



12.1.2024

Kunta- ja alueosasto

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

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue jätti valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 19.6.2023.

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 11.8.2023 Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän. Valmistelu-

ryhmän puheenjohtajana toimi erityisasiantuntija Minnamaria Korhonen valtiovarainministeriöstä ja jäseninä olivat budjettineuvos Tero Tyni valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Mikko Meuronen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Jaana Määttä sisäministeriöstä sekä talousjohtaja Anu Helin Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueelta. Kutsuttuina asiantuntijoina valmisteluryhmässä ovat toimineet Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueelta hyvinvointialuejohtaja Tero Järvinen, talouspäälikkö Heli Hämeenniemi, tukipalvelujohtaja Jari Hakala, kiinteistöpäälikkö Teuvo Ristilä sekä neuvotteleva virkamies Teija Mikkola valtiovarainministeriöstä.

Valmisteluryhmän toimikausi oli 16.8.2023–29.9.2023. Määräaikaa jatkettiin 28.9.2023 tehdyllä päätöksellä 29.12.2023 saakka. Toimikauden aikana valmisteluryhmä kokoontui 7 kertaa. Työryhmän toimikauden loppupuolella, valtioneuvoston päätöksenteon valmistelun yhteydessä, todettiin tarve päivittää työryhmän loppuraportin tekstejä. Raporttia päivitettiin vuoden 2023 investointisuunnitelman muutosta vastaavasti ja se hyväksyttiin viikolla 2.

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 suoritua 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 edellytettujen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on välttämättömiä investointitarpeita vuodelle 2024.

Hyvinvointialueelta saatujen tietojen mukaan investointien osalta kriittisyys- ja välttämättömyystarkastelua on tehty syksyn 2023 aikana kaikkien toimialueiden osalta toimialueittain esityksiä läpikäymällä. Karsintaa tehtiin sellaisten esitysten osalta, jotka voitiin joko lykätä tai jättää kokonaan hankkimatta. Tarkasteluun osallistettiin toimialuejohtajien lisäksi palvelualuejohtajat, jotka omalta osaltaan tekivät toimintayksikkökohtaiset tarkastelut.

Hyvinvointialueen mukaan rakennuksiin liittyvien investointien osalta työt ovat luonteeltaan suunniteltuja korjauksia ja päivityksiä, joilla pidetään kiinteistöt ja järjestelmät toimintakuntoisina. Osaa näistä investoinneista on jo muutamalla vuodella siirretty eteenpäin. Mikäli näitä vuosittaisia investointeja ei toteuteta vuonna 2024, on olemassa suuri riski turvallisuuden vaarantumisesta toiminnan ja palvelujen turvaamisen osalta. Suurempi yksittäinen kokonaisuus on lisäksi paloviranomaisten esittämiin paloturvallisuusvaatimuksiin vastaaminen. Sammutusjärjestelmän asentaminen aloitetaan vuonna 2024.

Etelä-Pohjanmaan Uudistus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelma (UTV-ohjelma) hyväksyttiin aluehallituksessa 3.10.2023 ja aluevaltuustossa 9.10.2023. Ohjelmalla tavoitellaan 56 miljoonan euron kustannussäästöjä vuosille 2024–2026. UTV-ohjelma koostuu sisällöllisesti kahdesta toisiaan tukevasta osiosta:

Osio 1 tähtää 56 miljoonan euron sopeutustoimiin, joita voidaan tarkastella rakenteellisina, taloudellisia säästöjä aikaansaavina keinoina. Kokonaisuudet tähtäävät toimintakulujen kehityksen jarruttamiseen.

Osiossa 2 hyödynnetään valtioneuvoston 23.3.2023 myöntämää avustusta toiminnan kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen. Avustuksen kokonaismäärä on 13 897 849 euroa ja avustus on käytettävissä 31.12.2025 saakka. Osio 2 tähtää toimi- ja palvelualojen tunnistamiin laaja-alaisiin kehittämistoimiin, jotka edesauttavat samalla myös osion 1 edistämistä. Osion 2 ehdotukset on valmisteltu yhteistyössä toimi- ja palvelualueiden esihenkilöiden kanssa kevään ja kesän 2023 aikana.

Tulevat kehityshankkeet määritellään UTV-ohjelmassa. UTV-ohjelmaa tullaan päivittämään ja aluevaltuustokäsittelyn jälkeen täsmennetään Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen ehdotukset toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen myönnetyn avustuksen käyttöön.

UTV-ohjelman sisältö ja siihen valitut toimenpiteet on tuotettu yhteistyössä hyvinvointialueen palvelualue- ja palveluyksikköjohdon kanssa. Valmistelun tukena on käytetty hyvinvointialueen laaja-alaista selvitys- ja valmistelumateriaalia. Talousvaikutukset on arvioitu aiempien järjestäjien tilinpäätösten 2022 pohjalta. Henkilöstövaikutusten arvioinnissa on käytetty 1.1.2023 aloittaneen hyvinvointialueen henkilöstötietoja. UTV-ohjelman päätavoitteena on turvata asukkaiden tarpeita vastaavat, kustannustehokkaat ja vaikuttavat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut. Taloudellisten tavoitteiden lisäksi ohjelmalla pyritään yhtenäistämään ja uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelurakennetta ja toimintaa Etelä-Pohjanmaalla.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen esittämä investointitarve, johon vuoden 2024 lainanottovaltuudessa sitoudutaan, on ilman investointeja vastaavia sopimuksia 56,5 miljoonaa euroa, ja investointeja vastaavat sopimukset mukaan lukien 82,6 miljoonaa euroa.

Edellä mainitut luvut sisältävät vuoden 2024 suunnitellut investoinnit 28,1 miljoonaa euroa, vuoden 2024 investointeja vastaavat sopimukset 20,6 miljoonaa euroa sekä Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston 20.11.2023 § 115 tekemät päivitykset investointisuunnitelmaan 2023–2026 33,8 miljoonaa euroa.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2023 oli 241 miljoonaa euroa, josta investointisuunnitelman 2023–2026 mukainen sidottu lainanottovaltuus oli 112,6 miljoonaa euroa. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue on toimittanut muutetun investointisuunnitelman 2023–2026 ministeriöille 20.11.2023 valtuuston tekemän päätöksen jälkeen. Vuoden 2023 aikana ministeriöiden ei ollut mahdollista tehdä päätöksiä päivitetyn investointisuunnitelman 2023–2026 osalta. Ministeriöiden edustajien ehdotus korjaavaksi toimenpiteeksi oli, että muutostarve 2023 vuoden osalta huomioidaan vuoden 2024 lainanottovaltuuden muutoksen määrittelyssä.

Vuoden 2023 aikana ilmenneiden vuosien 2023–2026 investointisuunnitelman muutosten seurauksena tarve lainanottovaltuudelle on 33,8 miljoonaa euroa. Ylitys alun perin hyväksyttyyn investointisuunnitelmaan johtuu suurimmaksi osaksi Seinäjoen sote-keskus Aallokon kokonaisuuteen sidotun euromäärän korjauksesta 23,3 miljoonaa euroa. Muiden muutosten taustalla ovat tarkentuneet hinta-arviot projektien toteutumisesta. Lisäksi Seinäjoen Kela-taloon liittyvä vuokrasopimus puuttui hyväksytystä suunnitelmasta.

Hyvinvointialueen esittämä uusien alkavien investointien ja investointeja vastaavien sopimusten kokonaismäärä muodostuu seuraavasti vuodelle 2024 (1000 euroa):

1 000 €	Pysyvät vastaavat	Investointeja vastaavat sopimukset
Rakennukset		
Sosiaali- ja terveystoimi	11 547	20 630
Pelastustoimi		
Laite- ja kalustohankinnat		
Sosiaali- ja terveystoimi	10 327	
Pelastustoimi	905	
ICT ja muut aineettomat hyödykkeet		
Sosiaali- ja terveystoimi	5 203	
Pelastustoimi	150	
Muut investoinnit	0	
Sosiaali- ja terveystoimi		
Pelastustoimi		

Lisäys vuoden 2023 investointisuunnitelman muutoksesta johtuen		
Sosiaali- ja terveystoimi	28 387	5 458
Investoinnit ja investointeja vastaavat sopimukset yhteensä	56 519	26 088
Kokonaismäärä	82 607	

Valmisteluryhmä ei ole voinut arvioida kattavasti yksittäisten rakennus-, ICT-, laite- ja kalustoinvestointien välttämättömyyttä, minkä vuoksi lainanottovaltuuden muuttamiselle esitetään välttämättömyyteen liittyvää ehtoa. Muutetulla lainanottovaltuudella rahoitettavien investointien välttämättömyys on arvioitava hyvinvointialueella ennen investointien toteuttamista. Lainanottovaltuutta ei voida myöskään käyttää muuhun kuin investointisuunnitelmassa esitettyihin hankkeisiin.

Tarvittavan lainanottovaltuuden suuruus

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen investointitarve vuodelle 2024 (ml. muutokset vuoden 2023 investointisuunnitelmaan) on 82,6 miljoonaa euroa. Investointien rahoittamiseen arvioidaan olevan käytettävissä luovutusvoittoa ja avustuksia yhteensä noin 0,2 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueen tarve lainanottovaltuudelle vuonna 2024 käynnistyviä hankkeita sekä vuoden 2023 investointisuunnitelman muutosta varten on yhteensä 82,4 miljoonaa euroa, joista investointeja vastaavien sopimusten osuus on 26,1 miljoonaa euroa. Välttämättömiä investointeja tai investointeja vastaavia sopimuksia ei ole hyvinvointialueen mukaan mahdollista kattaa muilta osin tulorahoituksella, rahavaroilla, avustuksilla tai omaisuuden luovutustuloilla.

Valmisteluryhmä esittää, että Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2024 olisi 82,4 miljoonaa euroa. Lainanottovaltuudella rahoitetaan investointeja vastaavia sopimuksia 26,1 miljoonaa euroa, jolloin luovutusvoitot ja avustukset mukaan arvioiden pitkäaikaisen lainan tarvittavaksi määräksi muodostuu 56,3 miljoonaa euroa.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen vuoden 2023 lainanottovaltuus oli 241 miljoonaa euroa ja siihen sidotut hankkeet ovat alkuperäisen investointisuunnitelman mukaisesti yhteensä 112,6 miljoonaa euroa. Vuoden 2023 lainanottovaltuudella nostettiin pitkäaikaista lainaa 28,2 miljoonaa euroa ja pitkäaikaisten lainojen määrä vuoden 2023 lopussa oli 121 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 käynnistyneiden hankkeiden rahoittamiseen arvioidaan nostettavan pitkäaikaista lainaa vuonna 2024 yhteensä 2,1 miljoonaa euroa.

Vuoden 2024 lainanottovaltuutta voi käyttää myös myöhempinä vuosina vuoden 2024 aikana käynnissä olevia tai käynnistettäviä hankkeita varten nostettaviin pit-

käaikaisiin lainoihin. Vuoden 2024 valtuuteen sisältyvästä lainamäärästä arvioidaan nostettavan vuoden 2024 aikana 48,4 miljoonaa euroa. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen pitkäaikaisten lainojen määrä vuoden 2024 lopussa ennakoidaan olevan 165,1 miljoonaa 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:

- Muutettuun lainanottovaltuuteen perustuvaa pitkäaikaista lainaa on mahdollista käyttää ainoastaan valmisteluryhmässä esitettyihin investointeihin ja investointeja vastaaviin sopimuksiin, jotka ovat hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettulla 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 laatii ja toimittaa valtiovarainministeriölle 15.3.2024 mennessä päivitetyn uudistus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelman, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn pitkällä aikavälillä ja turvaa lakisääteiset palvelut. Ohjelma sisältää palvelujen taloudellisuutta ja tuottavuutta parantavat toimenpiteet ja niiden mitattavissa olevat taloudelliset vaikutukset sekä kokonaistaloutta kuvaavat laskelmat, kuten tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmaennusteet, talouden tunnusluvut sekä niiden tavoitearvot. Valtiovarainministeriö voi hylätä ohjelman tai edellyttää ohjelman täydentämistä, jos on todennäköistä, että toimenpiteet eivät ole riittäviä lainanhoitokyvyn varmistamiseksi. Ilmoitus ohjelman hylkäämisestä tai tarpeesta täydentää ohjelmaa tulee antaa hyvinvointialueelle 5.4.2024 mennessä. Hyvinvointialue voi täydentää ohjelmaa valtiovarainministeriön käsittelyn perusteella. Hyvinvointialue raportoi ohjelman toteutumisesta puolivuositain valtiovarainministeriölle.

Muita näkökulmia

Hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n mukaan hyvinvointialue saa ottaa lainaa valtioneuvoston päätöksen mukaisen määrän hyvinvointialueesta annetun lain 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

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

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.

Valtioneuvoston oppaassa hyvinvointialueiden investointisuunnitelman laadinnasta määritellään investointi sekä ylläpito- ja vuosikorjaus. Investointisuunnitelmassa ja talousarvion investointiosassa investoinneiksi ei katsota kiinteistöjen ylläpito- ja vuosikorjauksia eikä mahdollisia vahinkojen korjauksia.

12.1.2024

Minnamaria Korhonen

Tero Tyni

Mikko Meuronen

Jaana Määttä

Anu Helin