Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lapin hyvinvointialueen asiantuntijalausunto

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

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitus

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusosuutta ehdotetaan nostettavaksi voimassa olevan rahoituslain mukaisesta noin yhdestä prosentista 1,5 prosenttiin hyvinvointialueiden koko maan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Aiemmin lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusosuuden korotus olisi vähennetty kokonaan sosiaali- ja terveydenhuollon asukasperusteisesta osuudesta, jota myös valtaosa lausunnonantajista on kannattanut Lapin hyvinvointialue mukaan lukien. Aiempaa esitysluonnosta on kuitenkin uudessa esityksessä muutettu niin, että ehdotetun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin kohdennettavan rahoitusosuuden nostaminen rahoitettaisiin rahoitusmallin sisältä, vähentämällä vastaavasti yhtä paljon asukas- ja tarveperusteella kohdennettavan rahoituksen osuuksia. Esitys tarkoittaisi Lapin hyvinvointialueen osalta rahoituksen nettomääräistä vähenemistä - 7 €/asukas, hyte-kertoimen mukaisen rahoituksen lisäyksen ollessa + 19 €, mutta vastaavasti asukas- ja tarveperusteisuuden osuuden vähetessä - 26 €. Aiempaan esitykseen verrattuna vähenemä uudella laskentatavalla lisääntyisi siis -2 €/asukas.
Lapin hyvinvointialue ei pidä perusteltuna hyte-rahoitukseen liittyvää rahoitusesitystä tilanteessa, jossa hyvinvointialueet ovat lähtötilanteiltaan hyvin eri asemassa. On huomioitava, että hyvinvointialueilla, jotka ovat muodostuneet pirstaleisista lähtökohdista kuten Lappi, hyte-työn vaikutukset näkyvät väistämättä viiveellä suhteessa niihin alueisiin, joissa hyte-rakenteet ovat olleet jo pitkään olemassa. Väestön palvelutarpeet ovat Lapissa korkeat ja juuri niihin hyte-työllä pitkällä tähtäimellä haetaan vaikutuksia ja on tarkoitus hyte-rahoitusta kohdentaa.

Perusteltua on, että lausuntopalautteen perusteella hyte-kertoimen tulosindikaattorien tavoitearvioista on tarkoitus säätää rahoitusasetuksessa ja että asetusluonnos laitetaan vielä tältä osin erikseen lausuntokierrokselle. Myönteisenä pidetään sitä, että kehitystyötä varten on tarkoitus asettaa hyvinvointialueiden ja kuntien hyte-rahoitusjärjestelmien ylläpidon monialainen yhteistyöryhmä, jossa myös eri rahoitusmallien vaikutuksia arvioidaan.

Siirtymätasaus

Lapin hyvinvointialue pitää perusteltuna, että siirtymätasaus päivitetään ottamalla huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettava rahoitus.

Siirtymätasauksen osalta hallituksen esitys tuo esiin sen, että siirtymätasauksen leikkauksesta huolimatta Helsingin kaupungin saama rahoitus kokonaisuutena riittäisi

turvaamaan palvelujen järjestämisen edellytykset. Tällä perustellaan kertaluontoista yhteensä 35 miljoonan euron leikkausta siirtymätasauksiin vuosina 2026 ja 2027. Esitettyä leikkausta voidaan pitää perusteltuna, mikäli samansuuruinen muutos tehdään vastavuoroisesti (esim. vuosina 2028 ja 2029) niiden alueiden siirtymätasausvähennykseen, joiden rahoitus suhteessa kustannuksiin on siirtymätasauksesta johtuen riittämätön. Epäonnistunutta siirtymätasauksen määräytymistä ei ole oikeudenmukaista korjata vain epäonnistumisesta hyötyvien kustannuksella, vaan korjausta tulee tehdä myös epäonnistumisesta kärsiville hyvinvointialueille. Valtion talouden kannalta kyse tulisi olla ikään kuin lainasta, joka palautettaisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Lapin hyvinvointialue on nostettu julkisuuteen alueena, jonka alijäämä asukasta kohti laskettuna on maan suurin. Vähemmän julkisuutta on saanut se tosiasia, että yli 60 % Lapin hyvinvointialueen alijäämästä on kertynyt siirtymätasausvähennyksestä. Aluevaltuusto on päättänyt, että vuonna 2026 katetaan se osa Lapin hyvinvointialueen taseessa olevasta alijäämästä, joka laskennallisesti muodostuu muusta kuin siirtymätasauksesta. Alijäämää kokonaisuudessaan ei suunnitella katettavaksi hyvinvointialuelain edellyttämällä tavalla viimeistään vuonna 2026, koska alijäämien kattaminen lain vaatimassa aikataulussa vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisen.

Siirtymätasausjärjestelmä on muodostettu tukemaan hyvinvointialueiden hallittua siirtymää aiemmasta kuntien rahoitukseen perustuvasta rahoitusmallista rahoituslain mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Siirtymäkaudeksi asetettiin vuodet 2023 - 2029. Rahoituslain 35 § sisältämä siirtymätasausvähennys leikkaa useiden hyvinvointialueiden tarveperusteista rahoitusta ja rajoittaa merkittävästi näiden alueiden mahdollisuuksia järjestää lakisääteiset palvelut. On mahdotonta olettaa, että rahoitusleikkauksen kohteena olevat hyvinvointialueet voisivat järjestää oleellisesti pienemmillä taloudellisilla resursseilla yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut verrattuna ns. täyden tarveperusteisen rahoituksen saaviin hyvinvointialueisiin.

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan siirtymätasaus vaikuttaa hyvinvointialueiden rahoitukseen vuosina 2024–2029 siten, että kuusi hyvinvointialuetta (Lappi, Itä-Uusimaa, Varsinais-Suomi, Päijät-Häme, Pohjois-Karjala ja KeskiPohjanmaa) ei tule saavuttamaan täysimääräistä laskennallista rahoitusta siirtymäkauden aikana, eikä sen päättyessä. Näillä alueilla ei lähtökohtaisesti ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia järjestää alueensa 1,2 miljoonalle asukkaalleen riittävät ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämän seurauksena joka viidennen Suomen kansalaisen yhdenvertainen oikeus riittävään perusturvaan ja hyvinvointipalveluihin jää toteutumatta. Nykyisen rahoituslainsäädännön vaikutusten arvioinnissa tähän epäkohtaan ei ole kiinnitetty riittävää huomiota. Kumulatiivinen rahoitusleikkaus 2024 – 2029 on mm. Lapin hyvinvointialueella yht. 234,3 milj. euroa.

Edellä kerrotun perusteella on ilmeistä, että siirtymätasausta koskeva lainsäädäntö on epäonnistunutta. Epäonnistunutta siirtymätasauksen määräytymistä ei ole oikeudenmukaista korjata vain epäonnistumisesta hyötyvien kustannuksella, vaan korjausta tulee tehdä myös epäonnistumisesta kärsiville hyvinvointialueille. Esitettyä 35 miljoonan euron leikkausta siirtymätasauksiin vuosina 2026 ja 2027 voidaan pitää perusteltuna, mikäli samansuuruinen muutos tehdään vastavuoroisesti (esim. vuosina 2028 ja 2029) niiden alueiden siirtymätasausvähennykseen, joiden rahoitus suhteessa kustannuksiin on siirtymätasauksesta johtuen riittämätön.

Pelastustoimen tehtävien rahoitus

Hallituksen esityksessä ei esitetä muutettavaksi rahoituslain 21 §:n mukaisia pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöitä, vaan ne olisivat edelleenkin asukasluku (65%), asukastiheys (5%) ja riskitekijät (30%). Näiltä osin perusratkaisu on hyväksyttävä. Muutettavaksi esitetään tilastokeskuksen asukasluvun määräytymishetkeä, mille on olemassa hallituksen esitykseen kirjattu kestävä peruste.

Rahoituslain 23 §:n mukainen riskikertoimen määrittely on kaikilta osin pulmallinen. Riskikerroin kiinnittyy riskiruutuihin, joissa määräävinä tekijöinä ovat kerrosala, asukasluku ja niiden yhteisvaikutus sekä onnettomuushistoria, jota nyt esitetään poistettavaksi. Riskiruutuajattelu pohjaa rakennuspaloihin kytkeytyviin riskeihin, eikä sillä ole suoraa korrelaatiota pelastustoimen muihin tehtäviin. Pelastustoimen tehtävistä rakennuspalojen osuus on luokkaa 2-3 prosenttia vuosittain. Riskiruutuihin perustuva riskikerroin painottaa jo kriteeriensä mukaisesti tiiviisti rakennettuja kaupunkitaajamia, eivätkä harva-alueen ruudut voi nousta I-II riskiluokkaan, vaikka niissä olisi runsaasti todellista onnettomuushistoriaa tai merkittäviä riskejä. Tämä vääristää koko rahoituksen perustan. Kerrosala tai asukasluku eivät ole suorassa korrelaatiosuhteessa onnettomuuksien määrään tai edes riskeihin. Tilastollisesti eniten tehtäviä per 100.000 asukasta Suomessa on Kainuussa, Lapissa, Satakunnassa, Etelä-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla, siis alueilla, joissa I-II riskiruutujen määrä on vähäinen ja pelastustoimen rahoitus on alimitoitettu.

Pelastustoimen toimintavalmius ja rahoitus on toki perusteltua kiinnittää riskeihin. Riskiruutumalli ei kuitenkaan millään tavoin kuvaa todellisia riskejä kullakin alueella, vaan paikalliset riskinarviot ovat näiltä osin paljon paremmin todellista tarvetta kuvaavia. Näillä ei kuitenkaan ole mitään yhteyttä käytettyyn valtakunnalliseen riskinarviomalliin.

Rahoitusmallissa esitetään, että regressiomallin mukaisten riskiruutujen I-II painoarvo olisi 1, kun taas riskiruutujen III-IV painoarvo olisi 0. Tämä vääristää pelastustoimen rahoitusta entistä enemmän kaupunkitaajamien suuntaan harva-alueen kustannuksella. Kun rahoituksen kokonaisuudessa on kysymys nollasummapelistä, vaarantaa painotus pelastustoimen lakisääteisten palvelujen toteuttamisen harva-alueella. Epäsuhta on merkittävä. Kuten edellä on todettu, regressiomallin mukainen riskiruutuajattelu painottaa jo itsessään kaupunkitaajamia ja asukaslukua ja painokertoimen kautta epäsuhta entisestään kasvaa. Tämä ei ole oikein eikä hyväksyttävää.

Hallituksen esityksen (s. 13) mukaan ”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.” Tilastollisesti tämä ei pidä paikkaansa. On totta, että I-II riskiluokkiin kuuluvat tehtävät pääosin kyetään hoitamaan jatkuvassa valmiudessa olevilta asemilta, mutta yksi pelastusasema kykenee taajaan rakennetulla alueella huolehtimaan lukuisten I-II-riskiruutujen valmiudesta samalla hinnalla. Esimerkiksi Lapissa valtaosa n. 100.000 neliökilometrin alueesta on III-IV riskialuetta ja alueen laajuudesta johtuen palveluverkko on väistämättä harva. Laajan asemaverkon ylläpitäminen, toimintavalmiusaikojen täyttäminen III-riskiruutuihin sekä asemaverkon vaatima henkilöstö ja kalusto muodostavat selkeästi isomman kustannuserän kuin palvelun järjestäminen I-II riskiruutuihin. Kun tätä ei huomioida riskikerrointa

määriteltäessä, vääristyy eri alueiden kyky tuottaa harva-alueen pelastustoimen palveluita edes minimitasoisina. Esimerkiksi Lapissa I-II riskiruuduissa oli vuonna 2024 tehtäviä 1695 kappaletta, kun taas III-IV riskiruuduissa 2654 tehtävää. Tämä jo itsessään osoittaa paitsi palvelutarpeen irrallisuuden kerrosala- ja asukaslukuajatteluun, myös hallituksen esitykseen näiltä osin sisältyvän ajatusvirheen.

Riskikerroin mahdollistaa sinänsä sen, että myös III-IV riskiruutuihin sisältyvät erityiset riskit voidaan ottaa huomioon. Ongelmana on, ettei ole olemassa yleistä kriteeristöä sille, mikä on erityinen riski ja miten se huomioidaan. Käsillä olevan lainsäädäntömuutoksen yhtenä tavoitteena oli pystyä huomioimaan esimerkiksi matkailun aiheuttama riski rahoituksessa. Kun lainvalmistelussa huomioitiin vain riskiruudut ja asetettiin erityisriskin rajaksi 800 majoituspaikan kokonaisuus, nousi Lapissa vain kolme II-IV riskiruutua huomioon otetuiksi, vaikka Lapissa yöpyi 5,2 miljoonaa matkailijaa vuonna 2024 ja matkailun tuoma tehtävälisäys alueen pelastustoimelle oli luokkaa 1000-1250 tehtävää. Tämä jo itsessään osoittaa, regressiomallin irrallisuuden todellisiin riskeihin ja onnettomuuksiin. Laajassa Lapin maassa onnettomuudet jakautuvat ympäri Lappia siten, että yhden neliökilometrin ruudussa ei välttämättä ole montaa tehtävää, mutta kymmenessä peräkkäisessä ruudussa voi esim. pääteillä olla niitä huomattava määrä. Kun regressiomalli ei kykene kokonaistarkasteluun, jää riski ja toteutuma kokonaan rahoituksen huomioimisen ulkopuolelle. Kuitenkin sanottu onnettomuusmäärä edellyttää valmiuden ylläpitoa ja tehtävien hoitamista ja kykyä kantaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi riskiruutujen määräytymistä myös siten, että jatkossa per kohde huomioitaisiin vain yksi riskiruutu, vaikka toiminta jakaantuisi usean riskiruudun alueelle (esim. lentokentät). Tämä sinällään on ymmärrettävä tavoite. Tästä kuitenkin seuraa, että riskin hallitsemiseksi rahoitusmallin kautta tuleva rahoitus jää minimaaliseksi. Jos yhden I-riskiruudun keskimääräinen tuotto on 50.000 euroa tarkoittaa se esimerkiksi Lapin viiden kaupallisen lentokentän osalta sitä, että kokonaisrahoituslisäys riskin vuoksi on luokkaa 250.000 euroa. Kun palvelut joudutaan de facto järjestämään jokaisen kentän osalta erikseen ja riski on huomattava, kattaa riskikerroinrahoitus vain murto-osan riskin hallitsemisen todellisista kustannuksista. Erityisriskikohteiden huomioiminen on luonnollisesti perusteltua, mutta kaavamainen malli johtaa lähinnä erikoisiin lopputuloksiin. Sama koskee tietysti esim. ydinvoimalaitoksia jne.

Hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, että ”Eri riskikohteille ja harjoitetulle toiminnalle tulisikin voida säätää eri suuruisia painokertoimia. Toisin sanoen pelastustoimen riskikertoimen laskennassa tulisi huomioida riskiluokkaan III ja IV kuuluvien ruutujen osalta riskiin perustuva kiinteä, toiminnallisesta maantieteellisestä laajuudesta riippumaton painokerroin.” Tämä on sinänsä oikea havainto. Johtopäätös vain on väärä. Maantieteellinen laajuus vaikuttaa huomattavasti palvelun järjestämisen kustannuksiin ja yhden yhtäläisen painokertoimen määrittäminen on kustannusvastaavuuden näkökulmasta alueiden yhdenvertaisuutta loukkaava.

Hallituksen esityksessä myönnetään toki (s. 14), ettei rahoituslain mukainen riskikertoimen määrittely ole yhteydessä palvelutarpeen määrittämiseen ja kustannuksiin: ”Sisäministeriö on toteuttamassa vuosien 2025 ja 2026 aikana hyvinvointialueiden pelastustoimen palvelutarpeen määrittelyyn liittyvän tutkimushankkeen. Hankkeen tavoitteena on kartoittaa sellaisia pelastustoiminnan suorituskykyjä mitoittavia tekijöitä, joilla on vaikutusta pelastustoimen palvelutarpeesta aiheutuviin kustannuksiin, testata ja analysoida tilastollisesti pelastustoiminnan

suorituskykyjä mitoittavien tekijöiden ja kustannusten välistä korrelaatiota sekä tunnistaa pelastustoimen keskeisimmät palvelutarvetta kuvaavat riskitekijät. Hankkeen tulosten perusteella on mahdollista arvioida riskikertoimen laskennassa käytettäviä tekijöitä tarkemmin.” Tästä voi perustellusti olla samaa mieltä ja tarve uusille määrityksille on ilmeinen. Pitkä kokemus sisäministeriön hankkeiden vaikuttavuudesta ja aikajanasta hankkeen käynnistymisestä tulosten päätymiseen lainsäädäntöön on 5-10 vuotta. Nykyisellä regressiomalliin pohjautuvalla riskikertoimen määrittelyllä pelastustoimen palvelut erityisesti harva-alueella ovat jo ehtineet heikentyä alle perustuslain minimitason ennen kuin ko. hankkeella on vaikuttavuutta rahoituspohjaan.

Rahoitusmallissa käytetään vakiintuneena rahoituksen vertailukriteerinä euroa per asukas -lähestymistapaa, jolla ei ole mitään yhteyttä palvelutarpeeseen tai pelastustoimen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Käytetyllä kriteerillä pelastustoimen kustannukset Lapissa per asukas ovat muuta maata suuremmat. Kun kriteeri ei huomioi tehtävämäärää per asukas, matkailua tai maantieteellisiä etäisyyksiä, on kriteerin informaatioarvo nolla. Huomattavasti oikeudenmukaisempaa olisi verrata tehtäväkohtaisia kustannuksia. Euroa per tehtävä vertailussa Lapin pelastustoimen tehtäväkohtaiset kustannukset ovat samat kuin esim. Helsingin kaupungissa.

Hallituksen esityksen (s. 36) mukaan: ”Sisäministeriö nostaa esiin selvityksessään useita merkittäviä kustannuspaineita aiheuttavia tekijöitä niin palvelutason turvaamiseksi kuin myös tuleviin uhkiin ja riskeihin varautumiseksi. Suurin yksittäinen tulevien vuosien kustannuspainetta aiheuttava tekijä on pelastajien lisätarve. Lisäksi koko pelastustoimessa kustannusten nousupainetta aiheuttavat ICT-palvelujen kustannukset sekä turvallisuusympäristön muutokseen ja siihen varautumiseen liittyvät kustannukset, kuten väestön varoittaminen ja suojaaminen, materiaalinen varautuminen sekä lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö.” Kyseiset kustannuspaineet ovat jo nykyisellään olemassa, eikä pelastustoimen rahoituslain mukainen rahoitus riitä niiden kattamiseen. Kun rahoitusmallin muutokset ovat nollasummapeliä nykyisen pelastustoimen rahoituskehyksen sisällä, ei lainsäädäntömuutos vastaa miltään osin ko. kustannuspaineisiin.

Edelleen rahoitusmallissa on mukana siirtymätasaus, joka leikkaa Lapin pelastustoimen palvelutarpeeseen perustuvaa reaalirahoitusta n. 1,25 M€ vuosittain. Siirtymätasauksella on merkittävä Lapin pelastustoimen palvelukykyä huonontava vaikutus.

Kuten todettua rahoitusmallin riskikerroin on sääntelyn perusratkaisuna kaikkinensa epäonnistunut johtuen ennen muuta toimintaa kuvastamattoman regressiomallin käytöstä. Esitetyt lainsäädäntömuutokset johtavat yksittäin ja kokonaisuutena siihen, että rahoituksen painopiste siirtyy entistä enemmän harva-alueelta kaupunkitaajamiin. Tämä ei ole perusteltua harva-alueen palveluntuotannon tai kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ja on omiaan vaikuttamaan perusoikeuksien toteutumiseen valtakunnallisesti. Rahoitusmallin uudistamisen tavoitteena on ollut erityisiä riskejä ja pelastustoimen tehtäviä aiheuttavien tekijöiden huomioon ottaminen osana riskikerrointa (esim. matkailu). Esitetyssä muodossa regressiomalli ja matkailun huomioon ottamisen kriteeristö ei millään tavoin huomioi matkailun vaikutuksia tehtävämäärään tai kustannuksiin eli sääntelyuudistuksen tavoitteet eivät toteudu. Päinvastoin I-II riskiruutujen painottaminen vähentää esityksen mukaan (s. 52) Lapin pelastustoimen rahoitusta 570.000 eurolla vuodessa, mikä luonnollisesti huonontaa

pelastustoimen palvelujen – ennestäänkin haasteellisia – toteuttamismahdollisuuksia Lapissa.

Lapin hyvinvointialue

Anne Räisänen
talousjohtaja

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet strategiajohtaja Sirkka-Liisa Olli, pelastusjohtaja Markus Aarto ja hyvinvointialuejohtaja Jari Jokela

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 § mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.