

Asia: VN/14277/2025

Lausuntopyyntö hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Indikaattoreille asetetut tavoitearvot:

Julkisesti esitetyt tulosindikaattoreiden tavoitearvot tuovat hyte-kertoimeen läpinäkyvyyttä ja selkeyttä. Myös prosessi-indikaattoreiden tavoitetaso tulisi määritellä esitettyä tarkemmin.

Tulosindikaattoreiden esitetyt tavoitearvot ovat liian tiukkoja suhteessa nykytilaan. Esimerkiksi NEET-nuorten, perustoimeentulotukea saavien ja mielenterveyshäiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavien tavoitearvoihin ei ole yltänyt yksikään hyvinvointialue vuonna 2024. Tilanne on sama vammojen ja myrkytysten vuoksi hoidettujen potilaiden osalta.

Laskentaperusteet:

Asetuksessa esitetyn laskentatavan mukaan tulosindikaattoreiden pisteytyksessä seurataan muutosprosenttia suhteessa muihin alueisiin alueen todellisen tuloksen sijaan. Asetuksessa tulee huomioida tulosindikaattorin todellinen tulos muutosprosentin sijaan.

Esitetystä, muutosprosenttiin perustuvasta laskentatavasta johtuen erinomaisen tuloksen tietyssä indikaattorissa saava hyvinvointialue, joka ei kuitenkaan saavuta tavoitearvoa, ei hyte-kerroin pisteytyksessä saa hyviä pisteitä, mikäli muutos ei ole ollut suurta tai siinä on tapahtunut pienikin negatiivinen muutos.

Muutosprosenttiin perustuva laskentatapa ei kannusta ylläpitämään jo saavutettua hyvää tasoa, koska muutosprosentti voi olla nolla huolimatta siitä, että todellinen tulos voi edelleenkin olla

valtakunnan paras. Esitetyllä laskentatavalla tulosindikaattorin pisteytyksen kärkeen voi päätyä hyvinvointialue, jonka absoluuttinen tulos on maan huonoimpia, mutta muutosprosentti on suuri.

Käytettäessä muutosprosenttia hyte-kertoimen pisteytyksen perusteena, hyte-kertoimessa voi olla hyvin suuria vuosittaisia vaihteluita, huolimatta siitä, että absoluuttista muutosta väestön terveydentilassa ei juurikaan esiinny.

Lisäksi muutosprosenttiin perustuva laskentapa eriarvoistaa alueita. Tavoitearvot ovat ymmärrettävästi koko Suomessa samat. Lapissa kuitenkin on muuta maata pidempi talvi, jolloin lonkkamurtumia ja vammoja sattuu keskimääräistä enemmän. Yksikin sääolosuhteiltaan haastava ja pitkä talvikausi voi tuoda merkittävän muutoksen vammojen ja lonkkamurtumien esiintyvyyteen.

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

Pelastustoimen riskikertoimet ja niiden painokertoimet suhteessa pelastustoimen tehtävien rahoitukseen

Valtioneuvoston rahoitusasetuksen perustelumuioluonnoksen (s. 5) mukaan ”Asetuksen 4 §:ään esitetään lisättäväksi kaksi uutta riskikohdetta tai toimintaa, jotka nostaisivat riskiluokkaan III ja IV kuuluvan ruudun painokerrointa. Näitä olisivat matkailu-toiminta sekä toiminta, jossa on kohonnut riski öljy- tai aluskemikaalivahingolle. Matkailutoiminnan osalta pelastustoimen riskikertoimen laskennassa huomioitaisiin sellaiset ruudut, joilla vuodepaikkoja olisi vähintään 800.”

Asetuksen tahtotilana on selvästi parantaa pelastustoimen rahoituksen ja palveluiden yhdenvertaisuutta ottamalla huomioon aiempaa paremmin riskiluokat III ja IV matkailun ja öljy- ja kemikaalivahinkojen osalta. Haasteeksi kuitenkin muodostuu matkailun osalta se, että asetuksen riskikertoimeen vaikuttava raja eli vuodepaikkojen määrä yhtä riskiruutua kohden ei korreloi millään tavoin hälytysmäärän tai riskien kanssa pelastus-toimen palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että Lapissa vain kolme III-IV riskiruutua otettaisiin huomioon matkailun osalta, vaikka Lapissa yöpyi vuonna 2024 5,2 miljoonaa matkailijaa ja matkailun tuoma tehtävällisyys alueen pelastustoimelle oli luokkaa 1000–1250 tehtävää. Arvio on, että vuoteen 2030 mennessä ylittyy jo 7 miljoonan yöpymisen raja. Matkailukausi pidentyy myös jatkuvasti ja esimerkiksi ulkomaisten kesämatkailijoiden määrä on ollut kesällä 2025 20-25 prosentin kasvussa.

Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannan mukaan Lapissa majoitusliikkeillä oli vuodepaikkoja vuonna 2024 yhteensä 30 199 kappaletta, tämä on toiseksi eniten koko maassa. Uudellamaalla vastaava luku vuonna 2024 oli 46 000. Tilastokeskuksen Stat-Fin-tilastotietokannan mukaan Lapin kunnissa vuodepaikkoja oli vuonna 2024 esimerkiksi Inarissa 5169, Kittilässä 4241 ja Kolarissa 3943 kappaletta. Hotellien ulkopuolisia vuodepaikkoja Inarissa oli 1658 kappaletta, Kittilässä 1186 kappaletta ja Kolarissa 2633 kappaletta. Edellä mainittuihin lukuihin ei ole huomioitu Airbnb

toiminnan mukaisia vuodepaikkoja tai mökkivuokrausta, jotka huomioon ottaen esimerkiksi Kittilässä kokonaisvuodepaikkojen määrä on n. 25.000, kun kunnassa on asukkaita 6600 ihmistä.

Lapissa majoitustoiminta jakautuu suurimmalta osin pieniin mökkeihin, mökkikyliin ja yksittäisiin asuntoihin, joiden volyymi on huomattavasti suurempi kuin majoitusliikkeiden majoituksen. Lapin maakunta on laaja, joka väistämättä tarkoittaa, että majoitus-toiminta jakautuu laajalle harvaan asutulle alueelle. Esitetyssä asetusluonnoksessa riskikertoimen laskennassa huomioitaisiin matkailun osalta vain sellaiset km x km ruudut, joissa vuodepaikkoja on vähintään 800. Tosiasiallisesti Lapissa tällaisia riskiruutuja on vähän, koska alue on laaja ja yksittäiset mökit ja mökkikylät sijoittuvat etäälle toistaan eikä alueellinen vuodepaikkojen ja matkailun kasvu tule esille asetusluonnoksen rajauksella. Esimerkiksi mainitulla Kittilän Levin alueella on 25.000 vuodepaikkaa, mutta se ei vaikuttaisi nostavan yhtään ruutua rahoituskriteerien tarkoittamalle tasolle, kun 800 vuodepaikkaa ei ylity yksittäisessä km x km ruudussa, vaikka hälytystehtäviä alueella on 450 vuodessa. Vuodepaikkojen määrä per riskiruutu ei näytä korreloivan millään tavalla hälytystehtävien määrää ja riskejä ko. ruudussa. Rajauksen seurauksena todelliset matkailuun ja sen kasvuun liittyvät riskit jäävät edelleen pääosin huomioimatta rahoituksen näkökulmasta. Alueellisen pelastustoimen on kuitenkin kyettävä vastaamaan matkailun riskeihin ja tuottamaan laadukkaat ja yhdenvertaiset pelastuspalvelut alueellaan riippumatta siitä, onko osallinen paikallinen asukas vai matkailija.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelun näkökulmasta edellä todettu tarkoittaa sitä, että pelastustoimella ei ole realistista mahdollisuutta vastata harva-alueen tunnistettuihin riskeihin alimitoitettun rahoituksen vuoksi, vaikka valtakunnallisessa ja alueellisessa riskiarviossa on sinänsä tunnistettu matkailuun ja sen kasvuun liittyvät riskit. Kiinnittyminen mekaanisesti kerrosalan ja asukasluvun mukaisesti määrittyviin riskiruutuihin irrottaa rahoituksen ja todellisuuden toisistaan. Esimerkiksi Lapissa rahoitusmallin riskikerroin huomioi käytännössä vain 117 I-II-riskiruutua ja jättää kokonaan huomiotta 101.581 III-IV-riskiruutua. Mekaaninen ajattelu johtaa siihen, että valtaosassa Lappia ei nähdä olevan lainkaan riskejä, vaikka reilu puolet hälytystehtävistä tapahtuu IV-riskiluokan ruuduissa ja alueen pelastustoimen on kyettävä niihin vastaamaan.

Rahoitusasetuksen mukaisia kertoimia ja riskejä määriteltäessä tulisi ottaa huomioon myös se, että yksittäisten mökkien, mökkikylien kuin majoitustoiminnassa käytettävien asuintalojen rakenteellinen paloturvallisuus ja suojaustaso ei ole yhtä laaja kuin hotelleissa eikä samaa suojaustasoa edellytetäkään pienissä kohteissa. Tämä lisää paloturvallisuuteen liittyviä riskejä verrattuna niihin hyvinvointialueisiin, joissa pääosa majoitustoiminnasta tapahtuu majoitusliikkeissä. Vakavat tulipalot hotelleissa ja muissa majoitusliikkeissä ovat tosiasiallisesti varsin harvinaisia, kun taas muussa majoitustoimin-nassa riskipotentiaali on huomattava. Esimerkiksi Kolarin kunnassa Äkäslompolossa paloi vuonna 2024 Silver Fox hostelli, jossa menehtyi kolme ihmistä ja Kittilässä oli vuonna 2019 kolmen ihmisen kuolemaan johtanut mökkipalo.

Faktapohjainen riskianalyysi edellyttäisi toteutuneen onnettomuuskehityksen näkökulmasta sitä, että pelastustoimi kykenisi resursoimaan riittävän määrän henkilöstöä ja valmiutta ainakin ns. matkailukeskuksiin. Kun rahoitusasetusluonnos ei edellä kuvatuin tavoin tätä mahdollista, pelastustoimen palvelut eivät lähtökohtaisesti ole yhdenvertaisia tai riskiperusteisesti suunniteltuja

harva-alueella. Hyvinvointialue ja sen pelastustoimi tekee nykyresursseillaan kaikkensa valmiuden ylläpitämiseksi, muttei se nykyisillä rahoituskriteereillä ihmeisiin pysty. Kun matkailun määrä Lapissa kasvaa 20-30 vuodessa, ongelma pahenee vuosi vuodelta rahoituskehityksen samalla niukentuessa.

Poliittinen tahtotila ja yksimielisyys vallitsee siitä, että matkailun huomioon ottaminen rahoituksessa riskikertoimen mukaan on tarpeen. Rahoitusasetus ja sen painokertoimet eivät kuitenkaan ratkaise esitetystä muodosta tätä ongelmaa, johtuen riskiruutu-ajattelun perustavanlaatuisista ongelmista. Jotta poliittinen tahtotila ja oikeudenmukaisuus rahoituksenjaossa toteutuisi, pitäisi riskiruutuajattelusta riskikertoimen määrittelyssä luopua tai sitten täydentää mekaanisesti määriteltäviä riskiruutuja virtuaalisilla riskiruuduilla, joille on määritelty suurempi painokerroin.

Virtuaaliset riskiruudut voisivat sinänsä pohjautua asetuksessa esitettyyn 800 vuodepaikan rajaukseen, mutta riskiruutu pitäisi muodostaa vertaamalla tätä lukua siihen, kuinka monta 800 alueen vuodepaikkaa alueella on, jos ne jakautuisivat tasaisesti alueen sisällä. Esimerkiksi vain majoitusliikkeiden vuodepaikkamäärää tarkastelemalla Uudellamaalla on 46 000 majoituspaikkaa. Jos nämä vuodepaikat jaetaan 800 kokosiini virtuaalisiin riskiruutuihin olisi alueella laskennallisesti tällaisia ruutuja yhteensä 58 aluetta. Lapissa vastaavasti on 30 199 majoitusliikkeiden vuodepaikkaa, jolloin Lapissa olisi 37 virtuaalista riskiruutua. Pirkanmaalla vastaava luku olisi 16 ja Kainuussa 9. Vuodepaikka-alueiden perusteella huomioitavia riskiluokkia, riskikerrointa ja rahoitusta voitaisiin kohdentaa esitettyä oikeudenmukaisemmin.

Asetusluonnoksen mukaan Lapissa on vain kolme II-IV riskiluokkaa, jotka tulisivat rahoituksessa huomioon otetuiksi, vaikka tosiasiallisesti laskennallisesti Lapissa on 37 aluetta, joissa pelkästään majoitusliikkeissä on yhteensä 800 majoituspaikkaa. Suurin osa näistä alueista sijaitsee harvaan asutulla alueella, mutta ne eivät kohdennu yhteen riskiruutuun vaan useampaan peräkkäiseen tai rinnakkaiseen ruutuun samalla alueella. Näiden suhteutettujen 800 majoituspaikka-alueiden määrien mukaan voitaisiin huomioida myös riskikerroin. Jaon mukaan esimerkiksi Lapissa III-IV riskiluokkiin huomioitaisiin 37 riskiruutua painokertoimineen nykyisen kolmen riskiruudun sijaan. I ja II riski-alueiden painokertoimet huomioitaisiin asetuksessa esitetyn mukaisesti. Näin muotoiltuna pelastustoimella olisi edes jonkinlainen realistinen mahdollisuus vastata hyvinvointialueen valtakunnallisiin strategisiin tavoitteisiin, jotka ovat asetettu vuosille 2026–2029 ja turvata alueella oleville kansalaisilleen ja matkailijoille riittävät pelastustoimen palvelut.

Matkailuun liittyvät riskit eivät ole ainoastaan kytköksissä vuodepaikkoihin. Matkailijat liikkuvat paljon luonnossa, jolloin maastopelastustehtäviin liittyvät riskit kasvavat. Matkailumäärien lisääntyessä Lapin teillä liikennemäärät lisääntyvät, jolloin luonnollisesti myös liikenneonnettomuuksien riski kasvaa. Lapissa eniten matkailuun liittyviä pelastustehtäviä on Enontekiöllä, Inarissa, Kolarissa, Sodankylässä ja Kittilässä, joissa pelastustoimen nykyrahoitukseen perustuva valmius on selvästi heikompi kuin rakenne-tuissa kaupunkitaajamissa. Kaikki edellä mainitut kunnat sijaitsevat harvaan asutulla alueella, joiden osalta myös vuodepaikat sijoittuvat harvalle, mutta laajalle alueelle.

Todettakoon lopuksi, että jo nykyisenkin rahoituslainsäädännön mukaisesti valtion tulisi kattaa pelastustoimen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset täysimääräisesti. Kun eri hyvinvointialueiden toteutuneet kulut lasketaan yhteen, näin valtion näkökulmasta tapahtuukin. Kun sinänsä toteutuneiden kustannusten mukaan muodostunut kokonais-rahoitus sitten jaetaan rahoitusmallin kriteereillä takaisin hyvinvointialueille, rahoitus jääkin Lapissa kaksi miljoonaa euroa todellisia kustannuksia pienemmäksi eli rahoitus ei olekaan täysimääräistä. Kun Lapin pelastustoimen rahoitusta vielä pienentää siirty-mätasaus noin miljoonalla eurolla vuodessa on rahoitus de facto jo lähtökohtaisesti kolme miljoonaa todellisia kustannuksia pienempi. Voittajia ovat ne hyvinvointialueet, joissa on paljon kaupunkitaajamia I-II riskiruutuineen ja väestöpohjaa, häviäjiä harvaanasutut alueet.

Sinänsä se seikka, että riskiruutuja kyetään painottamaan niiden riskiluokasta riippu-matta tosiasiallisen riskin mukaan on myönteinen asia.

3. Muut mahdolliset huomionne asetuksesta?

Hyvinvointialueiden rahoitukseen 2026 alkaen vaikuttavan, vuoden 2025 lopussa julkaistavan HYTE-kertoimen osalta alueet ovat toimineet hyvin eri tavoin kohentaakseen prosessi-indikaattoreita, jotka pohjautuvat toiminnan lisäksi oikein toteutettuun rakenteiseen kirjaamiseen. Kirjaamisohjeissa on alueilla ollut selkeitä puutteita. Osa hyvinvointialueista on korjannut jälkikäteen potilaille kirjattuja toimenpidekoodeja ohjeistuksen mukaiseksi, jotta ne näkyvät hyte-kertoimessa. Toisilla alueilla tämän ei ole nähty olevan mahdollista huomioiden terveydenhuollon kirjaamista ohjaava lainsäädäntö. Kirjausten jälkikäteen muuttamiseen tarvitaan yksiselitteinen lainsäädäntö, joka velvoittaa kaikkia alueita. Tällä varmistetaan se, että hyte-kerroin ohjaa alueita hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kirjaamisella pelaamisen sijaan.

Rahoituksen kohdentamiseen käytettävä laskenta-aineisto olisi suotavaa olla mahdollisimman ajantasaista ja laadukkaaksi validoitua, joka perustuisi yhtenäisiin, kansallisiin kirjaamisohjeisiin. Luottamusta oikeellisuuteen, läpinäkyvyyttä ja rahoituksen ennakoitavuutta tulisi lainsäädännöllä lisätä, johon vaikuttaisi olennaisesti rahoituksen perusteiden vakiintuneisuus.

Haataja Mari

Lapin hyvinvointialue - Lapin hyvinvointialue, toimialajohtaja Miia Palo ja pelastusjohtaja Markus Aarto