Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muistio

14.10.2024

Strategia- ja ohjausyksikön johtaja
Tiina Snellman
SM/Pelastusosasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asia: K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

Aika: Keskiviikko 16.10.2024 klo 11.30
Paikka: Valiokuntahuone E 450, Eduskuntatalo (A-sisäänkäynti)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsittelee parhaillaan VTV:n vuosikertomusta 2024 ja siinä raportoitua tarkastuskertomusta ”Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa” (2/2024) ja sen tuloksia. Valiokunta pyytää asiantuntijan arviota tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä säädetään laissa hyvinvointialueesta 611/2021 ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole vielä kokemuksia. Valiokunta on tässä vaiheessa kiinnostunut kuulemaan asiantuntijan näkemyksen tietopohjan riittävyydestä hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita.

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta tulla tarkastusvaliokunnan kuultavaksi. Pelastustoimi oli aiemmin osa kuntajärjestelmää, kunnes alueellinen pelastustoimi siirrettiin hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely perustuu kuntalakiin ja on osa kuntaohjausta, minkä vastuuministeriönä on valtiovarainministeriö. Valtion talouden tarkastusvirasto onkin vuoden 2024 kertomuksessaan osoittanut toimenpidesuosituksia vain valtiovarainministeriölle. Näin ollen sisäministeriön lausunnossa keskitytään arvioimaan pelastustoimen palveluita ja taloutta koskevaa tietopohjaa ja sen riittävyyttä hyvinvointialueilla.

Yleistä hyvinvointialueen arviointimenettelystä

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään. Edellytysten turvaaminen perustuu keskeisesti taloudellisiin edellytyksiin, ja hyvinvointialueiden talouden tasapainottamiskeinot koskevatkin pääasiassa lakisääteisten palveluiden kustannusten hillintää ja karsimista. Koko hyvinvointialueen osalta hyvinvointialuelain 123 §:ssä määriteltyjen talouden tunnuslukujen (alijäämän kattaminen määräajassa, vuosikate, poistot, lainanhoitokyky) tuntemus, seurantavastuu ja resursointi on koordinoidusti valtiovarainministeriössä.

Hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan valtiovarainministeriö käynnistää päätöksellään 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitetun *sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella* arviointimenettelyn, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään (*hyvinvointialueen arviointimenettely*). Arviointimenettelyä varten asetetaan arviointiryhmä, jonka jäsenet nimeävät valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja hyvinvointialue.

Valtiovarainministeriö nimeää hyvinvointialuetta kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi hyvinvointialueelta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön. *Arviointiryhmä tekee ehdotuksen* hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. *Aluevaltuuston on käsiteltävä* arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. *Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys* toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. *Valtiovarainministeriö päättää* arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitus

Pelastuslaitokset vastaavat pelastuspalveluiden tuottamisesta hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueiden määrärahat on varattu valtiovarainministeriön pääluokan momentille 28.89.31 Hyvinvointialueiden ja HUS –yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitus. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus vuonna 2024 on yhteensä 511 milj. euroa, joka on noin 2,2 % hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta rahoituksesta.

Koko maan tasolla muodostettu rahoitus jaetaan alueille hyvinvointialueiden rahoitusmallin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen määräytymistekijöiden perusteella. Pelastustoimella on kolme rahoitusta alueille kohdentavaa kriteeriä: asukasluku (65 %), asukastiheys (5 %) ja riskitekijät (30 %).

Sisäministeriö tunnisti pelastustoimen osalta merkittävää rahoitusvajetta siirryttäessä kuntapohjaisesta järjestelmästä hyvinvointialueille. Sisäministeriön arvioima noin 100 milj. euron rahoitusvaje arvioitiin aiheutuvan erityisesti toimintavalmiuden saattamisesta lakisääteiselle tasolle ja pelastajien lisärekrytointitarpeista. Pelastusopiston pelastajatarveselvityksen (2024) mukaan lakisääteisten palveluiden turvaaminen edellyttää yhteensä 2300 pelastajan kouluttamista vuoteen 2032 mennessä. Uusien pelastajien rekrytointi hyvinvointialueilla tarkoittaa noin 59 milj. euron panostusta hyvinvointialueilla. Virkojen perustaminen tulee olemaan alueilla haastavaa erityisesti vuosina 2025 ja 2026, jolloin eläköitymisestä aiheutuva vuotuinen poistuma on suurimmillaan. Hallitusohjelma linjaa, että pelastustoimen palvelut tulee turvata ja pelastajapulaan löytää korvaavia ratkaisuja.

Lakisääteisten palveluiden edellytyksenä ovat myös toimivat pelastustoimen kansalliset tietojärjestelmäpalvelut, joita kehitetään. Kustannuksiin vaikuttaa korottavasti myös julkisen hallinnon turvallisuusverkon lain (10/2015) mukaisten käyttövelvoitettujen palveluiden käyttöönoton jatkuminen hyvinvointialueiden pelastuslaitoksissa. Pelastustoimen uusien kansallisten tietojärjestelmien käyttäminen edellyttää TUVE-palveluiden käyttöä ja siksi ne tulee ottaa hyvinvointialueilla käyttöön. Jatkossa hyvinvointialueilla pitää tunnistaa myös pelastustoimen uusien yhteisten tietojärjestelmien käytöstä tulevat kustannukset.

Hyvinvointialueilla on parhaillaan valmistelussa vuoden 2025 talousarvio. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus on kasvamassa euromääräisesti lähes 70 miljoonaa eurolla vuoteen 2025. Rahoitusta on kasvattamassa vuoden 2025 rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa huomioitavat, pääosin hyvinvointialueuudistuksen esille tuomat

piilokustannukset (mm. tukipalvelut ja ICT-kulut), mutta myös uudistuksen myötä nousseet vuokra- ja henkilöstökulut. Lisäksi rahoituksen pohjassa huomioitavassa kustannustasossa näkyy yleinen hintojen nousu.

Sisäministeriö katsoo, että analysoitua tietoa tarvitaan siitä, missä määrin hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannusten nousua olisivat selittämässä hyvinvointialueiden päättämät panostukset pelastustoimen palvelutason parantamiseen. Pelastustoimen lähtökohtainen tilanne ja tarpeet hyvinvointialueilla poikkeavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä edellyttävän integraation lähtökohdista. Pelastustoimi alueellistettiin vuonna 2004. Näin ollen palveluiden rakenteita koskevien rakenteellisten muutosten sijaan palveluissa on kehittämistarpeita erityisesti digitalisaation ja tiedolla johtamisen edistämiseksi. Pelastustoimen palveluiden kehittämistä haastaa hyvinvointialueiden talouden vaikea tilanne.

Hyvinvointialueet ovat alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi toimeenpanemassa muutosohjelmia. Vuoden 2024 säästötavoite pelastustoimille on noin 15 miljoonaa euroa, joka on 3 prosenttia pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta. Pelastustoimen tehostamisessa painottuvat toiminnan tuottavuuden parantaminen, eläköityvien virkojen täyttämättä jättäminen, ostojen vähentäminen sekä tilojen, vuokrien ja palveluverkon tarkastelu. Koska vuosien 2023−2026 välisenä aikana kertyneet alijäämät tulee kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä, on hyvinvointialueiden alijäämäinen taloustilanne haaste myös pelastustoimen palvelutason ylläpitämiselle ja parantamiselle.

Pelastustoimen palveluiden tietopohja on kehittymässä

Sisäministeriö vastaa hyvinvointialueiden ohjauksesta pelastustoimen järjestämislaissa todetun mukaisesti. Ohjaus perustuu tiedolla johtamiseen ts. ajankohtaiseen, tarkoituksenmukaiseen ja luotettavaan tietoon palveluista, taloudesta ja investoinneista. Hyvinvointialueuudistuksessa tavoitellaan yhdenvertaisia, yhdenmukaisia, laadukkaita ja kustannustehokkaita pelastustoimen palveluita.

Sisäministeriö mm. laatii vuosittain pelastustoimen järjestämislain 15 §:ssä säädetyn valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan tarpeita ja uhkia vastaavien pelastustoimen palvelujen toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Selvityksessä hyödynnetään em. lain 13-14 §:ssä tarkoitettuja hyvinvointialueiden selvityksiä ja aluehallintovirastojen asiantuntija-arvioita. Selvityksen tarkoituksena on muodostaa valtakunnallinen kuva pelastustoimen palveluiden ja talouden tilasta. Selvitys sisältää ehdotukset tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä 8 §:ssä tarkoitettujen pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Se muodostaa pohja-aineiston myös ministeriön vuosittain hyvinvointialueiden kanssa käytäville neuvotteluille.

Pelastustoimen palveluiden ja talouden tietopohja perustuu pelastustoimen pronto-tietojärjestelmään, hyvinvointialueiden selvityksiin, Aluehallintovirastojen hyvinvointialuekohtaisiin asiantuntija-arvioihin ja Etelä-Suomen Aluehallintoviraston valtakunnalliseen asiantuntija-arvioon sekä Valtiokonttorin talousraportointiin. Sisäministeriön asetuksessa hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta (1213/2022) määritetään pelastustoimen palveluiden seurannan ja arvioinnin vähimmäistietosisältö. Tämän ohella sisäministeriö on toteuttanut osana vuosittaista tietopyyntöä erilliskyselyn (webropol) tarkentamaan ja täydentämään em. asetuksen mukaisia tietoja. Lisäksi tietopohjana voidaan käyttää muuta ajankohtaista aineistoa, selvityksiä, tutkimuksia ja muuta tietoa.

Pelastustoimen palveluiden ja talouden osalta *välttämättömin tietopohja* vuosittaiselle ohjaukselle on olemassa:

- Hyvinvointialueiden pelastustoimen vuotuinen laskennallinen rahoitus.
- Pelastustoimen palveluiden ja tehtävien toteutuminen vuosittain (onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, varautuminen ja väestönsuojelu).
- Hyvinvointialueiden pelastustoimen kustannusten kohdistuminen palveluihin vuosittain.
- Hyvinvointialueiden pelastustoimen talouden tila neljännesvuosittain.
- Pelastustoimen palveluiden tuottamisen edellytykset (henkilöstö, olemassa oleva kalusto ja niiden investoinnit, paloasemaverkosto) vuosittain.

- Palvelutuotannon haasteet (ml. Aluehallintovirastojen korjausmääräykset, valvontakäyntien muistiot, selvitykset ja asiantuntija-arvioinnit)

Sisäministeriö on kehittänyt palveluiden laadun seurantaa ja arviointia osana tiedolla johtamista. Sisäministeriön vuosittaisessa, hyvinvointialueille ja Aluehallintovirastoille osoittamassa ohjauksen tietopyynnössä on pyydetty vuodesta 2022 lähtien alueita arvioimaan toiminnan laatua. Tavoitteena on ollut kiinnittää alueiden huomiota laadullisten tekijöiden kehittämiseen, mutta myös tuottaa alustava yleiskuva valituista laatutekijöistä. Jatkossa palveluiden laadun arvioinnissa tullaan huomioimaan myös pelastustoimen käyttöönottamat yhdenmukaiset suorituskykyvaatimukset.

Toimialakohtaista taloustietoa saadaan vuoden aikana säännöllisesti ja runsaasti. Hyvinvointialueet raportoivat Valtiokonttorille toimialojen (sote ja pelastustoimi) kuluja ja tuottoja koskevaa tietoa kahdeksan kertaa vuodessa. Pelastustoimen talouden osalta raportoidaan talousarvio, neljä neljännesvuosittaista raporttia, tilinpäätösarvio, tilinpäätösennuste ja tilinpäätös pelastustoimen palveluluokittain. Pelastustoimelle on määritelty viisi palveluluokkaa, joiden kautta rahoituksen kohdentumista voidaan seurata palvelukohtaisemmin:
4802 Onnettomuuksien ehkäisy
4803 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valvonta
4804 Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta
4805 Pelastustoiminta
4808 Varautuminen ja väestönsuojelu

Hyvinvointialueiden arviointimenettely, pelastustoimi

Pelastustoimen osuus hyvinvointialueen budjetista on hyvin vähäinen. Sillä ei voida saada aikaan merkittäviä muutosvaikutuksia hyvinvointialueen talouteen ja sen tasapainottamiseen. Hyvinvointialueiden talouden osalta keskiössä on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ja sen puitteissa saavutettavat säästöt ja tehostamistoimet. Silti myös pelastustoimessa tulee tarkastella kriittisesti alueen pelastustoimien mahdollisuuksia karsia lakisääteisten palveluiden kustannuksia, esimerkiksi toimintatapoja kehittämällä.

Hyvinvointialueiden arviointimenettely perustuu myös palveluiden järjestämisen arviointiin. Palveluiden osalta kyse on merkittävältä osin substanssilainsäädännöstä (Pelastuslaki 379/2011, Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2201) ja niihin sisällytetyistä vaatimuksista. Palveluiden arviointia haastaa se, että palvelutuotantoa kuvaavia indikaattoreita ei ole kattavasti ja aina avoimesti saatavilla. Lisäksi ohjauksen käytössä olevat asiakirjat laaditaan lainsäädännön mukaisesti pääsääntöisesti edellisen vuoden toteumaan perustuen, mikä ei mahdollista palveluiden tilan arvioinnin päivittämistä esimerkiksi kesken toimintavuoden.

Sisäministeriö vastaa pelastustoimen tietopohjan rakentamisesta. Tarvitaan yhdenmukainen arviointikehikko pelastustoimeen, jolla arvioidaan samoilla kriteereillä eri alueiden pelastustoimen järjestämisen edellytyksiä. Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole kuitenkaan vielä kokemuksia. Rahoituksen riittävyyden edellyttämä tietopohja tuli osin testattua Vantaa-Keravan hyvinvointialueen aloitteesta käynnistyneessä lisärahoitusmenettelyssä. Sisäministeriöllä ei ole myöskään kokemusta VM:n ja STM:n tavoin kuntien arviointimenettelystä, kyseessä on siltä osin täysin uusi tehtävä kaikille hyvinvointialueohjauksesta vastaaville ministeriöille. Se edellyttää uuden prosessin luomista valtioneuvoston tasolle.

Haasteena ovat sisäministeriön niukat voimavarat palveluiden ja talouden seurannassa ja analysoinnissa. Sisäministeriön hallinnonalalla ei ole itsenäistä pelastustoimen tulosohjauksen alla toimivaa tutkimuslaitosta, joka vastaisi pelastustoimen tietotuotannosta ja tietojen analysoinnista. Lisäksi hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmän kokonaisuus on suuri ja lainsäädännön mukaisten, yksittäisten aluekohtaisten ohjausprosessien läpivieminen vaatii erityisosaamista ja sitoo huomattavasti työaikaa.