



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

# **”Talousjohdettua pelastamista”**

Loppuraportti,  
Pelastustoimen uudistushanke /  
Taloustyöryhmä

# ”Talousjohdettua pelastamista”

Taloustyöryhmän loppuraportti

# Sisällys

1	Julkisten tehtävien rahoituksen toimintaympäristö ja sen muutokset maakuntaudistuksessa/ pelastustoimen näkökulma.....	2
2	Pelastustoimen taloustyöryhmä ja uudistushanke .....	3
3	Maakuntaudistus pelastustoimen talouden näkökulmasta .....	5
3.1	Pelastustoimi maakuntalainsäädännössä.....	6
3.1.1	Maakuntalaki.....	6
3.1.2	Maakuntarahoituslaki .....	6
3.1.3	Voimaanpanolaki .....	7
3.1.4	Palosuojelurahaston ja Öljysuojarahaston avustukset uudistuksessa.....	8
3.1.5	"Taloustietolaki" -paketti .....	9
3.2	Pelastustoimi ja talouden JHS -suositukset .....	10
3.2.1	JHS 206 Maakuntien palveluluokitus.....	10
3.2.2	JHS 204 Maakuntien kustannuslaskenta .....	11
3.2.3	JHS 207 Maakuntien tililuettelo, JHS 208 Maakuntien talousarvio ja -suunnitelma sekä JHS 209 Maakuntien taloustietojen raportointi .....	11
3.2.4	JHS 194 Kuntien XBRL-taksonomian päivitys ja laajennus maakuntiin .....	11
4	Pelastustoimen talouden nykytilan arviointi .....	11
4.1	Nykyisten taloustietojen yhteismitallisuus.....	12
4.1.1	Kiinteistöt.....	12
4.1.2	Ensihoito.....	13
4.2	Simuloinnissa esiin nousseita pelastustoimen kustannuspaineita .....	13
5	Pelastustoimen rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi .....	14
5.1	Toiminnan arviointi ja mittarit .....	15
5.2	JTS –prosessi.....	17
5.3	Verrokkiryhmittely .....	18
6	Kehittämistarpeet.....	19
6.1	Tietopaketti ja sisäisen laskennan kehittäminen: .....	20
6.2	Mittarit .....	21
6.3	Tuloksellisuutta yhteistyöllä.....	22

## Liitteet:

- Pelastustoimen taloustyöryhmän tehtävät
- Maakuntien palveluluokitus/pelastustoimi
- Verrokkiryhmittely
- Pelastustoimen tietopaketin runkoluonnos

## 1 Julkisten tehtävien rahoituksen toimintaympäristö ja sen muutokset maakuntauudistuksessa/ pelastustoimen näkökulma

Maakuntauudistuksen taloudellisena tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua kolme miljardia euroa vuoteen 2029 mennessä. Maakuntauudistuksessa ei ole asetettu ”juustohöylämäisiä” tavoitteita kullekin toimialalle. Kustannusten kasvun hillitseminen on tarkoitus saavuttaa kehittämällä toimijoiden vuorovaikutusta ja palvelutuotantoa monialaisissa prosesseissa ja tehostamalla hallintoa. Maakuntauudistus toteutetaan yhdistämällä yli 400 organisaation toiminta 18 maakunnan tehtäviksi sekä laajentamalla sote-palveluiden kenttää valinnanvapausmallin tuella. Tiedolla johtamisen teema on noussut uudistuksessa merkitykselliseen rooliin tavoitteen saavuttamisessa.

Pelastustoimen valmistelussa merkittävä linjaus tehtiin huhtikuussa 2016, jolloin valmistelussa otettiin lähtökohdaksi viiden pelastustoimen alueen sijaan maakunnallinen pelastustoimi eli 18 pelastuslaitoksen malli. Rahoituksen näkökulmasta pelastustoimen rahoitusta tarkastellaan maakuntien rahoituslaissa osana yleiskatteista rahoitusta, jossa pelastustoimen rahoituksen jakoperusteena on asukasluku. Pelastustoimessa on kritisoitu rahoituksen jakokriteeriä ja tuotu aktiivisesti esille toiminnan kustannuksiin vaikuttavia toimintaympäristötekijöitä. Selkeitä laskennallisesti osoitettavia vaikutustekijöitä toimialalla ei kuitenkaan ollut tarjota. Pelastustoimen tulee kehittää toimintaa ja siitä aiheutuvien mittareiden määrittelyä, joilla voidaan paremmin todentaa järjestämisestä aiheutuva kustannus ja kohdentaa siihen maakunnille mahdollisimman osuva rahoitus.

Maakuntien tehtävien rahoituksen pohjana käytetään tilastokeskuksen tilastolain perusteella keräämää taloustilaston tehtäväkohtaista tietoa kunnilta siirtyvien tehtävien osalta. Uudistuksen yhteydessä on virallisten tilinpäätöstietojen lisäksi kerätty tietoja kunnista erilliskyselyin talousarviovaiheen tietoja valtiovarainministeriön toimesta. Pelastustoimen osalta, kuten muidenkin tehtävien osalta, ongelmana on tiedon epätasaisuus. Vaikka taloustilaston täyttö on ohjeistettu kunnille, on tietojen kirjaaminen hyvin luovaa ja pelastustoimen osalta kuntien toimialan kokonaiskustannustieto sisälsi esimerkiksi vuoden 2017 toteutetussa kyselyssä lähes 10 % virheen, kustannustasoksi saatiin 380 miljoonaa euroa todellisemmaksi arvioidun 420 miljoonan euron sijaan. Esimerkiksi Pirkanmaan vuoden 2017 tietojen tarkastuksessa todettiin yhden kunnan ilmoittaneen pelastustoimen menot täysin väärässä tehtävuokassa. Työryhmä pitääkin tärkeänä, että pelastustoimen kustannustiedot tarkistetaan pelastuslaitoksien toimesta raportointien yhteydessä, jotta virheellisyudet voidaan korjata ajoissa. Myös tietoja keräävällä tulee olla osaamista kerätyn tiedon luotettavuuden arviointiin.

Maakuntauudistuksen toteutuessa tämän hetken suunnitelmien mukaisesti, lasketaan maakuntien aloitusvuoden rahoitus syksyllä 2020 julkaistavien kuntien vuoden 2019 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2020 talousarvotiedon perusteella. Arvotiedot tarkastetaan lopullisten tilinpäätöstietojen mukaisiksi syksyllä 2021, jolloin maakuntien ensimmäisen vuoden toteumatieto on käytettävissä ja rahoitusta oikaistaan takautuvasti. Maakuntien rahoituslaissa ehdotettuun rahoitusmalliin siirryttäisiin maakunnissa täysimääräisesti vasta vuonna 2026.

Lakivalmistelun edetessä poistettiin maakuntien yhteinen hankintoihin liittyvä keskitetty palvelukeskus ja jo perustettu talous- ja henkilöstöpalvelukeskus Hetli Oy päädyttiin purkamaan. Ainoastaan maakuntien tila-asioita koordinoivasti hallinnoiva Maakuntien tilakeskus Oy sekä tietohallintoyhtiö Vimana Oy ovat aloittaneet toiminnan.

Pelastustoimen uudistuksella on myös yhteys sote-uudistuksen ensihoitoa koskeviin ratkaisuihin. Hallitus on linjannut, että kaikki 18 maakuntaa järjestävät ensihoidon. Näin olleen pelastuslaitokset voivat edelleen osallistua ensihoitopalveluiden tuottamiseen.

Pelastuslaitokset hoitavat vuosittain noin 104 000 pelastustoimen hälytystehtävää ja noin 400 000 ensihoitotehtävää. Pelastuslaitoksilla on myös merkittävä rooli onnettomuuksien ehkäisytyössä

valvontatoiminnan ja turvallisuusviestinnän osa-alueilla. Pelastuslaitokset tekevät vuosittain noin 40 000 valvontatarkastusta ja kohtaavat noin 900 000 kansalaista erilaisissa koulutus- ja valistustapahtumissa.

Uudistuksen yhteydessä noin 6 200 päätoimista henkilöä ja lisäksi noin 3 800 sivutoimista henkilöä (puolivakinainen) siirtyy liikkeenluovutuksella maakuntien palvelukseen kunnista ja kuntayhtymistä. Vapaaehtoisten palokuntien ja muiden sopimuspalokuntien hälytysosastoissa jatkaa noin 11 000 sopimuspalokuntalaista tehtävissään. Päätoimisesta henkilöstöstä noin 4 200 työskentelee pelastustoimen tehtävissä ja noin 1 500 ensihoitopalveluiden tehtävissä. Hallinto- ja tukipalveluiden ylläpitotehtävissä on hieman alle 600 henkilöä (lähde Pronto 2017).

Maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä pelastuslaitosten irtain omaisuus siirtyy maakunnalle. Pelastuslaitosten hallinnassa on 1700 raskasta ajoneuvoa, vene- ja maastokalustoa sekä muuta ajoneuvokalustoa. Pelastuslaitoksien vuosittaiset nettoinvestoinnit kalustoon ovat vaihdelleet 13 milj.€ - 22 milj.€ välillä. Vuonna 2017 oli pelastuslaitosten kaluston vuosittainen poistoarvo noin 18 milj.€. Viime vuosina ovat pelastuslaitosten kalustoinvestoinnit hieman pienentyneet. Tätä selittää pelastuslaitosten siirtyminen käyttämään ajoneuvohankinnoissa leasing-rahoitusta. Pelastuslaitosten käyttömenoissa muutos näkyy lisääntyvinä kaluston vuokra- ja rahoituskuluina. Vastaavasti poistot- ja arvon alenemiset tulevat pienentymään.

Pelastuslaitoksilla on nykyisellään merkittävä rooli alueensa varautuminen suunnittelussa ja yhteensovittamisessa. Maakuntauudistuksen myötä velvoite ylläpitää varautumisen yhteistyörakenteita tulee maakuntien tehtäväksi. Pelastuslaitokset ovat vahvasti mukana uusien maakuntien varautumisen valmistelussa.

## 2 Pelastustoimen taloustyöryhmä ja uudistushanke

Vuonna 2004 pelastuslaitosten aloitettua toimintansa aluelaitoksina, laitoksilla oli tarve saada yhtenäisiä tulkintoja henkilöstöhallintoon ja työehtosopimukseen liittyvistä asioista, lisäksi kaivattiin vertailukelpoista tietoa laitosten taloudesta. Tämän tarpeen pohjalta aloittivat pelastuslaitoksilla työskentelevät talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntijat yhteiset kokoukset. Kokousten järjestely ja valmistelu tehtiin yhdessä sisäministeriön Tarja Oksasen ja Tiina Männikön kanssa.

Kumppanuushankkeen myötä (2008) laajentui yhteistyö kattamaan kaikki pelastuslaitosten prosessit ja talous sijoittui tukipalvelukokonaisuuden osaksi. Tukipalveluissa on vähintään yksi edustaja jokaisesta pelastuslaitoksesta, jotka osallistuvat tukipalvelutyöhön. Tukipalvelunäkökulma sisälsi talouden lisäksi muun muassa henkilöstöön liittyvää asioita, kuten työsuojelua ja liikuntatoimintaa. Ryhmän kokoonpanosta jäi myös uudistuksen yhteydessä pois useita talous- ja henkilöstöhallinnon perustöiden tekijöitä. Ryhmän puheenjohtajana toimii kukin pelastusjohtaja, kahden vuoden jaksoissa kerrallaan.

Sisäministeriö asetti 15.12.2015 hankkeen pelastustoimen uudistamiseksi maakuntauudistuksen myötä. Hankkeen tavoitteena on varmistaa sekä parantaa pelastustoimen suorituskykyä toimintaympäristön muutoksessa. Hanke on sisäministeriön pelastusosaston ja pelastuslaitosten yhteinen. Hanke muodostuu neljästä osahankkeesta, taloustyöryhmä kuului osahakkeeseen IV, johon kuului talous, henkilöstö, ja tietojärjestelmät. Työryhmän tavoitteena oli varmistaa tulevien maakuntien pelastustoimijoiden taloudelliset edellytykset, kehittää toimivat talousprosessit sekä yhteismitallistaa talouden seuranta.

Vuonna 2016 käynnistyneeseen pelastustoimen uudistushankkeen taloustyöryhmään nimettiin 9 jäsentä sekä asiantuntijajäsen aluehallintovirastosta. Pelastuslaitosten edustajiksi valittiin tuolloin kumppanuusverkostossa toimivan taloustyöryhmän jäsenet, täydennettynä Pirkanmaan pelastuslaitoksen edustajalla.

Hanna Talka, erityisasiantuntija SM, puheenjohtaja  
 Esko Hätinen, Pohjois-Karjalan pelastuslaitos varapuheenjohtaja  
 Maija Norilo, ylitarkastaja SM, sihteeri  
 Jorma Alho, apulaispelastusjohtaja Keski-Uudenmaan pelastuslaitos  
 Merja Saasmo, hallintopäällikkö, Päijät-Hämeen pelastuslaitos  
 Sirpa Heiskanen, talous- ja hallintopäällikkö, Oulu-Koillismaan pelastuslaitos  
 Krista Kurppa, taloussuunnittelija, Pirkanmaan pelastuslaitos  
 Peter Dahlström, taloussuunnittelija, Pohjanmaan pelastuslaitos  
 Pasi Ryyänen, johtaja, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asiantuntijajäsen

Vuoden 2016 keväällä taloustyöryhmän strategisiksi tavoitteiksi muodostettiin:

- toiminnan ja talouden vuorovaikutteiset prosessit tukevat toimintatapojen kehittämistä muuttuvassa toimintaympäristössä
- talouden mittarit ovat vertailukelpoisia ja tuottavat oikeaa ja riittävää tietoa johtamisen eri tasoille reaaliaikaisesti
- luotettavan taloustiedon tuella uskalletaan investoida tulevaisuuteen

Tärkeimmiksi tehtäviksi nostettiin maakuntauudistukseen liittyvät akuutit kysymykset ja talouden nykytilakartoitus, muutosrahoitustarpeen tarkastelu, siirtyvien omaisuuden ja sopimuksien tarkastelu, talousprosessin (JTS) kehittäminen sekä yhtenäisen prosessiperusteisen kustannuspaikkarakenteen muodostaminen. Työryhmän tehtävät ja niiden aikataulu on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Työryhmien uudelleenorganisoinnin yhteydessä jaettiin työryhmien vetovastuu uudelleen siten, että osa ryhmien vetovastuusta kohdistui pelastuslaitosten kumppanuusverkostolle ja osa SM:n pelastusosastolle. Taloustyöryhmä pysyi SM:n piirissä muutoksen jälkeenkin.

Taloustyöryhmälle asetettiin kaksi päätehtävää:

- nykytilan kuvaaminen ja pelastuslaitosten valmistautuminen siirtoon maakunnille sekä
- uuden pelastuslaitoksen toiminnan käynnistämisen kannalta tarpeellisten asioiden valmistelu.

Työryhmän tavoitteena oli pyrkiä seuraamaan maakuntavalmistelun valtakunnallista tilannetta päällekkäisen työn välttämiseksi. Tavoitteeseen ei päästy työryhmää tyydyttävällä tavalla, uudistukseen valmisteluun osallistuivat monia tahoja. Pelastustoimen uudistushankkeiden työryhmien oli tarkoitus tehdä kiinteää yhteistyötä, jotta vältetään päällekkäisyyksiltä ja mahdolliset taloustietotarpeet olisivat koordinoituja. Käytännössä yhteistyö jäi kuitenkin hyvin vähäiseksi.

Maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten perustamista varten nimettiin omat työryhmät. Todettiin, että työryhmillä tulisi olla kiinteä yhteys pelastustoimeen. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen projektiryhmään saatiin Merja Saasmo. SM:stä Hanna Talka oli jäsenenä palvelukeskusten valmistelun ohjausryhmässä sekä pelastustoimen kiinteistöalatyöryhmässä, jonka tavoitteena oli varmistaa pelastustoimen kiinteistökannan turvallisuuden, terveyden ja tarkoituksenmukaisuuden kehittäminen ja vuokramäärittelyyn osallistuminen.

Taloustyöryhmä on aktiivisesti osallistunut myös ryhmän puheenjohtajan kautta palvelukeskusten valmistelun ohjausryhmään, maakuntien rahoituslain, maakuntien palveluluokituksen, maakuntien talousraportoinnin ja koetalousarvion, maakuntien neuvottelumenettelyjen sekä pelastustoimen tietojohdamisen kehittämiseen sekä tietojohdamista tukevan mittariston valmistelutyöhön.

Yhteistoiminta kumppanuusverkoston tukipalvelujen kanssa on ollut sujuvaa, nopeata ja reaaliaikaista. Taloustyöryhmän työstä ja maakuntauudistuksen ajankohtaisasioista on informoitu jokaisessa tukipalvelujen tapaamisessa ja pelastuslaitosten tukipalveluiden edustajat ovat saaneet saman informaation, mitä työryhmä on onnistunut saamaan esille. Työryhmä myös on aktiivisesti hakenut muun muassa Kuntaliiton kuntatalousosaston näkemyksiä. Toisaalta pelastuslaitoksia on myös pyritty

kannustamaan vuorovaikutukseen kuntien kanssa mahdollisimman oikeiden taloustietojen saamiseksi kuntatilastoihin.

Taloustyöryhmä on myös laaja-alaisen osallistumisen avulla voinut ylläpitää hyvää ja nopeaa informaatiokanavaa sekä myös vaikuttamaan asioihin valmisteluvaiheessa kuten esimerkiksi maakuntien rahoituslain ja muihin talouteen liittyvien lakien ja JHS -ohjeiden valmistelun sisältöön ja laatuun pelastustoimen näkökulmasta. Kumppanuusverkoston tapaamisten lisäksi taloustyöryhmä on myös tiedottanut työstään pelastuslaitoksille informaatiokirjeiden avulla. Näin ovat kaikki saaneet sen informaation, mitä on ollut esillä. Tiedonkulun tärkeä linkki oli työryhmän puheenjohtaja, jonka kautta vuorovaikutus laitoksiin, maakuntiin sekä valtioneuvostoon oli talouden johtamisen osaamisen teemoissa sisällöllisesti asioita aidosti edistävää. Työryhmä suosittelee, että sisäministeriö tarkastelee resurssejaan vastaavan osaamisen hankkimiseksi.

Taloustyöryhmän työ kilpistyi keväällä 2018 käytyyn maakuntien simulointineuvotteluun, johon työryhmä muodosti raporttipohjan ja taloustietojen keruulomakkeiston. Simulointi osoitti jo ennalta tiedetyt toimialan tietojohdantamiseen liittyvät kehitystarpeet ja toi ne nyt uudenlaiseen yhteiseen keskusteluun.

Haasteita työryhmän työlle muodosti pelastuslaitosten jäsenten ajankäyttö. Talustehtävät pelastustoimessa edellyttivät oman pelastuslaitoksen talousprosessien ylläpitoa, omien maakuntien valmisteluun osallistumista sekä työryhmän kautta yhteiseen valtakunnalliseen pelastustoimen kehittämiseen panostamista.

Ryhmän toimintakauden aikana ei saatu myöskään muodostettua toimialalla näkemystä toiminnan kehittämisen tavoitteista ja palvelutason kannalta merkittävistä elementeistä. Tämän vuoksi talouden ja toiminnan tietopohjan rakentamista sekä niitä tukevien laskentarakenteiden määrittelyä ei ole voitu tehdä loppuun asti. Nämä olisivat vaatineet palvelutasopäätöstyön edistymistä, tietopakettityön aloittamista, sekä maakunnallisten pelastustoimen tavoitteiden asettamista. Taloustyöryhmä on kuitenkin tuottanut paljon tietoa ja materiaalia toiminnasta, joiden avulla edellä mainittuja asioita voidaan nopeallakin aikataululla edistää.

### **3 Maakuntaudistus pelastustoimen talouden näkökulmasta**

Hallituksen esitys 17/2017 sisältää pelastustoimeen vaikuttavia esityksiä maakuntalain, maakuntien rahoituslain sekä voimaanpanolain osalta. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia muun muassa kuntien viranhaltijalakiin, jotka nekin osaltaan koskevat myös pelastustoimea ja pelastustoimen henkilöstöä. Tässä kohden tarkastelu on rajattu kuitenkin selkeästi toimintaan ja niiden kehittämiseen koskevaan lainsäädäntöön. Ensimmäiseen lakipaketin ehdotuksiin on jo valmisteltu muutos/lisäysehdotuksia, muun muassa rahoituslakiin, huomioiden valiokuntien ja maakuntien näkemyksiä matkan varrella.

Maakuntalakipaketista erillisenä, mutta siihen liittyen, on annettu hallituksen esityksenä pelastustoimen järjestämislakiehdotus. Maakuntalakipaketista erillisenä, mutta siihen liittyen, on annettu hallituksen esitys laiksi pelastustoimen järjestämisestä (HE 16/2017). Aluehallintoviraston tehtävät pelastustoimessa, pelastustoimen palvelutason arvioinnissa ja valvonnassa pelastustoimen arvioinnin ja kehittämisen roolit tulevat muuttumaan pelastustoimen järjestämislain ja Luova –lakiehdotuksen toteutuessa. Maakuntaudistus vaikuttaa myös Palosuojelurahaston avustusympäristöön. Talouden ja raportoinnin näkökulmasta vuoden 2018 aikana valmisteltu Taloustietolakipaketti tulee myös voimaantullessaan vaikuttamaan toimialan raportointiin.

Maakuntaudistus on edellyttänyt myös uusia JHS-suosituksia ja olemassa olevien päivitystä. Maakunnille on muodostettu suositukset muun muassa palveluluokituksesta, kustannuslaskennasta ja

ulkoisesta raportoinnista. Vastaavasti, ison osan kuntien toiminnasta siirtyessä toiselle taholle, aiheuttaa se kuntien suositusten päivittämistä vastaamaan uutta toimintaympäristöä.

### 3.1 Pelastustoimi maakuntalainsäädännössä

Tähän osioon on koottu maakuntalakupaketista pelastustoimen kannalta oleellisia kirjauksia, jotka asettavat reunaehdot talouden järjestämiselle. Yksityiskohtaiset esitykset löytyvät alueuudistus.fi sivustolta, jossa lakiesityksiin voi tutustua tarkemmin.

#### 3.1.1 Maakuntalaki

Maakuntalaissa 6 §:ssä säädetään maakunnan tehtävät. Pelastustoimi on maakunnan tehtävä numero 4, pelastusviranomaisille on myös kemikaalilainsäädännössä säädetty tehtäväalan numero 16 tehtäviä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn valvontaan liittyen. Tätä tehtäväalaa kuitenkin ohjaa edelleen TEM, pelastuslaitoksella on tuottajan asema. STM:n tehtäväalaan nro 1 liittyen on joillain pelastuslaitoksilla ensihoidon tehtäviin liittyvää palvelutuotantoa. Joillakin alueilla tähän ensihoidon tehtäväkenttään liittyy myös kotihoidon ja kotisairaanhoidon tehtäviä.

Tehtävässä numero 23 eli maakunnan varautumisen ja alueellisen varautumisen koordinoinnissa on pelastustoimella paljon synergia- ja monialaisesta kehittämiseen.

Monialaisessa liikelaitoksessa voidaan tarpeen mukaan eriyttää toimintoja taseyksikkömallilla kuten kuntapuolellakin tällä hetkellä. Toimialojen talous ja toiminta pitää eriyttää tehtävittäin kaikilla valittavilla organisoitumismalleilla palveluluokituksen mukaisen tiedon tuottamiseksi ja rahoituslain mukaisten laskelmien mahdollistamiseksi.

Maakuntalaki liittyy maakuntien talouden osaksi julkisen talouden suunnitteluprosessia sekä ohjaa taloudellisesti merkittäviä investointeja. Näkyvin ja puhutuin pykälä maakuntalaissa vuoden 2018 aikana on liene ollut maakuntien ja valtion välisten neuvottelujen (13 §) kehittäminen.

Maakuntalaki kuvaa maakunnan johtamisjärjestelmän ja toimielinten ja toimijoiden roolit vastaavasti kuin kuntalaki. Maakuntalaki määrittelee järjestämisen ja tuottamisen roolit pykälissä 7 ja 8 ja edellyttää näiden toimintojen selkeää eriyttämistä. Tuottaminen erotetaan pelastustoimen osalta liikelaitokseen (luku 9), joka ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan kirjanpidollisesti eriytetty osa maakuntaa.

Nykyisessä kuntalainsäädännössä myös puhutaan järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta, käytännössä näin jo myös tehdään nykyisessä pelastuslaitosmaailmassa, joten tämä käytäntö ei ole toimialalle uusi. Joidenkin laitoksien nykytilaan nähden järjestämisen rooli saattaa vahvistua runsaasti.

Maakuntien talousprosessi kuvataan luvussa 13, prosessi noudattelee nykyistä kuntamallia. Maakuntien arviointimenettelystä säädetään pykälässä 102, jossa arvioidaan maakunnan edellytyksiä taloudellisia edellytyksiä selvittää tehtävistään sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä.

Maakuntalaissa oli alun perin tarkoitus säätää neljän palvelukeskuksen perustamisesta: hankinnat, talouspalvelut, kiinteistö ja ICT. Hankintoihin liittyvä palvelukeskus jäi pois jo ennen maakuntalakesityksen antamista ja lakiin on myös tehty muutos talouspalvelukeskuksen osalta. Talouspalveluiden osalta maakunnat voivat tehdä itsenäisiä ratkaisuja.

#### 3.1.2 Maakuntarahituslaki



Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen lisäksi on runsaasti keskustelua toimialalla herättänyt maakuntarahoituslaki ja pelastustoimelle päätetty rahoituskriteeri: kapitaatiomalli. Kyseinen malli kohdistaa maakuntien yleiskatteisessa rahoituksessa pelastustoimen osuuden asukasmäärän mukaisesti maakuntiin.

Taloustyöryhmä otti vahvasti kantaa malliin asukastiheyskriteerin huomioimiseksi toimialan rahoituksen jaossa ja kävi useita keskusteluja valtiovarainministeriön maakuntarahoitusta valmistelevien henkilöiden kanssa. Pelastustoimen kompastuskiveksi muodostui asukastiheyden (tai muiden mahdollisten toimintaympäristöelementtien) vaikutuksien todentaminen pelastustoimen kustannuksiin ja palveluverkon ylläpitoon. Toimialalla ei ole mittareita, joilla näitä voisi kuvata ja saimmekin valtiovarainministeriöstä kotiläksyksi mittareiden kehittämisen.

Asukastiheyden painoarvoa pohdittiin yhdessä riskianalyysityöryhmän (Jarkko Jäntti) kanssa ja kohtuullinen kriteeriprosentti vaikuttaa vain noin 8 miljoonan euron uudelleen jakoon toimialan kustannusten sisällä ja koko maakuntarahoituksen yleiskatteisen rahoituksen (17,5 miljardia) näkökulmasta ei kriteerille ollut perustetta, joka olisi mennyt läpi poliittisessa tarkastelussa.

Maakuntarahoituksen valmistelussa kuitenkin tarkasteltiin uudelleen myös asukastiheyden merkitystä sotekustannuksiin ja sen seurauksena päädyttiin nostamaan soterahoituksen asukastiheyden painoarvoa 0,5 % yksikköä (80 miljoonaa euroa) ja rahoituslain perusteluteksteihin kirjattiin, että

”asukastiheyden painoarvossa on osin huomioitu pelastustoimen tarpeita palvelutason ylläpitämiseksi harvaan asutuilla seuduilla. Pelastustoimen toimintavalmiudella ja paloasemaverkostolla on suuri merkitys ensihoidon ja ensivasteen näkökulmista, jotta onnettomuuksissa ja sairauksissa apu saadaan nopeasti paikalle.” (HE 17/2017, s. 533)

Samaisesta lakipaketissa löytyy myös (s. 531) hyvä osoitus toimialan kustannustiedon koonnin puutteista osana kuntataloutta. Kunnille 2016 vuoden lopussa tehdyn talousarviokyselyn perusteella kustannukset olivat 380 miljoonaa euroa, todellisuuden ollessa tuolloin yli 40 miljoonaa euroa. (HE 17/2017, s. 228)

Maakuntien rahoituslaki on myös muutoksessa ja siihen on tehty paljon lisäyksiä matkan varrella, HE 17/2017 esimerkiksi huomioi vain kunnista siirtyvien tehtävien rahoituksen näkökulmat, myöhemmin valmistellussa paketissa on mukana myös valtiolta maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoituskokonaisuus.

### 3.1.3 Voimaanpanolaki

Voimaanpanolaissa kuvataan muun muassa maakuntajako, miten ja milloin maakunta perustetaan ja kuinka väliaikainen ja varsinainen hallinto muodostetaan. Laki kuvaa myös henkilöstön, omaisuuden ja sopimusten siirron periaatteet. Voimaanpanolakia on jouduttu myös muuttamaan maakuntauudistukseen liittyvien päivämäärien osalta tiuhaan, siihen on tehty myös useita lisäyksiä ja täsmennyksiä (kts. kohta 3.1.4.)

Voimaanpanolain luvussa 3 säädetään lomapalkasta siirron yhteydessä. Maakuntauudistuksessa on linjattu, että kunnat eivät erikseen maksa maakunnille vuoden vaihteessa 2018–2019 erääntyvää lomapalkkavelkaa. Maakunnat vastaavat lomapalkasta ja vastuu sisältyy maakunnalle siirtyvään rahoitukseen.

Toimitilojen siirron osalta tavoitteena on, että toimitilat siirtyisivät maakunnan hallintaan maakunnan aloittaessa, jos kunta ja maakunta eivät toisin sopisi. Jos maakunnan ja kunnan toimintaa järjestetään jatkossa samoissa tiloissa, sovitaan kustannusten jakautumisesta esimerkiksi käytettävien tilojen suhteessa.

Väestönsuojien osalta voimaanpanolaissa todetaan, että väestönsuojat eivät ole pelastustoimen toimitiloja, joten maakunta ei niitä lähtökohtaisesti vuokraisi, jolleivät kunta ja maakunta jostakin syystä näin sovi. Sopiminen kuitenkin edellyttää, että vastaava sopimus tehdään kaikkien maakunnan kuntien kanssa. Jos tiloihin sisältyy pelastustoimen johtokeskuksia, maakunta vuokraa kyseiset johtokeskustilat, mutta kunnalle jäävät edelleen kunnan johtamiseen tarkoitetut johtokeskukset. Taloustilastossa väestönsuojelun kustannukset ovat kunnissa kohdistettu pelastustoimen tehtäväluokalle, joten tämän vaikutus ensimmäisten toimintavuosien rahoitukseen tulee todennäköisesti vielä selvitettäväksi.

Maakunnan ja kunnan välillä solmittavissa vuokrasopimuksissa noudetaan kolmen vuoden siirtymäaikaa, jota maakunta voi pidentää yksipuolisesti vuodella. Siirtymäkauden ajaksi maakunnan ja kunnan välillä solmittava vuokrasopimus perustuisi lain säännökseen, jolla kunta velvoitettaisiin vuokraamaan omistamansa toimitilat maakunnalle.

Maakunnalle on tarkoitus siirtää sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Maakunnalle siirtyisi ensinnäkin kaikki sellainen irtain, joka olisi maakunnan hallintaan siirtyvissä toimitiloissa maakunnan järjestämisvastuulle siirtyneen toiminnan käytössä. Maakunnalle siirtyisi myös kaikki muu sellainen irtain omaisuus, joka selkeästi liittyisi sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan, kuten erilaiset koneet ja kalustot sekä materiaalit. Lisäksi maakunnalle siirtyisivät myös erilaiset immateriaaliset oikeudet ja luvat, kuten esimerkiksi ohjelmistolisenssit tai erilaiset sopimuksiin perustuvat käyttö- tai muut oikeudet, jotka liittyisivät maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan. Maakunnan vastuulle siirtyisivät erilaiset palvelujen ostoihin ja materiaalien hankintaan liittyvät sopimukset sekä esimerkiksi koneiden, laitteiden ja autojen leasingosopimukset tai muut vastaavat käyttöoikeussopimukset. Kunta siirtäisi maakunnalle sellaiset pelastustoimen toimitiloihin liittyvät vuokrasopimukset, joissa kunta itse on vuokralaisena, riippumatta siitä, mikä taho on vuokranantajana. Ainoastaan kuntayhtymien osalta siirtyy edellä mainittujen lisäksi myös varat ja velat.

Maakunnalle siirtyvä irtain omaisuus on kunnan taseessa oleva erä. Irtaimistosta ei maksettaisi kunnalle korvausta, vaan irtaimiston poistuminen katettaisiin siis kunnan peruspääomaa alentamalla ko. lain 34 §:n mukaisesti. Tämä on joissain kunnissa uudistusta odottaessa ohjannut toimintaa kahdenlaisiin ratkaisuihin. Kunnat ovat joko laittaneet investoinnit maakuntaan siirtyvään kalustoon jäihin ja nyt investoidaan vain välttämättömän leasingrahoituksella. Tai kunnat ovat myyneet pelastuslaitoksen koko olemassa olevan kaluston rahoitusyhtiölle ja ”liisanneet” sen takaisin pelastuslaitokselle. Kumpikin toimintatapa vähentää tulevan maakunnan poistoja sekä kasvattaa vuosittaisia leasingvuokramenoja ja aiheuttaa heti maakuntien aloitusvuosina isoja loppulunastusmenoja

### 3.1.4 Palosuojelurahaston ja Öljysuojarahaston avustukset uudistuksessa

Palosuojelurahaston ja Öljysuojarahaston avustukset kalustoon eivät siirron yhteydessä tarvitse erillistarkastelua, sillä kaluston käyttötarkoitus ei muutu uudistuksessa ja omistajuus säilyy edelleen julkisella hallinnolla. Erityisesti asiaan liittyy kuntien asema vuokranantajana niiden vuokratessa maakunnille omistamiaan tiloja: kunta siirtyy toimimaan markkinoilla. Voimassa olevien säädösten mukaan kunnan tulee tällöin yhtiöittää tällainen toiminta. Valtion avustuksia taasen ei voida kohdistaa markkinoilla toimimiseen.

Kiinteistöjen osalta voimaanpanolakiin on lisätty uusi pykälä alkuperäisen esityksen jälkeen valtion tukien takaisinperintään liittyen maakuntauudistuksen yhteydessä täydentävässä esityksessä (HE 57/2017 vp). jotteivät kunnat ja kuntayhtymät joudu uudistuksen takia takaisinperinnän kohteeksi

Uudessa pykälässä 47 säädetään valtionavustusten takaisinperinnästä luopumisesta siten, että kunnalta tai kuntayhtymältä ei perittäisi takaisin valtionavustusta, jonka se on saanut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon

rakennusten sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen, palosuojelurahastolain tai öljysuojarahastosta annetun lain perusteella, jos kunta tai kuntayhtymä luovuttaa rakennuksen hallinnan tai omistusoikeuden, muuttaa rakennuksen käyttötarkoitusta tai rakennus jää kokonaisuudessaan käyttämättömäksi 1 päivänä maaliskuuta 2018 jälkeen. Rakennuksilla tarkoitettaisiin myös pelastustoimen harjoitusalueiden rakennelmia.

Lisäksi pykälässä edellytettäisiin, että kunta tai kuntayhtymä voisi tarvittaessa, eli esimerkiksi valtioavustuksen myöntäneen viranomaisen tiedustellessa, osoittaa omistuksen tai hallinnan luovutuksen tapahtuneen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuussa olevan maakunnan suostumuksella. Maakunnan suostumuksella osoitettaisiin, ettei rakennusta enää tarvittaisi sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toiminnassa.

Pohdittavaksi tulee miten pelastustoimen kiinteistöjen rakentamis- ja korjausavustusjärjestelmä suhtautuu uusien paloasemien rakentamiseen tulevassa mallissa, jossa kiinteistörakentaminen kilpailutetaan Maakuntien tilakeskus Oy:n toimesta ja rakentaja ei ole enää kunta tai maakunta vaan markkinoilla toimiva tah.

### 3.1.5 "Taloustietolaki" -paketti

Taloustietolakipaketissa on nivottu yhteen maakuntien taloustiedon tarpeita sekä niiden toimittamiseen liittyviä prosesseja. Taloustietolakipaketissa on täydennyksiä maakuntalakipykäliin 99 ja 141 sekä asetusehdotus tietojen toimittamisesta ja Valtiokonttorin uudesta roolista taloustietojen hallinnassa. Koska paketti muuttaa vielä hyväksymätöntä lakia, ei sitä voida viedä eteenpäin ennen kuin alkuperäinen laki on hyväksytty.

Maakuntalain 99 § säädetään kirjanpidosta sekä missä muodossa maakunnan on tuotettava kirjanpitoon liittyvät taloustiedot. Koska pelastustoimi on tuottamisen muodosta riippumatta (oma tai osa monialaista liikelaitosta) maakunnan yksikkö, koskevat nämä säädöksen myös pelastustoimea.

Asetuksella säädetään maakunnan tilinpäätöksen perustana olevat kaavat sekä annettaisiin säännökset tilinpäätöksen liitetiedoista. Lisäksi siinä määriteltäisiin pääpiirteittäin tilikauden aikaisen taloustietojen raportoinnin sisältö. Tarkempi laskelmien erien, toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen liitetietojen sisällön sekä tilikauden aikaisen raportoinnin sisällön määrittely ja ohjeet yleisten tilinpäätösperiaatteiden soveltamisesta jäisivät annettavaksi kirjanpitolautakunnan maakunta- ja kuntajaoston ohjeissa.

Tilikauden aikaisen raportoinnin rytmityksessä otettaisiin huomioon julkisen talouden suunnitelman (JTS), valtion talousarvion laadinnan, maakuntalaissa säädetyn maakunnan ja valtion välisen neuvottelun sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen vaatimat tietotarpeet ja aikatauluvaatimukset.

Uusi maakuntalain 141 § säättää maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurantatietojen tuottamisesta ja velvollisuudesta siihen.

Pykälän mukaan maakunnan olisi toimitettava 99 §:ssä tarkoitetut taloustiedot sekä muut lainsäädännössä säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt maakunnan palvelujen kustannuksia koskevat tiedot valtiokonttorille, joka ylläpitää kuntien ja maakuntien taloustietovarantoa. Taloustietovarantoon kerättäisiin maakunnista ja kunnista taloustiedot, joita ovat esimerkiksi tulojen ja menojen toteutumatiiedot tilikauden aikana, tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot, tiedot talousarviosta ja taloussuunnitelmasta sekä talousarvion toteutumisesta käyttötalouden ja investointien toteutumatiiedot eriteltynä palveluluokittain (esimerkiksi esi- ja perusopetus, joukkoliikenne, vesihuolto), meno- ja

tulolajeittain (esimerkiksi myyntituotot, henkilöstökulut) ja sektoreittain (esimerkiksi valtio, kunnat) kunta- ja maakuntakonsernien tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot.

Tiedot toimitetaan yhteen toimivuuden edellyttämässä muodossa. Pelastuslaitokset eivät toimita tietoja itse, vaan tiedot ja niiden ryhmittely tapahtuu maakuntien taloushallinnossa kootusti ja perustuu muodoltaan lakeihin ja JHS –suosituksiin. Pelastuslaitosten tulee kuitenkin huolehtia, että tietojen ryhmittely on noudattanut seuraavassa kappaleessa esitettäviä JHS- suosituksia.

Kunta- ja/ maakuntakäyttäjä tai muu tietoa tarvitseva viranomainen tai yksityishenkilö saa taloustietovarannosta vakioraportit, kuten tase, rahoituslaskelma, tuloslaskelma kunta- ja maakuntakohtaisina, tilinpäätösraportointiin liittyvä aineistot, vertailutiedot kunnista ja maakunnista sekä muut raportit, taulukot ja graafit. Käyttäjällä on myös mahdollisuus analysointipalvelun käyttöön analyysien ja muun visualisoinnin tekemiseksi. Tietojen hyödyntäminen verkkopalvelusta ei vaadi erillistä kirjautumista. Kaikki kunta- ja maakuntatalouden tietopalveluun kerättävät ja sen avulla raportoitavat tiedot olisivat julkisia.

### 3.2 Pelastustoimi ja talouden JHS -suositukset

JHS-järjestelmän mukaiset suositukset koskevat valtion- ja kunnallishallinnon tietohallintoa. Sisällöltään JHS voi olla julkishallinnossa käytettäväksi tarkoitettu yhtenäinen menettelytapa, määrittely tai ohje. JHS-järjestelmän tavoitteena on parantaa tietojärjestelmien ja niiden tietojen yhteentoimivuutta, luoda edellytykset hallinto- ja sektorirajoista riippumattomalle toimintojen kehittämiseksi sekä tehostaa olemassa olevan tiedon hyödyntämistä. Suosituksilla pyritään myös minimoimaan päällekkäistä kehittämistyötä, ohjaamaan tietojärjestelmien kehittämistä ja saamaan aikaan hyviä ja yhdenmukaisia käytäntöjä julkishallintoon ja erityisesti julkisten organisaatioiden tietohallintoon. Suositukset hyväksyy julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta Juhta ja niiden laatimista ohjaa Juhtan alainen asiantuntijajaosto. (<http://www.jhs-suositukset.fi>)

Tulevia maakuntia velvoittavat JHS-suositukset ovat jo pääosin hyväksytyt. Palveluluokitukseen liittyvän suosituksen voi olettaa tulevan ehdotetulla rakenteella voimaan kunnissa, mikäli maakuntauudistusta ei tule. Myös edellisessä kappaleessa kuvattu Valtiokonttorin rooli taloustietojen keruussa ja tietovarannon ylläpitäjänä tulee voimaan maakuntauudistuksesta huolimatta. Voimassa olevat sekä työn alla oleva suositukset löytyvät sivustolta <http://www.jhssuositukset.fi>

Suositukset muodostavat maakuntia velvoittavan raportointikehikon.

#### 3.2.1 JHS 206 Maakuntien palveluluokitus

Maakuntien palveluluokitus kuvaa maakuntien tulevia palveluita. Luokitusta voidaan käyttää talouden seurantaan ja ohjaukseen. Palveluluokituksen tavoitteena on kuvata maakunnan palvelut julkisen hallinnon suunnittelun, arvioinnin ja vertailun tarpeisiin siten, että maakunnan tulot ja menot pystytään kokonaisuudessaan kohdentamaan yksittäiselle palvelulle JHS- kustannuslaskentaohjeen mukaisesti. Palveluluokitus laaditaan siten, että niissä otetaan huomioon lainsäädännön asettamat tehtävät maakunnille. Palveluluokitus pyrkii kuvaamaan maakunnan palveluita prosessilähtöisesti huomioimatta miten järjestäjän ja tuotannon mallit on organisoitu. Tämä tulee aiheuttamaan pelastustoimelle uusia haasteita etenkin varautumisen ja ensivasteen kustannustiedon oikeellisuuden kannalta.

Palveluluokituksen tietoja tullaan käyttämään myös maakuntarahoituksen pohjana ja taloustilaston tiedon keruussa.

Pelastustoimen palveluluokitus on liitteessä 2.

### 3.2.2 JHS 204 Maakuntien kustannuslaskenta

Kustannuslaskentasuosituksen tavoitteena on yhtenäistää laskentakäytänteitä ja edesauttaa siten vertailukelpoisen tiedon tuottamisessa. Yhtenäistämistä edistetään kustannuslaskentaan tarvittavien laskentasääntöjen sekä mallien ja ohjeiden avulla

Kustannuslaskentaohje toimii myös ohjeena pelastustoimen laskennassa. Kustannuslaskentaohje ei kuitenkaan ota minkään toimialan sisäisiin laskentatarpeisiin, kuten esimerkiksi siihen mitä asioita ja tekemistä pelastustoimen kuhunkin palveluluokkaan tulee kohdistaa. Tätä varten toimialan tulee kehittää omaa tiedonkuvausmallia tietopaketin muodossa.

### 3.2.3 JHS 207 Maakuntien tililuettelo, JHS 208 Maakuntien talousarvio ja -suunnitelma sekä JHS 209 Maakuntien taloustietojen raportointi

Suosituksen tavoitteena on, että tulevista maakunnista saadaan tuotetuksi yhdenmukaista taloustietoa ulkoisen raportoinnin vaatimuksiin. Suosituksessa maakuntien tililuettelo, talousarvio ja taloustietojen tuottaminen ohjeistetaan raportoinnin ja päätöksenteon kannalta tarpeelliselta tasolta yhtenäiseksi ja vertailukelpoiseksi.

### 3.2.4 JHS 194 Kuntien XBRL-taksonomian päivitys ja laajennus maakuntiin

Taksonomialla pyritään muodostamaan standardoitu kuntien ja maakuntien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen keruumalli ja ylläpitokäytäntö sekä parantamaan keskinäistä tietojen käytettävyyttä tietohallinnon tehostamiseksi.

XBRL-taksonomia kokoaa eri lainsäädäntöjen edellyttämät raportointivaateet yhtenäiseen tietojen toimittamisen malliin ja määrittelee yhteismitallisen kielen tiedon toimittamiselle. Tavoitteena on saada mahdollisimman paljon raportointitietoa sähköiseen muotoon, jolloin voidaan keventää paljon resursseja vaativaa erillisraportointia. Loppuraportin julkaisuhetkellä on JHS 194 XBRL taksonomian päivitys ja laajennus maakuntiin ensimmäisellä kommenttikierroksella.

## 4 Pelastustoimen talouden nykytilan arviointi

Maakuntien simulointineuvottelujen yhteydessä toteutettiin pelastuslaitoksilta maakuntajaolla muodostettu kysely vuoden 2017 tilinpäätöstiedoista uudella palveluluokitusjaottelulla. Pelastustoimen vuosittaisia taloustietoja on kerätty Pelastusopiston rekisterijärjestelmään Prontonetiin jo vuodesta 2005, jonne silloinen toimialan taloustyöryhmä rakensi alustat sekä talous- että henkilöstötietojen keruuseen. Tuloksellisuuden, erityisesti sen osatekijöiden kuten kustannustehokkuuden ja tuottavuuden, tarkastelu vaatii toiminnan ja talouden tietojen yhdistämistä, erilaiset resurssitiedot kuten kalusto, henkilöstö ja palveluverkko, ovat oleellisia tietoja kun muodostetaan kuvaa toimialan tuloksellisuudesta.

Tällä hetkellä maakunnallisen JHS -palveluluokituksen mukaiset kustannukset eivät ole tarpeeksi luotettavasti eroteltavissa pelastuslaitosten kirjanpidosta luokituksen tarkoittamalla tavalla, jossa pelastustoimi on yhdessä luokassa uuden neljän sijaan. Talous- ja henkilöstötietojen keruussa heilunaa aiheuttaa myös tietojen jakamisen vapaaehtoisuus.

Kuntien välisissä yhteistoimintasopimuksissa on sovittu siitä, miten yhteisen pelastuslaitoksien kustannukset jaetaan osakaskuntien kesken. Osassa kuntien maksuosuus määräytyy kunnan asukasluvun perusteella, osassa kustannukset jaetaan prosentiosuuksina historian mukaisten kustannusten perusteella, osassa kustannusjako muodostuu eri toimintatekijöistä, kuten tehtävämääristä.

Nykyiset pelastuslaitokset on organisoitu kuntiin tai kuntayhtymiin kolmella eri mallilla. Pelastuslaitoksien kirjanpidollisina eriyttämismalleina ovat taseyksiköt, liikelaitokset tai organisointi kunnan virastorakenteen osaksi, jolloin eriyttäminen tapahtuu kustannuspaikkarakenteella.

#### 4.1 Nykyisten taloustietojen yhteismitallisuus

Kunnilla on monia kustannuksia, joita ei näy pelastuslaitosten kirjanpidossa ja sitä myöten ne eivät välttämättä ohjaudu taloustilastoonkaan, mikäli kunnassa ei ole taloustilaston tekovaiheessa asianmukaista kohdistamista. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi eläkemenoperusteiset maksut, kunnille vuokrattuihin paloasemakiinteistöihin tai kalustoon liittyvät poistot, tonttivuokrat sekä jotkin väestönsuojeluun liittyvät erät. Iso puuttuva erä muodostuu monissa laitoksissa kunnan tukipalveluista, mikäli kustannuksia ei laskuteta sisäisesti tai vyörytetä taloustilastossa tehtäväluokille.

Tukipalveluiden kustannukset kuntien kesken on jyvitetty pelastuslaitoksille hyvin vaihtelevasti. Palvelukeskusmaisesti tukipalveluja tuottavat yksiköt laskuttavat palvelunsa ja näin ollen nämä näkyvät oikein pelastuslaitoksen menoina. Mikäli sisäistä laskutusta ei ole on riski, että kunnissa on piilokustannuksia, jotka eivät näy pelastuslaitosten luvuissa ja siten maakunnan kustannuksena. Isoimmat puutteet löytyvät tukipalveluiden, kuten ICT ja lakimies- ja hallintopalveluiden, kohdistuksista toimialalle. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut hankitaan kunnissa pääosin jo ulkoisilta palveluntuottajilta, jolloin laskutus kohdistaa nämä kustannukset kohtuullisen hyvin.

Lisäksi kunnat ovat vaihtelevasti kohdistaneet taloustilastoja varten kustannuseriä eri luokkiin. Näitä ovat esimerkiksi öljyntorjunnan kustannusten erottaminen ympäristöterveydenhuollon kustannuksiksi ja ensivasteen kustannusten erottaminen osaksi ensihoidon erikoissairaanhoidon kustannuksia. Tämän hetkinen talouden ja toiminnan seurannan malli ei myöskään tule täysin palveluluokituksen tarpeita öljyntorjunnan ja varallisten aineiden ja kemikaalien valvonnan tehtävien eriyttämistä.

##### 4.1.1 Kiinteistöt

Pelastuslaitoksien kiinteistöjen ja muiden toimitilojen vuokrien käsittely kuntien taloudessa eroaa pelastuslaitoksittain suuresti. Joissakin pelastuslaitoksissa vuokra määräytyy liiketaloudellisten periaattein ja joissakin ei vuokraa peritä laisinkaan. Myös maanvuokran osuus vaihtelee kiinteistömenoissa. Tämä aiheuttaa haasteen kustannusten vertailussa. Myös sopimuspalokuntien omistamia kiinteistöjä /toimitiloja käsitellään eritavalla eri kunnissa.

Maakuntien Tilakeskus Oy kerää toimitilojen tiedot kunnilta vuokrien määrittelyä varten. Kyselyn ensimmäisten tulosten analysointi osoitti, että tiedot vaativat paljon täydennystä. Pelastustoimen kiinteistöjen osalta tehdään uusi kierros loppuvuoden 2018 aikana, kysely tehdään tällä kertaa

pelastuslaitosten ja kuntien yhteistyönä. Tarkoitus on kerätä koko maakunnille siirtyvän pelastustoimen kiinteistökanta Maakuntien tilakeskuksen järjestelmään. Tietokantaa voidaan hyödyntää myös paloasemaverkkosuunnittelussa. Keruun yhteydessä muodostetaan myös tieto monialaisista kiinteistöistä, pääsääntöisesti ensihoidon kanssa yhteiskäytössä olevista tiloista. Vuokrat kohdistetaan Maakuntien tilakeskuksesta käyttäjälle suoraan, joten ns. välivuokrausmallit näin ollen poistuisivat.

#### 4.1.2 Ensihoito

Osa pelastuslaitoksista tuottaa yhteistoimintasopimuksen nojalla ensihoitopalveluita. Yhteistoimintasopimukset on tehty sairaanhoitopiirin kanssa ja niiden sisältö vaihtelee suuresti ja siten myös taloudenhoidossa on eroja.

Pelastuslaitokset hoitavat ensihoitopalveluiden kalusto- ja varustehankintoja, huoltavat ambulansseja ja viestivälineitä sekä hyödyntävät tiloja ensihoidon kanssa yhteiskäytössä. Myös suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisessa sekä erikoisvälineissä (maastoajoneuvot, veneet, moottorikelkat ja mönkijät) on merkittäviä synergiahyötyjä.

Ensivasteen kustannusten irrottaminen pelastustoimen kustannuksista on vaihtelevaa. Simulointiin liittyvä tutkimuskysely osoitti, että hinnoittelussa on suuria eroja ja osassa pelastuslaitoksen alueita ei hinnoittelua ole tehty laisinkaan. Usein ensivasteen tulot ja materiaaliostot voidaan helposti erottaa mutta iso osa kustannuksista, henkilöstö- ja muiden resurssien kohdistaminen vaatisi yhteistä tuotteista ensihoidon kanssa.

Maakunnan JHS palveluluokituksen mukaisesti raportoitaessa tulee kaikki ensivasteen kustannukset (mahdollinen sopimuspalokuntakorvauksen ensivasteen osa ja vakinaisen palokunnan ensivasteeseen käyttämän työn kustannus) hinnoitella että kohdistaa oikein.

Tehtäväkohtaisten kustannusten erottaminen pelastustoimen ja ensihoidon osalta on maakuntarahoituksen kannalta oleellista, sillä tehtäväalojen osuus maakuntien yleiskatteisesta rahoituksesta muodostuu eri kriteereiden pohjalta. Myös ensihoidon ohjaustiedon kannalta on ensiarvoisen tärkeää kohdistaa toiminnan kustannukset oikein.

## 4.2 Simuloinnissa esiin nousseita pelastustoimen kustannuspaineita

Maakuntauudistuksessa hallinnon ja tukipalveluiden "piilokustannukset" sekä kustannusten kohdistuksen puutteet palveluluokittain, voivat aiheuttaa maakunnallisessa toiminnassa yllätyksiä. Nämä kustannukset ovat kuitenkin jo nyt olemassa, eikä laskennan tarkentamaa tietoa voisi näin ollen tulkita muutuskustannuksiksi.

Epävarmuus kuntien omistamien tilojen vuokrauksesta tulevana vuosina sekä tulevasta vuokratasosta on saanut kunnat lykkäämään myös investointeja paloasemakiinteistöihin. Kokonaan uusien paloasemakiinteistöjen rakentamista on lykätty tai viety eteenpäin ajatuksella, että jokin kolmas taho rakennuttaa ja vuokraa paloasemakiinteistön pelastustoimen käyttöön. Yksityiseen rakentamiseen ei voida kohdentaa palosuojelurahaston avustusta, koska lainsäädännön mukaan avustusta voi hakea vain kunta/maakunta – ei yksityinen taho eikä pelastuslaitos. Myös kiinteistöjen peruskorjauksia ja laajennuksia venytetään. Toisaalta on myös päinvastaisia toimenpiteitä eli kunta haluaa nyt, omasta aloitteestaan, rakentaa uuden paloaseman ja siten varmistetaan paloaseman verkon säilyvyyttä omassa kunnassa.

Kiinteistökustannusten osuus on tällä hetkellä taloustilastossa reilu 60 miljoonaa euroa, ja Maakuntien Tilakeskus Oy:n ennusteiden mukaan laajeneva kiinteistökanta sekä uusi vuokranmääritysmalli nostaa maakuntien aloittaessa pelastustoimen vuokrapotin 100 miljoonaan euroon.

TUVE-verkkoon siirtyminen aiheuttaa valtakunnallisesti arvioiden 10 M euron vuosittaisen kustannusnousun. Myös pelastustoimen tietohallinnon ja tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden kehittäminen tulee vaatimaan lisäresursseja ja osaamisen kehittämistä toimialalla.

Varallaolokorvauksista on usealla pelastuslaitoksella käynnissä riita-asia. Valtakunnallisesti korvausvaateita on esitetty noin 15 M euron edestä. Kunnissa on tehty varauksia kirjanpitoon mutta ne eivät ole kaikilta osin kohdistuneet pelastustoimen kustannuksiin. Korvausvaateiden mahdollisesti edetessä maksuun maakunta-aikana tulee arvioida kunnan ja maakunnan vastuu lopullisesta kustannuksesta. Vaateiden realisoituminen tarkoittaa myös olemassa olevien palkkakustannusten tarkastelua uudella tavalla ja tulee aiheuttamaan merkittävää kasvua vuosikustannuksiin pelastustoimelle. Mahdolliset varallaolon ja siten palvelutuotannon uudelleen organisoinnin kustannukset tullevat merkittävästi kasvattamaan toimialan kustannuksia.

Palkkojen ja sopimuspalokuntasopimusten harmonisointi tulee aiheuttamaan kustannuksia niissä maakunnissa, joiden pelastustoimen alue muuttuu nykyisestä kuntaliitosten ja pelastustoimen alueiden yhdistymisen seurauksena. Pelastuslaitokset ovat pääsääntöisesti maakuntien kokoisia. Isoimmat muutokset tapahtuvat Pohjois-Pohjanmaalla, jossa yhdistyvät Oulu-Koillismaan ja Jokilaaksojen pelastustoimen alueet sekä Uudellamaalla, jossa neljä pelastuslaitosta yhdistyy.

Henkilöstöressurssien riskinä on muun väestön tavoin ikääntyvän pelastushenkilöstön toimintakyvyn ylläpito ja raskaan fyysisen työn seurauksena ennen aikaisesti eläköityvä henkilöstö. Operatiivisen toimintavalmiuden ylläpito vaatii aina vastaavan toimintakykyisen henkilöstön rekrytoinnin. Pelastustoiminnan valmiuden ylläpito perustuu erityisesti harva-alueilla vahvasti sopimushenkilöstö- ja sopimuspalokuntatoimintaan. Sopimustoimintaan on kuitenkin yhä hankalampi saada väkeä myös harva-alueilla ja jossain osin maata joudutaan tekemään ratkaisuja päätoimisen henkilöstön palkkaamisesta, joka on huomattavasti sopimukseen perustuvaa toimintaa kalliimpi ratkaisu.

## 5 Pelastustoimen rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi

Maakuntien toiminnan kustannus- ja vaikuttavuustiedon yhteismitalliseen tuottamiseen perustettiin maakuntavalmistelussa kaksi ryhmää, sote- ja maakuntaryhmät. Ryhmät yhdistettiin vuoden 2018 aikana osaksi maakuntatieto -ohjelmaa.

Maakunnan rahoitusperiaatteen toteutumisen tarkastelussa tulee kunkin ohjaavan ministeriön tuottaa arvio oman toimialansa tilasta ja kuvata toimialan osuus yleiskatteisen rahoituksen käyttäjänä ja toimialan kehitysnäkymät yleiskatteisen rahoituksen osalta.

- Maakuntien tehtävien kustannuskehitys
  - ⇒ Tietoja tarvitaan rahoitusperiaatteen toteutumisen, rahoituslain kriteerien osuvuuden ja maakuntien toiminnan taloudellisuuden arviointiin. (mittareiden tulee kuvata ministeriöiden ohjauksen alaisen tehtävän tilaa)
- Toiminnan arvioinnin mittareiden pitää kertoa kokonaisuudesta oleellinen tieto, mutta niihin ei saa hukkaa.
- Ministeriön tulee analysoida maakuntaneuvotteluihin avulla kunkin maakunnan rahoituksellinen tila oman toimialan suhteen ja siihen vaikuttavat tekijät, tässä hyödynnetään osaltaan mittaritietoa
- Pääpaino on tulevassa eli taloussuunnitteluvuosissa, mennyttä käytetään tavoitteiden toteutumisen arviointiin ja rahoituslain mukaisen rahoituksen laskentaan JTS-menettelyssä.



## 5.1 Toiminnan arviointi ja mittarit

Mittareiden tulee kuvata rahoitusperiaatteen toteutumista. Maakuntien rahoituslain periaatteena on, että maakunnille kohdistuva yleiskatteinen rahoitus takaa laadukkaan, vaikuttavan ja tehokkaan palvelutuotannon. Rahoitusperiaatteen tulee tällöin huomioida toiminnan kustannukset, toiminnan järjestäminen ja tuotannon tehokkuus maakunnittain.

Mittareita tarvitaan maakunnallisen pelastustoimen tarkastelussa neljällä tasolla, ensimmäinen taso tarkastelee kokonaisuutta ja mittaristo syvenee asteittain alimmalle tasolle palvelun liikelaitoksen johtamista ja toiminnan ohjaamista. Maakuntavalmisteluun liittyvässä vaikuttavuus- ja kustannustietoryhmässä (Maku Vaku) valmisteltiin vuoden 2017 loppuun mennessä ML 13 § pykälän neuvotteluihin soveltavat tehtäväläiset rahoitusperiaatteen arvionnin mittarit. Ryhmän loppuraportti löytyy alueuudistus.fi sivulta. Pelastustoimen mittaristossa on ehdotettu muodostettavaksi indeksejä suorituskyvyn arviointiin. Indeksejä ei ole vielä muodostettu mutta indeksien sisältämät mittarit ovat jo olemassa ja niitä hyödynnetään neuvotteluissa ennen mahdollista indeksien kehittämistä. Toimialan mittari voidaan jakaa neljään ryhmään käytön mukaan ja tässä seuraavassa 1. ja 2. ryhmän mittarikoosteet.

1. maakuntalain mukainen JTS -menettely (rahoitusperiaatteen toteutuminen)
2. SM maakunnallisen pelastustoimen järjestämisen ja tuotannon ohjaaminen ja analysointi
3. maakunnan pelastustoimen järjestäminen (maakunnan sisäinen ohjaus, omavalvonta)
4. maakunnan pelastustoimen tuottaminen (liikelaitoksen johtaminen)

Maakuntalain 13 § neuvotteluihin tuotettava rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi (mitä rahoituksella saadaan aikaan)	Valmiusaste	Huomiot
Palvelukyky ja laatu (aikaansaannoskyky) + Tehokkuus (tuottavuus)		
1. Palveluverkon riskivastavuus (sijainti/riskianalyysi_riskiruudut, paikkatietopohjainen kaupunki-maaseutuluokituksen näkökulma?)	kehitettävä	Näistä molemmista on olemassa jo paljon perusmittareita: palveluverkko toimintakyky, resurssit, toimintavalmiusaika yms. Voidaan käyttää jo ennen indeksien rakentamista.
2. Suorituskykyindeksit: (mm. osaaminen, toimintavalmiusaika, kalusto, turvallisuusviestinnällä tavoitetut, resurssit ja toimintakyky: muodostetaan alla olevista palvelutason arvioinnin tuottamista tiedoista kullekin palvelulle) 2.1. pelastustoiminta 2.2. turvallisuusviestintä 2.3. valvontatehtävät 2.4. pelastustoimen varautuminen	kehitettävä	
4. Valtakunnallinen ohjaus (hallintopäätökset, huomautukset, kantelut/valitukset)	saatavilla	
5. Toiminnan kehittäminen (tutkimus, kehittäminen, digitalisaatio, teknologia / laadullinen mittari)	kehitettävä	Tämä vaatii yhteisen tavoitteen määrittelyä esim. digitalisaation pyrkimyksistä jotta voidaan arvioida toteumaa
6. pelastustoimen tehtävät/100 000 as.	saatavilla	
7. vakavasti loukkaantuneet/kuolleet/ 100 000 as.	saatavilla	
8. pelastustoimen suorittamat ensivastetehtävät kpl + euroa/tehtävä	saatavilla	
<b>Taloudellisuus</b>		
1.1. toimintakulut euroa per asukas suhteessa rahoituslain jakokriteeriin 1.2. investoinnit per asukas	saatavilla	
2. Pelastustoimen kustannusten kehittyminen -suhteessa asukastiheyteen -suhteessa palveluverkon laajuuteen (tarkastelukohteena pinta-ala ja kiinteistöverkon ylläpitokustannukset)	saatavilla	
3. Toimialan kokonaiskustannusten kehitys (maakunta+ osasto+opisto)	saatavilla	
Pelastuslaitosten verkkiryhmätarkastelu		

Kuva 1. Rahoitusperiaatteen arvionnin mittariehdotus Maku Vaku –ryhmä.

Pelastustoimen järjestämislain mukaiset ohjaustehtävät, sekä tuotannon että järjestämisen ohjauksessa, tarkastelevat toimintaa ensimmäistä tasoa syvemmälle ja tunnistavat toimintakokonaisuudesta yksittäisiä vaikuttavia tekijöitä, joita muuttamalla voidaan muuttaa myös toiminnan kustannustehokkuutta, vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Taso tuottaa tietoa järjestämislain mukaiseen maakuntien ja SM väliseen neuvotteluun ja JTS-päätöksen mukaiseen toiminnan kehittämiseen.

Alueen pelastustoimen tekemän palvelutasopäätöksen pitäisi ohjata toimintaa ja sen edellyttämää rahoitusta maakunnissa. Palvelutasopäätös ei tällä hetkellä ole aktiivisessa käytössä toiminnan vuosisuunnittelun taustatyökaluna vaan vuosittainen toiminta ja siihen liittyvä rahoitus määritellään pitkälti kunnallisessa talous- ja toimintasuunnitelmaprosessissa, jolloin pahimmillaan voi aiheuttaa palvelutason laskua sovitusta.

Palvelutasopäätöksessä on myös kehittämisosio, joka parhaimmillaan voi tukea pitkän aikavälin taloudellista suunnittelua ja ennakointia ja täten osaltaan varmistaa taloudelliset edellytykset toiminnan kehittämiselle pelastuslaitoksissa. Pelastustoimen järjestämislain myötä on tarkoitus tarkastella myös palvelutasopäätöksen sisältöä asetustasolle asti. Pelastuslaitosten kehittäminen valtakunnallisesti on haasteellista, koska pelastuslaitokset ovat isäntäkunnan omistajaohjauksen piirissä. Sisäministeriö ohjaa toimintaa pelastuslain nojalla, mutta isäntäkunnat päättävät itsenäisesti talousarvioistaan.

Pelastustoimen valtakunnallisen palvelutason kehittäminen edellyttää selkeää strategisten tavoitteiden asettamista ja niiden toteutuksen mittaamista ja arviointia. Kehittämiskohteiden ja tavoitteiden integrointi itsehallinnollisen maakunnan toiminnaksi edellyttää myös ennakointia. Uusi JTS –prosessi aikaistaa maakuntatalouden suunnittelun prosesseja vajaalla vuodella ja se edellyttää valtion ohjaukseen uudenlaista ennakoivaa otetta, mikäli halutaan muuttaa tai kehittää toimintamalleja.

Taloustyöryhmä antoi ehdotuksen lokakuun 2018 alussa palvelutasopäätöstyöryhmälle mittaristosta rahoitusperiaatteen arvioimiseksi toiminnan ja talouden tietoja yhdistämällä. Palvelutasotyöryhmän työ jatkuu vuonna 2019.

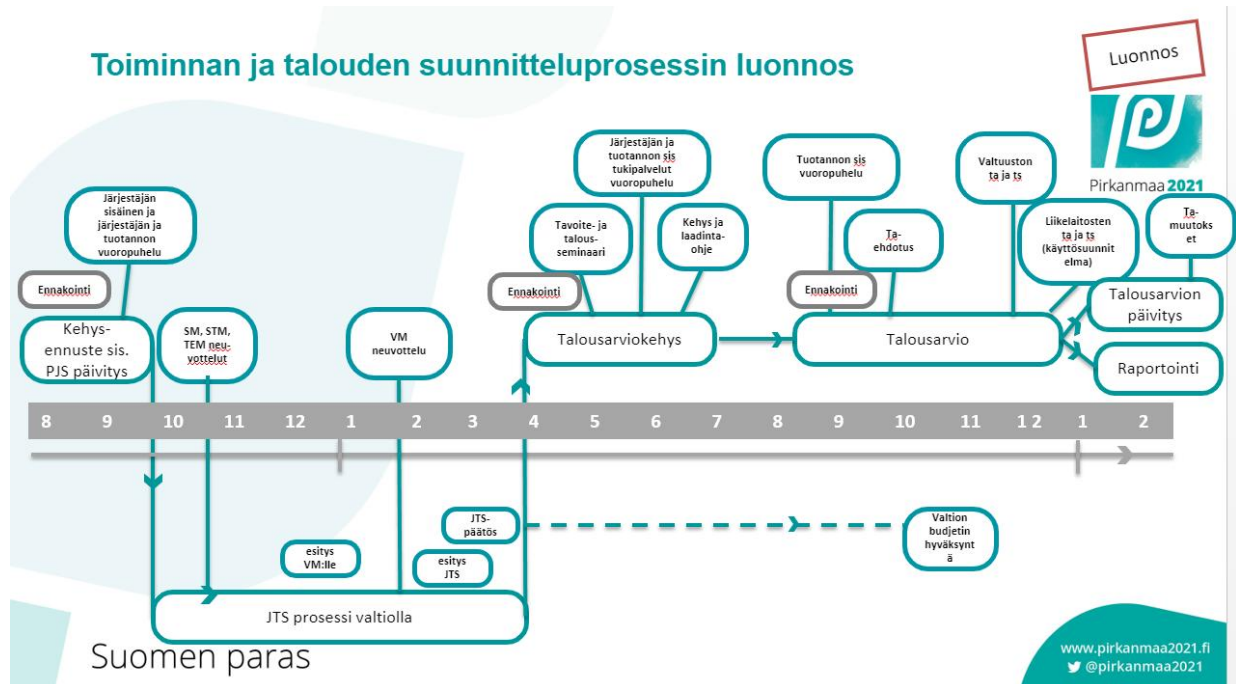
Oleellinen osa mittaamisessa on löytää toimialalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista uhkaavat ja mahdollistavat tekijät.

Järjestämislain mukainen järjestäjän ja maakunnallisen palvelutason ohjaus	
Palvelukyky ja laatu (aikaansaannoskyky) + Tehokkuus (tuottavuus)+ Taloudellisuus	
Palvelutasopäätöksen mukainen palvelukohtainen suoritetiето, kustannustieto, resurssitieto:	nämä ovat saatavilla mutta, tieto ei yhteismitallista (tietopakettin tarve)
Paloasemaverkko ja sen ylläpito	
Alueen palvelurakenne (sopimukset) ja kustannukset (kustannukset: käyttötalous ja investoinnit) ja htv	
Kunkin palvelun tuotantorakenne ja sen kustannukset ja tuotteet. Palvelut jaottelulla:	
Onnettomuuksien ehkäisy ja yhteistyö onnettomuuksien ehkäisyssä; Väestön varoittaminen Pelastustoiminnan suorituskyky ja yhteistyö pelastustoiminnassa; Pelastustoimen Vn asetuksella kootut palvelut ja yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa toteutettavat palvelut Tukipalvelut (hallintopalvelut maakunnalta, ICT kustannukset, tilannekeskus,) Digitalisaatio	
Henkilöstön hyvinvointi-indeksi (sairaspoissaolot, työkyvyttömyyseläkkeet, urakierto, henkilöstön riittävyys ja saatavuus, työturvallisuus)	

Kuva 2. Palvelutason arvioinnin mittariehdotus

## 5.2 JTS –prosessi

Maakuntien talousarvioprosessi tulee olemaan huomattavasti pidempi kuin kunnilla tällä hetkellä on, johtuen sen liittymisestä JTS -prosessiin. Julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun aikataulut edellyttävät maakuntien talouden ja toiminnan suunnittelun aloittamista jo puolitoista vuotta ennen talousarviovuoden alkua. Uudessa ympäristössä talouden seuranta, ennakointi, ennustaminen ja suunnittelu nousevat nykyistä huomattavasti tärkeämpään rooliin. Toiminnan ja talouden yhteensovittaminen vaatii yhteistyötä ja ymmärrystä eri toimijoiden kesken.



Kuva 3. Luonnos maakunnan talousarvioprosessista, lähde Pirkanmaa2021

Maakunnan jokainen liikelaitos tulee laatimaan oman talousarvion- ja suunnitelmansa, joissa ovat mukana myös sisäiset erät, kuten ensihoidon palvelutuotannon erät ja sisäiset tukipalvelut. Pelastustoimen organisoitavasta huolimatta tulee toimialan talous suunnitella aina omana kokonaisuutenaan.

Talousarviovalmistelu tulee tehdä maakunnissa tämän hetken suunnitelmien mukaan JHS-palveluluokituksen mukaisesti, jolloin saadaan tuotettua tietoa maakuntalain 13 § mukaiseen toimialan rahoitusperiaatteen toteumanäkymistä. Tämä tietovaatimus ei ole tällä hetkellä XBRL –taksonomiassa, vaan kevään 2019 neuvotteluihin tieto kerätään erilliskyselyllä. Tämä lisää taloussuunnittelun työmäärää, koska osa tuotettavista tehtävistä pitää pystyä laskennallisesti erottamaan eri palveluluokille. Eriyttäminen vaatii myös pelastuslaitosten johdolta yhä syvempää talouden ymmärrystä.

Valtio ohjaa raportointivaatimuksilla sekä kuntia että maakuntia yhä tarkempaan suoriteperusteiseen kirjanpitoon, jossa menot ja tulot on raportoiva kuukausittain aiheutumisperiaatteen mukaisesti. Kasvavat kuukausitasoiset julkisen talouden raportoinnin vaatimukset ovat EU –tasoisia, ei siten maakuntauudistuksesta johtuvia. Tämä vaatii talous- ja kirjanpidon ymmärrystä myös kaikilta tilauksia tai laskutusta tekevilä henkilöiltä.

### 5.3 Verrokkiryhmittely

Pelastustoimen kumppanuusverkoston taloustyöryhmä muodosti pelastuslaitosten verrokkiryhmittelyn vuonna 2011. Verrokkiryhmittelyn ideana oli muodostaa arviointikehikko samankaltaisten alueiden keskinäisarviointiin, sillä pelastuslaitosten toimintaympäristössä on suuria alueellisia eroja. Tällöin suuresti toisistaan poikkeavien alueiden mittareiden vertailu ei välttämättä tarjoa työkaluja ja näkymiä toiminnan kehittämiseen. Taloustyöryhmä uudistuu verrokkiryhmittelyn 2018 taustatiedoilla maakuntamaailmaan.

Toimintaympäristöön vaikuttavat merkittävästi mm. maakunnan pinta-ala, asukasluku, väestönmuutokset, yhdyskuntarakenne, paloasemaverkosto, teollisuus ja muut merkittävät riskitekijät. Sosiaaliset tekijät, kuten väestön ikärakenteen muutos- ja muuttoliike aiheuttavat pelastustoimelle erilaista haasteita riippuen maakunnan alueella tapahtuvasta kehityksestä. Kasvukeskusten pelastuslaitosten haasteena on riskien ja väestön lisääntymisen myötä tuleva palvelutarpeen kasvaminen. Muiden pelastuslaitoksien on mietittävä toimintoja suunniteltaessa väestön vähenemisen ja ikääntymisen vaikutuksia toimintaan sekä sitä, kuinka kokonaisvaltaisten palveluiden turvaaminen hoidetaan haja-asutusalueilla.

Maakunnallisen pelastustoimen verrokkiryhmittely:

1. Uusimaa
2. Pirkanmaa, Varsinais-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa
3. Päijät-Häme, Kymenlaakso, Kanta-Häme, Satakunta, Pohjanmaa ja Etelä-Karjala
4. Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa
5. Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu ja Lappi

Yhdyskuntarakenteen ja väestönmuutoksen vaikutukset:

Nykyisin yhdyskuntarakenteelle on tyypillistä asutuksen keskittyminen suuriin kasvukeskuksiin ja haja-asutusalueilta keskustaajamiin. Pelastuslaitoksien on ylläpidettävä riittävän palvelujen saatavuuden turvaamiseksi laajaa palveluverkkoa niin kasvukeskuksissa kuin muuttotappioalueilla. Yhdyskuntarakenteen erilaisuudesta johtuen paloaseman vaikutuspiirissä olevan väestön määrä poikkeaa eri pelastuslaitosten välillä toisistaan hyvin merkittävästi. Pelastustoimi on ns. lähipalvelu, jonka palveluverkon on oltava riittävän tiheä ja kattava myös ns. harva-alueella.

Väestömäärän kokonaisuutos kuvaa luonnollisen väestönmuutoksen ja maan sisäisen nettomuutoksen summaa. Uudenmaan väkiluku on kasvanut 2010-luvulla 9,1 % ja muiden kasvukeskusten, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan 3-5 % välillä. Harvaan asutut maakunnat ovat menettäneet väestöään samaan aikaan 2-6 %. Tulevaisuuden väestöennusteita tarkasteltaessa maakuntien välinen väestönmuutos tulee jatkumaan samankaltaisena.

Muuttotappioalueilla väestörakennetta luonnehtii suurten ikäluokkien korkea väestöosuus. Vanhushuoltosuhteet ovat näillä alueilla selvästi korkeampia kuin väestöltään kasvavissa maakunnissa. Lisäksi monen maakunnan sisällä väestörakenteen ja muuttoliikkeen erot ovat suuret. Väestön keskittyminen maakunnan keskuskaupungin alueelle ja sen ympäristökuntien lähitaajamiin on selkeä trendi. Maaseutualueilla ja maakunnan reuna-alueilla väki vähenee. Väestörakenteen muutokset aiheuttavat haasteita pelastustoimen järjestelmän ylläpitämiseen harvaan asutuilla alueilla.

Erilaisesta toimintaympäristöstä ja sen tulevaisuuden muutoksista johtuen on tarpeellista tarkastella ja vertailla pelastuslaitosten toimintaa ja sen tunnuslukuja verrokkiryhmittäin. Toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista ryhmittelyä seuraavat tunnusluvut:

- Asukasluku
- Asukastiheys

- Väestönmuutos
- Huoltosuhde
- Sairastavuusindeksi

Asukasluku peilaa hyvin pelastuslaitoksen toiminta-alueella sijaitsevia riskejä. Riskiluokkien määrittämisperusteena käytetään regressiomallilla määritettyä riskitasoa. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus.

Asukastiheys vaikuttaa palveluverkon suunniteluun ja kattavuuteen. Tiheästi asutuilla paikkakunnilla pelastustoimen palvelu tuotetaan pääsääntöisesti vakinaisesti miehitetyiltä paloasemilta, joiden maantieteellinen vastuualue on pieni. Asukastiheyden harvetessa alle 20 asukasta /km<sup>2</sup> paloasemilta tuotettava palvelu toteutetaan vakinaisen ja sopimushenkilöstön toimesta, jolloin paloaseman maantieteellinen vastuualue kasvaa merkittävästi.

Väestön muutoksella on vaikutusta tarkasteltaessa talouden tunnuslukuna käytettyä euroa/asukas. Muuttovoittoisten maakuntien pelastustoimen taloudellinen tehokkuus näyttyy lisääntyvän väestön kasvun myötä. Vastaavasti muuttotappion kohteena olevien maakuntien asukaslukuun suhteutetut tunnusluvut huonontuvat jakajan pienentyessä. Palvelutuotantoa tarkasteltaessa muuttovoittoalueilla kohonnut palvelutarve voidaan osittain hoitaa nykyisellä palveluverkolla. Harvaan asutuilla muuttotappioalueilla palveluverkkoa ei pystytä supistamaan väestön vähenemisen suhteessa pitkien välimatkojen ja pelastustoimen palveluiden saatavuuden turvaamiseksi.

Huoltosuhde ja väestön sairastavuus vaikuttavat myös pelastuslaitosten palvelutuotantoon. Väestön ikärakenne ja sairastavuus tulevat tulevaisuudessa lisäämään ensivastetehtävien osuutta pelastuslaitoksen tehtäväkentässä. Harvaan asuttujen alueiden palveluiden turvaamisessa tulee yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa olemaan tärkeässä roolissa.

Maakuntien ja niiden pelastuslaitosten toimintaympäristöä tarkasteltaessa on tarkoituksenmukaista jakaa tulevat pelastuslaitokset viiteen eri verrokkiryhmään. Uusimaa muodostaa selvästi oman kokonaisuutensa, jolle ei löydy selkeää vertailukohtaa maamme muista pelastuslaitoksista. Toiseen vertailuryhmään sijoittuvat keskisuuret maakunnat, joiden väestömäärän ennustetaan kasvavan. Kolmanteen vertailuryhmään sijoittuvat ne maakunnat, jotka ovat varsin tiheästi asuttuja ja joiden huoltosuhde kohonnut sekä sairastavuusindeksi ja väestön muutokset ovat maltillisia. Neljanteen vertailuryhmään sijoittuvat ne maakunnat, joiden asukastiheys on harva ja huoltosuhde sekä sairastavuusindeksi on kohonnut. Viidenteen vertailuryhmään sijoittuvat harvaan asutut maakunnat, joiden väestömäärän ennustetaan selvästi vähenevän sekä sairastavuusindeksin ja huoltosuhteen olevan kohonnut.

## 6 Kehittämistarpeet

Pelastustoimen uudistushankkeen ohjausryhmälle taloustyöryhmä valmistelemassa muistossa 10.4.2018 todetaan, että maakuntauudistuksen valmistelussa on tiedolla johtaminen nostettu tärkeään rooliin. Tavoiteltavan kolmen miljardin euron kustannussäästön saavuttaminen turvaten samalla yhteiskunnan hyvinvoinnin kasvu vaatii tarvittavien toimenpiteiden vaikutuksista jatkuvaa tietoa. Valtion ohjauksen sekä maakunnan järjestäjän ja tuottajan tulee omata yhteinen tietopohja toiminnan ja talouden oikean suunnan varmistamiseksi säästöjen saavuttamiseksi.

Pelastustoimen tuottavuus-, laatu- ja vaikuttavuusarviointia ja siihen liittyviä mittareita on kehitetty viimeisten vuosien aikana aktiivisesti sekä pelastuslaitoksissa että erilaisissa hankkeissa. Pelastuslaitoksen keskinäisessä valtakunnallisessa vertailussa on talouden tarkastelulla vahvat

perinteet. Pelastuslaitosten taloudellisuuden arvioinnissa pelastustoimen alueiden nettokustannukset per asukas vaihtelevat 60 eurosta vajaaseen 100 euroon. Toiminnallisia yhteisiä mittareita ei ole juurikaan vuosien saatossa muodostettu ja niiden valtakunnallista tarkastelua on tehty vähäisessä määrin.

Maakuntauudistuksen yhteydessä muuttuvaa valtion ohjausta ja siihen liittyvää uutta neuvottelumenettelyä simuloitiin helmi-maaliskuussa 2018 myös pelastustoimessa. Simuloinnissa analysoitiin maakuntien pelastustoimen palvelutuotantoa tiettyjen teemojen kautta. Yhteinen huomio neuvotteluissa maakuntien kanssa oli tietopohjan hajanaisuus, jolloin neuvottelujen simuloinnissa käytettävä tieto ei ollut yhteismitallista. Maakuntalaki (13 §, 103§) asettaa tiedon tuottamiselle lukuisia vaatimuksia liittyen kustannusten hallintaan, kustannuskehitykseen ja tehtävä- ja palvelukohtaisen tiedon tuottamiseen. Tämä koskee sekä seuranta- että ennustetietoa. Maakuntien rahoituslaissa (5 §, 6 § ja 9 §) edellytetään tietoa sekä toteutuneesta kustannuskehityksestä että ennustetietoa tulevasta menojen kehityksestä. Jälkimmäisessä tarvitaan hyvä tietopohja laskennallisten kustannusten määrittelylle, joka muodostaa perustan palvelutarpeeseen perustuvalla menokehityksen arvioinnille.

Tämän pohjalta nousee kehittämiskohteiksi kolme tärkeää teemaa: tietopaketti ja siihen liittyvän sisäisen laskennan kehittäminen, mittareiden käyttöönotto ja edelleen kehittäminen sekä yhteistyö ja siihen liittyvät rakenteet.

## 6.1 Tietopaketti ja sisäisen laskennan kehittäminen:

Pelastustoimen palveluita ei ole tällä hetkellä kuvattu valtakunnallisesti sillä tasolla, että se mahdollistaisi sekä toiminnallisten että taloudellisten yhteismitallisten mittareiden muodostamisen ja käyttämisen ohjauksen eri tarpeisiin. Yhteismitallisen mittaritiedon muodostaminen ei tue ainoastaan valtion ohjausta, mittarit ovat työkalu sekä nykyiseen kunnalliseen palveluiden järjestämiseen, tulevaan maakuntamaailmaan kuin lähiesimiestyöhönkin.

Sosiaali- ja terveysministeriö aloitti Sitran kanssa yhteistyössä sote-tietopakettien rakentamisen vuonna 2015, ja pakettia on pilotoitu useassa kunnassa ja testattu useassa maakunnassa. Tietopaketti kuvaa sosiaali- ja terveystoimen palvelut ja niiden sisällön sillä tasolla, että tietojen ryhmittely sekä kustannuslaskennan keinoin että toiminnan osalta on mahdollista. Tietopaketin käyttöönoton valmistelu jatkuu STM:n vastuulla ja tavoitteena heillä on saada paketti kokonaisuudessaan käyttöön vuodesta 2020 alkaen. Sote-tietopaketissa on ensivastetoiminta osa ensihoidon tietopaketia. Ensihoidon kokonaiskustannuksiin tulee laskea mukaan myös ensivasteyksiköiden kustannukset tehtävittäin. Koska samaa rajausta käytetään JHS-palveluluokituksiin, on tämä huomioitava pelastuslaitosten tietopaketin määrittelyssä, jotta sama kustannus ei näy kahdessa paikassa.

Pelastustoimen tiedon ryhmittely lähtee ohjauksen ja johtamisen tarpeista lähtien: konkreettisena tuotoksena muodostuu prosessilähtöinen kustannuspaikkarakenne, jolla on selkeä yhteys palvelutason ohjaukseen, toiminnan tavoitteisiin ja muihin yhteyspintoihin kuten palveluluokitukseen. Kustannuspaikkarakenne kokoaa yhteen sekä toiminnan että siihen liittyvän talouden tiedot, joka mahdollistaa mittareiden muodostuksen. Tietopaketti ei ole talouden tietopaketti eikä se palvele vain euromääräistä tarkastelua vaan nimenomaan ryhmittelee sitä tietoa mitä euroilla saadaan aikaan.

Tietopaketin kehittäminen edellyttää julkisen talouden toimintaympäristön tuntemista, jotta paketti palvelee tehokkaasti kaikkia lakisääteisiä tietotarpeita.

Raportointi- tilastointi ja analysointitoiminnan kehittäminen (Wimana RTA-hanke) tuovat edellä ryhmitellyt tiedon tarjolle eri johtamisen tasoille. RTA –hanke voi tuottaa raportointia ja tilastoja nykytilaisestakin tiedosta, mutta tällöin tulee huomioida, että tieto ei ole yhteismitallista.

RTA –hankkeessa tulee huomioida myös talouden ja toiminnan tietojen toimittamisen yhdyspinnat ja Valtiokonttorin tuleva rooli. Tämä kyseinen rooli muodostetaan maakuntauudistuksesta huolimatta ja taloustietojen toimittaminen ja sen taso määritellään siihen liittyvässä tehtäväkentässä. Maakuntien ja kuntien velvollisuus toimittaa tietoja määritellään lainsäädännön kautta, joten mikäli toimialalta halutaan jatkossa tietoa (nyt talous- ja henkilöstötietojen toimittaminen on vapaaehtoista Pronton lomakkeille) tulee tietotarpeiden määrittelyyn panostaa eri talouden valmistelua tekevissä valtakunnallisissa ryhmissä.

**Ehdotus:**

- Pelastustoimen tietopakettihanke käynnistetään vuoden 2019 alussa.

## 6.2 Mittarit

Mittareiden tärkein rooli on toimia johtamisen ja kehittämisen tukena, ei etsiä voittajia ja häviäjiä. Mittareiden avulla arvioidaan mennyttä ja kehitetään kertyvän tiedon avulla tulevaa. Mittarit ovat yksi työkalu muiden joukossa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maakuntauudistukseen liittyvissä lakipaketeissa ehdotetaan, että sisäministeriö tekee palveluiden kokoamisen tarpeen arviointia toiminnan ja talouden tietojen pohjalta. Pelastustoimen järjestämislain 3 § mukaan voidaan osa palveluista koota suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palveluiden saatavuuden, laadun tai tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden ja tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Arviointia toteutetaan järjestämislain 5 § kautta, jonka mukaan SM johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa ja sen palveluiden saatavuutta ja tasoa.

Mitä ohjataan, ja sitä kautta mitataan, muodostuu sekä pelastuslain, maakuntalainsäädännön että strategisten tavoitteiden pohjalta. Strategisia suuntaviivoja saadaan sekä toimialan omasta tavoitetilasta kuin myös moniammatillisesta näkökulmasta, joiden kautta arvioidaan:

- voimavarojen käyttöä
- laatua
- saatavuutta
- perusoikeuksien turvaamista
- palvelutason ohjausta
  - Taloudellinen ohjaus perustuu maakuntalain 13 §:ään ja JTS valmisteluun

Taloustyöryhmä uudisti myös syksyllä verrokkiryhmittelyn. Sitä voi hyödyntää mittareiden vertailussa samankaltaisissa toimintympäristöissä. Taloustyöryhmä myös suosittaa verrokkiryhmittelyn kehittämistä ja toiminnan tarkastelua ympäristöä kuvaavan kaupunki-maaseutuluokituksen avulla. Suomen ympäristökeskus on kehittänyt alueluokitusta 2011 alkaen TEMin ja MMM:n tilauksesta. Työn tavoitteena on ollut kehittää menetelmä ja muodostaa kriteerit, joiden perusteella voidaan korvata kuntarajoihin perustuva kaupunki-maaseutu alueluokitus ja maaseudun kolmijako. Alueluokituksen tavoitteena on politiikkariippumaton rajaus, jossa eri alueluokat erottuvat selkeinä kokonaisuuksina koko maata kuvaavan kartan mittakaavassa. (<http://www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutuluokitus>).

Luokitusta voi käyttää tarkastellessa palveluverkon toimivuutta. Luokituksen käyttö palveluiden tuotannon kehittämisessä on yksi keino nostaa esille alueiden erilaisuutta ja siten palvelutasoon ja sen kustannustasoon vaikuttavia tekijöitä.

Muun muassa Tilastokeskus on laskenut palveluiden saavutettavuuksia tieverkkoa pitkin hyödyntäen kaupunki-maaseutu -luokitusta. Luokitus tuo hyvin esiin eroja erilaisten palveluiden saavutettavuuksissa aluetyyppien välillä. THL on tarkastellut alueiden välisiä eroja, palvelu mahdollistaa mahdollista tarkastella alueita alueluokituksen lisäksi muun muassa ikäluokittain, sukupuolen ja tulotason mukaan.

**Ehdotus:**

- Aiemmin raportissa esitelty maakuntalain 13 § neuvotteluihin liittyvä mittarikokonaisuus (kuva 1, sivu 16) otetaan käyttöön.
- Kehitetään palveluiden analysointinäkökulmia laajentamalla toiminnan ja talouden tietojen tarkastelukehikkoa kaupunki-maaseutuluokituksen avulla.
- Sisäministeriö resursoi toimialan rahoitusperiaatteen analysointiin ja mittareiden kehittämiseen. Kehitystyötä ei tule irrottaa niitä käyttävistä tahoista: tämä muodostaa riskin, että mittarit eivät palvele kaikkia strategisia että lakisääteisiä tietotarpeita.

**6.3 Tuloksellisuutta yhteistyöllä**

Julkisen talouden tärkein tehtävä on hyödyntää rajallisia resursseja (verorahoitusta) mahdollisimman tehokkaasti ylläpitääkseen ja kehittääkseen yhteiskunnan hyvinvointia. Tällöin ei yhteen toimialaan voi investoida rajattomasti, vaan oleellista on löytää tasapaino julkisilla varoilla tuottavaan palvelukenttään. Asiakas on keskiössä mutta asiakkuus tulee tulkita julkisen rahoituksen tasapainotilaa tavoitellessa yksilöä laajemmaksi entiteetiksi strategisen kehittämisen tasolla.

Pelastustoimen laatuun ja vaikuttavuuteen panostaminen lisärahoituksella voi olla toimialan vahva oma halu, mutta tällöin tulee tehdä hyvin kriittistä tarkastelua toimenpiteiden merkityksellisyydestä suhteessa toisten toimialojen toimenpiteisiin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Resurssien allokointi vaatii näin ollen jatkuvaa toimialan sisäistä, monialaista että myös julkista keskustelua.

**Toimialan sisäinen kehittäminen:**

Pelastuslaitoksien kumppanuusverkosto on kehittänyt toimialaa muun muassa yhtenäistämällä erilaisia ohjeita, hallintoa ja taloutta, mutta toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja niihin toimintoihin, joissa oman organisaation ohjaus ei ole sitovaa. Kumppanuusverkosto on muodostunut palvelukohtaisesta organisoinnista ja tukipalvelut, ja siten myös talous, ovat olleet omassa lokerossa.

Kumppanuusverkoston uuteen organisointimalliin esitetty sihteeristö mahdollistaneen talouden hallinnan integroimisen toiminnan kehittämiseen paremmin kuin ennen ja antaa hyvän yhteistyöpinnan myös sisäministeriön uuden vuorovaikutusverkoston kehittämiseksi. Verkostoa tulisi kehittää näkökulmasta, jossa ohjaavina tekijöinä ovat strategiset linjaukset ja niihin käytettävissä olevat yhteiskunnalliset varat. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa olisi hyvä ohjata vahvemmin vaikuttavuuden tutkimukseen. Yhteinen valtakunnallinen ohjaustakin palveleva kehittäminen tulisi olla sisäministeriön koordinoimaa, jolloin sitä voidaan hyödyntää tehokkaasti myös syötteenä lainvalmistelussa. Toimintaa tulee kehittää kokonaisuutena osat toisiinsa linkittäen, esimerkiksi palvelutason tai ICT:n kehittäminen irrallisina ilman että strateginen kehittäminen ja rahoitus raamittavat tekemistä, eivät välttämättä tuota haluttua lopputulosta.

**Toimialan kehittäminen osana yhteiskunnan hyvinvoinnin kehittämistä:**

Maakuntavalmistelu on nostanut esille puutteita valtioneuvostotasoisessa vuorovaikutuksessa, johon onkin valtiovarainministeriövetoisesti hyvin tartuttu. Myös sisäministeriön sisällä on tunnistamatta sisäisen turvallisuuden yhteiset kehittämispotentiaalit toimialojen kustannustehokkuuden kasvattamiseksi. Sisäministeriö on myös osin siiloutunut ja vuorovaikutukseen heijastuu vahvasti toiminnan järjestämismallit, organisointitapa ja organisaatorajat, jotka ovat muodostuneet kehittämisen näkymättömäksi esteeksi.

Pelastuslaitokset tekevät kiinteästi alueellista yhteistyötä sekä poliisin että rajavartioston kanssa. Yhteistoimintaa kehitetään jatkuvasti ja resursseja (henkilöstöä ja kalustoa) hyödynnetään paikallisilla



yhteistyösopimuksilla toimijoiden kesken. Tämä toimintamalli ei kuitenkaan ole näkynyt maakuntien neuvottelujen valmistelussa. Maakuntien tilannekuvan muodostuksessa ja rahoitusperiaatteen tarkastelussa tulee neuvottelupöytiin tuoda myös organisaatorajat rikkova ohjaaminen ja kehittäminen. Maakunnallisen turvallisuuden kehittäminen ei ole vain pelastustoimen tehtävä, sillä maakuntien pelastustoimen rahoituksella mahdollistetaan resursseja myös muille viranomaisille.

Pieninä esimerkkeinä yhteistyöstä voi nostaa pelastuslaitosten sukeltajien käyttäminen yhteistoimintasopimuksella rajavartioston tehtävissä rajavartioston omien resurssien poistuttua talouden tiukentuessa. Poliisin kanssa tehdään ansiokasta yhteistyötä muun muassa droni –kaluston ja osaamisen hyödyntämisessä kun taas pelastuslaitosten paineilmalaitearsenaali on poliisin käytössä. Pelastustoimen toimialan ulkopuolella on vahvaa yhteistyötä rajavartioston ja ensihoidon kesken, myöskään tämän tehtävän taloudellisen hyödyn arviointia ei ole tehty ja saatu sitä kautta yhteistyön jatkokehittämiseksi taloudellisia perusteita.

Kehittämisessä tulee arvioida yhteiskunnan toimintaa ja toimijoita laajasti, pelastustoimen kehittäminen ja sisäisen turvallisuuden kehittyminen ei välttämättä vaadi aina rahallista panostusta juuri sisäisen turvallisuuden toimijoihin vaan avain voi löytyä toisen toimialan tehtäviin investoimalla. Pelastustoimen tehokkuuden ja kehittämisen osalta onkin oleellista tunnistaa yhdyspinnat ja riippuvuudet muihin kuin turvallisuuden toimijoihin. Pienenä esimerkkinä vastikään uutisoitu metsäteiden huono kunto ja niihin liittyvän korjausvelan massiivinen kasvu: mikä merkitys tällä on esimerkiksi metsäpalojen hallinnassa.

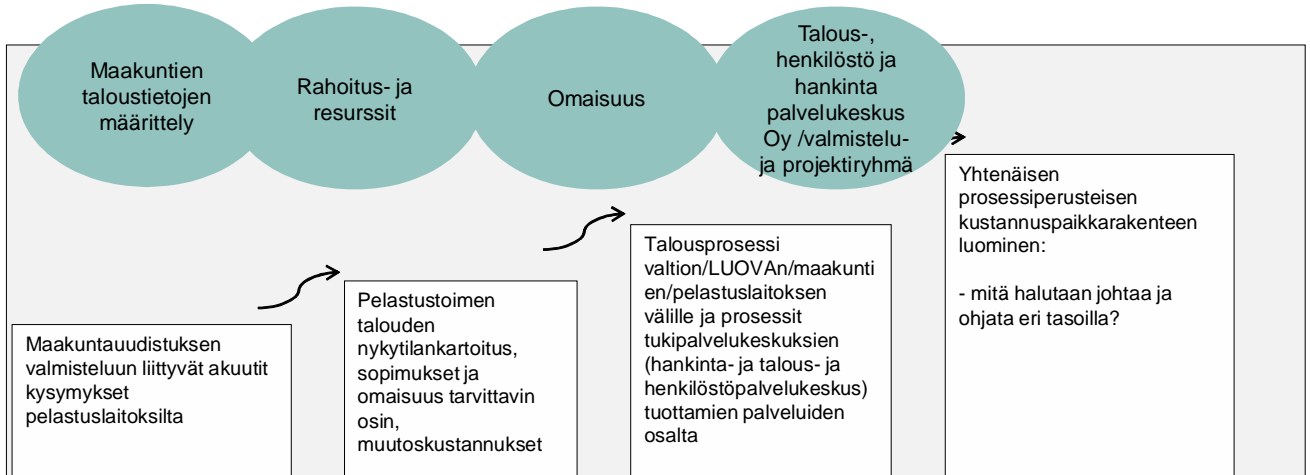
#### **Ehdotus:**

- Sisäisen turvallisuuden rahoitusperiaatteen analysoinnin kehittämiseen tulee panostaa. Kehitetään työkaluksi prosessilähtöinen sisäisen turvallisuuden (Poliisi, Rajavartiolaitos, Pelastusvoimat) talous- toiminta ja investointisuunnitelma yhdyspintojen tunnistamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi.
- Sisäministeriön pelastusosaston vuorovaikutusrakenteet huomioivat yhdyspinnat muihin toimialoihin parhaan mahdollisen pelastustoimen tuloksellisuuden saavuttamiseksi.
- Tutkimus- ja kehittämistoiminnan resurssien (ml PSR) suuntaaminen monialaiseen turvallisuuden vaikuttavuuden tutkimukseen strategisen kehittämisen tueksi
- Kumppanuusverkoston taloustyöryhmää hyödynnetään aktiivisesti asiantuntijana toimialan talouden kehittämisessä.

## LIITE 1. Pelastustoimen taloustyöryhmän tehtävät

**Pelastustoimen uudistus 2019****- Talous**

Pelastustoimen menot 395 M € (2015)	Investoinnit 22 M €	Kustannukset/asukas 65 -101 €
Henkilöstömenot 263 M €	2,5 % maakunnille siirtyvistä €	Palokuntia 988 kpl, pelastusajoneuvoja 4984 kpl

**Strategiset tavoitteet**

Toiminnan ja talouden vuorovaikuttaiset prosessit tukevat toimintatapojen kehittämistä muuttuvassa toimintaympäristössä

Talouden mittarit ovat vertailukelpoisia ja tuottavat oikeaa ja riittävää tietoa johtamisen eri tasoille reaaliaikaisesti.

Luotettavan taloustiedon tuella uskalletaan investoida tulevaisuuteen.

## LIITE 2. Maakuntien palveluluokitus/pelastustoimi

Pelastustoimen palvelut ja tehtävät				
TEHTÄVÄ	PALVELU	PALVELUN LYHENNELMÄ	PALVELUKUVAUS	HUOMAUTUS (sanastotyön mukainen tarkennus palvelukuvaukseen)
Pelastustoimi	Pelastustoiminta	pelastustoiminnan kiireelliset toimenpiteet tulipalon tai muun onnettomuuden uhatessa, 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 pelastusallalla toimivaa yhteisöä sen mukaan, kun niiden kanssa tästä sovitaan.	Pelastuslaki (379/2011) 2, 25, 27, 32 ja 64 §
Pelastustoimi	Tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäiseminen	alueen riskienarviointiin perustuvat valvontasuunnitelman mukaiset pelastustoimen valvontatehtävät, palontutkinta ja 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 toimintakyvyllään rajoittuneiden henkilöiden asumis- ja hoitoratkaisuissa.  Sisältää viranomaisvalvontaan liittyviä maksullisia tehtäviä.	Pelastuslaki (379/2011) 27 §, 41, 42 § ja 43 §, luku 12, 78-85§,
Pelastustoimi	Öljyntorjunta	maa-alueen öljyvahinkojen ja alueöljyvahinkojen torjuntatehtävät, öljyvahinkojen torjunnan varautumisen ohjaaminen sekä pyydettyä aluekemikaalivahinkojen torjunta	Alueen pelastustoimen on pyydettyä osallistuttava aluekemikaalivahinkojen torjuntaan, jollei tehtävän suorittaminen merkittävällä tavalla vaaranna sen muun tärkeän lakisääteisen tehtävän suorittamista.	Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009) 5§, 7§, 9§, 10§, 12§ ja Pelastuslaki 27§
Pelastustoimi	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 harjoittaviin yrityksiin, räjähteiden tilapäiseen varastointiin sekä öljylämmityslaitteiden 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§
Pelastustoimeen liittyvät tehtävät				
TEHTÄVÄ	PALVELU	PALVELUN LYHENNELMÄ (SAP)	PALVELUKUVAUS	HUOMAUTUS (sanastotyön mukainen tarkennus palvelukuvaukseen)
Varautuminen	Varautumisen yhteensovittaminen	alueen kaikkien toimijoiden ja toimialojen laaja-alaisessa yhteistyössä toteutettava alueellisesti merkittävien riskien poikkihallinnollisen arviointityön järjestäminen, turvallisuuteen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestäminen, varautumisen suunnittelussa tarpeellisen yhteistoiminnan järjestäminen, maakunnan alueen valmius- ja häiriötilanneharjoitusten järjestäminen sekä varautumisen yhteensovittamisessa tarvittavien yhteistyöarokenteiden ylläpitäminen	Palvelu ei rajoita tai korvaa eri toimialojen omaa varautumista tai varautumisen johtamis-, yhteensovittamis- ja valvontatehtäviä tai vastuita.	Maakuntalaki 142 §, HE 15/2017
Sosiaali- ja terveydenhuolto	Ensihoitopalvelu	äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan ensihoitopalvelu ja siihen kuuluvat potilassiirrot	Ensihoitopalveluun sisältyy äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoidon tarpeen arviointi ja kiireellinen hoito ensisijaisesti terveydenhuollon laitoksen ulkopuolella, tarvittaessa potilaan kuljettaminen lääketieteellisesti arvioiden tarkoituksenmukaisimpaan hoitoyksikköön ja äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyvät siirrot, silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa. Muu määrittäminen Terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta (1516/2016) 40§	Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 46 § (29.12.2016/1516)

## LIITE 3. Verrokkiryhmittely

Pelastustoimi tp 2017	Verrokkien muodostustiedot							Mittareita (huom! yhteismittallisuus)										
Verrokkiryhmät	Asukasluku	Pinta-ala km2	Asukastiheys as/km2	Väestömuutos 2010-2017	Väestöennuste 2025	Väestöllinen huoltosuhte	Sairastavuusindeksi	Palveluverkko lkm	Palveluverkko km2/paloas.	Vak. pel.henk lkm/100.000 as	Sopimushenkilöstö lkm/100.000 as	Toimintamenot ja poistot/asukas	Pel.toim. teht. lkm/100.000 as	Ensvastatehtävät lkm 100.000 as	Mittari	Mittari	Mittari	Mittari
1. "Suuri asukasluku ja väestö kasvaa"																		
Uusimaa	1655624	9097	182	9,1%	6,7%	50,5	82,4	181	50	93	150	66,57	1413	315				
Keskiarvo	1655624	9097	182	9,1%	6,7%	50,5	82,4	181	50	93	150	66,57	1413	315				
2. "Keskisuuri asukasluku ja väestö kasvaa"																		
Pirkanmaa	514341	12 585	41	5,3%	4,5%	58,5	99,3	85	148	94	494	70,64	1395	586				
Varsinais-Suomi	477677	10663	45	3,1%	2,3%	59,6	94,3	94	113	87	399	74,19	1403	358				
Pohjois-Pohjanmaa	411856	36815	11	4,0%	3,7%	61,6	121,7	54	682	83	249	75,11	1241	451				
Keskiarvo	467958	20 021	23,4	4,1%	3,5%	59,9	105,1	78	314	88	381	73,31	1346	465				
3. Asukastiheys 20 - 30 as./km <sup>2</sup>																		
Päijät-Häme	208031	5 124	39	-0,1%	0,5%	65,4	107,8	29	177	110	229	90,84	1428	548				
Kymenlaakso	168708	5 149	34	-4,1%	-0,3%	66,3	106,1	44	117	104	578	97,96	1673	313				
Kanta-Häme	172720	5198	33	-0,8%	3,3%	64,5	98,3	43	121	78	233	66,92	1444	662				
Satakunta	220398	7819	28	-2,7%	-0,4%	67,7	97,3	72	109	96	477	95,45	1661	552				
Pohjanmaa	176301	7 753	23	2,0%	3,8%	64,9	87,8	44	176	76	624	74,76	1293	340				
Etelä-Karjala	129865	5326	24	-2,6%	-0,8%	64,9	98,6	32	166	102	379	93,78	1548	438				
Keskiarvo	179337	6061,5	29,6	-1,4%	1,0%	65,6	99,3	44	144	94	420	86,62	1508	476				
4. "Asukastiheys 10-20/km <sup>2</sup> "																		
Keski-Suomi	273771	16 703	17	1,1%	1,1%	61,6	106,5	72	232	92	341	83,82	1398	365				
Pohjois-Savo	251540	16 768	15	-0,7%	0,6%	61,8	131,2	36	466	89	232	77,93	1490	555				
Etelä-Pohjanmaa	195554	13 443	14	-1,4%	1,8%	68	107,1	32	420	70	449	91	1462	765				
Keski-Pohjanmaa	68780	5020	14	0,7%	1,6%	68,6	105,4	23	218	89	426	73,1	1372	343				
Keskiarvo	197411	12984	15,2	-0,1%	1,3%	65,0	112,6	41	334	85	362	81,46	1431	507				
5. "Asukastiheys alle 10 as./km <sup>2</sup> ja väestö vähenee"																		
Etelä-Savo	138875	14 256	10	-6,1%	-3,0%	70,6	111,4	38	375	89	401	86,12	1725	528				
Pohjois-Karjala	166418	17 761	9	-1,9%	-0,1%	62,7	120,5	31	573	96	322	79,2	1544	821				
Kainuu	73959	20197	4	-6,7%	-0,8%	66,7	120,2	15	1346	92	198	97,02	1522	358				
Lappi	179223	92674	2	-2,6%	-0,4%	62,5	116	60	1545	90	494	93,88	1935	495				
Keskiarvo	139619	36222	3,9	-4,3%	-1,1%	65,6	117,0	36	960	92	354	89,06	1682	551				

Ohjaavat määritelmät:

- Asukasluku 1.1.2018 (huomioitu maakuntaa vaihtavat kunnat)
- Asukastiheys as/km<sup>2</sup>
- Väestömuutos +/- vuosilta 2010-2017 (huomioitu maakuntaa vaihtavat kunnat)
- Väestömuutosennuste 2025 +/- vertailutietona 2018 asukasluku (väestöennuste laadittu 2015)
- Väestöllinen huoltosuhte kuvaa kuinka paljon alueella on lapsia ja eläkeläisiä 100 työikäistä kohden.  
Huoltosuhteen huononemisella on myös yhteys henkilöstön saatavuuteen
- Sairastavuusindeksi kuvaa ensihoitotehtävien (evy) palveluntarvetta?

Tarkasteltavia esimerkkimittareita:

- Paloasemaverkoston tiedot Pronto (alueen pelastustoimen asema, sopimuspalokunnat ja teollisuuspalokunnat.  
Laskettu teoreettinen suhdeluku paloaseman vastuualue km<sup>2</sup>/paloasema.
- Päätöiminen pelastustoimen henkilöstö/100.000 asukasta (2017)
- Sopimushenkilöstö/100.000 asukasta (2017)
- Pelastuslaitoksen toimintamenot vuonna 2017 €/asukas.
- Pelastustoimen tehtävät /100.000 asukasta (2017)
- Ensvastatehtävät/100.000 asukasta (2017)

## Tietopaketin runkoluonnos

Tietopaketti määrittelee mikä tieto ja millä kohdistusperiaatteella huomioidaan kussakin tietotarpeen tilanteessa:

- Toiminnan tietojen kohdentamisen periaatteet ja erityiskysymykset
  - henkilötyövuosien kohdentaminen ja muut erityislaskentatarpeet (esim. s-poissaolot)
  - tukipalveluiden kohdentaminen palveluille
  - tuotteistuksen näkökulma
- Pelastustoimen tavoitteet
  - Hallitusohjelman tavoitteet
  - Strategiset tavoitteet
  - Maakunnalliset tavoitteet
- Pelastustoimen palvelut
  - JHS -palveluluokituksen (nykyinen taloustilasto) rakenne
  - Palveluluokituksen alle muodostettava rakenne: palvelutasopäätöksen arvioinnin tarpeet
    - Pelastustoiminta
      - viranomaistoiminta ja sopimustoiminta
      - koottavat palvelut
      - seurattavat suorituskyvyt (esim. vesipelastus, johtaminen, muut erityisosaaminen)
    - Onnettomuuksien ehkäisy
      - valvontatoiminta
      - kemikaalivalvonta (TEM)
      - turvallisuusviestintä
    - Tukipalvelut
      - ICT
      - palveluverkko
- Talouden kohdistaminen toiminnalle
  - Kustannuslaskennan erityiskysymykset
  - Laskutettavat palvelut
    - viranomaistehtävät
    - ensivaste
  - Tuotteistus