

14.11.2024

Hyvinvointialueiden ohjausosasto

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmä

Tausta ja valmisteluryhmän asettaminen

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 §:n 1 momentin 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 6.6.2024 päätöksen hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lainanottovaltuuksista vuodelle 2025. Päätöksen mukaan Etelä-Karjalan hyvinvointialueella ei ole lainanottovaltuutta vuodelle 2025.

Hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n 3 momentin 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.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on jättänyt valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 20.6.2024.

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 26.8.2024 Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Ville-Veikko Ahonen valtiovarainministeriöstä ja jäseninä olivat budjettineuvos Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Suvi Mäklin sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Katja Luoma sisäministeriöstä sekä

hyvinvointialuejohtaja Sally Leskinen Etelä-Karjalan hyvinvointialueelta. Valmisteluryhmän kokouksiin osallistuivat asiantuntijoina myös talousjohtaja Liisa Mänttari Etelä-Karjalan hyvinvointialueelta sekä neuvotteleva virkamies Markku Mölläri, erityisasiantuntija Timo Ukkola sekä lainsäädäntöneuvos Merja Salmi valtiovarainministeriöstä.

Valmisteluryhmän alkuperäinen toimikausi oli 26.8.–31.10.2024. Ryhmän toimikautta muutettiin 31.10.2024 siten, että toimikautta pidennettiin 30.11.2024 saakka.

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 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 edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin.

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on välttämättömiä investointitarpeita, jotka sisältyvät alueen investointisuunnitelmaan vuosille 2025–2028.

Valmisteluryhmän työn aikana on tarkentunut, että alueen lainanottovaltuuden muutosta edellyttävät investointitarpeet liittyvät nykyisen Armilan sote-keskuksen tilat¹ korvaavan uuden sote-keskuksen ja siihen kytkeytyvien toiminnallisuuksien toteuttamiseen. Uuteen sote-keskukseen kytkeytyisi pysäköintiin liittyvät laajennukset sekä ravinto- ja välinehuoltokeskus. Lisäksi investointitarpeet liittyvät uuden sote-keskuksen sekä ravinto- ja välinehuoltokeskuksen kalustamiseen sekä mm. pelastustoimen kaluston uusimiseen ja välttämättömiin ICT-hankkeisiin.

Armilan sote-keskus on Etelä-Karjalan suurin sote-keskus. Armilan sairaalan vanhin osa on valmistunut 1960-luvulla. Kiinteistön kunto on heikko ja henkilöstö

¹ Valtioneuvosto päätti 1.7.2024 Etelä-Karjalan hyvinvointialueen vuotta 2024 koskevan lainanottovaltuuden muutoksesta. Muutospäätös koski Armilan sote-keskuksen osittaisiksi väistötiloiksi suunniteltujen tilaelementtien vuokravastuita.

on vuosia toistuvasti raportoinut sisäilmaongelmista. Osa toiminnoista on jo muuttanut keskussairaalan peruskorjattuihin A-tornin tiloihin. Osa henkilöstöstä on oireilun vuoksi jo kieltäytynyt työskentelemässä ko. tiloissa ja osaa tiloista ei voida käyttää ollenkaan. Korvaavat tilat on suunniteltu rakennettavaksi keskussairaalan yhteyteen. Samaan kokonaisuuteen kohdistuvan ravinto- ja välinehuoltokeskuksen suunnitelman uskotaan tehostuvan, kun se suunnitellaan yhdessä Armilan sotekeskuksen korvaavien tilojen kanssa. Nämä suunnitelmat on esitetty vuosien 2025–2028 investointisuunnitelmaesityksessä. Varsinaiset Armilan sote-keskuksen korvaavat tilat ovat sisältyneet vuokraohteena jo vuosien 2023–2026 investointisuunnitelmaan vuodelle 2026.

Hyvinvointialueen vuosikate, taseen rahavarat tai muut tulot eivät mahdollista investointien rahoittamista ilman pitkäaikaista lainaa.

Valmisteluryhmä toteaa, että tässä loppuraportissa mainitut, lainanottovaltuutta edellyttävät, hyvinvointialueen investoinnit ovat hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi.

Uusi sote-keskus on tarkoitus rakentaa Etelä-Karjalan keskussairaalan yhteyteen synergiaetujen takia, kuten henkilöstön, hallinnon sekä kalliiden kuvantamistilojen näkökulmasta. Alueen palvelutarpeen näkökulmasta investointi on välttämätön vuosikymmeniksi eteenpäin.

Uuden sote-keskuksen tila- ja toimintasuunnittelu perustuu tulevaisuuden toimintamalleille, kuten digitaalisten palvelujen, tilojen monikäytön ja tiimimallien hyödyntämiseen. Uudet toimintamallit vähentävät tilatarvetta Armilan entisiin tiloihin verrattuna noin 40 prosenttia. Keskuksen sijoittaminen sairaalakampukselle mahdollistaa lisäksi keskussairaalan ja sote-keskuksen henkilöstön ja tilojen yhteiskäytön ja sitä kautta investoinnilla nähdään vaikutuksia henkilöstön riittävyteen. Sijoittaminen sairaalakampuksen yhteyteen mahdollistaa myös toiminnallisen integraation erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä. Tuottavuuspotentiaalin realisoituminen edellyttää alueen palveluverkon optimointia ja tiivistämistä.

Nykyinen Etelä-Karjalan keskussairaalan kampusalue on hyvinvointialueen omassa taseessa oleva kiinteistökokonaisuus. Valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoisia tapoja investoinnin toteuttamiseen, mutta ne on todettu toiminnallisesti ja taloudellisesti epätarkoituksenmukaisiksi. Mahdollinen vuokratohde olisi haastava toteuttaa erilaisten ylläpitovastuiden näkökulmasta. Lisäksi pitkällä aikavälillä kiinteistön omistaminen tulee hyvinvointialueelle edullisemmaksi, kun huomioidaan vuokraohteissa oleva vuokratuottovaatimus noin 6 prosenttia sekä vuokriin vuosittain tulevat indeksikorotukset.

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden tarve vuodelle 2025 on 106,429 miljoonaa euroa, joka ei sisällä uusia investointeja vastaavia sopimuksia. Määrä koostuu seuraavista osista:

1. Sote-keskusinvestointi vuosina 2025–2029 (sis. ravinto- ja välinehuoltokeskuksen ja pysäköintitalon laajennuksen, joka toteutetaan 100-prosenttisesti omistetun Etelä-Karjalan sairaalaparkki Oy:n toimesta) 95,3 miljoonaa euroa;
2. Muut välttämättömät rakennusinvestoinnit 2,845 miljoonaa euroa;
3. Soten välttämättömät kone- ja kalustoinvestoinnit 3,119 miljoonaa euroa;
4. Pelastustoimen välttämättömät kalustoinvestoinnit 1,369 miljoonaa euroa;
5. Soten välttämättömät ICT-investoinnit 3,696 miljoonaa euroa;
6. Pelastustoimen välttämättömät ICT-investoinnit 0,1 miljoonaa euroa.

Välttämättömien investointien ennakoitu rahallinen arvo 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

Edellä kuvattuja välttämättömiä investointeja tai investointeja vastaavia sopimuksia ei ole hyvinvointialueen mukaan mahdollista kattaa tulorahoituksella, rahavaroilla, avustuksilla tai omaisuuden luovutustuloilla.

Valmisteluryhmä esittää, että Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2025 olisi 106,429 miljoonaa euroa. Lainanottovaltuudella ei rahoiteta investointeja vastaavia sopimuksia.

Vuoden 2025 lainanottovaltuutta voi käyttää myös myöhempinä vuosina vuoden 2025 aikana käynnissä olevia tai käynnistettäviä hankkeita varten nostettaviin pitkäaikaisiin lainoihin. Vuoden 2025 valtuuteen sisältyvästä lainamäärästä arvioidaan nostettavan vuoden 2025 aikana 12,2 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessa pitkäaikaisia lainoja arvioidaan nostettavan hyvinvointialueella vuonna 2025 noin 19,366 miljoonaa euroa.

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

Hyvinvointialueelle asetettavat ehdot

Valmisteluryhmä esittää, että lainanottovaltuuden muuttamiselle asetetaan seuraavat ehdot:

- Lainanottovaltuutta on mahdollista käyttää ainoastaan investointeihin, 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 toteuttamista niiden laissa edellytetty välttämättömyys sekä se, että investointitarvetta ei voida kattaa muulla tavoin kuten pitkäaikaisen lainan sijaan rahavaroilla, avustuksilla, hankerahoituksella tai muulla rahoituksella.
- Hyvinvointialueen tulee laatia talouden tasapainottamisohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut. Ohjelman tulee sisältää vuosittaiset rahamääräiset lainanhoitokykyä kuvaavat tavoitteet, joiden toteutumista on mahdollista seurata. Tasapainottamisohjelma tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 15.1.2025 mennessä. Valtiovarainministeriö voi hylätä ohjelman tai edellyttää ohjelman täydentämistä, jos on todennäköistä, että ohjelma ei ole riittävä lainanhoitokyvyn varmistamiseksi. Ilmoitus ohjelman hylkäämisestä tai tarpeesta täydentää ohjelmaa tulee antaa hyvinvointialueelle 31.1.2025 mennessä. Hyvinvointialue voi täydentää ohjelmaa valtiovarainministeriön käsittelyn perusteella 14.2.2025 mennessä. Hyvinvointialue raportoi ohjelman toteutumisesta puolivuositain valtiovarainministeriölle.
- Hyvinvointialueen tulee laatia suunnitelma sote-keskusinvestoinnilla tavoiteltujen toiminnallisten ja taloudellisten hyötyjen varmistamisesta alueen koko palvelustrategia huomioon ottaen. Suunnitelma tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 30.4.2025 mennessä.

Muita näkökulmia

Hyvinvointialueen tulee laatia talousarvio ja -suunnitelma siten, että se on hyvinvointialueesta annetun lain mukaan tasapainossa ilman hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 11 §:n mukaista hyvinvointialueen lisärahoitusta.

Hyvinvointialueesta annetun lain 115 §:n mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

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

Hyvinvointialueen lainanottovaltuuden ehtona laatiman talouden tasapainottamisohjelman tulee varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyky ja mahdollisuudet järjestää lakisääteiset palvelut. Ohjelman tulee sisältää tuloslaskelma, tiedot investoinneista ja rahoituslaskelma ainakin vuosilta 2025–2028 laskentaperusteineen (oletus vuotuisesta palvelutarpeen kasvusta, oletus yleisestä hintojen noususta). Ohjelmasta tulee käydä ilmi alueen tavoittelema tasapainottamisohjelman mukainen vuotuinen sopeutuksen määrä.

Helsingissä 14.11.2024

Ville-Veikko Ahonen

Tanja Rantanen

Suvi Mäklin

Katja Luoma

Sally Leskinen