Sisäministeriö
Inrikesministeriet

VN/30125/2024

VASTINE

4.6.2025

Johtava asiantuntija Linda Viitala
Pelastusylitarkastaja Tommi Luhtaniemi

Hallintovaliokunta 5.6.2025

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

Pelastustoimen riskikerroin (23 §)

Rahoituslain 23 §:ään esitetty muutos:
Riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painokertoimesta säädettäisiin lain tasolla

- *Helsingin kaupunki* toteaa, että painokertoimien määrittämisen siirtäminen asetuksesta lakiin ei ole perusteltua ennen kuin nykyisten [paino]kertoimien oikeellisuus on tarkistettu ja kertoimet säädetty riskiperustaisiksi. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan sisäministeriön on ennen tällaista muutosta selvitettävä eri riskiluokkiin kuuluvien ruutujen edustama todellinen resurssitarve.

Vastine:

Sisäministeriö toteaa, että painokertoimia koskevien perusteiden on tarkoituksenmukaista olla parlamentaarisen päätöksenteon alaisia. Mikäli painokertoimien perusteita on tarpeen jatkossa muuttaa, tulee asia saattaa eduskunnan päätettäväksi.

Rahoituslain 23 §:ään esitetty muutos:
Säännöksestä poistettaisiin viittaus tapahtuneisiin onnettomuuksiin

- *Pirkanmaan hyvinvointialue* toteaa, että tapahtuneet onnettomuudet ovat aito tieto riskien toteutumisesta ja sikäli validimpi laskennan pohja. Lisäksi riskikertoimen laskennassa pitäisi ottaa huomioon turvallisuusympäristön muuttuminen ja sitä kautta uusi vaade mm. varautumisen osalta erilaisiin onnettomuustyyppeihin. Onnettomuustilastoinnin avulla voidaan hyvin ennakoida tuleviakin onnettomuuksia.

- *Varsinais-Suomen hyvinvointialue* toteaa, että kun uusi toimintavalmiusohje tulee voimaan, sen riskiruutumäärityksessä otetaan huomioon sattuneiden onnettomuuksien määrä, jolloin syntyy piilovaikutus myös rahoitukseen.

- *Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue* toteaa, että sisäministeriön uusi pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje määrittää riskiruudut selittäjinään onnettomuushistoria ja kerrosala. [Rahoituksen ja toimintavalmiuden suunnittelun] välille voi syntyä tilanne, jossa pelastustoimen laskennallinen rahoitus ei vastaa sisäministeriön pelastustoimen toimintavalmiudelle asettamia vaatimuksia. Käytännössä SM toimintavalmiuden suunnitteluohje voi vaatia onnettomuushistorian takia korkeamman riskialueen toimintavalmiutta, mutta rahoituslain myötä rahoitus tulee alemman riskiluokan mukaisesti. Rahoituslaissa tulee huomioida Sisäministeriön ohje

pelastustoimen toimintavalmiudensuunnittelusta, niin että onnettomuushistorian vaikutukset riskiluokkiin huomioidaan rahoituksessa täysimääräisesti.

Vastine:

Sisäministeriö toteaa, että tapahtuneita onnettomuuksia ei tule huomioida pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä, sillä pelastustoimen laskennallisen rahoituksen tulee perustua kyseisen vuoden pelastustoimen palvelutarpeeseen, ei aiemman vuoden toteutuneisiin onnettomuuksiin tai tehtäviin ja niiden aiheuttamiin kustannuksiin.

Riskikertoimen laskennassa ei ole tähän mennessä huomioitu alueen onnettomuushistoriaa. Säännökseen on tältä osin jäänyt sen säätämisvaiheessa virhe. Säännös on tarkoitus muuttaa vallitsevan soveltamiskäytännön mukaiseksi.

Toimintavalmiuden suunnittelu perustuu kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuusuhkiin ja muihin uhkiin. Toimintavalmiuden suunnittelussa riskiruutuaineisto on ainoastaan yksi työkalu, jonka avulla suunnitellaan kiireellisten pelastustoimen palveluiden palveluverkkoa. Toimintavalmiuden suunnittelussa tulee huomioida onnettomuushistorian lisäksi myös muut riskit ja harvinaiset tehtävät sekä suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen.

Toimintavalmiuden suunnittelun tulee olla dynaamisempaa kuin rahoituksen perusteiden. Jos havaitaan, että jollain alueella onnettomuuksien määrä lisääntyy, siihen tulee pyrkiä puuttumaan onnettomuuksien ehkäisyn ja pelastustoimen palveluiden keinoin.

Rahoituslain 23 §:ään esitetty muutos:
Riskikohteen tai harjoitetun toiminnan huomioiminen kokonaisuutena siten, että kohde tai toiminta nostaisi vain yhden ruudun painokerrointa.

- *Suomen Palopäällystöliiton* mukaan muutosesitys, jossa maantieteellisesti useaan riskiluokan III ja IV ruudulle sijoittuvan riskikohteen toiminnan huomioon ottaminen kokonaisuutena siten, että kohde tai toiminta nostaisi vain yhden ruudun painokerrointa, on kannatettava.

- *Keski-Suomen hyvinvointialue*: On tarkoituksenmukaista, että esitysluonnoksen mukaisesti riskiluokkaan III ja IV kuuluvan ruudun painokerroin on vähintään 1, jos yhdellä tai useammalla ruudulla kokonaisuudessaan sijaitsee riskikohde tai harjoitettua toimintaa, mikä aiheuttaa riskiperusteisesti pelastustoimen palvelutarvetta. Esitysluonnos huomioi paremmin tosiasiallisesti pelastustoimen palvelutarvetta nostavia kansallisia, alueellisia ja paikallisia riskejä.

- *Lapin hyvinvointialue* toteaa, että riskiruutujen määräytymistä esitetään muutettavaksi 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. Hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, että ”Eri riskikohteille ja harjoitetulle toiminnalle tulisikin voida säätää eri suuruisia painokertoimia.” 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.

Vastine:

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.

Nykytilanne, jossa rahoitus määräytyy kohteen tai toiminnan maantieteellisen laajuuden mukaan, voi johtaa tilanteisiin, joissa vähäriskinen, mutta maantieteellisesti laajalle alueelle ulottuva kohde lisää hyvinvointialueen rahoitusta perusteettomasti. Kohteen tai toiminnan maantieteellinen ulottuvuus rahoitusta määrittävänä tekijänä ei ole perusteltua myöskään alueiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta: Jos esimerkiksi yhdellä hyvinvointialueella on lentoasema, jonka kiitoradan pituus on 3 kilometriä ja toisella hyvinvointialueella lentoaseman kiitoradan pituus on 2,5 kilometriä, saisi ensin mainittu hyvinvointialue enemmän rahoitusta, vaikka toiminnan riskit olisivat molemmilla hyvinvointialueilla yhtäläiset.

Koska kaikki asetuksessa määritellyt riskikohteet ja harjoitettu toiminta eivät ole riskitasoltaan keskenään samansuuruisia, on lain 23 §:ää esitetty muutettavaksi siten, että eri riskikohteille tai harjoitetulle toiminnalle voitaisiin määritellä eri painokertoimia kohteen tai toiminnan aiheuttamaa palveluntarvetta määrittävien riskien mukaisesti. Korkeampien painokertoimien avulla olisi mahdollista huomioida paremmin kohteen tai toiminnan riskien aiheuttamaa palveluntarvetta korreloiva kustannuslisä.

Voimassa olevaa rahoitusmallia koskeva palaute

- *Lapin hyvinvointialue* toteaa, että 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 alueilla, joissa I-II riskiruutujen määrä on vähäinen ja pelastustoimen rahoitus on alimitoitettu.

  Se, että riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painoarvo on 1 ja riskiluokkaan III ja IV kuuluvien ruutujen painoarvo on 0, vääristää pelastustoimen rahoitusta entistä enemmän kaupunkitaajamien suuntaan harva-alueen kustannuksella.

  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.

- *Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue* esittää, että riskiluokkaan III kuuluvan riskiruudun painokertoimen tulisi olla vähintään 0,5. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue on maaseutuvaltaista aluetta, ja vuosittain usea pelastustoimen tehtävistä liittyy maatalouteen.

- *Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue* toteaa, että riskiruutujen osalta sellaiset ruudut, jotka kuuluvat riskiluokkaan III ja joihin tämän vuoksi on sijoitettava kiinteää pelastustoiminnan suorituskykyä eli paloasema henkilöstöineen, on tarpeen ottaa huomioon riskikertoimen määrittelyssä.

- *Pohjois-Karjalan hyvinvointialue* toteaa, että esitetty muutos tulee siirtämään pelastustoimen rahoitusta harvaan asuilta hyvinvointialueilta niille hyvinvointialueille, joilla on taajamiin sijoittuvia riskikohteita. Muutosta tulisi rahoituslaissa kompensoida pienentämällä asukasperusteisen rahoituksen painoarvoa ja vastaavasti lisäämällä asukastiheyden painoarvoa. Muutoksella varmistettaisiin yhdenvertaiset pelastustoimen palvelut koko maan alueella.

Vastine

Sisäministeriö tunnistaa harva-alueiden haasteen pelastustoimen laskennallisen rahoituksen osalta. Pelastustoimen laskennallinen rahoitus jaetaan hyvinvointialueille asukasluvun (65 %), asukastiheyden (5 %) sekä riskitekijöiden (30 %) nojalla. Harva-alueiden haasteet on pyritty ratkaisemaan asukastiheyskertoimella, joka toimii käänteisesti ja josta hyötyvät nimenomaan harva-alueet.

Sisäministeriö toteaa, että rahoituksen ongelmallisuus sen osalta, että riskiluokkaan III kuuluville ruuduille sijoittuvat taajamat jäävät pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä huomiotta, on tiedossa. Se, että kaikki riskiluokkaan III kuuluvat ruudut otettaisiin huomioon pienemmällä painokertoimella, ei kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa, sillä kaikilla hyvinvointialueilla sijaitsee riskiluokkaan III kuuluvia ruutuja, minkä vuoksi harvaan asuttujen hyvinvointialueiden tilanne ei parantuisi.

Edellä mainittujen asukaslukua ja asukastiheyttä koskevien prosenttiosuuksien muuttaminen edellyttäisi tarkempia tutkimuksia ja selvityksiä vaikutusarviointeineen. Sisäministeriö toteuttaa vuosien 2025 ja 2026 aikana hyvinvointialueiden pelastustoimen palvelutarpeen määrittelyyn liittyvän tutkimushankkeen, jonka tavoitteena on arvioida pelastustoimen tehtävien rahoituksen laskennassa käytettäviä tekijöitä tarkemmin.

- *Lapin hyvinvointialue* toteaa, että 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.

Vastine:

Euroa/asukas -mittari on yleisesti käytössä oleva taloustieteellinen mittari, jolla voidaan kuvata rahoituksen muutoksia. Sen perusteella on mahdollista nähdä, miten asukkaisiin panostetaan milläkin alueella.

- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue toteaa, ettei rahoituslaissa oteta huomioon poikkeusolojen riskianalyysia ja väestönsuojelulliseen varautumiseen tarvittavaa rahoitusta. Rahoituslaissa tulisi huomioida hyvinvointialueen väestönsuojelutehtävään tarvitsema rahoitustarve, joka korostuu etenkin itärajalla sijaitsevien hyvinvointialueiden varautumisessa.

Vastine:

Sisäministeriö toteaa, että poikkeusoloihin ja väestönsuojeluun varautuminen koskee kaikkia hyvinvointialueita.

- *Etelä-Karjalan hyvinvointialue* toi esille, että pelastustoimen laskennallinen rahoitus lasketaan varsin erilaisin perustein kuin sosiaali- ja terveystoimen rahoitus eikä tälle erolle ole esitetty perusteluja.

Vastine:

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus noudattaa samaa tarveperusteisuutta ja laskennallisuusvaatimusta kuin pelastustoimen rahoitus. Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen palvelutarpeiden määrittelyssä käytetyt tekijät eroavat luonnollisesti toisistaan: sosiaali- ja terveyspalvelut kohdistuvat yksittäisiin asiakkaisiin (henkilötason analyysi), kun taas pelastustoimessa palvelut kohdistuvat yksittäisten asiakkaiden lisäksi myös onnettomuuskokonaisuuksiin sekä riskikohteisiin (henkilö- ja ympäristötason analyysi).

- *Suomen Palopäällystöliitto* toteaa, että Pelastustoimen rahoitusmallin olisi pyrittävä löytämään vahvempia kannustimia ennakoivan turvallisuustyön tekemiseen ja onnettomuuksien ehkäisyyn vastaavasti kuin rahoitusmalli kannustaa nyt hyvinvointialueiden asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin parantamiseen. Myös pelastustoimen teemojen tutkimusrahoitusta ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia osallistua tämän tutkimuksen tekemiseen pitäisi pystyä vahvistamaan.

Vastine:

Sisäministeriö toteaa, että pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöitä ja niiden toimivuutta tarkastellaan ja kehitetään tutkittuun tietoon perustuen siirtymäkauden aikana (v. 2023–2029). Myös kannustimia ennalta ehkäisevään toimintaan tarkastellaan osana hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehittämistä. Pelastustoimessa ei ole yhtä pitkäaikaista perinnettä taloustieteelliseen tutkimukseen kuin esimerkiksi terveydenhuollossa.

Asetuksella säädettäviä asioita koskeva palaute

- *Pohjois-Karjalan hyvinvointialue* toteaa, ettei nykyinen rahoitusmalli huomioi ruutuja, joissa sijaitsee matkailun kannalta merkittävä riskikohde (kuten kansallispuisto).

- *Etelä-Karjalan hyvinvointialue* tuo esille, ettei riskikohteiden joukossa ole huomioitu raja- ja merivartiokoulun aluetta ja Maasotakoulua eikä rahoituksessa huomioida liikenneonnettomuustehtäviä. Laskentamalli ei myöskään huomioi hajallaan olevia korkeariskisiä ruutuja, joihin järjestettävä pelastustoimen valmius on huomattavasti kalliimpaa, kuin se, että sama määrä ruutuja sijaitsee ”nipussa”. Etelä-Karjalan hyvinvointialue myös toteaa, ettei lausuntokierroksella olleen HE-luonnoksen liitteenä olleessa asetusluonnoksessa esitettyjä uusia riskikohteita/toimintaa ollut perusteltu riittävästi.

- *Lapin hyvinvointialue* toteaa, että 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.

- *Varsinais-Suomen hyvinvointialue* toteaa, että öljy-ja aluskemikaalivahinkoihin liittyvän kohonneen riskin huomioimisessa rahoituksen laskennassa tulisi huomioida erityisesti mantereen ja saarien yhteenlaskettu rantaviiva, sillä rantatorjuntaan varautuminen lisää resurssitarpeita merkittävästi.

Vastine:

Sisäministeriö toteaa, että hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2022) 4 §:ssä määritellään ne riskiluokkaan III ja IV kuuluvilla ruuduilla sijaitsevat riskikohteet ja harjoitettu toiminta, jotka huomioidaan pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä. Edellä esitetyt lausunnot koskevat asetukseen esitettäviä muutoksia.

Sisäministeriö toteaa, että asetusluonnos oli lausuntokierroksella olleen hallituksen esitys-luonnoksen liitteenä. Asetusluonnoksessa esitettiin, että asetuksen 4 §:ään lisättäisiin kaksi uutta riskikohdetta/toimintaa (matkailutoiminta sekä toiminta, jossa on kohonnut riski öljy- tai aluskemikaalivahingolle), jotka nostaisivat riskiluokkaan III tai IV kuuluvan ruudun painokerrointa. Osa annetusta palautteesta koskee näitä esityksiä. Sisäministeriö toteaa, että asetusluonnos on parhaillaan jatkovalmistelussa, ja se (ml. vaikutusten arvioinnit) on tarkoitus laittaa vielä erikseen lausuntokierrokselle.

Lisäksi sisäministeriö viittaa edellä mainittuun käynnissä olevaan tutkimushankkeeseen, jonka tulosten perusteella on mahdollista arvioida tarkemmin, mitä tekijöitä pelastustoimen riskikertoimen laskennassa tulisi huomioida.

Sisäministeriö toteaa myös, että esitetty lakimuutos mahdollistaisi myös sen, että riskikohteille voitaisiin määritellä eri painokertoimia (1-5), jolloin suurempiriskisen kohteen tai toiminnan painoarvoa riskikertoimen tekijänä voisi nostaa.

Lausuntokierroksella ollutta hallituksen esitys -luonnosta koskeva palaute

- *Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueet* toivat esille lausunnoissaan, ettei esitykseen sisältyvistä rahoituksen muutoksista ole laadittu vaikutusarvioita/laskelmia.

Vastine:

Sisäministeriö toteaa, että lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitys -luonnoksessa rahoituslain 23 §:ään esitettyä muutosta koskeva vaikutusten arviointi oli kuvattu sanallisesti, mutta luonnoksesta puuttuivat hyvinvointialuekohtaiset laskelmat. Laskelmien puutteesta huolimatta esitettyä muutosta oli mahdollista arvioida yleisellä ja periaatteellisella tasolla. Sisäministeriö toteaa, että eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä hyvinvointialuekohtaiset laskelmat ovat mukana.