Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto HE 241/2020 vp

08.03.2021

Pelastusneuvos Janne Koivukoski
Erityisasiantuntija Jaana Määttälä

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

Eduskunnan hallintovaliokunta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden perustamisen ja pelastustoimen kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki sekä laki hyvinvointialueiden rahoituksesta.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat pelastustoimen tehtävien järjestäminen. Uudenmaalla Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen pelastustoimen järjestämisvastuu. Pelastustoimen rahoitusvastuu siirrettäisiin kunnilta valtiolle. Valtion rahoitus koskisi myös tietyin poikkeuksin Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien pelastustoimen tehtävien rahoitusta.

Laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta säädettäisiin valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta hyvinvointialuekohtaisesti. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudesta (pelastustoimen) investointien rahoitukseen sekä investointien ohjauksesta säädettäisiin hyvinvointialueista annetussa laissa ja laissa pelastustoimen järjestämisestä. Laissa pelastustoimen järjestämisestä säädettäisiin myös pelastustoimen toiminnan ohjauksesta.

Uudistuksen taloudelliset tavoitteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on osaltaan hillitä julkistalouden kustannusten kasvua. Kustannusten kasvupaineet johtuvat erityisesti siitä, että väestön ikääntyminen lisää hoito- ja hoivapalvelutarpeita. Pelastustoimen osalta kustannusten kasvu on ollut muuta julkistaloutta lievempää johtuen siitä, että pelastustoimessa on siirrytty alueelliseen järjestelmään vuonna 2004 ja sen tuottamat kustannushyödyt on pystytty jo toteuttamaan.

Etukäteen on vaikeaa arvioida luotettavasti, kuinka paljon esitetty rahoitusmalli voisi hillitä pelastustoimen kustannusten kasvua. Voidaan kuitenkin arvioida, että uudistuksen rakenteellisilla muutoksilla sekä niiden lisäksi toteutettavilla toiminnallisilla uudistuksilla olisi mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannusten kasvun hillintää koko maan tasolla. Uudistuksen vaikutus kustannusten kasvun hillintään riippuu olennaisesti uudistuksen toimeenpanosta ja siitä, miten kustannusten kasvua hillitsevät toiminnalliset muutokset saataisiin vietyä käytäntöön ja niistä syntyvät säästöpotentiaalit hyödynnettyä. 2020-luvun aikana esityksessä ehdotetut uudistukset aiheuttavat muutoskustannuksia ja hetkellistä kustannusten kasvua, joten uudistuksen hyödyt realisoituisivat viiveellä.

Vaikka pelastustoimessa siirryttiin alueelliseen järjestelmään jo vuonna 2004, on alueen pelastustoimien kustannusrakenteissa yhä eroja alueellisten erityispiirteidensä ja palvelurakenteiden erilaisuuden takia. Uudistuksen osana toteutettavan valtakunnallisen ohjauksen ja johtamisen vahvistaminen tehostaisi

toimintaa muun muassa yhdenmukaisten toimintatapojen ja seurannan sekä tietoon perustuvan johtamisen ansiosta. Vahvan valtion talousohjauksen lisäksi tarvitaan useita samanaikaisia muita kehittämistoimenpiteitä kaikissa pelastustoimen palveluissa.

Pelastustoimen menojen kasvun hillintä edellyttää pelastustoimen palvelutarpeiden arvioimista ja niiden mukaista voimavarojen kohdentamista. Menojen kasvun hillintä edellyttää toiminnan kehittämistä ja sen lisäksi vahvaa valtion ohjausta ja pitkäjänteistä, kyvykästä johtamista. Kustannusnousun taittaminen tulee toteuttaa niin, että palvelutaso ei alene. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää eräiden pelastustoimen palvelujen kokoamista yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi, henkilöstörakenteen ja pelastustoiminnan resurssien käytön ja johtamisjärjestelmien yhdenmukaistamista sekä tiedonhallinnan ohjausta toimintamenetelmien kehittämiseksi. Ohjausta ja johtamista kehittämällä tavoitellaan pelastustoimen palvelujen tuottamista laadukkaammin ja kustannustehokkaammin.

Kustannusten nousun taittaminen kohdentuisi pelastustoimessa muun ohella henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun ja toteutukseen. Valtakunnallisen ohjauksen avulla pyrittäisiin painotettamaan henkilöstörakennetta nykyistä enemmän onnettomuuksien ehkäisyyn ja pelastustoimintaan sekä hallitsemaan luonnollisen poistuman aiheuttamaa henkilöstövoimavarojen muutosta esimerkiksi koulutusjärjestelmää sekä urapolkuja kehittämällä.

Hyvinvointialueilla olisi mahdollista tiedolla johtamisen avulla optimoida valmiusjärjestelyiden riskien vuorokauden- ja vuodenajan mukaisia vaihteluja. Ohjauksen ja valtakunnallisten toimintamallien avulla olisi mahdollista edistää sopimuspalokuntien nykyistä tarkoituksenmukaisempaa käyttöä. Tehtävien kokoamisella esimerkiksi tilanne- ja johtokeskusratkaisuissa olisi hyvinvointialueiden yhteisratkaisuilla mahdollista pienentää perustamis- ja toimintakuluja. Valtakunnallisen tilanne- ja johtokeskuksen avulla olisi mahdollista saada synergiaetuja ja kustannussäästöjä pelastustoimen kansainvälisen avustustoiminnan järjestelyissä.

Pelastustoimen rahoitus ja kustannukset

Hyvinvointialueen rahoituksesta annettavan lain lähtökohtana on, että valtion rahoitus turvaa hyvinvointialueille riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtävien järjestämisestä, eikä hyvinvointialueilla olisi valtion rahoituksen ja palveluista perittävien asiakas- ja käyttömaksujen lisäksi muita merkittäviä tulolähteitä. Pelastustoimen maksutuloilla ei olisi välitöntä vaikutusta yksittäisen hyvinvointialueen rahoituksen suuruuteen siten, että esimerkiksi maksutulojen ennakoitua suurempi kasvu aiheuttaisi valtion rahoituksen alentamisen. Maksutulot vähennettäisiin valtion rahoituksen perusteena olevista käyttökustannuksista koko maan tasolla.

Hyvinvointialue päättäisi saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Tämä valtion rahoituksen yleiskatteisuutta kuvaava periaate vastaisi käytännössä nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä omaksuttua periaatetta.

Valtion rahoitus kattaisi pelastustoimen järjestämisvastuulle pelastuslain nojalla säädettyjen tehtävien (lakisääteiset tehtävät) kustannukset. Valtion rahoitus ei siten kattaisi hyvinvointialueiden itselleen ottamia tehtäviä, vaan nämä tehtävät hyvinvointialueiden tulisi rahoittaa muista tulonlähteistään. Valtion rahoitusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi hyvinvointialueiden niihin tehtäviin, joiden rahoituksesta on säädetty muun lain nojalla tai määrärahat on budjetoitu talousarvioon valtionrahoitusmomentin ulkopuolelle.

Valtion rahoitus koskisi myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien pelastuslaissa säädettyjen tehtävien rahoitusta. Helsingin kaupungin asema poikkeaa kuitenkin hyvinvointialueista, koska Helsingillä on kuntana mahdollisuus ainakin periaatteessa rahoittaa palveluja myös yleisen

toimialansa puitteissa omilla kunnallisverotuloillaan. Helsingin kaupungin talouden eriyttämisestä sen vastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien osalta säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa (19 §).

Hyvinvointialueiden rahoituslain ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2023 alussa samoin kuin pääosin muutkin uudistukseen liittyvät uudet säädökset. Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2023 perustuisi kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten yhteismäärään, joka laskettaisiin vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Näin saatua rahoituksen tasoa korotettaisiin varainhoitovuodelle 2023 kustannusten nousun, palvelutarpeen kasvun sekä mahdollisten uusien tehtävien perusteella. Hyvinvointialueille osoitetut tehtävät ja niiden rahoitus tultaisiin sovittamaan yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys.

Hyvinvointialueiden pelastustoimien nettokustannukset olivat vuoden 2020 tasossa arviolta noin 458 miljoonaa euroa. Kun kuntakohtaiset kustannukset lasketaan yhteen maakuntatasolle, maakuntien väliset kustannuserot vaihtelevat Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen pelastustoimen noin 50 eurosta/asukas Etelä-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen 110 euroon/asukas. Keskimäärin menot olivat 83 euroa asukasta kohden. Nämä kustannukset katettaisiin jatkossa valtion rahoituksella.

Pelastustoimen kustannuksiin sisällytettäisiin myös poistot ja siten vastaavasti rahoituksessa otettaisiin huomioon investoinnit. Hyvinvointialueet rahoittaisivat valtion yleiskatteisella rahoituksella korvausinvestoinnit pelastustoimen toimitiloihin, laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon. Lisäksi hyvinvointialueista annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta.

Pelastustoimen rahoituskriteerit

Hyvinvointialueiden valtion rahoitus perustuisi pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöiden laskennallisiin kustannuksiin. Laskennalliset kustannukset perustuisivat määräytymistekijöiden perushintojen kautta toteutettavaan laskentaan. Pelastustoimessa määräytymistekijöitä olisi kolme; asukasmäärä, asukastiheys ja riskitekijät. Kullekin määräytymistekijälle määritettäisiin oma perushinta. Pelastustoimen laskennalliset kustannukset muodostuisivat kertomalla asukaskohtainen pelastustoimen perushinta hyvinvointialueen asukasmäärällä ja lisäämällä tuloon pelastustoimen asukastiheyden ja riskitekijöiden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Pelastustoimen perushinnoista säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Perushinnat tarkistettaisiin ottamalla huomioon pelastustoimen kustannusten ja rahoituksen taso.

Asukasmäärä

Suurin osa pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta perustuisi hyvinvointialueen asukasmäärään. Asukasmäärän perusteella määräytyisi pelastustoimen rahoituksesta 65 prosenttia eli 8.12.2020 rahoituslaskelman mukaan noin 298 miljoonaa euroa, joka merkitsisi koko maan tasolla hyvinvointialueiden rahoituksesta 1,499 prosenttia.

Asukasmäärään perustuvan rahoituksen tarkoituksena olisi korvata pelastustoimen hyvinvointialueelle aiheuttamia kustannuksia. Pelastustoimen palvelutarpeet eivät poikkea maakunnittain siinä määrin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, jolloin pääosa rahoituksesta voitaisiin jakaa asukasmäärä-perusteisesti (euroa per asukas). Asukasmäärään perustuva kriteeri kohdentaisi rahoitusta enemmän väkirikkaille hyvinvointialueille.

Pelastustoimen asukaskohtainen perushinta olisi 8.12.2020 rahoituslaskelman mukaan 54 euroa/asukas.

Asukastiheyskerroin

Asukastiheyden perusteella määräytyisi 5 prosenttia eli 8.12.2020 rahoituslaskelman mukaan noin 23 miljoonaa euroa, joka merkitsisi koko maan rahoituksesta 0,115 prosenttia. Pelastustoimen tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin liittyy tekijöitä, joiden osalta maantieteelliset olosuhteet ja asukastiheys niitä ilmentävänä tekijänä ovat merkitseviä. Asukastiheyskertoimen perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta hyvinvointialueelle aiheutuvia kustannuksia. Pelastustoimen palvelut eroavat sosiaali- ja terveystoimen palveluista siinä, että lähes kaikki pelastustoimen palvelut viedään asiakkaan luo (pelastustoiminta onnettomuustilanteissa) tai tuotetaan asiakkaan luona (palotarkastukset, turvallisuusviestintä, koulutus). Tämä edellyttää riittävän tiheää paloasemaverkkoa.

Hyvinvointialueen asukastiheyskerroin saataisiin jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys hyvinvointialueen asukastiheydellä. Laskennassa käytettäisiin Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopusta sekä Tilastokeskuksen tietoja hyvinvointialueiden pinta-alasta. Pelastustoimen asukastiheyskerroin laskettaisiin hyvinvointialueen kokonaispinta-alan mukaan neliökilometriä kohden. Kokonaispinta-alan käyttö kuvaa pelastustoimen tehtäväkenttää ja sekä 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.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta hyvinvointialueen asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. Asukastiheyskohtainen rahoituskriteeri kohdentaisi rahoitusta (€/asukas -mittarilla) enemmän pelastustoimen harvaanasutuille alueille.

Pelastustoimen asukastiheyskohtainen perushinta olisi 8.12.2020 rahoituslaskelman mukaan 4 euroa/asukas.

Pelastustoimen riskikerroin

Pelastustoimen riskitekijöiden mukaan määräytyisi 30 prosenttia rahoituksesta eli 8.12.2020 rahoituslaskelman mukaan noin 137 miljoonaa euroa, joka olisi koko maan tasolla yhteensä 0,692 prosenttia hyvinvointialueiden rahoituksesta. Pelastustoimen riskikerroin perustuisi pelastustoimen palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkiin.

Pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialueen alue jaettaisiin yhden neliökilometrin suuruisiksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskisi regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin selittäjinä olisivat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Riskitason perusteella riskiruudut jaettaisiin neljään riskiluokkaan I, II, III ja IV.

Pelastustoimen riskikerroin laskettaisiin jakamalla hyvinvointialueen riskiruututiheys koko maan riskiruututiheydellä. Riskikertoimen laskennassa otettaisiin huomioon ne riskiruudut, joiden Tilastokeskuksen laskema tai joilla tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella määräytyvä riskiluokka on I ja II tai joiden painokerroin ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan perusteella on 1.

Hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määritelty pelastustoimen riskikertoimen perushinta hyvinvointialueen asukasmäärällä ja pelastustoimen

riskikertoimella. Riskikerroin määräytyisi siten asukastiheyden laskentaa vastaavalla mallilla, jossa hyvinvointialueen riskiruutujen määrä on suhteutettu hyvinvointialueen asukasmäärään.

Pelastustoimen riskiperustainen perushinta olisi 8.12.2020 rahoituslaskelman mukaan 25 euroa/asukas.

Valtioneuvoston asetusluonnoksen muutos ja sen perusteet

Hallituksen esityksen mukana toimitettua valtioneuvoston asetusluonnosta hyvinvointialueiden rahoituksesta on tarkoitus muuttaa pelastustoimen riskikertoimen tekijöiden ja niiden painokertoimien osalta.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin riskiruutujen riskitason laskennasta sekä pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Näitä olisivat riskiruudussa tapahtuneiden onnettomuuksien vaikutus riskiluokan määräytymiseen ja ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan vaikutus painokertoimeen.

Asetusluonnoksen mukaan Tilastokeskuksen laskemaa riskiruudun riskiluokkaa korotettaisiin ruudulla tapahtuneiden riskiluokkaa määrittävien onnettomuuksien perusteella. Riskiluokkaa määrittäviksi onnettomuuksiksi on esitetty 9 eri onnettomuustyyppiä.

Asetusluonnoksen mukaan sellaisten riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin, jolla sijaitsevalle kohteelle on pelastuslain nojalla laadittava erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma tai jolla sijaitsee muu riskikohde, olisi kuitenkin 1. Riskikohteella tarkoitettaisiin kohdetta, jossa harjoitettu toiminta tai olosuhteet aiheuttavat henkilö- tai paloturvallisuudelle tai ympäristölle tavanomaista suuremman vaaran tai kohde on keskeinen yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen kannalta. Riskiruudun painokerrointa määrittäviksi riskikohteiksi oli aikaisemmassa luonnoksessa esitetty seitsemän eri perustetta.

Asetuksessa tultaisiin **uuden luonnoksen** mukaan määrittämään sellaisen riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin ykköseksi, jolla sijaitsevalle kohteelle on pelastuslain 48 §:n nojalla laadittava erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma tai jolla sijaitsee kokonaishenkilömäärältään yli 1500 henkilön puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue taikka jolla sijaitsee lentoasema, jolle on reitti- tai tilausliikennettä.

Perusteluna muutokselle katsotaan, että Tilastokeskuksen laskeman riskiruudun riskiluokan korottaminen ei olisi aikaisempien perusteiden pohjalta riittävän objektiivista ja yhdenmukaista. Onnettomuuksien kirjaaminen tietokantaan perustuu pelastuslaitosten subjektiivisiin arvioihin.

Lisäperusteluna riskiruutu, jolla sijaitsee kohde, jolle on laadittava pelastuslain (379/2011) 48 §:n nojalla erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma, vaatii pelastustoimen erityisjärjestelyitä, joilla on kustannusvaikutuksia (kohteita noin 190).

Asetusmuutosesityksen mukaan sellainen puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue, jolla on suuri henkilömäärä, on riskitasoltaan korkeampi kuin tavallinen riskiluokkaan III tai IV kuuluva alue. Sotilasalueella voi olla sotilas- ja siviilikohteita. Sotilasalueella liikkumista voidaan kieltää tai rajoittaa (Laki puolustusvoimista 15 §). Sotilasalueilla olevien henkilöiden määrä voi vaihdella vuoden sisällä merkittävästi. Sellaisen puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevan alueen, jonka vuosittainen

keskimääräinen henkilömäärä on yli 1500 henkilöä, kerroin on 1. Tällaisia sotilasalueita on alle 10 kappaletta Suomessa.

Lentoasemien jaottelu kaupallisen reittiliikenteen säännöllisyyden, matkustajamäärän sekä tilausliikenteen matkustajamäärän mukaan kuvaa lentoasemien riskiä. Reitti- ja tilausliikenteeseen tarkoitetulla lentoasemalla on lentoaseman pelastuspalvelun varautuminen tehty EU-asetuksen 139/2014 mukaisesti. Toiminta on suunniteltu onnettomuus- ja hätätilanteissa viranomaisten johtamiksi ja keskeiset resurssit tulevat viranomaiselta. Tästä syystä tällaisen lentoaseman painokerroin on 1. Tällaisia kohteita on 21 kappaletta Suomessa.

Pelastustoimen rahoitusvaje

Valtion rahoituksen tarkoituksena on turvata hyvinvointialueiden pelastustoimille riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Alueen pelastustoimissa on tunnistettu kustannuspaineita tuleville vuosille johtuen palvelutasopuutteista, varallaolojärjestelmän muutoksesta sekä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan rahoituksellisesta vajeesta. Kuntien tiukkenevasta taloudellisesta tilanteesta johtuen kyseisten rahoitusvajeiden kattaminen vuosien 2021 ja 2022 aikana kuntien toimesta on epävarmaa, mutta on erityisen tärkeää, että rahoitusvaje tulisi huomioiduksi täysimääräisenä uudistuksen siirtolaskelmassa hyvinvointialueiden käynnistysvuoden 2023 rahoituksessa. Hallitus selvittää rahoitusvajetta tavoitteena saada rahoitus riittäväksi lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

Pelastustoimessa on 11.6.2020 tehty ratkaisu hallinto-oikeuden käsittelyssä Helsingin toimintavalmiutta koskevassa asiassa. Aluehallintoviraston päätöksen mukaan Helsingin kaupungin pelastustoimen palvelutason ei vastaa pelastuslain 28 §:ssä säädetyllä tavalla paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Oikeuskäsittelyn lopputulos tulee merkittävästi vaikuttamaan siihen, miten joidenkin muiden pelastustoimen alueiden mahdollisia puutteita lakisääteisessä palvelutasossa käsitellään. Valtakunnallisen tarkastelun mukaan toimintavalmiuden saattaminen pelastuslaissa säädetylle tasolle vaatii lisärahoitusta kaikkiaan 58 miljoonaa euroa seuraavan 9 vuoden aikana.

Usealla pelastuslaitoksella on vireillä varallaolokorvauksiin liittyviä oikeudenkäyntejä, jotka perustuvat KKO:n 2015 antamaan ratkaisuun (KKO:2015:48). Kanteita nostaneet henkilöt hakevat suorittamansa varallaolon ajalta täysimääräistä työajan mukaista tuntikorvausta. Kunnissa on tehty tämän osalta varauksia kirjanpitoon. Mahdollisen korvausvastuun kustannusvaikutus pelastuslaitoksille on merkittävä. Pelastustoimen valmiuden ylläpitäminen varallaolojärjestelmällä on muodostumassa tulevaisuudessa erittäin haasteelliseksi. Eri oikeusasteiden antamien ratkaisujen mukaan varallaolojärjestelmä on katsottu työajaksi pelastustoimen tiukkojen toimintavalmiusaikavaatimusten vuoksi. Pelastuslaitokset ovat ryhtyneet suunnittelemaan palvelutuotantoonsa varallaolon korvaavia järjestelmiä. Varallaolojärjestelmän muutoksen on arvioitu vaativan lisärahoitusta valtakunnallisesti noin 13 miljoonaa euroa seuraavan 9 vuoden aikana.

Öljysuojarahaston avustus on ollut merkittävä alueen pelastustoimien öljyntorjuntavalmiuden ylläpidon ja harjoittelun lisäksi myös kalustoinvestoinneissa. Vuodesta 2021 alkaen öljyntorjuntakaluston ja -torjuntavalmiuden rahoittaminen jäänee kuntien vastuulle, koska nykyisen kaltainen Öljysuojarahasto ei ole enää jatkossa EU-sääntelystä johtuen mahdollinen eikä toisaalta myöskään tarkoituksenmukainen sellaisenaan hyvinvointialueiden rahoituslain ns. yhteensovittamissäännösten johdosta. Viime syksyn 2020 aikana on selvitelty ministeriöiden yhteistyönä hyvinvointialueiden perustamiseen ja toisaalta ns. TOVA-lainsäädäntöhankkeeseen (YM) liittyen tulevien hyvinvointialueiden pelastuslaitosten rahoitusvaihtoehtoja. 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.

Ylläpito- ja koulutuskustannusten osuus on ollut 3,36 miljoonaa euroa vuodessa. Tilanteesta johtuen vuosittainen rahoitusvaje on noin 10 miljoonan euroa.

Esityksen pääasialliset taloudelliset vaikutukset pelastustoimessa

Uudistuksesta ja sen lainsäädännöstä aiheutuisi pelastustoimelle muutoskustannuksia. Kustannuksia muodostuisi pelastustoimelle sekä ennen uudistuksen voimaantuloa että sen jälkeen. Suurin osa muutoskustannuksista kohdistuisi hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen.

Esityksen mukaan kuntien järjestämän pelastustoimen henkilöstö, irtain omaisuus sekä palokunta-, vuokra- ja muut sopimukset siirtyisivät hyvinvointialueille. Henkilöstön siirto tapahtuisi liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Omaisuuden siirrot toteutettaisiin vastikkeetta, mutta siirtoon liittyisi kompensaatiojärjestely. Kuntien omistamat paloasemakiinteistöt jäisivät kuntien omistukseen ja hyvinvointialueet vuokraisivat ne 3 + 1 vuoden siirtymäajaksi. Sopimuspalokuntien omistamat toimitilat ja kalusto jäisivät niiden omistukseen. Tiloihin ja kalustoon myönnettyjen valtionavustusten takaisinperintää koskevia säännöksiä ei sovellettaisi, kun omistusoikeuden ja käyttötarkoituksen muutos johtuisi uudistuksen perusteella tehtävästä siirrosta.

Pelastuslaitoksen ovat jo nykyisin alueellisia ja henkilöstösiirrot eivät pääosin koskisi Helsingin kaupungin pelastustoimen työntekijöitä. Muutos aiheuttaisi palkkaharmonisointikustannuksia, joita muodostuisi Pohjanmaan alueen pelastustoimissa muiden alueiden rakenteiden säilyessä pääsääntöisesti ennallaan. Pelastustoimien palkkaharmonisointikustannusten vaikutusten arvioidaan olevan marginaalisia.

Uudenmaan erillisratkaisun vaikutukset pelastustoiminnan käytännön organisointiin voidaan arvioida vähäisiksi, koska paloasemaverkosto, tehtävistä vastaava henkilöstö ja kalusto säilyisivät lähtökohtaisesti ennallaan ja ratkaisu on pääosin hallinnollinen. Uudenmaan alueelle tulisi yksi uusi pelastustoimen järjestäjä ja tuottaja, joiden hallinnollisiin järjestelyihin kuluisi nykyistä jonkin verran enemmän taloudellisia resursseja. Ehdotetun aluejaon mukaan Keski-Uudenmaan alueen pelastustoimen nykyinen alue jakaantuisi Keski-Uudenmaan ja Vantaa ja Keravan hyvinvointialueiden alueille. Pelastustoimen toiminnan jakamisen taloudelliset vaikutukset henkilöstön ja omaisuuden sijoittumiseen ja sopimusosapuoliin olisivat riippuvaisia hyvinvointialueiden ja niiden väliaikaisten valmistelutoimielinten sopimuksesta.

Pelastustoimessa suurempiin kokonaisuuksiin koottaisiin tehtäviä ja palveluita, joita tarvitaan harvemmin tai jotka edellyttävät yhdenmukaisuutta pelastustoiminnan alueellisen tai valtakunnallisen johtamisen näkökulmasta. Kokoaminen vahvistaisi palvelutuotantoa näissä määrätyissä erityistehtävissä. Kaikki hyvinvointialueet järjestäisivät kuitenkin pelastustoimen keskeiset palvelut. Pelastustoimessa palveluiden kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin ei näin ollen vaikuttaisi heikentävästi asukkaiden saaman palvelun saatavuuteen tai saavutettavuuteen, mutta mahdollistaisi osaltaan taloudellisia säästöjä.

Pelastustoimen siirtämisestä hyvinvointialueiden vastuulle aiheutuvat ICT-kustannukset sisältävät valmisteluvaiheen ja hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien ICT-kuluja. Hyvinvointialueiden erilaiset lähtötilanteet, kuten palvelujen keskittämisen laajuus, vaikuttaisivat suuresti kulurakenteeseen. Pelastustoimen osuus ICT-kustannuksista olisi suuruusluokaltaan arviolta 23 miljoonaa euroa. Tarkempi arvio varmistuisi uudistuksen toiminnallisen tavoitetilan selkiydyttyä.