

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunto hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Tausta

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

Asetusmuutoksella säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen (hyte-kerroin) indikaattorien tavoitearvoista ja täydennettäisiin sääntelyä indikaattorien laskentatavasta (3 ja 3 a §). Lisäksi muutettaisiin pelastustoimen riskikertoimen tekijöitä ja niiden painokertoimia koskevaa sääntelyä (4 §). Asetusmuutokset liittyvät eduskunnassa käsittelyssä olevaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamista ja väliaikaista muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 38/2025 vp).

Hyte-kerrointa koskevat muutokset

Hyte-kertoimen laskentatapaa koskevat muutosehdotukset (3 a §) olivat jo lausunnoilla esityksen 38/2025 lausuntokierroksella. Lausuntokierroksen palautteen perusteella asetuksessa (3 §) ehdotetaan lisäksi säädettäväksi indikaattorien tavoitearvoista, minkä tarkoituksena on lisätä hyvinvointialueiden rahoituksen läpinäkyvyyttä sekä kannustavuutta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuen saamista koskevan indikaattorin tietosisältöä niin, että se ei kattaisi alueen myöntämää ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea vaan ainoastaan perustoimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 25–64-vuotiaat suhteessa muuhun samanikäiseen väestöön.

Pelastustoimen riskikerrointa koskevat muutokset

Pelastustoimen riskikerrointa koskevaan asetuksen 4 §:ään esitetään lisättäväksi kaksi uutta riskikohdetta tai toimintaa, jotka nostaisivat riskiluokkaan III ja IV kuuluvan ruudun painokerrointa. Näitä olisivat matkailutoiminta sekä toiminta, jossa on kohonnut riski öljy- tai aluskemikaalivahingolle. Lisäksi pykälässä luetelluille riskikohteille ja toiminnalle säädettäisiin eri painokertoimia 1 ja 5 painokerrointen välillä.

Lausuntopyynnön kysymykset ja aikataulu

Ehdotettua asetuksen sääntelyä sovellettaisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2026 lukien. Asetus on tarkoitus antaa lausuntokierroksen jälkeen syyskuussa 2025.

Lausunnot annetaan sähköisen lausuntopalvelun kautta kolmeen kysymykseen:

1. Huomiot ehdotetuista hyte-kertoimen indikaattorien tavoitearvoista (3 §) ja laskentatavasta (3 a §)?
2. Huomiot ehdotetuista pelastustoimen riskikertoimen tekijöistä ja niiden painokertoimista (4 §)?
3. Muut mahdolliset huomionne asetuksesta?

Vastausaika lausuntoon päättyy 19.8.2025.

1. Huomiot ehdotetuista hyte-kertoimen indikaattorien tavoitearvoista (3 §) ja laskentatavasta (3 a §)

Lausuntokierroksen palautteen perusteella asetuksessa (3 §) ehdotetaan säädettäväksi indikaattorien tavoitearvoista, minkä tarkoituksena on lisätä hyvinvointialueiden rahoituksen läpinäkyvyyttä sekä kannustavuutta.

Hyte-kertoimen läpinäkyvyyden ja kannustavuuden kehittäminen on tärkeää ja tervetullutta. Tavoitearvojen huomiointi pykälän 3 otsikossa ja sisällössä selkeyttää kokonaisuutta. Myös prosessimitareiden kuvaaminen toimintaa kuvaavina indikaattoreina on nykyisiä indikaattoreita paremmin kuvaava termi. **Esitetyt muutokset lisäävät laskentaperusteiden läpinäkyvyyttä ja ovat siten lähtökohtaisesti kannatettava muutos alla kuvatuin varauksin.**

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuen saamista koskevan indikaattoriin tietosisältöä niin, että se ei kattaisi alueen myöntämää ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea vaan ainoastaan perustoimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 25–64-vuotiaat suhteessa muuhun samankäiseen väestöön.

Pitkällä tähtäimellä muutos on kannatettava, sillä perustoimeentulotuen saaminen on hyvinvoinnin edistämisen vaikuttavuuden kannalta aiemmin esitettyä parempi mittari. Näin se soveltuu paremmin hyte-kertoimen mittariksi.

On kuitenkin huomioitava, että vuoden 2026 osalta muutos heikentää osalla alueista rahoitusta muutenkin tiukassa talouden tilanteessa. **Pohde tuo esiin, että rahoitusjärjestelmän muutoksia tulisi tehdä vain erittäin harkiten ennen kuin saadaan lisätietoa nykyisen mallin toimivuudesta ja sen kyvystä kohdentaa resursseja alueiden todellisia palvelutarpeita vastaavasti. Rahoituksen jako alueille ns. nollasummapelinä aiheuttaa sen, että osalla alueista rahoitus voi vähentyä nopeasti, vaikka palvelutarpeissa ei tapahdu muutosta.** Näin ollen vaarana on, että rahoitus ja palvelutarpeet eriytyvät erityisesti lyhyemmällä aikavälillä osalla alueista. Asia koskee lausuntopyyntöön sisältyviä hyten ja pelastustoimen rahoituskriteereiden muutoksia, mutta myös rahoitusjärjestelmää laajemmin.

Kaikkiaan hyte-kertoimen ja laskentaperiaatteiden kehitystyössä on tarpeen huomioida tietopohja sekä sen luottavuuden ja kattavuuden kehittäminen.

2. Huomiot ehdotetuista pelastustoimen riskikertoimen tekijöistä ja niiden painokertoimista (4 §)

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen näkemyksen mukaan rahoituksen määräytymisperusteiden tulisi vastata mahdollisimman tarkasti pelastustoimelle normisääntelyllä asetettuja tehtäviä. **Siksi kokonaisuudessaan malli, jossa riskiperusteista maksuosuutta määrittävä riskialuejako (vuoden 2012 toimintavalmiusohjeen mukainen riskialuejako) on eri kuin toimintavalmius- ja suorituskykyvaatimuksia asettava riskialuejako (vuoden 2025 toimintavalmiusohjeen mukainen riskialuejako), ei ole pelastustoimen näkökulmasta toimiva.** Kustannuksia aiheuttavien toimintavalmius- ja suorituskykyvaatimusten ja rahoituksen määräytymisperusteiden tulisi kulkea käsi kädessä.

Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan pelastustoimi näkee, että nykyinen voimassa oleva rahoitusasetus tai lausuntopyynnössä esitetyt muutokset **eivät ota riittävästi huomioon harva-alueiden kiireellisen pelastustoiminnan palvelutuotannosta syntyviä välittömiä kustannuksia.** Näemme merkittäväksi puutteeksi sen, että esitetty riskiperusteinen rahoitus ei huomioi III-luokan riskialueita, vaikka pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje asettaa niiden tavoittamiselle selkeät toimintavalmiusaikavaatimukset.

III-luokan riskialueet aiheuttavat kiinteiden paikalla olevien suorituskykyjen eli paloasemien rakentamis- ja ylläpitovelvoitteita siinä missä I- ja II-luokan riskialueetkin; joissakin tapauksissa jopa niin, että yksittäinen III-luokan ruutu käytännössä laukaisee tarpeen harva-alueella. Toisin sanoen III-luokan riskialueet aiheuttavat tila-, henkilöstö-, kalusto-, varuste-, ICT- ja muita kustannuksia, jotka ovat merkittävästi suurempia kuin esimerkiksi rahoitusmalliin sisältyvien yksittäisten riskikohteiden aiheuttamat kustannukset.

Rahoitusmallissa on selvitettävä tietoperusteisesti se, huomioiko esimerkiksi rahoitusmallin asukastiheysperusteinen rahoitus riittävästi III-luokan (sekä myös IV-luokan) riskialueita varten järjestettävän pelastustoiminnan valmiuden ja hälytystoiminnan kustannukset. Riskiperusteisen rahoituksen määräytymisperusteita ei tule ottaa mukaan ilman toimintavalmiusvaatimuksiin perustuvien kustannusvaikutusten tarkastelua.

Jos riskiluokan III ruutuja ei haluta ottaa sellaisenaan mukaan maksuperusteisiksi riskiruuduiksi, **tulisi riskiluokkaan III ja IV kuuluvan ruudun painokerrointa tarkentavaan säädöskohtaan lisätä kohta 6 seuraavasti:**

6) 1, jos III-luokan riskiruudut sijaitsevat siten erillään, että niistä aiheutuu paloaseman ylläpitämiseen tai paloasemarakentamiseen verrattava toimintavalmiustarve. Toisin sanoen erillisiä III-luokan riskialueita ei voida tavoittaa toimintavalmiusaikavaatimusten puitteissa muilta paloasemilta.

Painokertoimien alueellinen kohdistaminen ja määrittely on avattava aikaisempaa tarkemmin. Tarkennusta vaatii erityisesti se, miten painotukset kohdistuvat useamman ruudun alueella oleville riskikohteille. Asetusehdotuksesta ei käy ilmi, pitääkö riskikohteen olla kokonaan vai osittain riskiruudun alueella ja mikä osa riskikohteesta huomioidaan. Tarkoituksenmukaisempaa voisi olla käyttää laskennassa riskikohteiden lukumäärää sen sijaan, että käytetään riskikohteiden ja riskiruutujen maantieteellistä vertaamista. Asetusehdotuksessa ei myöskään avata yksittäisen riskikohteen numeerista painoarvoa, jolloin avoimeksi jää, tarkoittaako painoarvo 1 laskentaa 1/1 vai 1/5.

Riskiruudun painokerrointa tarkentava kohta 4 esittää huomioitavaksi matkailukeskittymät, joissa riskiruudun vuodepaikkoja on vähintään 800. **Pohde näkee ongelmallisena vuodepaikkojen sitomisen riskiruutuihin.** Esimerkiksi 2 000– 3 000 vuodepaikan tiivis matkailukeskus voi jakaantua usean ruudun alueelle siten, että yhdessäkään ei toteudu 800 vuodepaikkaa. Tällöin palvelutarpeet ja niiden aiheuttama kustannusvaikutus on kuitenkin samalla tai jopa korkeammalla tasolla. Majoituskapasiteettia tulisikin tarkastella laajempina kokonaisuuksina eikä pelkästään yksittäisten ruutujen osalta. Lisäksi voidaan kysyä, korreloiko pelkkä vuodepaikkojen määrä turismin kokonaismäärään, kun huomioidaan esimerkiksi muut majoitusmuodot ja alueella liikkuvat turistit.

Riskiruudun painokerrointa tarkentavan kohdan 5 ilmaus ”välittömässä läheisyydessä” on lähtökohtaisesti epäselvä ja vaatii tarkennusta. Lisäksi ehdon tulisi toteutua myös silloin, kun alus ei sijaitse riskikohteen välittömässä läheisyydessä, mutta on toimintavalmiudessa öljyvahinkoja varten. Tätä lienee mahdollista tarkentaa.

Riskikertoimissa tulisi ottaa kokonaisuudessaan huomioon pelastustoimialueet, jotka joutuvat toiminnassaan varautumaan merellisiin öljy- ja aluskemikaalionnettomuuksiin. Nämä aiheuttavat ylimääräisiä ja suuria kustannuksia verrattuna niihin alueisiin, joiden ei tarvitse varautua kyseisiin tehtäviin.

Asetusehdotus ei ota myöskään huomioon sitä, että **merialueet voivat olla keskenään hyvin erilaisia**, mikä tuo omia rajoituksiaan merellisen suorituskyvyn, muun muassa tarvittavien alusten näkökulmasta.

Riskiluokittelu ei tällä hetkellä tunnista lainkaan poikkeusolojen riskejä. Nykyinen turvallisuustilanne lisää pelastustoimen tehtäviä esimerkiksi väestönsuojelun osalta. Poikkeusolojen riskit ja niihin varautumiseen liittyvä rahoitustarve tulisi ottaa huomioon erityisesti itärajan läheisyydessä sijaitsevilla alueilla.