Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto HE 154/2022 vp

12.10.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta, 12.10.2022

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausunnon otsikossa mainittuun asiaan. Lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa:

Pelastusosaston lausunto hyvinvointialueiden rahoituksesta vuonna 2023

Hyvinvointialueiden pelastustoimen vuoden 2023 rahoitus koostuu vuoden 2022 tasossa lasketuista siirtyvistä kustannuksista, uusista ja laajenevista tehtävistä sekä hyvinvointialueiden hintaindeksistä. Pelastustoimen siirtyvät kustannukset ovat viimeisimmän rahoituslaskelman (19.9.2022) mukaan 485 miljoonaa euroa ja hyvinvointialueiden hintaindeksi 17 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueen pelastustoimien vuoden 2023 laskennallinen rahoitus on kaikkiaan 502,4 miljoonaa euroa. Pelastustoimen osalta ei kuitenkaan ole hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttavia tehtävämuutoksia vuonna 2023. Valmisteilla olevat SOTE-100 ja pelastuslain uudistus eivät myöskään aiheuta hyvinvointialueille uusia tehtäviä.

Sisäministeriö on tuonut esille, että hyvinvointialueiden rahoituspohja ei ole riittävä pelastustoimen lakisääteisten palveluiden tuottamiseksi. Sisäministeriön tekemän valtakunnallisen selvityksen mukaan pelastustoimen nykyisessä kuntaperusteisessa järjestelmässä on tunnistettu olevan rahoitustarpeita ja kustannusten nousupaineita, jotka siirtynevät osin myös hyvinvointialueille. Rahoitustarpeet johtuvat puutteista palvelutasossa, varallaoloa korvaavista ratkaisuista, pelastuslaitosten öljyntorjunnan valmiuden ylläpitokustannuksia, torjuntahenkilöstön koulutuskustannuksia ja torjuntakaluston hankintoja korvanneen öljysuojarahaston avustuksen lakkauttamisesta ja Palosuojelurahaston avustusperusteiden muuttumisesta hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä. Kustannusten nousupaineita on tunnistettu aiheutuvan toimintakuluista ja turvallisuusviranomaisten suojattujen ICT- ja viestintäratkaisujen käyttöönotosta. Lisäksi kuntien konsernihallinnon tukipalveluiden osalta on tunnistettu piilokustannuksia, jotka eivät ole mukana alueen pelastustoimien kustannusrakenteissa, ts. hyvinvointialueen pelastustoimen rahoituspohjassa. Osa rahoitustarpeista on jo realisoitunut ja osa kohdentuu lähivuosille.

Pelastustoimen rahoitustarpeet ja kustannusten nousupaineet

Sisäministeriön viimeisimmän valtakunnallisen selvityksen (2022) mukaan alueen pelastustoimien arvioimat pelastajien henkilötyövuosien lisätarpeet ovat Manner-Suomessa kaikkiaan 1 122 henkilötyövuotta ja ne edellyttävät lähes 58 miljoonan euron nostoa vuosittaisiin henkilöstökuluihin vuoteen 2030 mennessä. Tästä summasta toimintavalmiuden saattaminen lakisääteiselle tasolle edellyttää reilut 33 miljoonaa euroa (58 %) ja varallaoloa korvaavat ratkaisut lähes 25 miljoonaa euroa (42 %).

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Pelastajatarve on akuutti ongelma kokonaisuutena valtakunnallisella tasolla. Haasteena on myös ammatillisen tutkinnon suorittaneiden pelastajien valtakunnallinen jakaantuminen ja alueellisiin pelastajatarpeisiin vastaaminen. Toimintavalmiuden saattamiseen lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaaviin muutoksiin perustuva henkilötyövuosien lisätarve on suurimmillaan vuosina 2022–2026, jonka jälkeen arviot tarpeesta pienenevät merkittävästi. Vuositasolla tarve on 209 henkilötyövuotta jo vuonna 2022, 224 henkilötyövuotta vuonna 2023, 202 henkilötyövuotta vuonna 2024, 148 henkilötyövuotta vuonna 2025 ja 117 henkilötyövuotta vuonna 2026. Tämän jälkeen lisätarpeen arvioidaan olevan 40–79 henkilötyövuotta vuodessa. Vuoden 2023 osalta 224 pelastajan lisäpalkkauksen hinta olisi reilut 12 miljoonaa euroa (á 55 000 €).

Sisäministeriön tavoitteena on kaksinkertaistaa Pelastusopiston vuotuinen koulutettavamäärä vuoden 2024 syksystä alkaen, jolloin sisäänotto olisi kaikkiaan 216 opiskelijaa vuonna 2024 ja 288 opiskelijaa vuonna 2025. Mikäli Pelastusopiston perusrahoitus saadaan vuodesta 2024 alkaen varmistettua, on sisäisen poistuman ylittävä määrä pelastajia mahdollista saada valmistumaan pelastusalalle vuodesta 2026 alkaen. Tämä edellyttää talousarvio- ja JTS -prosesseissa tehtäviä ratkaisuja vuosina 2022–2023.

Selvityksen mukaan sivutoimisia ja sopimuspalokuntalaisia arvioitiin tarvittavan lisää nykyisen määrän (15 880 henkilöä) lisäksi vähintään 819 henkilöä vuoteen 2030 mennessä. Talouden näkökulmasta yli 800 sivutoimisen ja sopimuspalokuntalaisen lisätarve nostaisi nykyistä kustannustasoa alueen pelastustoimien arvioiden mukaan noin 5 miljoonaa euroa.

Toimintavalmiuden saattaminen lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavat ratkaisut tulevat lisäämään henkilöstökulujen ohella myös muita toimintakuluja. Pelastustoimen suorituskyvyn rakentaminen vaatii ihmisten lisäksi aina myös aineita, materiaaleja, varusteita, koneita, laitteita ja toimitiloja. Ainoastaan 13 alueen pelastustoimea pystyi antamaan jonkinlaisen arvion kesällä 2022 näiden toimintakulujen ennakoidusta noususta. Arvio muiden toimintakulujen noususta liikkuu vuositasolla noin 25 miljoonassa eurossa. Tässä luvussa on mukana *valtioneuvoston asetus kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026* mukaan huomioitu arvio vuokrakustannusten noususta. Arvion mukaan 12 pelastuslaitoksen vuokrataso tulisi nousemaan hyvinvointialueilla yhteensä lähes 9 miljoonaa euroa vuonna 2023 verrattuna vuoteen 2022.

Muista pelastustoimea koskevista kustannuspaineista on noussut esille pelastuslaitosten tarve ottaa käyttöön lisää turvallisuusviranomaisten suojattuja ICT- ja viestintäratkaisuja. Kiinteitä TUVE-liittymiä on tällä hetkellä toteutettu kaikkiin 22 pelastuslaitokseen yksi, ja kaikkien muiden noin 900 toimipaikan tietoliikenneratkaisu on vielä edessä. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkosta (10/2015) määrittelee käyttövelvoitteen TUVE-palveluihin. Käyttövelvoite tulee voimaan, kun vanhojen palveluiden käyttö/sopimus loppuu ja on tarve ottaa uudet palvelut käyttöön. Tämä käyttövelvoite aktivoituu pelastuslaitosten osalta viimeistään hyvinvointialueiden käynnistyttyä. Käyttövelvoite ei johdu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen lainsäädännöstä eikä siksi ole luokiteltavissa muutoskustannukseksi. Valtakunnallinen arvio siirtymän kustannuksista on liikkunut noin 15–20 miljoonassa eurossa.

Alueen pelastustoimien kustannusten nousupaineita on tunnistettu vuositasolla kaikkiaan noin 114 miljoonaa euroa vuoteen 2030 mennessä, mitkä tulee huomioida osana hyvinvointialueen taloussuunnittelua (talousarviot, investoinnit) ja yleiskatteisen rahoituksen kohdentamista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen

järjestämislakien alaisiin tehtäviin. Seuraava taulukko 1 kokoaa pelastustoimen kustannusten nousupaineita ja rahoitustarpeita.

Taulukko 1. Pelastustoimen kustannusten nousupaineet vuoteen 2030 mennessä.

Kustannus	**Kustannusten nousupaine (€/vuosi)**
Pelastajien lisätarpeet	58 milj. €
Sivutoimisen ja sopimushenkilöstön lisätarpeet	5 milj. €
Aineelliset lisäkustannukset	25 milj. €
ICT-lisäkustannukset (yleinen arvio)	20 milj. €
Rahastojen vaikutus käyttötalouden kustannuksiin	4 milj. €
Rahastojen vaikutus vuosittaisiin poistoihin	2 milj.€
Yhteensä	**114 milj. € / vuosi**

Sisäministeriön aiempi arvio vuosittaisten kustannusten nousupaineille on ollut 81 miljoonaa euroa. Taulukon 1 kokonaisarviossa ovat uutena Palosuojelurahaston vaikutus ja ICT-lisäkustannusten yleinen arvio 20 miljoonaa euroa. Aiempaan arvioon verrattava uusi luku on 94 miljoonaa euroa.

Pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperustaan liittyy useita puutteita. Talouden näkökulmasta kaikki toiminnan aiheuttamat kustannukset eivät ole olleet mukana pelastuslaitosten kustannusrakenteissa tähän asti. Esimerkiksi kaikista isäntäkunnilta hankittavista tukipalveluista ei ole laskutettu sisäisesti tai vyörytetty pelastuslaitokselle täysimääräisesti tai ollenkaan. Näitä niin sanottuja piilokustannuksia on sisältynyt muun muassa tietohallinnon palveluihin, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluihin, juridisiin palveluihin ja muihin tukipalveluihin. Näiden kuluerien osalta hyvinvointialueiden laskennallisena rahoituspohjana huomioitavassa siirtyvien kustannusten nettokustannustasossa on kustannuksia liian vähän. Pelastustoimen todellinen kustannustaso tulee esille vasta hyvinvointialueiden käynnistyttyä, kun tukipalveluiden laskutus on täysimääräistä ja kaikki kulu- ja tuottoerät ovat mukana oikeilla pelastustoimen palveluluokilla.

Jatkossa hyvinvointialueilla pitää tunnistaa myös pelastustoimen uusien yhteisten järjestelmien käytöstä tulevat kustannukset. Sisäministeriö vastaa järjestelmien investointiin liittyvistä kustannuksista ja ylläpitokustannuksista 1/23 -osuudella, mutta pelastuslaitokset 22/23 -osuudella. Näistä esimerkkeinä ovat muun muassa onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmä, sähköinen asiointi ja viranomaisten yhteinen kenttäjärjestelmä (KEJO).

Pelastustoimen investointiavustukset

Pelastustoimessa on ollut merkittävinä investointiavustusten myöntäjinä öljysuojarahasto ja Palosuojelurahasto. Palosuojelurahaston avustuksia ei myönnetä enää alueen pelastustoimelle, sillä ne lakkaavat hyvinvointialueuudistuksen myötä. Jatkossa valtio rahoittaa hyvinvointialueiden pelastustoimen kulut, joihin sisältyvät käyttötalouden kulujen lisäksi myös toimintaan käytettävät kiinteistöt, kalusto (pelastustoiminta ja öljyntorjunta) ja välineet.

Palosuojelurahaston ja öljynsuojarahaston avustukset ovat sisältäneet avustusosuuden sekä investointeihin että käyttötalouden kustannuksiin. Saatu investointiavustus on vähentänyt investoinnin hankintahintaa. Saadut investointiavustukset näkyvät valtion laskennallisen rahoituksen pohjana olevissa pelastustoimen siirtyvissä käyttötalouden nettokustannuksissa vuositasolla pienentyneiden poistojen verran. Jatkossa investointiavustusten jäädessä pois, rahoittaa valtio poistot täysimääräisenä osana käyttötalouden toteutuneita nettokustannuksia. Kiinteistöjen ja kalustojen vuosittaisten noin 10 miljoonan investointiavustusten poistuminen lisää pelastustoimen poistojen nykytasoa muutamalla miljoonalla eurolla vuositasolla lisäten vastaavasti pelastustoimen valtakunnallisia nettokustannuksia, mikäli hyvinvointialueilla investoidaan pelastustoimen kalustoon.

Käyttötalouden avustukset näkyvät valtion laskennallisen rahoituksen perustana olevissa pelastustoimen käyttötalouden nettokustannuksissa (tuotot: avustukset -kohdassa), ja ne vähentävät vastaavasti käyttötalouden menoja.

Vuonna 2023 ei kyseistä käyttötalouden öljyntorjunnan ylläpitokustannuksia korvaavaa tuloa kuitenkaan enää ole näiden avustusten osalta, jolloin pelastustoimen toteutuvat käyttötalouden nettokustannukset kasvavat ja valtion rahoituksen pohjana oleva taso nousee noin 4 miljoonaa euroa. Tämä edellyttää sitä, että hyvinvointialueilla kyseiseen toimintaan panostetaan.

Kiinteistöjen omistus säilyy kunnilla ja kunnilla on jatkossakin mahdollista hakea Palosuojelurahastolta avustusta kiinteistöjen korjaushankkeisiin 3 + 1 vuotta. Palosuojelurahaston yhtenä painopisteenä tulee jatkumaan sopimuspalokuntatoiminnan turvaaminen kalusto- ja paloasemien investointiavustusten muodossa.

Öljysuojarahasto korvaa hyvinvointialueen pelastustoimelle kuitenkin öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuneet kustannukset tilanteissa, joissa kustannuksia ei saada perityksi vahingosta vastuussa olevalta taholta.

Avustusten käsittelyn näkökulmasta tilanne on muutoin samanlainen hyvinvointialueilla kuin nyt kuntarahoitteisessa järjestelmässä, paitsi että rahoituspohjana oleva pelastustoimen käyttötalouden nettokustannustaso huomioidaan kokonaisuudessaan valtakunnallisella tasolla, ei hyvinvointialueen pelastuslaitoskohtaisesti. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus kohdennetaan hyvinvointialueille kolmen rahoituskriteerin kautta.

Eduskuntaan syyskuussa ympäristöministeriöstä lähteneen ympäristövahinkolain säännöksessä esitetään säädettäväksi mahdollisuudesta myöntää rahastoon talousarviosta siirretyn määrärahan puitteissa harkinnanvaraista avustusta tietyille tahoille tiettyyn tarkoitukseen, joka olisi ympäristövahinkojen torjuntaan käytettävän kaluston hankkimisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten osittainen kattaminen. Muita rahaston varoja kuin nimenomaan tähän tarkoitukseen talousarviosta siirrettyjä määrärahoja, ei voitaisi käyttää pykälässä tarkoitettuihin avustuksiin. Pykälän lähtökohta joiltain osin olisi kumottavan öljysuojarahastosta annetun lain 17 ja 19 §:t, mutta asiasisältö olisi pääosin täysin uusi. Kuten esityksessä (ks. nykytilan kuvaus ja arviointi ja vaikutusten arviointi) on tuotu esiin, ehdotetun pykälän perusteella saatava rahoitus tulee olemaan huomattavasti vähäisempää kuin aiempi öljysuojarahaston kautta saatu rahoitus. Ympäristövahinkokorvauslaki olisi tulossa voimaan 1.1.2025 alusta.

Lausunto HE 154/2022 vp
SM1828505

12.10.2022

Rahoitusmalli ja kustannusten nousun hillintä hyvinvointialueilla

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on osaltaan hillitä julkistalouden kustannusten kasvua. Tämä edellyttää sekä toiminnallisia että rakenteellisia uudistuksia hyvinvointialueilla.

Tässä muistiossa kuvatut kustannusten nousupaineet heijastavat nykyisen kunta-perusteisen järjestelmän mukaisia tarpeita ja ennakoivia arvioita tulevien vuosien mahdollisista tarpeista. Koska tällä hetkellä hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden sekä investointien suunnittelu on vielä kesken, on vaikea arvioida etukäteen sitä, miten näihin asioihin hyvinvointialueilla panostetaan ja millaisia rahoitustarpeita voisi vuonna 2023 mahdollisesti olla.

Pelastuslaitoksille aiheutuu muutoskustannuksia uudistuksesta ja sen lainsäädännöstä. Kustannuksia muodostuu sekä ennen uudistuksen voimaantuloa että sen jälkeen. Osa muutoskustannuksista on pysyviä ja osa kertaluontoisia kustannuksia. Osa muutoskustannuksista voi olla myös väliaikaisia. Uudistuksen voimaantulon jälkeen pelastustoimelle on aiheutunut kertaluontoisia kustannuksia erityisesti sopimusten läpikäynnistä. Poliittisen päätöksenteon aiheuttamia kustannuksia on mukana pelastustoimen siirtyvissä kustannuksissa. Palkkojen harmonisoimisesta aiheutuu Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen kustannuspohjaan pysyvä kustannuslisä muiden alueiden palkkarakenteiden säilyessä pääsääntöisesti ennallaan. Kiinteistöjen vuokrakustannusten uusi hinnoittelumalli tuo muutoskustannuksia myös pelastustoimelle hyvinvointialueilla. Pelastustoimen siirtämisestä hyvinvointialueiden vastuulle aiheutuu ICT-kustannuksia valmisteluvaiheen ja hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien aikana. Hyvinvointialueiden erilaiset lähtötilanteet, kuten palvelujen keskittämisen laajuus, vaikuttaa suuresti kulurakenteeseen.

Riittävän rahoituksen turvaamiseksi hyvinvointialueiden rahoituslain mukaiseen rahoitusmalliin on rakennettu useita tasoittavia elementtejä. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu rahoituslain 6 §:n mukaisesti hyvinvointialueen edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Kustannustason muutos otetaan huomioon 8 §:n mukaan hyvinvointialueen hintaindeksin mukaisesti. Lisäksi rahoituksen tasossa huomioidaan 10 §:n mukaisesti vuosittain jälkikäteen hyvinvointialueiden Valtiokonttorille toimittamien tilinpäätöstietojen mukaiset kustannukset varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta siten, että kyseisen vuoden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus lisätään rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta. Rahoituslakiin on kesällä 2022 tehty lisäys vuonna 2024 maksettavasta kertakorvauksesta, jolla korjataan lopullisen siirtolaskelman mukainen kustannusten erotus siirtyvien kustannusten vuoden 2022 talousarviotietojen ja vuoden 2022 tilinpäätöstietojen välillä.

Rahoitusmalliin sisältyy lisäksi 35 §:n mukainen siirtymätasaus, joka mahdollistaa kaikille hyvinvointialueille hallitun toiminnan mukauttamisen laskennallisen rahoituksen tasoon. Mikäli rahoituksen taso vaarantaisi pelastustoimen palvelujen järjestämisen, olisi hyvinvointialueella oikeus saada 11 §:n mukaisesti lisärahoitusta palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset palvelut.

Pysyvät muutoskustannukset tulevat huomioiduksi hyvinvointialueen rahoitusmallissa toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävän jälkikäteistarkistuksen myötä kahden. Tarkistus tehdään koko maan tasolla, ei hyvinvointialueittain.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat myöntäneet muutoskustannuksia hyvinvointialueiden valmisteluun vuosien 2021–2022 aikana

kaikkiaan 425 miljoonaa euroa erityisesti ICT-järjestelmiin sekä tiedonhallinnointi-toiminnan muutokseen ja hallinnollisiin valmistelurakenteisiin. Viimeisimpänä toimenpiteenä on hallitus 25.5.2022 antanut eduskunnalle esityksen vuoden 2022 toiseksi lisätalousarvioksi. Hyvinvointialueiden, Helsingin ja HUS-yhtymän välttämättömien ICT-valmistelukustannusten korvaamiseen myönnettiin 150 miljoonan euron valtuutta momentille 28.70.05. Valtuudesta arvioidaan valtiolle aiheutuvan menoja 50 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 100 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Hallintovaliokunnan huomiot pelastustoimen rahoitukseen

Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 12/2021 vp– HE 241/2020 vp) valiokunta tähden-tää, että pelastustoimen merkittävä rahoitusvaje on otettava täysimääräisenä huomioon uudistuksen siirtolaskelmassa hyvinvointialueiden käynnistysvuoden 2023 rahoituksessa.

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 15/2022) pidettiin tärkeänä huomioida merellinen öljyntorjunta pelastustoimen riskikertoimessa, koska öljyntorjunnan rahoitus siirtyy pääosiltaan hyvinvointialueiden vastuulle öljysuojarahastosta saatujen investointi- ja toiminta-avustusten päättyessä. Valiokunta edellytti mietinnössään, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin merellisen öljyntorjunnan rahoituksen turvaamiseksi. Lisäksi hallintovaliokunta piti tarpeellisena, että valtion rahoitusmallin toimivuutta ja vaikutuksia seurataan toiminnan käynnistyttyä ja että pelastustoimen mallin kehittämisessä rahoituksen määräytymistekijöiden ja niiden painokertoimien tulee ottaa eri alueiden erityispiirteet huomioon.

Pelastustoimen rahoituksen tulee olla riittävä palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkiin. Rahoituksen kohdentuminen nykyistä rahoitusmallia paremmin, ts. hyvinvointialueen pelastustoimien tarpeita vastaavasti, paranee osin rahoituskriteerien kehittämisen myötä. Sisäministeriö on sitoutunut rahoitusmallin ja erityisesti riskitekijäin -kriteerin kehittämiseen siirtymäkauden aikana (vuodet 2023–2029).

Pelastustoimen alati muuttuva toimintaympäristö

Pelastustoimen toimintaympäristö muuttuu alati. Turvallisuusympäristön muutosten johdosta sisäministeriö on tehostanut valtakunnallista valmiussuunnittelua ja toteuttaa valtakunnalliset selvitykset väestönsuojelujärjestelyistä. Suunnitteluprosessin ja selvitysten perusteella tullaan laatimaan jatkossa tarvittavat voimavaraesitykset myös hyvinvointialueiden osalta.

Ilmastokriisi ja sään ääri-ilmiöt, pandemia ja Venäjän hyökkäyssota seurausvaikutuksineen ovat muokanneet edelleen pelastustoimen toimintaympäristöä ja asettaneet uusia vaatimuksia pelastustoimen järjestelmän kehittämiselle. Lisääntyvät kansainväliset velvoitteet EU pelastuspalvelumekanismissa ja ml. Nato-jäsenyys heijastuvat jatkossa myös hyvinvointialueille.