Sisäministeriö
Inrikesministeriet

VN/30125/2024

LAUSUNTO

28.5.2025

Johtava asiantuntija Linda Viitala

Hallintovaliokunta 30.5.2025

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

Pelastustoimen riskikerroin 23 §

Tausta

Pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta säädetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 21 - 23 §:ssä. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus kattaa noin 2,2 % (vuonna 2025 noin 580,5 miljoonaa euroa) hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksesta ja se jaetaan hyvinvointialueille asukasluvun (65 %), asukastiheyden (5 %) sekä riskitekijöiden (30 %) nojalla.

Nyt esitetty lakimuutos koskee pelastustoimen riskikertoimeen (23 §) esitettävää muutosta. Esityksellä olisi vaikutusta siihen, miten riskitekijöiden perusteella hyvinvointialueille myönnettävä rahoitus (vuonna 2025 noin 174 miljoonaa euroa) jakaantuisi hyvinvointialueiden välillä. Rahoituksen jakautuminen alueiden välillä on niin kutsuttua nollasummapeliä, minkä vuoksi rahoituksen aluekohtaiseen jakautumiseen kohdistuvat muutokset kasvattaisivat rahoitusta osalla alueista ja vähentäisivät sitä vastaavasti osalla alueista.

Voimassa olevan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 23 §:n 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. Pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialue jaetaan yhden neliökilometrin suuruisiksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee riskitason. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaan I, II, III ja IV. Pelastustoimen riskikerroin lasketaan jakamalla hyvinvointialueen riskiruututiheys koko maan riskiruututiheydellä. Riskikertoimen laskennassa otetaan huomioon ne riskiruudut, joiden Tilastokeskuksen laskema tai joilla tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella määräytyvä riskiluokka on I ja II tai joiden painokerroin ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan perusteella on 1. Kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden lopussa. Pykälän 2 momentin mukaan riskikertoimen perusteella määräytyvät hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty pelastustoimen riskikertoimen perushinta hyvinvointialueen asukasmäärällä ja pelastustoimen riskikertoimella. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin riskiruutujen riskitason laskennasta, pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista. Riskikertoimen tekijöistä ja niiden painokertoimista säädetään vähintään neljän vuoden välein.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen (1392/2022) 4 §:n mukaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialueen alue jaetaan yhden neliökilometrin suuruisiksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaan I, II, III ja IV. Asetuksen 2 momentin mukaan riskiluokkaan I ja II kuuluvan riskiruudun painokerroin on 1. Riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin on 0. Asetuksen 3 momentin mukaan sellaisen riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun

painokerroin, jolla sijaitsevalle kohteelle on pelastuslain (379/2011) 48 §:n nojalla laadittava erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma tai jolla sijaitsee kokonaishenkilömäärältään yli 1500 henkilön puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue taikka jolla sijaitsee lentoasema, jolle on reitti- tai tilausliikennettä, on kuitenkin 1.

Pelastustoimen riskikertoimella tavoitellaan pelastustoimen laskennallisen rahoituksen kohdentamista hyvinvointialueille riskien mukaisesti. Pelastustoimen riskikertoimessa huomioidaan riskiluokkaan I ja II kuuluvat ruudut, sillä siellä, missä on asutusta, on myös riskejä, mikä lisää pelastustoimen palveluntarvetta. Pelastustoimen palvelujen tuottamisen kustannukset muodostuvat suurilta osin henkilöstökuluista. Riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen alueilla pelastustoimen palveluja tuotetaan pääasiassa alueiden riskien mukaisesti välittömässä valmiudessa olevalla henkilöstöllä. Sen sijaan riskiluokkaan III ja IV kuuluvissa ruuduissa pelastustoimen palvelujen tarve on riskiluokkaan I ja II kuuluvia ruutuja vähäisempää. Näissä ruuduissa sijaitsevat riskikohteet tai riskiä nostava toiminta tulee huomioida pelastustoimen toimintavalmiudessa. Toimintavalmiuden rakentaminen riskejä vastaavaksi nostaa palvelujen järjestämisen kustannuksia. Tästä syystä laskennallisen rahoituksen määräytymisessä on perusteltua huomioida III ja IV ruuduissa sijaitsevat erityiset riskit.

Pelastustoimen riskikertoimeen esitetyt muutokset (23 §)

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 23 §:ään esitetään seuraavia muutoksia:

1. Käsite ”riskiruutu” muutettaisiin muotoon ”ruutu”.

   Muutos olisi tekninen eikä sillä olisi konkreettisia vaikutuksia. Esityksen tarkoituksena olisi erottaa käsite pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelussa käytettävästä riskiruudun käsitteestä.

2. Riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painokertoimesta säädettäisiin lain tasolla.

   Muutoksella ei olisi vaikutusta suhteessa nykytilaan, sillä painokertoimesta säädetään vastaavasti voimassa olevassa asetuksessa. Riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painokerroin olisi 1 kuten nykyäänkin. Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, ettei riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painokerrointa voisi enää jatkossa muuttaa asetuksella, vaan siitä tulisi säätää lain tasolla.

3. Säännöksestä poistettaisiin viittaus tapahtuneisiin onnettomuuksiin.

   Tapahtuneet onnettomuudet tarkoittavat alueen onnettomuushistoriaa. Riskikertoimen laskennassa ei otettaisi huomioon tapahtuneita onnettomuuksia, sillä pelastustoimen laskennallisen rahoituksen tulee perustua kyseisen vuoden pelastustoimen palvelutarpeeseen, ei aiemman vuoden toteutuneisiin onnettomuuksiin tai tehtäviin ja niiden aiheuttamiin kustannuksiin. Säännökseen on tältä osin jäänyt sen säätämisvaiheessa virhe.

   Riskikertoimen laskennassa ei ole tähän mennessä huomioitu alueen onnettomuushistoriaa. Näin ollen muutoksella, jonka mukaan viittaus tapahtuneisiin onnettomuuksiin poistettaisiin säännöksestä, ei olisi tosiasiallisia vaikutuksia suhteessa nykytilaan. Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, ettei alueen onnettomuushistoriaa huomioitaisi pelastustoimen riskikertoimen laskennassa myöskään tulevaisuudessa.

4. Riskikohteen tai harjoitetun toiminnan huomioiminen kokonaisuutena siten, että kohde tai toiminta nostaisi vain yhden ruudun painokerrointa.

   Osa asetuksessa määritellyistä riskikohteista tai harjoitetusta toiminnasta voi sijoittua fyysisesti useamman ruudun alueelle. Tulkintakäytännössä on katsottu, että painokerroin 1 annetaan niille riskiluokkaan III tai IV kuuluville ruuduille, joille asetuksessa tarkoitetusta riskikohteesta tai harjoitetusta

toiminnasta kohdistuu vähintään 51 % ruudun pinta-alasta. Tämä tulkintakäytäntö on johtanut siihen, että yksittäinen riskikohde tai harjoitettu toiminta on voitu huomioida usean ruudun osalta painokertoimella 1. Ruutujen lukumäärän laskennassa on huomioitu lentoasemien osalta myös kiitoradat, varuskuntien osalta varsinainen kasarmialue ja ulkoisia pelastussuunnitelmia edellyttävien riskikohteiden osalta se alue, joka edellyttää pelastustoimelta erityistoimia valmiuden osalta. Tiedot siitä, miten riskikohteet ja harjoitettu toiminta sijoittuvat ruuduille, on saatu pelastuslaitoksilta.

Sääntelyä ehdotetaan muutettavan siten, että usean riskiluokkaan III tai IV kuuluvan ruudun alueelle sijoittuva yksittäinen riskikohde tai harjoitettu toiminta otettaisiin huomioon kokonaisuutena siten, että se nostaisi vain yhden hyvinvointialueen alueelle sijaittuvan ruudun painokerrointa. Riskikohteen tai harjoitetun toiminnan maantieteellinen laajuus ei lähtökohtaisesti kasvata pelastustoimen palveluntarvetta, minkä vuoksi kohteen tai toiminnan maantieteellistä laajuutta ei tulisi myöskään huomioida rahoitusta lisäävänä tekijänä. Ei ole myöskään olemassa objektiivista keinoa määrittää sitä, kuinka laaja maantieteellinen alue tulisi minkäkin riskikohteen edellyttämän valmiuden osalta huomioida. Pelastustoimen palveluntarpeen määrittää kohteesta tai toiminnasta aiheutuva riski.

Esityksellä olisi vaikutusta siihen, miten pelastustoimen laskennallinen rahoitus jakautuisi hyvinvointialueiden välillä. Lähtökohtaisesti ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että niiden hyvinvointialueiden rahoitusosuus vähenisi, joiden alueella on paljon usean ruudun alueelle sijoittuvia riskikohteita tai toimintaa. Vastaavasti niiden hyvinvointialueiden rahoitusosuus kasvaisi, joilla usealle ruudulle sijoittuvia riskikohteita tai toimintaa ei ole tai on vähän verrattuna muihin hyvinvointialueisiin. Kolmea hyvinvointialuetta lukuun ottamatta kaikilla hyvinvointialueilla on riskikertoimen laskennassa huomioitu usean riskiluokkaan III tai IV kuuluvan ruudun alueelle sijoittuvia riskikohteita eli sellaisia riskikohteita, jotka ovat nostaneet usean ruudun painokerrointa. Kun jatkossa nämä kohteet nostaisivat vain yhden III tai IV riskiluokkaan kuuluvan ruudun painokerrointa, vähenisi riskikertoimen laskennassa huomioitavien ruutujen (riskiluokat I, II, III ja IV) kokonaismäärä 240 ruudulla. Tämä tarkoittaisi sitä, että tiheämmin asuttujen, riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painoarvo riskikertoimessa kasvaisi. Toisin sanoen laskennallisen rahoitusosuuden muutokseen vaikuttaisi III ja IV riskiluokkaan kuuluvien ruutujen vähenemisen ohella se, kuinka paljon hyvinvointialueen alueella on I ja II riskiluokkaan kuuluvia ruutuja.

5. Asetuksessa tarkemmin määritellyille riskikohteille tai harjoitetulle toiminnalle voitaisiin asetuksella säätää erilaisia painokertoimia 1 ja 5 painokerrointen välillä.

   Kaikki asetuksessa määritellyt riskikohteet ja harjoitettu toiminta eivät ole riskitasoltaan keskenään samansuuruisia. Eri kohteet ja toiminta aiheuttavat siten eritasoista palveluntarvetta.

   Sääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että riskiluokkaan III tai IV kuuluville ruuduille sijoittuville, asetuksessa tarkemmin määritellyille riskikohteille tai harjoitetulle toiminnalle voitaisiin asetuksella säätää erilaisia painokertoimia 1 ja 5 painokerrointen välillä riippuen kohteen tai toiminnan aiheuttamaa palveluntarvetta määrittävistä riskeistä, kun tähän mennessä kohde tai toiminta on voitu huomioida vain painokertoimella 1.

   Riskiluokkaan III tai IV kuuluvassa ruudussa sijaitseva riskikohde tai harjoitettu toiminta lisää rahoitusta edellyttävää pelastustoimen palvelujen tarvetta enemmän kuin vastaava kohde tai toiminta riskiluokkaan I tai II kuuluvassa ruudussa. Palveluntarpeesta aiheutuvat kustannukset voitaisiin huomioida pelastustoimen laskennallisessa rahoituksessa painokerrointa nostamalla niiden kohteiden tai toiminnan osalta, joista aiheutuu suurempia riskejä. Yksittäisen kohteen tai toiminnan riskien aiheuttamaa palveluntarvetta korreloiva kustannuslisä olisi arvion mukaan nykyisellä rahoitusmallilla korkeitaan painokertoimen 5 suuruinen.

Esitys on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Sisäministeriö kannattaa esitystä.