanssipolitiikan linjaa sekä julkisen talouden kokonaisuutta ja sen alasektoreita (valtionalous, hyvinvointialuetalous, kuntatalous, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) koskevista päätöksistä. (Valtioneuvosto, 2014; Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 12 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp.)

Julkisen talouden suunnitelmassa tullaan arvioimaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä hyvinvointialueiden tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaatteen toteutuminen), hyvinvointialueiden tehtäviä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä sekä hyvinvointialueiden taloutta, mukaan lukien tuottavuutta ja kustannuskehitystä. Näiden kautta myös pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet tulevat kytkeytymään merkittäväällä tavalla laajemmin julkisen talouden suunnitteluun (Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), 8 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp). Sen lisäksi, että resurssien on riitettävä lailla säädettyyn toimintaan, tulee hyvinvointialueilla julkistalouden tulojen ja menojen olla pitkällä aikavälillä tasapainossa, vaikka vuosittain voi olla vaihteluja. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä hyvinvointialueen valtuuston tulee hyväksyä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelman laadinta vahvistaa hyvinvointialueen talouden pitkäjänteistä suunnittelua. Taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan toisen vuoden päättyessä. (Laki hyvinvointialueesta, 611/2021).

Pelastustoimen järjestämislain 10–11 §:ien mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen tavoitteena on selkeyttää pelastustoimen johtamista ja ohjausta. Tämä merkitsee tietojohtamisen menetelmien käyttöönottoa ja tiedon hyödyntämistä palvelujen suunnittelun perusteena. Sisäministeriö neuvottelee erikseen kunkin hyvinvointialueen kanssa vuosittain hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta. Valtiovarainministeriö osallistuu

neuvotteluihin. Neuvotteluissa seurataan ja arvioidaan hyvinvointialueen järjestämistä vastuun toteutumista. Neuvotteluissa käsitellään hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämisen tavoitteita sekä niitä tukevia toimenpiteitä. Sisäministeriö ja valtiovarainministeriö voivat tarvittaessa antaa hyvinvointialueelle järjestämistä koskevia toimenpidesuosituksia. Sisäministeriö arvioi vuosittaisissa neuvotteluissa myös hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimea koskevan osan eli pelastustoimen osasuunnitelman. Investointien osalta sisäministeriö voi jättää pelastustoimen osasuunnitelman hyväksymättä, jos:

1. siinä ei ole osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisältyville investoinneille ja investointia vastaaville sopimuksille;
2. on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus voitaisiin toteuttaa **kustannustehokkaammin** hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä; tai
3. on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka luovutus ei edistäisi pelastustoimen **kustannusvaikuttavaa** järjestämistä.

Hyvinvointialueen rahoituslain periaatteena on, että hyvinvointialueille kohdistuva yleiskatteinen rahoitus takaa laadukkaan, vaikuttavan ja tehokkaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelutuotannon. Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusperiaatteen toteutumisen tarkastelussa tulee ohjaavan sisäministeriön tuottaa arvio pelastustoimen tilasta ja kuvata toimialan osuus yleiskatteisen rahoituksen käyttäjänä ja toimialan kehitysnäkymät yleiskatteisen rahoituksen osalta. Sisäministeriön seurannan pohjana ovat laajasti eri aineistot, kuten pelastustoimen järjestämislain 10 §:n mukaiset neuvottelut sisäministeriön ja hyvinvointialueiden välillä, 12 §:n mukaiset hyvinvointialueiden selvitykset ja 14 §:n mukaiset aluehallintovirastojen asiantuntija-arviot sekä 13 §:n mukainen sisäministeriön selvitys. (Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021).

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö tulevat hyvinvointialueiden käynnistyttyä seuraamaan ja ohjaamaan, että hyvinvointialueen pelastustoimelle kohdennettua yleiskatteellista rahoitusta käytetään mahdollisimman taloudellisesti ja kustannustehokkaasti. Suomen nykyisessä toimintaympäristössä, jossa väestön ikääntyminen ja heikentyvä huoltosuhde sekä valtionvelan kasvu on nopeaa, on tuottavuuden kasvattaminen välttämätöntä julkisista varoista rahoitetun pelastustoimen riskejä vastaavan palvelutason takaamiseksi myös tulevaisuudessa. Tuottavuuden lisääminen edellyttää, että toiminnan tehokkuutta ja sen muutoksia pystytään luotettavasti mittaamaan. (Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), 8 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp).

5.2 Pelastustoimen talous- ja henkilöstötunnusluvut ja -mittarit

Edellä kuvatut hyvinvointialuelainsäädännöstä lainatut tekstit sisältävät nimeltä monia tunnuslukuja. Seuraavaksi käsittelemme sitä, mitä nämä käsitteet käytännössä tarkoittavat käyttäen apuna tutkimusprofessori Aki Kangasharjun tekemää *Tuottavuus osana tulokselisuutta* -käsikirjan käsitteistöä (Kangasharju, 2008).

Organisaatioiden sisäistä tehokkuutta tarkastellaan usein taloudellisuuden ja tuottavuuden avulla ja ulkoista tehokkuutta vaikuttavuuden avulla. **Taloudellisuudella** tarkoitetaan kykyä tuottaa palveluja matalin kustannuksin. **Kustannustehokkuudella** tarkoitetaan tuotosten ja resurssien käyttöön liittyvien kustannusten suhdetta verrattuna johonkin toiseen vastaavaan yksikköön.

Kustannustehokkuuden vertailua voidaan tehdä esimerkiksi hyvinvointialueiden pelastustoimien eli pelastuslaitosten palvelurakenteiden välillä suhteessa pelastuslaitosten edellisiin vuosiin sekä suhteessa pelastuslaitoksen oman kulurakenteiden muutoksiin. Tällä hetkellä kustannustehokkuutta saadaan aikaan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen välisellä yhteistyöllä ensihoitopalvelun ja moniammatillisen yhteistyön puitteissa. Yhteistyöllä on mahdollista saada palvelutuotantoa kustannustehokkaammaksi korkeiden tuotantokustannusten (euroa/asukas-mittari) osalta.

Tuottavuudella voidaan tarkoittaa sekä tietyllä panostuksella aikaansaatuja palvelusuoritteiden määrää että palveluilla aikaansaatuja vaikutuksia. Tuottavuutta voidaan tarkastella tasoeroina eri yksiköiden välillä tai muutoksena ajan kuluessa. Tasojen vertailu tehdään muiden pelastuslaitosten välillä. Muutosta voidaan tarkastella yhden pelastuslaitoksen oman kehityksen näkökulmasta tai kaikkien pelastuslaitosten yhteisen kehityksen näkökulmasta. Kun kaikkia tuotoksia (suorite tai vaikutus) verrataan kaikkiin panoksiin, on kyseessä kokonaistuottavuus. Kun kaikkia tuotoksia verrataan vain osaan panoksista, on kyseessä osittaistuottavuus. Esimerkiksi tuotosten suhde työpanokseen kuvaa työn tuottavuutta.

Julkisesti rahoitetun pelastustoimen toiminnan vaikutusten ja kustannusten suhdetta eli **kustannusvaikuttavuutta** on tärkeää tarkastella hyvinvointialueilla. Tavoitteena tulee erityisesti olla kustannusvaikuttavuussuhteeltaan parhaiden pelastustoimen järjestämistapojen edistäminen ja tähän liittyen hyvinvointialueiden pelastustoimien välisten perusteettomien erojen vähentäminen.

Pelastustoimessa toiminnan taloudellisuuteen, kustannustehokkuuteen ja -vaikuttavuuteen sekä tuottavuuteen voidaan jatkossa vaikuttaa muun muassa toimeenpanemalla määrätietoisesti parhaita toimintakäytäntöjä, työn tuottavuuden parantamisella (mm.

osaamisen kehittäminen) ja kehittämällä johtamista ja parantamalla digitalisaation hyödyntämistä. Lisäksi hyvinvointialue voi vaikuttaa palveluiden tarpeeseen toteuttamalla ja vahvistamalla alueellisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteitä yhteistyössä alueen kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi kustannustehokkuutta voidaan kehittää hyvinvointialueiden pelastustoimien välisellä yhteistyöllä koottavien tehtävien osalta ja erityisesti silloin, kun kustannukset kyseisen tehtävän osalta ovat korkeita. (Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), 8 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp).

Laajemmin ajateltuna hyvinvointialueelle sijoittuu useita viranomaisia, joiden tiiviillä yhteistyöllä voitaisiin vaikuttaa monipuolisesti turvallisuustason kohoamiseen. Parhaimmillaan tällaisella yhteistyöllä voitaisiin vaikuttaa onnettomuuksien juurisyihin, jotka heijastuvat positiivisesti erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjussa (vrt. vakavien henkilövahinkojen mittarit). Hyvinvointialueen toiminnan tarkastelu vain kunkin toimialan siiloutuneina asiakaspalvelupolkuina ei välttämättä takaa vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. (Valtioneuvosto, 2018)

Yhteenveto tunnusluvuista

Taloudellisuus

Kustannukset / lopputulokset tai suoritteet

Tuottavuus

Kokonaistuottavuus = suoritteet tai vaikutukset / kokonaiskustannukset

Työn tuottavuus = suoritteet tai vaikutukset / htv

Kustannusvaikuttavuus

Vaikuttavuustavoitteet / kustannukset

5.2.1 Hyvinvointialueen pelastustoimen mittaaminen – valtakunnallinen taso

Julkisen talouden suunnitelman ja vuosittaisen ohjauksen myötä valtiovarainministeriö ja sisäministeriö seuraavat hyvinvointialueen pelastustoimen osalta muun muassa seuraavia talouteen liittyviä teemoja:

- Rahoituksen riittävyys
- Talouden tila
- Kustannusten kehitys ja arvio tulevasta kehityksestä
- Palveluiden kustannustehokkuus
- Tuottavuus
- Vaikutuksiltaan laajamittaisten tai taloudellisesti merkittävien investointien taloudellisuus ja kustannusvaikuttavuus

Valtakunnallisella tasolla tulisi olla tietoa ohjausta varten seuraavista henkilöstöön liittyvistä teemoista:

- Henkilöstörakenne ja ikäjakauma (päätoiminen ja sopimushenkilöstö)
- Palveluiden tuottamiseen käytetyt henkilötyövuodet, htv (päätoiminen ja sopimushenkilöstö)
- Pelastustoimen lähtövaihtuvuus ja eläköitymisennuste
- Pelastuslaitoksille suunnattu oma sisäinen työhyvinvointikysely
- Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, vrt. Pelastusalan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma (Sisäministeriö, 2021)

5.2.2 Hyvinvointialueen pelastustoimen mittaaminen – paikallinen taso

Lain hyvinvointialueesta (Laki hyvinvointialueesta, 611/2021) 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan perustuslain (Pelastuslaki, 379/2011) 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto. Hyvinvointialue voi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa palveluiden riittävyteen, laatuun ja kustannuskehitykseen kehittämällä palveluja, palveluverkkoa ja palveluprosesseja sekä niiden kustannustehokkuutta ja -vaikuttavuutta.

Pelastustoimen järjestämislain 6 §:n mukaan pelastuslaitosten toiminnan kannalta keskeistä on hyvinvointialueen päätösvalta yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisesta. Hyvinvointialuevaltuuston päättämä palvelutasopäätös ohjaa toimintaa ja sen edellyttämää rahoitusta hyvinvointialueilla. (Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021). Jatkossa palvelutasopäätös tulee ottaa nykyistä aktiivisempaan käyttöön toiminnan vuosisuunnittelun taustatyökaluna.

Paikallisella tasolla henkilöstöjohtamisen ja henkilöstötyön mittausten avulla saadaan selville tärkeitä tuloksia esimerkiksi henkilöstön hyvinvoinnista, sitoutumisesta, osaamisesta ja motivaatiosta sekä rekrytointien onnistumisesta. Mittareiden tulisi tukea pelastustoimen ja hyvinvointialueen strategisia tavoitteita. Mittareita valittaessa tärkeää on määritellä, miksi jotain mitataan ja mitä saaduilla tuloksilla halutaan saada aikaan. Seurantaan valitaan sellaiset mittarit, joilla voidaan arvioida toimenpiteiden ja tavoitteiden toteutumista.

Paikallistasolla henkilöstömittareiden tulisi kuvata resurssien riittävyyttä, rekrytointeja, osaamista ja kyvykkyyttä sekä työhyvinvoinnin/työturvallisuuden kehittymistä, henkilöstön sitoutumista ja esimiestyössä onnistumista.

Alla on lueteltu teemoja paikalliseen mittaamiseen sekä esimerkkejä tunnusluvuista ja mittareista:

Henkilöstörakenne:

- Lähtö- ja tulovaihtuvuus (sisäinen ja ulkoinen)
- Eläköitymisen arviointi vanhuuseläke/työkyvyttömyyseläkkeet
- Tehtävää/virkkaa hakeneiden määrä/haku

Työhyvinvointi ja työturvallisuus:

- Työkykyisten päivien lisääntyminen muutos (%) (sairauspoissaolot +/-)
- Työhyvinvointikyselyn tulokset/kehittyminen (hyvinvointialueen sisäinen vertailu)
- Etujen ja virkistämistoiminnan kustannukset euroa/työntekijä
- Työtaturmien ja vaaratilanteiden lkm./henkilömäärä
- Henkilöstön fyysinen toimintakyky %/pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön määrästä
- Psykkisen purkutilanteiden lkm. (MentalFirefit)

Osaaminen ja kehittäminen:

- Koulutuspäivät pv/htv ja kustannukset euroa/hlö
- Jatkotutkintojen/koulutuksen suorittaneiden %-osuus henkilöstöstä
- Pidettyjen kehityskeskusteluiden %-osuus henkilöstöstä
- Sopimuspalokunnat: Kurssien määrä/osallistujat suhteutettuna henkilömäärään ja viikkokoulutuksen tuntimäärä suhteutettuna henkilömäärään h/hlö

Prontossa on seurattu seuraavia talouden tunnuslukuja vuodesta 2012 alkaen. Pelastuslaitokset ovat voineet käyttää tietoja toiminnan johtamiseen, arviointiin ja kehittämiseen sekä pelastuslaitosten väliseen vertailuun. Nämä tulisi päivittää hyvinvointialueiden tarpeisiin sopiviksi.

- Kuntien maksusuudet (euroa/asukas)
- Kuntien maksusuudet pl. kiinteistöjen ja väestönsuojien vuokrat ja poistot (euroa/asukas)
- Bruttoinvestoinnit (euroa/asukas)
- Toimintakulut pl. poistot (euroa/asukas)
- Toimintatuotot pl. kuntien maksusuudet (euroa/asukas)

Esitetyt mittaamisen teemat, tunnusluvut ja mittarit ovat sellaisia, joilla haluamme herättää keskustelua jatkoa varten. Pelastustoimessa on viime vuosina ollut muutamia mittareihin liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita. Niistä olemme tunnustaneet paljon ajankohdaisia näkökulmia, jotka tulee huomioida mittareiden jatkokehittämistyössä.

Ajankohtaista on esimerkiksi julkisella sektorilla edelleen käytettävä tuloksellisuuden arvioinnin viitekehys taloudellisuuden, tuottavuuden ja henkilöstöön liittyvien mittareiden näkökulmasta (Naumanen, ym., 2019; Huuskonen, 2017). Lisäksi mittareissa käytettävien suoritteiden osalta tulee huomioida suoritteiden erilaiset painoarvot, koska suoritteet eivät ole suoraan vertailukelpoisia keskenään (Naumanen ym., 2019). Monipuolinen toiminnan arviointi edellyttää sekä historiatietoa kuvaavia mittareita että tulevaa katsovia eli ennakoivia mittareita (Huuskonen, 2017) ja yhtä lailla määrällisiä ja laadullisia mittareita. Molarius ym. (2016) tunnustivat, että pelastustoimessa on vähän valtakunnallisia mittareita ja että niiden toimintaa ohjaava vaikutus on vähäinen. Hyvinvointialueudistus edellyttää valtakunnallisia mittareita ja lisää osaltaan mittareiden ohjaavaa vaikutusta. (Molarius; Korhonen; & Toivonen, 2016).

Hyvinvointialueen seurannan vähimmäistietosisältö on kuvattu pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 13 §:ssä. Hyvinvointialueen on seurattava järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Hyvinvointialueen on verrattava tätä tietoa vastaavaan muita hyvinvointialueita koskevaan tietoon. Hyvinvointialueen on hyödynnettävä edellä mainittua tietoa järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen tietojohdamisessa toiminnan, tuotannon ja talouden ohjauksen, johtamisen, kehittämisen ja päätöksenteon tukena. (Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021).

Hyvinvointialueen on laadittava vuosittain selvitys sisäministeriölle ja asianomaiselle aluehallintovirastolle pelastustoimen palvelujen toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan. Selvityksessä on kuvattava ja arvioitava, miten pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet

sekä mahdolliset sisäministeriön antamat toimenpidesuositukset on otettu huomioon hyvinvointialueella. Lisäksi selvitykseen on sisällytettävä hyvinvointialueen alustava esitys investointisuunnitelman pelastustoimea koskevaksi osaksi. (Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021).

Valtakunnallinen talousraportointi eri pelastustoimen palveluluokkien kautta mahdollistaa mittaamisen tason tarkentamisen kustannusten osalta. Jatkossa euroja ja muita osatekijöitä voidaan tarkastella neljän pelastustoimen palveluluokkakohtaisen kokonaisuuden kautta. Esimerkiksi toiminnan taloudellisuutta tai tuottavuutta voitaisiin tarkastella valtakunnallisella ja paikallisella tasolla tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäisyn palveluluokan osalta. Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäisy palveluluokkana sisältää kuitenkin erilaisia suoritteita, kuten asiantuntijatehtävät, tarkastustoiminnan ja turvallisuusviestinnän. Taloudellisuuden ja tuottavuuden tunnusluvut edellyttävät pelastustoimessa keskustelua eri suorituskykyjen/palveluluokkien tuottamista suoritteista. Lisäksi kustannusvaikutavuuden mittaamisen osalta tarvitaan eurojen lisäksi näkemystä siitä, mitä vaikuttavuus pelastustoimen kontekstissa tarkoittaa.

Pelastustoimen kansalliset tietojärjestelmähankkeet tuovat mittaamiseen myös uusia työkaluja. Emme ole jatkossa enää sidoksissa vain Pronton tarjoamiin mahdollisuuksiin. Sisäministeriössä on meneillään Pelastustoimen tiedolla johtamisen työvälineiden ja tiedonhallinnan edistämisen projekti, jossa rakennetaan tietojärjestelmään tietopohjaa huomioiden myös pelastustoimen palveluluokat ja tarvittavat talous- ja henkilöstömittarit.

Tarkastelumme osalta näyttää siltä, että mittaamista tulee jatkossa tarkastella ainakin kahdella tasolla: valtakunnallisella ja paikallisella eli hyvinvointialueen pelastustoimen tasolla. Vaikka tietotarpeet käsittelevät samoja teemoja, ovat näkökulmat osin erilaisia. Valtakunnallisen tason tiedot tukevat pelastustoimen johtamista, strategisten tavoitteiden toteutusta sekä valtakunnallisia tietotarpeita (esim. henkilöstöresurssit ja rahoitus) ja ohjausta. Paikallisen tason tiedot tukevat pelastuslaitoksen johtamista, resurssien kohdentamista, toimintojen ja palvelujen seurantaa ja arviointia sekä toiminnan kehittämistä. Lisäksi myöhemmin ratkennee alueellisen tason (yhteistoiminta-alueet, koottavat tehtävät) mahdolliset tietotarpeet talous- ja henkilöstömittaamisen näkökulmista.

Hyvinvointialuemallissa sovelletaan tilaaja-tuottajatoimintatapaa, jossa valtiolle kuuluu lakisääteinen vastuu julkisista palveluista. Valtio toimii rahoittajana ohjaavassa roolissa. Palveluiden järjestämisvastuu on delegoitu hyvinvointialueille, joissa aluevaltuustoille muodostuu myös tilaajan vastuu. Tilaaja-tuottajamallissa tilaajan vastuulla on päättää ostettavista palvelukokonaisuuksista sekä niiden sisällöstä. Palvelutarpeiden määrittely ja poliittiset linjaukset ohjaavat tilaajaa tässä tehtävässä. (Kuopila, ym., 2007) Tilaajan vastuulla on haluttujen vaikutusten aikaansaaminen tuotettavilla tai ostettavilla palveluilla. Vaikuttavuutta eli ulkoista tehokkuutta on kuitenkin vaikea ostaa. Keskiöön nousee

palveluiden järjestämisen suunnittelu ja oikeiden palveluiden hankinta. (Määttä, 2010) Tässä kaikessa on tietoon perustuva päätöksenteko olennaista. Hyvinvointialueille muodostuu tilaajana vastuu määritellä tarvittavien palveluiden tilaaminen palvelutasopäätöksen muodossa, ja tuottajan vastuulla on määritellä se, miten kyseiset palvelut tuotetaan. Tällöin tuottajan eli pelastuslaitoksen vastuulla on palvelutuotannon taloudellisuus ja tuottavuus (sisäinen tehokkuus) ja tilaajan vastuulla vaikuttavuus.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tukipalveluiden taloustyöryhmä on kehittänyt vuosien varrella verrokkiryhmittelyä pelastuslaitosten väliseen vertailuun. Pelastuslaitokset ovat muodostaneet neljä verrokkiryhmää, joiden jaottelu on perustunut muun muassa asukaslukuun, pinta-alaan, asukastiheyteen ja kustannustasoon (euroa/asukas). On mielekästä verrata samankaltaista pelastuslaitosta toiseen vastaavaan. Edellisen hallintouudistuksen (2015–2019) aikana taloustyöryhmä päivitti loppuraportissaan (Sisäministeriö, 2019) verrokkiryhmittelyn tietoja maakuntakohtaisilla tiedoilla, ja verrokkiryhmittely muodostui tuolloin viiden luokan ympärille. Jatkossa tavoitteena on tuottaa samankaltaista palvelutasoa samankaltaisilla hyvinvointialueilla. Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suoriutuskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen tuloksena syntyy paljon tietoa, jota tulee hyödyntää mittarien jatkokehittämisessä. Verrokkiryhmittelyä tulee myös jatkokehittää ja huomioida muiden hankkeen työpakettien tuottamat tulokset, jotka voivat tuoda lisäsisältöä vertailtaviin teemoihin.

5.3 Automatisoitu viranomaisraportointi ja pelastustoimen palveluluokat

Nykyinen kuntien ja kuntayhtymien valtakunnallinen taloustietojen raportointi on siirtynyt vuoden 2021 alusta Tilastokeskukselta Valtiokonttorille. Tämä käyttöön otettu raportointimalli tulee siirtymään myös hyvinvointialueille. Laki hyvinvointialueesta (611/2021, 120 §) asettaa hyvinvointialueen toiminta- ja taloustietojen tuottamiselle lukuisia vaatimuksia sen toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaan var-ten. Tämä vastaa hyvinvointialueen omaan toimintaan liittyvään tarpeeseen saada reaaliaikaista taloustietoa toiminnasta, hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi ohjauksesta vastaavien viranomaisten käytössä olisi ajantasaista ja vertailukelpoista taloustietoa hyvinvointialueista. Tällä on merkitystä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelussa ja niihin liittyvässä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arvioinnissa sekä muussa hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden seurannassa ja ohjaamisessa sekä hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön muutosten vaikutusten arvioinnissa. (Laki hyvinvointialueesta, 611/2021).

Valtiokonttorin taloustietovarantoon toimitettavia taloustietoja ovat hyvinvointialueesta annettun lain (611/2021) 116 §:n perusteella annettavan asetuksen mukaan esimerkiksi tulojen ja menojen toteutum tiedot tilikauden aikana, tilinpäätöslaskelmat, tilinpäätöksen liitetiedot sekä käyttötalouden ja investointien toteutum tiedot eriteltyinä palveluluokittain sekä meno- ja tulolajeittain. Tietoja annettaisiin myös hyvinvointialuekonsernien tilinpäätöksen laskelmista ja liitetiedoista. Hyvinvointialueet toimittavat tietoja Valtiokonttorille neljännesvuosittain. (Laki hyvinvointialueesta, 611/2021).

Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot tulee raportoida ensimmäistä kertaa palveluluokkakohtaisesti (käyttötalous, investoinnit) 31.5.2022 mennessä. Kevät 2022 on kriittistä aikaa pelastustoimen palveluluokkien määrittelyn osalta. Siihen mennessä tulee olla viimeistään muodostettuna pelastustoimen palveluluokille kustannuslaskentasisällöt. Ainoastaan vastuukunnat raportoivat neljällä palveluluokalla tuottamansa pelastustoimen palvelut Valtiokonttorille. Vuonna 2021 vastuukunnat ovat jo raportoineet talousarvion toteumaa neljännesvuosittain Valtiokonttorille.

Ajantasaisin kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus löytyy Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun talousraportoinnin käsikirjan eli AURA-käsikirjan liitteestä 5 (Valtiovarainministeriö, 2021). Palveluluokkien kehittämistyö on ollut meneillään valtiovarainministeriön koordinoimana koko suorituskykyhankkeen toiminta-ajan, ja tätä kehittämistyötä pelastustoimen osalta on työpaketti 9 tehnyt valtiovarainministeriön ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tukipalveluiden taloustyöryhmän kanssa.

Seuraava laatikko kuvaa kuntien ja kuntayhtymien palveluluokituksen mukaisia pelastustoimen palveluluokkia.

Pelastustoimen palveluluokat

- 4801 Pelastustoiminta ja pelastustoimen muu valmius
- 4802 Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen
- 4803 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta
- 4804 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta

Näiden lisäksi keskeinen erikoissairaanhoidon puolelle kuuluva palveluluokka on 2604 Ensihoitopalvelu, joka sisältää myös ensivasteen taloustiedot. Ensihoitopalvelu tulee raportoida kuntayhtymän toimesta tarkalla tasolla, ja kaikkien kuntien ensihoitopalvelun kustannustieto muodostuu pääsääntöisesti sovitusta ensihoidon vuosilaskusta. Tähän kuuluvat myös sen pelastustoimen vastuukunnan palvelut, jotka pelastuslaitos tuottaa sairaanhoitopiirille.

Raportointi sisältää palveluluokkakohtaiset tiedot kuluista, tuotoista sektoreittain ja palveluluokkakohtaiset tiedot investoinneista. Palveluluokitus kattaa sekä lainsäädännön kunnille asettamat tehtävät että kuntien itselleen ottamat tehtävät. Pelastustoimen palveluluokkien tarkemmat kuvaukset ja sisällöt löytyvät liitteestä 7.

Palveluluokkien kustannuslaskentaa ei ole ohjeistettu sen tarkemmin, eli ohjeistus perustuu palveluluokan palvelukuvaukseen ja AURA-käsikirjan kustannuslaskentaohjeisiin. Taloustyöryhmä on tehnyt esitystä kustannuslaskentamalliksi pelastustoimen palveluluokkiin, ja se on ehdotus niille pelastuslaitoksille, joilla ei ole itsellään olemassa tarkempia palveluluokkakohtaisia laskentaperusteita. Jos pelastuslaitoksella on käytössään tarkempi kustannuslaskenta, sen käyttäminen on suositeltavaa. Tässä tapauksessa kustannusten jakoperusteet tulee kuitenkin olla dokumentoituina. Seuraava taulukko 14 kuvaa tehtyä esitystä pelastustoimen palveluluokkien ulkoisten ja sisäisten kululajien kustannusten jakoperusteiksi.

Taulukko 14. Pelastustoimen palveluluokkien kululajien kustannusten jakoperusteet.

| Pelastustoimen palveluluokat | Kustannusten jakoperusteet |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Ulkoiset kululajit | |
| Palkat ja palkkiot | %-osuus htv:stä |
| Eläkekulut | %-osuus htv:stä |
| Muut henkilösivukulut | %-osuus htv:stä |
| Asiakaspalveluiden ostot | Aiheuttamisperuste |
| Muiden palveluiden ostot | Aiheuttamisperuste |
| Aineet, tarvikkeet ja tavarat | Aiheuttamisperuste |
| Avustukset | Toiminnan luonne |
| Vuokramenot | %-osuus htv:stä tai neliöt |
| Muut toimintakulut | Aiheuttamisperuste |
| Suunnitelman mukaiset poistot | Aiheuttamisperuste |
| Arvonalentumiset | Aiheuttamisperuste |
| Sisäiset kululajit | |
| Sisäiset toimintakulut | Suora kohdennus, sisäinen kaupankäynti tai vyörytys |

Kuten taulukosta 14 ilmenee, perustuvat suositeltavat kustannusten jakoperusteet useamassa kululajissa aiheuttamisperusteeseen. Tämä on kustannuslaskennan pääperiaate. Koska pelastustoimessa ei ole käytössä varsinaista työajanseurantaa, esitetään suurimman kuluerän eli henkilöstökulujen jakoperusteeksi prosenttiosuutta henkilötyövuosista. Seuraavassa taulukossa 15 esitetyt prosenttiosuudet henkilöstökustannusten kohdentamiseksi perustuvat tässä tutkimuksessa kerättyihin tietoihin hallinto- ja tukipalveluhenkilöiden henkilötyövuosista ja niiden laskennallisesta jakautumisesta pelastustoimen palveluluokkiin sekä pelastuslaitoksissa, joissa tuotetaan ensihoito- ja ensivastepalveluita, että pelastuslaitoksissa, joissa tuotetaan vain ensivastepalveluita.

Taulukko 15. Ehdotus henkilöstökustannusten prosentuaalisesta kohdentumisesta pelastustoimen palveluluokkiin.

| Henkilöstökustannusten kohdentuminen pelastuslaitoksessa | Htv | Htv, ilman ensihoitopalvelua |
|-----------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------|
| Pelastustoiminta ja muu pelastustoimen valmius | 53,0 % | 90,9 % |
| Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen | 5,8 % | 6,2 % |
| Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta | 0,7 % | 0,9 % |
| Vaarallisten kemikaalien valvonta | 0,3 % | 0,4 % |
| Ensivaste | --- | 1,7 % |
| Ensihoitopalvelu ja ensivaste | 40,2 % | --- |
| Yhteensä | 100 % | 100 % |

Tällä hetkellä pelastuslaitosten kustannuksia kohdistetaan eri toiminnoille vaihtelevasti. Prontossa jaottelua voidaan tehdä seuraaviin toimintoihin: pelastustoiminta, turvallisuuspalvelut, tukipalvelut, ensivaste ja ensihoito. Väljimmillään jaottelua tehdään kahdella tasolla: pelastustoiminta ja ensihoitopalvelu. Neljä pelastustoimen palveluluokkaa tulee edellyttämään nykyistä tarkempaa kustannusten kohdistamista ja myös investointien erottelemista palveluluokittain. Suurimpana erona palveluluokissa on hallinnon ja tukipalveluiden kustannusten kohdentaminen varsinaisille palveluluokille Pronton toimintokohtaiseen jaotteluun verrattuna.

Taulukossa 15 esitetyt jakoperusteet perustuvat vuoden 2019 tietoihin, joissa on myös epätarkkuutta mukana. Kaikkia prosentuaalisia kustannusten jakoperusteita tulee arvioida ja päivittää säännöllisin väliajoin. Mikäli henkilöstökustannusten jakoperuste pohjautuu arvioihin työajan kohdentumisesta, tulisi niitäkin päivittää säännöllisin väliajoin.

Tietojen yhdenmukaisuus edistää myös pelastustoimen mittaamisen kehittämistä. Jotta kehitettävien mittarien tulokset olisivat luotettavia ja vertailukelpoisia, tulee lähtötietojen olla luotettavia ja oikeellisia. Pelastustoimen palveluita ei ole tähän mennessä kuvattu tasolla, joka mahdollistaisi sekä toiminnallisten että taloudellisten yhteismitallisten mittausten muodostamisen ja käyttämisen ohjauksen eri tarpeisiin.

Pelastustoimen palveluluokat tulevat olemaan yksi pelastustoimen palvelujen tiedolla johtamisen väline, ja ne tulevat tarjoamaan luotettavaa ja vertailukelpoisempaa tietoa ohjauksen ja päätöksenteon tueksi sekä pelastustoimen suorituskyvyn taloudelliseen arviointiin. Tietopakettit tuottavat hyvinvointialueen järjestäjälle ja valtakunnan tasolle tilannekuvan kunkin hyvinvointialueen väestön käyttämien pelastustoimen palvelujen kokonaisuudesta. Vertailutieto auttaa näkemään hyvinvointialueen vahvuudet ja heikkoudet sekä tunnistamaan pelastustoimen palvelujen hyviä käytäntöjä. Tiedon hyödynnettävyys ja vertailtavuus ovat tässä kehittämistyössä tärkeitä näkökulmia. Pelastustoimen tiedon vertailukelpoisuus edellyttää, että tietopakettien sisällöt ja laskentaperiaatteet ovat yhteneväiset. Tämä edesauttaa tiedon saatavuutta myös muihin käyttötarpeisiin sekä lisää tiedon tuotannon kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta pelastustoimessa.

Valtiokonttorin raportoinnissa käytettävät pelastustoimen palveluluokakohtaiset taloustiedot integroidaan osaksi sisäministeriössä kehitteillä olevaan Pelastustoimen tiedolla johtamisen työvälineiden ja tiedonhallinnan edistämisen järjestelmään (TJ-järjestelmä). Tämä tulee osaltaan parantamaan talous- ja henkilöstötietojen saatavuutta ja tietoperustaa sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla.

6 Hyvinvointialueiden lähtötilanne pelastustoimen talouden ja henkilöstön osalta

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille jää vastuu pelastustoimen järjestämisestä. Samalla pelastustoimen rahoitusvastuu siirtyy kunnilta valtiolle. Uudistuksen lähtökohtana on, että valtion rahoitus turvaa hyvinvointialueille riittävät ja oikeasuhteiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtäviensä järjestämisestä. Valtion rahoitus on yleiskatteellista, jolloin hyvinvointialue päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueiden rahoituslaissa (617/2021) määritellään rahoituksen perusteista. Hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta hyvinvointialueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristaisuuden, saamenkielisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien ja pelastustoimen riskitekijöiden perusteella. Pelastustoimen osuus hyvinvointialueen laskennallisesta rahoituksesta on 2,306 prosenttia. Pelastustoimen rahoituksen perustana ovat laskennalliset kustannukset eli pelastustoimen lakisääteisten tehtävien toteutumisesta aiheutuvat kustannukset.

Talous- ja henkilöstökyselyt tehtiin keväällä 2021, ja saamamme vastaukset heijastavat senhetkistä tilannetta. Hyvinvointialuelainsäädännön hyväksynnän jälkeen kunnissa on alettu reagoimaan tulevaan muutokseen. Moniin tarvittaviin kalusto- ja kiinteistöinvestointeihin ei ole enää lähdetty, ja investointivelkaa on kertynyt kuntataloustilanteesta ja aiemmista maakuntauudistuksista johtuen jo pidemmältä ajalta. Syksyn 2021 aikana on kunnissa muun muassa lähdetty miettimään vakavasti pelastuskaluston leasingratkaisuja.

Pelastuslaitoksilla on taseissaan monenlaisia vastuusitoumuksia, kuten vuokravastuita toimitiloista, maa-alueista ja leasingsopimuksista. Sopimusvastuita tulee myös sitoumuksista palokunta-avustuksiin. Lisäksi osalle pelastuslaitoksille on tullut varallaolovaatimuksia korkeimman oikeuden (KKO:2015:48) ratkaisuun perustuen. Osassa kuntia on varauduttu vaatimuksiin tekemällä varauksia taseeseen.

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoja ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta (616/2021) 22–25 §:ien mukaan pelastustoiminnassa käytössä oleva irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät vastuukunnalta hyvinvointialueelle ja toimitiloista tehdään siirtymäajaksi vuokrasopimus.

Taloustutkimuksessa selvitettiin pelastustoimen kaluston nykyisiä leasingvastuita vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan sekä vuosien 2021 ja 2022 leasingsuunnitelmia ja kertynyttä investointi-/korjausvelkaa pelastuskalustoon öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon ja paloasemakiinteistöihin.

Henkilöstön asemasta hyvinvointialueuudistuksessa säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (616/2021, 2021). Voimaantulolain (616/2021) 18 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien sekä niitä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeen luovutukseksi. Liikkeen luovutus tarkoittaa sitä, että henkilöstö siirtyy niin sanottuina vanhoina työntekijöinä uuden työnantajan palvelukseen ja säilyttää siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteisiinsa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Määräaikainen henkilöstö toimii määräaikansa loppuun. Liikkeenluovutus koskee myös työsuhteista sivutoimista pelastushenkilöstöä.

Pelastustoimen nykyinen aluejako vastaa pääosin muodostettavia hyvinvointialueita. Muutoksia aluejaossa tapahtuu kuitenkin Oulu-Koillismaan pelastustoimen alueella Pohjois-Pohjanmaalla sekä Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueella, joka jakautuu tuleville Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueille.

Voimassa olevat palokuntasopimukset siirtyvät hyvinvointialueille, joten muutoksella ei ole myöskään vaikutusta sopimuspalokuntalaisten asemaan.

Pelastuslaitoksille suunnatulla kyselytutkimuksella pyydettiin heitä arvioimaan toimintavalmiuden puuteiden ja varallaoloa korvaavan toimintamallin vaikutuksia pelastustoimen tulevaisuuden henkilöstömitoitukseen. Pelastuslaitokset laativat kyselyn yhteydessä vuosisuunnitelman vuoteen 2030 saakka henkilöresurssien lisäystarpeesta. Resurssilisäysten toteutukset ajoittuvat pääsääntöisesti aikaan, jolloin pelastustoimen järjestämismääräykset on siirretty hyvinvointialueelle.

6.1 Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusmalli

Hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena käytetään hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Käyttökustannuksina ei pidetä hankintoihin sisältyvää arvonalisäveroa lukuun ottamatta sellaisten hankintojen arvonalisäveroa, joista ei saa tehdä vähennystä arvonalisäverolain (Arvonalisäverolaki, 1993/1505) 114 §:n mukaisesti. Huomioitavista käyttökustannuksista vähennetään

vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä hyvinvointialueiden saamat myyntitulot ja avustukset. (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021).

Huomioon otettavista käyttökustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti asiakas- ja käyttömaksutulot, hyvinvointialueen saamat myyntitulot sekä avustukset, joita olisivat erilaiset valtionavustukset ja mahdolliset kuntien yleisen toimialan puitteissa hyvinvointialueelle antamat avustukset sekä EU-rahoitus. Valtion rahoitus lasketaan nettomenoperusteisesti (kustannukset tuotot). Huomioitavista käyttökustannuksista ei sen sijaan vähennetä hyvinvointialueen rahoituslain 11 §:n perusteella saamaa lisärahoitusta. (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021).

Rahoituksen näkökulmasta logiikka tulisi muuttumaan. Nykyjärjestelmässä pelastuslaitoksen saamat avustukset, asiakas- ja käyttömaksut vähentävät alueen pelastustoimen osakaskuntien maksuosuutta toimintaan. Jatkossa saadut avustukset, asiakas- ja käyttömaksut vähentävät koko toimialan valtakunnallista rahoituksen kokonaismäärää. Tämä kohdentuisi tasaisesti siten kaikkiin hyvinvointialueiden pelastustoimien saamaan rahoitukseen. Hyvinvointialueilla sopimuspalokunnat voivat hakea ainoastaan edelleen avustusta Palosuojelurahastolta kalusto- ja kiinteistöinvestointeihin.

Valtio rahoittaa jatkossa myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvat pelastuslaissa säädettyt tehtävät. Helsingin kaupungin asema poikkeaa kuitenkin hyvinvointialueista, koska sillä on ainakin periaatteessa mahdollisuus rahoittaa palveluja myös yleisen toimialansa puitteissa. Helsingin kaupungin talouden eriyttämisestä sen vastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien osalta säädetään Uusimaalain (615/2021) 19 §:ssä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla, 615/2021).

Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määriteltäessä kustannustason muutos otetaan huomioon maakuntien hintaindeksin mukaisesti. Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määriteltäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Valtion rahoitusta voidaan korottaa tai alentaa tehtävien laajuuden tai laadun muutoksen perusteella. Tehtävien laajuuden tai laadun muutos voi perustua valtion talousarvioon siltä osin kuin hyvinvointialueen tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä ei muuta aiheudu. (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021).

Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan huomioon vuosittain jälkikäteen maakuntien Valtiokonttorille toimittamien tilinpäätöstietojen mukaiset kustannukset (toteutuneet kustannukset) varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta siten, että kyseisen vuoden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus lisätään rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta. Siten myöskään pelastustoimen rahoitus ei pääsisi erkanemaan todellisista kustannuksista. (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021).

Valtion rahoituksen laskennan lähtökohtana on perushinta. Perushinnat ovat väline, jolla säädellään hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksen määrää ja rahoituksen jakautumista eri määräytymisperusteille. Kullekin pelastustoimen rahoituskriteerille on laskettu koko maan asukasluvun perusteella asukaskohtainen perushinta, jonka perusteella hyvinvointialueen rahoitus hyvinvointialueen asukasmäärän perusteella määräytyy. Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaisesta, asukastiheyden ja riskitekijöihin perustuvasta perushinnasta. (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021).

Hyvinvointialueen pelastustoimen laskennallisten kustannusten määräytymisperusteet koostuvat kolmesta kriteeristä: asukasperusteisuus, asukastiheys ja riskitekijät.

1. Asukasperusteisuus

Painoarvo: 65 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Perustelu: pelastustoimen palveluita tarvitaan suhteessa hyvinvointialueiden asukasmäärään.

Laskentaperusteet: asukasperusteisuuden perushinta euroa/asukas ja hyvinvointialueiden asukasluku.

2. Asukastiheys

Painoarvo: viisi prosenttia kokonaiskustannuksista.

Perustelu: pelastustoimen palvelut viedään pääsääntöisesti asiakkaan luo, jolloin maantieteellinen saavutettavuus edellyttää niin tiheästi kuin harvaan asutuilla alueilla riittävää palveluverkostoa. Asukastiheys huomioi, että harvaan asutuilla alueilla kattavan pelastustoimen palveluverkon ylläpito on kalliimpaa asukasmäärään suhteutettuna kuin tiiviisti asutuilla alueilla, joissa samalla resurssitasolla voidaan palvella huomattavasti suurempaa väestömäärää.

Pelastustoimen asukastiheyskerroin lasketaan hyvinvointialueen kokonaispinta-alan mukaan neliökilometriä kohden. Kokonaispinta-alan käyttö kuvaa pelastustoimen tehtäväkenttää ja ilmentää resurssien sijoittamista saavutettavuuden varmistamiseksi alueilla, joissa on runsaasti vesistöjä. Runsaat vesistöt pidentävät pelastusyksiköiden matkaa ja matka-aikaa onnettomuuspaikalle, mikä edellyttää enemmän resursseja ja niiden sijoittamista useampaan tukikohtaan.

Laskentaperusteet: asukastiheyden perushinta euroa/asukas, hyvinvointialueen asukasluku ja hyvinvointialueen väestökerroin.

3. Riskitekijät

Painoarvo: 30 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Perustelu: pelastustoimen lakisääteinen tehtävä on alueellisten riskien ennaltaehkäisy ja vahinkojen minimointi riskien uhatessa tai toteuduttua.

Laskentaperusteet: riskitekijän perushinta euroa/asukas, hyvinvointialueen asukasluku ja hyvinvointialuekohtainen riskikerroin. Riskikertoimessa huomioidaan riskiluokkiin I–IV kuuluvia riskiruutuja.

Riskiluokkaan I ja II kuuluvan riskiruudun painokerroin on 1. Riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin on 0. Sellaisen riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin, jolla sijaitsevalle kohteelle on pelastuslain 48 §:n nojalla laadittava erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma tai jolla sijaitsee kokonaisen henkilömäärältään yli 1 500 henkilön puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue taikka jolla sijaitsee lentoasema, jolle on reitti- tai tilausliikennettä, on kuitenkin 1. (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden rahoituksesta, § 7, HE 241/2021, vp.).

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä osatekijöistä ja niiden painokertoimista. Riskikertoimen osatekijöiden painokertoimista säädetään vähintään neljän vuoden välein. (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden rahoituksesta, § 7, HE 241/2021, vp.)

Hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) 35 §:n mukaan hyvinvointialueiden rahoituksen siirtymätasaus turvaa maakuntien rahoituksen ja mahdollistaa toiminnan hallitun mukauttamisen laskennallisen rahoituksen tasoon. Siirtymäkauden kokonaispituus on rajattu voimaantulovuoteen ja kuuteen seuraavaan vuoteen. Voimaantulovuonna siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotus tasattaisiin täysimääräisesti. Riittävän rahoituksen turvaamiseksi hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina muutokset nykytilaan olisivat maltillisemmat kuin siirtymäkauden lopussa. Siirtymäkauden kokonaisuutos on rajattu + 200/- 100 euroon asukasta kohti. Enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021).

Valtiovarainministeriön viimeisin arviolaskelma (marraskuu 2021) hyvinvointialueen pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta on tehty vuoden 2021 talousarviotietojen ja vuoden 2022 taloussuunnitelmätiedon mukaisten kuntien pelastustoimen kustannusten perusteella. Samalla kustannukset ja rahoitus on viety vuoden 2022 tasolle. Kuntien pelastustoimen tehtävien kustannukset olivat vuoden 2022 tasossa 474 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoituspohja oli kaikkiaan 20,63 miljardia euroa, josta pelastustoimen osuus on 2,3 prosenttia. Arviolaskelma päivitetään seuravaksi keväällä 2022. Lopulliset rahoituslaskelmat ja toistaiseksi pysyvä siirtymätasaus määritellään vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella.

Viimeisimmän arviolaskelman mukaan keskimääräiset siirtyvät kustannukset olivat 86 euroa/asukas. Vaihteluväli oli laaja, Vantaa-Keravan pelastuslaitoksen 52 eurosta Kainuun pelastuslaitoksen 139 euroon per asukas. Kainuun pelastuslaitoksen asukasmäärä on vähentynyt vuodessa 1 397 henkilöllä ja vastaavasti kustannustaso on noussut 2,55 miljoonalla eurolla. Laskelman mukaan laskennallinen rahoitus vaihteli Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen 67 eurosta Lapin pelastuslaitoksen 126 euroon per asukas. Kaikkiaan 11 pelastuslaitoksen laskennallinen rahoitus on vähemmän kuin siirtyvät kustannukset. Suurin absoluuttinen ero siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen välillä oli 5,7 miljoonaa euroa Helsingin kaupungin pelastuslaitoksella, jonka kustannustaso on noussut 8,3 miljoonaa euroa vuodessa. Yksittäisen pelastuslaitoksen kustannusnousu korottaa koko pelastustoimen kustannuspohjaa, mutta se jakautuu rahoituskriteerien kautta kaikille pelastuslaitoksille. Tällöin se ei näy vastaavassa tasossa kyseisen pelastuslaitoksen seuraavan vuoden laskennallisessa rahoitusosuudessa.

Pelastustoimen laskennallisen rahoituksen suurin osuus kohdentuu asukasmäärän (65 %) perusteella. Asukasmäärän muutoksen ennustetaan selvästi eroavan hyvinvointialueittain vuosina 2018–2040. Seuraava taulukko 16 kuvaa hyvinvointialueiden asukasmäärän ennustettua kasvua. (Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen, HE 241/2021 vp.)

Taulukko 16. Hyvinvointialueiden asukasmäärän ennustettu kasvu 2018–2040.

| Hyvinvointialue | Väestö 31.12 2018 | Väestön muutos (%) 2018–2040 | Yli 75-v. väestö (%) 2018 | Taloudellinen huoltosuhte 2017* |
|-------------------|----------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Helsinki | 648 042 | 17 % | 7 % | 107,7 |
| Vantaa + Kerava | 264 420 | 20 % | 6 % | 114,1 |
| Länsi-Uusimaa | 464 302 | 11 % | 7 % | 131,1 |
| Itä-Uusimaa | 97 263 | 2 % | 9 % | 112,8 |
| Keski-Uusimaa | 196 997 | 5 % | 7 % | 116,5 |
| Varsinais-Suomi | 478 582 | 1 % | 10 % | 135,1 |
| Satakunta | 218 624 | -12 % | 12 % | 151,4 |
| Kanta-Häme | 171 364 | -10 % | 10 % | 142,5 |
| Pirkanmaa | 517 333 | 4 % | 9 % | 137,7 |
| Päijät-Häme | 207 394 | -11 % | 11 % | 156,6 |
| Kymenlaakso | 166 623 | -14 % | 12 % | 166,3 |
| Etelä-Karjala | 128 756 | -13 % | 12 % | 160,7 |
| Etelä-Savo | 136 474 | -15 % | 13 % | 168,5 |
| Pohjois-Savo | 250 414 | -11 % | 11 % | 152,4 |
| Pohjois-Karjala | 165 569 | -12 % | 11 % | 169,6 |
| Keski-Suomi | 273 283 | -4 % | 10 % | 154,1 |
| Etelä-Pohjanmaa | 194 316 | -13 % | 11 % | 147,7 |
| Pohjanmaa | 176 193 | -1 % | 10 % | 130,3 |
| Keski-Pohjanmaa | 68 437 | -8 % | 10 % | 146,2 |
| Pohjois-Pohjanmaa | 412 161 | -3 % | 8 % | 153,5 |
| Kainuu | 73 061 | -19 % | 12 % | 170,5 |
| Lappi | 178 522 | -9 % | 11 % | 154,7 |
| Koko maa | 5 488 130 | 0 % | 9 % | 137,1 |

Kuten taulukosta 16 ilmenee, ennustetaan asukasmäärän kasvavan eniten vuoteen 2040 mennessä Vantaa-Keravan hyvinvointialueella (20 %), Helsingissä (17 %) ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella (11 %). Eniten hyvinvointialueiden asukasmäärän ennustetaan vähenevän vuoteen 2040 mennessä Kainuussa (-19 %), Etelä-Savossa (-15 %) ja Kymenlaaksossa (-14 %). Rahoituksen riittävyyden osalta tulee seurata erityisesti näitä asukasmäärältään vähentyviä alueita suhteessa niiden palvelutarpeiden muutoksiin.

6.1.1 Pelastuskaluston investointi-/korjausvelka

Pelastustoimen lakisäätöiden palveluiden tuottaminen edellyttää erilaista kalustoa, johon kuuluvat muun muassa erilaiset ajoneuvot, veneet, öljyntorjuntakalusto sekä muut koneet ja laitteet. Ensihoitopalveluiden tuottaminen edellyttää lisäksi investointeja ambulansseihin, johtoautoihin ja esimerkiksi defibrilaattoreihin.

Seuraava taulukko 17 havainnollistaa pelastuslaitosten vastauksia pelastuskalustoon kertyneistä investointi- tai korjausvelasta vuoteen 2022 mennessä. Pelastuskalustoon kuuluva öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalusto on eritelty omaksi kokonaisuudekseen seuraavassa luvussa.

Taulukko 17. Pelastuskaluston investointi-/korjausvelka vuoteen 2022 mennessä.

| Alueen pelastustoimi | Pelastuskalusto (€) | Kaluston kuvaus |
|----------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Helsinki | 0 | Ei ole. |
| Länsi-Uusimaa | 0 | Ei synny käytännössä, kun tullaan hankkimaan kalustoa leasingrahoitteisesti. |
| Keski-Uusimaa | 0 | Ei ole kertynyt velkaa. |
| Itä-Uusimaa | 0 | Ei ole kertynyt velkaa. |
| Varsinais-Suomi | 400 000 | Ei eritelty. |
| Kanta-Häme | 1 500 000 | Raskasta kalustoa 5 kpl. |
| Päijät-Häme | 0 | Kalusto ajan tasalla. |
| Kymenlaakso | 1 000 000 | Ei eritelty |
| Etelä-Karjala | 1 000 000 | 2 raskasta ajoneuvoa ja 2 johtoautoa. |
| Etelä-Savo | 0 | Ei ole. |
| Keski-Suomi | 3 800 000 | Raskas pelastuskalusto, henkilöautot, pienkalusto käyttöikä yli 7 vuotta. |
| Pirkanmaa | 1 000 000 | Sammutuskalustoa. |
| Satakunta | 0 | Pelastuslaitos on investoinut vuosittain 1,4 milj. eurolla. Yleinen kustannusnousu on johtanut siihen, että vuosittain syntyy investointivelkaa. |
| Etelä-Pohjanmaa | 0 | Ei ole. |
| Pohjanmaa | 6 720 000 | 24 kpl raskasta kalustoa tulisi uusia, 20–30 vuotta vanhoja. |
| Keski-Pohjanmaa | 2 220 000 | 1 säiliösammutusauto, 4 sammutusautoa ja 3 säiliöautoa. |

| Alueen pelastustoimi | Pelastuskalusto (€) | Kaluston kuvaus |
|----------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pohjois-Savo | 3 876 364 | Sammutusautot, säiliöautot, puomitikasautot, henkilöautot, väestöhälyttimet, tietojärjestelmät, pelastuskalusto ym. |
| Pohjois-Karjala | 500 000 | Sammutus- ja säiliöautot. |
| Jokilaaksot | 0 | Ei ole. |
| Oulu-Koillismaa | 1 500 000 | Ei ole eritelty. |
| Kainuu | 0 | Ei ole. |
| Lappi | 5 500 000 | Ajoneuvokalustoa ja pelastuskalustoa. |
| Koko maa | 29 016 364 | |

Taulukko 17 ilmentää, että pelastuslaitosten pelastuskalustoon on kertynyt investointi- tai korjausvelkaa 29 miljoonan euron edestä vuoden 2021 loppuun mennessä. Kalustotarpeet ovat erilaisia alueittain. Kymmenen pelastuslaitoksen mukaan investointi- tai korjausvelkaa ei ole kertynyt lainkaan.

6.1.2 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston investointivelka

Öljysuojarahasto tiedotti 27.2.2020 pelastuslaitoksia taloudellisesta tilanteestaan ja pyysi pelastuslaitoksia pidättäytymään merkittävistä hankinnoista. Pelastuslaitoksissa öljyn-torjunnan menoja on öljysuojarahaston tiedotteen ja taloudellisen tilanteen johdosta karsittu alun perin suunnitelluista vuosien 2020 ja 2021 aikana. Näin tulee oletettavasti olemaan myös vuonna 2022.

Ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä vuonna 2023 tulee pelastuslaitoksille kertymään jonkin verran investointivelkaa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon liittyen. Talouskyselyssä kysyttiin pelastuslaitosten kertyvää investointivelkaa vuoden 2021 loppuun mennessä. Koska kyselyn aikana ei ollut vielä vahvistettu vuoden 2022 investointisuunnitelmia, tulisi vielä vuoden 2022 tilanne tiedustella kevään 2022 aikana. Pelastuslaitoksille kertyvää torjuntakaluston investointivelkaa kuvaa seuraava taulukko 18.

Taulukko 18. Pelastuslaitosten torjuntakaluston investointivelka vuoteen 2022 mennessä.

| Alueen pelastustoimi | € | Torjuntakaluston tarpeet suunnitelman mukaan |
|----------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Helsinki | 0 | Ei ole velkaa kertymässä vuoteen 2022 mennessä. |
| Länsi-Uusimaa | 0 | D- ja E-luokan öljyntorjuntaveneiden uusiminen vasta 2023–2024, 2 milj. euroa. |
| Keski-Uusimaa | 0 | Ei ole velkaa kertymässä vuosille vuoteen 2022 mennessä. |
| Itä-Uusimaa | 1 567 000 | Suunnitelmassa 2021: 1 137 000 e ja 2022: 430 000 e. Siirtyvät 2 vuotta. |
| Varsinais-Suomi | 0 | Ei ole velkaa kertymässä vuoteen 2022 mennessä. |
| Kanta-Häme | 387 000 | B- ja A-luokan veneet, öt-perävaunu, öljynkeräyslaite, öt-varasto. |
| Päijät-Häme | 0 | Ei ole. Vuonna 2023 iso vene 250 000–300 000 e. |
| Kymenlaakso | 2 250 000 | Suunnitelman 2019–2023 mukaista kalustoa. |
| Etelä-Karjala | 200 000 | ÖT-puomikalustoa ja venekalustoa. |
| Etelä-Savo | 0 | Ei ole velkaa kertymässä vuoteen 2022 mennessä. |
| Keski-Suomi | 200 000 | öt-peräkärret, puomit, alusten öljyntorjuntakalusto. |
| Pirkanmaa | 500 000 | Suunnitelman mukaista kalustoa. |
| Satakunta | 0 | F-luokan alus vuonna 2024, 205 000 e. |
| Etelä-Pohjanmaa | 0 | Ei ole velkaa kertymässä vuoteen 2022 mennessä. |
| Pohjanmaa | 450 000 | Vuosien 2021 ja 22 mukaiset hankinnat. |
| Keski-Pohjanmaa | 2 100 000 | F- ja D-luokan öt-alukset. |
| Pohjois-Savo | 666 382 | 2020–2022: koukkulava-autoalusta ja -mekanismi, nosturilava ja purkukoura, öt-kalustoa ja pikapuomi. |
| Pohjois-Karjala | 1 000 000 | Aluskalustoa. |
| Jokilaaksot | 2 890 500 | Ei ole eritelty. |
| Oulu-Koillismaa | 0 | 2021 asti ok, seuraava suunnitelma 2022–2026. |
| Kainuu | 0 | Ei ole velkaa kertymässä vuoteen 2022 mennessä. |
| Lappi | 140 000 | 2 öljyntorjuntavenettä ja puomikalustoa. |
| Koko maa | 12 350 882 | |

Taulukko 18 havainnollistaa, että pelastuslaitosten suunnitelmanmukainen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon kertynyt investointivelka on yhteensä reilut 12 miljoonaa euroa vuoteen 2022 mennessä. Investointivelkaa on kertynyt vaihtelevasti erilaiseen kalustoon. Vastausten mukaan kymmenellä pelastuslaitoksella ei ole kertynyt investointivelkaa torjuntakaluston osalta vuoden 2021 loppuun mennessä.

6.1.3 Leasing

Tähän asti kalustoa on hankittu pelastuslaitoksen omaisuudeksi omistajakuntien investointien maksuosuuksien avulla tai niitä on vuokrattu leasingsopimusten kautta. Leasingsopimukset rahoitetaan omistajakuntien maksamilla käyttötalouden maksuosuuksilla. Pitkiä leasingsopimuksia voi olla sekä irtisanomisehdolla että lunastusvelvollisuudella (tai velvoitetta etsiä ostaja).

Hyvinvointialuelainsäädännön hyväksymisen jälkeen on osassa kuntia alettu miettimään kaluston myymistä ja takaisinvuokrausta. Tilanne on muuttunut tehdyn talouskyselyn jälkeen. Siksi olisi tärkeää tiedustella muuttuneita suunnitelmia pelastuslaitoksilta vielä keväällä 2022, jotta saisimme valtakunnallisen tilannekuvan valtion laskennalliseen rahoitus pohjaan vaikuttavista osuuksista.

Pelastuslaitosten vuoden 2020 tilinpäätösten aineellisten hyödykkeiden erään kuuluvien pelastustoiminnan koneet ja kalusto -erän yhteenlaskettu tasearvo 31.12.2020 tilanteen mukaan oli lähes 84 miljoonaa euroa. Erä sisältää myös torjuntakaluston. Tämä summa kuvaa esimerkinomaisesti sitä pelastuskalustoa, jolla voisi olla osin myyntiarvoa.

Keväällä 2021 tehdyn talouskyselyn vastausten mukaan pelastuslaitosten pelastuskaluston 30.12.2020 tilanteen mukainen leasingvastuiden arvo oli lähes 13 miljoonaa euroa. Pelastuskalustoa ilmoitettiin olevan Länsi-Uudenmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksissa. Lisäksi vastausten mukaan leasingsuunnitelmia oli pelastuskaluston osalta vuosille 2021 ja 2022 Länsi-Uudenmaan, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Keski-Suomen, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Jokilaaksojen ja Kainuun pelastuslaitoksilla.

Mikäli pelastuskalustoa myydään ja vuokrataan takaisin, on pelastuskaluston myynnistä saatava luovutusvoitto (kauppahinnan ja tasearvon erotus) esitettävä kyseisen myyntivuoden tuloslaskelmassa tuottona. Kaluston vuokramenot ja rahoitussopimuksen mukaiset korkomenot näkyvät tuloslaskelmassa käyttötalouden menoina.

Investointeihin on voitu saada avustuksia esimerkiksi Palosuojelurahastolta tai öljy-suojarahastolta. Palosuojelurahaston avustuksella rahoitettavien hankkeiden omistajuuden tulee valtionavustuslain nojalla säilyä avustuksen saajalla koko avustus päätöksessä mainitun omaisuuden käyttöajan. Omaisuuden käyttöaika on kalustohanke päätöksissä raskaan kaluston osalta kymmenen vuotta ja kevyen kaluston osalta viisi vuotta. Palosuojelurahasto ei näin ollen hyväksy leasing sopimuksen tekemistä rahoitusyhtiön kanssa avustettavien hankkeiden rahoitusmuotona ennen hankkeessa hankitun omaisuuden käyttöajan päättymistä. Mikäli kalusto myydään pois ja vuokrataan takaisin, tulee Palosuojelurahasto perimään osan myönnetystä avustuksesta takaisin.

Suorituskykyhankkeen aikana ei öljysuojarahaston hallitus ole vielä tehnyt osaltaan päätöstä avustuksen käsittelystä asian suhteen.

Mikäli leasing ratkaisuja tehdään vuosien 2021–2022 aikana, voi niillä olla vaikutuksia hyvinvointialueiden käynnistymisvuoden rahoituksen kustannuspohjassa.

6.1.4 Pelastuslaitosten kiinteistöjen investointi-/korjausvelka

Lähes kaikki pelastustoimen palvelut viedään asiakkaan luo (pelastustoiminta onnettomuustilanteissa) tai tuotetaan asiakkaan luona (palotarkastukset, turvallisuusviestintä, koulutus). Tämä edellyttää riittävän tiheää paloasemaverkkoa. Pelastustoimen toiminta- valmiudella ja paloasemaverkostolla on suuri merkitys myös pelastustoimen hoitaman ensivasteen näkökulmasta. Seuraava taulukko 19 kuvaa paloasemakiinteistöjen määrää ja omistajia alueittain vuonna 2019.

Taulukko 19. Paloasemakiinteistöjen määrä ja omistajat alueittain vuonna 2019.

| Alueen pelastustoimi | Paloasemien määrä yhteensä | Kuntien omistamia | Sopimuspalokuntien omistamia |
|----------------------|----------------------------|-------------------|------------------------------|
| Helsinki | 27 | 17 | 10 |
| Länsi-Uusimaa | 53 | 27 | 26 |
| Keski-Uusimaa | 37 | 29 | 8 |
| Itä-Uusimaa | 32 | 14 | 18 |
| Varsinais-Suomi | 83 | 68 | 15 |
| Kanta-Häme | 31 | 22 | 9 |
| Päijät-Häme | 26 | 21 | 5 |
| Kymenlaakso | 41 | 19 | 22 |
| Etelä-Karjala | 30 | 23 | 7 |
| Etelä-Savo | 34 | 32 | 2 |
| Keski-Suomi | 46 | 43 | 3 |
| Pirkanmaa | 65 | 45 | 20 |
| Satakunta | 53 | 34 | 19 |
| Etelä-Pohjanmaa | 31 | 29 | 2 |
| Pohjanmaa | 39 | 36 | 3 |
| Keski-Pohjanmaa | 20 | 19 | 1 |
| Pohjois-Savo | 30 | 30 | 0 |
| Pohjois-Karjala | 32 | 29 | 3 |
| Jokilaaksot | 21 | 21 | 0 |
| Oulu-Koillismaa | 21 | 20 | 1 |
| Kainuu | 12 | 12 | 0 |
| Lappi | 44 | 40 | 4 |
| Koko maa | 808 | 630 | 178 |

Taulukosta 19 ilmenee, että valtaosa (78 %) paloasemakiinteistöistä on kuntien omistamia tai vuokraamia. Sopimuspalokunnat, tehdaspalokunnat ja vapaapalokunnat omistavat kaikkiaan 22 prosenttia paloasemakiinteistöistä.

Pelastuslaitokset eivät omista yhtään paloasemakiinteistöä, vaan ne ovat vuokralla niissä. Valtaosalla pelastuslaitoksia (14 kpl) ovat vuokrasopimukset toistaiseksi voimassaolevia. Kahdeksalla pelastuslaitoksella on sekä toistaiseksi voimassaolevia että määräaikaista vuokrasopimuksia. Yhdellä pelastuslaitoksella valtaosa sopimuksista on kuitenkin määräaikaista ja muilla pelastuslaitoksilla valtaosa sopimuksista on toistaiseksi voimassaolevia. Pelastuslaitoskohtaisten vuokrasopimusten pituutta havainnollistaa tarkemmin liite 8. Pelastuslaitosten vuokrasopimukset määräytyvät vaihtelevin perustein. Pelastuslaitoskohtaisia perusteita kuvaa tarkemmin liite 9.

Pelastuslaitoksilta kysyttiin arvioita paloasemakiinteistöihin vuoden 2021 loppuun mennessä kertyneestä investointi- ja korjausvelasta. Vain yhdeksän pelastuslaitosta antoi arvion, joiden yhteissumma on 109 600 000 euroa. Muissa vastauksissa korostettiin, että investointi- ja korjausvelkaa on paljon, mutta niiden arviointi kuuluu kunnille omistajina. Kuitenkin kiinteistöihin tehdyt ja tehtävät investoinnit ja peruskorjaukset ovat nostaneet ja nostavat vuokratilannetta melkoisesti. Pelastuslaitosten arviot nousun tasosta olivat kaksinkertaisia, suurimmat jopa kolmin- tai nelinkertaisia. Suurimmissa arvioissa on kyse uudisrakentamisesta ja samalla mahdollisesti nykyisen vuokratason alhaisuudesta.

Hyvinvointialueille siirryttäessä voivat sopimuspalokunnat edelleen hakea Palosuojelurahastolta avustuksia paloasemakiinteistöjen investointeihin.

6.2 Henkilöstön asema hyvinvointialueilla

Hyvinvointialueella on pelastuslaitos, joka tuottaa pelastuslain mukaiset palvelut. Lisäksi pelastuslaitos voi tuottaa ensihoitopalveluita erillisen hyvinvointialueen työnjakoa koskevan päätöksen perusteella. Hyvinvointialueudistus ei tuo merkittäviä muutoksia pelastustoimen operatiivisen henkilöstön työhön ja asemaan.

Hallinto- ja tukipalveluhenkilöstön työnkuviin voi tulla muutoksia, mikäli hyvinvointialueet lähtevät muodostamaan keskitettyjä yhteisten palveluiden järjestämisuotoja. Hyvinvointialueet suunnittelevat itsenäisesti toimintamallit sekä lähipalvelupisteet, sähköiset palvelut ja hyvinvointialueella mahdollisesti keskitettävät palvelut.

Pelastuslaitoksen roolista ensihoitopalveluiden tuottajana päätetään hyvinvointialueen sisäisellä työnjaolla. Osa tulevista hyvinvointialueista on päättänyt siirtää pelastuslaitokselta ensihoitopalveluiden tuotantovastuun terveystoimelle. Siirto vaikuttaa alentavasti pelastuslaitosten käytettävissä olevaan henkilöresurssien määrään. Samalla mahdollisesti heikennetään pelastustoimen ja ensihoitopalveluiden tuottamaa synergiaetua sekä menetetään moniammatillisten yksiköiden käyttömahdollisuuksia harva-alueiden pelastustoimen palvelutuotannossa.

6.3 Ensihoitopalvelun tuottamisen synergia

Voimassa olevan terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu. Se voi järjestää palvelun alueellaan (tai osassa sitä) hoitamalla toiminnan itse, yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sen muulta palveluntuottajalta.

Taloustutkimuksessa pelastuslaitoksilta tiedusteltiin ensihoitopalvelun alueellisia tuotantomuotoja vuoden 2019 osalta. Seuraava taulukko 20 kuvaa saatuja vastauksia.

Taulukko 20. Ensihoitopalvelun alueelliset palvelutuotantomuodot, vuosi 2019.

| Alueen pelastustoimi | Pelastuslaitoksen osuus | Sairaanhoitopiirin osuus | Yksityisten osuus |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------|
| Helsinki | 100 | 0 | 0 |
| Länsi-Uusimaa | 75 | 5 | 20 |
| Keski-Uusimaa | 67 | 14 | 19 |
| Itä-Uusimaa | 100 | 0 | 0 |
| Varsinais-Suomi | 33,33 | 33,33 | 33,33 |
| Kanta-Häme | 93 | 7 | 0 |
| Päijät-Häme | 37 | 51 | 12 |
| Kymenlaakso | 38 | 49 | 13 |
| Etelä-Karjala | 0 | 100 | 0 |
| Etelä-Savo | 30 | 70 | 0 |
| Keski-Suomi | 77,35 | 22,65 | 0 |
| Pirkanmaa | 65 | 0 | 35 |
| Satakunta | 41 | 24 | 35 |
| Etelä-Pohjanmaa | 0 | 100 | 0 |
| Pohjanmaa | 97 | 3 | 0 |
| Keski-Pohjanmaa | 0 | 100 | 0 |
| Pohjois-Savo | 49 | 51 | 0 |
| Pohjois-Karjala | 100 | 0 | 0 |
| Jokilaaksot | 100 | 0 | 0 |
| Oulu-Koillismaa | 100 | 0 | 0 |
| Kainuu | 0 | 100 | 0 |
| Lappi | 0 | 100 | 0 |
| Keskimäärin | 54,67 | 37,73 | 7,61 |

Kuten taulukosta 20 ilmenee, viisi sairaanhoitopiiriä tuotti ensihoitopalvelun omana toimintanaan vuonna 2019. Pelastuslaitos tuotti ensihoitopalvelun täysimääräisesti myös viidellä alueella. Pelastuslaitos osallistui kaikkiaan ensihoitopalvelun tuottamiseen 18 sairaanhoitopiirissä. Vastaavasti neljä pelastuslaitosta ei tuottanut ensihoitopalveluita lainkaan. Seitsemällä alueella oli sairaanhoitopiirin ja pelastuslaitoksen lisäksi myös yksityisiä ensihoidon palveluntuottajia. Pelastuslaitosten osuus ensihoitopalveluiden tuottamisesta oli keskimäärin lähes 55 prosenttia vuonna 2019. Vastaavasti sairaanhoitopiirien osuus ensihoitopalveluiden tuottamisesta oli keskimäärin lähes 38 prosenttia. Yksityisten osuus ensihoitopalveluiden tuottamista oli keskimäärin lähes kahdeksan prosenttia.

Ensihoitopalvelun tuottamisen synergia on merkittävä pelastuslaitoksille sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Seuraava taulukko 21 kuvaa niiden pelastajien lukumäärää, jotka saivat palkkaa ensihoidosta vuonna 2019, sekä saatujen palkkojen euromäärää.

Taulukko 21. Ensihoitopalvelun tuottamisen taloudellinen synergia pelastuslaitoksille vuonna 2019.

| Alueen pelastustoimi | Ensihoidosta palkkaa saaneet pelastajat (hlöä) | Palkat (€) |
|----------------------|------------------------------------------------|-------------------|
| Helsinki | 234 | 5 680 259 |
| Länsi-Uusimaa | 40 | 1 648 585 |
| Keski-Uusimaa | 21 | 1 200 000 |
| Itä-Uusimaa | 0 | 0 |
| Varsinais-Suomi | 4 | 180 000 |
| Kanta-Häme | 33 | 1 638 561 |
| Päijät-Häme | 25 | 1 091 055 |
| Kymenlaakso | 25 | 1 340 000 |
| Etelä-Karjala | 0 | 0 |
| Etelä-Savo | 4 | 135 859 |
| Keski-Suomi | 27 | 1 315 091 |
| Pirkanmaa | 56 | 2 646 940 |
| Satakunta | 24 | 738 680 |
| Etelä-Pohjanmaa | 0 | 0 |
| Pohjanmaa | 11 | 690 731 |
| Keski-Pohjanmaa | 0 | 0 |
| Pohjois-Savo | 8 | 243 914 |
| Pohjois-Karjala | 15 | 759 000 |
| Jokilaaksot | 2 | 110 000 |
| Oulu-Koillismaa | 0 | 0 |
| Kainuu | 0 | 0 |
| Lappi | 0 | 0 |
| Yhteensä | 529 | 19 418 675 |

Taulukosta 21 ilmenee, että vuonna 2019 kaikkiaan 529 pelastajaa sai palkkaa ensihoitopalveluiden tehtävistä. Kyseisten henkilöiden palkkojen yhteissumma oli reilut 19 miljoonaa euroa. Pelastajatutkinnon etuna on se, että samaa henkilöstöä voidaan käyttää tarpeen mukaan niin pelastustoiminnan kuin ensihoitopalveluiden tehtävissä. Tämä lisää kokonaispalvelutuotannon kustannustehokkuutta.

Saatujen vastausten mukaan taloudellista synergiaa tulee yhteistyöstä pelastuslaitoksille myös paloasemakiinteistöjen vuokrien muodossa. Ensihoito sijaitsee 18 alueella pelastuslaitoksen kanssa samoissa tiloissa niin, että he maksavat käyttämänsä tilojen vuokrasta. Valtaosalla pelastuslaitoksia laskutus perustuu ensihoidon käyttämiin neliöihin. Ilman tätä yhteistyötä pelastuslaitokset joutuisivat maksamaan paloasemakiinteistöjen vuokratulot täysimääräisesti. Yhden pelastuslaitoksen osalta laskutus perustuu vain 50 prosentin osuuteen, jolloin pelastuslaitos subventoi loput 50 prosenttia. Taloudellista synnergiaa tulee myös samojen kalustojen käytöstä.

Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat hoitavat valtaosan ensihoitopalveluun kuuluvaan ensivastetoiminnasta koko maassa. Vuonna 2019 pelastustoimi vastasi 23 010 ensivastetehtävästä, joka oli 20,9 prosenttia pelastustoimen kaikista kyseisen vuoden tehtävistä.

Pelastuslaitosten tuottama ensihoito on edelleen merkittävässä roolissa, mutta osuus on kuitenkin laskussa. Kyselymme vastausten mukaan pelastuslaitokset tuottivat ensihoitopalveluita 18 sairaanhoitopiirissä vuonna 2019. Vuonna 2022 tuotantoa on Nordic Healthcare Groupin (2021) tekemän selvityksen mukaan enää 12 sairaanhoitopiirissä.

Ensihoidon tuotantorakenne on muuttumassa, ja painotus on siirtymässä koko ajan enemmän kohti sairaanhoitopiirin omaa tuotantoa. Syyksi tähän on nähty sairaanhoitopiirien halu tavoitella kokonaisvaltaista toiminnan johtamista ja kehittämistä. Sairaanhoitopiirit näkevät oman palvelutuotannon ja järjestämisvastuun tukevan toisiaan niin viranomaisen statuksen kuin tuotannon taloudellisen hallittavuuden näkökulmista. Lisäksi ensihoito nähdään tiiviisti osana terveystoimea, jolloin ensihoitoa on myös tarkoitus kehittää osana päivystyksellistä hoitoketjua.

Selvityksen mukaan pelastuslaitokset ja yksityiset toimijat eivät jakaneet tätä näkemystä. Heidän näkökulmastaan toiminnan sujuvan kehittämisen ja johtamisen taustalla voinee olla enemmän haasteet rakenteissa ja raja-aidoissa, jotka eivät tue kokonaisvaltaista toiminnan kehittämistä kuin pelastuslaitosten ja yksityisten toimijoiden osallisuus/osuus palvelutuotannossa.

Nordic Healthcare Groupin tekemän selvityksen mukaan sairaanhoitopiirit näkevät, että synergiat pelastustoiminnan kanssa ovat rajattuja: synergiaetuja tunnistetaan asemaverkostossa, tiloissa ja hankinnoissa. Pelastustoimi näkee ensihoidon synergiat kuitenkin laajoina ja säilyttämisen arvoisina.

Pelastustoimen ja ensihoidon väliset synergiaedut perustuvat kokonaisuuteen, joka alkaa jo koulutuksesta ja jatkuu läpi organisaatioiden ja niiden toiminnan. Pelastustoimen hoidossa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voidaan kyseisiin tehtäviin ja pelastustehtäviin käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tiloja, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä,

samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta. Synergialla tuetaan myös poikkeusoloihin varautumista. Sopimuspalokuntia voidaan käyttää pelastustoimen tehtävien ohella myös ensivastetoiminnassa. Tämä on erityisen tärkeää harvaan asutuilla alueilla. Kun pelastustoiminta ja ensihoito on rakennettu tiiviisti yhteen, voidaan moniammatillisella yhteistyöllä tuottaa palvelua pienelläkin paikkakunnalla riittävin resurssein. Lisäksi ensivastetoiminnan ja ensihoidon osaamisen välillä on vahva synergia, mikä on olennaista ylläpitämään pelastajien ensivasteosaamista.

Kuten Nordic Healthcare Groupin (2021) selvityksessäkin tunnistetaan, ovat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi hyvinvointialueuudistuksen myötä samaa oikeushenkilöä (pl. Uudenmaan erillisratkaisu) ja saman ohjauksen alaisena, mikä mahdollistaa synergioiden hyödyntämisen molempiin suuntiin. Tämä synergia on nyt tärkeää huomioida osana meneillään olevaa alueellista valmistelua.

7 Yhteenveto, johtopäätökset, suositukset ja jatkotutkimusaiheet

Tässä tutkimuksessa tehtiin aluksi katsaus historiaan ja tarkasteltiin pelastustoimen konsernin ja pelastuslaitosten kustannusten kehitystä vuosien 2010 ja 2019 välillä. Pelastustoimen kokonaiskustannusten indeksoitu eli todellinen kasvu on ollut viiden prosentin tasolla yhdeksän vuoden aikana. Vastaavasti pelastuslaitosten lakisääteisten tehtävien edellyttämien kustannusten kasvu on ollut seitsemän prosentin tasolla ja pelastuslaitosten kokonaiskustannusten (sis. ensihoito ja ensivaste) todellinen kasvu on ollut 21 prosentin tasolla yhdeksän vuoden aikana. Vuositasolle jaettuna pelastuslaitosten kokonaiskustannusten kasvu on ollut matalaa, keskimäärin noin 2,3 prosentin luokkaa.

Vuonna 2010 pelastustoimea ohjasi Pelastustoimen strategia 2015 (Sisäasiainministeriö, 2007), joka päivitettiin Pelastustoimen strategia 2025 -asiakirjaksi (Sisäasiainministeriö, 2012). Molempien strategioiden kriittisiksi menestystekijöiksi on nostettu resurssien ja talouden osalta tehokas ja strategian mukainen resurssien käyttö, resurssien ja tehtävien tasapaino, vapaaehtoisen henkilöstön riittävyys ja yhteistyön synergia. Vuonna 2019 toimintaa on ohjannut Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – pelastustoimen strategia vuoteen 2025 -asiakirja (Sisäministeriö, 2016), jossa korostetaan talouden osalta palveluiden taloudellisempaa tuottamista, yhteistyötä ja ensihoitopalveluiden synergiaa. Kaikissa strategioissa keskeisenä painopisteenä on ollut onnettomuuksien ennaltaehkäisy.

Ensihoitopalveluiden osuus pelastuslaitosten palvelutuotannossa on kasvanut yhdeksän vuoden aikana. Vuonna 2010 pelastuslain mukaisista tehtävistä aiheutui 84 prosenttia pelastuslaitosten kokonaiskustannuksista ja loput 16 prosenttia aiheutui ensivasteesta ja ensihoitopalveluista. Yhdeksän vuoden aikana on pelastuslaitosten kokonaiskulurakenteessa tapahtunut noin kymmenen prosenttiyksikön kasvu ensivasteen ja ensihoidon yhteiskulujen suhteellisen osuuden osalta vähentäen vastaavasti pelastuslain mukaisien tehtävien aiheuttamien kustannusten osuutta kustannusrakenteessa. Pelastustoimen rooli ensihoitopalveluiden tuottajana on merkittävä, mutta palvelutuotannon painopiste on siirtymässä enemmän sairaanhoitopiireille. Ensihoitopalveluiden yhteistyö näyttää tämän tutkimuksen tulosten mukaan pelastustoimelle taloudellisena ja toiminnallisena synergiana. Esimerkiksi ensihoitopalveluun osallistuvasta pelastushenkilöstöstä noin 26 prosenttia sai palkkaa ensihoidon tehtävältä alueelta vuonna 2019.

Pelastuslaitosten kokonaiskustannuksia vastaava kasvusuuntaus näkyy myös ensihoitopalveluiden henkilötövuosien kehityksessä vuosien 2010 ja 2019 välillä. Vuonna 2010

henkilötyövuosia oli 1 165 ja vuonna 2019 kaikkiaan 2 325 vuotta. Pelastuslaitosten ensihoitopalveluiden henkilötyövuosien määrä on kaksinkertaistunut. Henkilötyövuosien kasvu on ollut 4,3 prosenttia pelastustoiminnan osalta ja seitsemän prosenttia hallinnon ja tukipalveluiden osalta. Pelastustoimen strategioiden mukainen resurssien käyttö onnettomuuksien ehkäisyyn näyttää sen sijaan heikolta. Vuonna 2010 on onnettomuuksien ehkäisyyn osalta ilmoitettu 378 henkilötyövuotta ja vuonna 2019 ainoastaan 385 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosien kasvu on ollut 1,9 prosenttia yhdeksän vuoden aikana. Vuonna 2019 onnettomuuksien ehkäisyyn kohdentui lähes seitsemän prosenttia pelastuslaitosten henkilötyövuosista.

Kustannusten ja henkilötyövuosien toimintokohtainen seuranta ei ole ollut pakollista pelastustoimessa tähän asti. Siksi toimintokohtaisia tietoja tarkastellessa tulee huomioida, että tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia pelastuslaitosten välillä. Arviointi tätä tutkimusta varten on tehty pelastuslaitoksissa jälkikäteen. Henkilötyövuodet kuvaavat kuitenkin toimintokohtaisia henkilöstömääriä tarkemmin työpanoksen kohdentumista.

Pelastuslain mukaan pelastustoimen olennaisena tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutumista, erityisesti oikeutta elämään, oikeutta omaisuuteen ja oikeutta ympäristöön (Pelastuslaki, 379/2011). Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää riittävästi henkilöstöä ja taloudellisia resursseja henkilöstövaltaisella palvelualalla.

Tässä tutkimuksessa laadittiin pelastustoimen päätoimisen henkilöstön poistumaennuste vuoteen 2030 saakka Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) tietojen sekä pelastuslaitosten arvioiden pohjalta. Alan sisäinen eläkepoistuma on vuositasolla noin 145 henkilöä, ja se tulee pääosiltaan katetuksi nykyisellä koulutusmäärällä. Päätoimisten lisätarpeeksi paljastui yli tuhat henkilöä. Merkittävimmiksi toimintaympäristön tekijöiksi lähivuosina ovat nousseet toimintavalmiuden parantaminen ja varallaolon muutos.

Hälytysosaston jäsenten määrän ja ikärakenteen kehityssuunta on ollut huolestuttavaa viime vuosikymmenen aikana. Yhdeksän vuoden aikajaksolla on hälytystoimintaan osallistuvien henkilöiden lukumäärä pienentynyt noin 700 henkilöllä, ja samaan aikaan henkilöstön keski-ikä on noussut kahdeksalla vuodella. Tutkimusaineiston mukaan lähtövaihtuvuus on tapahtunut alle 30-vuotiaiden ryhmässä, mikä ennakoi pitkällä aikavälillä haasteita hälytysosastojen toimintojen ylläpitämiseen.

Vuonna 2020 tehdyn kyselyn mukaan pelastuslaitosten toimintavalmiuden saattaminen lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavat muutokset edellyttävät 71 miljoonan euron rahoitustason nousua vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi talouden toimintaympäristön muutostekijöistä merkittäväksi on noussut öljysuojarahaston taloudellisen tilanteen muutos, jonka vaikutuksen rahoitusvajeeseen on arvioitu olevan vuosittain enintään noin kymmenen miljoonaa euroa.

Koska tämän tutkimuksen tulokset haastavat sekä pelastustoimen päätoimisen ja vapaaehtoisen henkilöstön että taloudellisten resurssien riittävyyttä tulevaisuudessa, tulisi talous- ja henkilöstönäkökulmien seurannan ja analysoinnin olla keskeinen osa toimialan kattavaa kokonaistarkastelua jatkossa ennakkoivamman johtamisen edistämiseksi. Hyvä ennakointi mahdollistaisi palveluiden ja toimintatapojen kehittämisen pelastustoimen taloudellisen tasapainon edistämiseksi. Pelastustoimen henkilöstön määrään ja saatavuuteen vaikuttavat toimintaympäristön muutokset myös laajemminkin, kuten väestön ikääntymisen, kaupungistumisen ja arvojen muutokset. Resurssitarpeiden osalta jatkossa on tärkeää seurata myös alan ulkopuolisten lakihankkeiden vaikutuksia. Esimerkiksi tulevan perhevapaaudistuksen voidaan olettaa vaikuttavan merkittävästi henkilöstötarpeeseen miesvaltaisella pelastusalalla.

Edellisen vuonna 2013 tehdyn kattavan pelastustoimen henkilöstöanalyysin merkittävimmät kehitysehdotukset sisälsivät muun muassa henkilöstön toimintakyvyn arviointiin, työhyvinvoinnin edistämiseen ja vapaaehtoishenkilöstön toimintaedellytyksiin liittyviä asiakokonaisuuksia (Hätinen, 2013). Henkilöstön toimintakyvyn arviointia ja kehittämistä koskevan sisäministeriön ohjeen (Sisäministeriö, 2016) jalkauttaminen käytäntöön on ollut pelastuslaitosten vastuulla. Ohjeen julkaisun jälkeen pelastustoimen Pronto-tietojärjestelmään ei ole tehty muutoksia, joiden avulla voitaisiin seurata ohjeen mukaisesti pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön toimintakyvyn kehitystä.

Vuotta 2019 koskevan analyysin mukaan päätoimiselta henkilöstöltä edellytettävät fyysisen toimintakyvyn vaatimukset täyttyivät noin 77 prosentilla pelastustoimintaan osallistuneesta henkilöstöstä. Sopimushenkilöstön osalta vaatimukset täytti noin 27 prosenttia pelastustoimintaan osallistuneesta henkilöstöstä.

Pelastustoimen henkilöstölle suunnattu työhyvinvointikysely tehtiin vain kertaluontoisesti vuoden 2013 suosituksen mukaisesti. Tarve työhyvinvoinnin jatkuvalla seurannalla on kuitenkin olemassa. Aihe on säännöllisesti esillä mediassa, ja tietoa alan ongelmista leviää myös helposti erilaisissa sosiaalisen median palveluissa. Tulevaisuudessa tullaan kilpailemaan eri toimijoiden kanssa ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta, jolloin hyvällä työhyvinvoinnilla ja työnantajakuvalla on merkitystä. Pelastusala tarvitsee ajantasaisen kuvan henkilöstön työhyvinvoinnin tilasta ja kehitystarpeista. Voidaan myös perustellusti kysyä, olisiko tapahtuneet työsyRJintäkokemukset olleet vältettävissä, jos olisimme seuranneet säännöllisesti pelastusalan henkilöstön kokemuksia työyhteisöjen toimivuudesta.

Tätä tutkimusta tehtäessä on esille tullut useita pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperustaan liittyviä puutteita, joita seuraava laatikko kuvaa.

Tunnistetut puutteet pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperustassa

1. Kustannusrakenne sisältää erilaisten toimintojen vuoksi eri taloustietoja. Kulu- ja tuottoerät sisältävät osin eri tietoja. Pronton talous- ja henkilöstötietojen oikeellisuus riippuu tietojen viejästä, ei ole aukotonta ohjeistusta tai jakoa Pronton päätoimintoihin.
2. Kustannusten ja henkilötyövuosien seuranta ei ole ollut pakollista pelastustoimessa. Pronton toimintokohtaiset kustannustiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.
3. Osassa kuntien Tilastokeskukselle raportoimissa pelastustoimen taloustiedoissa on ollut virheellisiä tietoja.
4. Pelastuslaitosten kaikki toiminnan aiheuttamat kustannukset eivät ole mukana kustannusrakenteissa. Esimerkiksi kaikista isäntäkunnilta hankittavista tukipalveluista ei laskuteta täysimääräisesti tai ei lainkaan. Nämä ovat niin sanottuja piilokustannuksia.
5. Kaikkea tarvittavaa talous- ja henkilöstötietoa ei ole saatavilla nykyisistä tietojärjestelmistä.
6. Eri henkilöstötilastolähteet (Keva, Pronto) käyttävät erilaisia kriteerejä henkilöstömäärien tarkastelussa. Tietojen luotettavuus on liian riippuvainen käyttäjän asiantuntemuksesta.
7. Sopimushenkilöstön osalta haasteena on tietojen sirpaleisuus, erityisesti VPK:n osalta. Haka-järjestelmän käyttö ei ole vaatimus, jolloin sen ajantasaisuus ei ole nykyisellään luotettava tietolähde. Alalta puuttuu yhtenäinen prosessi, kuinka sopimus- ja osa-aikaisen henkilöstön määrää, koulutustasoa/suorituskykyä seurataan.
8. Pelastuslaitosten HR-järjestelmät eivät tue työajanseurantaa. Lukuisista yrityksistä huolimatta alalle ei ole pystytty määrittelemään, mitä HR-tietoja tarvitaan alan kehittämiseksi. Jokainen pelastuslaitos on kehittänyt HR-toimintaansa oman isäntäorganisaationsa tarpeista lähtien. Ainut valtakunnallinen keräysalusta on ollut Pronto, josta on kerätty HR-tiedot pelastustoimen taskutilastoon. Tilastoon on vuosien varrella sisältynyt jonkin verran virheellistä tai puutteellista tietoa. Kenellekään ei ole kuulunut tietojen oikeellisuuden varmistaminen tai tietojen analysointi. Tämä on osaltaan rapauttanut HR-tietojen uskottavuutta.
9. Talous- ja henkilöstötietojen keruu ja seuranta ei ole ollut säännöllistä eikä kunnolla kenellekään vastuutettua.

Näillä kaikilla tunnistetuilla puutteilla on vaikutusta nyt ja jatkossa muun muassa hyvinvointialueiden rahoituslaskelmien perusteisiin, pelastustoimen ohjaukseen, johtamiseen, arviointiin ja pelastuslaitosten väliseen vertailuun.

Kustannuslaskennan ideaalina on aiheuttamisperusteen mukainen kustannusten kohdistaminen tuotteille tai palveluille. Pelastustoimen neljä palveluluokkaa tulevat olemaan yksi pelastustoimen palvelujen tiedolla johtamisen väline, ja ne tulevat tarjoamaan luotettavaa ja vertailukelpoisempaa tietoa ohjauksen ja päätöksenteon tueksi. Tietopaketit tuottavat hyvinvointialueen järjestäjälle ja valtakunnan tasolle tilannekuvan kunkin hyvinvointialueen väestön käyttämien pelastustoimen palvelujen kokonaisuudesta. Vertailutieto auttaa näkemään hyvinvointialueen vahvuudet ja heikkoudet sekä tunnistamaan pelastustoimen palvelujen hyviä käytäntöjä. Tiedon hyödynnettävyys ja vertailtavuus ovat tässä kehittämistyössä tärkeitä näkökulmia. Pelastustoimen palveluluokkien raportointimallin siirtämistä hyvinvointialueille jatketaan vuoden 2022 aikana. Mikäli suorituskykyhankkeen tulokset edellyttävät, on pelastustoimen palveluluokkien määrää vielä mahdollista tarkentaa alkuvuoden 2022 aikana.

Kustannustietojen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus on tärkeää, jotta pelastustoimen mittarien ja tunnuslukujen tulokset olisivat luotettavia ja vertailukelpoisia. Tämän tutkimuksen mukaan jatkossa pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoja sisältävistä mittareista korostuvat erityisesti tuottavuus, taloudellisuus/kustannustehokkuus ja kustannusvaikuttavuus. Erityisesti julkisella sektorilla tuottavuuden mittaamisen tulosten seuranta edellyttää pitkäjänteisyyttä, koska tuottavuutta edistävät toimenpiteet (esim. koulutus) näkyvät useinkin mittarien tuloksissa vasta pidemmällä aikavälillä.

Kolmantena pelastustoimen taloustietoperustana pelastustoimen palveluluokkien ja mittarien ohella toimii hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitusmalli. Suorituskykyhankkeen aikana on pelastustoimen rahoitusmalliin kehitetty asukasmäärän ja asukastiheyden lisäksi kolmantena rahoituskriteerinä riskitekijät. Lähtötilanteessa riskitekijät-kriteerin sisältämä riskikerroin määräytyy riskiluokkiin I ja II kuuluvien riskiruutujen sekä sotilasalueen tai reitti- ja tilausliikenteeseen tarkoitetun lentoaseman sisältämien riskiluokkiin III ja IV kuuluvien riskiruutujen perusteella. Rahoitusmallin ja rahoituskriteerien toimivuutta tulee seurata ja kehittää tutkittuun tietoon perustuen hyvinvointialueiden käynnistyttyä. Vuoden 2023 alussa pelastustoimessa siirrytään hyvinvointialueiden myötä laajemminkin valtion tietoperusteiseen ohjaukseen ja johtamiseen.

Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoituksen perustana ovat laskennalliset kustannukset eli pelastustoimen lakisääteisten tehtävien toteutumisesta aiheutuvat kustannukset. Akuutin ensivaiheen kiireellinen öljyntorjunta on pelastustoimen lakisääteinen tehtävä pelastuslain 32 §:n mukaan, mikä valtion tulee rahoittaa tulevilla hyvinvointialueilla (Pelastuslaki, 379/2011). Öljysuojarahaston avustus ei ole tästä näkökulmasta välttämätön, koska valtion rahoitus pelastustoimen lakisääteisiin öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntatehtäviin on täysimääräistä.

Hyvinvointialueiden lähtötilanteessa tarkasteltuna valtion laskennallinen rahoitus tuleville hyvinvointialueille ei näyttäytyä riittävänä pelastustoimen lakisääteisen palvelutason tuottamiseen. Nykyisessä pelastustoimen rahoituslaskelmassa on vajetta johtuen tunnistetuista palvelutasopuutteista, varallaolon muutostarpeista, öljyntorjunnan siirrosta aiheutuneista pysyvistä uusista kustannuksista, kaluston investointi-/korjausvelasta ja ICT- ja tietohallintojärjestelmien tulevista kustannuksista. Myös sopimuspalokuntatoiminnan rahoitusvajheet tulee varmistaa osana pelastuslaitosten arvioita. Näiden lisäksi tutkimustuloksista ilmenee erityisesti vuokratilakustannusten nousupaineita paloasemakiinteistöjen korjaus- ja uudisrakentamisesta johtuen.

Kunnissa on jo lähdetty osin resurssioimaan toimenpiteitä toimintavalmiuden saattamiseksi lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavien ratkaisujen kehittämiseksi. Ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä tulee rahoitusvajeen viimeisintä tilannetta tarkentaa vielä kevään 2022 aikana edellä tunnistettujen osatekijöiden osalta. Hyvinvointialueen käynnistymisvuoden rahoituslaskelmat ja toistaiseksi pysyvä siirtymätasaus määritetään vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Rahoitusvajeen osalta tulee samalla huomioida, että laskentaperusteissa on tällä hetkellä mukana myös osin kustannuksia, joita sieltä tulisi vähentää, kuten pelastuslain mukaisiin tehtäviin kuulumattomista eristä mahdolliset väestönsuojien, jälkitorjunnan sekä ensivasteen ja ensihoitopalvelun kustannukset.

Lopuksi seuraavat laatikot kuvaavat tämän osatutkimuksen suosituksia pelastustoimelle ja jatkotutkimusaiheita pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyen.

Suosituks^{et} pelastustoimelle

1. Talous- ja henkilöstönäk^ökulmat on otettava osaksi pelastustoimen kokonaisvaltaista tarkastelua.
→ Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu suorituskyvyn perustana.
2. Talous- ja henkilöstötietojen keruun ja seurannan oltava säännöllistä ja jollekin vastuutettua (omistajuus).
3. Tarvitaan yhtenäinen prosessi sopimus- ja osa-aikaisen henkilöstön määrän, koulutustason/suorituskyvyn seuraamiseksi. (Haka on toimiva alusta).
4. Hyvinvointialueiden pelastustoimien HR-järjestelmien tulisi tukea työajanseurantaa. Muutoinkin HR-tietotarpeet tulisi määritellä.
5. Ammatinvaihtamisesta tai muun työnantajan palvelukseen siirtymisestä johtuvaa poistumaa tulee seurata myös pelastustoimessa.
6. Verrokkiryhmittelyä on jatkokehitettävä.
7. Rahoitusvajekysely on uusittava keväällä 2022.
8. Pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperustaa koskevaan tutkimukseen on panostettava.

Jatkotutkimusaiheet pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyen

1. Pelastustoimen tunnuslukujen ja mittareiden jatkokehittäminen hyvinvointialuemalliin soveltuvaksi.
2. Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusmallin toimivuuteen liittyvä tutkimus.
3. Materiaalisen varautumisen taloudelliset näkökulmat.
4. Mallin/mallien kehittäminen suorituskykyjen kustannusten määrittelyyn.
5. Sopimuspalokuntatoiminnan taloudellinen arvo/kustannukset.

Liitteet

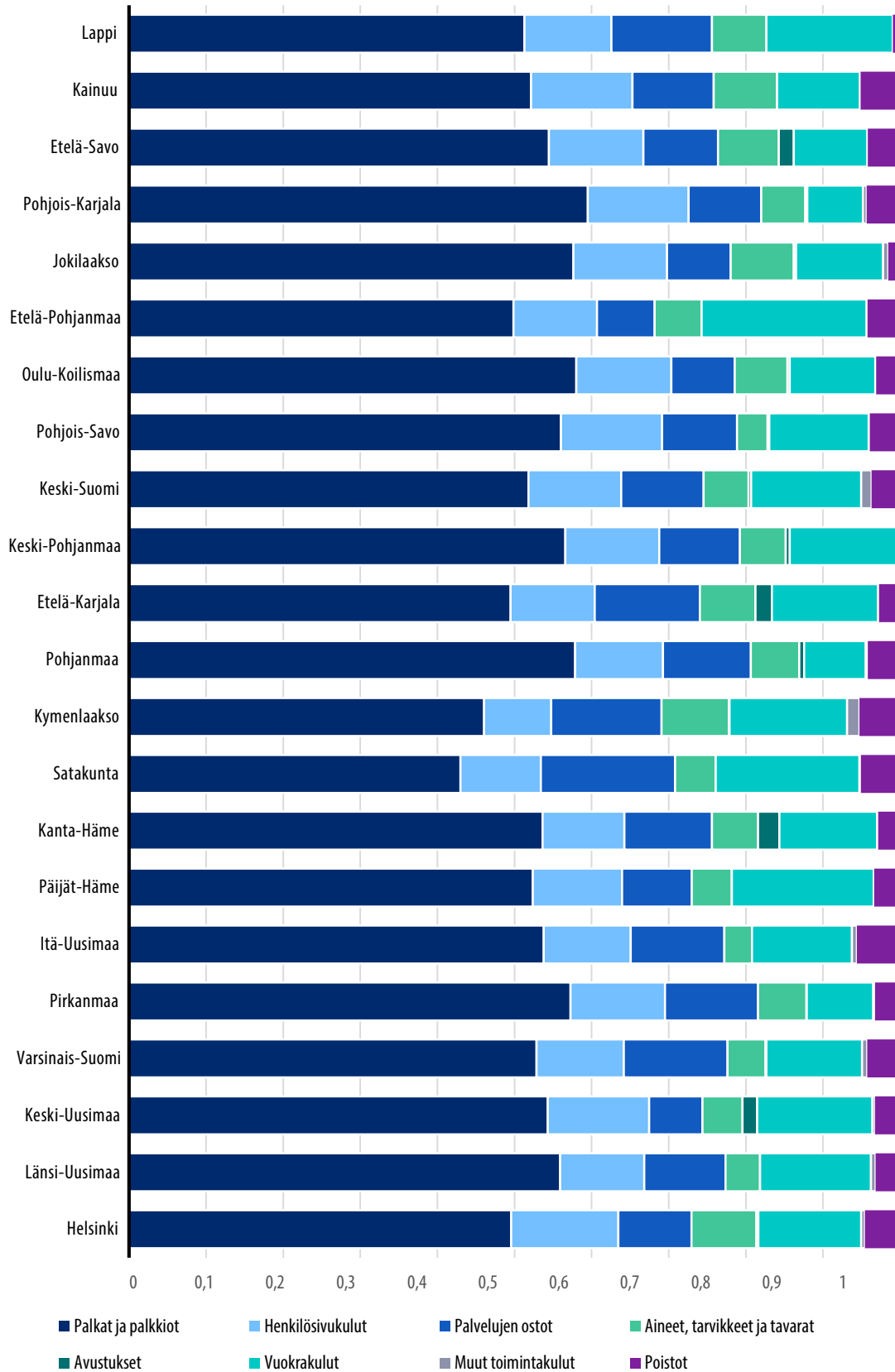
LIITE 1. Pelastustoimen konsernin kustannukset vuonna 2010.

| TOIMIJA | 2010, euroa | % |
|---------------------------------------|--------------------|----------------|
| Pelastuslaitokset | 371 911 000 | 89,6 % |
| SM, pelastusosasto | 4 436 985 | 1,1 % |
| Pelastusopisto | 19 576 562 | 4,7 % |
| Palosuojelurahasto | 5 998 753 | 1,4 % |
| AVIt, pelastustoimi ja varautuminen | 2 246 558 | 0,5 % |
| Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry | 6 599 410 | 1,6 % |
| Suomen Palopäälystöliitto ry | 1 243 417 | 0,3 % |
| Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry | 44 685 | 0,01 % |
| Pelastusalan liitot | 3 096 112 | 0,8 % |
| Yhteensä | 415 153 482 | 100,0 % |
| Nuohousalan Keskusliitto ry | 492 248 | |
| Nuohousalan yritykset | 12 108 000 | |
| Yhteensä | 427 753 730 | |

LIITE 2. Pelastustoimen konsernin kustannukset vuonna 2019.

| TOIMIJA | 2019, euroa | % |
|---------------------------------------|--------------------|----------------|
| Pelastuslaitokset | 444 126 000 | 91,4 % |
| SM, pelastusosasto | 8 359 000 | 1,7 % |
| Pelastusopisto | 12 846 000 | 2,6 % |
| Palosuojelurahasto | 6 889 088 | 1,4 % |
| AVIt, pelastustoimi ja varautuminen | 2 501 755 | 0,5 % |
| Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry | 6 148 688 | 1,3 % |
| Suomen Palopäälystöliitto ry | 1 447 689 | 0,3 % |
| Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry | 264 768 | 0,01 % |
| Pelastusalan liitot | 3 536 997 | 0,7 % |
| Yhteensä | 486 119 985 | 100,0 % |
| Hätäkeskuslaitos | 51 876 000 | |
| Öljysuojarahasto | 7 550 000 | |
| Yhteensä | 545 545 985 | |

LIITE 3. Pelastuslaitosten kulurakenteet vuonna 2019.



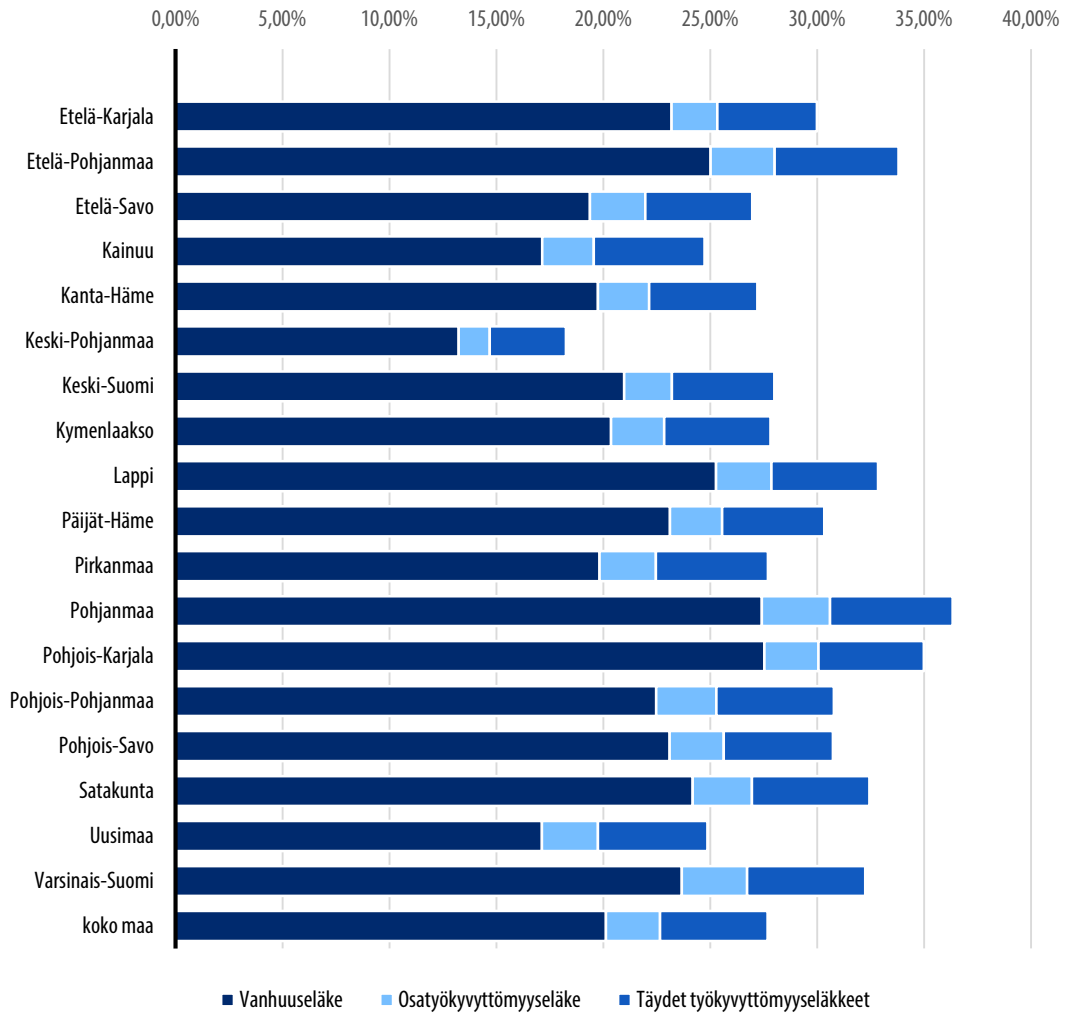
LIITE 4. Pelastuslaitosten sopimuspalokunnille maksamat korvaukset vuonna 2019.

| Alueen pelastustoimi | Sivu-toimisten palkka-menot (€) | Hälytys-osastot (€) | Sopimus-palokunta-korvaukset (€) | Avustukset (€) | Vuokra- tai kiinteistö-korvaukset (€) | Yhteensä (€) |
|----------------------|---------------------------------|---------------------|----------------------------------|------------------|---------------------------------------|-------------------|
| Helsinki | 0 | 0 | 622 000 | 0 | 0 | 622 000 |
| Keski-Uusimaa | 0 | 0 | 724 444 | 0 | 0 | 724 444 |
| Länsi-Uusimaa | 47 135 | 0 | 722 349 | 0 | 1 399 065 | 2 168 549 |
| Itä-Uusimaa | 188 641 | 0 | 240 158 | 0 | 194 123 | 622 922 |
| Varsinais-Suomi | 136 483 | 139 000 | 1 793 200 | 2 689 625 | 0 | 4 758 308 |
| Kanta-Häme | 92 120 | 615 546 | 256 416 | 0 | 34 749 | 998 831 |
| Päijät-Häme | 0 | 535 208 | 377 976 | 0 | 550 731 | 1 463 915 |
| Kymenlaakso | 170 000 | 0 | 870 000 | 0 | 260 000 | 1 300 000 |
| Etelä-Karjala | 421 534 | 245 466 | 250 000 | 0 | 120 352 | 1 037 352 |
| Etelä-Savo | 1 559 759 | 0 | 185 405 | 0 | 49 474 | 1 794 638 |
| Keski-Suomi | 1 678 300 | 1 016 218 | 0 | 98 493 | 22 095 | 2 815 106 |
| Pirkanmaa | 251 076 | 0 | 2 921 225 | 0 | 263 841 | 3 436 142 |
| Satakunta | 0 | 0 | 2 684 157 | 0 | 291 924 | 2 976 081 |
| Etelä-Pohjanmaa | 911 200 | 0 | 256 027 | 13 269 | 27 019 | 1 207 515 |
| Pohjanmaa | 1 040 317 | 618 832 | 103 540 | 22 948 | 103 149 | 1 888 786 |
| Keski-Pohjanmaa | 1 349 482 | 0 | 0 | 54 366 | 0 | 1 403 848 |
| Jokilaaksot | 2 346 885 | 0 | 80 328 | 0 | 0 | 2 427 213 |
| Oulu | 696 143 | 0 | 618 065 | 102 256 | 0 | 1 416 464 |
| Pohjois-Savo | 1 277 364 | 0 | 0 | 56 500 | 101 819 | 1 435 683 |
| Pohjois-Karjala | 970 000 | 58 000 | 0 | 65 000 | 0 | 1 093 000 |
| Kainuu | 0 | 0 | 11 800 | 0 | 0 | 11 800 |
| Lappi | 13 848 | 2 092 211 | 301 217 | 0 | 65 089 | 2 472 365 |
| Yhteensä | 13 150 287 | 5 320 481 | 13 018 307 | 3 102 457 | 3 483 430 | 38 074 962 |

LIITE 5. Pelastuslaitosten kokonaiskustannusrakenne vuonna 2019.

| Pelastuslaitos | Pelastuslain mukaiset kulut | Ensihoitopalvelu + ensivaste | Kokonaiskulut (1 000 euroa) |
|-----------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Helsinki | 77,23 % | 22,77 % | 56 783 |
| Länsi-Uusimaa | 69,59 % | 30,41 % | 46 614 |
| Keski-Uusimaa | 73,29 % | 26,71 % | 38 639 |
| Varsinais-Suomi | 81,16 % | 18,84 % | 45 311 |
| Pirkanmaa | 74,96 % | 25,04 % | 51 136 |
| Itä-Uusimaa | 66,78 % | 33,22 % | 15 264 |
| Päijät-Häme | 78,97 % | 21,03 % | 24 415 |
| Kanta-Häme | 54,68 % | 45,32 % | 22 331 |
| Satakunta | 81,23 % | 18,77 % | 26 900 |
| Kymenlaakso | 89,28 % | 10,72 % | 20 408 |
| Pohjanmaa | 62,68 % | 37,32 % | 19 527 |
| Etelä-Karjala | 99,39 % | 0,61 % | 13 874 |
| Keski-Pohjanmaa | 84,18 % | 15,82 % | 10 860 |
| Keski-Suomi | 70,12 % | 29,88 % | 34 748 |
| Pohjois-Savo | 77,00 % | 23,00 % | 26 340 |
| Oulu-Koivismaa | 53,89 % | 46,11 % | 34 314 |
| Etelä-Pohjanmaa | 99,93 % | 0,07 % | 18 480 |
| Jokilaakso | 50,36 % | 49,64 % | 27 283 |
| Pohjois-Karjala | 52,03 % | 47,97 % | 26 542 |
| Etelä-Savo | 77,32 % | 22,68 % | 17 015 |
| Kainuu | 100,00 % | 0,00 % | 7 628 |
| Lappi | 99,30 % | 0,70 % | 17 689 |
| Yhteensä | | | 602 101 |

LIITE 6. Eläköitymisennuste maakunnittain 2021–2030.



LIITE 7. Pelastustoimen palveluluokat AURA-käsikirjan liitteen 5 mukaisesti.

| | | | | |
|------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 4800 | Erittelemätön pelastustoimi | Erittelemätön-luokkaa voi käyttää ainoastaan kunnilta ja kuntayhtymiltä ostettavissa palveluissa. Luokalle kirjataan pelastustoiminta ja muu pelastustoimen valmius, tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta ja öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta. | | |
| 4801 | Pelastustoiminta ja muu pelastustoimen valmius | Pelastustoiminnan kiireelliset toimenpiteet tulipalon tai muun onnettomuuden uhatessa, palontutkinta, tilanteet, joissa toimenpiteet eivät ole muutoin tai muun viranomaisen tai organisaation hoidettavissa, sekä valmius ja varautuminen tehtävien häiriöttömään hoitoon oman toiminnan osalta myös häiriö- ja poikkeusoloissa. | Pelastustoimintapalveluihin kuuluvat hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittamisen tehtävät sekä näihin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot. Pelastustoiminnan palveluissa voidaan käyttää apuna sopimuspalokuntia (vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan, kun niiden kanssa tästä sovitaan. | Pelastuslaki (379/2011) 2, 25, 27, 32 ja 64 § |

| | | | | |
|------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4802 | Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen | Alueen riskienarviointiin perustuvat valvontasuunnitelman mukaiset pelastustoimen valvontatehtävät, onnettomuuskehityksen seuranta, turvallisuusviestintä ja onnettomuuksien ehkäisemisen asiantuntijapalvelut. | Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien palveluiden tavoitteena on pienentää onnettomuuden todennäköisyyttä ja ohjata onnettomuuksiin varautumisella onnettomuudesta aiheutuvien vahinkojen pienentämiseen. Palveluina toteutetaan mm. toiminnanharjoittajan velvollisuuksiin omatoimisen varautumisen osalta, tarjotaan turvallisuusviestintää ja asiantuntijapalveluita mm. maankäytön suunnitteluun ja toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden asumis- ja hoitoratkaisuissa. Sisältää viranomaisvalvontaan liittyviä maksullisia tehtäviä. | Pelastuslaki (379/2011) 27 §, 41, 42 § ja 43 §, luku 12, 78–85 §, |
| 4803 | Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta | Pelastuslaitoksen suorittamat vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät. | Tehtävät ovat maksullisia viranomaisvalvontatehtäviä. Pelastusviranomaisten kemikaalivalvonta kohdistuu mm. vaarallisten kemikaalien vähäiseen varastointiin tai käsittelyyn, nestekaasun tilapäiseen käyttöön rakennustyömaalla, pyroteknisten välineiden varastointiin kaupan yhteydessä, räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käyttöön erikoistehosteena ja ilotulitteiden käyttöön. Lisäksi pelastusviranomaiset mm. suorittavat katsastuksia tai tarkastuksia nestekaasun käyttölaitoksiin tai varastoihin, nestekaasun käyttölaitoksiin tai varastoihin, räjähdetarvikekauppaa harjoitaviin yrityksiin, räjähteiden tilapäiseen varastointiin sekä öljylämmityslaitteistojen käyttöönottoon. | Kemikaaliturvallisuuslaki (390/2005) 24§, 25§, 27a§, 59a§, 63§, 64§, 81§, 91§, 98§, 99§, 111§, 115§ Pelastuslaki (379/2011) 16§, 48§, (685/2015) Valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 34–40§, 53§, (819/2015) Valtioneuvoston asetus räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta 5§, 24§, 45–47§, 61–63§ |

4804 Öljy- ja aluskemikaali- vahinkojen torjunta

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

Pelastuslaki 27§

LIITE 8. Pelastuslaitosten vuokrasopimusten pituus vuonna 2019.

| Alueen pelastustoimi | Toistaiseksi voimassaolevia vai määräaikaisia |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Helsinki | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Länsi-Uusimaa | Pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevia. Määräaikaiset sopimukset päättyvät: 2025, 2031 ja 2042. |
| Keski-Uusimaa | Sekä että, osa vuoteen 2025 ja osa 2030-2040. |
| Itä-Uusimaa | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Varsinais-Suomi | Pääosin toistaiseksi voimassaolevia, osin määräaikaisia 20 vuotta. |
| Kanta-Häme | Toistaiseksi voimassa olevia 6 kk:n irtisanomisajalla, kaksi uutta määräaikaisena 20 ja 25 vuotta. |
| Päijät-Häme | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Kymenlaakso | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Etelä-Karjala | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Etelä-Savo | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Keski-Suomi | Pääosin määräaikaisia (2041 asti + optio 2061 asti), väistötilat ovat toistaiseksi voimassaolevia ja ne kiinteistöt, joissa pääoma on kuoletettu. |
| Pirkanmaa | Suurin osa toistaiseksi voimassaolevia, uusien vuokrasopimukset määräaikaisia n. vuoteen 2040 asti. |
| Satakunta | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Etelä-Pohjanmaa | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Pohjanmaa | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Keski-Pohjanmaa | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Pohjois-Savo | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Pohjois-Karjala | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Jokilaaksot | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Oulu-Koillismaa | Toistaiseksi voimassaolevia. |
| Kainuu | Sotkamo (2028 asti), Kajaani (2023 asti) ja Puolanka (2039 asti) määräaikaisia. |
| Lappi | Pääosin toistaiseksi voimassaolevia, määräaikaisia 6 kpl (2027–2043 asti voimassa). |

LIITE 9.

| Alueen pelastustoimi | Vuokrakustannusten määräytymisperuste |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Helsinki | Rakentamiskustannusperusteella eli pääomavuokra. |
| Länsi-Uusimaa | Pääomavuokra on 6,7 % teknisestä arvosta, ylläpitovuokra kattaa omistajalle aiheutuneet kustannukset. |
| Keski-Uusimaa | Konsultti Isoniemi on laskenut vuonna 2004 silloiset tekniset arvot. |
| Itä-Uusimaa | Ulkopuolisen arvioijan toimesta, vuosittainen tarkistus. |
| Varsinais-Suomi | Catella Oy ja Turun kaupunki ovat määritelleet sijainnin mukaan perustuvan markkinavuokran. |
| Kanta-Häme | |
| Päijät-Häme | Haahtela-indeksin mukaisilla vuokraperusteilla. |
| Kymenlaakso | Kuntien määrittelemä yhdenmukainen taso. |
| Etelä-Karjala | Kukin sopijakunta määrittelee oman vuokratasonsa, pelastuslaitos ei osallistu tähän. |
| Etelä-Savo | Kuntien ja pelastuslaitoksen välinen sopimus. |
| Keski-Suomi | Vuokra määräytyy pääoma- ja käyttökustannusten summana. Pääomavuokran osalta huomioidaan tasearvo ja todelliset käyttökustannukset. Käyttökustannukset vaikuttavat vuokriin kahden vuoden viiveellä. Pääomakustannukset sisältävät poistot sekä koron 3,5 %. |
| Pirkanmaa | Valtaosassa sopimuksia on laskettu erikseen pääomavuokra ja kunnossapidon osuus jne. |
| Satakunta | Rakentamiskustannusperusteella eli pääomavuokra, johon sisältyy pääoman korko. Myös ylläpitovuokra. Käytännössä vuokrat ovat markkinahintoja korkeammat. |
| Etelä-Pohjanmaa | Haahtelan ohjelman mukaan. |
| Pohjanmaa | Pääomavuokra ja hoitovuokra. Kiinteistön arvon mukaan, jaettuna 40 vuodelle ja 6 %:n korolla. |
| Keski-Pohjanmaa | Paikkakuntien yleinen vuokrataso huomioiden kokonaisvuokrana, sisältäen kiinteistön huolto- ja ylläpitokulut. |
| Pohjois-Savo | Pääoma- ja ylläpitovuokrat. |
| Pohjois-Karjala | Ennen vuotta 2017 tehdyissä vuokrasopimuksissa määräysperusteet ovat: Pääomavuokraan kuuluu rakennuksen vuosipoisto ja poistamattomalle pääomalle 4 % vuosikorko. Käyttövuokra toteutuneiden kulujen mukaan. Vuoden 2017 jälkeen tehdyt vuokrasopimukset: rakennuksen tekniselle arvolle maksetaan 6 % pääomavuokra. Käyttövuokra toteutuneiden kulujen mukaan. |
| Jokilaaksot | Pääomavuokra ja ylläpitovuokra. Jyvittyvät käytössä olevien neliöiden mukaan. |
| Oulu-Koillismaa | Pääomavuokra, muodostettu keskitetysti vuonna 2014 teknisten nykyarvojen mukaan. |
| Kainuu | Kuntien yhteinen sopimus (perustamissopimus). |
| Lappi | Vuokrasopimuksen mukaan. |

LÄHTEET

- Arvonlisäverolaki. (1993/1505). Valtioneuvosto.
- Deloitte. (4. 12 2017). *Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus. Loppuraportti 4.12.2017.*
- Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Valtioneuvosto.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. (2021). Valtioneuvosto.
- Hokkinen, S. (2021). *Cost accounting methods supporting public sector organizations and decision-making: an analysis oh the Finnish rescue services.* Turku: Åbo Akademi.
- Huuskonen, H. (2017). *Pelastustoimen indikaattorit. B-sarja: Tutkimusraportit 6/2017.* Kuopio: Pelastusopisto.
- Hätinen, E. (2013). *Pelastustoimen tilinpäätös - Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta.* Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.
- Kangasharju, A. (2008). *Tuottavuus osana tuloksellisuutta -käsikirja.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuopila, A.;Blom, J.;Eloranta, E.-J.;Koivunen, M.;Lähteenmäki, H.;Möttönen, S.;. . Ruotsalainen, A. (2007). *Tilaa- ja-tuottaja-toimintatapa - Ideasta käytäntöön. .* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 12 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp. Valtioneuvosto.
- Laki hyvinvointialueesta, 611/2021.Valtioneuvosto.
- Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021. Valtioneuvosto.
- Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta, 1214/2001. Valtioneuvosto.
- Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), 8 §, säädöskohtaiset perustelut, HE 241/2021 vp.
- Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021. Valtioneuvosto.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla, 615/2021. Valtioneuvosto.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta. 616/2021. Valtioneuvosto.
- MDI Public Oy ja Juha Heikkala Consulting. (2021). *Sammuvaa, kytevää vai liekehtivää? Sopimuspalokuntatoinnin vaihtoehtoiset tulevaisuuskuvat vuoteen 2035.*
- Molarius, R.;Korhonen, T.;& Toivonen, S. (2016). *Pelastustoimen mittarit. Katsaus kansainvälisiin mittareihin. Sisäministeriön julkaisu 2/2016.* Helsinki: Sisäministeriö.
- Määttä, J. (2010). *Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen, väitöskirja.* Suomen Kuntaliitto: Helsinki.
- Määttä, J. (2013). *Pelastustoimen tilinpäätös - Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta.* Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.
- Naumanen, P.;Ketola, J.;Puustinen, A.;Tervo, V.-P.;Virtanen, T.;& Kokki, E. (2019). *Malli pelastustoimen mittaritoksi. B-sarja: Tutkimusraportit 3/2019.* Kuopio: Pelastusopisto.
- Pelastuslaki. (379/2011). Valtioneuvosto.
- Puustinen, A.;& Kekki, T. (2020). *Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 2020:18.* Helsinki: Sisäministeriö.
- Sisäasiainministeriö. (2007). *Pelastustoimen strategia 2015. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2017.* Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sisäasiainministeriö. (2012). *Pelastustoimen strategia 2025. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2012.* Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sisäministeriö. (2016). *Ohje pelastushenkilöstön toimintakyvyn arvioinnista ja kehittämisestä. Sisäministeriön julkaisu 5/2016.* Helsinki: Sisäministeriö.
- Sisäministeriö. (2016). *Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - pelastustoimen strategia vuoteen 2025. Sisäministeriön julkaisu 18/2016.* Helsinki: Sisäministeriö.
- Sisäministeriö. (2017). *Hyvä elämä - turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta.* Helsinki: Sisäministeriö.
- Sisäministeriö. (2019). *"Talousjohdettua pelastamista". Pelastustoimen uudistushankkeen taloustyöryhmän loppuraportti 12/2018.* Helsinki: Sisäministeriö.
- Sisäministeriö. (2019). *Sisäisen turvallisuuden tila -raportti.* Helsinki.

- Sisäministeriö. (2021). *Pelastusalan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma. Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen pelastustoimi. Hallinto. Sisäministeriön julkaisuja 2021:40*. Helsinki: Sisäministeriö.
- Sohlman, P. (27. 11 2019). *Palomiesten tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Mitä tilastot kertovat?* Noudettu osoitteesta <http://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tama-on-keva--tiedostot/palomiesten--tuki--ja--liikuntaelinsairaudet-tilastoina.pdf>
- Tilastokeskus. (2021). *Suomen virallinen tilasto: Julkisten menojen hintaindeksi (verkkojulkaisu)*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Valtioneuvosto. (2014). *Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto. (2018). *Maakunta- ja sote-uudistus, maakuntatalouden simulointineuvottelujen yhteenvetoraportti*.
- Valtioneuvosto. (2018). *Sisäministeriön tulevaisuuskauppa. Suomesta maailman turvallisimaksi maaksi*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden rahoituksesta, § 7, HE 241/2021, vp. Valtioneuvosto.
- Valtiovarainministeriö. (25. 11 2021). *Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun talousraportoinnin käsikirja (AURA)*.
- Wiikinkoski, T. (2013). *Pelastustoimen tilinpäätös - Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta*. Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

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

www.intermin.fi