KAINUUN hyvinvointialue

Lausunto

15.5.2025

Viite: HE 38/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Kainuun hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle viitteen asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuuden nostamiseen (1,5 prosenttiin) sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta ja asukasperusteisen osuuden vähentämiseen (esitys 0,25 prosenttiyksiköllä) Kainuun hyvinvointialue suhtautuu myönteisesti, mutta palvelutarpeen mukaan määräytyvän osuuden vähentämiseen (esitys 0,25 prosenttiyksiköllä) Kainuun hyvinvointialue suhtautuu kielteisesti. Hyte-kriteerin perusteella tehtävää rahoituksen lisäystä vastaava vähennys tulisi kohdentaa kokonaisuudessaan asukasperusteisen rahoituksen osuuteen. Hyte-kertoimen indikaattoreiden ja niiden taustalla olevien määräytymistekijöiden tulisi olla sisällöltään sellaisia, että ne tosiallisesti mittaisivat hyvinvointialueiden hyte-työtä ja kannustaisivat vaikuttavien palveluiden kehittämiseen ja käyttöönottamiseen.

Hyte-kertoimen laskentatavan täsmentäminen kannustavammaksi Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tietopohjan laatu tulisi varmentaa riittävällä tavalla. Aineiston oikeellisuus ja kattavuus tulee varmentaa ja sekä yhteensovittaa hyte-kertoimen laskennassa käytettävät tiedot, mm. hoitoilmoitusaineistojen täydentäminen hyvinvointialueille varattujen määräaikojen kanssa, ennen tietojen käyttämistä rahoituksen kohdentamien perusteena. Hyte-kertoimen osalta suhteellisen muutoksen tarkastelu absoluuttisen arvon sijasta huomioisi alueiden erilaiset lähtökohdat.

Terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten painotusten säännöllinen tarkistaminen ja tietojen muodostaminen palveluluokkakohtaisista hyvinvointialueiden tilinpäätöstiedoista on perusteltua ja kyseiset tiedot ovat kattavimmat ja yhdenmukaiset kaikilla hyvinvointialueilla. Sen sijaan hyvinvointialueiden rahoitukseen tehtyjen muutosten huomioiminen edellisten lisäksi, on ongelmallista. Hyvinvointialueiden rahoitukseen tehtävät muutokset eivät kerro vastaavista palvelujen kustannusten muutoksista eri palveluluokissa. Tehtävämuutoksien huomioiminen vääristäisi tosiasiallisesti laskennallisten kustannusten todellista jakaumaa. Painotusten tarkastelu tulee tehdä pelkästään hyvinvointialueiden palveluluokkakohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Kainuun hyvinvointialue suhtautuu myönteisesti siihen, että ennakoitavuuden parantamiseksi hyvinvointialuekohtaisten tarvekertoimien laskennassa otettaisiin huomioon hyvinvointialueiden tiedot saatavissa olevilta kahdelta viimeisimmältä vuodelta. Näin olisi mahdollista eliminoida vuosikohtaista satunnaisvaihtelua.

Pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöiden osalta tarkistettaisiin sääntelyä pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista.

Rahoituslain 23 §:ssä säädetään pelastustoimen riskikertoimesta. Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen riskikerroin perustuu pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:ssä tarkoitettuihin pelastustoimen palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkiin. Rahoituslain riskikerroin muodostuisi tässä määrityksessä hyödyntämällä eri tietoaineistoja kuin hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason perusteleva riskejä koskeva tieto. Muistiossa perustellaan terminologisia tarkennuksia, jotta laskennallinen ja palvelutarvetta osoittava riskikuva ei sekoittuisi rahoitusperusteiden kanssa, mutta vahva peruste sille, että rahoitusperusteista päätettäessä nojataan voimakkaasti riskianalogiaan ja -terminologiaan jää kuitenkin osoittamatta. Olisiko selkeäpiirteisempi ratkaisu, että rahoitus perustuisi palvelutasopäätösten mukaisten palvelujen kustannuslaskelmiin. Tällöin riskianalyysit pitäytyisivät

Postiosoite
Kainuun hyvinvointialue
PL 400, 87070 Kainuu

Puhelin
08 61561
(vaihde)

Verkkolaskutusosoite
Kainuun hyvinvointialue,
0037322133187000

Pankki
Danske FI30 8189 9710 0370 59
BIC: DABAFIHH

Internet
https://hyvinvointialue.kainuu.fi/

Sähköposti
kirjaamo.hyvinvointialue@kainuu.fi

Verkkolaskuoperaattori, -tunnus CGI 003703575029

Y-tunnus
3221331–8

laskennallisissa riskitietoihin perustuvissa lähtökohdissaan, jotta ei syntyisi tilannetta, jolloin hyvin epätarkoituksenmukaisella tavalla rahoitusperusteet alkaisivat ohjata palvelujen toteutusta.

Esitettyä selkeämpää eroa palvelutuotannon riskiperusteiden ja rahoitusperusteiden välillä perustelee myös esitetty muutos, jonka myötä riskikertoimen laskennassa ei huomioitaisi onnettomuushistoriaa. Onnettomuushistorian huomioiminen rahoituksen perustana ei olisi ongelmallista onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta, sillä palvelujen kohdentaminen tilastollisen aineiston perusteella on varmuudella kestävä tilastollinen ja tiedollinen lähtökohta onnettomuuksien ehkäisyssä. Rahoituksen tulisi seurata riskiperusteisten palvelujen tuotantoa ja niiden kustannuksia, mutta muistiossa esitetty huoli siitä, että rahoituksen kohdentaminen alueille, joilla tapahtuu paljon onnettomuuksia, vähentäisi kannusteita ehkäistä onnettomuuksia, on epätosi.

On kiinnitettävä erityistä huomioita muistion kirjaukseen, jossa kuvataan pelastustoimen riskikertoimen perustuvan pelastustoimen palvelutasopäätökseen, jonka perusteella suunnitellaan toimintavalmius, josta aiheutuu kustannuksia. Muistio toteaa samassa yhteydessä, että pelastustoimen palvelutasoa määrittää edellisen sijaan kansalliset, alueelliset ja paikalliset tarpeet Lausuntopalvelu.fi 3/4 sekä onnettomuusuhat ja muut uhat. Tosiasiallisesti hyvinvointialueen valtuusto päättää pelastustoimen palvelutasopäätösestä päättäessään tuotettavista palveluista ottaen samalla kantaa kustannustasoon ja -tarpeisiin. On erikoista myöntää, että aluevaltuuston palvelutasopäätöksellä on suorempi yhteys kustannuksiin kuin sisäministeriön valmistelemilla rahoitusperusteilla. Tilanne ei selvästikään ole kestävä, koska palvelujen kustannusten ja rahoitusperusteiden välillä ei ole vaadittavaa eheää yhteyttä.

Rahoitusperusteista säädettäessä on tehtävä täysin selväksi, että rahoituskriteeristö ei muodosta laillisuusvalvonnan tehtävää valtion aluehallinnolle. Laillisuusvalvonnan piiriin kuuluu palvelujen saatavuus lain edellyttämällä tasolla, ja on ymmärrettävä, että esitetyllä rahoituskriteeristöllä ei ole mitään suhdetta riskikuvaan, jonka perusteella palveluista päätetään. Rahoitusperuste ei siis millään tavoin perustele palvelutuotannon suuntaamista.

Palaute esitetyistä muutoksista rahoituskriteeristöön

Pelastustoimen laskennallinen rahoitus lasketaan varsin erilaisin perustein kuin sosiaali- ja terveystoimen rahoitus. Pelastustoimessa hyvinvointialueen rahoitukseen vaikuttaa eniten alueen asukasmäärä (65 %), kun sosiaali- ja terveystoimen rahoituksesta sosiaali- ja terveyshuollon palvelutarve (n. 79 %). Sosiaali- ja terveystoimessa asukasmäärän osuus rahoituksesta on noin 13 %. Pelastustoimessa palvelutarpeen (riskitekijät) osuus on 30 %. Tälle erolle ei ole esitetty perusteluja.

Riskitekijöiden laskenta perustuu pelastustoimen palvelutasoa määrittävään regressiomalliin, jolla mallinnetaan rakennuspalojen riskiä. Voimassa olevassa rahoituslain sääntelyssä tunnettua regressiomallin vääristämää kuvaa pelastustoimen palvelutarpeesta on korjattu aikasarja-analyysin menetelmään perustuvalla onnettomuushistoria huomioimalla. Esityksessä maininnalle ”Onnettomuushistorian huomioiminen rahoituksen perustana on kuitenkin ongelmallista onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta” ei ole perusteita, koska historiatietoihin perustuva aikasarjamalli on käytetty menetelmä ajan suhteen muuttuvien tekijöiden ennustamisessa. Lisäksi pelastustoimelle tulevat vakavat tehtävät ovat harvinaisia ja voivat tapahtua myös harvaan asutulla alueelle. Tämän vuoksi pelastustoimen rahoitus tulisi rakentaa niin, että se tukisi harva-alueilla alueellista palveluverkkoa.

Palvelutarpeen arvioinnissa riskikertoimen laskennassa voidaan rakennuspaloennusteen lisäksi huomioida satunnaisesti valittuja riskikohteita. Voimassa olevassa rahoituslain sääntelyssä näitä kohteita ovat ulkoisen pelastussuunnitelman kohteet, tietyn kokoiset puolustusvoimien kohteet sekä lentoasemat. Näiden valintaa ei ole perusteltu. Esimerkiksi puolustusvoimien kohteet muodostavat varsin marginaalisen pelastustoimen palvelutarpeen. Esimerkiksi Kymenlaakson alueella puolustusvoimien kohteisiin kohdistui vuonna 2024 vain 0,8 % pelastustoimen hälytystehtävistä puolustusvoimien itse pääosin vastatessa omien kohteiden tehtävien hoitamisesta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Tilastokeskus ei ole regressiomallin laskennassa käyttänyt maatalouden rakennusten eikä osavuotiseen käyttöön soveltuvien vapaa-ajan asuinrakennusten kerrosaloja. On pidettävä hyvänä, että kaikki kerrosalat ovat laskennassa mukana. Palvelutarpeen osalta maatalouden ja em. vapaa-ajan asuinrakennusten vaikutuksia voi pitää marginaalisina. Rakennuspaloista 6 % tapahtuu edellä mainituissa rakennustyypeissä, noin 3 % kummassakin. Vertailun vuoksi asuinrakennuksissa tapahtuu 57 % rakennuspaloista vuosittain.

Palvelutarpeen arviointia kuvaavien riskitekijöihin esitetään lisättäväksi ruudut, joilla matkailutoiminnan vuodepaikkoja on vähintään 1500. Kyseisten kohteiden lisäämistä ja erityisesti vuodepaikkojen määrän määräytymistä ei ole laskennallisesti perusteltu. Matkailutoiminnan kohteet Lausuntopalvelu.fi 4/4 eivät itsessään rakennuspalojen osalta ole merkittäviä pelastustoimen palvelutarvetta lisääviä kohteita. Vuosittain 0,8 % rakennuspaloista tapahtuu majoitusrakennuksissa, kun taas asuinrakennuksissa tapahtuu 57 % rakennuspaloista vuosittain. On kuitenkin totta, että suositut matkailukohteet lisäävät hyvinvointialueella palvelun tarvetta. Esimerkiksi Lapissa on kuntia, joissa joulu-toukokuussa on poikkeuksellisen paljon pelastustoimen palvelutarvetta. Vastaavasti on todennettavissa, että esim. Etelä-Savossa kesä-heinäkuussa on poikkeuksellisen paljon pelastustoimen palvelutarvetta.

Edellä mainittujen matkailukohteiden lisäksi uusiksi riskikohteiksi esitetään lisättäväksi kohonnutta öljy- tai aluskemikaalivahinkojen riskin omaavia ruutuja. Vaikuttaa, että palvelutarvetta kuvaavia riskitekijöitä on valittu ilman laskennallisia perusteita. Olisi toivottavaa, että palvelutarvetta kuvaavat riskikohteet määriteltäisiin esitettyä kattavammin ja perustellummin ja rahoitusta määritettäessä otettaisiin huomioon palvelukohtaiset kustannukset.

Lisäksi esimerkiksi pelastustoimen palvelutarvetta määrittävien liikenneonnettomuustehtävien määrä on kolminkertainen rakennuspaloihin verrattuna vuosittain. Tämä palvelutarve jää kokonaan huomioimatta regressiomallissa. Rahoituksen määritettäessä tulisi huomioida nykyistä paremmin harva-alueiden pienten kuntien väestö. Nykyisellä rahoituksella etäällä sijaitsevia taajamia ei tunnisteta riskeiksi, vaikka taajamassa asuu tuhansia ihmisiä ja niissä on ympärivuorokautisia hoitolaitoksia, joissa hoidetaan apu tarvitsevia ikäihmisiä.

Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät säädöshankkeilta huolellista vaikutusarviointien laatimista. Esityksessä ei ole vaikutusarvioita, jolloin on vaikea ottaa kantaa tässä yhteydessä siihen, vaikuttavatko esitetyt rahoitusperusteiden muutokset vaikutuksiltaan perustelluilta.

Siirtymätasauksia koskevaan sääntelymuutosesitykseen Kainuun hyvinvointialueella ei ole lausuttavaa.

Kainuun hyvinvointialue

Sami Mäenpää
hyvinvointialuejohtaja