



14

Eero Jussila, Inka Uusijärvi, Miikka Vuorinen & Petri Jaatinen

Palokuntatoiminnan kehittäminen vaikuttavuustiedon avulla

Ajatuksia palokuntatoiminnan potentiaalin hyödynnettävyydestä ja rahoitusmekanismien kehittämisestä



SospED
KESKUS

*Palokuntatoiminnan kehittäminen vaikuttavuustiedon avulla
– Ajatuksia palokuntatoiminnan potentiaalin hyödynnettävyydestä
ja rahoitusmekanismien kehittämisestä*

Kirjoittajat

Eero Jussila, Inka Uusijärvi, Miikka Vuorinen & Petri Jaatinen

Kuvat

Oskari Ervasti

Ulkoasu

Aleksi Salokannel / SPEK

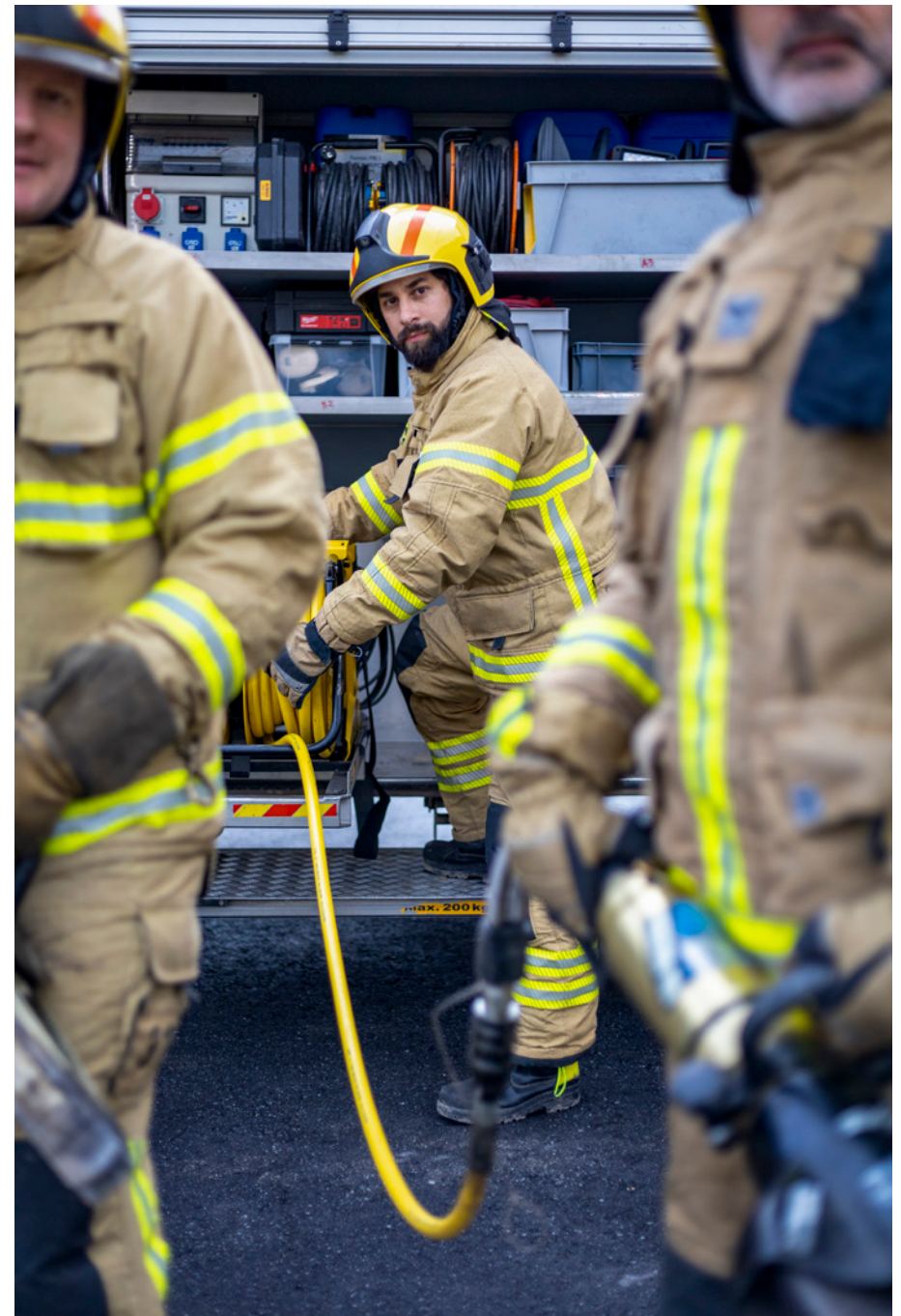
Julkaisija

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
Ratamestarinkatu 11, 00520 Helsinki
(09) 476 112 | spekinfo@spek.fi | www.spek.fi

ISBN 978-951-797-744-9 (pdf)

ISSN 2342-236X (pdf)

Helsinki 2025



Sisällys

Kuvailulehti	6
1. Esipuhe	8
2. Johdanto: Muutoksen ja vaikuttavuusperusteisuuden vaateet.....	10
2.1. Tutkimuskysymykset ja aineistonkeruu	13
3. Tieto- ja vaikuttavuusperusteinen rahoitus.....	14
3.1. Vaikuttavuusperusteinen ohjaus ja järjestötiedon alikäyttö	14
3.2. Lainsäädäntö alueellisen yhteistyön raamittajana	17
3.3. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus	21
3.4. Pelastuspalveluiden rahoitus	24
3.5. Palokuntatoiminnan rahoitus	26
4. Palokuntatoiminnan tietoperusteisuus.....	29
4.1. Palokuntien alueellinen vaikuttavuustyökalu	30
4.2. Järjestöjen alueellisen vaikuttavuustiedon rakentaminen: case palokuntakerroin	33
4.2.1. Jatkokehittämisen potentiaali	36
4.3. Toimintavalmiuden suunnitteluohje ohjaamassa palokuntakentän hyödyntämistä	38
5. Palveluintegraatio ja uudenlaiset rahoitusmallit	41
5.1. Tulosperusteiset- ja vaikuttavuusperusteiset yhteistyömallit	43
5.1.1. Leader-rahointus yleishyödylliseen kehittämis- tai investointihanketoimintaan	48
5.1.2. Vakuutusyhtiöt ja tulosperusteiset käytänteet	49

6. Palokuntien hyödyntämisen stressitesti: toimintaympäristön ja turvallisuustilanteen muutos	52
6.1. Palokuntalaiset	55
6.1.1. Vipuvoimatekijät palokuntatoiminnan vahvistajana	55
6.1.2. Palokuntalaisten tarve	57
7. Suositukset ja pohdinta.....	61
Suositus 1: Palokuntakentän tietopohjaa yhtenäistetään ja hyödynnetään strategisemmin	62
Suositus 2: Sääntelyn mahdollisuuksia tarkastellaan laaja-alaisemmin, myös poikkeusolojen näkökulmasta	65
Suositus 3: Vaikuttavuusperusteisia rahoitusmalleja ja - hankintoja lisätään alueellisella ja kansallisella tasolla	66
8. Lähteet.....	71
9. Liite 1: Haastateltavat	76

Kuvailulehti

Julkaisija	Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö		Päivämäärä
Tekijät	Eero Jussila, Inka Uusijärvi, Miikka Vuorinen & Petri Jaatinen		
Julkaisun nimi	Palokuntatoiminnan kehittäminen vaikuttavuustiedon avulla. Ajatuksia palokuntatoiminnan potentiaalin hyödynnettävyydestä ja rahoitusmekanismien kehittämisestä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	SPEK Puheenvuoroja 14		
ISBN PDF	xx	ISSN PDF	xx
URN-osoite	URN-linkki		
Sivumäärä	xx	Kieli	FI
Asiasanat	kirjoita asiasanat http://finto.fi/juho/fi/		
Kustantaja	Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö		
Julkaisun myynti / jakaja	Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö		

Tiivistelmä

Tämä selvitystyö tuo näkyviin palokuntatoiminnan potentiaalin osana hyvinvointialueiden ja pelastuslaitosten toimintaa. Palokunnat ovat arjen turvallisuuden vahvistamisen lisäksi tärkeä resurssi mahdollisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana. Lisääntyvät sään ääri-ilmiöt yhdessä heikkenevän turvallisuustilanteen ja sodan uhkan kanssa luovat painetta tarkastella palokuntien toimintaympäristöä kriittisessä valossa.

Tässä julkaisussa kartoitetaan keinoja lisätä hyvinvointialueiden ja palokuntien välistä yhteistyötä. Tätä tarkasteltiin järjestöjä koskevan vaikuttavuustiedon, sääntelyn ja vaihtoehtoisten rahoitusmallien näkökulmista. Selvitystä varten tehtiin kirjallisuuskatsaus, haastateltiin 35 asiantuntijaa ja pidettiin kaksi moniammatillista työpajaa. Kaiken kaikkiaan työhön osallistettiin 54 eri asiantuntijaa. Alueiden ja ministeriöiden edustajien lisäksi haastateltavina olivat myös eri puolueiden edustajat. Haastattelut olivat anonyymejä.

Palokuntajärjestöjen toimintaa kuvaavan tietopohjan puutteellisuus ja tärkeys on jo aikaisemmin tunnistettu ja tunnustettu ministeriöiden julkaisuissa. Järjestöjen toimintaa ja alueellista merkitystä kuvaavan vaikuttavuustiedon merkitys liittyy esimerkiksi siihen, että järjestöjen toimintaa voitaisiin toteuttaa nykyistä monipuolisemmin alueellisella ja kansallisilla tasoilla.

Selvityksessä esitellyt palokuntakerroin ja palokuntien alueellinen vaikuttavuustyökalu ovat esimerkkejä siitä, että järjestöjen vaikutuksista on mahdollista tuottaa myös alueelliset erot huomioivaa, ns. vaikuttavuustietoa. Tämän selvityksen keskeinen viesti on, että palokuntia koskeva vaikuttavuustieto mahdollistaa nykyistä monipuolisempien rahoitusmallien kehittämisen alueellisella ja kansallisella tasolla.

Palokuntia koskevan vaikuttavuustiedon avulla voidaan myös mallintaa pelastustoimen suorituskykyä mahdollisessa sotatilanteessa. Kysymykset uusista rahoitusmalleista ja poikkeusoloista liittyvät keskeisesti sääntelyn monipuolisen tarkastelun tarkeyteen. Esimerkit Tanskasta ja Ruotsista osoittavat, että palokuntakentän palvelukykyä voidaan vahvistaa esimerkiksi reserviläis- ja siviilipalveluslakien uudistamisen kautta. Tätä olisi syytä harkita myös Suomessa.

Tehtyjen haastatteluiden ja kirjallisuuskatsauksen pohjalta suositellaan seuraavia asioita:

1. Palokuntakentän tietopohjaa yhtenäistetään ja hyödynnetään strategisemmin
2. Sääntelyn mahdollisuuksia tarkastellaan laaja-alaisemmin, myös poikkeusolojen näkökulmasta
3. Vaikuttavuusperusteisia rahoitusmalleja ja hankintoja lisätään alueellisella ja kansallisella tasolla

Palokuntakenttä toimii selvityksessä esimerkkinä myös sosiaali- ja terveysjärjestöjä koskevalle vaikuttavuustiedolle. Oleellista on se, että palokuntien vaikutuksia alettaisiin osoittaa julkisten ja virallisten tietolähteiden (esim. PRONTO ja Sotkanet) indikaattoritietojen avulla.

1. Esipuhe

Sopimuspalokuntien merkitys suomalaisessa pelastustoimessa tunnustetaan laajasti. Ne tarjoavat nopeaa apua, ehkäisevät onnettomuuksia ja vahvistavat paikallistason turvallisuutta kaikkialla maassa – usein tilanteissa, joissa vaihtoehtoja ei olisi saatavilla ilman merkittävästi suurempia julkisia kustannuksia. Kuitenkin tämä vaikuttavuus jää usein näkymättömäksi osana perinteistä talousohjausta ja sektorikohtaista päätöksentekoa. Toisissa Pohjoismaissa sodan uhka on saanut aikaiseksi merkittäviäkin pelastustoimea ja sen palvelukykyä koskevia uudistuksia. Merkittävät uudistukset edellyttävät usein kuitenkin uudenlaista arviointietoa, sääntelyä ja luovempia tapoja ajatella julkishyödykkeiden rahoittamista.

Viime vuosina kansainvälinen keskustelu on kääntynyt yhä voimakkaammin vaikuttavuusperusteiseen ajatteluun ja yhteiskuntien taloudelliseen resilienssiin. Mario Draghin raportti *The Future of European Competitiveness* ja presidentti Sauli Niinistön EU-komissiolle laatima turvallisuusselvitys korostavat molemmat tarvetta ajatella julkisia ja yksityisiä rahavirtoja uudelleen. Draghi painottaa, että Euroopan taloudellinen resilienssi ja kilpailukyky edellyttävät uudenlaisia rahoitusmekanismeja, joissa yksityistä pääomaa ohjataan strategisesti tärkeisiin, mutta taloudellisesti haastaviin kohteisiin – kuten turvallisuutta ja kriisinkestävyttä vahvistaviin palveluihin.

NATO-jäsenyys ja geopolittisen ympäristön muuttuminen näkyvät suoraan julkisen talouden painopisteissä. Keskustelu ns. 3,5 % + 1,5 % -rahoitusmallista puolustusmenojen pitkäjänteiseksi turvaamiseksi nostaa esiin paljon kysymyksiä: Jos 1,5 % BKT:sta voidaan käyttää mm. infrastruktuurin vahvistamiseen ja rajanvalvontaan liittyviin toimiin, miksei osa siitä voisi tukea myös kotimaisen pelastustoimen kriisinkestävyttä – esimerkiksi sopimuspalokuntien toiminnan tukemisen kautta?

Oleellista olisi nähdä se, että kaikkea ei tarvitse rahoittaa verovaroin. Vuonna 2025 Suomessa on useita työllisyyteen ja sote-sektoriin liittyviä vaikuttavuussijoittamisen malleja. Näissä tapauksissa sijoittajat kantavat taloudellisen riskin rahoittamalla palveluita ja saavat tuottoa saavutettujen tulosten

perusteella. Pelastustoimi ja palokuntakenttä voisivat myös alkaa siirtyä kohti tämänkaltaista ajattelua.

Vaikuttavuustiedon systemaattinen keruu on keskeinen edellytys tällaisen ajattelun edistämiseksi. Ilman mitattua ja näkyväksi tehtyä vaikuttavuutta sopimuspalokuntien työ jää helpommin marginaaliin – vaikka se todellisuudessa tuottaa huomattavaa yhteiskunnallista hyötyä niin kunnille, valtiolle ja esimerkiksi vakuutusyhtiöille. Tämä selvitys tuo esiin sen, miten palokuntia koskevaa vaikuttavuustietoa voidaan tuottaa ja konkreettisia ehdotuksia vaikuttavuustiedon hyödyntämiseksi.

Miikka Vuorinen

Arviointipäällikkö

Sosped Keskus

2. Johdanto: Muutoksen ja vaikuttavuusperusteisuuden vaateet

Presidentti Sauli Niinistö (2024/a) kuvaa EU:n komissiolle laatimassaan selvityksessä ilmastomuutoksen ja Euroopan turvallisuustilanteen monipuolisia vaikutuksia EU maiden turvallisuuteen. Esimerkiksi ilmastokriisi tulee vaikuttamaan ihmisten päivittäiseen elämään monin eri tavoin. Samanaikaisesti talous ja turvallisuus ovat yhä enemmän toisiinsa kietoutuneita. Niinistön keskeinen viesti on, että suhtautumista turvallisuustyötä ja varautumista kohtaan tulisi muuttaa. Vain se voi vahvistaa luottamusta, jonka avulla yksityinen sektori, julkinen sektori ja kansalaisyhteiskunta voivat alkaa tehdä yhteistyötä uusin tavoin. Kansalaisyhteiskunta ja esimerkiksi sopimuspalokunnat ovat osa suomalaisten ”selkärangassa” olevaa turvallisuus- ja valmiusajattelua (Niinistö 16.11.2024/b).

Onkin paljon kyse siitä, miten palokuntiin ja järjestöihin suhtaudutaan tulevaisuudessa. Niin taloudellisesti niukkojen aikojen keskellä, myrskyjen lähestyessä kuin toisaalta osana valmiuden suunnittelua. ”Valmius edellyttää suurta luottamusta viranomaisten, jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Viime kädessä valmius alkaa ja päättyy kansalaisten luottamukseen siihen, että poliittinen yhteisö, jossa he elävät, on suojelemisen ja puolustamisen arvoinen.” (Niinistö 2024, 5)

Vuonna 2016 kansainvälinen arviointipaneeli (Couffinhal ym. 2016) tarkasteli sote-uudistuksen tarvetta ja valmisteltavan uudistuksen tavoitteita. Uudistuksille nähtiin tarvetta mm. palveluiden oikeudenmukaisemman tuottamisen ja kustannusrakenteen näkökulmista. Seuraavana vuonna valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Martti Hetemäki (VM 13.11.2017), perusteli sote-uudistuksen tarvetta viiden kohdan listalla:

1. ”2000-luvun heikon kehityksen perusteella sote-palvelujen tuottavuudessa on paljon parannettavaa.
2. Isot erot palvelujen laadussa ja kustannuksissa viittaavat myös suureen tuottavuuspotentiaaliin.

3. Jo vanhusten laitoshoidon vähennys vanhuspalvelulain tavoitteen tasolle toisi suuren säästön.
4. Tuottavuutta voidaan parantaa hyödyntämällä työvoiman suurta luonnollista poistumaa.
5. Suurimmat sote-säästöt syntyvät vähentämällä palvelutarvetta.”

Kansainvälinen arviointipaneeli nosti omassa selvityksessään (Couffinhal ym. 2016, 55) esiin järjestöt, joilla on tärkeä rooli suomalaisten sote-palveluiden järjestämisessä. Selvityksessä todettiin, että olisi tärkeää varmistaa kuntien rahoituksen jatkuvuus järjestökentälle. Aihe on edelleen ajankohtainen. Vuonna 2024 sosiaali- ja terveysministeriön selvityshenkilö Mika Pyykkö sai tehtävän tehdä tarvittavia taustaselvityksiä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen STEA-avustuksia koskevien linjausten valmistelun tueksi. Oikeusministeriön selvityshenkilö Juha Viertola selvittää puolestaan järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan lainsäädännöllisiä esteitä.

Talous- ja turvallisuustilanne yhdessä väestön ikääntymisen ja kaupungistumisen kanssa pakottavat alueita suunnittelemaan palveluiden tuottamista ja järjestämistä uudelleen. Sopimus- ja järjestöpohjaisen toiminnan kanssa tehtävä strategisempi yhteistyö, osana alueiden palveluverkon toimivuutta, on esimerkki siitä palvelujärjestelmän tuottavuuden parantamisesta ja palvelutarpeen vähentämisestä, millä sote-uudistusta on alusta asti perusteltu. Järjestökentän, kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö kiteytyy sääntelyyn, tietopohjaan ja rahoitukseen. Niitä kaikkia on syytä tarkastella, jotta järjestökenttää voitaisiin tarpeen vaatiessa, esimerkiksi poikkeusoloissa, hyödyntää nykyistä enemmän. Tässä on kyse myös järjestötoiminnan jatkumisesta, koska rakennemuutos vaikuttaa myös vapaaehtoistoiminnan mielekkyyteen.

”Olemme miettineet, kumpi loppuu ensin.. (pelastusalan) henkilöstö vai rahat!?”

Vaikuttaa, että henkilöstö.”

Tässä selvityksessä kuvataan, miten järjestöjä kuvaavaa tietopohjaa kehittämällä ja selkeyttämällä järjestöpohjaisen toiminnan potentiaalia ja arvoa voidaan tuoda paremmin esiin. Vahvistuneen tietopohjan avulla on mahdollista uudistaa alueellisia yhteistyö (ja rahoitusmalleja) sekä vahvistaa

sektorien välistä yhteistyötä. Tietopohjan päivittämisen myötä voidaan tarjota myös nykyistä perustellumpia argumentteja nykyisen sääntelyn tarkastelemiseksi. Palokuntatoiminta ja siihen liittyvä tietopohja ja rahoitusmallit toimivat tässä selvityksessä ennen kaikkea tapausesimerkkeinä. Niihin liittyvien esimerkkien kautta tuodaan näkyviin sitä, miten hyvin rakennettua järjestöjen tietopohjaa voidaan konkreettisesti hyödyntää yhteistoiminnan kehittämisessä.

Oikeusministeriö on määritellyt kansalaisjärjestön toiminnan olevan kansallisista hallituksista riippumaton ja toteuttavan tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai asiaa (OM 2024). Kansalaisjärjestöt toimivat vapaaehtoisen ja lakisääteisen toiminnan rajamaastossa. Tämä selvitys keskittyy kuvaamaan järjestötoimintaa sopimuspalokuntatoiminnasta käsin. Sopimuspalokunnan (tästä eteenpäin palokunta) taustalla on usein palokuntayhdistys (VPK), joka on tehnyt sopimuksen hyvinvointialueen tai pelastuslaitoksen kanssa hälytystoiminnan hoitamisesta. Osalla sopimushenkilöstöä on henkilökohtaiset sopimukset suoraan pelastustoimen kanssa.

Suomessa neljä viidestä pelastajasta on rauhan aikana sopimuspelastaja, ja nämä palokuntalaiset ovat mukana yli 200 hälytystehtävällä vuorokaudessa. Vaikka palokuntakenttä on moninainen ja yhteistyömuodot pelastuslaitosten ja hyvinvointialueiden kanssa vaihtelevat ympäri maata, sitä voidaan lukujen valossa pitää enemmän kuin vain ”turvaverkkona”. Ikääntyminen ja kaupungistuminen, julkistalouden alijäämä ja vallitseva turvallisuustilanne haastavat merkittävästi koko palvelukenttää. Tästä syystä järjestökenttää ja hyvinvointialueita tulisi käsitellä kokonaisuutena ja ihmislähtöisesti. Näin voitaisiin taata riittävät palvelut koko maassa, alueellisista eroista huolimatta. Kun elämä kriisiytyy tai isä on puristuneena autoonsa liikenneonnettomuudessa, ei häntä kiinnosta minkälainen työsuhde auttajalla on. Tärkeintä on avun nopea saaminen.

Hyvinvointialueiden rahoituslaki yhdessä siihen liittyvien säännösten kanssa määrittävät kuitenkin pitkälti, miten palveluita voidaan rahoittaa ja organisoida eri tasoilla. Pelastustoimen osalta toiminnan järjestämistä ohjaavat riskiluokittelu ja alueelliset palvelutasopäätökset. Se, miten pelastustoimen palvelut järjestetään, liittyy vahvasti myös palokuntatoiminnan aktiivisuuteen.

2.1. Tutkimuskysymykset ja aineistonkeruu

Tämä selvitys pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Miten olemassa olevaa riskiluokittelua voisi päivittää palokuntia koskevan vaikuttavuustiedon avulla?
- Miten pelastuslaitosten rahoituskriteereissä voitaisiin huomioida palokuntien alueellinen merkitys?
- Minkälaisia rahoitusmekanismeja voitaisiin kehittää pelastuslaitosten ja palokuntien syvemmän yhteistyön edistämiseksi?

Selvitystä varten tehtiin laaja taustaselvitys ja haastateltiin yhteensä 35 asiantuntijaa. Kaksi haastattelua toteutettiin parihaastatteluina. Haastattelut kohdennettiin puolueiden, eri ministeriöiden, aluehallintovirastojen, Hyvil Oy:n ja pelastuslaitosten edustajille. Pelastusalaa tuntevien henkilöiden lisäksi joukossa oli myös vaikuttavuussijoittamisen, järjestökentän ja lainsäädännön ammattilaisia. Haastateltavat määritettiin yhdessä Sosped keskuksen ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön kanssa. Lopullinen haastateltavien joukko rakentui kuitenkin ns. lumipallomenetelmällä, haastateltavien suositellessa uusia henkilöitä haastateltavaksi. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoidusti. Sisäministeriön viiden eri edustajan kanssa toteutettiin ryhmähaastattelu, jossa selvityksen sisältöä käytiin lävitse sisäministeriön näkökulmasta. Näiden lisäksi marraskuussa 2024 toteutettiin kaksi erillistä työpajaa (Teams). Työpajojen teemoina olivat varautuminen ja vaikuttavuusperusteiset rahoitusmallit. Sisäministeriön ryhmähaastatteluun ja työpajoihin osallistui yhteensä 19 henkeä, jotka eivät olleet osallistuneet yksilöhaastatteluihin. Kaiken kaikkiaan selvitystyöhön osallistettiin yhteensä 54 eri ammattilaista (liite 2). Haastattelut olivat anonyymejä ja siksi myös sitaattien perusteella ei voi tunnistaa, minkä tahon edustaja on kyseessä.

Selvitystyö käsittelee järjestötoimintaa erilaisista näkökulmista. Tietopohjaan, rahoitukseen, sääntelyyn ja turvallisuuteen liittyvien teemojen lisäksi selvityksessä käsitellään myös turvallisuustilannetta. Tämä monitasoisen käsittelyn tavoitteena on kuvata palokuntakentän linkittymistä useisiin eri teemoihin. Fokus on kuitenkin järjestötoimintaan liittyvässä tietopohjassa ja sen näkemisenä tärkeänä tekijänä eri osa-alueisiin.

3. Tieto- ja vaikuttavuusperusteinen rahoitus

3.1. Vaikuttavuusperusteinen ohjaus ja järjestötiedon alikäyttö

”Paljon on varmasti (järjestökenttään liittyvää) tietoa, joka on jossain, mutta ei ole koottuna missään.”

Tutkimusjohtaja Petri Uusikylä ja Sosiaali- ja terveyshallintotieteiden professori Harri Jalonen kirjoittivat mielipidekirjoituksessaan (HS 11.10.2024), kuinka pääministerin ja valtioneuvoston ohjaavaa roolia tulisi vahvistaa, ja päätöksenteossa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän tietoperusteisuutta. He nostivat myös esiin, että vaikka tietojohtamista on korostettu useissa vii-meaikaisissa hallitusohjelmissa, niin poliittinen mandaatti painaa usein yhä tutkimustietoa enemmän. Haaste ei ole yksin suomalainen, vaan kirjottajien mukaan poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen välinen jännite on yleistä länti-sissä demokratioissa.

Vaikka tiedon hyödyntämisessä on haasteita, nykyteknologia ja olemas-sa olevat tietovarannot mahdollistavat tietopohjan nykyistä tehokkaamman hyödyntämisen. Tätä tietopohjaa tulisi hyödyntää osana niin kansallisen, kuin aluetason vaikuttavuusperusteisen ohjauksen valmistelua ja toteutusta. Tämä mahdollistaisi hyvinvointialueiden sote- ja pelastuspalveluiden nykyistä tehokkaamman käytön.

Järjestökentällä vakuuttavan tietopohjan tarve korostuu. Ministeriöiden ja hyvinvointialueiden edustajat myöntävät, että mikäli järjestöistä olisi tarjolla enemmän luotettavaa ja päivittyvää tietoa, niitä varmasti hyödynnettäisiin nykyistä enemmän. Hyödyntämisen kysymys kiteytyy kuitenkin kustannus-vaikutuksiin liittyvään tietoon. Järjestökentän itseisarvoista ”hyödyntämistä” enemmän on kyse siitä, että järjestöt voisivat vaikutuksiaan osoittamalla pystyä vastaamaan alueellisiin tarpeisiin nykyistä oleellisesti paremmin. Näin järjestötoimintaa voitaisiin hyödyntää myös esimerkiksi osana ohjauksen suunnittelua ja tarpeisiin vastaamista. Samankaltaisiin suosituksiin myös

STM:n selvityshenkilö Pyykkö (2025) päätyi sosiaali- ja terveysjärjestöjä kos-kevassa selvityksessään. Osa palautteista liittyi mm. huoleen järjestökentän autonomian heikkenemisestä.

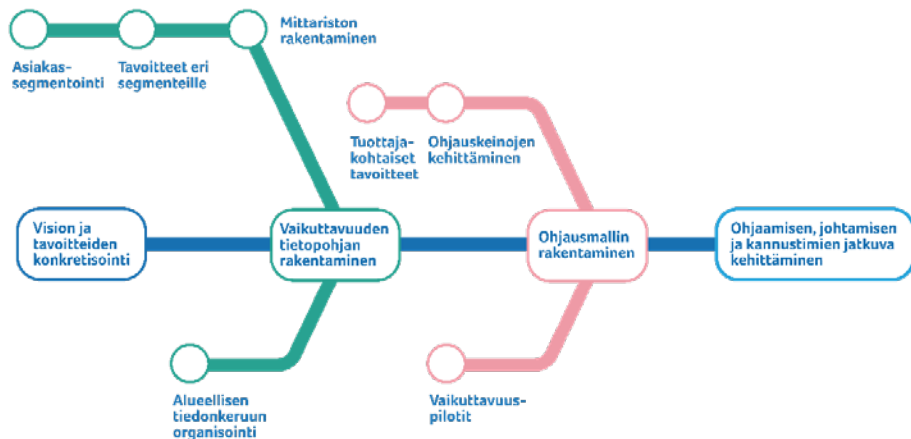
Valtion vaikuttavuusperusteinen ohjaus on palvelujärjestelmän tarkastelua asiakkaista ja potilaista käsin. ”Tavoitteena on palvelurakenne, joka palvelee koko väestöä niin hyvin kuin niukkojen resurssien rajoissa on mahdollista.” (Pitkänen ym. 2020.) Tämä voi tarkoittaa palveluiden tuottamisen ja rahoitta-misen kehittämisen lisäksi vaikuttavuusperusteisia hankintoja sekä vaikutta-vuusperusteisen johtamisen ja kannusteiden kehittämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausyksikön neuvotteleva virkamies, Petra Kokko kuvasi esityksessään (14.6.2024) 2020-lukua vaikuttavuuden vuosi-kymmeneksi. Yksittäistä hallitusohjelmaa laajemmassa asiassa on kyse siitä, kuinka vaikuttavuusperusteinen ajattelu tuodaan 2020-luvun aikana osaksi kansallista ja alueellista ohjausta. Taulukossa 1 on kuvattu, mitä tämänkaltai-nen ohjaus tarkoittaa käytännössä.

■ Taulukko 1: Vaikuttavuusperusteinen ohjaus eri tasoilla (Kokko 14.6.2023 mukailten)

Vuorovaikutteinen ohjaus	Viranomaisten ohjauskirjeistä siirrytään soveltuvin osin ja asteittain kohti vuorovaikutuksellisempaa mallia, johon kuuluu yhteisistä asioista keskustelu.
Strateginen ohjaus	HVA-neuvotteluissa ei käsitellä yksittäisten palveluyksiköiden asioita vaan mm. valtakunnallisten tavoitteiden toimeenpanoa, järjestämisvastuun kantamista ja väestön perusoikeuksien turvaamista.
Tiedolla ohjaus	Hajanaisista tietosisällöistä muodostetaan yhteinen hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden tilannekuva palvelujärjestelmän vaikuttavuustavoitteiden arvioimiseksi.
Yhtenäinen ohjaus	Valtakunnalliset tavoitteet ohjaavat ja priorisoivat hyvinvointialueiden, STM:n ja koko valtioneuvoston toimintaa.
Yhteensovitettu toiminnan ja talouden ohjaus	Säädösten valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa hyödynnetään entistä paremmin hyvinvointialueiden tietoja, jotta hyvinvointialueille annettavat lakisääteiset tehtävät ja resurssit olisivat tasapainossa.

Valtioneuvosto tavoittelee vaikuttavuusperusteisen ohjauksen vakiinnutta-mista osaksi sekä kansallista sekä alueiden sisäistä ohjausta. Konkreettisesti kyse on siitä, että vaikuttavuusperusteinen ohjaus tuotaisiin osaksi hyvinvoin-tialueiden rahoitusmallia ja sen perusteella eri ratkaisuja ja oppeja myös ”skaalattaisiin” toisiin konteksteihin (Kokko 2024). Vaikuttavuusperusteinen ohjaus edellyttää kuitenkin tietoa, jonka perusteella ohjausta voidaan tehdä.



■ Kuva 1: Vaikuttavuusperusteinen ohjaus palveluiden järjestäjän näkökulmasta (Pitkänen ym. 2020, 116)

Kuva 1 kuvaa eräänlaista vaikuttavuuden tiekarttaa, jonka avulla on mahdollista alkaa tuottaa vaikuttavuusperusteista ohjausta. Keskeinen vaihe on onnistumisen näkökulmasta vaikuttavuuden tietopohjan rakentaminen. Tästä syystä myös tämä selvitys keskittyy ennen kaikkea kuvaamaan järjestökenttään liittyvän tietopohjan luomista.

Voidaan sanoa, että sote- että pelastustoimen palvelujärjestelmien puolella on tehty oheisen tiekartan mukaista vaikuttavuuden tietopohjan rakentamista jo useita vuosia. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tietopohjaa on uudistettu TOIVO-ohjelman (2018–2023) aikana. TOIVO-ohjelmassa tietopohja kehittyi pitkälti viranomaistietojen yhdistämisen kautta. Sen sijaan pelastustoimen suunnittelua ja arviointia on kehitetty erillisessä Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa vuosina 2020–2021. Sen tavoitteena oli puolestaan ”tuottaa pelastustoimen valtakunnallisten suunnitteluperusteiden pohja ja selvittää, miten pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja palvelut vastaavat toimintaympäristöä, riskejä ja asiakastarpeita”. (Valtioneuvosto 2022.) Molemmissa hankkeissa käsitellään samoin sanoin ”järjestötiedon sirpaleisuutta” sekä järjestötoimintaa koskevan tiedon tärkeyttä (esim. kustannusvaikutuksien osalta). Yhtenäisemmän järjestötiedon tarve nostetaan esiin myös tuoreessa Kansalaisjärjestöstrategiassa vuosille 2023–2027 (Valtioneuvosto 2024/a).

Niemelän & Auvisen (2021) mielestä tavoitteena tulisi olla ”kansallisesti yhtenäinen ja riittävän laaja tieto sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnoista ja palveluista hyvinvointialueiden tietojohdantamisen tueksi.” (emt. 9). Selvityksessä tuotiin esiin arvioimisen työkaluja, joilla järjestöt ovat onnistuneet osoittamaan toimintansa vaikuttavuutta aluetasolla (Vuorinen 2021, ref. emt. 79). Kyseisessä järjestöjen tietojohdantamista kuvaavassa selvityksessä mainitut arviointityökalut perustuvat ilmiöpohjaiseen vaikutusten arviointiin, jossa järjestöjen tietoja yhdistetään kansallisten rekisteritietojen ja tutkimuskirjallisuuden kanssa. Lopputuloksena järjestöt pystyvät osoittamaan vaikutuksiaan yhteismitallisesti hyvinvointialueen tietojohdantamisen käytänteiden kanssa. Juuri tämänkaltaisen järjestötiedon ”yhteismitallisuus” hyvinvointialueiden seuraamien tietosisältöjen näkökulmasta on keskeistä järjestöpohjaisen tiedon hyödynnettävyydelle. Väestötiedot määrittävät nykyistä rahoitusmallia, joka on puolestaan taas ohjaamassa alueita erilaisten mittauskäytänteiden pariin.

3.2. Lainsäädäntö alueellisen yhteistyön raamittajana

Vaikka olemassa oleva tietopohja osoittaisi, että alueellista yhteistyötä kannattaisi organisoida uusin tavoin, alueellisten yhteistoimintamallien ja uusien rahoituskeinojen toteuttaminen perustuu usein lakeihin. Nykyinen lainsäädäntö sisältää jo sellaisenaan erilaisia mekanismeja, joiden avulla palveluita on mahdollista toteuttaa nykyistä monipuolisemmin.

Kysyttäessä kansallisesta ja hyvinvointialueen päätöksistä haastateltavat näkivät, että lopulta järjestö- ja palokuntakentän nykyistä strategisemmasta ja kustannustehokkaammasta hyödyntämisestä on pitkälti kyse hyvinvointialueen päätöksistä. Näkemykset sen sijaan siitä, kuinka paljon kansallisen tason lainsäädännöllä tai ohjaavilla asiakirjoilla voidaan vaikuttaa sopimus- ja vapaaehtoisen toiminnan hyödyntämiseen, erosivat selvästi toisistaan. Samoin ajatukset erosivat paljon siinä, voisiko riskiluokittelua tai rahoitusmallia päivittää niin, että se huomioisi sopimukseen perustuvan ja vapaaehtoisen toiminnan hyödyntämisen. Kukaan haastateltavista ei suoranaisesti vastustanut ajatusta, mutta osa suhtautui epäillen ajatuksen realistisuuteen.

*”Kansallisesti oltava hyväksyttävää, että voi käyttää muitakin palvelutuo-
tannon muotoja – ilman että tulee sanktioita tms.”*

Keskeinen termi, joka liittyy uudenkaltaisen yhteistyön tai ratkaisujen toteuttamiseen erilaisten sääntelyjen puitteissa on ”innovaatiomyönteinen sääntely” (innovation-friendly regulation). Termi viittaa sääntelyyn, joka tukee uusien tuotteiden, palveluiden ja liiketoimintamallien kehittämistä luomalla kilpailuetua ja houkuttelemalla investointeja. Innovaatio tarkoittaa uusia tai paranneltuja ratkaisuja, jotka voivat olla joko vähittäisiä (inkrementaalisia) tai suuria (disruptiivisia) muutoksia markkinoilla. Sääntely puolestaan sisältää monenlaisia lakeja, määräyksiä ja normeja, jotka ohjaavat markkinoita ja suojelevat yhteiskunnan toimijoiden hyvinvointia. Usein sääntely on nähty vain innovaatioita rajoittavana tekijänä, joista aiheutuu hallinnollista taakkaa yrityksille (ja tässä tapauksessa esim. palokunnille) tai esteitä uusien innovaatioiden luomiselle. Todellisuudessa sääntely vaikuttaa innovaatiotoimintaan kuitenkin monella eri tavoin ja sääntelyn vaikutukset voivat olla paitsi negatiivisia, myös positiivisia tai neutraaleja. Aina sääntelyn vaikutuksia innovaatiotoimintaan ei voida yksiselitteisesti määrittää, koska vaikutukset voivat olla keskenään ristiriitaisia. (Salminen ym. 2020, 8.)

*”Jotta sopimus pohjaista toimintaa voitaisiin hyödyntää (pelastustoimes-
sa), tarvittaisiin nimenomaan lainsäädännöllisiä joustoja.”*

Innovaatiomyönteisen sääntelyn on oltava:

- Joustavaa, teknologianeutraalia ja päämäärätietoista.
- Ennakoivaa ja selkeyttä lisäävää.
- Kilpailua ja markkinoiden dynamiikkaa edistävää.
- Tarkoituksenmukaista ja oikein mitoitettua.
- Harmonisoitua ja skaalautuvaa.

Vaihtoehtoinen tapa toteuttaa sääntelykokeiluja ovat lainsäädännön kokeilupykälät (experimental clauses). Ne ovat lakiteknen väline, jonka perusteella on mahdollista poiketa yleisestä oikeudellisesta kehyksestä. Kokeilupykälät antavat viranomaisille tavanomaista laajemman harkintavallan, minkä takia kokeilujen toteutuksessa onkin syytä huolellisesti arvioida niiden

toteutettavuus suhteessa lainsäädännön keskeisiin periaatteisiin (kuten yhdenvertaiseen kohteluun) ja perustuslaillisuuteen. Kokeilupykälät eroavat kokeilulaista siinä, että kun kokeilulait on tyypillisesti suunniteltu tiettyä yksittäistä ja kertaluonteista kokeilua varten, niin kokeilupykälät ovat tyypillisesti setorilainsäädäntöön kirjattuja pysyvämpiä pykälä, jotka mahdollistavat kokeilujen toteuttamisen nykyisen lainsäädännön puitteissa. (Salminen ym. 2022, 20.)

*”Puoluepolitiikkaa enemmän tässä (sopimus pohjaisen toiminnan syste-
maattisemmasta hyödyntämisestä) on kyse aluepolitiikasta. Näkökulma
riippuu siitä, mistä päin (poliitikot) tulevat.”*

*”Ns. alueellisia joustoja suunnitteluohjeesta ei uskalleta tehdä, koska
AVI voi antaa sakot...”*

Sääntelyn rajapintoja on mietitty haastatteluissa konkreettisten esimerk-
kien kautta. Voisivatko palokuntalaiset olla tulevaisuudessa jälkitarkasta-
massa paloriskiasuntoja, olla yhteistoimintayksiköissä nykyistä enemmän
tai toisaalta kouluttaa toisiaan. Jos hyöty voidaan osoittaa, kelpoisuudet
ovat kunnossa, niin viimeiseksi kysymykseksi jää rajapinta viranomaistyön ja
sopimustehtävien välillä. Monet haastateltavat nostivat sääntelyä isommaksi
uudistuksen esteeksi sementoituneet hallinnonrajat ja pelastustoimen intres-
siryhmät. Yhteistyötä voitaisiin kenttää hyvin tunnevan henkilön mukaan lisätä
oleellisesti kansallisen poliittisen tahtotilan avulla. Aluetasolla palokuntaken-
tän näkyväksi tekeminen valtuutettujen suuntaan nähtiin tärkeäksi, sillä vain
silloin he voisivat tehdä siihen liittyviä parempia päätöksiä.

Toinen kokonaisuus innovaatiomyönteisen sääntelyn lisäksi, joka liittyy
vahvasti siihen, miten palvelujen toteuttamista ja yhteistyötä on mahdollista
toteuttaa uusin tavoin, on julkisia hankinnoista säädetty hankintalaki (viralli-
sesti: 1397/2016 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista).
Siinä erityisen tärkeä on 36 §, jossa säädetään kilpailullisesta neuvottelume-
nettelystä. Yksittäiset haastateltavat ovat nostaneet hankintalain kyseisen
kohdan esimerkkinä lakiteknisestä joustomekanismista, jota voitaisiin hyö-
dyntää merkittävästi nykyistä enemmän.

”Ongelma on se, että esimerkiksi kunnan valtuutetut (ja järjestöjen edustajat) eivät oman kokemukseni mukaan juuri tunne tätä (kilpailullista neuvottelumenettelyä). Siksi sitä ei myöskään juuri hyödynnetä.”

Kilpailullinen neuvottelumenettely voidaan toteuttaa, jos hankintaan ”kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja”. Hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta, jonka jälkeen kaikki halukkaat toimittajat saavat osallistua. ”Normaalista” neuvottelumenettelystä poiketen, tämän jälkeen hankintayksikkö ”neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa kartoittaakseen ja määritelläkseen keinot, joilla sen tarpeet voidaan parhaiten täyttää”. Näin ollen kilpailullinen neuvottelumenettely mahdollistaa nykyisen sääntelyn puitteissa innovatiivisemmat tavat toteuttaa palveluita, esimerkiksi erilaisin yhteistyömallein. Mikäli nykyinen sääntely ei mahdollista näiden uusien innovatiivisempien ratkaisujen toteuttamista, vaaditaan niiden toteuttamiseen jokin sääntelykokeilun muoto (tai vaihtoehtoisesti itse sääntelyn muuttaminen).

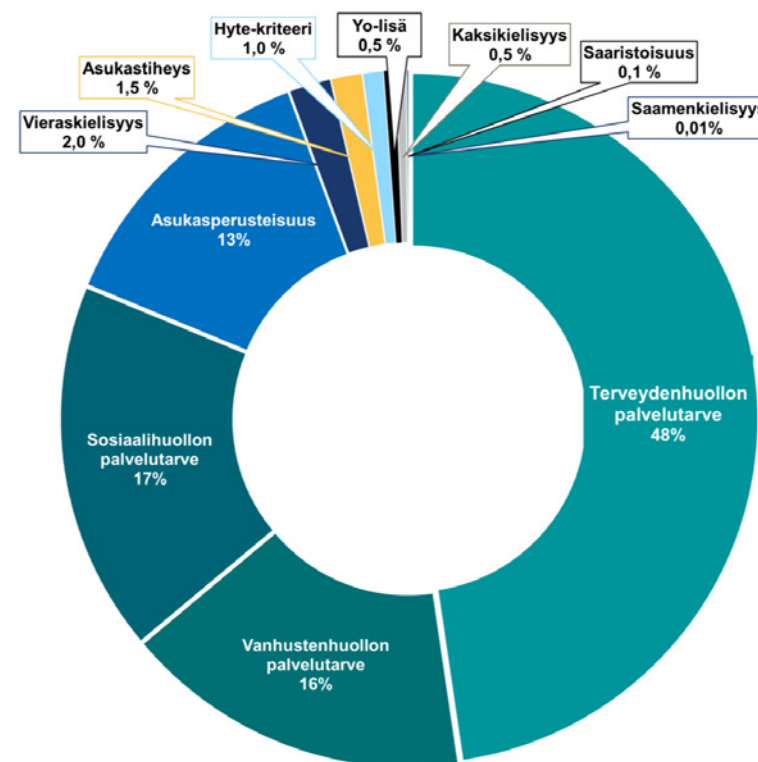
Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan havainnollistaa hypoteettisen esimerkin kautta. Oletetaan tilanne, jossa jonkin hyvinvointialueen sisällä halutaan löytää uusia ratkaisuja vastata sekä ikäihmisten yksinäisyyteen, että heidän asuntojensa heikentyneeseen paloturvallisuuteen. HVA määrittelee hankintailmoituksessa tätä hankintaa koskevat tarpeensa ja vaatimuksensa. Tämän jälkeen HVA valitsee menettelyyn hyväksyttävät ehdokkaat noudattamalla hankintailmoituksessa esitettyjä ”soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia sekä arviointiperusteita”. Sitten HVA aloittaa näiden valittujen ehdokkaiden kanssa ”neuvottelun, jonka tarkoituksena on kartoittaa ja määritellä keinot, joilla hankintayksikön tarpeet voidaan parhaiten täyttää”. Hankintayksikön on mahdollista ”maksaa kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn osallistuville raha- tai muita palkkioita taikka antaa palkintoja”. Neuvotteluja jatketaan siihen asti, että hankintayksikkö on valinnut ne ratkaisumallit, joilla kyetään täyttämään sen määrittelemät tarpeet. Valitun ratkaisun tulee lain mukaan täyttää paras laatu-hintasuhde (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 93 §). Tässä kyseisessä esimerkissä kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn voivat osallistua esimerkiksi pelastuslaitoksen ja sote-järjestöjen edustajat, jotka sitten yhdessä neuvottelevat hankintayksikön kanssa ratkaisusta. Lopputuloksena syntynyt ratkaisu voi olla uudenlainen yhteistyö pelastuslaitoksen ja järjestötoimijoiden välillä (mikäli se on nykyisen sääntelyn puitteissa mahdollista toteuttaa).

3.3. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus

Niin sosiaali- ja terveysalan kuin pelastusalan järjestöjen toimintaa raamittavat niille kohdistuva rahoitus ja rahoitusta ohjaava lainsäädäntö. Tässä luvussa annetaan esimerkkejä siitä, miten nykyinen lainsäädäntö ja sääntely vaikuttavat järjestöihin.

Hyvinvointialueiden rahoituslaki (617/2021) määrittää ne kriteerit, joiden perusteella hyvinvointialueille maksetaan yleiskatteellista korvausta. Rahoitus on laskennallista ja tarveperustaista. Laskennallisuus tarkoittaa sitä, että ”rahoitus määräytyy laskennallisten tekijöiden perusteella, jotka huomioivat alueiden välisiä eroja sairastavuudessa ja muissa kustannuksiin vaikuttavissa tekijöissä” (Jussila 2024). Nämä muut kustannuksiin vaikuttavat tekijät on eritelty oheisissa kuvaajissa sekä sote-palveluiden että pelastustoimen osalta.

■ Kuva 2: Sote-palveluiden rahoituksen määräytymistekijät (Jussila 2024).



Alkuperäistä hyvinvointialueiden rahoituslakia on alettu kehittämään vuoden 2024 aikana Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Esimerkkeinä muutossehdotuksista (VM 26.4.2024) ovat olleet porrasteisen omavastuuosuuden lisääminen, asiakasmaksumuutosten huomioon ottaminen rahoituksessa (9 § 2 mom.) sekä pelastustoimen osalta riskiluokittelun päivittäminen.

Rahoituslain muutosehdotuksen (617/2021) lausuntokierroksen yhteenvedossa (VM 2024) todetaan, kuinka: "... hyvinvointialueet eivät kannata omavastuun lisäämistä jälkikätestarkistukseen ainakaan vielä tässä vaiheessa, kun niiden rahoitus ei ole vakiintunut ja rahoituksen ennakointi on vaikeaa... Lausunnonantajat pitivät myös esitysluonnoksessa arvioitua kustannuskehitystä liian optimistisena, jolloin omavastuun katsottiin leikkaavan rahoitusta liikaa. Omavastuuosuuden vaikutusta lähivuosien rahoitukseen ei kuitenkaan ollut välttämättä lausunnoissa täysin ymmärretty."

Kahden vuoden viiveellä tapahtuvan rahoituksen jälkikätestarkistuksen tavoitteena on varmistaa, että kustannuskehitys ei eriydy liikaa valtion rahoituksesta. Tätä osaa rahoituslaissa on kritisoitu siitä, että jos sairaus parannetaan, rahoitus vähenee. Malli ei siis kritikoiden mukaan kannusta sairauksien ennaltaehkäisyyn. Rahoitusmallin puolustajat taas näkevät, että koska rahoitus määräytyy kaksi vuotta vanhan tiedon perusteella, tämä viive voi nimenomaan ohjata alueita ennaltaehkäiseviin toimiin. Alueilla, joilla ei ole paljon sairastavuutta, saadaan silti vakiomääräinen €/asukas -osuus. Pelastustoimen osalta esimerkiksi ikäihmisten suhteellinen osuus heijastuu esimerkiksi ensihoidon tehtäviin ja ikäihmisten asuntopaloriskeihin. Nykyisen rahoitusmallin puolustajat näkevät sairauksien seuraamisen ainoana relevanttina ja uskottavana keinona arvioida alueellista palvelu- ja rahoitustarvetta.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehittämistä tehdään joka tapauksessa. Tämä rahoitusmallin jälkitarkastus on myös erään sote-uudistuksen valmisteluun osallistuneen henkilön mukaan ollut suunnitelmassa alusta asti. Valtioneuvoston aikaisemmin mainitut tavoitteet vaikuttavuusperusteisen ohjauksen lisäämisestä antavat indikaatiota siitä, että rahoitusmalliin voitaisiin tuoda mukaan tulevaisuudessa myös vaikuttavuuteen liittyviä kannustimia.

"Vaikka HVA:n rahoitusperusteita muuttaisi, ei välttämättä vaikuttaisi pelastustoimen toimintaan ollenkaan. Voi olla, että ei olisi mitään vaikutusta... toisaalta voi olla ohjausvaikutus."



■ Kuva 3: HYTE-kertoimen määräytymisperusteet (thl.fi)

Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu, että hyvinvointialuekerrointa, joka määrittää yhden prosentin hyvinvointialueiden rahoituksesta, pyritään lisäämään. Osa haastateltavista näkevät tämän mahdollisuutena lisätä alueiden ennaltaehkäisevää rahoitusta.

Hyvinvointialuekerroin lasketaan seuraavasti: Asukasta kohden määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta (39,40 EUR) x asukasluku x hyte-kerroin / koko maan hyte-kerroin.

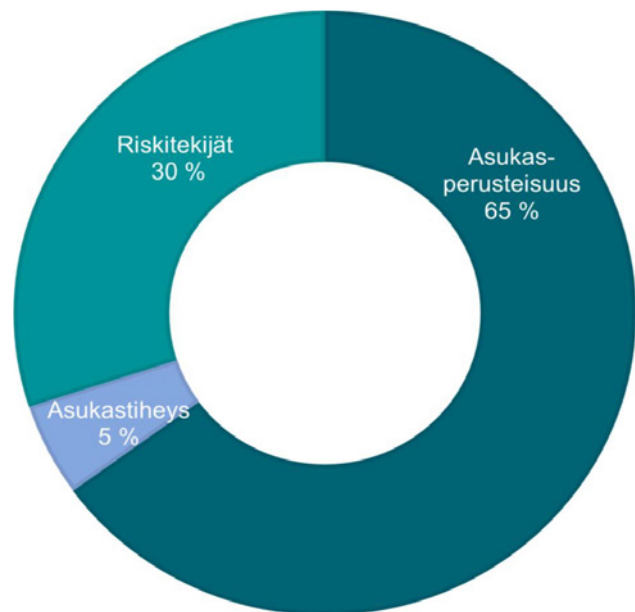
Erään haastateltavan mukaan pelastustoimi voisi ottaa oppia hyte-kertomesta ja sen kyvystä korostaa ennaltaehkäisevää toimintaa. Näitä voisivat olla esimerkiksi turvallisuusviestinnän tavoittamat korkean riskin segmentit tai muut selvästi ennaltaehkäiseviin vaikutuksiin liittyvät seurantatiedot. Joka tapauksessa keskeistä on tietopohjan luotettavuus. Kriitikot ovat toisaalta sitä mieltä, että koska rahoitusmalli kytkeytyy perustuslakiin, sen muuttaminen esimerkiksi nykyistä ennaltaehkäisevämmäksi tai järjestötoimintaa hyödyttäväksi ei ole realistista.

"Soterahoitus pohja on perustuslaillisen lukon takana. Rouhii tietynlaista omaa logiikkaansa."

3.4. Pelastuspalveluiden rahoitus

Pelastuslaitokset ovat osa hyvinvointialueita ja niiden alaisuudessa toimii yli 700 palokuntaa. Pelastuslaitokset vastaavat alueellisten pelastuspalveluiden suunnittelusta ja organisoimisesta. Tätä pelastuslakiin perustuvaa tehtävää ohjaa toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 2012). Se on esimerkki virranomaisasiakirjasta, joka vaikuttaa alueellisten pelastustoimen palveluiden organisoimiseen ja tätä kautta yhteistyöhön palokuntien kanssa. Toimintavalmiuden suunnitteluohje määrittää, millä perusteilla alueen pelastustoimi päättää pelastustoiminnan toimintavalmiuden tasosta kuultuaan kuntia (emt.). Sisäministeriö päivitti vuonna 2024 toimintavalmiuden suunnitteluohjeen (SM 2024/a). Vuoden 2012 version laatimisen jälkeen sekä toimintaympäristö, että tietopohja ovat muuttuneet ja siksi ohjeistuksen päivittäminen on nähty ajankohtaiseksi.

■ Kuva 4: Pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijät (Jussila 2024).



Hyvinvointialueille kohdennetussa pelastuslaitosten rahoituksessa otetaan huomioon asukasluku, asukastiheys sekä alueelliset riskitekijät. Hyvinvointialueen asukasmäärä ja asukastiheys määrittää suurimman osan (70 %) pelastustoimen rahoituksesta. Loput 30 prosenttia määrittävät alueellisten riskitekijöiden perusteella. Riskitekijöiden arvioinnissa käytetään hyvinvointialuekohtaista riskikerrointa, jossa huomioidaan I-IV luokkiin kuuluvia riskiruutuja, joiden määräytymisen perustana on niin ikään asukasluku ja kerrosala (vrt. asukastiheys). Pelastustoimen riskikerroin lasketaan jakamalla riskiruututiheys koko maan riskiruututiheydellä. Valtioneuvoston asetuksella määritetään asukaskohtaisen, asukastiheyteen ja riskitekijöihin perustuvat perushinnat aina seuraavalle varainhoitovuodelle.

”Alueellinen riskiarvio on ns. ”äitiasiakirja””

Riskiluokittelun perusteella rahoituksen saaneet pelastuslaitokset tekevät aluekohtaisen riskiarvion. Se määrittää palvelutasopäätöksen, joka puolestaan määrittää palokuntakohtaisia ja henkilökohtaisia sopimuksia sopimuspelastajien kanssa. Sopimuskäytänteet vaihtelevat paljon alueittain. Niiden taustalla on alueellinen palvelutasopäätös, joka on pelastuslain perusteella tehtävä päätös, jossa päätetään, kuinka pelastustoimen lakisääteiset palvelut tuotetaan yksittäisellä hyvinvointialueella. Pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit ja määriteltävä toiminnan tavoitteet (sis. käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso). (pelastustoimi.fi).

”Riskiperusteisuus pitäisi olla (riskiluokittelussa enemmän mukana)... jos isoja suuronnettomuusriskejä... sen varmasti kaikki hyväksyvät.”

Eräs haastateltu kuvaa, kuinka palokuntien sitouttaminen sekä riskiarvion tekemiseen että palvelutasopäätökseen vie aikaa, mutta auttaa sitouttamaan palokuntalaisia toimintaan.

Alueiden tulot perustuvat pitkälti valtion rahoitukseen. Haastattelujen valossa voidaan nähdä, että hyvinvointialueiden ja pelastuslaitosten rahoitusmallin tulisi perustua seuraaviin periaatteisiin:

- Velvoitteisiin nähden riittävää
- Vakaata ja ennakoitavissa olevaa
- Ei manipuloitavissa
- Turvaa alueiden itsehallinnon
- Kannustaa kustannusten kasvun hillintään
- Vaikuttavuusperusteista ajattelua tukevaa

Nämä rahoitusmallin kriteerit ovat oleellista myös tarkasteltaessa palokuntatähtä ja pelastuslaitoksen rahoitukseen liittyvää riskiluokittelua.

3.5. Palokuntatoiminnan rahoitus

Palokuntatoiminnan päärahoitus tulee hyvinvointialueen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Sopimuksen mukaan rahoitetaan yleensä yhdistystoimintaa ja palvelutoimintaa. Tämän lisäksi rahoitusta kohdennetaan mm. kiinteistön ylläpitoon ja kaluston hankintaan. Sopimuskorvauksia määriteltäessä käytetään usein henkilömäärän, lähtöajan, harrastustoiminnan-, palvelutoiminnan- ja turvallisuusviestintätoiminnan volyymin, ajoneuvojen määrän, sekä kiinteistön neliömäärän mukaisia kertoimia. Lisäksi maksetaan erilliskorvauksia sovittujen erityistehtävien hoitamisesta. Tämän lisäksi palokunnat suorittavat omaa varainhankintaa. Myös Palosuojelurahasto avustaa palokuntia varuste- ja kalustohankinnoissa sekä rakennushankkeissa.

Rahoitus tulisi perustua tietoon toiminnan kokonaiskustannuksista. Taulukossa 2 on laskelma palokuntatoiminnan keskimääräisistä kustannuksista vuoden 2023 kustannustasolla.

Haastateltavat kokivat erityisen vaikeaksi sellaisen rahoitusmallin tekemisen, jonka kaikki alueet kokisivat oikeudenmukaiseksi. Monet pitivät tätä jopa mahdottomana tai toiveajatteluna. Rahoitusmallin kehittämiseksi on kuitenkin nähty ilmeinen tarve ja kaikki haastateltavat myönsivät, että rahoitusmallissa on vaikuttavuuteen liittyviä heikkouksia.

”Poliisi lisää resurssejaan aina ennen alueellisia tapahtumia. Miksi pelastustoimi ei tee sama esimerkiksi väestöpohjan kausivaihteluiden tai kohonneen onnettomuusriskin mukaan?”

Kustannusluokka	€/yks.	Yksikkö	Lkm./palokunta (ka.)	Vuosikustannuksen ka. (€)	Lisäselvitys
Sammutus- ja pelastusautot	38 600	sammutusauto	0,92	35 512	Leasinghinta sis. huollot
Säiliöautot	39 900	säiliöauto	0,45	17 955	Leasinghinta sis. huollot
Miehistöautot	9 600	miehistöauto	0,72	6 912	Leasinghinta sis. huollot
Veneet, mönkijät, moottorikelkat	2 400	moottorikelkka	0,79	1 896	Leasinghinta sis. huollot
Sammutus- ja pelastuskalusto	4 900	pelastusauto	0,92	4 508	Laskettu 15 v. ka. poistoajalla
Henkilökohtaiset varusteet	240	henkilö	20,8	4 992	Laskettu 7 v. poistoajalla
Sammutus- ja pelastuskaluston huolto	2 300	vuosi	1	2 300	
Henkilökohtaisten varusteiden huolto	770	vuosi	1	770	
Polttoaineet	1 100	ajoneuvo	2,49	2 739	
Ajoneuvokulut	2 500	palokunta	1	2 500	Sis. katsastukset ja vakuutukset
Paloasemakiinteistön hankinta	43	100,42 m²/ auto	2,49	10 752	Laskettu 40 v. poistoajalla
Paloasemakiinteistön vuokra	66	100,42 m²/ auto	2,49	12 400	Sis. ylläpitokustannukset
Paloasemakiinteistön ylläpito	60	100,42 m²/ auto	2,49	15 003	
Kelpoisuusehtokoulutus	300	henkilö	20,8	6 240	SPEKin ryhmän vuosiveloituksen mukaan (ei sisällä avustussuutta)
Työterveyshuollon järjestäminen	71	henkilöt/2*	20,8	738	
Hallintokulut	137	137 €/henkilö	20,8	2 850	Sisältää palkkahallinnon, puhelinkulut ja vakuutukset
Lähde: HAKA 2023, SPEK	Yhteensä	128 000 €			

■ Taulukko 2: Palokuntatoiminnan kustannukset vuoden 2023 kustannustasolla.

Pelastusjohtajien luonnokseen liittyvä lausunto toimintavalmiuden suunnitteluohjeesta on linjassa tätä selvitystä varten tehtyjen haastattelujen kanssa. ”Riskiperusteisen rahoituksen malli on osoittautunut paitsi erityisesti harva-alueiden näkökulmasta toimimattomaksi myös kannusteiden kannalta ongelmalliseksi onnettomuuksien ehkäisyn onnistumisen vähentäessä rahoitusta. Hyvinvointialueille tulee turvata rahoitus, jonka puitteissa syntyy tosiasiallinen

kyky toiminnan kehittämiseen niiden painopisteiden mukaan, jotka alueellisesti merkittävimpiä ovat.” (Pelastusjohtajat 27.9.2024 lausuntoluonnos.)

Harva-alueet ja niiden palveluverkko sekä ratkaisujen löytyminen nousivat esiin lukuisissa haastatteluissa. Eräs myös harva-alueita koskeva ilmiö on kausittaiset väestöpohjan vaihtelut, jotka voivat esimerkiksi Lapissa tai saaristossa olla erittäin merkittäviä. Mökkiläisten ja turistien lisääntynyt läsnäolo lisää onnettomuusriskiä, mutta tämänkaltaisia asioita ei tyypillisesti huomioida osana palokuntakohtaisten sopimusten tekemistä.

”Aina joku (alue) kokee, että rahoitus on epäoikeudenmukaista... ei ole mahdollista rakentaa sellaista mallia, jonka kaikki kokisivat oikeudenmukaiseksi.”

Erään pelastuslaitoksen edustaja huomautti, kuinka he eivät tarvitsisi lisää rahaa hyödyntääkseen enemmän sopimus- ja vapaaehtois pohjaista toimintaa. Jos sen sijaan pelastustoimen nykyistä budjettia kohdennettaisiin viisaammin osaksi palokuntatoimintaa, toiminnasta saataisiin tehokkaampaa ja vaikuttavampaa. Valtakunnallisen ohjausrakenteiden lisäksi on luonnollisesti kyse siitä, miten alueet päättävät itse rahaa käyttää.

Myös sopimuspelastajien rekrytointin kokonaiskustannukset tulisi olla tiedossa, jotta rekrytointia voidaan tehdä pitkäjänteisesti, vastaanottokyvysta huolehtien. Alla on esimerkki sopimuspelastajan rekrytointikustannusten jakautumisesta toimijoittain.

■ Taulukko 3: Sopimuspelastajien rekrytointikustannukset

Resurssi	Palokunta	Pelastusliitto	Pelastuslaitos	Yhteensä
Markkinointi	500 €			500 €
Henkilökohtaiset suojavarusteet			2 000 €	2 000 €
Terveystarkastus			150 €	150 €
Kuntotestaus			150 €	150 €
Turvallisuusselvitys			80 €	80 €
Perehdytys	300 €			300 €
Koulutus		400 €		400 €
Vakuutus	53 €			53 €
Yhteensä	353 €	400 €	2 380 €	3 633 €

4. Palokuntatoiminnan tietoperusteisuus

Vaikka järjestötoimintaa rahoitetaan eri kansallisten rahoitusinstrumenttien kautta, vastuu järjestöpohjaisen toiminnan hyödyntämisestä ja aluetason rahoitusmekanismeista jää usein HVA-alueille ja pelastuslaitoksille. Tämä aiheuttaa esimerkiksi seuraavia haasteita turvallisuuden, varautumisen ja pelastustoiminnan näkökulmista:

- Palokuntakentän ja tätä kautta pelastustoimen jatkuvuuden pitkäaikainen ennustettavuus vaikeutuu.
- Palokuntalaisten kouluttamista ei välttämättä priorisoida, mikä luo alueellisia eroja ja hidastaa pelastuslaitosten suorituskykyä ja kykyä vastata esim. suuronnettomuuksiin.
- Kansallisen tilannekuvan muodostaminen, tietojohtaminen ja poikkeusoloihin varautuminen ei ole niin tehokasta, mitä se voisi olla.
- Pela-sote rajat ylittäviä yhteistoimintamalleja syntyy vähemmän kansallisesti ja parhaiden käytänteiden siirtäminen toisille alueille voi hidastua.

Case Rukan palokunta: Alueelle tulevat palokuntalaiset saavat maksuttoman majoituksen ja hissiliput, jos he sitoutuvat toimimaan hälytystehtävissä tarpeen vaatiessa.

Tietopohjaan liittyen strategia nostaa esiin vaikutusten arvioinnin lisäämisen tärkeyden ja valtionhallinnon tietojohtamisen parantamisen järjestöpohjaisen tiedon avulla. Tällä pyritään valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden lisäämiseen. Kuntia ja alueita strategia suosittaa puolestaan toimimaan järjestöjen kanssa tarvepohjaisesti ja hallinnonrajat ylittävästi. Alueita rohkaistaan myös esimerkiksi tarjoamaan järjestöille toimitiloja.

”Me alamme periä sellaisilta järjestöiltä vuokraa tilojen käytöstä, joilta emme ole aikaisemmin perineet. Tämä johtuu tiukasta taloustilanteesta.”

Erään ministeriön edustaja nosti esiin, kuinka järjestötoiminnan haaste on siinä, että kellään ministeriöllä ei ole vastuullaan sen johtamista ja koordinoimista. Järjestö- ja erityisesti pelastustoimintaan liittyvän järjestötoiminnan vaillinaisen tuntemus tunnistettiin sekä virkakunnan, että puolueiden edustajien parissa. Haastateltavat myös pohtivat, kuinka tärkeää olisi myöntää väestörakenteen muutosten heijastuminen järjestökenttään ja palveluihin eräänlaisena vapaaehtoisten katona. Samaan aikaan kaikki haastateltavat tunnistivat, että jos järjestökenttä pystyisi vastaamaan nykyistä enemmän alueellisiin tarpeisiin ja sen vaikutuksista olisi ”kovaa dataa”, järjestökentän kanssa todennäköisesti tehtäisiin aluetasolla oleellisesti enemmän yhteistyötä.

4.1. Palokuntien alueellinen vaikuttavuustyökalu

Vuonna 2023 julkaistu palokuntatoiminnan sosiaalisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten SROI-arviointi (Vuorinen & Fried 2024) toi näkyväksi yli 700 suomalaisen palokunnan eri sidosryhmille tuottamaa sosiaalista ja taloudellista arvoa. Pelastustoimen PRONTO-aineistojen perusteella tiedetään, että sopimuspalokunnat ovat mukana tai vastaavat kokonaan noin 60 % hälytystehtävistä. Vaihtelut alueen mukaan ovat 10–92 % hälytystehtävistä (Kauppi 2022). Neljä viidestä suomalaisesta pelastajasta on sopimuspelastaja, ja valmiudessa olevat palokuntalaiset tuottavat varovaisesti arvioiden noin 130 milj. euroa työaika säästöä pelastustoimelle vuosittain sillä, että he ovat hälytysvalmiudessa. Pelastettujen ihmisten ja omaisuuden kautta yhteiskunnallista arvoa syntyy vuosittain runsaan miljardin euron edestä (Vuorinen & Fried 2024). Tästä noin 500 milj. euroa kohdistuu vakuutusyhtiöille (pelastettu omaisuus) ja loput yhteiskunnan eri sidosryhmille.

Laskelmat laadittiin ilmiöpohjaisen vaikutusarvioinnin periaatteiden mukaisesti, yhdistämällä pelastustoimen PRONTO-tilastoja olemassa olevaan tutkimuskirjallisuuteen ja HAKA-tilastoihin. Taloudelliset korvikemuuttajat laadittiin esimerkiksi vakuutusyhtiöiden hintojen ja palveluhinnastojen avulla. Arvioinnin aikana laadittiin yli 50 yksittäisen vaikutusketjun sisältävä ns.

vaikuttavuusaineisto. Aineistossa jokainen vaikutusketju sisälsi tutkimus/rekisteripohjaisen todennäköisyyden sille, että yksittäinen seuraus toteutuu.

Vuonna 2024 Palokuntatoiminnan alueellinen vaikuttavuustyökalu-hankkeessa SPEK ja Sosped keskus siirsivät SROI-arvioinnin tulokset palokuntien käyttämiin HAKA-tilastoihin. Osana HAKA-tilastoja tiedot keskustelevalta pelastustoimen PRONTO-tilastojen kertoimien sekä Suomen ympäristökeskukselta (SYKE) ja Tilastokeskukselta saatujen tietojen kanssa. Tämä tietojen yhdistäminen mahdollistaa vaikutusarviointien ns. ”liikuttamisen” alueelta toiselle. Yksittäisen ja usein kontekstiin sidotun vaikutusten arvioinnin raportin sijaan hankkeessa on siis luotu HAKA-tilastoihin integroitu vaikutusten arvioinnin arviointityökalu. Lopputuloksena on kyvykkyys mallintaa palokuntatoiminnan alueellisia ja taloudellisia vaikutuksia missä päin Suomea tahansa.

Palokuntien alueellisen vaikuttavuustyökalun avulla voidaan mallintaa palokuntatoiminnan alueellista tavoitavuutta ja merkitystä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi palokuntalaisten tekemän turvallisuusviestinnän kykyä tavoittaa %-osuus kuntalaisista. Toinen esimerkki ovat välittömästä hengenvaarasta pelastetut ihmiset (PRONTO), joiden lukumäärää voidaan verrata Tilastokeskuksen tietoihin ennen aikaisista onnettomuuksissa tapahtuneista kuolemista. Näin voidaan ymmärtää, mikä merkitys palokunnilla on ollut (muiden toimijoiden kanssa) ihmisten hengenvaarasta pelastamisella pelastamisessa yksittäisellä hyvinvointialueella.

■ Kuva 5: Palokuntien alueellinen vaikuttavuustyökalu ja tiedon jalostuminen

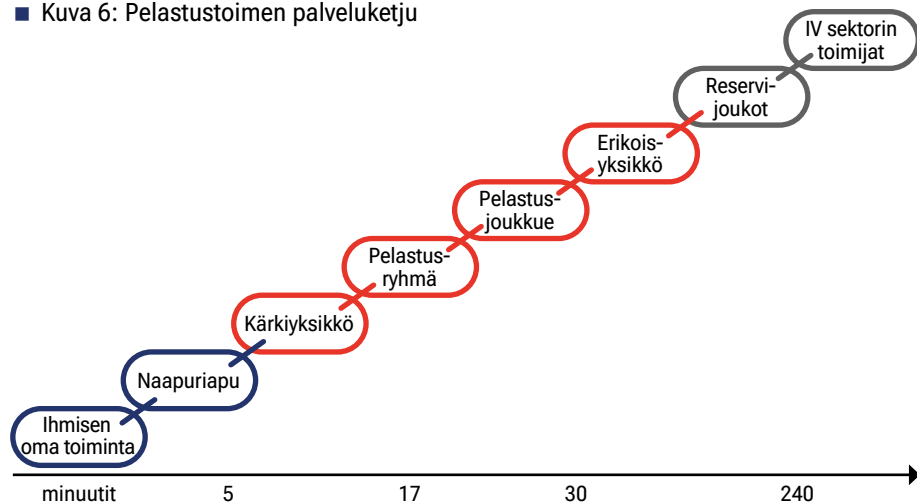


Sillä, että alueellinen vaikuttavuusmallinnus saadaan siirrettyä PDF-muotoisesta raportista esimerkiksi PowerBi-koontinäkymän muotoon, voidaan helpottaa tietojohdantamista ja raportointia oleellisesti. Koska laskelmat voidaan integroida suoraan vuosittain säännöllisesti päivittyvien tilastotietokantojen kanssa, myös vaikuttavuusmallinnukset päivittyvät näiden tietojen päivittyessä.

Yhteiskunnallisten vaikutusten taloudellista arvottamista kritisoidaan välillä sen kontekstisidonnaisuuden takia ja siitä, että arviot toiminnan vaikutuksista ovat ”aina positiivisia”. Poliitiikan ja päätöksenteon näkökulmasta yksi kritiikin kohta on myös se, että jos esimerkiksi ihmisen terveyttä tai elämää arvotetaan, eri ihmisryhmät muuttuvat nopeasti arvoltaan erilaisiksi. Ilmiöpohjaisen vaikutusten arvioinnissa euroja oleellisempaa on vaikutusten arvioinnin yhteismitallisuus ja vertailukelpoisuus. Koska laskelmat on tehty hyödyntämällä julkisia, alueiden seuraamia rekisteriaineistoja (mm. Tilastokeskus, PRONTO ja Sotkanet), palokunnilla on mahdollisuus osoittaa omat vaikutuksensa yhteismitallisesti esimerkiksi alueiden tulostittareiden valossa. Palokuntien alueellinen vaikuttavuustyökalu on esimerkki siitä, että järjestökentän toiminnasta voidaan tuottaa kansallisen ja alueellisen ohjauksen ja tilannekuvatiendon kannalta relevanttia tietoa.

Palvelutasoa suunniteltaessa tulisi huomioida pelastustoimen palveluketjun kaikki osatekijät, väestön kyvykkyydestä IV-sektorin toimintaan saakka.

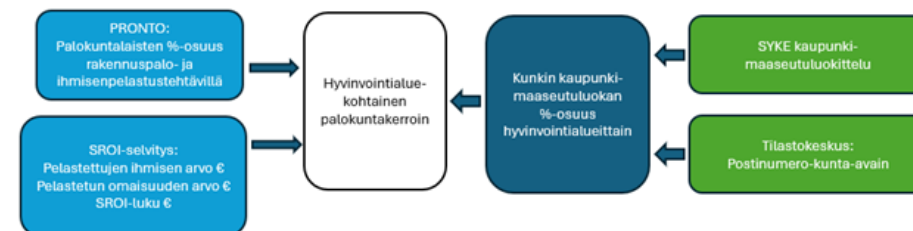
■ Kuva 6: Pelastustoimen palveluketju



4.2. Järjestöjen alueellisen vaikuttavuustiedon rakentaminen: case palokuntakerroin

Sopimuspalokuntien osallistuminen hälytystehtäville, ja sitä kautta myös niiden tuottama yhteiskunnallinen ja taloudellinen arvo vaihtelee alueittain. Esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla palokuntalaisten rooli korostuu, niiden osallistuessa suurelle osalle hälytystehtävistä, kun taas tiheästi asutulla kaupunkiseudulla pelastuslaitos hoitaa suuremman osan tehtävistä palokuntien tukiessa toimintaa. Tässä luvussa kuvataan, miten palokuntien alueellisen merkittävyyden eroja on onnistuttu arvioimaan eri aineistoja yhdistämällä. Tätä varten osana palokuntien alueellista vaikuttavuustyökalu-hanketta on luotu ”palokuntakerroin”. Sen avulla palokuntien yhteiskunnallista arvon tuottoa voidaan suhteuttaa eri alueille sen mukaan, kuinka suurelle osalle hälytystehtäviä palokuntalaiset osallistuvat.

■ Kuva 7: Palokuntakertoimen laskemiseen käytettävät tietolähteet



Suomen ympäristökeskuksen (2024) luoman kaupunki-maaseutuluokittelun mukaisesti Suomi on jaettu 250x250 metrin tarkkuudella seitsemään eri luokkaan, jotka ovat sisempi kaupunkialue, ulompi kaupunkialue, kaupungin kehysalue, maaseudun paikalliskeskukset, kaupungin läheinen maaseutu, ydinmaaseutu sekä harvaan asuttu maaseutu. Jaottelu on siis riippumaton kaikista hallinnollisista alueista ja perustuu sen sijaan mm. valtakunnallisiin väestö-, työvoima-, työmatka- ja rakennustietoihin sekä tieverkko- ja maankäyttötietoihin. Syken kaupunki-maaseutuluokittelun hyödyntäminen palokuntien yhteiskunnallisen arvontuoton alueellisten erojen huomioimisessa oli luonnollista, koska niiden mukaan on tehty jo aikaisemmin aiheeseen liittyvä vertailua (Kauppinen 2022). Palokuntien pelastaman omaisuuden arvo sekä pelastetut ihmishenget tuottavat yli 90 % palokuntien tuottamasta noin

1,2 miljardin euron arvosta. Taulukossa 2 on kuvattu kansallinen keskiarvo palokuntien osallistumisesta näille tehtäville kullakin alueluokalla. Osuudet tehtäville osallistumiseen vaihtelevat hyvinvointialueittain, joten laskelmia voi tarkentaa edelleen käyttämällä hyvinvointialuekohtaista dataa. Tehdyssä arvioinnissa laskennat tehdään postinumerotasolta käsin sen mukaan, mihin kaupunki-maaseutuluokkaan kukin postinumero kuuluu. Postinumeroalueet on edelleen linkitetty niihin hyvinvointialueisiin, johon ne hallinnollisesti kuuluvat. Tämän jaottelun avulla on mahdollista laskea painotettuja keskiarvoja siitä, kuinka suuri osa tietyn hyvinvointialueen postinumeroalueista kuuluu mihinkin kaupunki-maaseutuluokkaan. Vaihtoehtoinen tapa tehdä sama laskenta vielä tarkempaan, olisi hyödyntää pelastusyksikkökohtaisia tietoja ja paikkatietoja.

■ Taulukko 4: Osuus tehtävistä, joilla palokunnat ovat mukana tai vastuussa (kansallinen keskiarvo) (Kauppinen 2022).

Kaupunki-maaseutuluokka	Palokuntalaisten osuus ihmisen pelastustehtävillä	Palokuntalaisten osuus rakennuspalotehtävillä
Harvaan asuttu maaseutu	94 %	94 %
Sisempi kaupunkialue	24 %	14 %
Ydinmaaseutu	92 %	89 %
Ulompi kaupunkialue	40 %	32 %
Kaupungin kehysalue	57 %	59 %
Maaseudun paikalliskeskukset	70 %	61 %
Kaupungin läheinen maaseutu	82 %	88 %

Kun nämä suhteelliset osuudet yhdistetään postinumerotietojen avulla eri hyvinvointialueille, on mahdollista mallintaa sitä alueellista arvoa, joka palokunnilla on eri alueilla. Palokuntakerroin voidaan nähdä indeksiluvuksi, jonka avulla voidaan hahmottaa, kuinka paljon sopimuspalokunnat tuottavat arvoa suhteessa kansalliseen palokuntatoiminnan SROI-arvioon. Sen mukaan palokuntatoiminnan kustannukset tuottavat yhteiskunnallista arvoa noin 12 kertaisesti takaisin (Vuorinen & Fried 2024) siihen sijoitettua euroa kohden. Kertomalla aluekohtaiset palokuntakertoimet 12:sta, voidaan siis arvioida, kuinka paljon palokuntatoiminta tuottaa eri alueilla sijoitettua euroa kohden arvoa yhteiskunnalle ja mm. vakuutusyhtiöille.

Pelastustoiminnan tuottaman arvon päälle lasketaan aina valmiudessa olon arvo, joka on konservatiivisen laskentatavan mukaan kansallisesti noin 130 miljoonaa euroa/ v. Palokuntatoiminnan sosiaalista ja taloudellista arvoa käsitelleessä hankkeessa (Vuorinen & Fried 2024) muodostettiin palokuntakerroin, joka koostui seuraavista toimintaympäristön muutoksille alttiista kertoimista:

1. Onnettomuustyyppien lukumäärä
2. Turvallisuusviestinnän vaikuttavuus
3. Hälytysosastolaisten lukumäärä
4. Osuus hälytystehtävistä, joihin sopimuspalokuntalaiset ovat osallistuneet
5. Turvallisuusviestinnän tavoitavuus
6. Palokuntatoiminnan kustannukset
7. Turvallisuuspääoman vahvistuminen
8. Palokuntalaisten lukumäärä
9. Sitoutuminen ja halu olla palokunnassa

Palokuntakerrointa käytetään Palokuntien alueellisen vaikuttavuustyökalun laskelmissa eräänlaisena ”suodattajana”, minkä läpi yhteiskunnallista arvoa voi tarkastella. Sen tarkoituksena on vähentää alueellisia eroja toiminnan merkityksessä.

■ Taulukko 5: Palokuntakertoimet hyvinvointialueittain

Hyvinvointialue / Palokuntakerroin			
Etelä-Karjala	1,088	Lappi	1,330
Etelä-Pohjanmaa	1,336	Länsi-Uusimaa	0,849
Etelä-Savo	1,255	Pirkanmaa	1,108
Helsinki	0,332	Pohjanmaa	1,197
Itä-Uusimaa	1,138	Pohjois-Karjala	1,311
Kainuu	1,266	Pohjois-Pohjanmaa	1,217
Kanta-Häme	1,021	Pohjois-Savo	1,217
Keski-Pohjanmaa	1,240	Päijät-Häme	1,032
Keski-Suomi	1,256	Satakunta	1,116
Keski-Uusimaa	0,823	Vantaa ja Kerava	0,412
Kymenlaakso	0,989	Varsinais-Suomi	1,094

Kerroin heijastaa sopimuspalokuntien merkitystä hyvinvointialueella alueen kaupunki-maaseuturakenteen ja palokuntalaisten tehtäville osallistumisen mukaisesti. Tällä hetkellä kertoimen laskemisessa on otettu huomioon ainoastaan PRONTO-tilastoista rakennuspallo- ja ihmisen pelastustehtävät (välittömästä hengenvaarasta), mutta yhtä hyvin vastaavaa laskentaa voitaisiin tehdä esimerkiksi liikenneonnettomuuksien ja ensihoitotehtävien osalta. Etenkin harvaan asutulla maaseudulla palokunta on usein ensimmäisenä paikalla onnettomuuden sattuessa.

Pelastustoimintaan liittyvien tehtävien lisäksi työkalu yhdistää myös esimerkiksi HAKA-kirjauksia toimintaan osallistuvien nuorten määrästä, tietoja alueellisesta väestöpohjasta sekä kohorttitutkimusten (Hilli et al. 2017) arviota syrjäytymisen kustannuksista. Näin voidaan mallintaa palokuntatoiminnan kykyä ennaltaehkäistä syrjäytymistä yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen tasolla suhteessa syrjäytymisriskissä olevien nuorten määrään. Vastaavasti on mahdollista arvioida syrjäytymisen ennaltaehkäisystä koituvia taloudellisia hyötyjä eri sidosryhmille. Siinä, missä palokuntatoimintaan liitetyt laskelmat perustuvat kansallisiin keskiarvoihin, PRONTO-tietokanta mahdollistaa myös tarkkojen tilanneraporttien koostamisen esimerkiksi hyvinvointialueitasoisesti.

Nämä ovat vain esimerkkejä siitä, mitä tietoa järjestö- ja vapaaehtoisen toiminnan alueellisesta merkityksestä voidaan tuottaa eri tietolähteitä yhdistämällä. Tulevaisuudessa sään ääri-ilmiöt, väestön ikääntyminen ja turvallisuustilanne tulevat edelleen lisäämään hälytystehtävien ja palokuntalaisten toiminnan tarvetta. Tämä pätee muuhunkin järjestökenttään.

4.2.1. Jatkokehittämisen potentiaali

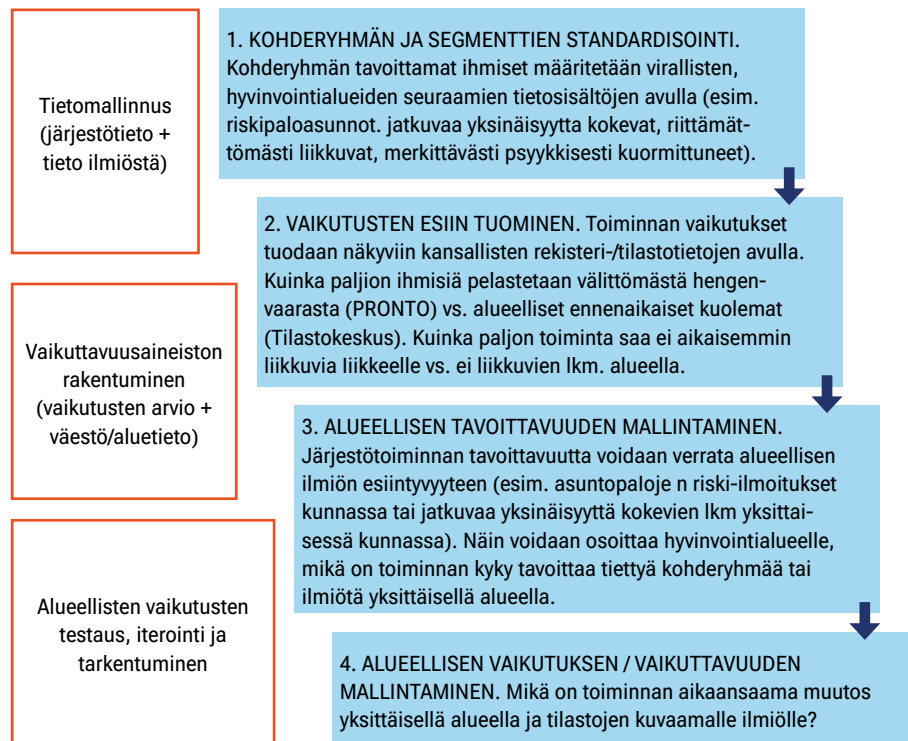
HAKA- ja PRONTO-aineistoja on mahdollista tuoda yhteen ja tuottaa näin oleellista tietoa palokuntien merkityksestä eri hyvinvointialueilla. Aineistoja voidaan yhdistää toisiinsa tutkimuskirjallisuuden, aluetietojen ja asiantuntijoiden arvioiden avulla. Kun mukaan tuodaan vielä erilaisia hinnastoja, on mahdollista laatia kustannusvaikuttavuutta kuvaavia mallinnuksia esim. kunta tai hyvinvointialueitasoisesti. Haastatellut pelastuslaitosten ja virkakunnan edustajat ovat osoittaneet kiinnostusta tämänkaltaisen tietoon ja tunnistaneet sen potentiaalin. Kriitikki on kohdistunut tiedon luotettavuuteen ja vaihteleviin HAKA-kirjauksiin. Tiedon luotettavuutta voidaan kuitenkin parantaa sillä, että tietoa hyödynnetään konkreettisesti ja HAKAn kirjauskäytänteitä yhtenäistettäisiin.

HAKAn perusteella pystytään esimerkiksi selvittämään, kuinka monta vaikutusalueen asukasta on vuosittain tavoitettu turvallisuusviestinnän keinoin. Sen sijaan, että sovitaan toteuttavien turvallisuusviestintätapausten määrästä, tulisi sopia monessako vuodessa tavoitetaan laskennallisesti koko vaikutusalueen väestö.

■ Taulukko 6: Esimerkki palokuntien tavoittamien asukkaiden osuus vuonna 2024

Palokunta	Asukkaita	Henkilöitä	TUVI osall %
Kylmä FBK r.f.	1 492	740	49,6
Lapin VPK	2 126	861	40,5
Forssan VPK	13 226	5 182	39,2
Pornaisten VPK	2 966	1 044	35,2
Tapanilan VPK	28 891	8 795	30,4
Jaalan VPK	2 185	595	27,2
Länsi-Euran VPK	2 371	611	25,8
Naantalın VPK	7 316	1 685	23,0
Uvilan Vpk	9 606	2 031	21,1
Padasjoen Vpk	3 590	700	19,5
Jämijärven VPK	4 025	744	18,5
Vihdin VPK	9 025	1 600	17,7
Kellokosken VPK	6 859	1 210	17,6
Herralan VPK	3 153	555	17,6

Arvioinnissa korostuu myös sen aikajänne; tulevaisuudessa realisoituvien vaikutusten tuominen esiin on ensiarvoisen tärkeää. Erilaisten järjestöjen aikaansaamien vaikutusten arviointi rahallisesti tuo esiin sitä konkreettista vaikutusta, joka niillä voi olla hyvinvointialueiden palveluille. Kun järjestötoiminnan arviointi sidotaan kansallisiin rekisteriaineistoihin, voidaan järjestöjen merkitystä peilata alueelliseen väestöpohjaan, jolloin saadaan piirrettyä tarkempi kuva järjestötoiminnan merkityksestä alueittain. Kuvaan nro 8 on vaiheistettu, miten vaikuttavuustietopohjaa voisi luoda eri sote-järjestöjen osalta.



■ Kuva 8: Järjestöjen vaikutuksia kuvaavan vaikuttavuustietopohjan rakentuminen

4.3. Toimintavalmiuden suunnitteluohje ohjaamassa palokuntakentän hyödyntämistä

Haastateltavat korostivat hyvinvointialueiden oikeutta suunnitella toimintaansa itsenäisesti ja näkevät riskinä sen, että suunnitteluohjeesta tulee uusi pelastuslaitoksien valvontaa ohjaavan AVI:n toimintaohje. Näkökulma liittyy sopimus pohjaiseen toimintaan siten, että kaikki haastateltavat ovat korostaneet palokuntayhteistyön olevan parhaillaan mahdollista juuri tarveperusteisesti. Eli silloin, kun toiminta ja yhteistyö suunnitellaan juuri hyvinvointialueiden tarpeista käsin.

Eräs haastateltava totesi, kuinka esimerkiksi kaupunkiympäristössä palokuntalaisia voitaisiin hyödyntää merkittävästi nykyistä enemmän, jos vastejat olisivat eri tehtävissä pidemmät. Hän perusteli näkemystään tarpeen ja

kustannustehokkuuden lisäksi sillä että, suuressa osassa tehtäviä tehtävän ajallinen piteneminen ei enää aiheuta lisävahinkoja. Näin pelastuslaitos voisi keskittyä kriittisempiin tehtäviin. Tämä on erityisen tärkeää tulevaisuudessa, resurssien ollessa tiukoilla.

”Ihmisiä, keitä autetaan, ei kiinnosta, osallistuuko ihminen ammattinsa vai sopimuksensa puolesta vapaa-ajalla. Oleellista on se, että he tulevat ja toimivat siinä tilanteessa ja ihmiset saavat avun.”

Case: Pelastuslaitoksen yhteistoimintayksikkö sijoitettuna palokunnan tiloihin. Yhteistoimintayksikkö kiertää joka viikko harjoittelemassa eri palokuntien harjoituksissa.

Tavoiteaikojen lisäksi palokuntalaisten kohdalla haastatteluissa nousivat toistuvasti esiin kelpoisuusvaatimukset ja tarve näiden tarkastelemiselle. Niin poliitikot kuin virkakunnan edustajat myönsivät, että pelastustehtävissä on paljon tehtäviä, joissa olisi mahdollista toimia nykyistä väljemmilläkin kelpoisuusvaatimuksilla. Kaikki tunnustivat, että vaativissa pelastus- tai savusukellustehtävissä kelpoisuusvaatimusten täyttäminen on tärkeää. Jos vaatimuksia voitaisiin fyysisesti vähemmän vaativien tehtävien osalta laskea ja palokuntalaiset kouluttaisivat nykyistä enemmän toisiaan, niin palokuntalaisia voitaisiin hyödyntää pelastuspalveluissa nykyistä enemmän. Tästä huolimatta haastateltavien mukaan nykyinen rahoituslaki ja AVI:n valvontamekanismit eivät rohkaise hyödyntämään sopimus- ja vapaaehtois pohjaista toimintaa juuri millään tavalla.

”On oikeastaan melko sama, käyttääkö pelastuslaitos helikopteria vai sopimuspalokuntaa. Kunhan pelastuslaitos toimii ohjeistusten mukaisesti.”

Tässä on kyse pitkälti hyvinvointialueiden rahoituksen yleiskatteellisesta luonteesta ja aluehallintoviraston tavasta tulkita sisäministeriön ohjeistuksia. Yleiskatteellinen rahoitus toisaalta mahdollistaa vapaaehtois- ja sopimus pohjaisen toiminnan hyödyntämisen eri tavoin. Nykyinen malli tuo paljon joustavuutta, mutta se voisi joustaa nykyistä enemmän. Samalla toiminnan

hyödyntäminen on puolueiden ja virkakunnan edustajien mukaan usein riippuvaista puoluevaltuustojen ja lautakuntien ymmärryksestä; tuntevatko he palokuntakenttää riittävästi. Eräs haastateltava totesi osuvasti, kuinka tietoa palokuntatoiminnasta kyllä on, mutta sitä ei viedä valtuustoihin. Lautakuntien ja valtuustojen puheenjohtajat ovat portinvartijoina varsinkin niissä tilanteissa, jos luottamushenkilöiden parissa ei ole pelastusalan – saati sopimuspalokuntatoiminnan tuntemusta. Siksi heille kannattaisi viestiä palokunnista paremmin. Sama koskee luonnollisesti myös sote-järjestöjä ja niihin liittyvää vaikuttavuustietoa.

”Mutta sehän (yhteistyö sopimus- ja vapaaehtoispuhjaisten palokuntien kanssa) on lakisääteistä. Kannustimien luomisen sen hyödyntämiseksi on hyvin ongelmallista.”

Samaan aikaan kun rakenteet eivät rohkaise alueita hyödyntämään palokuntia, eräs haastateltava totesi, kuinka hän ei ole pitkän uransa aikana kuullut, että palokuntia olisi jotenkin sanktioitu sopimuksen toteuttamatta jättämisestä. Tosin myöskään bonuksia tai kannusteita ei makseta tavoitteiden toteutumisesta tai siitä, ettei onnettomuuksia tapahdu ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ansiosta. Mikäli siis rakenteita palokuntatoiminnan hyödyntämiseksi kehitettäisiin, niiden pitäisi pystyä myös tarpeen tullen olemaan nykyistä velvoittavampia ja samalla vastata alueellisiin tarpeisiin. Pelko ja varovaisuus liittyvät AVI:n sanktioiden lisäksi siihen, että harrastepohjalta mukaan lähteneet henkilöt eivät pysyisi mukana, jos heitä veloitettaisiin nykyistä enemmän.

Kannustava malli

Palokuntien laatumittarien mukaisesti, palokuntakohtaisesti, asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta tulisi palkita bonuksin.

5. Palveluintegraatio ja uudenlaiset rahoitusmallit

”Meidän pitää päästä siitä ajattelusta, että vain elvytetään ja haistaan savulta.”

Case: PIRHA:n alueella on 60 palokuntalaista, joilla on kaivurikortti. Raivaustöiden tarpeessa pelastuslaitos voi lähettää kaivurin alueelle, ja palokuntalaiset jatkavat tehtävässä. Aloite: palokuntalaiset.

Oppi: HAKA:n nykyisiä tietoja voitaisiin rikastaa kalustoon ja kyvykkyyksiin liittyvällä tiedolla, joka tukisi valmiussuunnittelua ja HVA-kohtaisia tarpeita.

Palveluintegraatio, eli palveluiden yhteensovittaminen asiakkaan tarpeista käsin (thl.fi) lisääntyy sekä sosiaali- ja terveystieteiden sisällä, pelastustöissä, mutta myös edellä mainittujen yhteistyössä, eli ns. sotepe-yhteistyössä. Palveluintegraatio ja sotepe-yhteistoiminta ovat tärkeitä myös järjestöpohjaisen toiminnan toimintaedellytyksiä tarkasteltaessa. Yhteistyö sosiaali- ja terveystöiden ja pelastustöiden välillä on lisääntynyt. Tästä esimerkkeinä ovat esimerkiksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen yhteinen tilannekeskus (innokylä.fi) ja esimerkiksi Itä-Uudenmaan alueilla tapahtuva pelastustarkastajien ja sosiaalityön yhteistyö paloriskiasunnoissa vierailuista (Holopainen 2024). PIRHA:n (2023) alueella tehdään puolestaan riskiperusteista eri viranomaisten paikkatietoa käyttävä analyysimalli paloriskiasuntojen paikantamiseen yhteistyössä pelastuslaitoksen ja sosiaalityön kanssa.

”Ensivasteporukalla olisi paljon annettavaa yksinäisten ihmisten luona... ei tarvi aina olla ensivasteluontoista toimintaa... kuitenkin oman kunnan toimintaa.”

Julkisessa keskustelussa on puhuttu valtuutettujen haasteesta; rikkoako rahoituslakia leveämmän budjetin muodossa vai perustuslakia sillä, että ihmiset eivät saa riittäviä palveluita. Erään alueen harvaan asutetuilla alueilla toimivat palokunnat ovat aikaisemmin tehneet paljon ensihoidon tehtäviä, ja heillä on siihen osaamista ja motivaatiota. Koska hyvinvointialue on kuitenkin sote-uudistuksen alettua siirtänyt ensihoitotehtävien toteutuksen toisille tahoille, palokuntien johtajat ovat kertoneet pelastusjohtajalle pohdinnoistaan lopettaa palokuntatoiminta. Koska ”mitään tehtäviä ei ole.” Joillakin alueilla palokuntalaiset ovat olleet aktiivisesti mukana moni- ja yhteistoimintayksiköiden toiminnassa. Henkilöstöpulan takia näistä joudutaan kuitenkin luopumaan.

Case: Etelä-Savon alueella yksittäiset palokunnat ovat jo jonkin aikaa tehneet ns. ”turvpuhelintehtäviä”, joissa palokunta on mennyt kohteeseen auttamaan asiakasta, joka on tehnyt turvpuhelimellaan tai -rannekkeellaan hälytyksen.

Palveluintegraatio viranomaisten välillä on luonnollisesti helpompaa kuin sopimus- ja vapaaehtoisten toimijoiden kesken. Vapaaehtois- ja sopimus pohjaisen toimijoiden kanssa työskennellessä julkishallinnon tilaajan tulee miettiä lukuisia asioita aina erillirahoituksesta lainsäädäntöön mutta myös palokuntalaisten motivaatioon. Miten pitää vapaaehtoiset ja sopimus pohjaiset mukana, varsinkin jos palveluintegraatio tarkoittaa uudenlaisia tekemistä ja tehtäviä? Oleellisena tekijänä tulisi vaalia ainakin järjestöjen edustajien riittävä osaamista ja motivaatiota.

SiunSOTE:n valtuuston puheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen (Siunso-te.fi) kuvaa palveluintegraation haasteita. Vanha ja totuttu kulttuuri on usein uudenlaisen yhteistoiminnan isoimpia jarruja. Mäkisalo-Ropponen korostaa onnistuneen integraation kiteytyvän kolmeen seuraavaan kysymykseen:

1. Ovatko kaikki ammattilaiset sisäistäneet hyvinvointialueen perustehtävän; ketä ja mitä varten työtä tehdään?
2. Mahdollistaako organisaation hallintorakenne ja johtaminen aidon integraation?
3. Onko eri ammattikunnat opetettu tekemään töitä yhdessä yhteisten tavoitteiden eteen?

Case: Pohjois-Karjala. Palokuntalaiset tekevät sairaalapaarien pesemistä ja saavat siitä korvauksen.

Tähän selvitykseen haastatellut henkilöt pohtivat paljon alueellisten tarpeiden tunnistamisen ja määrittämisen tärkeyttä. Riskiluokittelun - tai hyvinvointialueiden rahoituskriteerien muokkaamisesta vastaajien näkemykset eriytyivät. Kaikilta haastateltavilta kysyttiin, miten riskiluokittelua voitaisiin muuttaa niin, että se voisi rohkaista alueita hyödyntämään enemmän palokuntatoimintaa. Toiset perustelivat muutoksen mahdottomuutta ”perustuslaillisella lukolalla” muutoksen mahdottomuutta samaan aikaan kun toiset pitivät muutosta välttämättömänä palvelutarpeiden valossa. Vaikka näkemykset sääntelystä mahdollistavana tai poissulkevana tekijänä erosivat paljon (ministeriö vs. alueet ja rahoituslaki vs. nykysäädännön vaillinaisuus), kaikki näkivät palokuntalaisuuden hyödyntämisen kiteytyvän aluetasolle. Osa haastateltavista jopa kielsi suoraan laatimasta suosituksia kansallisesta mallista, koska se ”ei kuitenkaan toimisi”. Oleellista olisi nimenomaan luoda alueellisesti joustavia käytänteitä, joiden avulla alueelliset tarpeet ja palokuntien ja järjestöjen osamista voitaisiin yhdistää nykyistä paremmin.

5.1. Tulospäätökset- ja vaikuttavuuspäätökset yhteistyömallit

Kun järjestötoiminnan vaikutukset ja vaikuttavuustietopohja saadaan esiin, tietoa voidaan hyödyntää uudenlaisten rahoitus- ja sopimusmallien rakentamisessa. Palokuntatoiminnan rahoitusmallit perustuvat nykyisin pitkälti suoritteiden ostamiseen. Palokunnille korvataan pelastustehtäville osallistumisesta, joissakin tapauksissa varallaolosta ja välillä myös tietyn erikoisosaimisen ylläpidosta. Suorite pohjaisen yhteistyön rinnalle voitaisiin kuitenkin tuoda myös tulospäätöksestä ajattelua. Tässä tapauksessa tulos- ja vaikuttavuuspäätökseillä tarkoitetaan samaa asiaa, eli yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsotun tuloksen/ yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittelua.

Keskeisin muutos tulospäätökseissä mallissa liittyy määrittelyihin – tai pikemminkin määrittelemättä jättämiseen. Tulospäätökseissä hankinnassa suoritteiden muotoa ei voi määrittellä tarkasti, joten markkinoille jää tilaa kokeilla uusia, potentiaalisesti tehokkaampia toimintamalleja. (Pyykkönen 2016, 6.)

Tulosperusteisessa ajattelussa klassiset toimintalogiikat ja roolit uudistuvat. Hankintayksikön (esim. pelastuslaitos tai HVA) rooli muuttuu määrittelijän sijasta omistajan ja toimittajan rooliksi; suorittajasta innovaattoriksi (emt.).

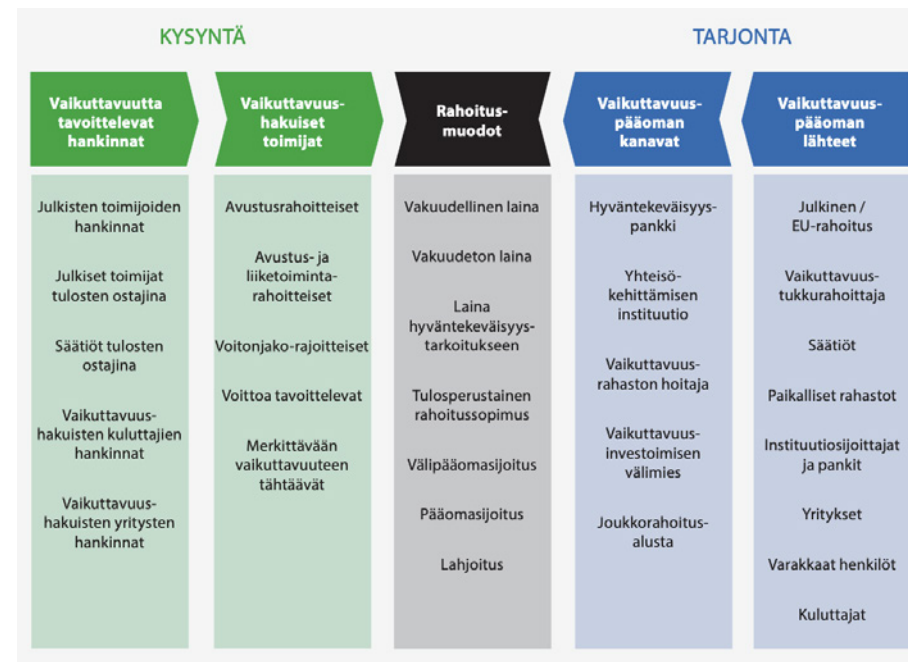
Tulosperusteiset hankinnat ovat yleistyneet lähivuosina paljon ja ne mainitaan esimerkiksi julkisten hankintojen käsikirjassa (VM 2023, 351). VM:n ja Kuntaliiton selvitys tarjoamisen haasteista julkisissa hankinnoissa (2023, 19), nostaa esiin hankintoihin liittyvän puutteellisen osaamisen. Selvityksessä pohditaan, miten sekä tilaajien, että palvelun tarjoajien parissa tulisi mahdollisesti lisätä osaamista ja koulutusta hankintoihin liittyen. Työ ja elinkeinoministeriö (TEM 2023, 38) nostaa myös esiin saman osaamiseen vahvistamiseen liittyvän näkökulman. Lisäksi TEM:n selvitys kuvaa, kuinka hankinnoilla saadaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta aikaan seuraavien keinojen kautta:

1. Kestävä perusta hankinnoille (päättäjien ymmärryksen vahvistaminen kansallisella & aluetasolla hankintojen yhteiskunnallisesta merkityksestä)
2. Hankintoja ja hankintaresursseja tulisi johtaa strategisesti
3. Kilpailua ja käyttäjälähtöisyyttä tulisi kasvattaa systemaattisesti
4. Ketteryttä tulisi lisätä

Tätä selvitystä varten tehdyt asiantuntijahaastattelut vahvistavat samais- ta käsitystä. Ymmärryksen vahvistaminen niin palokuntatoiminnasta ja sen potentiaalista, mutta myös hankintamekanismien mahdollisuuksista olisi tärkeää. Sillä, että järjestötoiminnan potentiaali nähtäisiin paremmin, niitä voitaisiin hyödyntää osana strategisempia hankintoja. Kun yhteistyötä rakennettaisiin nimenomana aluetasolla, se tukisi TEM:n kuuluttamaa käyttäjälähtöisyyttä ja ketteryttä.

Vaikuttavuusperusteisten hankintojen lisäksi vaikuttavuuteen voidaan myös investoida. Oheinen kuva 9 (Männistö 2016) havainnollistaa vaihtoehtoisia tapoja investoida vaikuttavuuteen. On oleellista huomioida, että siinä julkiset hankinnat ja julkinen rahoitus näyttelevät hyvin pientä roolia ja esimerkiksi yritykset ja sijoittajat nähdään osana palvelujen tarjontaa.

Yhteiskunnallisen hyödyn tavoittelemiseksi on jo vuosia valjastettu myös sijoittajien varallisuutta. Tämänkaltaisen vaikuttavuussijoittamisen tavoitteena on taloudellisen tuoton ohella niiden synnyttämä mitattava yhteiskunnallinen tai ympäristöllinen hyöty - tätä vaikuttavuutta halutaan edistää sijoituspäätösten kautta (Männistö 2016, 5).



■ Kuva 9: Vaihtoehtoisia tapoja investoida vaikuttavuuteen (Männistö 2016, 12)

Kansainvälisesti vaikuttavuussijoittamisen suosio on noussut 2018–2021 välillä 0,5 biljoonasta 1,1 biljoonaan ja kasvaa edelleen (WEF 2023). Suomessa tyypillisempänä vaikuttavuusperusteisena rahoitusmallina ovat toimineet lääkeyhtiöiden ja sairaaloiden väliset sopimukset, joissa lääkeyhtiön korvaus on sidottu hoidon vaikutuksiin (Martikainen 2021). Suomessa on tehty vuodesta 2014 alkaen vaikuttavuussijoittamista, esimerkiksi työllisyyspalveluiden, lastensuojelun, kotoutumisen ja työhyvinvoinnin parissa. Iso kysymys on, miksei tällaista ajattelua voitaisi tuoda myös suomalaiseen pelastustoimen ja palokuntakentälle.

Kun etsitään uusia rahoituskeinoja palveluiden järjestämiseen, niin yksi ratkaisu voivat olla tulosperusteiset rahoitussopimukset (Social Impact Bonds, SIB). Ne ovat sopimuksia sijoittajien, tulosten ostajan (julkisen sektorin organisaatio) ja palveluntuottajan välillä. Sopimusten tavoitteena on saada institutionaalisia tai yksityisiä sijoittajia rahoittamaan hyvinvointia edistäviä palveluita lupaamalla heille tulosperusteinen tuotto sijoitukselleen. Sijoittajat kantavat myös toteutukseen liittyvät taloudelliset riskit. Tulosten ostaja

määrittelee tulokset, joita palveluntuottaja lähtee toteuttamaan sijoittajien tarjoamalla rahoituksella. Jos asetettujen tavoitteiden mukaiset tulokset toteutuvat, niin tulosten ostaja (julkinen sektori) maksaa sijoittajille tuloksiin perustuvat tuoton. SIB:t vähentävät julkisen sektorin riskiä investoida ehkäisevään toimintaan ja mahdollistavat yksityisen rahoituksen käytön yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen. (Sitra; Social Finance.)

Iso-Britanniassa, jossa on tällä hetkellä käytössä eniten SIB:ejä, ei ole erityistä lainsäädäntöä tai määräyksiä, jotka koskisivat niitä. Iso-Britannian keskushallinnon SIB:ejä tukeva politiikka ei ole syntynyt lainsäädännön tai sääntelyn kautta, vaan pehmeämpien rahoitus- ja politiikkaratkaisujen avulla. Siellä keskushallinnon ylläpitämät tulosperusteiset rahastot, jotka tukevat paikallishallinnon johtamia SIB:ejä, ovat melko joustavia. Yhdysvalloissa sen sijaan liittovaltion Social Impact Partnerships to Pay for Results Act (SIPPPA) -laki on varsin yksityiskohtainen esimerkiksi sen osalta, millaisia arviointoja se edellyttää tulosperusteisille rahoitus sopimuksille. (Government Outcome Lab.)

Government Outcome Labin mukaan lakien tai säädösten nimenomaisen ohjeistuksen puuttuminen voi tehdä SIB:iä käynnistämisestä hankalampaa. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että lainsäädäntö tai sääntely estäisi niiden käyttöönoton. Päinvastoin esimerkiksi EU hankintadirektiivi (Procurement Directive) tarjoaa paljon joustovaraa, jota voidaan hyödyntää kansallisella tasolla. Golabin edustajien mukaan lyhyellä aikavälillä on erityisen tärkeää jakaa oppeja ja resursseja, kun korkean tason normeja, lainsäädäntöä tai sääntelyä tulosperusteisesta sopimustoiminnasta ei ole. Keskipitkän aikavälin ratkaisu voisi olla hankinta- ja oikeusalan ammattilaisten osaamisen kehittämisen tukeminen. Pitkällä aikavälillä ratkaisu voisi olla korkean tason normien, lainsäädännön tai sääntelyn kehittäminen tulosperusteiselle sopimustoiminnalle. (Government Outcome Lab.)

Tähän selvitykseen haastatellut, vaikuttavuussijoittamista ja siihen liittyvä lainsäädäntöä tuntevat asiantuntijat ovat todenneet, kuinka nykyinen suomalainen sääntely ei juurikaan rajoita vaikuttavuussijoittamista Suomessa. Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus on nostanut selvityksessään (Lehto 2024) esiin suomalaisen vaikuttavuussijoittamisen kolme keskeistä haastetta:

1. Näkymä kasvavaan markkinaan ei ole riittävän uskottava ja kirkas
2. Sijoitusten synnyttämästä lisäarvosta ja vaikuttavuudesta on kyettävä viestimään paremmin
3. Aiemmista esimerkeistä, niiden opeista ja menestystarinoista ei ole riittävästi tietoa

Voitaisiin kuitenkin sanoa, että järjestökenttään kohdistuvat leikkaukset (mm. STEA-avustukset), julkisen talouden alijäämä, sosioekonomisten erojen kasvu, sote- ja pelastusalan ammattilaisten pula sekä väestön ikääntyminen vauhdittavat kaikki kasvavaa markkinapotentiaalia. Tarve vaihtoehtoisille rahoitusmekanismeille on huutava. Useat haastateltavat myönsivät myös ulkoisen pääoman ja luovien, uudenlaisten rahoitusmallien tarpeen.

Muualla Euroopassa tapahtuu jo nyt vakuutusyhtiöiden osallistumista vaikuttavuussijoittamiseen. Vakuutusyhtiöiden toiminnasta on säädetty EU-tasolla Solvenssi II -direktiivillä, joka on Suomessa sisällytetty vakuutusyhtiölakiin (521/2008). Suomeksi vakuutusyhtiöiden on siis mahdollista lähteä mukaan vaikuttavuussijoittamiseen. Finanssivalvonta (Fiva) vastaa Suomessa siis myös SIB-rahastojen sääntelyn valvonnasta, samoin kuten muidenkin sijoitusrahastojen. Tähän mennessä se on antanut tähän kaikille SIB-rahastoille Suomessa hyvin korkean riskin luokituksen. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että SIB-rahastot ovat vielä sen verran tuntematon tuote. Fiva Korkean tason riskin sijoitustuotteen ominaispiirre on siinä, että se on tarkoitettu vain institutionaalisille sijoittajille ja minimisijoitus on usein korkea, esim. 100 000 €. Yksittäisen täsmärahaston sijaan on kuitenkin mahdollista rakentaa ns. teemarahastoja, joilla sijoittamisen riskiä voitaisiin saada madallettua. Näin yksittäisillä yrityksillä tai yksityishenkilöillä olisi mahdollista sijoittaa rahastoon. Esimerkki tällaisesta teemarahastosta voisi olla sotepe-teemarahasto, jonka tehtävänä olisi vauhdittaa sotepe-toimintaan liittyvää toimintaan ja integraatiota. Sijoittajina voisivat olla institutionaalisten sijoittajien lisäksi hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta tai alueellisten palveluiden jatkuvuudesta kiinnostuneet tahot.

Haastattelujen mukaan toinen tapa vauhdittaa alueellista vaikuttavuussijoittamista, on toteuttaa vaikuttavuussijoittaminen sijoitusrahaston sijaan rahastoyhtiön kautta. Rahastoyhtiö on sijoitustoimintaa harjoittava osayhtiö, joka hallinnoi sijoitusrahaston varoja, eli rahastoon sijoittaneiden henkilöiden tai yhtiöiden omaisuutta. Fiva sääntelee tosin myös näistä rahastoyhtiöistä, mutta sääntely on kevyempää kuin sijoitusrahastojen tapauksessa.

Yksi mahdollisuus saada uusia rahoituskeinoja palveluiden järjestämiseen on siis vaikuttavuussijoittamiseen tarkoitettujen rahastoyhtiön perustaminen. Tämä rahastoyhtiö loisi tulospäätteisin rahoitussopimuksen (SIB) julkisen sektorin toimijan kanssa, jossa sovittaisiin - esimerkiksi kilpailullista neuvottelumenettelyä hyödyntämällä - mitkä palvelun tarjoajat tuottaisivat julkisen toimijan tarvitseman palvelun. Tulospäätteisessä rahoitussopimuksessa sovittaisiin myös, että yksityisen sektorin sijoittajat rahoittavat palvelun tuottamisen, ja kantavat näin myös taloudellisen riskin palvelun tuottamisesta. Tätä vastaan tulosten ostaja, eli julkisen sektorin toimija, sitoutuisi rahoitussopimuksessa maksamaan sijoittajien sijoittaman pääoman takaisin yhdessä tuloksiin perustuvan tuoton kanssa, sovitun ajanjakson kuluttua. Rahoitussopimuksessa sovitaan sijoittajien tuottovaatimukset täyttävästä tuotosta, sekä siitä mihin tuloksiin tuotto perustuu ja miten sekä kuka niiden toteutumista arvioi (esim. rahastoyhtiö yhteistyössä julkisen sektorin kanssa). Näin esimerkiksi halukkaat paikalliset yritykset tai vakuutusyhtiöt voivat sijoittaa rahastoyhtiön hallinnoimaan vaikuttavuusrahastoon. Jos nykyinen sääntely ei mahdollista tällaisen ratkaisun toteuttamista, on sen toteuttaminen mahdollista jonkin sääntelykokeilun muodon avulla.

5.1.1. Leader-rahoitus yleishyödylliseen kehittämis- tai investointihanketoimintaan

Suomessa on 53 Leader-ryhmää, jotka jakavat omalle alueelleen keskimäärin 4,3 miljoonaa euroa vuosien 2023–27 aikana (leadersuomi.fi). Toimintaa rahoittaa ensisijaisesti EU:n maaseuturahasto, mutta joissakin kaupungeissa myös Euroopan sosiaalirahasto. Osa palokunnista on hakenut Leader-rahoitusta aikaisemmin ja sillä on tuettu palokuntien ja paikallistoimijoiden yhteistyötä. Leader-rahoituksella on kuitenkin perustoiminnan rahoittamisen lisäksi kaksi selvittämisen arvoista mahdollisuutta palokuntakentälle: 1.) Leader-rahoituksen käyttäminen vaikuttavuussijoittamisen vauhdittamiseksi ja 2.) rahoitusmallin rakenteen kointi alueellisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

Olisi syytä selvittää, voiko Leader-rahoitusta käyttää vaikuttavuusinvestoinnin sijoitusrahana tai tulospäätteisten korvausten maksamiseen. Tässä tapauksessa alueelliset toimijat voisivat valjastaa Leader-rahoitusta esimerkiksi tulospäätteisen rahoitusmallin testaamiseen ja pilotointiin. Esimerkkitapauksessa vaikuttavuussijoittaja tekisi sopimuksen rahoittamaan palokuntia ja

sote-järjestöjä perustuen siihen, että he vähentävät ikäihmisten yksinäisyyttä ja pienentävät asuntopaloriskiä. Osana sopimusta laadittaisiin tulospäätteinen toimenpiteen arvioimiseksi. Sijoittaja antaisi toimintaan alkupääoman esimerkiksi kahdelle vuodelle kahdelle sote-järjestölle ja viidelle palokunnalle. Mikäli voidaan osoittaa, että toimenpiteen avulla saadaan aikaiseksi tavoiteltua muutosta, Leader-rahoitusta voitaisiin maksaa takaisin vaikuttavuussijoittajille tulospäätteisen mukaisesti. Vastaavasti Leader-rahoitusta voitaisiin käyttää alueelliseen, yksittäisen vaikuttavuusperusteisen sijoitusyhtiön perustamiseen. Tämän yhteiskunnallisen yrityksen tehtävänä olisi edistää alueellista hyvinvointia yhdessä vaikuttavuussijoittajien kanssa.

Leader -rahoitus on myös rakenteeltaan sellainen, että sen mallia voitaisiin hyödyntää palokuntakentän rahoitusmekanismien kehittämiseen laajemmin. Alueelliset Leader-ryhmät saavat päättää, mitä eri aluetason hankehakemuksista he ryhtyvät rahoittamaan. Kyseisen rahoitusinstrumentin vahvuus on siinä, että se on riippumaton aluepolitiikasta, mutta samaan aikaan toimijat tekevät paljon yhteistyötä kuntien kanssa, aluetasolla. Vastaavanlainen alueellinen kehittämisrahoitusryhmä voisi myös esimerkiksi hallinnoida aikaisemmin mainittua sotepe -teemarahastoa ja sen kanavoimista alueille. Edustajina olisivat esim. julkisen, yksityisen ja järjestökentän edustajat. He saisivat myös aina hyvinvointialueilta tiedon vuosittaisista alueellisista tarpeista ja ilmiöistä, joihin pitäisi pystyä vastaamaan. Alueellinen teemaryhmä toimisi näin julkisen sektorin ja järjestökentän välisenä välittäjänä.

5.1.2. Vakuutusyhtiöt ja tulospäätteiset käytänteet

Vakuutusyhtiöiden on arvioitu (Vuorinen & Fried 2024) olevan yksi palokuntatoiminnasta taloudellisesti eniten hyötyviä sidosryhmiä. Pelkästään tulipaloissa pelastetun omaisuuden kautta vakuutusyhtiöiden voidaan arvioida hyötyvän palokuntatoiminnasta rahallisesti noin puoli miljardia euroa vuosittain (emt.). Tämä tarkoittaa käytännössä yli 50-kertaista tuottosuhdetta sille rahalle, mitä ne Palosuojelurahastolain velvoittamina maksavat vuosittain Palosuojelurahastoon. Tulipalojen ja palovaarojen lisäksi muita, palokuntatoimintaa ja vakuutusyhtiöitä yhdistäviä korvausluokkia ovat vesivahingot ja myrskyvauriot. Näitä ei ole huomioitu kyseisessä arviossa.

Euroopan keskuspankin varapääjohtajan Luis de Guindosin mukaan (HS 26.11.24) ”Espanjassa pankeilla on 20 miljardin euron riskit tulva-alueiden

kotitalouksille ja yrityksille myönnettyjen lainojen takia.” Vaikka Suomessa kiinteistökanta on Espanjaa pienempi ja täten myös vakuutettu ja lainotettu omaisuus ovat pienempiä, sään vaikutukset heijastuvat väistämättä lainotettuun ja vakuutettuun omaisuuteen yhtä lailla merkittävinä taloudellisina seurauksina.

”Tuota vakuutusyhtiöiden roolia kannattaisi kyllä kaivella lisää.”

Sillä, että palokuntatoiminnan aikaansaamia vaikutuksia mallinnettaisiin ja tunnustettaisiin nykyistä laajemmin, eri sidosryhmiä voitaisiin osallistaa nykyistä aktiivisemmin pelastustoimen kustannusten jakamiseen. Nykyistä tilannetta, jossa vakuutusyhtiöt hyötyvät merkittävästi palokuntatoiminnasta ja maksavat melko vähän sen ylläpidosta, voi ajatella myös peliteoreettisesti. Päämiehellä on usein tietoa, jota se jakaa toimijoille rajallisesti eri agenteille koitattaessaan liikuttaa näitä toimimaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Tähän asti julkishallinto (ja pelastuslaitokset) on ollut ns. päämies ja se on koittanut saada agentin, eli palokuntatoiminnan toimimaan tahtonsa mukaisesti. Sillä, että vakuutusyhtiöiden saamia taloudellisia hyötyjä voidaan tuoda näkyviin, voidaan osoittaa myös vakuutusalan keskeinen rooli pelastustoiminnan organisoimisessa. Päämiehenä toimivan julkishallinnon tulisi huomioida edes jotenkin se strateginen lisäarvo, minkä arviointitieto pelastustoimintaan liittyvästä toiminnasta voi tuoda osaksi pelastustoimen organisointia.

Ruotsissa oli 70-luvulla laajoja teollisuuspaloja. Sammutuksen jälkeen PVC-muovien palaminen aiheutti valtavia ruostumisvahinkoja ja kustannuksia vakuutusyhtiöille. Sammuttamisesta huolimatta kustannukset siis kasvoivat. Vakuutusala yhdisti voimansa ja koulutti 60–70 entistä pelastusalan ammattilaista. Heidän tehtävänään oli minimoida pelastustehtävissä aiheutuvien jälkivahinkojen kustannuksia. Vakuutusyhtiöt alkoivat myös maksaa erillistä korvausta erilaisten vahinkojen vähentämisestä. Tänä päivänä 90 ”restvärdeledarea” toimii ympäri maata, erikoistuen erilaisiin onnettomuustyyppeihin.

Vakuutusyhtiöiden (tai pankkien) velvoittavan sitouttamisen sijaan tai lisäksi olisi syytä tarkastella vaihtoehtoja, joiden avulla vakuutusyhtiöt voisivat hyötyä palokuntatoiminnan rahoittamisesta nykyistä enemmän. Tämä voisi

tapahtua esim. myrskyvaurioiden ennakointiin tai vaikuttavuusperusteiseen turvallisuusviestintään keskittyvien tulossopimusten kautta.

Jos palokunnat kiertäisivät ennen myrskyjen tuloa vakuutusyhtiöiden nimeämissä riskikohteissa ja pitäisivät ihmisille koulutuksia mm. varautumiseen liittyen, myrskyvahinkojen kustannuksia saataisiin varmasti pienennettyä.

Jos vastaavasti palokunnat tekisivät kohdennettua turvallisuusviestintää vakuutusyhtiöiden tunnistamille riskisegmenteille, palovaaroja ja tulipaloja saataisiin mahdollisesti vähennettyä. Vakuutusyhtiöt voisivat esimerkiksi olla sijoittamassa aikaisemmin mainittuun sotepe-teemarahastoon tai maksaa tulospalkkioita takaisin teemarahastolle tai yksittäiselle rahastoyhtiölle.

Selvitystyöhön osallistuneet asiantuntijat ovat nostaneet esiin myös palokuntalaisten potentiaalin erilaisten turvallisuuskoulutuksen tarjoajina. Sillä, että palokuntalaiset pitäisivät (esim. vakuutusyhtiöiden maksamia) koulutuksia moottorisahauksesta tai turvallisuustaidoista, voitaisiin myös vähentää mitä erilaisempien kustannusten kasautumista. Aikoinaan tulityökoulutusten aloittamisen kautta saatiin vähennettyä tulityövahinkoja oleellisesti.

Ehdotettujen ideoiden toteuttaminen edellyttää palokuntalaisten motivaation ja tulosperusteisten mallin tuntemuksen lisäksi sekä palokuntiin liittyvän tietopohjan vahvistamista, mutta myös sääntelyn tarkastelua. Esimerkiksi kilpailu ja hankintalait ovat osa-alueita, joiden reunaehdoista tulisi tarkastella yhteistyökäytänteitä valmistellessa.

6. Palokuntien hyödyntämisen stressitesti: toimintaympäristön ja turvallisuustilanteen muutos

Nykyinen ymmärrys hybridivaikuttamisen yleistymisestä ja mahdollinen sotilaallinen uhka luovat tarpeen ajatella uudestaan palokuntalaisten hyödyntämistä osana yhteiskunnan eri osa-alueita. On huolestuttava viesti, että samaan aikaan kun turvallisuuden vahvistamiselle ja pelastusalan tehtäviin kykeneville henkilöille on huutava tarve, osa heistä lopettaa vähäisten tehtävämäärän vuoksi. Jos palokuntalaisia hyödynnettäisiin normaaliolojen aikana enemmän esimerkiksi jakamalla heille pelastustoimeen ja väestönsuojeluun liittyviä vastualueita, tämä voisi ylläpitää palokuntalaisten motivaatiota ja osaamista.

Nykyisen palokuntalaisia koskevan tietopohjan aktiivinen hyödyntäminen mahdollistaisi sen, että häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa heitä voitaisiin hyödyntää nopeasti. Näin alueellisen valmiuden korottamista voitaisiin tehdä nykyistä proaktiivisemmin. Tämä voi tarkoittaa palokuntalaisten liikkuttamista niin yhteistoiminta-alueiden sisällä kuin alueiden välillä. Koska lainsäädännölliset, rahoitukselliset ja koulutukselliset rakenteet myös poikkeusoloihin varautumiseksi olisivat olleet jo olemassa, palokuntaverkostoa pystytettäisiin hyödyntämään mahdollisessa sotatilassa nykyistä enemmän.

Vallitseva turvallisuustilanne korostui lähes jokaisessa tätä selvitystä varten tehdyssä haastattelussa. Palokunnat koettiin tärkeiksi alueellisen turvallisuuden ja valmiuden vahvistajiksi. Alueiden, ministeriöiden ja puolueiden edustajat puhuivat palokuntalaisten kyvystä ”tukea alueellisia yhteisöjä”, ”lisätä turvallisuuspääomaa”, ”turvallisuuden tunnetta” ja ”henkistä resilienssiä”. Palokuntaverkosto toimii hyvin normaaleissa olosuhteissa, mutta poikkeusoloissa rakenteet sen hyödyntämiseksi ovat vaillinaiset. Eräs haastateltava viittasi Kalajoen 2021 laajoihin metsäpaloihin. Vaikka palokuntalaiset olivat niiden sammuttamisessa tärkeä resurssi, jo 2–4 Kalajoen kokoisen metsäpalon samanaikainen sammuttaminen olisi haastateltavan mukaan nykyisillä johtamisrakenteilla ”lähes mahdotonta”.

Palokuntien poikkeusolojen suoriutumiskyky liittyy keskeisesti myös kuntien ja eri kausiasukkaiden kausivaihteluun. SuomiAreenan kaltainen tapahtuma, pitkä kuiva kesä Kymenlaaksossa tai Puumalan väestöpohjan kasvaminen 2500 asukkaasta juhannuksena 8000 henkilöön, ovat kaikki esimerkkejä onnettomuusriskin alueellisesta vaihtelemisesta. Hybridivaikuttaminen ja hybridi-iskujen kautta esimerkiksi juomaveden saastumiseen, sähkökatkoihin tai öljyonnettomuuksiin liittyvät tehtävät lisäävät myös onnettomuusriskin todennäköisyyttä. Mahdollisuus ja ongelma on se, että palokuntalaisten valmiusaste pysyy nykyjärjestelmässä vakiona tai jopa heikkenee, palokuntalaisten lähtiessä itse loman viettoon. Osa palokunnista ottaa vastaan ns. kausipalokuntalaisia toisista palokunnista. Haastateltavien mukaan osa palokunnista jopa kieltäytyy vastaanottamasta (maksuttomia) kausipelastajia.

Eurooppa & kausipelastajat

Kreikassa ja Ranskassa lisätään kesäaikaan (metsäpaloriskin kohotessa) kausipelastajien määrää.

”Ei meillä Suomessa ole mitään tällaista rakennetta.”

Haastateltavat nostivat esiin myös Ukrainan sodan oppeja, joiden mukaan palokuntalaisten rooli on mahdollisessa sotatilanteessa korostuneen tärkeä. He voisivat olla esimerkiksi oleellinen resurssi ikäihmisten ja vammaisten evakoinnissa sekä mahdollisessa suojelutyössä ja erilaisissa raivaustehtävissä.

Skenaariot erilaisista poikkeusoloista, aina suuronnettomuuksista samanaikaisiin metsäpaloihin ja sotatilaan, voidaankin nähdä eräänlaisena palokuntatoiminnan (ja järjestöjen) hyödyntämisen stressitestinä. Valmius- ja skenaarioajattelu paljastavat palokuntalaisten ja viranhaltijoiden yhteistyövalmiuden, mutta myös riittämättömät rakenteet ja resurssit sen edistämiseen. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon (Valtioneuvosto 2024/b) mukaan ”Suomen tulee haastamaan erityisesti työvoiman riittävyys keskiraskaisiin töihin ja tietyille fyysistä kuntoa erityisesti vaativille aloille, kuten poliisi- ja pelastusalat.” Tämä voi heijastua palokuntiin esimerkiksi sillä, että ihmisten kiinnityminen järjestötoimintaan on heikentynyt (emt). Haastateltavat tunnistivat saman haasteen laajalti: palokuntalaisten motivaatio ja uusien vapaaehtoisten rekrytointi on erittäin tärkeää. Tämä on kriittistä varsinkin harva-alueilla, joissa palokunnat vanhenevat samaan aikaan kun heidän (osa)vastuullaan on iso osa pelastustoimen tehtävistä. Palokuntatoimintaan liittyvän tietopohjan

vahvistamisen lisäksi palokuntalaisten motivaatiota voidaankin pitää keskeisenä osatekijänä palokuntatoiminnan kyvykkyyksien ja potentiaalin hyödyntämiseksi sekä tavallisissa että poikkeusoloissa.

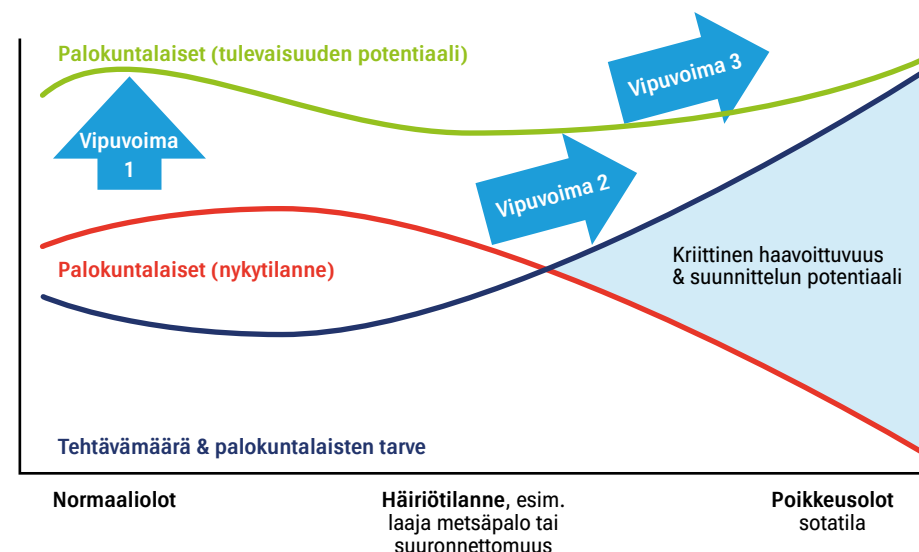
”Ympäristömuutokseen liittyviä pilottihankkeita/ simulaatioita voisi toteuttaa, jotta tarpeita voisi tunnistaa. Simulaatioissa tapahtuvat kustannusvaikutusten mallintamiset voisivat auttaa myös hahmottamaan, minkä eri tahojen olisi syytä osallistua toimintaan.”

Turvallisuussympäristön muuttuminen on myös esimerkki siitä, miten olemassa oleva tieto voi vaikuttaa sekä sääntelyyn että erilaisiin rahoituspäätöksiin. Heinäkuussa 2024 voimaan astunut asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 §:n ja 48 §:n muutos mahdollistaa kertausharjoitusten pitämisen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Vaikka menettely koskee vain rajavartiolaitoksen reserviläisiä, lakiuudistus on toteutettu ja nähty tarpeelliseksi (Rajavartiolaitos 2024). Pohjoismaissa vastaavan kaltaisia, palokuntalaisiin liittyviä lakiuudistuksia on tehty tai valmisteltu esimerkiksi siviili- ja reserviläislakeihin liittyen.

Case Tanska: Osa varusmiehistä voi valita palvelutehtäväkseen palokunnan.

Lisäksi turvallisuustilanteen voidaan nähdä heijastelevan myös niihin rahoituspäätöksiin, joilla esimerkiksi rajavartiolaitoksen resursseja on vahvistettu. Uudelleen alueen kaikkien pelastuslaitosten yhteinen rauniopelastamisen hanke on aloitettu samasta syystä EU-tuella syksyn 2024 aikana. Haastatellut pelastusjohtajat ovat kaikki nostaneet esiin, kuinka poikkeusoloissa palokuntien rooli korostuu. Heitä tullaan tarvitsemaan nykyistä monipuolisempiin tehtäviin, kuten evakointeihin, väestönsuojelun tehtäviin, raivaustehtäviin, tiedusteluun ja miinanraivaukseen. Kansallisia suunnitelmia esimerkiksi sotatilanteeseen varautumiseen liittyen ei haastateltavien mukaan ole. Aihe koskettaa hyvinvointialueita siinä, että heillä tulee olemaan mahdollisessa sotatilanteessa merkittävä alueellinen vastuu toiminnan koordinoinnista.

Oheinen kuva 10 havainnollistaa sitä kriittistä haavoittuvuutta, mikä nykyisessä järjestelmässä vaikuttaa olevan palokuntalaisten resurssien ja turvallisuustilanteen muuttumisen näkökulmista. Normaalioloissa palokuntalaisten resurssit ovat runsaat suhteessa tehtävämääriin. Mitä enemmän tehtävätarpeet kuitenkin nousevat, sitä vaikeampi palokuntaverkoston on pystyä



■ Kuva 10. Palokuntalaisten hyödyntäminen ja turvallisuustilanne

vastaamaan tehtävävaatimuksiin. Erityisen vakava tilanne vaikuttaa olevan vaikeissa häiriötilanteissa ja poikkeusolojen aikana, jolloin palokuntalaiset eivät enää pysty vastaamaan vaadittaviin tarpeisiin. Kaavioita voi tarkastella joko kansallisen tai alueellisen tason näkökulmista. Alueellisella tasolla esimerkiksi riittämätön varautuminen väestön kausivaihteluun tai metsäpalo-vaaraan voi aiheuttaa jo isoja haasteita vastata tehtävien mukaisiin tarpeisiin.

6.1. Palokuntalaiset

6.1.1. Vipuvoimatekijät palokuntatoiminnan vahvistajana

Palokuntalaisten tulevaisuuden hyödyntämisen näkökulmista tulee keskeiseksi miettiä niitä vipuvoimatekijöitä, joiden kautta muutos nykyisestä suorituskyvystä saataisiin vastaamaan toimintaympäristön muutoksia paremmin. Kuvassa 10 on kuvattu kolme eri vipuvoimaa, joiden avulla palokuntatoiminnan hyödyntämistä normaali- ja poikkeusoloissa voitaisiin vahvistaa.

Vipuvoima 1 (Normaaliajan valmistelu) nykyisen tietopohjan systemaattisempaa hyödyntämistä ja palokuntiin liittyvän sääntelyn kriittistä tarkastelua. Tässä vipuvoimassa korostuvat mm. alueellinen tilannekuvatieta ja mm.

väestönsuojelu- ja raivaustehtävien harjoittelu. Kaavion nuoli on suuntautunut ylöspäin, jotta se kuvaisi myös palokuntalaisten ”tyhjäkäytön” vähenemistä. Tähän vipuvoimaan sisältyy myös mm. palokuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen eri tavoin. Tämä voi tarkoittaa mm. siviiliosaamisen parempaa hyödyntämistä ja osallistumisrajoitteiden tarkastelua (keventäminen).

Vipuvoima 2 (Poikkeusolojen liikkuvuus) kuvaa puolestaan häiriötilanteissa HVA-alueiden, YTA-alueiden (ja Valtioneuvoston) kyvykkyyttä nostaa ja palokuntien ja niiden hyödyntämisen suorituskykyä hyvinkin nopeasti mm. liikkuttamalla palokuntalaisia alueelta toiselle. Vipuvoima 2 rakentuu vipuvoima 1:n varaan siinä, että palokuntalaisten osaamisrajoitteiden helpottaminen on häiriötilanteissa ehdottoman tärkeää. Spontaanit vapaaehtoiset sekä usealla paikkakunnalla toimimismahdollisuuksien (kaksoispalokuntalaisuus) lisääminen on ovat tästä esimerkkejä. Vipuvoima 2:n vauhdittamiseksi voitaisiin hyödyntää myös esimerkiksi mobiilipaikannukseen perustuvaa hälytysrinkiä. Näiden lähinnä olevat tarkoituksenmukaisimmat yksilöt (ei yksiköt) voitaisiin kutsua niin esimerkiksi hälytys- kuin hälytysmuonituksen tehtäviin.

Vipuvoima 3 (Poikkeusolojen kyvykkyuden vahvistaminen) kuvaa puolestaan kykyä vastata poikkeusolojen kasvavaan ja monipuolistuvaan tehtävämäärään. Se tulee mahdolliseksi vain sen kautta, että vipuvoima 2 ja 1 ovat aikaisemmin toteutuneet. Osa tätä vipuvoimaa voi olla myös esimerkiksi siviilipalvelus- ja varusmieslakien uudistaminen palokuntatoiminnan näkökulmista. Siviilipalveluksen lisäksi myös passivoituneiden, jo koulutettujen sopimuspelastajien uudelleen rekrytointi ja päivittäisestä hälytysvalmiudesta pois siirtyneiden varaaminen (sijoittaminen tai motivoiminen) reservijoukkoihin voisi olla suositeltavaa. On todennäköistä, että sotatilassa vapaaehtoisten ja sopimussuhteessa olevien palokuntalaisten määrä olisi nykyisen lainsäädännön puitteissa yhtä suuri kuin nyt. Tästä syystä Ruotsin ja Tanskan kaltaiset esimerkit pelastustehtäviin velvoittavista lainsäädännöllisistä rakenteista olisivat tärkeä osa Vipuvoima 3:n onnistumista.

6.1.2. Palokuntalaisten tarve

Palokuntatoiminnan kasvava tarve ja hyvinvointialuerajat ylittävän yhteistyön merkitys ovat olleet esillä useissa haastatteluissa. Valtioneuvoston asetus tilanne- ja johtokeskustoiminnan rakentamisesta (145/2024) ja Sisäministeriön asetus sisäministeriön tilannekuvatoiminnasta (151/2024) ovat astuneet

voimaan 4.4.2024. Niiden myötä tuetaan YTA-alueille keskittyvän tietopohjan rakentumista. Pelastustoimea tuntevat haastateltavat ovat olleet yksimielisiä siitä, että tilannekuvatiedon keräämisessä olisi hyödyllistä ja arvokasta hyödyntää myös palokuntatoimintaan (ja järjestöihin) liittyvää tietopohjaa. Tämä helpottaisi tietämään, minkä verran henkilöstöä ja kalustoa on käytettävissä niin laajojen metsäpalojen, sotatilaa edeltävän harmaan vaiheen kuin toisaalta sotatilankin aikana. Haastateltavat tunnistivat tämänkaltaisen tiedon arkaluonteisen luonteen, mutta myös sen tärkeyden.

Ruotsissa pelastustoimeen ja osa-aikaisiin pelastajiin liittyvää tietopohjaa on hyödynnetty hyvin konkreettisesti Ukrainan sodan alettua. Tämä työ on johtamassa lakiuudistuksiin ja tätä kautta myös mm. palokuntalaisten ja väestönsuojeluun liittyvän koulutustoiminnan lisärahoituksiin. Ruotsin turvallisuus- ja varautumisviranomaisen on arvioinut (MSB 2022), että sotatilanteessa tarvittaisiin 16 000 pelastustaitoista henkilöä nykyisten lisäksi. Tämä tarkoittaa nykyisen pelastustaitoisen henkilöstön (n. 6 000 täysipäiväistä & 10 000 osa-aikaista) tuplaamista. Päästäkseen tähän tavoitteeseen, Ruotsi hyödyntää velvoittavaa polkua (*pliktspåret*), vahvistetun vapaaehtoisuuden polkua (*förstärkt frivillighet*) ja näiden yhdistelmää (*mixspråret*).

Velvoittava polku tarkoittaa esimerkiksi siviilipalveluslain muuttamista. Ruotsi kutsuu pelastustoimeen ja väestönsuojeluun liittyviin kertaustehtävien eläköityneitä pelastajia, jotka ovat edelleen asevelvollisia. Näin heitä saadaan täydennyskoulutettua sodan ajan kyvykkyysvaatimusten mukaisesti. Seuraavissa vaiheissa LVI- ja sähköalan kokeneita ammattilaisia aletaan täydennyskouluttaa mm. kriittisten voimalinjojen ja väestönsuojoihin liittyvien huoltotehtävien (pommisuojien LVI & sähköt) ylläpitämiseen ja huoltoon. Koulutuksia kohdennetaan kokeneille alan ammattilaisille.

Tämän lisäksi vuonna 2025 aletaan kouluttaa jokaiselle siviilipalvelukseen astuvalle henkilölle 60 päivän koulutuskokonaisuutta, jolla he saavat peruskyvykkyudet pelastustoimen ja väestönsuojelun tehtäviin (mm. raivaus, pelastus, etsintä, sanitointi) osallistumiseksi.

Vahvistettu vapaaehtoisuus kuvastaa jo olemassa olevien pelastusjärjestöjen strategisempaa hyödyntämistä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi radio- ja tietotekniikkaan erikoistuneiden harrasteyhteisöjen, pelastuskoiratoimintaan tai autourheiluun erikoistuneiden järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä. Mixspråtet voi kuvastaa esimerkiksi näiden yhdistysten kanssa tehtävää, osittain velvoittavaa ja osittain vapaaehtoista yhteistyötä

”Meillehän (MSB/ yhteiskunta) tulisi äärimmäisen kalliiksi kouluttaa heille kaikille kuorma-autokortti tai hankkia heille kaikille kalusto. Mutta jos voimme hyödyntää poikkeusoloissa heidän olemassa olevaa osaamistaan ja kalustoaan, se on erittäin hyödyllistä.”

-MSB:n edustaja

Siitä huolimatta, että tietopohja ja vastuut poikkeusoloihin ja sotatilanteeseen kouluttautumisen osalta ovat vielä osittain epäselviä, osa alueista kouluttaa palokuntalaisia sotatilannetta varten. Erään haastateltavan mukaan kentällä on asiaan liittyen ”kahta koulukuntaa”. Laki- ja tehtäväperusteisen koulukunnan mukaan palokuntalaisten sotatilanteeseen kouluttamisesta ei ole asetusta tai lakia, joten sitä ei tarvitse tai kuulu tehdä. Jälkimmäisen koulukunnan mukaan ”Ukrainan opit” ovat ilmeiset ja osana varautumista pelastustoimen ja pelastuslaitoksen edustajien tulee toimia yhteiskunnan edun mukaisesti. Tämä tarkoittaa palokuntalaisten kouluttamista ja pahimpaan varautumista.

Ruotsissa vuoden 2014 laajat metsäpalot ja joukkojen liikuttamisen haasteellisuus olivat ruotsin pelastustoimen johtamisrakeiden muutoksen kannalta oleellisia. Niiden myötä kuntakohtaisten pelastuslaitosten yläpuolelle luotiin 18 pelastusalueita.

2018 suurissa metsäpaloissa Ruotsissa uusien pelastusalueiden johtamisrakenne mahdollistivat joillakin alueilla merkittävästi v. 2013 metsäpaloja tehokkaamman työskentelyn ja joukkojen liikuttamisen eri alueiden välillä.

Oppi? Selkeät ja riittävän harvat johtamisrakenne ja yhtenäinen tietopohja ovat poikkeusoloissa oleellisia. Tämänkaltaisen tiedon tulisi koskettaa myös järjestötoimijoita.

Tämä kahtiajakoisuus on näkynyt läpi kaikkien haastattelujen. Osa katsoo, että nykyinen sääntely ja lait estävät uudistuksia. Toinen koulukunta näkee nykyisen turvallisuustilanteen yhdessä resurssien niukkuuden kanssa pakotavan miettimään uudestaan myös sääntelyä.

*”Siinähan kestäisi vuosia, jos tätä (palokuntalaisten kouluttamista sotatilannetta varten) alettaisiin tekemään vasta, kun tästä on jokin asetus...
Meidän asiakkaamme on yhteiskunta.”*

Osana perustettavia yhteistoiminta-alueiden tilannekeskuksia, järjestökentän valmiuteen ja potentiaaliin liittyvä tieto tulee erityisen tärkeäksi. Hyvinvointialueilla pystyttäisiin esimerkiksi suurien metsäpalojen, poikkeusolojen tai sotatilaa edeltävän harmaan vaiheen aikana seuraamaan hyvinkin tarkasti, mikä osuus palokuntalaisista on käytössä milläkin alueilla. Tämänkaltaisen tilannekuvatieto hyödyttäisi myös esimerkiksi evakuointitehtävien aikana liikkumisrajoitteisten ihmisten, kuten ikäihmisten, vammaisten ja sosiaalipalveluiden asiakkaiden siirtämisen suunnittelussa ja itse evakuoinnissa.

Tilannekuvakeskusten lisäksi järjestötiedon näkyväksi tekeminen liittyy oleellisesti myös Sisäministeriön kivijalka -hankkeeseen. Mm. PRONTOn korvaavan tietojärjestelmähankkeen ”tarkoituksena on, että uudistetut (tieto) palvelut mahdollistavat pelastustoimen tehtävien toteuttamisessa tarvittavien henkilö-, materiaali-, toimipaikka-, ja organisaatietietojen sekä toimintatietojen käsittelyn lainsäädännön mukaisesti kaikissa yhteiskunnan olosuhteissa” (SM 2024/b, 58). Mikäli palokuntien kyvykkyyksiin ja vaikuttavuuspotentiaaliin liittyvä tieto (HAKA-tilastot), saataisiin osaksi Kivijalka-kokonaisuutta ja TIKE-keskusten tilannekuvatietoa, järjestöjä voitaisiin hyödyntää tehokkaammin. Tietoa voidaan hyödyntää osana alueiden ohjausta, mutta myös vaativissa poikkeusoloissa. Tämä voisi myös luoda positiivista painetta parantaa HAKA-tilastojen luotettavuutta ja yhtenäisyyttä.

CASE: APUA -puhelin

Eräällä alueella palokuntien seiniin rakennettu ns. ”APUA-puhelin”. Palokunnan seinällä on iso merkitty alue. Siellä on puhelin ja defibrilaattori. Puhelimessa suora yhteys ensihoitopuolelle.

Jos kännykkäverkko ei toimi, voidaan saada toista kautta yhteys. ”Palokunta on kylän turvallisuuskeskus.”

Myös kustannusvaikutusten arviointi ja mallintaminen liittyvät poikkeusoloihin. Mallintamalla palokuntalaisten tuottamaa valmiuden arvoa voidaan esimerkiksi suunnitella minkäläistä korvausta (ja kenen toimesta) palokuntalaisille voitaisiin maksaa mm. harmaan vaiheen ja sotatilan aikana.

7. Suositukset ja pohdinta

Kuten turvallisuustyöhön ja varautumiseen tarvitaan laajempaa asennemuutosta (Niinistö 2024), samoin vapaaehtois- ja sopimuspohjaiseen toiminnan tietopohjaan voitaisiin alkaa suhtautua uudenlaisen diskurssin kautta. Tämän uuden asenteen mukaan palokuntatoiminnasta (ja järjestöistä) on mahdollista tuottaa vaikuttavuusperusteista tietoa ja tämän avulla voidaan parantaa alueellista yhteistyötä ja rakentaa tehokkaampia rahoitusmalleja.

Tämän selvityksen tehtävänä oli vastata seuraaviin kysymyksiin:

- a. Miten olemassa olevaa riskiluokittelua voisi päivittää palokuntia koskevan vaikuttavuustiedon avulla?
- b. Miten pelastuslaitosten rahoituskriteereissä voitaisiin huomioida palokuntien alueellinen merkitys?
- c. Minkälaisia rahoitusmekanismeja voitaisiin kehittää pelastuslaitosten ja palokuntien syvemmän yhteistyön edistämiseksi?

Yksi tapa päivittää nykyistä riskiluokittelua olisi tuoda sinne mukaan turvallisuuteen liittyvä painokerroin. Tätä varten voitaisiin selvittää mahdollisuutta tuoda eräänlainen hyvinvointialuekohtainen ”minimivalmius” osaksi riskiluokittelua. Minimivalmiuden huomioimisen avulla voitaisiin varmistaa pelastuslaitosten ja palokuntaverkoston kyky vastata ilmastomuutoksen ja turvallisuustilanteen muutoksen mukana tuomiin tehtävämäärien yllättäväänkin nousuun. Mikäli palokuntaverkoston alueellinen palvelukyky olisi heikentyneessä, alueelle kohdistuisi näin rahoitusta. Rahoituksen suunnittelussa voitaisiin hyödyntää mm. väestöennusteita ja HAKA-tilastojen ennusteita palokuntalaisten määrästä tulevana vuosina. Koska rahoitus keskittyisi nimenomaan turvallisuuteen, sen avulla voitaisiin itse pelastustehtävien lisäksi mahdollistaa mm. väestönsuojeluun liittyviä koulutuksia. Laskennassa hyödynnettäisiin PRONTO-tilastojen tietoja siitä, kuinka paljon palokunnat kansallisesti osallistuvat eri tehtävätyypeille (2020–2024). Näiden pohjalta voitaisiin laskea myös stressitestimäinen laskelma sille, kuinka paljon palokuntalaiset

osallistuisivat eri tehtäville laajan häiriötilanteen aikana (2–3 samanaikaista laajaa metsäpaloa) sekä poikkeusoloissa (mahdollinen sotatila).

Tämä voitaisiin tehdä ilman pelastustoimen rahoituksen lisäämistä, muokkaamalla nykyisten rahoituskriteerien painotuksia. Nykyisten pelastuslaitosten rahoitusta määrittävien asukasperusteisuuden (65 %) ja riskiperusteisuuden (30 %) osuuksia voitaisiin pienentää ja luoda näin uusi: turvallisuuteen ja valmiuteen liittyvä pelastustoimen rahoitusosuus. Suuruudeltaan tämä osuus voisi olla esimerkiksi 2–5 %. Toinen vaihtoehto olisi korottaa nykyisten 5 % riskitekijöiden osuutta esimerkiksi 7–11 % suuruisiksi. Jo 2–5 % turvallisuuteen ja valmiuteen kohdistuva osuus tarkoittaisi v. 2025 avustustasolla (vrt. rahoituslaskelma 2025) noin 10–30 miljoonan euron summaa. Tämä yleiskatteellinen osuus käytettäisiin alueellisen valmiuden vahvistamiseen, mm. väestönsuojelutehtävien kouluttamisen kautta. Näin palokuntien merkitys huomioitaisiin osana pelastuslaitosten rahoitusta epäsuorasti. Kyseinen rahoituspohja vahvistaisi myös epäsuorasti harva-alueiden palvelukykyä ja kyvykkyyttä vastata luonnonmullistuksiin.

Seuraavilla sivuilla on kuvattu keskeiset suositukset tietopohjaan, sääntelyyn sekä rahoitusmalleihin liittyen.

Suositus 1: Palokuntakentän tietopohjaa yhtenäistetään ja hyödynnetään strategisemmin

PRONTO-tilastojen monipuolisempi hyödyntäminen palokuntien näkökulmasta

Palokuntalaisten osallistumista eri onnettomuustyypeille voitaisiin seurata nykyistä enemmän kansallisella ja alueellisella tasolla. Näin olisi mahdollista varmistaa, että palokuntakentän osaamiskyvykkyudet ovat käytössä ja tunnistaa, minkälaisia erityiskyvykkyksiä voitaisiin esimerkiksi kohdentaa tai jatkokouluttaa eri palokunnille. PRONTO-tietoihin perustuvia tietoja palokuntien osallistumisesta eri tehtäville voitaisiin tehdä nykyistä enemmän näkyväksi myös aluevaltuutettujen suuntaan. Näin pelastustoimella olisi mahdollista osoittaa kuinka kustannustehokkaasti järjestelmä jo toimii.

HAKA-tilastoihin liittyvät suositukset

Case: ”Kyvykkyysien alueellinen palastelu”

Erään pelastuslaitoksen kyvykkyksiä on jaoteltu eri palokuntiin.

- Henkilöpuhdistuslinjasto** mm. sataman ja ratapihojen kemikaaleja varten. Kuorma-auton lavalla kontti.
- Ilmakaariteltat** -> mahdollisuus perustaa väliaikaisia telttoja suuronnettomuuksissa. Ripoteltu palokuntiin, että palokuntia voidaan hälyttää.
- Suuronnettomuusyksikkö** (vanha ambulanssi muokattu erityistilanneyksiköksi)
- Veneet vesipelastustehtäviä varten**

Oppi: Palokuntalaisten kohonnut motivaatio ja kustannustehokkaampi valmius mahdollistuvat erikoistumisen ja vastuunannon kautta.

HAKA-tilastot ovat konkreettinen todiste siitä, että järjestökentän vaikuttavuustietopohjaa voidaan rakentaa. Oli Kivijalka-hankkeen myötä valmistuva uusi tietojärjestelmä kuinka monipuolinen tahansa, haastatellut alueiden edustajat näkevät HAKA-tilastojen systemaattisemman käytön hyödylliseksi. Moni heistä on pelännyt edellyttää HAKA-kirjauksia palokunnilta esimerkiksi niin, että sopimuskorvaus määräytyisi kirjausten perusteella. Huoli liittyy siihen, että palokuntalaisille kohdennetut vaatimukset voisivat heikentää palokuntalaisten motivaatiota. Taustalla on ajatus siitä, että osalle palokuntalaisista HAKA:n käyttö voi tuntua vaikealta ja velvoittaminen heijastua jopa halukkuuteen jatkaa harrastusta. HAKA:n monipuolisempi käyttö voisi kuitenkin vahvistaa myös palokuntien tietojohdantaa ja osaamista. Samalla tämä auttaisi myös näkemään, mitkä olisivat esimerkiksi ne kalustoon, osaamiseen tai tehtäviin liittyvät tiedot, jotka voisivat tukea tilannekuvatoimintaa. Sillä, että kattojärjestöt yhdessä alueellisen liittojen rohkaisisivat HAKA:n käyttöön, voitaisiin luoda positiivista painetta HAKA:n käytölle ja parantaa HAKA-kirjausten luotettavuutta.

Haka-kirjausten yhtenäistäminen:

- HAKA-kirjauskäytänteiden yhtenäistämisen mahdollistaminen palokuntien keskusjärjestöjen ja pelastuslaitosten edustajien kanssa.
- Kannusteiden kehittäminen HAKA-kirjauksien lisäämiseksi. Esim. palvelutasopäättökseen liittyvien HAKA-kirjausten myötä palokunta saa vuosittaisen bonuksen/investointituen.
- Tarvepohjainen kartoitus/ keskustelu siitä, mitä tietoja HAKA voisi tarjota Kivijaloka-hankkeelle sekä alueellisten tilannekeskusten valmistelulle. Tarpeita tulisi kartoittaa turvallisuustilanteen kehittymisen eri näkökulmista niin, että HAKA-tilastot voisivat parhaillaan tukea TIKE-työtä laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Yksi haaste on se, että joillakin alueilla on otettu jo käyttöön HAKA:n kanssa ”kilpailevia” järjestelmiä, joihin palokunnat kirjaavat tietoaan ja pelastuslaitos pystyy esimerkiksi maksamaan tämän perusteella korvauksia. Näissä tapauksissa olisi tärkeää varmistaa, että palokuntia koskeva tieto on ohjauksen näkökulmasta relevanttia.

Sopimuspalokuntabarometriin liittyvät näkökulmat:

HAKA-tilastojen luotettavuuden vahvistuessa niiden yhdistäminen Sopimuspalokuntabarometriin ja sen yksittäisiin tietoihin olisi arvokasta. Suomen Sopimuspalokuntien Liiton (SSPL) Sopimuspalokuntabarometri tarjoaa harvinaisen pulssin palokuntakentän motivaatiosta, osaamisesta ja kokemuksista. Sopimuspalokuntabarometrin keskeisiä kertoimia kannattaisi hyödyntää kansallisen tason lisäksi myös aluetasolla. Yhdistämällä sopimuspalokuntabarometrin yksittäisiä kertoimia esim. (motivaatio tai siviiliosaaminen) liittyviin HAKA-tietoihin, palokuntatoiminnasta voitaisiin tuottaa paljon päätöksentekoa tukevaa tietoa. Tämä myös yhtenäistäisi SSPL:n ja SPEKin tiedontuotantoa alueellisen yhteistyön tueksi. Niin ikään SPEKin palokunnille tuotettujen laadullisen arviointityökalujen Liekin ja Kipinän tuottama tieto tulisi voida jatkossa yhdistää palokuntatason, ehkäpä jopa henkilötason tietoihin.

Suositus 2: Sääntelyn mahdollisuuksia tarkastellaan laaja-alaisemmin, myös poikkeusolojen näkökulmasta

Alueellisten tarpeiden kunnioitus sääntelyä laatiessa

Eräs sääntelyyn ja palokuntakentän hyödyntämiseen liittyvä huomio haastateluissa oli se, että ministeriöiden edustajat kokivat sääntelyssä olevan oleellisesti vähemmän muutostarpeita verrattuna alueiden edustajiin. Erot liittyivät siihen, että alueiden edustajilla oli tiettyä varovaisuutta ja toisaalta halukkuutta syventää yhteistyötä palokuntien kanssa. He kuitenkin näkivät, että saisivat tällaisesta toiminnasta mahdollisesti sanktion AVI:lta. Ministeriöiden edustajat näkivät puolestaan nykyiset sääntelymekanismit hyvinkin väljiksi ja yhteistyötä mahdollistaviksi. Tässä alueet vs. ministeriö -jännitteessä on yhteneväisyyttä rahoituslain muutosehdotuksen lausuntokierroksen yhteenvedon (VM 2024/b), jonka mukaan ”Omavastuuosuuden vaikutusta lähivuosien rahoitukseen ei kuitenkaan ollut välttämättä lausunnoissa täysin ymmärretty”. On huolestuttavaa, jos alueiden ja ministeriöiden edustajien näkökulmat voivat erota näin paljon toisistaan juuri lakien ja sääntelyn osalta. Sote-uudistuksen tarkoituksena on rakentaa alueellisiin erityistarpeisiin vastaava ja hyvinvointialueiden itsehallintoon perustuva järjestelmä. Sote-järjestelmän vaikuttavuus syntyy nimenomaan aluetasolla. Tästä syystä pelastuslaitosten näkemysten tarkka ja herkkä kuuntelu sääntelyä valmistellessa olisi tärkeää. Se vaikuttaa liittyvän oleellisesti myös palokuntaverkon hyödyntämiseen ja tätä kautta alueelliseen palvelukykyyn normaali- ja poikkeusoloissa. Minimissään tämä tarkoittaa yhtenäisen käsityksen luomista siitä, miten palokuntaverkkoa voidaan parhaillaan hyödyntää tulevaisuudessa ilman sanktioita. Tämä olisi kaikkien osapuolten etu.

Laaja-alaisempi ja yhtenäisempi ymmärrys palokuntatoimintaan liittyvästä lainsäädännöstä ja sääntelystä normaali- ja poikkeusoloissa

Palokuntatoimintaan vaikuttavat nykyisellään monet tekijät kuten erilaiset lait, säännökset, ohjeistukset ja sopimukset. Alla olevaan taulukkoon 4 on koottu näistä joitakin:

■ Taulukko 7: Palokuntatoimintaan vaikuttavia ohjeistuksia ja lakeja

Ohjeistuksia	Lakeja
Palokuntakohtaiset säännöt ja sopimukset	Pelastuslaki
Pelastusalan järjestöjen ohjeet	Ajokorttilaki
Kuntien päätökset	Terveystieteiden lakien
Palvelutasopäätös	Laki Palosuojelurahastosta
Pelastuslaitoksen ohjeet	Työturvallisuuslaki
Palokuntasopimus	Työlainsäädäntö
Pelastusopiston opetussuunnitelma	Työ- ja virkaehtosopimukset
SM:n ohjeet ja asetukset	EU:n normit, mm. työaika-direktiivi

Vapaaehtois pohjaisen ja autonomisen järjestötoiminnan osalta nykyinen sääntely vaikuttaa olevan melko mahdollistavaa. Sopimus pohjaisen toiminnan osalta yleiskäsitystä palokuntakenttään vaikuttavista säännöksistä ja asetuksista olisi mahdollista laajentaa. Tämä liittyy ennen kaikkea yleistuviin palveluintegraatiomalleihin, poikkeusoloihin ja vaikuttavuusperusteisten hankintamallien rakentamiseen. Näissä esimerkiksi hankinta- ja kilpailulaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, käänteinen kilpailutus, sekä esimerkiksi asetus tilanne- ja johtokeskustoiminnan rakentamisesta muodostuvat tärkeiksi. Mikäli Ruotsin käytänteistä halutaan ottaa oppia, myös siviilipalvelus- ja reserviläislakien sekä palokuntakentän välistä suhdetta olisi hyödyllistä tarkastella osana poikkeusoloihin varautumista.

Suositus 3: Vaikuttavuusperusteisia rahoitusmalleja ja hankintoja lisätään alueellisella ja kansallisella tasolla

Pitkäjänteisempi kustannusvaikutusten arviointi ja kannusteet lisäämässä vaikuttavuusperusteista rahoitusta

Yksi tapa huomioida palokuntien rahoitus osana hyvinvointialueilla tapahtuvan toiminnan rahoittamista, olisi tuoda vaikuttavuusperusteiseen ohjaukseen ulkopuoliseen vaikuttavuusrahoituksen hankkimiseen liittyviä kannustimia. Mikäli alue onnistuu esimerkiksi hankkimaan alueelleen 2 miljoonaa

vaikuttavuusperusteista sijoittajien rahaa (sotepe-teemarahasto), se saisi sitä vastaan 20 % sijoituksen määrästä lisää valtiolta. Tämänkaltaisen rakenteellinen mekanismi voisi rohkaista pelastuslaitoksia ja hyvinvointialueita rakentamaan alueille uudenlaisia vaikuttavuussijoittamisen malleja.

Toinen vaihtoehtoinen tapa olisi alueellisten, palokuntakentän tehokkaampaa hyödyntämistä tukevien kannustimien kehittäminen. Koska nykyinen rahoitusmalli on jo yleiskatteellinen, hyvinvointialue voisi rohkaista pelastuslaitosta syventämään palveluintegraatiota eri toimijoiden kanssa. Mikäli pelastuslaitos saa todistettusti säästettyä toiminnan kustannuksia ja myös ylläpidettyä tätä alhaisempaa kustannustasoa, kertyneestä säästöstä 50 % saataisiin takaisin alueellisen yhteistyön vahvistamiseksi.

Kolmas tapa olisi vahvistaa strategisten- ja politiikkaohjelmien tavoitteiden toteutumista kustannusvaikutusten mallintamisen ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen kautta. Esimerkiksi Orpon hallitusohjelman tavoite tulipalojen puolittumisesta vuoteen 2030 mennessä voitaisiin viedä alueelliselle tasolle pitkäjänteisen kustannuslaskennan avulla. Hyvinvointialue mallintaisi tässä tapauksessa ensin yksittäisen asuntopalon kustannukset ja kuormittavuuden omalle hyvinvointialueelleen 1–5 vuoden aikajänteellä. Tämän jälkeen alue voisi mallintaa, kuinka paljon ja mille sektoreille asuntopalot aiheuttavat taloudellista kuormitusta. Tämä voisi motivoida hyvinvointialueita myös omalta osaltaan hankkimaan palokunta- ja sote-järjestöiltä ns. vaikutuksia/ tuloksia esimerkiksi ikäihmisten vähentyneiden asuntopalojen muodossa. Kun kustannusten jakautuminen eri sektoreille voidaan mallintaa tarkemmin, voi rahan toisenlaiselle, hallinnonrajat ylittävälle ajattelulle olla enemmän tilaa.

”Se, että raha on tiukassa, ohjaaärkevien käytänteiden käyttöönottoon.”

Haastateltavat jakoivat epäilyksen siitä, että kun kustannustehokkuutta saataisiin lisättyä, luultavasti rahoittavalla taholla olisi kaikissa näissä tapauksissa intressi lisätä leikkauksia investointien sijaan. Tämä tapahtuisi sillä perusteella, että eihän toiminta kaipaa lisää rahaa, koska se ”pyörii pienemmillä resursseilla”. Alueellisia tai kansallisia rahoitusmalleja kehittäessä tulisiikin varmistaa, että kaikki osapuolet ovat sitoutuneet niiden edistämiseen, eikä mahdollisista tehokkuusloikeista aiheutuisi ”sanktioita”. Toiseksi oheisen kaltainen ajattelu kulminoituu paljon yhden vuoden budjetointisykliin. Esitetyt rahoitusmallit edellyttäisivätkin onnistuakseen pitkäjänteisempää

ymmärrystä kustannusvaikutuksista sekä myös alueellista, useamman vuoden ns. ”investointibudjetointia”.

Palokuntatoiminta osana yhteisö- ja hyvinvointitaloudellista ajattelua

Tässä selvityksessä kuvattua, yhteiskunnallista arvoa tuottava aluetason toimintaa voidaan kutsua myös yhteisötaloudelliseksi ajatteluksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on vuonna 2025 aikana päivittämässä Suomen yhteisötalouden strategiaa EU:n suosituksesta (Hämäläinen 2024). Strategian tavoitteina on esimerkiksi edistää vastuullista ja vaikuttavuusperusteista liiketoimintaosaaamista, skaalata ja juurruttaa yhteiskunnallisten yritysten sosiaalisia innovaatioita, systematisoida tilastointia ja datankeruuta, lisätä ja hyödyntää tutkimustoimintaa sekä kehittää uusia vaikuttavuuteen perustuvia rahoitusmalleja. Strategian tavoitteet ovat yhteneväisiä tämän selvityksen suositusten kanssa ja siksi palokuntakentän tulisi olla aktiivinen strategian edistämisessä.

”Erillisavustus (alueellisen järjestöyhteistyön mahdollistamiseksi)... voisi olla mahdollinen. Järjestötoiminnan huomioiminen osana hyvinvointialueiden rahoituskriteereitä on erittäin vaikeaa.”

Yhteisötalous ja vaikuttavuusperusteisuus liittyvät vahvasti hallinnonrajojen ylittymiseen

Suomessa on puhuttu jo useita vuosia (ks. Valtiotalouden tarkastusvirasto 2020) ilmiöpohjaisesta budjetoinnista, joka mahdollistaisi esimerkiksi rahan käytön hallinnonrajat ylittävästi. Näin voitaisiin vastata hyvinkin erilaisiin nousviin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Valmisteltava sosiaali- ja terveysministeriön strategisten tavoitteiden yhdistyminen vuoden 2025 aikana on myös yksi askel kohti ilmiölähtöisempää hallintoa.

Ilmiölähtöisen ajattelun vahvistamisen kautta palokunnat ja hyvinvointialueet voisivat tunnistaa paremmin niitä alueellisia tarpeita, joihin palokunnat voisivat olla vastaamassa. Palveluintegraation lisäksi tämä vaatii luonnollisesti paljon oppimista ja valmiutta nähdä palokuntatoiminta nykyistä laajemmin.

Harvinainen hetki ja palokuntatoimintaa tukevan toimintaympäristön vaaliminen

Järjestökentän aktiivisempaan hyödyntämiseen liittyvät vasta-argumentit ja diskurssit liittyvät pitkälti tietopohjaan (tiedon sirpaleisuus), sääntelyyn (järjestöjen autonomia vs. viranomaistyö) sekä rahoituksiin ja rahoitusmalleihin (tästä on leikattava – tähän ei ole enää varaa samoin kuin ennen). OECD:n (2024) tuoreessa kansalaisyhteiskunnan suojelemisista ja vahvistamista käsittelevässä selvityksessä suositellaan vaalimaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistavaa ympäristöä. Mahdollistava ympäristö liittyy kyseisen suosituksen osalta juuri lainsäädännöllisiin, rahoituksellisiin ja tietopohjaan liittyviin tekijöihin.

Suhtautuminen järjestötoimintaan ja sen rooliin on lopulta siihen liittyvää tietopohjaa suurempi kysymys. Onko se palveluntuotantoa vai aatteellista toimintaa? Sitä toimintaa mitä varten yhdistys perustettiin vai myös jotakin muuta? Onko se yleishyödyllistä vai verotettavaa toimintaa? Onko yhdistys valmis lisäämään sopimusperusteista toimintaa uusin tavoin? Päättäjien lisäksi on kyse siitä, mitä järjestöihmiset itse näistä asioista ajattelevat. Sillä heidän mukanaan toiminta muuttuu. Suuntaan tai toiseen.

Edellytykset järjestökentän tietopohjan systemaattisemmalle rakentamiselle ja hyödyntämiselle ovat tällä hetkellä otolliset. Taustaselvityksessä ja asiantuntijahaastatteluissa esiin nousseet palokuntakentän hyödyntämiseen liittyvät näkökulmat voidaan kiteyttää harvinaisen hetken konseptiin. Mikko Pennasen (2020, 15) mukaan harvinaisen hetken lähtötilanteesta ei voida sen hetkisten resurssien (julkisen talouden tila), institutionaalisten jännitteiden (erilaiset rakenteelliset jännitteet) ja intressien (poliittisten puolueiden valitsevat valtasuhteet) perusteella päätellä harvinaisen hetken lopputulosta. Palokuntakentällä on käsissään tämänkaltaista ”momentum”. Harvinaisen hetken ja järjestötiedon kehittämisen mahdollisuudet on kuvattu seuraavassa kuvassa.

Kuva 11 hahmottaa, miten toimintaympäristön luomasta paineesta huolimatta palokuntakenttä on mahdollisuuksien edessä. Tällöin korostuu kauaskantoisen ajattelun tärkeys. Vanhan sananlaskun mukaan ei kannattaisi kysellä, miksi asiat olivat ennen paremmin, sillä emme kysy sitä viisauttamme. Palokuntakentällä on kyvykyys vastata hyvinvointialueiden moniin tarpeisiin normaali- ja poikkeusoloissa. Tämä edellyttää kuitenkin asennemuutosta

siinä, miten itse palokuntakenttä ja päättäjät näkevät järjestöpohjaisen toiminnan ja siitä tuotettavan tiedon. Palokuntia koskeva vaikuttavuustieto heijastuu moneen asiaan ja siksi sen kehittämistä ja hyödyntämistä tulisi edistää. Vaikka sijoittajien raha tuskin rahoittaa palokuntia vuonna vielä 2026, mutta se voisi tehdä sitä jo 2030-luvun alussa.

■ Kuva 11: Harvinainen hetki ja järjestökentän tietopohjan parantaminen (Pennanen 2020 mukailten)

Taloudellinen taso	- Orpon hallitusohjelma (mm. STEA-leikkaukset) - HVA-rahoituslain kehittäminen - Vaikuttavuussijoittamisen yleistyminen
Institutionaalinen taso	- Sote-uudistus - Palveluintegraatioajattelun yleistyminen - YTA-alueisiin siirtyminen (tike-keskukset)
Toimijoiden ja politiikan taso	- Kansalaisjärjestö-, turvallisuus- ja yhteisötalouden strategioiden päivitys, asetus tilanne- ja johtokeskustoiminnan rakentamisesta - Vaikuttavuusperusteinen ohjaus ja hyvinvointitalouden toimintaohjelma
Teknologinen taso	- Tietojohtamisen koontinäköymien yleistyminen mm. PowerBI:n kautta - SM:n kivijalka-hanke - Ilmiöpohjainen vaikutusten arviointi ja skaalautuvat arviointityökalut
Sattuman taso	- Järjestöpohjaisen tiedon kokoamisen mahdollisuus - Sään ääri-ilmiöiden luoma rasite pelastustoimen järjestelmälle - Ukrainen sota ja heikko turvallisuustilanne

8. Lähteet

- Couffinhal, A., Cylus, J., Elovainio, R., Figueras, J., Jeurissen, P., McKee, M., Smith, P., Thomson, S., & Winblad, U. (2016). International expert panel pre-review of health and social care reform in Finland. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2016:66. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79070/RAP_2016_66.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De Guindos, L. (2024). Interview with Luis de Guindos, Vice-President of the ECB, conducted by Petri Sajari. Helsingin Sanomat. <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2024/html/ecb.in241126~e616a1e482.en.html>
- Government Outcome Lab. (s.a.). Awarding outcomes-based contracts. Haettu 5.6.2025 osoitteesta: https://golab.bsg.ox.ac.uk/toolkit/technical-guidance/awarding-outcomes-based-contracts/#what-stumble-steps-do-i-need-to-watch-when-closing-the-deal_1-there-are-few-high-level-impact-bond-norms-or-laws
- Hetemäki, M. (2017). Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki: Sote-uudistus on välttämätön palvelujen turvaamiseksi. Kolumni. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/sv/-/sote-jarjestelmaa-pitaa-uudistaa-palvelujen-turvaamiseksi>
- Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M., & Ristikari, T. 2017. Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskemasta. Yhteiskuntapolitiikka, 82(6). https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135714/YP1706_Hilliym.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Holopainen, L. (2024). SOTEPE-yhteistyö palotarkastajan työssä Itä-Uudellamaalla. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos. https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2024/09/2024_09_18_Holopainen_Lotta.pdf
- Hämäläinen, H. (2024) Sähköpostihaastattelu ja ppt-esitys 7.11.2024.
- Jussila, K. (2024). Teams-haastattelu. ppt-esitys 4.10.2024.
- Kauppinen, J. (2022). Kuka auttaa harvaan asutuilla alueilla ja maaseudulla? Lisää ymmärrystä ja ratkaisuja pelastustoimelle. Sisäministeriön julkaisuja 2022:9. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163821/SM_2022_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kokko, P. (2024). Vaikuttavuuden vuosikymmen -esitys Vaikuttavuuden kesäpäivässä 14.6.2024.

- Kärki, H. (2023). Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen yhteinen tilannekeskus. Innokylä. <https://innokyla.fi/fi/toimintamalli/pohjois-karjalan-hyvinvointialueen-yhteinen-tilannekeskus>
- Leader Suomi. (S.a.). Mitä on LEADER? Haettu 9.6.2025 osoitteesta: <https://leadersuomi.fi/mita-on-leader>
- Lehto, K. (2024). Selvitys vaikuttavuussijoittamisesta. Yhteiskunnallinen Yritys Oy (YYO). <https://yyo.fi/wp-content/uploads/2024/03/Selvitys-vaikuttavuussijoittamisesta-YYO-4-1.pdf>
- Martikainen, J. (2021). Selvitys uusien lääkehoitojen vaikuttavuusperusteisista rahoitusmalleista. Lääketeollisuus Ry. https://www.laaketeollisuus.fi/media/julkaisut/esitteita-ja-raportteja/uef_selvitys-innovatiivisista-rahoitusmalleista-final_updated.pdf
- Mäkisalo-Ropponen, M. (S.a.). Aito asiakaskeinen palveluintegraatio – Onko se mahdollista sosiaali- ja terveyspalveluissa? <https://www.siunsote.fi/-/aito-asiakaskeinen-palveluintegraatio-onko-se-mahdollista-sosiaali-ja-terveyspalveluissa->
- Männistö, T. (2016). Selvityksiä 120: Vaikuttavuusinvestoinnin opas sijoittajille. Sitra. <https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2016/11/Selvityksia120.pdf>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2023). Dimensionerande planeringsföreskrifter för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap: Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30332.pdf>
- Niinistö, S. (2024a). Presidentti Sauli Niinistön haastattelu ykkösaamussa 16.11.2024. <https://areena.yle.fi/1-66757668>
- Niinistö, S. (2024b). Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, In his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission. European Commission. https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf
- Niemelä, J. & Auvinen, T. (2021). Järjestötieto hyvinvointialueiden tietojohdattamisessa: Selvityshenkilöiden raportti kansalaisyhteiskunnasta saatavan tiedon hyödyntämisestä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:37. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163720>
- OECD. (2024). Practical guide for policymakers on protecting and promoting civic space. https://www.oecd.org/en/publications/2024/11/practical-guide-for-policymakers-on-protecting-and-promoting-civic-space_4e394a55.html
- Oikeusministeriö. (2024). Kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027: Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämisestä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:20. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-827-3>
- Pelastuslaitosten lausunto (2024). Yhteinen lausunto pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta.
- Pennanen, P. (2020). Sosiaalinen tulosrahoitus hyvinvointiyhteiskunnan uudistamisen välineenä Suomessa (Väitöskirja, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta). Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/cd5fa0d2-e250-41b4-874e-0c70df80b61c/content>
- PIRHA (2023). Pirkanmaan hyvinvointialue. Riskiperusteinen eri viranomaisten paikkatietoa käyttävä analyysimalli paloriskiasuntojen paikantamiseen; VN/36445/2023. <https://www.palosuojelurahasto.fi/kaynnissa-olevat-tutkimus-ja-kehittamishankkeet/>
- Pitkänen P., Torkki P., Tolkki H., Valtakari M. & Leskelä R-L. (2020). Reittiopas vaikuttavuuteen. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161983/2020_1_%20Reittiopas%20vaikuttavuuteen.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Pyykkö, M. (2025). Selvitys sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustustoiminnan edellytyksistä ja linjauksista: Selvityshenkilön Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8661-9>
- Pyykkönen, T. (2016). Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Sitra. <https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2017/02/Selvityksia115-2.pdf>
- Rajavartiolaitos. (2024). Asevelvollisuuslain muutoksella vastataan nyt myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. <https://raja.fi/-/asevelvollisuuslain-muutoksella-vastataan-nyt-myo-rajaturvallisuuden-yllapitamiseen>
- Salminen, V., Halme, K., Piirainen, K., Roiha, U., Laasonen, V., Talvitie, J., Valtakari, M., Fängström, T., Bengtsson Jallow, A., Äimä, K., Isokangas, E., Kokko, A., Takalo, T., & Toivanen, O. (2020). Innovaatiomyönteinen sääntely: Nykytila ja hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-946-2>
- Salminen, V., Roiha, U., Haila, K., Uusikylä, P., Lintinen, U., Keinänen, A., Saes, L., & Van der Linden, E. (2022). Innovaatiomyönteisen sääntelyn käytännöt kasvualoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-935-3>
- Sitra. (s.a.). SIB-rahastot. Haettu 5.6.2025 osoitteesta: <https://www.sitra.fi/hankkeet/sib-rahastot/>

SM. (2012). Pelastustoiminnan pelastusvalmiuden suunnitteluohje. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79284/Toimintavalmiusohje%202012.pdf>

SM. (2019). "Talousjohdettua pelastamista" Loppuraportti, Pelastustoimen uudistus-hanke / Taloustyöryhmä. Sisäministeriö. <https://intermin.fi/documents/1410869/5551691/Talousty%C3%B6ryhm%C3%A4-loppuraportti.pdf>

SM. (2021). Sisäministeriön tavoitteet ja resurssit 2021-2025. <https://intermin.fi/documents/1410869/4078220/Sis%C3%A4ministeri%C3%B6n+tavoitteet+ja+resurssit+2021-2025.pdf/25e85336-a46f-34bd-3f10-d6ebc2d9e137/Sis%C3%A4ministeri%C3%B6n+tavoitteet+ja+resurssit+2021-2025.pdf?t=1625827388857>

SM. (2024/a). Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM036:00/2022>

SM. (2024/b). Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023. Julkaisut 2024:1. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165368/SM_2024_1.pdf?sequence=1

Social Finance (s.a.). Impact bonds. Haettu 5.6.2025 osoitteesta: <https://www.socialfinance.org.uk/what-we-do/social-impact-bonds>

Soste. (2018). Sote-järjestöjen vapaaehtoistoiminta on erityistä, merkittävää ja mittavaa. Suomen sosiaali- ja terveys ry. <https://www.soste.fi/blogikirjoitus/sote-jarjestojen-vapaaehtoistoiminta-on-erityista-merkittavaa-ja-mittavaa/>

STM (2020). Sote tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma (Toivo-ohjelma).

STM. (2021). Sote-uudistus ja sen taloudelliset vaikutukset. Raportti 37. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163720/STM_2021_37_rap.pdf

THL (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos). (2025). Hyte-kerroin: Kannustin hyvinvointialueille. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/alueellinen-hyvinvointijohtaminen/hyte-kerroin-kannustin-hyvinvointialueille>

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. (2024). Hyvinvointitaloudellinen päätöksenteko ohjaisi koko yhteiskuntaa toimimaan ihmisten ja luonnon hyvinvoinnin puolesta. <https://blogi.thl.fi/hyvinvointitaloudellinen-paatoksenteko-ohjaisi-koko-yhteiskuntaa-toimimaan-ihmisten-ja-luonnon-hyvinvoinnin-puolesta/>

Uusikylä P. & Jalonen H. (11.10.2024). Valtioneuvoston päätöksenteko kaipaa laajempaa remonttia. Vieraskynä. Helsingin Sanomat. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010753485.html>

Valtioneuvosto. (2022) Suorituskykyhankkeen tulosten avulla yhdenmukaistetaan pelastustoimen toimintatapoja. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/suorituskykyhankkeen-tulosten-avulla-yhdenmukaistetaan-pelastustoimen-toimintatapoja>

Valtioneuvosto. (2024/a). Kansalaisjärjestöstrategia. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM140:00/2023>

Valtioneuvosto. (2024/b). Tulevaisuusselonteon 1. osan strateginen toimintaympäristöanalyysi. <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuustyo-ja-ennakointi/tulevaisuusselonteko/toimintaymparistoanalyysi#/>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020). Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havaintoja-ilmiopohjaisesta-budjetoinnista.pdf>

VM. (2023a). Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Hallintopolitiikka. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165114/VM_2023_60.pdf?sequence=4&isAllowed=y

VM. (2023b). Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa. Kyselyselvityksen tulokset 2023 Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma. https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf/b69c713d-bcb9-35ae-ebd9-58409be53c4e/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf?t=1687180520924

VM (2024a). Hallituksen esitys hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta eduskuntaan. Tiedote. <https://vm.fi/-/hallituksen-esitys-hyvinvointialueiden-rahoituksesta-annetun-lain-muuttamisesta-eduskuntaan>

VM (2024b). Infotilaisuus hyvinvointialueiden rahoituslain muutosehdotuksista 26.4.2024. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/0/Infotilaisuus+rahoituslain+muutosehdotuksista+26.4.2024.pdf>

Vuorinen, M. & Fried, S. (2024). Palokuntatoiminnan taloudellisten, sosiaalisten ja yhteiskunnallisten hyötyjen SROI-arviointi. SPEK. <https://www.spek.fi/wp-content/uploads/2024/01/SPEK-tutkii-32.pdf>

9. Liite 1: Haastateltavat

Nimi	Asema	Organisaatio
Juha Saario	Pelastusjohtaja	Kainuun Pelastuslaitos
Arto Pirttilahti	Piirihallituksen PJ (PIRHA)	Keskusta
Johannes Ketonen	Pelastusylitarkastaja	AVI (Itä-Suomi)
Mikko Lehtonen	Erityisasiantuntija	OM
Susanna Myllylä	Tutkija	Maaseudun sivistysliitto
Tero Tyni	Budjettineuvos	VM
Jaana Määttä	Erityisasiantuntija	SM
Vesa-Pekka Tervo	Kehittämispäällikkö	Hyvil Oy
Paula Werning	Kansanedustaja	SDP
Jeremias Nurmela	Ohjelmapäällikkö	Kokoomus
Seppo Lokka	Pelastusjohtaja	Etelä-Savon pelastuslaitos
Mari Lahtinen	Kehittämispäällikkö	PIRHA
Teemu-Taavetti Toivonen	Pelastuspäällikkö	PIRHA
Christoffer Hällfors	Puoluesihtööri	RKP
Hanna Hämäläinen	Neuvotteleva virkamies	TEM
Ville Mensala	Pelastusjohtaja	HYVAKS
Olli Ryhänen	Erityisasiantuntija	SM
Laura Jänis	Erityisasiantuntija	MMM
Annika Parsons	Lainsäädäntöneuvos	SM
Jari Lepistö	Pelastusylitarkastaja	SM
Krista Mikkonen	Kansanedustaja	Vihreät
Anssi Koski	Ensihoitopäällikkö	Kymenlaakson Pelastuslaitos
Kari Alanko	Pelastuspäällikkö	PIRHA
Lasse Ilkka	Lääkintöneuvos	STM
Kati Jussila	Finanssineuvos	VM
Henrik Larsson	Enhetschef	Myndigheten för samhällskydd och beredskap (SE)
Daniela Fredman	Hallitussihteeri	STM
Lina Hast	Partneransvarig Försäkringsbolag	Brandskyddsföreningen (SE)
John Aunapuu	Chef Restvärderadning	Brandskyddsföreningen (SE)

Nimi	Asema	Organisaatio
Petri Parviainen	Yksikön päällikkö (varautuminen ja väestönsuojelun suunnitteluksikkö)	Helsingin pelastuslaitos
Samir Omar	Ohjelmajohtaja, vaikuttavuussijoitukset	S-pankki
Järjestökentän ammattilainen	Anonyymi haastattelu	
Juridiikan ammattilainen	Anonyymi haastattelu	

