



15.9.2022

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmä

Tausta ja valmisteluryhmän asettaminen

Hyvinvointialueesta annetun lain 15.1 §:n mukaan valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän lain 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Valtioneuvosto on tehnyt 16.6.2022 päätöksen hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksista vuodelle 2023. Päätöksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella ei ole lainanottovaltuutta.

Hyvinvointialueesta annetun lain 15.3 §:n mukaan valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytetyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on jättänyt valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 27.6.2022.

Lain mukaan valtiovarainministeriö asettaa lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmistelua varten valmisteluryhmän, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeävät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida lainanottovaltuuden muuttamisen edellytyksiä, tarvittavan lainanottovaltuuden suuruutta sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon. Valtiovarainministeriö asetti 4.8.2022 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi finanssineuvos Pasi Leppänen valtiovarainministeriöstä ja jäseninä olivat budjettineuvos Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jussi Lind sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Jaana Määttä

sisäministeriöstä sekä strategia- ja talousjohtaja Anu Vuorinen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta. Valmisteluryhmän toimikausi oli 8.8.–16.9.2022.

Asiantuntijoina valmisteluryhmän kuultavina olivat hyvinvointialuejohtaja Ilkka Luoma, tekninen johtaja Ollipekka Huotari, ohjelmajohtaja Kari-Pekka Tampio sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisjohtaja Kirsti Ylitalo-Katajisto.

Lainanottovaltuuden muuttamisen edellytykset

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä tarkennettiin hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamisen edellytyksiä hallituksen esitykseen (HE 241/2020 vp) verrattuna. Perustuslakivaliokunta painotti perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään, ja totesi, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan oli syytä täydentää sääntelyä palvelutarpeiden edellyttämien investointien — laajasti ymmärrettynä — turvaamiseksi hyvinvointialueilla (PeVL 17/2021 vp). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdotti lausunnon johdosta kiireellisyysedellytyksen poistamista. Valiokunta totesi mietinnössään (StVM 16/2021 vp), että tämän poiston myötä valtioneuvoston tulee muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta aina, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytetyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on välttämättömiä investointitarpeita vuodelle 2023. Nämä liittyvät erityisesti uuden yliopistosairaalan rakentamiseen, jonka kahteen vaiheeseen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on saanut sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön poikkeusluvut 27.11.2018 ja 8.4.2021. Lisäksi hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on muita lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja palvelutuotannon turvaamiseen liittyviä välttämättömiä investointitarpeita sekä sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen että pelastustoimen toimialalla. Hyvinvointialueen vuosikate tai taseen rahavarat eivät mahdollista investointien rahoittamista ilman pitkäaikaista lainaa.

Tulevaisuuden sairaala OYS 2030 -hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen (rakennukset A ja B) saatu poikkeuslupa on euromäärältään 473,5 miljoonaa euroa. Rakennusten A ja B osalta hankkeiden toteutus on käynnissä. Uudisrakennusten rakennustöiden valmistumisen tavoiteaikataulu on, että sairaalan akuuteimmat toiminnot voidaan ottaa käyttöön vuoden 2023 loppupuolella ja vuodeosastot vuoden 2024 kesään mennessä. Elokuun 2022 loppuun mennessä kustannuksia on kertynyt ensimmäisestä vaiheesta 348,6 milj. euroa.

Toisen vaiheen poikkeusluvassa hankkeen kustannuksiksi on määritelty 327,0 miljoonaa euroa. Vaihe 2 (rakennukset F ja C) toteutetaan kahdessa vaiheessa, jonka ensimmäisen osan (rakennus F) rakennustyöt ovat käynnistyneet vuonna 2021. Toisen vaiheen toinen osa (rakennus C) on suunniteltu rakennettavaksi F-rakennuksen jatkeeksi. C-talon rakennustyöt eivät ole vielä käynnistyneet. Rakennuskokonaisuuteen kuuluvat myös suunnitteluvaiheessa olevat logistiikkakeskus sekä pysäköintilaitos. Elokuun 2022 loppuun mennessä toisesta vaiheesta on kertynyt kustannuksia 30,8 milj. euroa. Kustannustason muutos huomioiden rakentaminen on kokonaisuutena edennyt sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien poikkeuslupien mukaisesti.

Hyvinvointialueen muut rakentamiseen liittyvät investoinnit koostuvat mm. kaasukeskuksen ja infrajärjestelmien rakentamisesta sekä omistettujen ja vuokrakiinteistöjen tilamuutoksista.

Laite- ja kalustohankinnat liittyvät hyvinvointialueella pääosin uuden yliopistollisen sairaalan kalustamiseen ja irtaimistohankintoihin sekä vuokrakiinteistöjen kalustamiseen. Lisäksi investoinnit kohdentuvat esimerkiksi pelastustoimen osalta välttämättömiin kalustohankintoihin. Yliopistollisen sairaalan toiminnan luonteeseen liittyen investointeihin sisältyy useita yksittäisiä, euromäärältään mittavia investointeja, kuten esimerkiksi leikkaus- ja lääkerobotteja. Myös esitetyt ICT-investoinnit kytkeytyvät pääosin uuden yliopistollisen sairaalan rakentamiseen.

Investointiesityksissä on huomioitu sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että pelastustoimen tarpeet.

Poikkeuslupien perustelumuiotiossa on kuvattu sairaalahankkeen tuottavuuspotentiaalia ja kustannushyötyjä. Tuottavuuspotentiaalit on jaoteltu neljään kategoriaan: uudet tilat, integraatio, IT-järjestelmät sekä toimintatapojen muutokset. Tuottavuustoimia on viety eteenpäin hankkeen edetessä, ja niitä on käsitelty säännöllisesti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin toimielimissä.

Hyvinvointialueella on valmisteltu järjestämissuunnitelmaa, jonka tavoitteena palveluiden laadun, tarpeenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden varmistaminen sekä talouden tasapainotus. Tulevaisuuden sairaala -hankkeeseen liittyvä tuottavuusohjelma on sisällytetty osaksi järjestämissuunnitelmaa ja hyvinvointialuetasoisista uudistamisohjelmaa. Järjestämissuunnitelman hyväksyy Pohjois-Pohjanmaan aluevaltuusto ja se ohjaa osaltaan talousarvion valmistelua.

Hyvinvointialueen laatima laskelma lainanottovaltuuden muutostarpeesta on esitetty muistion liitteenä. Laskelma sisältää uuden yliopistollisen sairaalan ns. sidotut investoinnit koko hankekaudelta koskien A-, B- ja F-rakennuksia, muiden kiinteistöjen muutosinvestoinnit koko hankekaudelta, muut välttämättömät investointitarpeet vuodelle 2023 sekä investointeja vastaavat sopimukset.

Valmisteluryhmä toteaa, että hyvinvointialueen ennen vuotta 2023 aloitetusta ja vuoden 2023 aikana aloitettavista investoinneista ainakin käynnistetyt sairaalarakennushankkeet irtaimistohankintoineen ovat hyvinvointialueesta annettussa laissa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi. Hyvinvointialueella on näiden lisäksi vuosittain investointitarpeita, joita voidaan pitää laissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä. Vielä käynnistämättä olevan sairaalarakentamisen osalta valmisteluryhmä esittää lainanottovaltuuden muuttamiselle ehtoa, jonka mukaan hyvinvointialueen tulisi uudelleenarvioida hanke toiminnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta. Tätä osaa sairaalarakentamisen kustannuksista ei ole sisällytetty ehdotukseen muutetusta lainanottovaltuudesta.

Välttämättömien investointien ennakoitu rahallinen arvo 448 191 000 euroa perustuu hyvinvointialueen esittämään arvioon. Valmisteluryhmä ei ole arvioinut yksittäisten irtaimen omaisuuden hankintojen välttämättömyyttä, minkä vuoksi lainanottovaltuuden muuttamiselle esitetään välttämättömyyteen liittyvää ehtoa. Muutetulla lainanottovaltuudella rahoitettavien investointien välttämättömyys olisi arvioitava hyvinvointialueella ennen investointien toteuttamista.

Tarvittavan lainanottovaltuuden suuruus

Välttämättömiä investointeja tai investointeja vastaavia sopimuksia ei ole hyvinvointialueen mukaan mahdollista kattaa tulorahoituksella, rahavaroilla tai omaisuuden luovutustuloilla.

Valmisteluryhmä esittää, että Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2023 olisi 448 191 000 euroa. Lainanottovaltuudella rahoitetaan investointeja vastaavia sopimuksia 49 382 100 euroa, jolloin tarvittavaksi pitkäaikaisen lainan määräksi muodostuu 398 808 900 euroa.

Vuoden 2023 lainanottovaltuutta voi käyttää myös myöhempinä vuosina vuoden 2023 aikana käynnissä olevia tai käynnistettäviä hankkeita varten nostettaviin pitkäaikaisiin lainoihin. Lainamäärästä arvioidaan nostettavan vuoden 2023 aikana 256 247 400 euroa.

Lainanottovaltuuden muuttaminen johtaa hyvinvointialueen lainanhoitokykyä suurempaan lainamäärään. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää lainanottovaltuuden muuttamiselle ehtoa, jonka mukaan hyvinvointialueen olisi laadittava tuottavuus- ja taloudellisuusohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn pitkällä aikavälillä.

Hyvinvointialueelle asetettavat ehdot

Valmisteluryhmä esittää, että lainanottovaltuuden muuttamiselle asetetaan seuraavat ehdot:

- Lainanottovaltuutta on mahdollista käyttää ainoastaan investointeihin ja investointeja vastaaviin sopimuksiin, jotka ovat hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi. Hyvinvointialueen tulee varmistaa ennen investointien ja investointeja vastaavien sopimusten toteuttamista niiden laissa edellytetty välttämättömyys sekä se, että investointitarvetta ei voida kattaa muulla tavoin kuten pitkäaikaisen lainan sijaan rahavaroilla, avustuksilla, hankerahoituksella tai muulla rahoituksella.
- Hyvinvointialue tekee toiminnallisen ja taloudellisen uudelleenarvioinnin Tulevaisuuden sairaala OYS 2030 -hankkeen vaiheen 2 käynnistämättä olevasta osasta (C-rakennus, logistiikkakeskus, pysäköintilaitos) ennen hankkeen käynnistämistä.
- Hyvinvointialue laatii ja toimittaa valtiovarainministeriölle 31.10.2022 mennessä tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn pitkällä aikavälillä ja turvaa lakisäätteiset palvelut. Ohjelma sisältää palvelujen tuottavuutta parantavat toimenpiteet ja niiden mitattavissa olevat taloudelliset vaikutukset. Valtiovarainministeriö voi hylätä ohjelman tai edellyttää ohjelman täydentämistä, jos on ilmeistä, että toimenpiteet eivät ole riittäviä lainanhoitokyvyn varmistamiseksi. Ilmoitus ohjelman hylkäämisestä tai tarpeesta täydentää ohjelmaa tulee antaa hyvinvointialueelle 30.11.2022 mennessä. Hyvinvointialue voi täydentää ohjelmaa valtiovarainministeriön käsittelyn perusteella 31.12.2022 mennessä. Hyvinvointialue raportoi ohjelman toteutumisesta puolivuositain valtiovarainministeriölle.

Muita näkökulmia

Hyvinvointialueen tulee laatia talousarvio ja -suunnitelma vuosille 2023–2025 siten, että se on hyvinvointialueesta annetun lain mukaan tasapainossa ilman hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:n mukaista hyvinvointialueen lisärahoitusta.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 talousarviosta päätetään vuoden 2022 loppuun mennessä. Hyvinvointialueiden vuoden 2023 kokonaistaloutta koskevat tiedot täsmentyvät vielä vuoden 2022 aikana, kun hyvinvointialueiden rahoituksessa otetaan huomioon kuntien vuotta 2021 koskevat kustannustiedot.

Valtioneuvoston päätös hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksista vuodelle 2023 perustui hyvinvointialueelle siirtyvien sairaanhoitopiirien ja erityishuoltoapiirien

kuntayhtymien vuoden 2021 tilinpäätösten ja vuoden 2022 talousarvioiden tietoihin sekä ennakkotietoihin valtion rahoituksesta vuodelle 2023. Hyvinvointialueen talousarvion vuosikate voi kuitenkin poiketa laskennassa käytetystä vuosikatteesta, minkä vuoksi myöhempien vuosien lainanottovaltuus voi poiketa olennaisesti vuoden 2023 valtuudesta.

Hyvinvointialueesta annetun lain 123 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueen lainanottovaltuutta muutetaan.

Helsingissä 15.9.2022

Pasi Leppänen

Tanja Rantanen

Jussi Lind

Jaana Määttä

Anu Vuorinen

Liite

Hyvinvointialueen laatima laskelma lainanottovaltuuden muutostarpeesta

Kooste Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen investointiesityksistä ja investointeja vastaavista sopimuksista

(Sidotut ja välttämättömät, euroa)

	2023	2024	2025	2026	2027-2030	Yht.
Pysyvät vastaavat	256 247 400	129 174 500	50 861 000	23 072 000	51 705 000	511 059 900
Maa-alueet	0	0	0	0	0	0
Rakennukset	187 400 000	103 400 000	30 000 000	11 500 000	31 500 000	363 800 000
Laitte- ja kalustohankinnat	56 894 700	22 533 500	18 510 000	10 827 000	20 205 000	128 970 200
ICT ja muut aineettomat hyödykkeet	11 952 700	3 241 000	2 351 000	745 000	0	18 289 700
Muut investoinnit	0	0	0	0	0	0
Investointeja vastaavat sopimukset	49 382 100	2 028 000	3 165 000	2 015 000	0	56 590 100

Lainanottotarve / uusi sairaala, sidotut	216 078 300	102 401 500	27 935 000	4 725 000	1 500 000	352 639 800
Rakennukset	176 000 000	90 700 000	18 500 000	4 000 000	1 500 000	290 700 000
Laitteet	31 418 300	8 696 500	7 180 000	0	0	47 294 800
ICT	8 660 000	3 005 000	2 255 000	725 000	0	14 645 000
Lainanottotarve / muut	40 169 100	26 773 000	22 926 000	18 347 000	50 205 000	158 420 100
Rakennukset	11 150 000	9 700 000	8 500 000	7 500 000	30 000 000	66 850 000
L4-tilamuutos	250 000	3 000 000	3 000 000	0	0	6 250 000
Laitteet	25 476 400	13 837 000	11 330 000	10 827 000	20 205 000	81 675 400
ICT	3 292 700	236 000	96 000	20 000	0	3 644 700

Investointeja vastaavat sopimukset	49 382 100	2 028 000	3 165 000	2 015 000	0	56 590 100
---	-------------------	------------------	------------------	------------------	----------	-------------------

Muutosesitys lainanottovaltuuteen	448 191 000
--	--------------------

Sisältää:

- Uuden sairaalan sidotut investoinnit koko hankekaudelta (2023-2030)
- Muut: rakennukset vuodelta 2023, välttämättömät
- Muut: laitteet vuodelta 2023, välttämättömät
- Muut: ICT vuodelta 2023, välttämättömät
- Muut: L4-tilamuutos koko hankehankekaudelta, välttämätön (2023-2025)
- Investointeja vastaavat sopimukset, välttämättömät (2023)