



26.11.2024

Hyvinvointialueiden ohjausosasto

Lapin 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 Lapin 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 edellytetyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta.

Lapin hyvinvointialue on jättänyt valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 30.8.2024.

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 30.9.2024 Lapin hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi johtava erityisasiantuntija Anna-Liisa Pasanen valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä olivat budjettineuvos Virpi Vuorinen

valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Mikko Meuronen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Katja Luoma sisäministeriöstä sekä talousjohtaja Anne Räisänen Lapin hyvinvointialueelta. Valmisteluryhmän toimikausi oli 1.10. - 30.11.2024.

Asiantuntijoina valmisteluryhmän kuultavina olivat Lapin hyvinvointialueelta hyvinvointialuejohtaja Jari Jokela, pelastusjohtaja Markus Aarto, kehitysjohtaja Mikko Häikiö, tekninen johtaja Anne Korhonen, sosiaalijohtaja Liisa Niiranen, tietohallintojohtaja Mikko Päckilä ja erityissuunnittelija Valtteri Tikkanen sekä sisäministeriöstä pelastusylitarkastaja Tommi Luhtaniemi.

Valmisteluryhmä kokoontui kuusi kertaa.

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.

Lapin hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on vuodelle 2025 lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen tehtävien hoitamiseen ja palvelutuotannon turvaamiseen liittyviä välttämättömiä investointitarpeita. Hyvinvointialueen vuosikate, taseen rahavarat tai muut tulot eivät mahdollista investointien rahoittamista ilman pitkäaikaista lainaa.

Lapin hyvinvointialueen lainanottovaltuuden tarve vuodelle 2025 on 74 277 000 euroa, josta 17 148 000 eurolla rahoitetaan investointeja vastaavia sopimuksia. Lainanottovaltuuden muutokseen vaikuttavat investointitarpeet muodostuvat aiempaan lainanottovaltuuteen sisältyvien investointien kustannustason noususta, uusista rakentamistarpeista, kiinteistöjen vuokrauksesta tai tontin ostosta sekä muista lakisääteisten palveluiden järjestämiseen liittyvistä investoinneista, mukaan lukien välttämättömät laite-, kalusto- ja ICT-hankinnat.

Investoinneista kustannuksiltaan suurimmat ovat Rovaniemen pelastusaseman uudisrakennuksen lisäkustannukset ja tontin osto, Kemijärven uuden pelastusaseman suunnittelu ja tontin vuokraus, sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöön tarkoitettujen tilojen muutos- ja perusparannustyöt, Enontekiön ikääntyvien hoivakoti Luppokodin vuokraus sekä sijaishuoltoyksikkö Tiippanan kiinteistöleasing-sopimukseen liittyvät kustannukset. Edellä mainittuihin rakennuskohteisiin liittyy myös kiinteitä laite-, kalusto- ja ICT-investointeja.

Rovaniemen pelastusaseman rakennushanke sisältyy vuoden 2024 lainanottovaltuuksiin, mutta hankkeen suunnittelun edetessä hankkeen kustannukset ovat tarkentuneet ja kustannusten merkittävän nousun takia (22 miljoonasta eurosta 32 miljoonaan euroon) hyvinvointialue esittää lainanottovaltuuden lisäystä noin 10 miljoonaa euroa vuodelle 2025. Aseman erikoissuunnitteluvaihe aloitettiin elokuussa 2024 ja se päättyy keväällä 2025. Synergiaetujen saavuttamiseksi uudelle pelastusasemalle keskitetään Rovaniemen nykyisen paloaseman toimintojen lisäksi ensihoitoyksiköt, hyvinvointialueen sosiaali- ja turvapuhelinpäivystys, pelastuslaitoksen hallinto sekä hyvinvointialueen päivittäisvalmiuden johtamistoiminnot. Pelastusaseman neliökohtaiset rakennuskustannukset ja tontin hinta ovat aiemmin arvioitua suuremmat. Ostettava tontti on ainoa saatavissa oleva, joka täyttää pelastustoimelle asetetut vaatimukset. Pelastusaseman tontin maatöiden ja perustamisen kustannuksiin vaikuttavat muun muassa maanalaiset tilat ja rata-alueen läheisyys. Talotekniikan, turva- ja teknisten järjestelmien osuus ja kustannukset ovat hankkeessa suuret johtuen poikkeusolojen johtamisjärjestelmien turvaamisesta ja suojauksen tarpeen lisääntymisestä. Rakennettavan pelastusaseman elinkaareksi on arvioitu noin 50 vuotta. Hyvinvointialue katsoo, että pelastusaseman rakentamisella saavutetut kustannussäästöt kattavat pitkällä aikavälillä aseman rakentamisesta aiheutuneet kustannukset kokonaan ja tuottavat merkittävää toiminnallista hyötyä.

Vuoden 2025 lainanottovaltuuksiin esitetään uutena investointina Kemijärven pelastusasemaa ja siihen liittyvää tontin vuokrausta. Pelastuslaitoksen nykyiset tilat Kemijärvellä ovat vanhentuneet ja käyneet pieniksi. Lisäksi rakennuksessa on havaittu sisäilmaongelmia. Kemijärven uusi pelastusasema muodostaa omalla pelastusalueellaan runkoaseman, johon keskitetään huoltoihin ja varastointiin liittyvät kokonaisuudet. Tilojen suunnittelussa on otettu huomioon väestönsuojelun ja varautumisen tarpeet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Aseman hankesuunnitelma valmistui syksyllä 2024. Hankkeen kustannusarvio on 18,4 miljoonaa euroa. Osa uuden aseman tiloista on yhteisiä ensihoitopalvelun kanssa. Hankkeen suunnittelu ja toteutus ajoittuvat vuosiin 2025–2027. Kemijärven pelastusasema rakennetaan omaan taseeseen. Tontti vuokrataan 50 vuoden määräaikaisella vuokrasopimuksella. Vuokrasopimuksen arvo sopimuksen keston ajalta on noin 350 000 €.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöön tarkoitettujen tilojen muutos- ja perusparannustyöt kohdistuvat Lapin keskussairaalaan ja Länsi-Pohjan keskussairaalaan vapautuneisiin tiloihin sekä Kolpeneen kehitysvammaisten palveluihin tarkoitettuihin tiloihin. Projektien suunnittelussa otetaan huomioon valtionhallinnon sairaalaverkkoa ja palveluntarjontaa koskevat päätökset. Projektien edellyttämä lainanottovaltuuden tarve vuodelle 2025 on 7,75 M€.

Vuosina 2020–2023 käyttöön otettu Lapin keskussairaalan laajennus on alueen omaan taseeseen kuuluva investointi. Hankkeen jälkivastuvaihe on käynnissä, ja se päättyy vuonna 2028. Hankkeelle on myönnetty 20,8 miljoonaa euroa lainanottovaltuus vuodelle 2023. Hyvinvointialue esittää 252 000 euroa vuoden 2025 lainanottovaltuuteen jälkivastuuajana suoritettaviin ja palveluntuottajaa velvoittaviin töihin vuosille 2027–2028.

Uusi ikääntyvien hoivakoti Luppokoti Enontekiössä on kunnan ARA-tuettu kohde, jota esitetään korvausinvestointina vanhentuneille tiloille. Tilat valmistuvat käyttöön keväällä 2025. Hyvinvointialue hakee lainanottovaltuutta vuodelle 2025 tilojen vuokraamiseen kunnalta määräaikaikaisella vuokrasopimuksella. Hankkeen kustannusarvio on 6,52 miljoonaa euroa.

Sijaishuoltoyksikkö Tiippana sisältyy investointina vuoden 2023 lainanottovaltuuksiin. Hanke on toteutusvaiheessa, ja sitä varten on vuokrattu tontti 40 vuoden ajalle. Rakennus valmistuu käyttöön kesällä 2025. Kohde on rahoitettu kiinteistöleasing-sopimuksella. Hyvinvointialue esittää kohteelle lainanottovaltuutta vuodelle 2025 investointia vastaavana sopimuksena, joka kattaa kiinteistöleasing-maksut 20 vuoden ajalle sekä jäännösarvon (3,5 miljoonaa euroa).

Lapin hyvinvointialue vuokraa asiakkailleen tukiasuntoja, koska asiakkaat eivät itse voi vuokrata asuntoja nimissään. Toimistotilojen osalta hyvinvointialue käynnistää selvityksen, jolla tähdätään vuokrattujen toimistotilojen vähentämiseen ja omien tilojen käyttöasteen nostamiseen. Vuokra-sopimusten irtisanomisajat ovat yli vuoden pituisia. Vuotta 2025 koskien hyvinvointialue hakee lainanottovaltuutta vastaaville vuokrasopimuksille noin 1,45 miljoonaa euroa.

Edellä mainittuihin rakennuksiin liittyviä laite-, kalusto- ja ICT-investointeja tehdään vuonna 2025 yhteensä 3,88 miljoonalla eurolla, joista laite- ja kalustohankintojen osuus on 3,45 miljoonaa euroa. Lisäksi hyvinvointialue varautuu muihin laite-, kalusto- ja ICT-investointeihin 16,7 miljoonalla eurolla, joista laite- ja kalustehankintojen osuus on 9,23 miljoonaa euroa. Omaan taseeseen tulevat laite- ja kalustoinvestoinnit ovat esimerkiksi pelastusajoneuvoja, asumisyksiköiden ja pelastusaseman kalusteita, lääkintälaitteita sekä muuta kalustoa. ICT- ja muita aineettomien hyödykkeiden hankintoja perustellaan muun muassa toiminnan ja sen turvallisuuden kannalta välttämättöminä hankintoina.

Hyvinvointialueen suurin ICT-investointi on Tokka-hanke, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon päätietojärjestelmät ja parantaa siten asiakas- ja potilastietojen hallintaa, tiedonkulkua, hoito- ja palveluprosessien koordinointia sekä potilasturvallisuutta. Koska erikoissairaanhoidon potilashallinnon järjestelmän tuki päättyy vuoden 2025 lopussa, käynnissä on potilashallinnon, laskutusjärjestelmän sekä raportointiratkaisun käyttöönottoprojektin suunnittelu. Samaan kokonaisuuteen sisältyy myös perusterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon järjestelmämoduulit, joista hyvinvointialueen on tarkoitus tehdä hankintapäätös vuoden 2025 alussa. Lisäksi hyvinvointialue on jo päättänyt hankkia uuden sosiaalihuollon järjestelmän, jonka käyttöönottoprojekti jatkuu kesään 2026 saakka. Vuoden 2025 investointikustannukset muodostuvat järjestelmätoimittajien, alustatoimittajan, integraatioalustan toimittajien sekä hyvinvointialueen hankkeessa työskentelevien henkilöstökuluista.

Hyvinvointialue on toimittanut valmisteluryhmälle perusteellisen ja yksilöiden kirjallisen yhteenvedon lainanottovaltuuteen esitettyjen investointien kustannuksista ja perusteluista. Valmisteluryhmä toteaa, että toimitettujen tietojen perustella seuraavat investoinnit ovat perusteltuja ja hyvinvointialueesta annettussa laissa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä hyvinvointialueen järjestämistä vastaavien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi:

	Investoinnin arvo 1000 euroa	
	Pysyvät vastaavat	Investointeja vastaavat sopimukset
Rakennukset	36 472	11 820
Sosiaali- ja terveystoimi	15 454	11 558
Pelastustoimi	21 018	263
Laite- ja kalustohankinnat	12 757	5 328
Sosiaali- ja terveystoimi	5 724	5328
Pelastustoimi	7 033	-
ICT ja muut aineettomat hyödykkeet	7 900	-
Sosiaali- ja terveystoimi	7 464	-

Pelastustoimi	436	-
Yhteensä	57 129	17 148
Investoinnit ja investointeja vastaavat sopimukset yhteensä	74 277	

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.

Lapin hyvinvointialueen vuoden 2024 lainanottovaltuutta on muutettu valtioneuvoston päätöksellä 21.12.2023. Vuoden 2024 lainanottovaltuuden määrä on muutoksen jälkeen 77 042 000 euroa. Vuosien 2023 ja 2024 lainanottovaltuuden mukaista pitkäaikaista lainaa nostetaan vuonna 2025 tai myöhemmin noin 39 miljoonaa euroa.

Tarvittavan lainanottovaltuuden suuruus

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

Valmisteluryhmä esittää, että Lapin hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2025 olisi 74 277 000 euroa. Lainanottovaltuudella rahoitetaan investointeja vastaavia sopimuksia 17 148 000 eurolla, jolloin tarvittavaksi pitkäaikaisen lainan määräksi muodostuu 57 129 000 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 15 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan pitkäaikaisia lainoja arvioidaan nostettavan hyvinvointialueella vuonna 2025 noin 49 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 lainanhoitokykyä

kuvaavat tavoitteet laskentaperusteiseen vähintään neljältä vuodelta. Tavoitteiden toteutumista tulee olla mahdollista seurata.

Valmisteluryhmä on kiinnittänyt huomiota hyvinvointialueen kumulatiiviseen alijäämään, joka ilman merkittäviä sopeuttamistoimia kasvaisi lähivuosina edelleen huomattavasti. Tällöin riskinä on lakisääteisten palvelujen järjestämisen ja lainanhoitokyvyn vaarantuminen. On välttämätöntä, että tasapainottamisohjelmaan sisällytetään konkreettiset toimenpiteet tasapainon saavuttamiseksi ja alijäämän kattamiseksi säädetyssä ajassa ja että ohjelman toimeenpanosta tehdään hyvinvointialueella tarvittavat päätökset. Myös hyvinvointialueesta annetun lain mukaan vuoden 2024 tilinpäätöksen mukainen kertynyt alijäämä tulee kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä. Hyvinvointialue huomauttaa, että merkittävä osa kumulatiivisesta alijäämästä johtuu rahoitusmalliin sisältyvästä siirtymätasauksesta.

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 järjestämistä varten 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 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 31.1.2025 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 14.2.2025 mennessä. Hyvinvointialue voi täydentää ohjelmaa valtiovarainministeriön käsittelyn perusteella 28.2.2025 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 27.11.2024

Anna-Liisa Pasanen

Virpi Vuorinen

Mikko Meuronen

Katja Luoma

Anne Räisänen