

24.10.2023

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Pirkanmaan hyvinvointialueen vuoden 2024 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 mukaisen investointien rahoittamiseksi.

Valtioneuvosto teki 1.6.2023 päätöksen hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lainanottovaltuuksista vuodelle 2024. Päätöksen mukaan Pirkanmaan hyvinvointialueella ei ollut 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 edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta.

Pirkanmaan hyvinvointialue jätti valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 12.6.2023.

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 28.8.2023 Pirkanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän

puheenjohtajana toimi finanssineuvos Ville-Veikko Ahonen valtiovarainministeriöstä ja jäseninä olivat budjettineuvos Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Mikko Meuronen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Jaana Määttä sisäministeriöstä sekä konsernipalvelujohtaja Juhani Sand Pirkanmaan hyvinvointialueelta. Asiantuntijoina valmisteluryhmän kuultavina olivat talousjohtaja Pasi Virtanen ja strategiajohtaja Arto Ranta.

Valmisteluryhmän toimikausi oli 28.8.–29.9.2023. Toimikauden aikana valmisteluryhmä kokoontui 4 kertaa. Ennen asettamista valmisteluryhmä kokoontui epävirallisesti 3 kertaa. Työryhmän toimikauden päättymisen jälkeen, valtioneuvoston päätöksenteon valmistelun yhteydessä, valtiovarainministeriössä todettiin tarve päivittää työryhmän loppuraportin tekstejä ja ehtoja. Päivitykset hyväksyttiin sähköpostikokouksessa viikolla 43.

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 terveysvaliokunnan oli syytä täydentää sääntelyä palvelutarpeiden edellyttämien investointien — laajasti ymmärrettynä — turvaamiseksi hyvinvointialueilla (PeVL 17/2021 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti lausunnon johdosta kiireellisyydedellytyksen 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.

Pirkanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on välttämättömiä investointitarpeita vuodelle 2024.

Lainanottovaltuuden muuttamisen hakemuksessa todetaan, että Pirkanmaan hyvinvointialueen vaativan erikoissairaanhoidon tarve kasvaa väestön ikääntymisen ja väestön kasvun seurauksena ja nykyiset tilat eivät mahdollista erikoissairaanhoidon palvelujen toteuttamista 2030-luvulla. Investointisuunnitelmaan sisältyy vuosille 2024–2027 Tays-uudistamisohjelman loppuvaiheen hanke, jossa korvataan nykyiset epätarkoituksenmukaiset tilat uudisrakennuksella. Uudistamisohjelman välttämättömien investointien ennakoitu rahallinen arvo on 900 miljoonaa eu-

roa, joka perustuu hyvinvointialueen esittämään arvioon. Huomioitavaa on, että uudistamisohjelma ja siihen liittyvä pitkäaikaisen lainanoton tarve jatkuu myös investointisuunnitelmakauden jälkeen arviolta vuoteen 2032 saakka.

Hakemuksen mukaan hanke on vaativille erikoissairaanhoidon toiminnoille välttämätön ja kiireellinen toteuttaa, koska nykyiset tilat ovat elinkaarensa päässä ja tekniikan huono kunto aiheuttaa laajan toiminnan keskeytymisen riskin.

Hyvinvointialueen mukaan toiminnan ja henkilöstön käytön kannalta on välttämätöntä rakentaa uudisrakennukset lähelle vuonna 2019 valmistuneita tiloja ja toimintoja. Hajallaan olevien toimintojen keskittämällä voidaan saavuttaa tuottavuuden kasvua.

Hakemuksessa todetaan lisäksi, että hyvinvointialueen laite- ja kalusteinvestoinnit vuonna 2024 ovat yhteensä 24,3 miljoonaa euroa. Hankinnat ovat pääsääntöisesti korvausinvestointeja, esimerkiksi ambulansseja. Sosiaali- ja terveystalouden osasuunnitelmassa on lisäksi vuodelle 2024 lasten, nuorten ja perheiden palveluiden rakennemuutokseen liittyvän kahden perhetukikeskuksen osaston rakentaminen ja Hatanpään sote-aseman suunnittelun aloitus. Hakemuksen mukaan myös nämä edellyttävät lainanottovaltuuden muuttamista.

Valmisteluryhmän työn aikana todettiin, että lainanottovaltuuden muuttamisen tarve on päivittynyt kesän 2024 aikana. Lainanottovaltuuden muuttamisen tarve syntyy erityisesti Tays-uudistamisohjelman mukaisesta uudisrakentamisesta. Valmisteluryhmä kävi läpi myös alueen investointisuunnitelmaan sisältyvät muut kokonaisuudet, kuten laite- ja kalusteinvestoinnit sekä sosiaali- ja terveystalouden osasuunnitelman mukaiset investoinnit perhekeskusten osastoihin sekä Hatanpään sote-aseman suunnittelun.

Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallitus hyväksyi strategian toimeenpano-ohjelman 14.2.2023. Ohjelmalla tavoitellaan alueen uudistumista muun muassa palveluverkon muutoksilla, digitaalisten palvelujen avulla, palvelumalleja kehittämällä ja henkilöstön työnjakoa uudistamalla. Tavoitteena on erityisesti lisätä palvelujen toimintavarmuutta ja talouden kestävyyttä pitkälle tulevaisuuteen. Ohjelmaan kytkeytyen hyvinvointialueella on käynnistetty osastohoidon sairaansijareformi, jonka tavoitteena on määrittää sairaalapalveluiden verkoston kehittyminen ja painopisteet vuoteen 2035 mennessä ja etsiä sairaalapalveluihin tuottavuutta tehostavia toimenpiteitä.

Valmisteluryhmä toteaa, että Tays-uudistamisohjelman tarve on hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettulla tavalla välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta ja lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi.

Valmisteluryhmällä ei ole ollut edellytyksiä arvioida mittaluokaltaan merkittävän ja aikajänteeltään pitkän investoinnin välttämättömyyttä kokonaisuudessaan. Uudis-

tamisohjelman välttämättömyyden arvioinnin yhteydessä valmisteluryhmä on useamman kerran käsitellyt mahdollisuutta toteuttaa ohjelma vaiheistettuna tai vain osittaisessa laajuudessa.

Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta Tays-uudistamisohjelman loppuvaiheen uudisrakentaminen on toiminnallinen kokonaisuus, jossa eri palvelutoiminnat on tuotu mahdollisimman lähelle toisiaan mahdollistaen tuottavuuden kasvun ja henkilöstön optimaalisen käytön. Alueen näkökulmasta vaiheittain rakentaminen on toiminnallisesti mahdotonta, koska toiminnat muodostavat tiiviin kokonaisuuden aikaisemmin rakennetun kokonaisuuden kanssa ja ovat keskeistä sairaalan ydintoimintaa, kuten päivystyspalvelut ja teho-osastopalvelut. Toiminnallisen ja taloudellisen tehokkuuden tavoitteet voivat toteutua vain siten, että koko suunniteltu kokonaisuus saadaan kokonaisuudessaan tosiasialliseen käyttöön ja toteuttamaan palveluverkon tiivistäminen. Uudistamisohjelman toteutus edellyttää merkittäviä purkutoimenpiteitä ja maanalaisen infran rakentamista. Olisi kustannustehokkainta, että varsinainen uudisrakentaminen voidaan toteuttaa (riippumatta rakentajakonsorttiosta) jatkumona niille. Vaiheistaminen lisäisi olennaisesti riskiä vanhan B-rakennuksen mm. sisäilmaongelmien realisoitumisesta ja voisi johtaa kalliisiin ja epätarkoituksenmukaiseen väistötilojen järjestämiseen, mikä oletetussa mittakaavassa olisi potilaiden hoidon kannalta ja henkilöstön työolojen kannalta todella hankalaa.

Uudistamisohjelman edellyttämä lainanottoarve aiheuttaa pitkäaikaisia riskejä hyvinvointialueen taloudelle ja lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden turvaamiselle. Investoinnin toteuttamisessa kaavailussa laajuudessa nähdään myös merkittäviä riskejä alueen muiden investointitarpeiden toteuttamiselle.

Edellä mainituista syistä valmisteluryhmä toteaa, että lainanottovaltuuden muuttamiselle tulee asettaa merkittäviä talouden tasapainottamiseen, investoinnin jatkuvaan välttämättömyyden arviointiin liittyviä ehtoja sekä ehtoja, joilla investoinnin vaiheistamista jatkuvaluonteisesti seurataan ja arvioidaan alueen sekä valtion toimesta.

Tarvittavan lainanottovaltuuden suuruus

Välttämättömiä investointeja tai investointeja vastaavia sopimuksia ei ole hyvinvointialueen mukaan mahdollista kattaa tulo- ja rahavaroilla tai omaisuuden luovutustuloilla.

Valmisteluryhmä esittää, että Pirkanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2024 olisi 900 000 000 euroa.

Pitkäaikaista lainaa voi nostaa tämän lainanottovaltuuden muutospäätöksen perusteella vain Tays-uudistamisohjelman investointeihin. Lainamäärästä arvioidaan nostettavan vuoden 2024 aikana 15 000 000 euroa.

Lainanottovaltuuden muuttaminen johtaa hyvinvointialueen lainanhoitokykyä suurempaan lainamäärään. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää lainanottovaltuuden muuttamiselle ehtoja, jotka varmistavat hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn.

Hyvinvointialueelle asetettavat ehdot

Valmisteluryhmä esittää, että lainanottovaltuuden muuttamiselle asetetaan seuraavat ehdot:

- Lainanottovaltuutta on mahdollista käyttää ainoastaan investointeihin ja investointeja vastaaviin sopimuksiin, jotka ovat hyvinvointialueesta annettussa laissa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämistä varten kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi.
- Hyvinvointialueen tulee laatia talouden tasapainottamisohjelma ja käynnistää sen toimeenpano. Ohjelman tulee sisältää vuosittaiset euromääräiset tulosta ja lainanhoitokykyä kuvaavat tavoitteet, joiden toteutumista seurataan. Tasapainottamistavoitteen tulee olla sellainen, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut. Tasapainottamisohjelma tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 29.12.2023 mennessä. 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 15.1.2024 mennessä. Hyvinvointialue voi täydentää ohjelmaa valtiovarainministeriön käsittelyn perusteella 31.1.2024 mennessä. Hyvinvointialue raportoi ohjelman toteutumisesta puolivuositain valtiovarainministeriölle.
- Hyvinvointialueen tulee laatia suunnitelma Tays-uudistamisohjelman vaiheistamisesta. Hyvinvointialueen tulee varmistaa kunkin vaiheen yhteydessä, että alueella on taloudelliset edellytykset toteuttaa hankekokonaisuus esitetystä laajuudessaan ja aikataulussaan siten, että investointi on hyvinvointialueesta annettussa laissa tarkoitettulla tavalla välttämätön alueen järjestämistä varten kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai palveluiden edellytysten turvaamiseksi. Lisäksi kunkin vaiheen yhteydessä alueen tulee varmistaa hankkeen tai osien rahoittamisen mahdollisuudet muulla kuin pitkäaikaisella lainalla. Kunkin vaiheen yhteydessä alueella tulee olla edellytykset hankkeen toteuttamiseen karsitussa laajuudessa tai tiettyjen hankkeen osien lykkäämiseen. Suunnitelma vaiheistamisesta ja siihen liittyvistä päätöksentekopisteistä tulee toimittaa tiedoksi valtiovarainministeriölle viimeistään 29.3.2024.

Muita näkökulmia

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

Valitusoikeudesta valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen noudatetaan mitä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n 1 momentissa. Mainitun lain 13 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

24.10.2023

Ville-Veikko Ahonen

Tanja Rantanen

Mikko Meuronen

Jaana Määttä


Juhani Sand

VN/18546/2023-VM-17

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: