



18.11.2024

Kunta- ja alueosasto

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 6.6.2024 päätöksen hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lainanottovaltuuksista vuodelle 2025. Päätöksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella ei ole lainanottovaltuutta vuodelle 2025.

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.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on jättänyt valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 19.6.2024.

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 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi finanssineuvos Anne-Marie Välikangas valtiovarainministeriöstä ja jäseninä olivat budjettineuvos Virpi Vuorinen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jussi Lind sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Katja Luoma sisäministeriöstä sekä strategia- ja talousjohtaja Anu Vuorinen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta. Valmisteluryhmän toimikausi oli 26.8. - 30.11.2024.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana kahdeksan kertaa.

Asiantuntijoina valmisteluryhmän kuultavina olivat Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta hyvinvointialuejohtaja Ilkka Luoma, tekninen johtaja Ollipekka Huotari, pelastusjohtaja Petteri Jokelainen, toimialuejohtaja Päivi Laurila sekä konsernipalvelujen johtaja Jouko Luukkonen. Valtiovarainministeriöstä valmisteluryhmän työhön osallistui lisäksi johtava erityisasiantuntija Anna-Liisa Pasanen.

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.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on vuodelle 2025 välttämättömiä investointitarpeita, jotka liittyvät muun muassa uuden yliopistosairaalan rakentamisen seuraaviin vaiheisiin. Hyvinvointialueella on myös muita lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja palvelutuotannon turvaamiseen liittyviä välttämättömiä investointitarpeita sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että pelastustoimen toimialoilla. Hyvinvointialueen vuosikate, taseen rahavarat tai muut tulot eivät mahdollista investointien rahoittamista ilman pitkäaikaista lainaa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden tarve vuodelle 2025 on 137,6 miljoonaa euroa, josta 36,9 miljoonalla eurolla rahoitetaan investointeja vastaavia sopimuksia.

Uuden yliopistollisen sairaalan C-rakennukselle, Peltolan vaativan asumisen yksikölle, L4-tilamuutokselle/laajennukselle lasten psykiatrian käyttöön ja Kuusamon paloasemalle aiemmin myönnettyihin lainanottovaltuuksiin on kustannusten nousun myötä korotustarvetta yhteensä 31,155 miljoonaa euroa.

C -rakennuksen toteutuksen osalta on vaihtoehtona myös ko. rakennuksen toteuttaminen yhteishankkeena Oulun yliopiston ja Oamk Oy:n kanssa. Mikäli yhteishanke toteutuu, Pohteen C -rakennukseen varaaman määrärahan siirtäminen investointeja vastaavaksi sopimukseksi perustettavan kiinteistöyhtiön vuoksi, tulee asia käsiteltäväksi myöhemmin käynnistyvässä uudessa lainanottovaltuuden muutosprosessissa. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan hankkeen mahdollinen toteutuminen yhteishankkeena ei kasvata Pohteen maksuosuutta eikä siten aiheuttaisi muutostarvetta lainanottovaltuuden määrään.

Uusia käynnistettäviä rakennushankkeita ovat L4 -rakennuksen yhteyteen toteutettava sairaalakoulu sekä vaativan asumisen yksiköt Kalajoelle ja Nivalaan. Näihin rakennushankkeisiin liittyvä lainanottovaltuuden tarve on yhteensä 19 miljoonaa euroa.

Merkittäviä kustannuksia aiheutuu myös vanhan sairaalan purkamisesta OYS:n alueella (aiemmin myönnettyä lainanottovaltuutta tähän käytettävissä 200 000 euroa, lisälainanottovaltuuden tarve 6,3 miljoonaa euroa). Uusiin ict-hankkeisiin esitetään 7,4 miljoonaa euroa. Muiden kone- kalusto-, laite- ja ohjelmistoinvestointien osalta esitetään aiempaa lainanottovaltuutta korotettavaksi 16,3 miljoonalla eurolla. Aiemman lainanottovaltuuden korotustarvetta aiheutuu myös kiinteistöjen tilamuutoksista, peruskorjauksista ja irtaimistohankinnoista. Lainanottovaltuustarvetta kohdistuu myös osakkeisiin ja osuuksiin, tilantehostamishankkeiden kalusteinvestointeihin, turvatekniikkaan ja muihin investointeihin. Taulukko 1.

Alueella nähdään lisäksi tarpeelliseksi varautua siihen, että nyt vuokrasopimuksilla hyvinvointialueen käytössä olevia ja palvelun järjestämisen kannalta kriittisiä kiinteistöjä hankitaan omaan taseeseen niiden tullessa myyntiin. Erityisesti pelastustoimen osalta kiinteistöjen myynti uusille omistajille koetaan riskiksi, koska mahdollisten vaihtoehtoisten tilojen järjestäminen koetaan vaikeaksi tai mahdollisten uudisrakennusten vuoksi kalliiksi. Tässä vaiheessa yksilöitävissä olevia ja lainanottovaltuuden suuruuteen vaikuttavia kiinteistöhankintoja on tiedossa pelastustoimen osalta n. 5 miljoonan euron edestä.

Pohteen tavoitteena on myös muuttaa ostopalveluja oman tuotannon järjestämiseksi. Oman tuotannon järjestäminen edellyttää nykyisessä hallinnassa

olevien tilojen lisäksi lisätiloja. Lisätiloja tarvitaan erityisesti lastensuojelun ja vammaispalveluiden asumisen ja hoidon tarpeisiin. Lisäksi tiedossa on, että esimerkiksi Oulun kaupunki aikoo käynnistää omistamiensa 20 sosiaali- ja terveystoimen rakennuksen myynnin vuoden 2025 aikana. Näiltä osin ostettavia kohteita ei kuitenkaan ole vielä yksilöity, joten niiden osalta tarvitaan myöhemmin uutta lainanottovaltuuden muutosprosessia.

Lainanottovaltuuden korottamistarvetta on myös käytössä olevien kiinteistöjen vuokrasopimusten uudelleen neuvottelujen vuoksi (sopimuksia on noin 600). Sopimuksista noin kolmannes (ns. 3+1 -sopimukset) on päättyvässä vuoden 2025 lopussa. Lisäksi monissa vuokrakohteissa on sisäilmaongelmia ja terveysturvallisuuden varmistamiseksi vuokrakohteista pitää vähentää tiloja ja siten laatia uusia vuokrasopimuksia. Tässä vaiheessa lainanottovaltuuden määrään katsotaan vaikuttavan OYS:n vanhan sairaalan purkamisen nopeuttamisen edellyttämä tilojen tyhjentäminen. Kaikki toiminnot eivät siirry Uuden sairaalan tiloihin, joten tarvitaan vuokratiloja. Uuden sairaalan läheisyydestä on vuokrattavissa valmista monitilatoimistoa, jolla mahdollistetaan myös oleellinen tilojen käytön tehostaminen. Vaikutus lainanottovaltuuden tarpeeseen on 6 miljoonaa euroa. Lisäksi lainanottovaltuuden tarpeeseen vaikuttaa kuntien eräiden vuokrakiinteistöjen sisäilmaongelmista johtuva tarve uusille vuokrasopimuksille. Näiden osalta lainanottovaltuuden tarve on 10 miljoonaa euroa.

Vuoden 2025 aikana käydään tarkentavat vuokraneuvottelut kuntien ja muiden vuokranantajien kanssa nykyisten vuokrasopimusten uudistamisesta. Näiden johdosta tarvitaan myöhemmin lisävaltuuksia lainanottoon.

Edellä kuvatuista tarpeista johtuen vuoden 2025 lainanottovaltuuden korottamisesta on tarpeen päättää loppuvuonna 2024 tehtävän päätöksen lisäksi vielä uudelleen vuoden 2025 aikana. Valmisteluryhmä korostaa, että uusi muutosprosessi tulisi käynnistää joustavasti ja toteuttaa ripeästi lainanottovaltuuden täsmennyttyä näiltä osin, jotta alueella on tarvittavat valmiudet neuvottelujen toteuttamiseen.

Muutoin investointeja vastaavilla sopimuksilla hankittaisiin esimerkiksi terveydenhuollon laitteita ja välineitä, ambulansseja sekä kotikäynneissä tarvittavia ajoneuvoja.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen vuoden 2024 lainanottovaltuutta on muutettu valtioneuvoston päätöksellä 19.10.2023. Vuoden 2024 lainanottovaltuuden määrä on muutoksen jälkeen 287,4 miljoonaa euroa. Lainanottovaltuudella on mahdollista jatkaa keskeisiltä osin yliopistosairaalan rakentamishankkeen käynnissä olevia osia ja toteuttaa valtaosin muut vuoden 2024 välttämättömiksi määritetyt investoinnit. Vuoden 2024 lainanottovaltuuden mukaista pitkäaikaista lainaa nostetaan vuonna 2025 tai myöhemmin arviolta 226,5 miljoonaa euroa. Lopulliseen nostettavaan määrään vaikuttaa se, kuinka

paljon investointimenoja voidaan kattaa toiminnan rahavirralla. Vuosien 2023 ja 2024 investointien osalta ei käytetä näiden vuosien lainanottovaltuutta kokonaan eli Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kokonaislainamäärä ei kasva näiden vuosien osalta niin suureksi kuin aiemmin on arvioitu.

Valmisteluryhmä toteaa Pohjois-Pohjanmaan esittäneen, että vuoden 2025 aikana aloitettavista investoinneista seuraavat ovat hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytetyjen palvelujen turvaamiseksi:

| | euroa |
|--|--------------------|
| Investoinnit | 100 680 965 |
| Uuden yliopistollisen sairaalan rakennus C (vaihe 2.2) | 18 155 000 |
| L4-tilamuutos/laajennus (lasten psykiatria) sekä uudisrakennuksena sairaalakoulu | 11 500 000 |
| Vaativan asumisen yksiköt I&II/Peltola, Kalajoki, Nivala | 19 000 000 |
| Kuusamon paloasema | 1 500 000 |
| Peltolan uuden kehitysvammayksikön kiinteistön AV- ja turvatekniikka | 1 000 000 |
| Kiinteistöjen tekninen peruskorjaus Kantasairaalan ja Peltolan alueella | 2 600 000 |
| Vanhan sairaalan purku OYS:n alueella | 6 300 000 |
| Kiinteistöjen ja rakennusten osto (pela) | 5 000 000 |
| Tilantehostamishankkeiden kalusteinvestoinnit | 2 700 000 |
| Vuokrakiinteistöjen irtaimistohankinnat | 1 200 000 |
| Vuokrakiinteistöjen tilamuutokset | 2 750 000 |
| Äkilliset muutostarpeet ja toiminnalliset tilamuutokset (omistetut kiinteistöt) | 1 500 000 |
| Perhe- ja sosiaalipalveluiden ja OYS-psykiatrian sekä vammaispalveluiden oman toiminnan lisäämiseen tähtäävät investoinnit | 1 800 000 |
| Tietojärjestelmien uudistaminen, tietojen siirto, arkistointi (ICT) | 7 400 000 |
| Muut laite-, ohjelmisto-, kone- ja kalustoinvestoinnit | 16 275 965 |
| Osakkeet ja osuudet | 2 000 000 |

| | |
|--|--------------------|
| Investointeja vastaavat sopimukset | 36 886 550 |
| Uuden sairaalan laitteet ja niihin liittyvät palvelusopimukset | 2 162 550 |
| Liikkuvat sote-yksiköt | 565 000 |
| Uudet ja uudelleen neuvoteltavat vuokrasopimukset (monitilatoimistot, terveysturvallisuuden varmistaminen) | 16 000 000 |
| Ambulanssit, kotikäynneissä tarvittavat ja muut leasing-ajoneuvot | 8 995 000 |
| Terveysturvallisuuden laitteet, välineet ja muut vastaavat sopimukset | 6 664 000 |
| Pelastustoimen vuokrarakennukset | 2 500 000 |
| Investoinnit ja sopimukset yhteensä | 137 567 515 |

Välttämättömien investointien ennakoitu rahallinen arvo perustuu hyvinvointialueen esittämään arvioon. Valmisteluryhmällä ei ole edellytyksiä arvioida kaikkien yksittäisten investointien, laite- ja kalustohankintojen tai niitä vastaavien sopimusten välttämättömyyttä, minkä vuoksi lainanottovaltuuden muuttamiselle esitetään välttämättömyyden arviointiin ja investointien toteuttamisajankohtaan liittyvää ehtoa. Valmisteluryhmä katsoo, että hyvinvointialueen tulee arvioida ennen näiden investointien toteuttamista niiden välttämättömyyttä sekä ajoitusta.

Tarvittavan lainanottovaltuuden suuruus

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

Valmisteluryhmä esittää, että Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2025 olisi 137,6 miljoonaa euroa.

Lainanottovaltuudella rahoitetaan investointeja vastaavia sopimuksia 36,9 miljoonaa euroa, jolloin tarvittavaksi pitkäaikaisen lainan määräksi muodostuu 100,7 miljoonaa euroa.

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 68,0 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessa pitkäaikaisia lainoja arvioidaan nostettavan hyvinvointialueella vuonna 2025 noin 230,0 miljoonaa euroa.

Lainanottovaltuuden muuttaminen johtaa hyvinvointialueen lainanhoitokykyä suurempaan lainamäärään. Tämän vuoksi valmisteluryhmä esittää lainanottovaltuuden muuttamiselle ehtoa, jonka mukaan hyvinvointialueen tulee

päivittää laatimansa talouden tasapainottamisohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut. Ohjelman tulee sisältää vuosittaiset rahamääräiset lainanhoitokyyä kuvaavat tavoitteet laskentaperusteiseen vähintään neljältä vuodelta. Tavoitteiden toteutumista tulee olla mahdollista seurata.

Hyvinvointialueen mukaan valmisteltavana oleva Pohteen tasapainotusohjelman päivitys sisältää useampia kokonaisuuksia, joista esimerkkejä ovat neljä laajaa kokonaisuutta (Raahen päivystyksen muutos, Oulaskankaan sairaalan profiilin muutos, sote-keskusverkon arviointi/karsinta sekä yliopistollisen sairaalan henkilöstöleikkaukset) sekä muita tehostamistoimia.

Lainanhoitokyvyn varmistaminen edellyttää hyvinvointialueelta sellaista tulorahoituksen tasoa, jolla lainakanta pitkällä aikavälillä vähenee. Koska investoinnit lisäävät poistojen määrää, hyvinvointialueen vuosittaisen tuloksen tulisi olla nykyisellä poistotasolla positiivinen. Myös hyvinvointialueesta annetun lain mukaan vuoden 2024 tilinpäätöksen mukainen kertynyt alijäämä tulee kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä.

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 tarkoitettulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytetyjen 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.
- Hyvinvointialueen tulee päivittää laatimansa talouden tasapainottamisohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut. Ohjelman tulee sisältää vuosittaiset rahamääräiset lainanhoitokyyä kuvaavat tavoitteet, joiden toteutumista on mahdollista seurata. Tasapainottamisohjelma tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 15.1.2025 mennessä. Valtiovarainministeriö voi hylätä ohjelman tai edellyttää sen 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.

Muita näkökulmia

Hyvinvointialueen lainanottovaltuuden ehtona päivittämän 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.

Hyvinvointialueen tulee toimittaa päivitetty investointisuunnitelma sosiaali- ja terveysministeriölle, sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle hyvinvointialueista annetun lain 16 § mukaisesti hyväksyttäväksi.

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

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.

Helsingissä 18.11.2024

Anne-Marie Välikangas

Virpi Vuorinen

Jussi Lind

Katja Luoma

Anu Vuorinen