



Arvio pelastustoimen uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta

Pelastustoimen palveluiden järjestäminen siirtyi pelastustoimen alueilta hyvinvointialueiden vastuulle 1.1.2023. Uudistuksen myötä valtion ohjausta vahvistettiin ja palveluiden rahoitusvastuu siirtyi valtiolle. Tässä muistiossa arvioidaan hyvinvointialueuudistuksen toteutumista pelastustoimessa sekä sitä, missä määrin uudistukselle asetetut pelastustoimen erityiset tavoitteet ovat toteutuneet.

Pelastustoimen järjestämistä koskevan lain (613/2021) esitöiden mukaan uudistuksen tavoitteena oli edistää ja ylläpitää turvallisuutta sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa. Lisäksi tavoitteena oli tehostaa voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Ohjausjärjestelmää oli tarkoitus kehittää siten, että se mahdollistaisi paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit, yhteiset tietojärjestelmät ja yhdenmukaiset palvelut. Tavoitteena oli myös säilyttää palvelut pääsääntöisesti vähintään aiemmalla tasolla. Hyvinvointialueiden pelastuslaitosten tulisi myös kyetä toimimaan yhteistyössä keskenään ja tarvittaessa johdettavina valtakunnallisesti kaikissa turvallisuustilanteissa. Uudistuksella tavoitteena oli myös säilyttää mahdollisuus tuottaa ensihoito- ja ensivastepalveluja hyvinvointialueen päätösten mukaisesti.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan (2023) kirjattiin lisäksi pelastustoimen kansallisten ja kansainvälisten toimintojen suorituskykyjen turvaaminen. Hallitusohjelman toimet ja muuttuneeseen turvallisuusympäristöön annetut myöhemmät politiikkavastaukset vaikuttavat pelastustoimen nykytilaan, mutta niitä ei tässä muistiossa lueta sellaisinaan hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksiksi.

1 Arvioinnin lähtökohdat

Tarkastelun pääjäsennys noudattaa vuoden 2025 Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnissa (Haveri ym. 2025¹) käytettyä jaottelua. Ratkaisulla säilytetään vertailtavuus sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevaan arviointiin ja kyseistä aineistoa hyödyntävään parlamentaariseen työhön. Yhteinen arviointikehikko ei kuitenkaan sellaisenaan kuvaa kaikkia pelastustoimen tehtävien, valmiusluonteen ja valtakunnallisen toimintakyvyn erityispiirteitä.

¹ Haveri, Arto & Jalonen, Harri jne. (2025): Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:109.



Kunkin yhteisen arviointiteeman yhteydessä kuvataan ensin keskeiset pelastustoimea koskevat havainnot. Sen jälkeen arvioidaan erikseen, mitä havainnot merkitsevät pelastustoimen uudistukselle asetettujen tavoitteiden kannalta. Arvioinnissa erotetaan mahdollisuuksien mukaan hyvinvointialueuudistusta edeltäneestä järjestelmästä periytyneet rakenteet ja ongelmat, vuoden 2023 uudistuksen aikaansaamat rakenteelliset muutokset ja niiden toimeenpano sekä uudistuksen jälkeen tapahtuneet toimintaympäristön, talouden ja muun politiikan muutokset.

Tämä muistio perustuu sisäministeriön vuosittaisiin selvityksiin, joita on laadittu vuodesta 2023 alkaen (Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023, 2024 ja 2025) sekä Aluehallintoviraston laatimiin pelastustoimen alueellisiin ja valtakunnallisiin asiantuntija-arvioihin kyseisinä vuosina.

2 Sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen eroavaisuudet ja ohjauskokonaisuuden toimivuus

Ennen uudistusta: Pelastustoimi oli siirtynyt kuntakohtaisesta järjestelmästä alueelliseen järjestelmään jo 2000-luvun alussa. Alueellistamisen tavoitteina olivat palvelujen tehokkaampi toteuttaminen, resurssien tehokkaampi käyttö ja päällekkäisen työn vähentäminen. Alueellistamisessa pelastustoimen palveluverkkoa ja rakenteita tehostettiin. (Ks. Esim. Kallio – Tolppi 2012²)

Hyvinvointialueille siirryttäessä pelastustoimi oli siten toiminut alueellisessa järjestelmässä jo noin 20 vuotta, kun sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyi hyvinvointialuejärjestelmään suoraan kuntakohtaisesta järjestämisestä. Tämän vuoksi uudistuksen lähtötilanne ja ensimmäisten vuosien muutosvaikutukset eivät ole toimialoilla suoraan rinnastettavissa keskenään.

Uudistukseen siirryttäessä: Siirtymävaiheeseen liittyi epävarmuutta tulevasta järjestämisrakenteesta. Kunnat lykkäsivät investointeja, toiminnan kehittämistä ja muita rahoituspäätöksiä, minkä vuoksi hyvinvointialueille siirtyi pelastustoimen kalustoon ja kiinteistöihin liittynyttä investointivelkaa.

Myös tietoon perustuvan ohjauksen lähtötilanne pelastustoimessa poikkesi sosiaali- ja terveydenhuollosta. Pelastustoimessa uutta lainsäädäntöä vastaavaa tietopohjaa

² Kallio, Olavi & Tolppi, Reijo (2012): Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen - muutoksia ja kokemuksia aluepelastuslaitoksesta 2004 – 2010. Seurantatutkimuksen 3. vaiheen loppuraportti. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu.



rakennettiin ja kehitettiin samanaikaisesti hyvinvointialuejärjestelmää muodostettaessa. Sisäministeriön hallinnonalalla ei myöskään ole tutkimuslaitosta, jolla olisi THL:n tapaan pitkä perinne tiedon keruussa ja analytiikassa. Tämä on huomioitava arvioitaessa yhteisen hyvinvointialueohjauksen tietopohjaa ja kehitysvaihetta.

Pelastustoimi on valmiusorganisaatio. Palveluverkkoa ja resursseja ei mitoiteta vain toteutuneen kysynnän perusteella, vaan ensisijaisesti riskien, uhkien ja vaaditun toimintavalmiuden mukaan. Paloasemat, hälytysjärjestelmät, johtokeskukset, kalusto, varautuminen sekä henkilöstön valmius ja suorituskyvyt muodostavat kustannuksia myös silloin, kun niitä ei juuri sillä hetkellä käytetä. Suuri osa kustannuksista syntyy siten jatkuvan toimintavalmiuden ylläpidosta. Tämä ero on huomioitava etenkin palveluverkkoa, tehokkuutta ja rahoituksen riittävyyttä arvioitaessa.

Myös ohjausrakenne on pelastustoimessa sotesta poikkeava. Sisäministeriöllä on hyvinvointialueiden järjestämistehtävään kohdistuva strateginen ohjausrooli, mutta lisäksi pelastuslakiin perustuvia, pelastustoimen valtakunnallisen toiminnan edellyttämiä johtamis-, ohjaus- ja kehittämistehtäviä. Valtioneuvoston vastuulla olevan hyvinvointialueohjauksen tulee siksi kyetä huomioimaan sekä toimialojen yhteiset kysymykset ja haasteet että pelastustoimen turvallisuusviranomaistehtävän erityisvaatimukset.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Yhteinen hyvinvointialueiden ohjauskehikko on perusteltu ja tarpeellinen vertailtavuuden kannalta, mutta pelastustoimen riskiperusteinen valmiuslogiikka, tietopohjan erilainen kehitysvaihe ja valtakunnallisen toimintakyvyn vaatimukset edellyttävät toimialakohtaista tulkintaa. Myös toimialojen suuri kokoero on muokannut ohjauksen käytännön toteutusta. Valtion ohjauksen rakenteet ovat vahvistuneet, mutta yhteinen ohjauskokonaisuus ei vielä sisäministeriön pelastusosaston asiantuntijoiden mukaan tuota pelastustoimessa uudistukselle tavoiteltua yhdenmukaisuutta ja toimintakykyä.

3 Päätöksenteko, johtamiskyvykkydet ja johtamisosaaminen

Pelastustoimen palvelut (onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, väestönsuojeluun varautuminen) ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä. Palvelujen tehokas järjestäminen valtakunnallisesti edellyttää toiminnan riittävää yhdenmukaisuutta, pelastuslaitosten keskinäistä ja ylläalueellista yhteistyötä sekä kykyä johtaa toimintaa laajoissa onnettomuus-, häiriö- ja poikkeustilanteissa. Normaaliolojen johtamisrakenteet, kalusto, jatkuvuudenhallinta ja henkilöstön osaaminen muodostavat samalla poikkeusolojen



toiminta- ja suorituskyvyn perustan. Jos suorituskyyä ei ole normaalioloissa, sitä ei ole myöskään häiriö- tai poikkeusoloissa.

Ennen uudistusta: Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmässä oli jo alueellisen järjestelmän aikana aluekohtaisia eroja. Alueellisia eroja ei näin ollen voida lukea yksinomaan vuoden 2023 uudistuksen aiheuttamaksi ongelmaksi.

Uudistuksen aikana: Hyvinvointialueuudistuksen myötä pelastustoimen palveluja ja toimintaa alettiin arvioida vuosittain aiempaa systemaattisemmin. Sisäministeriön ja Aluehallintoviraston arvioinneissa ja selvityksissä johtamisjärjestelmää on kuvattu sirpaleiseksi, ja syiksi on tunnistettu muun muassa erot johtamiskäytännöissä sekä johtamiseen soveltuvan henkilöstön puutteet.

Uudistuksen yhteydessä perustettiin pelastustoiminnan yhteistyöalueet sekä alueellisia tilanne- ja johtokeskustoimintoja. Ne ovat vahvistaneet alueiden välisen ja valtakunnallisen johtamisen edellytyksiä, mutta toiminnan kehittäminen on edelleen kesken ja yhteistyön syvyys vaihtelee yhteistyöalueittain. Valtion ohjausta on vahvistettu myös laatimalla pelastustoimintaa, tilannekuvatoimintaa ja pelastustoiminnan johtamista koskevia valtakunnallisia ohjeita yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa. Ohjeissa kuvattujen toimintamallien käyttöönotto on kuitenkin osin kesken, ja merkittäviä suunnitelmia on vielä laatimatta. Rakenteiden perustaminen on siten parantanut yhdenmukaistamisen edellytyksiä, mutta rakenteiden olemassaolo ei vielä osoita yhdenmukaista toimeenpanoa.

Uudistuksen jälkeen: Alueiden taloudellisen tilanteen eriytyminen ja muuttunut turvallisuusympäristö ovat lisänneet johtamisjärjestelmään kohdistuvia vaatimuksia. Eriytynen huoli koskee taloudellisesti heikommilla alueilla tunnistettujen puutteiden korjaamista. Myös kehittämistoiminta on heikentynyt, mikä voi edelleen syventää alueellisia eroja ja lisätä turvallisuusriskiä epävakaassa ja nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Samalla laajat onnettomuus- ja häiriötilanteet sekä poikkeusolot edellyttävät aiempaa vahvempaa valtakunnallista yhteistoimintaa huomioiden myös niiden tilanteiden hallinta, joissa yhdistyvät normaalia suurempi tehtäväpaine, pitkäkestoisuus, materiaalipula, viestiyhteyksien katkokset sekä tarve suojata ja evakuoida väestöä.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli kehittää johtamista, ohjausta ja valvontaa systemaattiseen tutkimus-, kehittämis- ja arviointitoimintaan perustuvaksi. Pelastustoimen kansallisia tietojärjestelmiä on kehitetty toimialalle yhteisiksi järjestelmiksi. Pysyvä ylläpito- ja kehittämisrahoitus kuitenkin puuttuu, mikä vaarantaa tiedon tallentamisen, analysoinnin



ja liikkuvuuden viranomaisten välillä sekä vaikeuttaa myös hyvinvointialueohjauksen toimeenpanoa.

Myös tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rakenteita on kehitetty. Haasteena on kuitenkin pysyvän tutkimusrahoituksen puuttuminen, mikä näkyy laajojen tutkimuskokonaisuuksien vähäisyytenä ja hankerahoitusriippuvuutena. Joillakin hyvinvointialueilla pelastustoimen tutkimustoimintaa on tuettu konsernitasolta. Kansallinen systemaattinen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ohjaus ei ole vielä vakiintunut.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Pelastustoimen johtamisen, arvioinnin ja valtakunnallisen ohjauksen rakenteissa on tapahtunut joiltakin osin myönteistä muutosta. Yhdenmukaisen johtamisjärjestelmän tavoite on kuitenkin toteutunut vain osittain ja riskinä on alueellisten erojen kasvaminen eriytymiskehityksen myötä. Toimeenpano, yhteiset toimintamallit sekä niitä tukeva tieto- ja TKI-infrastruktuuri eivät ole vielä vakiintuneet pelastustoimessa tavoitellulle tasolle.

4 Henkilöstönäkökulma

Hyvinvointialueaikana pelastustoimen henkilöstötilanteeseen ovat vaikuttaneet samanaikaisesti sekä henkilöstön saatavuutta vahvistavat toimet että alueiden säästö- ja sopeutustoimet. Henkilöstövaikutusten arvioinnissa on tärkeää erottaa toisistaan hyvinvointialueuudistus, myöhemmät valtakunnalliset politiikkatoimet ja hyvinvointialueiden omat talousratkaisut.

Uudistuksen jälkeen toteutettu politiikkatoimi: Pelastajien koulutusmäärä on kaksinkertaistettu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Vuoteen 2032 mennessä koulutetaan yhteensä noin 2 300 uutta pelastajaa Pelastusopistolla ja Helsingin Pelastuskoulussa. Koulutusmäärien kasvu on merkittävä henkilöstön saatavuuteen vaikuttava toimi, mutta sitä ei tule tulkita hyvinvointialueuudistuksen vaikutukseksi.

Pelastajatarvekyselyn (Tolvanen ym. 2026) perusteella uusien pelastajien tarve vuosina 2024–2032 on vähintään 1 878 henkilötyövuotta. Arvioon sisältyvät eläköityminen sekä pelastuslaitosten arviot lisätarpeesta, joka aiheutuu muun muassa toimintavalmiuden saattamisesta lakisääteiselle tasolle ja varallaoloa korvaavista järjestelyistä. Tausta-aineistossa alipäällystön ja päällystön tarpeeksi arvioidaan 556 henkilötyövuotta ja sopimushenkilöstön lisätarpeeksi 516 henkilöä.



Hyvinvointialueiden omat ratkaisut: Säästö- ja sopeutustoimet ovat hyvinvointialueilla johtaneet henkilöstön vähentämisiin, virkojen täyttämättä jättämiseen, osa-aikaistamisiin, tehtävämuutoksiin ja lomautuksiin. Vähennyksiä on pelastustoimessa kohdistettu erityisesti päällikkö-, päällystö- ja asiantuntijatehtäviin sekä onnettomuuksien ehkäisyyn, varautumiseen, valmiussuunnitteluun, väestönsuojeluun ja valvontaan. Joillakin alueilla henkilöstöä on siirretty näistä tehtävistä kiireellisen pelastustoiminnan turvaamiseen, ja muutamilla alueilla vähennykset ovat koskeneet myös pelastajia.

Väestönsuojelun henkilöstöresurssien lähtötaso on ollut osalla alueista hyvin matala ja osalla hyvinvointialueita väestönsuojelussa on yhä merkittäviä puutteita. Myönteinen kehitys ei ole kaikilta osin vastannut muuttuneen turvallisuustilanteen vaatimuksia.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Suorituskykyinen ja riittävä henkilöstö on keskeinen edellytys palvelujen saatavuudelle, laadulle, yhdenvertaisuudelle ja varautumiselle. Uudistuksen henkilöstövaikutusten arviointi ei ole yksiselitteistä. Henkilöstön saatavuutta on kyetty vahvistamaan valtakunnallisin toimin. Samanaikaisesti hyvinvointialueiden säästö- ja sopeutustoimet ovat heikentäneet mahdollisuuksia palkata uusia pelastajia hyvinvointialueille. Lisäksi muuta pelastushenkilöstöä on saatettu joutua siirtämään kiireelliseen pelastustoimintaan. Valtakunnallisen pelastustoimen suorituskyvyn näkökulmasta henkilöstöön kohdistuvat vähennykset voivat muodostaa riskin palveluiden yhdenmukaisuudelle, laadulle ja saatavuudelle sekä toiminnalle laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

5 Muutosohjelmat sekä palveluverkon ja -rakenteen uudistaminen

Ennen uudistusta: Pelastustoimen palveluverkkoa ja toimintaa tehostettiin jo 2000-luvun alueellistamisen yhteydessä. Tämän vuoksi vuoden 2023 jälkeisiä palveluverkon muutoksia pelastustoimessa ei tule tarkastella ilman pidempää historiallista vertailua.

Uudistuksen jälkeen: Pelastustoimeen on kohdistettu uusia sopeutustoimia sosiaali- ja terveydenhuollon rinnalla. Vuosina 2024–2025 pelastustoimeen kohdistui yhteensä noin 30 miljoonan euron säästöjä ja vuodelle 2026 noin 10 miljoonan euron lisäsäästövaatimuksia. Säästöjä on haettu henkilöstöstä, kalustosta ja varusteista, palveluostoista, palveluverkosta ja organisaatorakenteista sekä yleisesti toimintaa tehostamalla.

Henkilöstösäästöt ovat sisältäneet henkilöstövähennyksiä, osa-aikaistamisia, virkojen täyttämättä jättämisiä, tehtävämuutoksia ja lomautuksia. Lisäksi varallaoloa on osalla alueista vähennetty ja koulutusmäärärahoja leikattu. Kalustoon ja varusteisiin liittyviä säästöjä on tehty lähes kaikilla alueilla muun muassa vähentämällä kalustoa, pidentämällä



käyttöikä, lykkäämällä investointeja, tehostamalla kaluston monikäyttöä ja osalla alueista vähentämällä huoltoja.

Hyvinvointialueilla on vähennetty myös palveluostoja ja avustuksia, millä voi olla vaikutuksia esimerkiksi sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiin. Pelastuslaitosten maksuja on korotettu osana säästötoimenpiteitä.

Pelastustoimen palvelujen ja talouden tilannekuvaa sekä palvelujärjestelmän tehostamista on käsitelty valtioneuvoston yhteisissä hyvinvointialueiden ohjauksen erillismenettelyissä, kuten lisärahoitus-, arviointi-, lainanottovaltuuden muutos- ja ennakollisen talouden ohjauksen menettelyissä. Menettelyt ovat syventäneet tietoa alueiden tilanteesta ja haasteista, mutta johtaneet pelastustoimessa vain poikkeustapauksissa tunnistettujen puutteiden korjaamiseen. Pelastustoimen kehittämistarpeet ja voimavarapuutteet linjataan ja päätetään hyvinvointialueen yleiskatteellisen rahoituksen kokonaisuudessa, sisäisellä kohdentamisella.

Muutos- ja tuottavuusohjelmien toimeenpano on tarkoittanut keskustelua myös pelastustoimen palveluverkosta ja sen sopeuttamismahdollisuuksista. Pelastustoimen palveluverkon suunnittelun lähtökohta on kyky tuottaa kiireellinen apu toimintavalmiusajan puitteissa onnettomuuskohteeseen. Tästä syystä palveluverkon keskittämisen vaikutuksia ei voida arvioida soten tapaan vain toimipisteiden määrän tai käyttöasteen perusteella, vaan suhteessa riskitasoon, vasteaikoihin ja käytettävissä olevaan suorituskykyyn. Laajoissa tehtävissä resursseja joudutaan kokoamaan useammalta asemalta ja hyvinvointialueiltakin, mikä korostaa verkoston kansallisen kokonaisuuden merkitystä.

Sopimuspalokunnat ovat erityisesti harvaan asutuilla alueilla keskeinen osa palveluverkkoa ja myös poikkeusolojen suorituskykyä. Toimintaa haastavat henkilöstövaje, väestö- ja aluerakenteen muutos sekä talouden tasapainottamistoimet. Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen sopimuspalokuntatoiminnan elinvoimaisuuteen on kiinnitetty monilla alueilla huomiota, ja sisäministeriön johdolla valmistellaan sopimuspalokunta- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaohjelmaa. Hyvinvointialueiden taloustilanne on pakottanut alueita tarkastelemaan myös sopimuspalokuntajärjestelmän kustannusrakennetta kriittisesti.



Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Peruspalvelujen jatkuvuus ei ole osoitettavasti vaarantunut valtakunnallisesti, mutta palveluverkon ja sopeutustoimien pitkän aikavälin vaikutuksia ei vielä voida arvioida luotettavasti. Säästöjen määrä ei sellaisenaan osoita voimavarojen käytön tehostumista tai kustannusvaikuttavuuden paranemista. Lähipalvelujen säilymisen arvio edellyttää ennen–jälkeen-tietoa palveluverkosta, toimintavalmiudesta ja suorituskyvystä.

6 Yhteistyörakenteet ja yhdyspinnat

Pelastustoimen toiminta perustuu vahvalle yhteistyölle. Pelastustoimintaan sisältyy tehtäviä ja suorituskkyjä, joita ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää jokaisella hyvinvointialueella tai edes jokaisella yhteistyöalueella. Tämä tekee alueiden välisestä yhteistyöstä ja valtakunnallisesta resurssien käytöstä toimialan rakenteellisen ominaisuuden, ei vain poikkeustilanteisiin liittyvän lisän.

Uudistuksen aikana: Yhteistyöalueiden rakenteet ovat parantaneet edellytyksiä yhteiselle kehittämiselle ja pelastustoiminnan alueelliselle yhteensovittamiselle. Yhteistyön käytännön syvyys kuitenkin vaihtelee. Lisäksi yhteistyön tulisi ulottua pelastustoiminnan lisäksi suunnitelmiin, tietojärjestelmiin, investointeihin, hankintoihin ja toimintamalleihin. Pelastustoimen tulee kyetä integroitumaan pelastuslaitosten välillä, ei vain hyvinvointialueiden sisällä.

Uudistuksen jälkeen: Turvallisuusympäristön muutos on lisännyt tarvetta kehittää vaativien tilanteiden suorituskkyjä valtakunnallisena kokonaisuutena. Rahoituksen ja päätöksenteon joustamattomuus on tunnistettu ongelmaksi tilanteissa, joissa valtakunnalliseen suorituskkyyn tarvitaan nopeasti uusia voimavaroja, yhteisiä hankintoja tai materiaalia. Järjestelmän reagoitukykyä on siten arvioitava myös suhteessa uudistuksen jälkeen nousseeseen vaatimustasoon.

Valtakunnallisia resursseja edellyttäviä tilanteita ja erityisiä resursseja vaativia tehtäviä tulisi tunnistaa nykyistä järjestelmällisemmin valtakunnallisessa yhteistyössä. Tietoa voidaan hyödyntää muun muassa koottavia tehtäviä koskevan sääntelyn valmistelussa ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten tunnistamisessa.

Yhteistyörakenteiden arvioinnissa on tärkeää erottaa rakenteen olemassaolo sen tosiasiallisesta toimivuudesta. Pelkkä yhteistyöalueiden muodostaminen ei vielä osoita, että voimavarat, suunnitelmat, järjestelmät ja palvelutuotanto toimivat valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena.



Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Uudistus on vahvistanut valtakunnallisen yhteistyön rakenteita ja siten vienyt tavoitetta oikeaan suuntaan. Tavoite on kuitenkin vasta osittain toteutunut, koska yhteistyön toimeenpano, yhteensopivuus, yhteiset hankinnat ja valtakunnallisten suorituskykyjen muodostaminen ovat edelleen kesken. Muuttunut turvallisuusympäristö on samalla nostanut yhteistyöltä edellytettävää tavoitetasoa.

7 Pelastustoimen palveluiden saatavuus ja saavutettavuus

Pelastustoimen palvelut ovat hyvinvointialueaikana kansallisesti ja alueellisesti pääosin säilyneet hyvällä tasolla ja palvelutuotanto on pääosin toteutunut suunnitelmien mukaisesti. Tämä tukee arviota siitä, että vuoden 2023 hallinnollinen siirtymä ei ole johtanut pelastustoimen palvelujen yleiseen katkeamiseen tai valtakunnallisen palvelutason romahtamiseen.

Pelastustoimen palvelujen saavutettavuuteen vaikuttavat pitkäkestoiset alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset. Suurissa kaupungeissa tiivistyvä kaupunkirakenne ja muuttuneet liikennejärjestelyt pidentävät vasteaikoja. Harvaan asutuilla alueilla pitkät etäisyydet, väestökato ja ikääntyminen muuttavat palvelutason ylläpidon edellytyksiä. Näitä kehityskulkuja ei voida tulkita hyvinvointialueuudistuksen seurauksiksi.

Suurissa kaupungeissa ns. I- ja II-riskiluokkien alueille on muodostunut niin sanottuja ongelmamuotoja, joissa toimintavalmiusaikatavoitteita ei saavuteta. Harvaan asutuilla alueilla palveluverkon ohentuminen ja pitkät välimatkat voivat hidastaa avun saamista. Myös tiestön ja kaluston kunnolla voi olla vaikutusta vasteaikoihin. Maaseudulla on tausta-aineiston mukaan tunnistettu puutteita vaativiin tehtäviin, kuten savusukellukseen, soveltuvan henkilöstön saatavuudessa.

Uudistuksen jälkeen: Kaluston ikärakenne ja investointien riittävyys muodostavat saavutettavuuteen ja toimintavarmuuteen liittyvän riskin. Pelastustoimen järjestämisvastuun siirryttyä hyvinvointialueille investointitaso on noussut. Aluekohtainen vaihtelu on kuitenkin suurta. Kalustoa on uudistettu, mutta uudistumisvauhti ei ole kaikilla hyvinvointialueilla vastannut tunnistettuja tarpeita. Säästötoimet ovat samalla kohdistuneet henkilöstöön ja investointeihin. Näiden ongelmien taustalla on useita tekijöitä: osa liittyy ennen uudistusta syntyneeseen investointivelkaan, osa hyvinvointialueiden talousratkaisuihin ja osa muuttuneen turvallisuusympäristön kasvattamiin vaatimuksiin.

Yhdenmukaiset suorituskyvyt, toimintamallit, kalusto ja johtamisjärjestelmät tukevat voimavarojen joustavaa käyttöä yli hallinnollisten rajojen. Valtakunnallisen ohjauksen



näkökulmasta palvelujen yhdenvertaisuutta ei siten voida arvioida vain aluekohtaisena vasteaikana, vaan myös kykynä muodostaa riittävä suorituskky paikallisiin, alueellisiin ja valtakunnallisiin tilanteisiin.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Pelastustoimen palvelujen jatkuvuuden tavoite on toteutunut pääosin. Palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden yhdenvertaisuus on sen sijaan toteutunut vain osittain. Uudistuksen vaikutusta alueellisiin eroihin ei voida päätellä pelkästään nykytilasta, vaan arvio tarvitsee aikasarjoja toimintavalmiudesta, ongelmaruuduista, henkilöstöstä, kalustosta ja palveluverkon muutoksista ennen ja jälkeen vuoden 2023.

8 Palveluiden laatu ja vaikuttavuus

Pelastustoimen palvelujen riskiperusteinen suunnittelu on hyvinvointialueilla edistynyt, mutta palvelujen suunnittelussa, henkilöstöresursoinnissa ja pelastustoiminnan laadun mitoituksessa on edelleen tunnistettu puutteita. Sisäministeriön vuosittaisissa selvityksissä on raportoitu palvelujen suunnitteluun, saatavuuteen ja laatuun liittyviä tekijöitä, joilla voi olla vaikutuksia yhteiskunnan, yhteisöjen ja ihmisten turvallisuuteen.

Hyvinvointialueiden talouden tasapainottamistoimet ovat osalla alueista vaikeuttaneet pelastustoimen palvelujen kehittämistä monivuotisten toimenpidesuosituksen mukaisesti. Erityisesti kehittämistoiminnan hiipuminen voi muodostaa pitkän aikavälin riskin palvelujen laadulle ja yhdenvertaisuudelle. Arvioinnissa on kuitenkin erotettava toisistaan palveluiden toteutunut laadun heikkeneminen, tunnistetut nykyiset puutteet ja korjausvelka sekä tulevaisuuteen kohdistuva riski.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Palvelujen laadusta voidaan tehdä osittaisia arvioita, mutta uudistuksen vaikuttavuus- ja kustannusvaikuttavuustavoitteen toteutumisesta ei vielä ole riittävä näyttöä.

9 Asiakkaiden luottamus ja kokemukset

Luottamus pelastustoimeen on säilynyt erittäin korkealla: 98 prosenttia ihmisistä luottaa pelastusalaan (Poliisibarometri 2024). Tulos osoittaa pelastustoimen vahvaa yhteiskunnallista luottamusta myös hyvinvointialuejärjestelmän aikana.

Pelastusalan vetovoimasta kertovat Pelastusopiston ja Helsingin Pelastuskoulun hakijamäärät. Pelastusopiston pelastajakoulutukseen haki maaliskuussa 2026 päättyneessä



haussa 702 hakijaa. Helsingin Pelastuskoulun pelastajatutkintoon haki vuonna 2025 yhteensä 276 henkilöä, ja syksyllä 2025 aloittaneilla kursseilla aloitti 36 opiskelijaa.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Pelastusalaan kohdistuva luottamus on korkea, mutta käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista arviota hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksesta asiakkaiden tai kansalaisten kokemuksiin.

10 Integraatio

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen sijoittuminen hyvinvointialueille on mahdollistanut yhteisiä johtamis- ja tukirakenteita sekä synergiahyötyjä. Hyötyjä on syntynyt etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa mutta myös pelastustoimessa. Pelastustoimen asema hyvinvointialueen johtoelimissä on lisäksi tukenut varautumis- ja turvallisuusviranomaisen näkökulmien huomioimista alueen päätöksenteossa. Joidenkin hyvinvointialueiden johtamisrakenteissa pelastustoimen asema voi tulevaisuudessa muuttua, koska pelastustoimen palveluja ollaan sijoittamassa organisatorisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alaisuuteen.

Uudistuksen tavoite säilyttää pelastustoimen mahdollisuus tuottaa ensihoito- ja ensivastepalveluja hyvinvointialueen päätösten mukaisesti ei ole kaikilla hyvinvointialueilla toteutunut.

Pelastustoimen hallinnollisia tehtäviä olisi mahdollista edelleen keventää valtakunnallisesti yhdenmukaisilla tietojärjestelmillä, yhteisellä suunnittelulla sekä suurempina kokonaisuuksina toteutettavilla investoinneilla ja hankinnoilla. Hyvinvointialueesta riippumatta pelastustoimi tarvitsee suurelta osin samantyyppisiä järjestelmiä, kalustoa, materiaaleja ja suunnitelmia. Valtakunnallisesti tai yhteistyöalueittain yhteiset ratkaisut voisivat siten muodostaa edellytyksiä kustannustehokkuuden ja yhdenmukaisuuden vahvistumiselle.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Integraatiosta on tunnistettavissa myönteisiä viitteitä, mutta niiden laajuutta ja vaikutusta pelastustoimen uudistuksen tavoitteisiin ei voida nykyisellä aineistolla arvioida riittävän vahvasti. Myös ensihoito- ja ensivastetavoitteen toteutumisesta sekä yhteisten tukipalvelujen, hankintojen ja järjestelmien konkreettisista hyödyistä tarvitaan erillistä vertailutietoa.



11 Kriisi- ja häiriötilanteisiin varautuminen

Pelastustoimi muodostaa muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten kanssa yhteiskunnan ensivasteen arjen onnettomuuksista ja turvallisuushäiriöistä aina poikkeusoloihin ja sotaan. Valtakunnallisen järjestelmän toimivuus, toimintavalmius sekä peruspalvelujen tuottaminen normaalioloissa ovat perusta toimimiselle myös kaikkein vaativimmissa turvallisuustilanteissa.

Uudistuksesta riippumaton toimintaympäristön muutos: Pelastustoimen nykytilaa ei voida arvioida ottamatta huomioon turvallisuusympäristön voimakasta muutosta vuoden 2022 jälkeen. Venäjän hyökkäyssota, Suomen Nato-jäsenyys, hybridiuhat, kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat riskit sekä muut sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat tekijät ovat kasvattaneet materiaalsen varautumisen, väestönsuojelun, johtamisen, logistiikan ja valtakunnallisten suorituskykyjen vaatimuksia. Nämä lisävaatimukset eivät johdu hyvinvointialueuudistuksesta, mutta ne koettelevat uuden järjestelmän kykyä mukautua nopeasti muuttuviin kansallisiin tarpeisiin.

Uudistuksen jälkeinen kehitys: Väestönsuojeluun varautumisessa on tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta hyvinvointialueiden välillä on edelleen merkittäviä eroja, eikä kaikkien osa-alueiden taso vastaa lainsäädännön ja muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. Puutteita on tunnistettu muun muassa suunnittelussa, henkilöstössä, johto- ja erityishenkilöstön koulutuksessa, johtamistiloissa, kuntayhteistyössä, materiaalisessa varautumisessa ja logistisissa valmiuksissa.

Selvitys- ja kehittämishankkeiden mukaan pelastustoimen materiaalisissa valmiuksissa on puutteita esimerkiksi suojavarusteissa, materiaalireserveissa, erikoiskalustossa sekä muissa materiaalisissa ja logistisissa kyvykkyyksissä. Nykyiset valmiudet eivät mahdollista useasta yhtäaikaaisesta valtakunnallisia suorituskykyä edellyttävästä tilanteesta selviytymistä. Sisäministeriön pelastusosaston arvion mukaan materiaalsen varautumisen saattaminen pitkäkestoisten poikkeusolojen edellyttämälle tasolle vaatisi noin 300 miljoonan euron lisämäärärahan ja noin 10–15 miljoonaa euroa vuosittaista ylläpitorahoitusta.

Valtio on uudistuksen jälkeen osoittanut erillisiä määrärahoja muuttuneen turvallisuusympäristön tarpeisiin. Vuonna 2025 sisäministeriölle osoitettiin yhteensä 5,7 miljoonaa euroa pelastustoimen kriittisten materiaalien hankintaan, muun muassa öljyntorjuntavalmiuden, vaaratiedottamisen ja väestön varoittamisjärjestelmän kehittämiseen. Väestönsuojien avustusohjelmaan osoitettiin 15,3 miljoonaa euroa. Nämä



toimet ovat seurausta muuttuneesta turvallisuusympäristöstä eivätkä sellaisinaan hyvinvointialueuudistuksen tuloksia.

Hyvinvointialueiden haastava taloustilanne ja säästötoimet hidastavat varautumisen puutteiden korjaamista. On myös huomioitava, että suorituskyvyn kehittäminen edellyttää materiaalien ratkaisujen lisäksi koulutus- ja harjoitustoimintaa sekä yhteisiä toimintamalleja.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Kyky toimia kaikissa turvallisuustilanteissa on yksi pelastustoimen uudistuksen keskeisistä tavoitteista. Rakenteissa ja varautumisessa on tapahtunut kehitystä, mutta tavoite ei toteudu täysimääräisesti. Arviossa on samalla huomioitava, että tavoitetaso on turvallisuusympäristön muutoksen vuoksi noussut olennaisesti uudistuksen valmisteluvaiheen jälkeen. Turvallisuustilanteen nopea muutos kuvastaa hyvin pelastustoimen toiminnan perusedellytystä eli vaatimusta reagoida nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen.

12 Rahoitusmalli ja talouden kehitys

Hyvinvointialueiden rahoitus on yleiskatteista. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus ei siten suoraan määrää sitä, kuinka paljon alue tosiasiallisesti kohdentaa pelastustoimelle. Rahoituksen vaikutusten arvioinnissa on erotettava toisistaan valtion laskennallinen rahoitus, hyvinvointialueen kokonaisrahoitus, alueen sisäiset toimitaloille tehtävät kohdentamispäätökset sekä siitä seuraava palvelutaso ja sen mahdollistama suorituskky eri tehtävissä.

Uudistuksen jälkeinen talouskehitys: Hyvinvointialueiden talous on eriytynyt, ja erityistä huolta aiheuttavat alijäämäiset alueet. Tiukkeneva rahoitusura pakottaa osaa alueista sopeuttamaan taloutta ja toimintaa edelleen. Pelastustoimen osalta alueellisia eroja voivat kasvattaa erilaiset säästövelvoitteet, väestökehitys, investointivelka ja se, kuinka paljon hyvinvointialue päättää kohdentaa yleiskatteisesta rahoituksesta pelastustoimeen.

Kuudelletoista hyvinvointialueelle on kohdennettu laskennallista osuutta suurempi osuus rahoitusta. Kuudella hyvinvointialueella pelastustoimelle ei taas ole kohdennettu laskennallista osuutta vastaavaa rahoitusta. On myös huomioitava, että 11 alueella oli siirtymätasausvähennystä vuonna 2026. Tämä vaikuttaa rahoituksen määrään, eikä sitä ole eritelty soteen ja pelaan, joten on oletettavaa, että se vaikuttaa molempiin suhteissa laskennallisen rahoituksen tasoon. Lisäksi pelastustoimen laskennalliseen rahoitukseen vaikuttaa nykyisessä mallissa voimakkaasti väestömäärä: tausta-aineiston mukaan 65



prosenttia laskennallisesta rahoituksesta kohdentuu asukasmäärän perusteella. Tämä kasvattaa laskennallista rahoitusta väestöltään kasvavilla alueilla ja vähentää sitä väestöä menettävillä alueilla. Pelastustoimen riskit, pitkät etäisyydet ja valmiusvaatimukset eivät kuitenkaan muutu suorassa suhteessa väestömäärään. Esimerkiksi suuret riskit kuten ydinvoimalat tai petrokemian teollisuus eivät sisälly rahoitusmalliin.

Hyvinvointialueiden rahoituksella on toistaiseksi kyetty ylläpitämään pelastustoimen palvelutuotantoa. Samanaikaisesti kuitenkin pelastustoimen kehittämistoimintaan, investointeihin, ja valtakunnallisesti yhteisiin ratkaisuihin ei ole voitu tarvetta vastaavasti voitu panostaa. Esimerkiksi pelastustoimen kansallisten tietojärjestelmien pysyvä ylläpito- ja kehittämisrahoitus sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan pysyvä rahoitus puuttuvat. Erilliset aluekohtaiset ICT-ratkaisut voivat johtaa päällekkäiseen kustannusvaikutuksia lisäävän kehittämiseen. Samalla valtakunnallisten yhteisten ratkaisujen mahdolliset mittakaavaedut jäävät hyödyntämättä.

Arvio uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä on mahdollistanut peruspalvelujen jatkuvuuden, mutta se ei takaa pelastustoimelle laskennallisesti osoitettujen voimavarojen kohdentumista eikä valtakunnallisen kehittämiskyvyn rahoitusta. Talousvaikutuksia arvioitaessa on erotettava rahoitusmallin vaikutus, hyvinvointialueen oma kohdentamispäätös ja myöhempi julkisen talouden sopeutus.

13 Keskeiset havainnot ja kokonaisarvio

Kokonaisuutena hyvinvointialueuudistus on onnistunut turvaamaan pelastustoimen hallinnollisen siirtymän ja pelastustoimen palvelujen jatkuvuuden. Samalla se on vahvistanut valtakunnallisen ohjauksen, vuosittaisen arvioinnin, yhteistyön ja johtamisen rakenteita. Arvio on merkittävä tilanteessa, jossa pelastustoimella oli jo ennestään alueellisia rakenteita ja niiden mukana periytyneitä eroja.

Uudistuksen keskeiset pelastustoimea koskevat tavoitteet eivät kuitenkaan ole toteutuneet kaikilta osin. Palvelujen yhdenvertaisuudessa, johtamisen ja toimintamallien yhdenmukaisuudessa, valtakunnallisissa suorituskvyissä, väestönsuojeluun varautumisessa ja kehittämisen rahoituksessa on merkittäviä puutteita. Kustannusvaikuttavuudesta ja esim. toimialojen välisen integraation konkreettisista hyödyistä näyttö on toistaiseksi liian ohutta.

Kaikkia nykyisiä pelastustoimessa tunnistettuja ongelmia ei kuitenkaan voida lukea hyvinvointialueuudistuksen seurauksiksi. Osa ongelmista on periytynyt aiemmasta



alueellisesta järjestelmästä, osa hyvinvointialueiden omaan päätöksentekoon ja rahoituksen kohdentamiseen, ja osa on syntynyt uudistuksen jälkeen muuttuneesta turvallisuus- ja taloussympäristöstä. Uudistuksessa ollaan myös hyvin alkuvaiheessa. Uudistuksen onnistumista on siksi tarkoituksenmukaisempaa kuvata tavoitekohtaisesti kuin yhtenä onnistui–epäonnistui-arviona.

Uudistuksen tavoite	Keskeinen havainto	Kokonaisarvio
Palvelujen jatkuvuus ja lähipalvelut	Peruspalvelut ovat jatkuneet ilman yleistä palvelutason romahtamista.	Pääosin toteutunut / lisänäyttöä tarvitaan
Palvelujen yhdenvertaisuus ja saatavuus	Alueelliset erot vasteajoissa, henkilöstössä, kalustossa ja varautumisessa ovat merkittäviä; muutosten syyt ovat osin uudistuksesta riippumattomia.	Osittain toteutunut
Yhdenmukaiset toimintamallit ja johtaminen	Yhteistyöalueet, tilanne- ja johtokeskukset ja valtakunnalliset ohjeet ovat vahvistaneet rakenteita, mutta toimeenpano vaihtelee.	Osittain toteutunut
Valtakunnallinen yhteistyö ja suorituskyky	Rakenteet ovat vahvistuneet, mutta yhteiset suorituskyvyt, hankinnat, järjestelmät ja varautuminen ovat osin keskeneräisiä.	Edistynyt, mutta keskeneräinen
Voimavarojen tehokas käyttö ja kustannusvaikutavuus	Säästöistä ja yhteisistä ratkaisuista on havaintoja, mutta vaikutusketju kustannuksista turvallisuusvaikutuksiin puuttuu.	Ei voida arvioida luotettavasti
Palvelujen laatu ja vaikuttavuus	Riskiperusteinen suunnittelu on edistynyt, mutta laadun ja turvallisuusvaikutusten mittarit ovat puutteellisia.	Osittainen arvio mahdollinen
Integraatio ja synergiahyödyt	Myönteisiä viitteitä on, mutta konkreettisia hyötyjä, haittoja ja ensihoito-/ensivastevaikutuksia ei ole riittävästi eritelty.	Näyttö puutteellinen
Kyky toimia kaikissa turvallisuustilanteissa	Varautuminen on kehittynyt, mutta väestönsuojelussa ja materiaalisissa valmiuksissa on merkittäviä puutteita. Myös kansallisen pelastustoimen järjestelmän toimintaedellytykset eivät täyty. Tavoitetaso on samalla noussut.	Ei täysimääräisesti toteutunut