



Hyvinvointialueiden investointien ohjausta selvittävän työryhmän loppuraportti



Sisällys

1.	Tausta ja tehtävät.....	3
2.	Hyvinvointialueiden ehdotukset investointien ohjauksen kehittämisestä.....	5
3.	Investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyn kiristäminen.....	6
3.1	Kustannusvaikuttavuusanalyysi osaksi investointisuunnittelua	8
3.2	Vaikutuksiltaan laajakantoisen tai taloudellisesti merkittävän investoinnin määrittelyn tarkentaminen	8
3.3	Muutosehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämislakeihin	9
3.4	Tarkennus rahoituksen osoittamiseen investointisuunnitelmalle	11
3.5	Poistoaikojen lisääminen investointisuunnitelmiin	11
4.	Lainanottovaltuuden muuttamismenettelyn kehittäminen.....	11
4.1.	Välttämättömyyden tarkastelu	12
4.2.	Hakemus lainanottovaltuuden muuttamisesta.....	13
5.	Poisto- ja arvon alentamiskäytäntöiden yhdenmukaistaminen.....	13
6.	Investointisuunnitelma- ja lainanottovaltuustietojen raportointi	14
7.	Yhteenveto ja ehdotukset jatkotyöstöä vaativiksi säädös- ja toimintatapamuutoksiksi	16

1. Tausta ja tehtävät

Hyvinvointialueiden investointien ohjauksen tarkoituksena on sovittaa hyvinvointialueen investointitarpeet kestäväällä tavalla hyvinvointialueiden rahoitukseen ja julkisen talouden kokonaisuuteen. Investointien ohjauksella varmistetaan, etteivät hyvinvointialueet toteuta päällekkäisiä tai muutoin tarpeettomia investointeja. Investointien ohjauksella valtioneuvoston tulisi voida valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelurakenne.

Hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta säädetään hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 16 §:ssä. Sen mukaan hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta¹ ja pelastustoimen osasuunnitelmasta². Hyvinvointialueiden investointisuunnitelman laadinnasta on julkaistu valtioneuvoston opas. Tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialue suunnittelee investoinnit taloudellisesti kestävästi siten, että niihin käytettävissä oleva rahoitus riittää ja että hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti ja kustannusvaikuttavasti huomioiden muiden hyvinvointialueiden vastaavat suunnitelmat sekä väestön palvelutarpeet.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Valtio kantaa viimekätisen vastuun hyvinvointialueiden rahoituksen riittävydestä. Tästä syystä hyvinvointialueilla ei voi olla itsenäistä oikeutta pitkäaikaiseen lainanottoon, koska rajoittamattoman lainanotto-oikeuden myötä myös valtion riskit kasvaisivat ilman valtion omaa päätöksentekoa. Valtioneuvosto päättää vuosittain hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Tarvittaessa valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta välttämättömien investointitarpeiden toteuttamiseksi³

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan investointien ohjausta ja lainanottovaltuusmenettelyä kehitetään. Vaikutuksiltaan laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävissä investoinneista ja investointeja vastaavissa sopimuksissa on esitettävä numeerinen kustannusvaikututtavuusanalyysi. Investointien suhteen on otettava huomioon julkisen sektorin nykyinen kiinteistömassa. Investointien suhteen kannustetaan myös yhteisiin ratkaisuihin kuntien kanssa.

Vuosien 2025–2028 kehysriihen pöytäkirjamerkinnoissa on hyvinvointialueiden investointeja koskeva kirjaus. Sen mukaan investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä kiristetään, jotta julkisen talouden vakauttamistavoitteet eivät vaarannu. Hallituksen tavoitteena on hillitä hyvinvointialueiden investointeja, kuten rakennus- ja käyttöomaisuusinvestointeja. Tavoitteena on hillitä hyvinvointialueiden velkaantumista sekä investointeihin liittyviä kustannuksia (vuokra, korkomenot ja poistot). Samalla varmistetaan, että

¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 25 §

² Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 11 §

³ Laki hyvinvointialueesta (611/2021) 15 §

välttämättömät investoinnit voidaan toteuttaa. Tarve tiukempaan ohjaukseen korostuu niillä alueilla, joilla arviointimenettelyn kriteerit ovat täyttymässä tai täyttyneet.

Tavoitteen toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asetti 27.5.2024 työryhmän, jonka tehtävänä oli vuoden loppuun mennessä:

- 1) Selvittää keinot ja suunnitella toimintatavat, joilla vahvistetaan investointien valtionohjausta ja varmistetaan nykyisen investointisuunnitelman hyväksymismenettelyn sekä lainanottovaltuuden muuttamismenettelyn toimivuus suhteessa valtionohjauksen tavoitteisiin
- 2) Selvittää menetelmät, joilla varmistetaan, että hyvinvointialueiden poisto- ja arvonalentamiskäytännöt ovat yhdenmukaiset
- 3) Valmistella investointien ohjaukseen tarvittavat muutokset

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja:

Antto Korhonen, finanssineuvos, valtiovarainministeriö (HVO)

Jäsenet

Jussi Lind, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö (OHO)

Erkki Papunen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö (OHO)

Markku Heinäsenaho, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö (OHO)

Susanna Grimm-Vikman, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö (STAR)

Jaana Määttä, johtava asiantuntija, sisäministeriö (PEO)

Tero Tyni, budjettineuvos, valtiovarainministeriö (BO)

Pasi Leppänen, finanssineuvos, valtiovarainministeriö (KAO)

Merja Salmi, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö (HVO)

Juri Matinheikki, johtava erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö (HVO)

Tekninen sihteeri

Hanna-Maija Perttola, projektiassistentti, valtiovarainministeriö (HVO)

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana yksitoista kertaa. Toimikautensa alussa työryhmä tarkasteli investointien ohjauksen lainsäädäntökehikkoa, prosesseja, toimintatapoja sekä vuosikelloa.



Työryhmä tunnisti kehittämistarpeita erityisesti investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyn tarvitsemaan tietopohjaan liittyen ja keskittyi työssään tähän teemaan. Lainanottovaltuuden muuttamismenettely todettiin pääpiirteissään toimivaksi, mutta sen osalta työryhmä tunnisti tarpeita prosessien kehittämiseksi nykyistä tehokkaampaan ja systemaattisempaan suuntaan. Hyvinvointialueiden poisto- ja arvonalentamiskäytänteitä työryhmä tarkasteli suunnitelmatasolla. Ohjauksen vuosikellon osalta työryhmä tarkasteli erityisesti investointisuunnitelmien toimitusaikataulua hyvinvointialueilta ohjaaviin ministeriöihin.

Työryhmä kuuli työnsä aikana neljää hyvinvointialuetta, Maakuntien tilakeskusta ja Senaatti kiinteistöjä.

2. Hyvinvointialueiden ehdotukset investointien ohjauksen kehittämiseksi

Työryhmä kuuli neljää hyvinvointialuetta toisessa kokouksessaan 17.6.2024. Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue esittelivät huomioita ja kehittämissuhteita investointien ohjaukseen liittyen. Samat teemat toistuivat hyvinvointialuejohtajien verkoston myöhemmin syksyllä julkaistussa ehdotuksessa investointien ohjaukseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä:

Ehdotetut muutokset lyhyellä aikavälillä (ei lainsäädäntömuutosta vaativat)

- 1) Lainanottovaltuutta laskettaessa kuluvan vuoden talousarvion vuosikatetta oikaistaisiin poistuvien vuokrasopimusten mukaisesti.
- 2) Investointeja vastaavissa sopimuksissa lainanottovaltuutta edellytettäisiin vain sopimusten nettomääräiselle kasvulle.
- 3) 3+1 –vuokrasopimuksia ei tulkittaisi uusiksi investointiluontoisiksi sopimuksiksi, koska ne eivät ole luonteeltaan toiminnan volyymia kasvattavia. Kyseisten sopimusten lyhyt vuokra-aika on liittynyt liikkeenluovutuksen toimeenpanoon.
- 4) Muutetun lainanottovaltuuden sitovuustaso pidettäisiin riittävän ylätasoisena (Esim. isot yksittäiset hankkeet ja muut investoinnit)

Ehdotetut muutokset pitkällä aikavälillä (vaativat lainsäädännön muutosta)

- 5) Hyvinvointialueen aloitteesta yksittäistä suurempaa investointia varten otettu laina voitaisiin huomioida lainanhoitokatteessa todellisen maksuajan perusteella (myös pidempänä kuin 10 vuotta, esimerkiksi sairaalainvestointien yhteydessä).



- 6) Investointisuunnitelmaan sisällytettäisiin vain toiminnallisesti merkittävät, tietyn euromääräisen rajan ylittävät tai yhteistyötasoiset (YTA) investoinnit. Esimerkiksi yksittäiset henkilöautot, lääkinälliset laitteet ja tietokoneet jätettäisiin investointien ohjausmallin ulkopuolelle.

Työryhmä käsitteli ehdotuksia todeten, että vuokrasopimusten tulkintaa investointia vastaavina sopimuksina tulee täsmentää. Investointeja vastaavia sopimuksia ovat muun muassa pitkäaikaiset toimitilojen vuokrasopimukset sekä muut sopimukset, joissa on kysymys sitoutumisesta useampaa vuotta koskevaan sopimukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi sopimukset, joissa hyvinvointialue sitoutuu rahoittamaan vuokralle antajan tekemän investoinnin sekä sopimukset, joissa hyvinvointialue tekee pitkäaikaisen sitoumuksen turvataksaan palveluiden järjestämisen pitkällä aikavälillä. Pelkästään se, että vuokrasopimusta jatketaan toistaiseksi, ei tee sopimuksesta investointia vastaavaa sopimusta.

Investointeja vastaavien sopimusten esittäminen investointisuunnitelmassa on tarpeen, koska esimerkiksi toimitilat voidaan rahoittaa usealla eri tavalla. Perinteisen, omaan taseeseen tehtävän investoinnin lisäksi toimitiloja on mahdollista hankkia myös erilaisilla vuokramalleilla, kuten kiinteistöleasing-sopimuksilla ja yhteistyömalleilla kuten niin kutsutuilla elinkaarimalleilla. Nämä rinnastetaan investointien ohjausta ja investointisuunnitelmaa koskevassa sääntelyssä investointeihin. Tämä periaate johtaa myös siihen, että lainanottovaltuutta edellytetään samalla tavalla bruttomääräisesti sekä omaan taseeseen tehtäviltä investoinneilta, että investointeja vastaavilta sopimuksilta. Eri tavalla toteutettuja investointeja pyritään kohtelemaan ohjausmallissa mahdollisimman yhdenmukaisesti. Vanha poistuva sopimus tulee huomioiduksi siten, että se synnyttää uutta lainanottovaltuutta vuosikatteen parantumisen kautta.

On myös huomattava, että investoinnit voidaan esittää investointisuunnitelmassa merkittäviä investointeja lukuun ottamatta hyödykeryhmittäin vastaavalla tavalla kuin hyvinvointialueen talousarvion investointiosassa. Tämä tarkoittaa, että investointisuunnitelmassa ei tarvitse yksilöidä esimerkiksi kaikkia irtaimen omaisuuden hankintoja, kuten hankintamenoltaan vähäisiä koneita ja kalustoa.

Lainanottovaltuuden muuttaminen ja muuttamiselle asetettavat ehdot muodostavat oman erityistapauksensa investointien ohjauksessa. Lainsäädännön mukaisesti valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettujen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Työryhmän näkemyksen mukaan säädös edellyttää varsin tarkkaa investointikohtaista välttämättömyysharkintaa, eikä prosessia tältä osin voida oleellisesti joustavoittaa.

3. Investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyn kiristäminen

Työryhmän tehtävänä oli selvittää keinot ja suunnitella toimintatavat, joilla vahvistetaan investointien valtionohjausta ja varmistetaan nykyisen investointisuunnitelman hyväksymismenettelyn toimivuus suhteessa valtionohjauksen tavoitteisiin. Tavoitteena on investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyn kiristäminen ja hyvinvointialueiden investointien sekä velkaantumisen hillitseminen.



Työryhmä toteaa, että keskeinen haaste investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyn toimivuudelle ja sen vahvistamiselle on hyväksymismenettelyyn kuuluvan arvioinnin vaatima tietopohja ja tässä tunnistetut puutteet. Investointisuunnitelmat ovat tekstiosiltaan kirjavia ja niiden tarkkuustaso vaihtelee, mikä tekee suunnitelmien vertailusta ja arvioinnista haastavaa. Varsinkin suurempien hankkeiden osalta tarvittaisiin nykyistä kattavampaa ja yhdenmukaisempaa suunnitelmatietoa. Tämä todettiin ensisijaiseksi kehittämistä vaativaksi asiaksi suunnitelmien hyväksymismenettelyn osalta. Hallitusohjelman mukainen kustannusvaikuttavuusanalyysin toteuttaminen kaikille vaikutuksiltaan laajakantoisille ja taloudellisesti merkittäville investoinneille osaltaan vastaa tähän tarpeeseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun (612/2021) lain 26 §:n mukaan taloudellisesti merkittävällä investoinnilla ja investointia vastaavalla sopimuksella sekä tällaisella luovutuksella tarkoitetaan sellaista hanketta tai sellaisen hankkeen osaa, joka vaikuttaisi hyvinvointialueen talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla vaikuttamalla hyvinvointialueen mahdollisuuksiin toteuttaa muita sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeita tai järjestää väestön tarpeenmukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 11 §:ssä on vastaavanlainen muotoilu. Työryhmä toteaa, että tätä määrittelyä on syytä tarkentaa euromääräisillä raja-arvoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 26 §:n mukaan vaikutuksiltaan laajakantoisella investoinnilla ja investointia vastaavalla sopimuksella sekä tällaisella luovutuksella tarkoitetaan sellaista hanketta, jolla olisi pitkäkestoisia ja merkittäviä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamistapaan, saatavuuteen, saavutettavuuteen tai laatuun hyvinvointialueella taikka joka vaikuttaisi merkittävästi hyvinvointialueiden väliseen työnjakoon tai yhteistyöhön. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:ssä on vastaavanlainen muotoilu. Työryhmä toteaa, että tätä määrittelyä on syytä tarkentaa investointien sisällöllisellä määrittelyllä.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja laki pelastustoimen järjestämisestä mahdollistavat jo nykyisellään varsin vahvan investointien ohjauksen investointisuunnitelmien hylkäyskriteerien kautta. Toistaiseksi suunnitelmia ei ole kuitenkaan kertaakaan jätetty hyväksymättä sisällöllistä syistä. Sen sijaan suunnitelmia on jätetty hyväksymättä sen takia, että niille ei ole osoitettu rahoitusta, jolloin alue on useimmissa tapauksissa hakenut lainanottovaltuuden muutosta. Investointisuunnitelmien sisällöstä on toki käyty runsaasti vuoropuhelua hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välillä.

Lainsäädännön osalta työryhmä piti ongelmallisena sitä, että vaikka järjestämislakien mukaisesti investointisuunnitelmien tulee perustua valtakunnallisiin tavoitteisiin, ei ristiriita tavoitteiden kanssa ole kriteeri investointisuunnitelman hylkäämiselle. Tältä osin työryhmä ehdottaa lainsäädäntömuutosta: uuden hylkäyskriteerin lisäämistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin ja pelastustoimen järjestämisestä annettuun lakiin.

Työryhmä toteaa myös, että investointisuunnitelman hyväksymismenettelyn osalta on syytä täsmentää tapaa, jolla rahoitus on osoitettavissa investointisuunnitelmalle. Lisäksi on perusteltua lisätä investointien poistoajat investointien ohjauksen uudeksi tietosisällöksi.



3.1 Kustannusvaikuttavuusanalyysi osaksi investointisuunnittelua

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan vaikutuksiltaan laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävässä investoinneissa ja investointeja vastaavissa sopimuksissa on esitettävä numeerinen kustannusvaikuttavuusanalyysi. Tällaisista kustannusvaikuttavuus tai kustannus-hyöty-analyyseistä on erilaisia malleja ja toteutustapoja niin hyvinvointialueilla kuin valtionhallinnossa. Työryhmä tunnistaa, että erilaisten mallipohjien avulla tulisi luoda yhtenäinen tapa kuvata ja arvioida hyvinvointialueiden investointeja. Tämä helpottaisi investointien tarkoituksenmukaisuuden arviointia osana investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä, mutta mahdollistaisi samalla myös prosessien kehittymisen hyvinvointialueiden omassa suunnittelutyössä.

Työryhmällä ei ollut mahdollista toteuttaa tarvittavan ohjeistuksen ja mallipohjan laatimista toimikautensa aikana, joten työryhmä ehdottaa tämän työn projektoimista ja toteuttamista kevään 2025 aikana virkatyönä. Työssä on syytä kuulla hyvinvointialueita, Maakuntien tilakeskusta ja muita tarvittavia sidosryhmiä.

3.2 Vaikutuksiltaan laajakantoisen tai taloudellisesti merkittävän investoinnin määrittelyn tarkentaminen

Työryhmä tarkensi vaikutuksiltaan laajakantoisen tai taloudellisesti merkittävän investoinnin määrittelyä.

Sosiaali- ja terveystalouden osalta taloudellisesti merkittäviksi investoinniksi katsotaan rakentamisen osalta 10 miljoonaa euroa ja muiden investointien osalta (kalusto, ICT) 1 miljoonaa euroa.

Rakennushankkeiden osalta yli 10 miljoonan euron hankkeet ovat tyypillisesti esimerkiksi uusia sote-keskuksia, laajempia hoivatilajoja sekä sairaaloihin kohdentuvia muutos- ja uudishankkeita. Kaluston sekä ICT:n osalta edellä kuvattu 1 miljoonan euron raja tuo tarkasteluun lähinnä kalliimmat sairaalalaitteet sekä merkittävimmät ohjelmisto- ja teknologiahankinnat.

Vaikutuksiltaan laajakantaisena tai strategisena investointina pidetään aina seuraavia:

- Erikoissairaanhoidon kohdistuvat investoinnit, joilla on suora liittymä sairaalaverkkoon ja sen edellyttämiin kalliisiin sairaalalaitteisiin.
- Investoinnit, joilla on vaikutuksia yksittäistä aluetta laajemmin tai jotka vaikuttavat merkittävästi joko tuotantotapoihin tai muiden investointien toteuttamiseen.

Pelastustoimen osalta taloudellisesti merkittävää investointia ei voi määritellä sosiaali- ja terveydenhuollon euromääräisen 10 miljoonan euron tason mukaisesti. Pelastusasemahankkeiden hinnat vaihtelevat 1,5 miljoonasta eurosta noin 30 miljoonaan euroon. Pelastustoimen rakennushankkeet katsotaan aina vaikutuksiltaan laajakantoisiksi ja taloudellisesti merkittäviksi investoinneiksi.

Pelastustoimen kalusto- ja muun investoinnin osalta taloudellisesti merkittävän investoinnin raja on 0,5 miljoonaa euroa.



Vaikutuksiltaan laajakantaisena tai strategisena investointina pidetään aina seuraavia:

- Merellinen öljyntorjuntakalusto
- Kansallinen hälytysjärjestelmä
- Tilanne- ja johtokeskus
- Alueellisen johtamisen järjestelmät (tietojärjestelmät, valvomotyypiset tilat yms.)
- ICT, jonka yhteensopivuus varmistettava soten kansallisiin järjestelmiin kustannus-
hyötyanalyyseissä. (Vrt. YTA-alueen tilanne- ja johtokeskukset)

Edellä kuvatut määrittelyt koskevat sekä omaan taseeseen tehtäviä investointeja että investointeja vastaavia sopimuksia.

3.3 Muutosehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämislakeihin

Hyvinvointialueesta annetun lain 12 a §:ssä säädetään hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Valtioneuvosto vahvistaa tavoitteet neljän vuoden välein ja niiden on tarkoitus muodostaa keskeinen osa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtakunnallista ohjausta. Tavoitteet voivat koskea esimerkiksi palvelujen yhdenvertaista toteutumista, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä, TKIO-toimintaa, tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämistä sekä valmiutta ja varautumista.

Näiden lisäksi osana tavoitteita määritellään myös hyvinvointialueiden laajakantoisia investointeja koskevat yleiset linjaukset. Valtakunnalliset tavoitteet muodostavatkin perustan kunkin hyvinvointialueen investointisuunnitelman sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osasuunnitelmille. Osasuunnitelmien tulee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain mukaan perustua valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä esimerkiksi väestön palvelutarpeeseen ja onnettomuusuhkiin.

Järjestämislakien sääntelyn tavoitteena on valtakunnallisten tavoitteiden ja eri ohjausmekanismien kytkentä toisiinsa. Eri ohjausmekanismien välisten suhteiden selkeä määrittely onkin ohjauksen kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta tärkeää. Valtakunnalliset tavoitteet muodostavat perustan ohjaukselle, jota toimeenpannaan järjestämislaeissa esimerkiksi investointisuunnitelmien ja hyvinvointialueiden yhteistyösopimusten sekä alueiden kanssa käytävien neuvottelujen avulla.

Tosiasiassa valtakunnallisten tavoitteiden ja investointisuunnitelmien välille ei kuitenkaan muodostu sitovaa yhteyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 26 §:n perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voi jättää osasuunnitelman hyväksymättä, mikäli:

- 1) investointisuunnitelmassa ei ole osoitettu rahoitusta sen sisältämille investoinneille;
- 2) jos se on ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 36 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa;



- 3) jos investointi voidaan toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä; tai
- 4) jos se ei edistä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

Investointisuunnitelmien hylkäysperusteet liittyvät näin ollen korostetusti kustannusten hillintään.

Järjestämislakien voimassa olevan sääntelyn mukaan investointisuunnitelmaa ei voida jättää hyväksymättä sillä perusteella, että se on ristiriidassa valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Investoinneilla voi kuitenkin olla myös toiminnallisesti laaja-alaisia ja pitkäaikaisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, TKIO-toimintaan, varautumiseen ja valmiuteen tai muihin valtakunnallisiin tavoitteisiin sisältyviin asiakokonaisuuksiin.

Näin ollen järjestämislakien sääntelyn mukaan investointisuunnitelman tulee perustua valtakunnallisiin tavoitteisiin, mutta tosiasiaassa investoinnit voivat kohdentua tavoitteiden vastaisesti, ilman että sosiaali- ja terveysministeriölle tai sisäministeriölle muodostuu riittävää perustetta osasuunnitelman hyväksymättä jättämiselle. Lain voimassa olevat muotoilut jättävät näin ollen valtakunnallisten tavoitteiden ja investointien ohjauksen välisen suhteen jokseenkin epäselväksi.

Työryhmä ehdottaa, että järjestämislakien sääntelyä investointisuunnitelmien osasuunnitelmien hylkäysperusteista täydennetään siten, että osasuunnitelmat voidaan jättää hyväksymättä myös sillä perusteella, että ne ovat ristiriidassa valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Ehdotetussa lakimuutoksessa investointien hyväksymismenettelyä koskevaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 26 §:n toiseen momenttiin lisättäisiin uusi alakohta, jonka perusteella laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus, joka on ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 22 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tavoitteiden kanssa, muodostaisi perusteen sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymättä jättämiselle. Vastaavaa sääntelyä ehdotetaan pelastustoimen osasuunnitelman osalta pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin.

Ehdotettu muotoilu:

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 26 §:n 2 momentti

Sosiaali- ja terveysministeriö voi jättää sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymättä, jos:

- 5) on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus on ristiriidassa hyvinvointialueesta annetun lain 12 a §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden kanssa.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:n 2 momentti

Sisäministeriö voi jättää pelastustoimen osasuunnitelman hyväksymättä, jos:

- 4) on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus on ristiriidassa hyvinvointialueesta annetun lain 12 a §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden kanssa.

3.4 Tarkennus rahoituksen osoittamiseen investointisuunnitelmalle

Investointien rahoitukseen voidaan käyttää lainan lisäksi myös tulo-rahoitusta, ts. vuosikatetta, josta on vähennetty lainojen lyhennykset sekä muut mahdolliset korjaukset. Vuosikatteella rahoitettava osuus lasketaan seuraavalla kaavalla:

Vuosikate

+/- Satunnaiset tuotot ja kulut

+/- Tulorahoituksen korjaukset (jos tällaisia ennakoidaan talousarviossa)

(= Toiminnan rahavirta, sama kuin rahoituslaskelmassa)

+/- Antolainojen muutokset

- Lainojen lyhennykset

+/- Muut maksuvalmiuden muutokset (jos tällaisia ennakoidaan talousarviossa)

Rahavaroja ei lähtökohtaisesti huomioida erikseen. Rahavarat ovat peräisin joko vuosikatteesta tai satunnaisista eristä. Hyvinvointialueet voivat ottaa lyhytaikaista lainaa maksuvalmiutensa turvaamiseksi, mutta se ei ole käytettävissä investointeihin.

Poikkeuksen edellä kuvattuun tulorahoituksen käyttöön muodostavat myös tilanteet, jossa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta on valtioneuvoston päätöksellä muutettu ja päätöksen ehtona on edellytetty, että hyvinvointialueen tulee varmistaa ennen investointien ja investointeja vastaavien sopimusten toteuttamista, että investointitarvetta ei voida kattaa pitkäaikaisen lainan sijaan rahavaroilla, avustuksilla, hankerahoituksella tai muulla rahoituksella.

3.5 Poistoaikojen lisääminen investointisuunnitelmiin

Investointien ohjauksen tietopohjan parantamiseksi investointien poistoaikat lisätään investointien ohjauksen uudeksi tietosisällöksi. Hyvinvointialueiden investointien poistoaikoja käsitellään raportin kappaleessa 5.

4. Lainanottovaltuuden muuttamismenettelyn kehittäminen

Työryhmän tehtävänä oli selvittää keinot ja suunnitella toimintatavat, joilla vahvistetaan investointien valtionohjausta ja varmistetaan nykyisen lainanottovaltuuden muuttamismenettelyn toimivuus suhteessa valtionohjauksen tavoitteisiin.

Työryhmä toteaa, että lainanottovaltuuden muuttamismenettely on suhteessa säädöksiin ja valtionohjauksen tavoitteisiin pääpiirteissään toimiva prosessi, mutta sen tehokkuutta ja systemaattisuutta



on syytä kehittää. Ensinnäkin välttämättömyyden tarkastelua on perusteltua yhdenmukaistaa. Lainanottovaltuuksien muuttamismenettelyissä on myös havaittu, että hyvinvointialueiden tavoissa arvioida investointien välttämättömyyttä on merkittäviä eroja. Osalla alueista investoinneista on tehty huolellinen välttämättömyystarkastelu ennen prosessin käynnistymistä, ja osa alueista on käynnistänyt prosessin normaalin investointisuunnitelman perusteella. Tältäkin osin prosessin yhdenmukaistamiselle on tunnistettavissa tarve.

4.1. Välttämättömyyden tarkastelu

Lainanottovaltuuden muuttamismenettelyssä välttämättömyyttä tulee arvioida hyvinvointialueesta annetun lain 15 § 3 momentin mukaisesti palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi. Saman momentin mukaan pitää varmistaa, ettei investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin.

Työryhmä toteaa, että välttämättömän investoinnin tyhjentävä ja tarkkarajainen määritelmä ei ole mahdollinen, arviointi on aina tapaus- ja aluekohtaista. Keskeistä arvioinnissa on kuitenkin se, että investoinnin tulee olla välttämätön suhteessa alueen palvelutarpeeseen ja sen odotettavissa tai ennustettavissa olevaan kehitykseen.

Yksittäistä investointia voidaan arvioida niin sanottujen välttämättömyyskysymysten kautta. Varsinkin vaikutuksiltaan laajakantoisiin ja taloudellisesti merkittäviin investointeihin liittyen on jatkossa välttämätöntä tarkastella kaikkia seuraavia kysymyksiä:

- onko investointi välttämätön toteuttaa esitetyssä laajuudessa ja liittykö hankkeeseen jotain laadullista (esim. rakennushankkeen arkkitehtuuri) kalleutta, joka ei liity asiakkaan palvelutarpeen täyttämiseen
- voidaanko investointia lykätä tai jakaa osiin
- voitaisiinko investointitarve korvata hankkimalla kyseinen palvelu hyvinvointialueiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä, tai voitaisiinko palvelu tehdä keskitetysti jossain toisessa alueen yksikössä tai mahdollisesti ostamalla palvelu yksityisiltä
- onko investointisuunnitelmassa otettu huomioon alueen väestöennuste ja alueen sisäinen muuttoliike, YTA-sopimus ja mahdolliset valtakunnalliset tavoitteet kansallisesti keskitettävien palveluihin liittyen.

Silloin kun investoinnilla korvataan jotain olemassa olevaa omaisuutta, tulee muuttamismenettelyssä tuoda esiin mahdolliset valvojan viranomaisen asiaan liittyvät määräykset tai korjauskehotukset tai alueen muut omaisuuserään liittyvät kuntotutkimukset. Silloin kun kyse on normaalista investointiohjelman mukaisesta omaisuuden korjaamisesta tai korvaamisesta, täytyy erikseen perustella se, miksi investointi on välttämätöntä toteuttaa tässä vaiheessa.

Kun kyse on investoinnista, jonka tarkoituksena on lisätä tuotannollista tehokkuutta (ns. tuottavuusinvestointi), välttämättömyysperusteluihin on kiinnitettävä erityistä huomiota ja käsittelyä varten

on toimitettava euromääräinen arvio tuotannollisesta tehostumisesta ja aiheeseen liittyvä riskiarvio sille, että investointi ei tuotakaan sille asetettuja tavoitteita.

Välttämättömyysarviointi voi liittyä investointeihin, joiden tarkoituksena on tuottaa laadun tai vaikuttavuuden paranemista. Välttämättömyysperuste voi liittyä esimerkiksi tilanteisiin, joissa aikaisempi laatutaso on lain- tai viranomaismääräysten vastainen.

Hyvinvointialueella voi olla myös tarve laajentaa tuotantoaan. Tällöin huomio kiinnittyy ennakkokäsitykseen tai arvioon palvelutarpeiden kehityksestä ja erityisesti sellaisiin puutteisiin (esim. määrääjat tai pitkät jonotusajat) jotka joko ovat tai joiden ennakoidaan tulevaisuudessa olevan lainvastaisia.

4.2. Hakemus lainanottovaltuuden muuttamisesta

Lainanottovaltuuden muuttamisen menettelyjen nopeuttamiseksi työryhmä ehdottaa, että jatkossa alueen tulee hakea lainanottovaltuuden muuttamista kirjallisella hakemuksella, joka sisältää perustelut muutoksen hakemiselle. Lainanottovaltuuden muuttamista koskevassa hakemuksessa alueen tulee selostaa muun ohella oma näkemyksensä siitä, miksi ja millä perusteella alue pitää haettua investointia välttämättömänä. Samalla tulee täsmentää, millaisen välttämättömyysarvioinnin alue on itse investointien osalta jo tehnyt.

5. Poisto- ja arvonalentamiskäytäntöiden yhdenmukaistaminen

Hyvinvointialueiden pysyviin vastaaviin kuuluvien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden hankintamenot tulee poistaa suunnitelman mukaisina poistoina hyödykkeiden vaikutusaikana eli taloudellisena pitoaikana. Taloudellisella pitoajalla tarkoitetaan sitä aikaa, jona pysyvän vastaavan hyödykkeen ennakoidaan hyödyttävän hyvinvointialueen palvelujen tuottamista tai aikaa, jona hyödykkeen ennakoidaan hyödyttävän hyvinvointialuetta tuloa tuottamalla. Pysyvien vastaavien hyödykkeen taloudellinen pitoaika on yleensä lyhyempi kuin sen tekninen pitoaika, joka riippuu hyödykkeen teknisestä käyttökelpoisuudesta hyvinvointialueen harjoittamassa toiminnassa.

Kirjanpito-ohjeiden mukaan pysyvien vastaavien hyödykkeen taloudellisen pitoajan ja myös poistoajan määrittely tulee tehdä hyvinvointialueen yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen. Poistoaika määritellään siten, että se vastaa hyvinvointialueen omaa suunnitelmaa ja odotusta taloudelliseksi pitoajaksi. Hyödykkeiden taloudellisten pitoaikojen määrittelyssä voidaan käyttää apuna kokemuseräisiä tietoja samanlaisten hyödykkeiden taloudellisista pitoajoista vastaavassa toiminnassa. Taloudellisen pitoajan määrittelyssä noudatetaan varovaisuuden periaatetta.

Lähtökohtaisesti poistoaika määritellään kyseisen hyödykkeen yksilöllisen tulontuottamis- tai palvelutuotantokyvyn perusteella varovaisuuden periaatteella kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston pysyvien vastaavien kirjaamisesta annetun yleisohjeen liitteenä esitettyjen poistoaikojen rajoissa. Jaosto suosittelee liitteen poistoaikojen alarajojen käyttämistä, ellei pidemmän poistoaajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta.

Jos pysyviin vastaaviin kuuluvan hyödykkeen tai sijoituksen todennäköisesti tulevaisuudessa kerryttämä tulo tai sen arvo palvelutuotannossa arvioidaan olevan pysyvästi vielä poistamatonta hankintamenoa pienempi, erotus on kirjattava arvonalennuksena kuluksi. Osoituksena arvonalentumisesta saattavat olla esimerkiksi seuraavat: omaisuuserä on vahingoittunut, hyödykkeen käyttömäärässä tai -tavassa palvelutuotannossa on tapahtumassa muutoksia lähitulevaisuudessa, omaisuuserän tulonodotukset tai palvelutoimintaan liittyvät odotukset ovat tai tulevat olemaan odotettua huonommat, kauden aikana on tapahtunut tai lähitulevaisuudessa on tapahtumassa merkittäviä haitallisia muutoksia teknologia- tai markkinaympäristössä (liikelaitos) tai hyvinvointialueen toimintaympäristössä. Tilanteet, joissa arvonalennuksia kirjataan, ovat siten hyvin yksilöllisiä. Arvonalentumis- tai lisäpoiston kirjauksen tarvetta harkittaessa hyödykkeen ja sijoituksen todennäköiset tulonodotukset ja arvo palvelutuotannossa arvioidaan varovaisuuden periaatetta noudattaen.

Kirjanpito-ohjeistus korostaa yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista. Tämän vuoksi ohjeistukseen on tarkoituksella jätetty joustonvaraa poistoajoista päättämiseen. Lisäksi on huomattava, että pidemmällä aikavälillä ja hyödykkeiden lukumäärään kasvaessa erilaisten poistoaikojen vaikutus poistojen kokonaismäärään tasoittuu.

Työryhmä kävi esimerkinomaisesti läpi hyvinvointialueiden poistosuunnitelmia (sairaalarakennus, potilastietojärjestelmä ja magneettikuvauslaitteisto). Poistosuunnitelmien yksityiskohtaisuudessa oli suuria eroja, minkä vuoksi niiden perusteella ei voi tarkasti arvioida poikkeavatko yksittäiseen hyödykkeeseen sovellettavat poistoajat merkittävästi toisistaan. Työryhmä on kuitenkin sitä mieltä, että esimerkiksi poistoja koskevaa sitovaa ohjeistusta ei ole mahdollista laatia niin yksityiskohtaisesti, että kaikkia hyödykekohtaisia eroja olisi mahdollista ottaa huomioon. Hyödykkeiden kulumiseen voi vaikuttaa myös esimerkiksi käytön volyymi, joka kyetään parhaiten arvioimaan hyvinvointialueella.

Hyvinvointialueen tilintarkastajan tehtäviin kuuluu hyvinvointialueesta annetun lain mukaan tarkastaa, antavatko hyvinvointialueen tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan hyvinvointialueen tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Tilinpäätöksen tarkastukseen sisältyy myös suunnitelman mukaisten poistojen ja arvonalentumiskirjausten tarkastaminen siitä näkökulmasta, että kirjatukset on tehty kirjanpitolain (1336/1997) ja siihen perustuvien kirjanpito-ohjeiden mukaisina.

Hyvinvointialueiden poistoajoista kertyvän tietopohjan parantamiseksi poistoajat lisätään jatkossa hyvinvointialueiden ohjauksessa hyödynnettäväksi tietosisällöksi (kts. kappale 3.5.).

6. Investointisuunnitelma- ja lainanottovaltuustietojen raportointi

Hyvinvointialueesta annetun lain 16 § mukaan hyvinvointialueiden tulee toimittaa investointisuunnitelmaa koskeva esitys valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Tämä esitys koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen

osasuunnitelmista, joiden hyväksymismenettelyä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (25 ja 26 §) sekä pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (11 §).

Hyvinvointialueesta annetun lain 16 §:n mukaan investointisuunnitelmaan tulee sisältää tiedot seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista investoinneista sekä niiden rahoituksesta ja investointeja vastaavat sopimukset. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointisuunnitelman tarkempaa esitysmuotoa ei ole lailla säädetty, mutta sitä ohjeistetaan ministeriöiden yhteisessä investointioppaassa⁴. Oppaan yhteydessä on tarjottu Microsoft Excel-muotoinen liitetaulukko, jossa voidaan esittää investoinnit ja investointeja vastaavat sopimukset, investointien vuotuiset rahoitustarpeet ja alueen rahoitusasema sekä edellä mainitut tiedot luovutuksista.

Käytännössä alueet ovat täyttäneet tämän taulukon molempien osasuunnitelmien osalta sekä toimittaneet mahdolliset kirjalliset liitteet sähköpostilla ohjaaville ministeriöille (kirjaamot sekä vastaavat henkilöt) laissa annettuun määräaikaan mennessä. Joissakin tapauksessa alue ei välttämättä ole käyttänyt ko. Excel-pohjaa tai pohja on palautettu ns. pdf-tulosteena. Tämä on johtanut hyvin erilaiseen esitystapaan alueiden välillä sekä vaikeuttanut suunnitelmien jatkokäyttöä.

Työryhmässä muodostetun näkemyksen mukaan nykyinen tiedon toimitusmalli luo haasteita erityisesti investointien kansalliseen ja/tai yhteistyöaluetasoiseen ohjaamiseen. Tämä johtuu siitä, että investointisuunnitelmat eivät ole suoraan vertailukelpoisia alueiden välillä ja tietoa ei pystytty saamaan kootusti (esim. kansallisesti tai YTA-tasoisesti) yhdestä lähteestä. Investointisuunnitelmien arvioinnissa ei saada suoraan useiden alueiden suunnitelmista koottua tietoa investointikohteista tietyllä palvelualalla (esim. erikoissairaanhoido) tai investointilajeittain (esim. ICT-järjestelmät). Koottu tieto helpottaisi sosiaali- ja terveyden huollon järjestämisestä annetun lain (24 §) ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (11 §) mukaista investointien hyväksymismenettelyä erityisesti hyvinvointialueiden välisen yhteistyön osalta.

Nykyinen toimintamalli aiheuttaa ennen kaikkea ministeriöiden hallinnollista taakkaa, koska edellä mainittu arviointi vaatii käytännössä osasuunnitelmien tiedon manuaalisen yhdistämisen esimerkiksi yhtenäiseksi Excel-taulukoksi.

Investointien ohjauksen kannalta toinen keskeinen tietokokonaisuus liittyy hyvinvointialueiden lainanottovaltuuteen. Lainanottovaltuuden vuotuinen laskenta vaatii arvion hyvinvointialueen vuosikatteesta lainanottovaltuuden laskentavuonna sekä arvion lainakannasta sekä jäljellä olevasta sidotusta lainanottovaltuudesta laskentavuoden lopussa. Lisäksi lainanottovaltuuden käytön seurannan kannalta keskeistä on saada tiedot jokaisen aikaisemmin myönnetyn lainanottovaltuuden käytöstä eroteltuna sekä investointeihin että investointeja vastaaviin sopimuksiin.

Hyvinvointialueilla ja hyvinvointialueyhtymillä on lakisääteinen velvollisuus⁵ raportoida taloustietonsa Valtiokonttorin Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun. Tietosisällöistä ja teknisten kuvausten

⁴ <https://vm.fi/investoinnit>

⁵ Laki hyvinvointialueesta 120 §



määrittämisestä vastaa kuntien ja hyvinvointialueiden raportointien tietojen tietomääritysten ylläpidon yhteistyöryhmä⁶. Yhteistyöryhmä valmistelee vuosittain valtiovarainministeriön asetuksen⁷, jolla säädetään tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista.

Raportoittavat taloustiedot koostuvat jo nykyisin useasta eri tietokokonaisuudesta ja sisältävät esimerkiksi oman tietokokonaisuuden (valtiovarainministeriön erillistiedonkeruu) lainanottovaltuuden käytöstä. Nykyinen lainanottovaltuustieto ei kuitenkaan erittele aikaisempien vuosien lainanottovaltuuden käyttöä. Tällä hetkellä valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden ohjausosasto onkin joutunut kysymään näitä tarkentavia tietoja hyvinvointialueilta sähköpostilla.

Työryhmä ehdottaakin, että hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien raportointi tuotaisiin osaksi hyvinvointialueiden talousraportointia. Lisäksi lainanottovaltuuden raportointia laajennettaisiin kattamaan aikaisempien vuosien valtuuksien käyttötiedot sekä investointien että investointeja vastaavien sopimuksien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaisi uuden raportointikokonaisuuden luomista investointisuunnitelmille. Tämä kokonaisuus toimisi myös lainanottovaltuustietojen pohjana.

Työryhmä valmisti kyseisen raportointikokonaisuuden alustavan luonnoksen ja esitteli tämän taloustietojen yhteistyöryhmässä, joka piti ehdotusta kannatettavana. Luonnoksen jatkovalmistelua päätettiin jatkaa yhdessä vuoden 2025 alussa valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden ohjausosaston, valtiovarainministeriön kunta- ja alueosaston, Valtiokonttorin sekä investointien ohjauksesta vastaavien sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön edustajien kanssa. Tavoitteena on tuoda uusi investointisuunnitelmiä ja lainanottovaltuuksia käsittelevä kokonaisuus osaksi seuraavaa valtiovarainministeriön asetusta koskien tilikautta 2026.

7. Yhteenveto ja ehdotukset jatkotyöstöä vaativiksi säädös- ja toimintatapamuutoksiksi

Työryhmä käsitteli hyvinvointialueiden investointien ohjausta useasta eri näkökulmasta ja toteaa, että ohjausmalli on perusperiaatteiltaan toimiva, mutta muutaman vuoden kokemusten perusteella on havaittu myös kehittämistarpeita. Työryhmä tunnisti muutostarpeita erityisesti investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyssä: sen tarvitsemassa tietopohjassa ja pieneltä osin myös säädöksissä. Lainanottovaltuuden muuttamismenettelyn osalta työryhmä ehdottaa prosessuaalista kehittämistä menettelyn tehostamiseksi. Poisto- ja arvonalentamiskäytänteistä parannetaan näistä kertyvää tietopohjaa ohjauksen mahdollistamiseksi tulevina vuosina. Investointien ohjauksen vuosikellon muutosten osalta ehdotetaan vielä jatkoselvittämistä.

Kaikki tunnistetut kehittämis- ja täsmentämistarpeet päivitetään investointien ohjauksen oppaaseen, jota tarkennetaan alkuvuodesta 2025 muun muassa seuraavien teemojen osalta:

⁶ <https://vm.fi/yhteistyoryhma>

⁷ Ks. esim. vuoden 2025 tietoja koskeva asetus (382/2024): <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2024/20240382>



- Investointia vastaavan sopimuksen määritelmän tarkentaminen
- Vaikutuksiltaan laajakantoisen tai taloudellisesti merkittävän investoinnin määrittelyn tarkentaminen
- Investointisuunnitelman muuttaminen, kun lainanottovaltuutta muutettu
- Lainanottovaltuuden voimassaoloaika, mikäli hanke ei käynnisty suunnitellun aikataulun mukaisesti
- Kuvaus rahoitusmuodon muuttumisen käsittelystä
- Hakemus lainanottovaltuuden muuttamisesta

Varsinaisten tehtäviensä ohella työryhmä tarkasteli investointisuunnitelma- ja lainanottovaltuustietojen raportointia, ja ehdottaa näiden osalta tietojen tuomista osaksi hyvinvointialueiden talousraportointia Valtiokonttorille. Investointien opasta päivitetään myöhemmin uudelleen, kun kustannusvaikuttavuusanalyysin ohjeen laadinta ja tietoaineistojen raportointiprojekti etenevät.

Työryhmä ehdottaa seuraavien kokonaisuuksien jatkotyöstöä:

1) Kustannusvaikuttavuusanalyysin ohjeen laadinta keväällä 2025

Hallitusohjelman hyvinvointialueiden investointien ohjaamista käsittelevässä kohdassa (s. 49) linjataan, että jatkossa kaikille hyvinvointialueiden vaikutuksiltaan laajakantoisille ja taloudellisesti merkittävillä investoinneille tulee toteuttaa numeerinen kustannusvaikuttavuusanalyysi. Hallitusohjelman tavoitteen toteuttamisen vaatimuksia käsiteltiin työryhmässä sekä tätä ennen valtiovarainministeriön sisäisenä työnä. Näiden käsittelyjen pohjalta tultiin siihen lopputulokseen, että kyseisen analyysin vaatiminen hyvinvointialueilta olisi mahdollista nykyisen lainsäädännön ja investointiohjausprosessin perusteella. Tarkemmin, jo nykyisin sekä sosiaali- ja terveyden huollon järjestämisestä annetussa laissa (25 § 1 momentti) että pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (11 § 1 momentti) mainitaan, että investointien osasuunnitelmissa on arvioitava sen sisältämien toimien vaikutuksia hyvinvointialueen pelastustoimen palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen, laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen. Kustannusvaikuttavuus on myös mainittu osasuunnitelman hyväksymättä jättämisen perusteena.

Työryhmän näkemyksen mukaan tällä perusteella alueilta voidaan jo nykyisen lainsäädännön puitteissa vaatia kyseisen analyysin toteuttamista ja esittämistä investointien osasuunnitelmien yhteydessä erityisesti vaikutuksiltaan laajakantoisten ja taloudellisesti merkittävien investointien osalta (ks. kohta 3.2). Osa alueista on jo tälläkin hetkellä perustellut investointien hyötyjä ja vaikuttavuutta, mutta käytännöt ovat epäyhtenevät. Työryhmä katsookin, että hallitusohjelman tavoitteen täyttäminen vaatii alueille selkeän ohjeen numeerisen kustannusvaikuttavuusanalyysin laatimiseen.

Työryhmällä ei kuitenkaan ollut mahdollista toteuttaa tarvittavan ohjeen ja mallipohjan laatimista toimikautensa aikana, joten työryhmä päätyi ehdottamaan tämän työn toteuttamista erillisenä virkатыönä tehtävänä hankkeena kevään 2025 aikana. Työssä tulee käydä läpi teemaan liittyvä keskeinen kirjallisuus sekä kansainväliset esimerkit ja selvittää hyvinvointialueiden nykytila, parhaat käytännöt sekä näkemykset investointien kustannusvaikuttavuuden arviointiin. Näiden pohjalta laaditaan ohje, jonka avulla hyvinvointialueet voivat jatkossa arvioida investointiensa kustannusvaikuttavuutta. Ohje tullaan



julkaisemaan ja jatkossa päivittämään osana hyvinvointialueiden investointiopasta. Yhtenäinen ohje otettaisiin käyttöön syksyn 2025 tai kevään 2026 aikana.

Valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden ohjausosasto vastaa hankkeen toteutuksesta, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuvat kiinteästi projektin toteutuksen ohjaamiseen.

2) Muutosehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämislakeihin

Työryhmä ehdottaa, että järjestämislakien sääntelyä investointisuunnitelmien osasuunnitelmien hylkäysperusteista täydennetään siten, että osasuunnitelmat voidaan jättää hyväksymättä myös sillä perusteella, että ne ovat ristiriidassa valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Valtakunnalliset tavoitteet muodostavat perustan ohjaukselle, jota toimeenpannaan järjestämislaeissa esimerkiksi investointisuunnitelmien avulla. Muutos edesauttaisi valtakunnallisten tavoitteiden ja investointien ohjauksen kytkentää toisiinsa.

Ehdotettu muotoilu:

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 26 §:n 2 momentti

Sosiaali- ja terveysministeriö voi jättää sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymättä, jos:

- 5) on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus on ristiriidassa hyvinvointialueesta annetun lain 12 a §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden kanssa.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:n 2 momentti

Sisäministeriö voi jättää pelastustoimen osasuunnitelman hyväksymättä, jos:

- 4) on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus on ristiriidassa hyvinvointialueesta annetun lain 12 a §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden kanssa.

3) Investointisuunnitelma- ja lainanottovaltuustietojen raportoinnin vienti Valtiokonttorin tietopalveluun

Työryhmä ehdottaa, että hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien raportointi tuotaisiin osaksi Valtiokonttorin kunta- ja hyvinvointialueiden tietopalveluun toimitettavaa hyvinvointialueiden talousraportointia. Lisäksi lainanottovaltuuden raportointia laajennettaisiin kattamaan aikaisempien vuosien valtuuksien käyttötiedot sekä investointien että investointeja vastaavien sopimuksien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaisi uuden raportointikokonaisuuden luomista. Tämä kokonaisuus toimisi myös lainanottovaltuustietojen pohjana.



Jatkovalmistelua tehdään vuoden 2025 alussa valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden ohjausosaston, valtiovarainministeriön kunta- ja alueosaston, Valtiokonttorin sekä investointien ohjauksesta vastaavien sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön edustajien kanssa sekä taloustietojen yhteistyöryhmässä. Tavoitteena on viedä uusi raportointikokonaisuus osaksi vuoden 2026 tietosisältöä koskevaa valtiovarainministeriön asetusta, jonka antamisen tavoiteaikataulu on kesäkuussa 2025.

4) Investointisuunnitelmien toimitusaikataulun muutos

Työryhmä ehdottaa, että jatkossa selvitettäisiin tarkemmin mahdollisuutta myöhentää investointisuunnitelmien toimittamisen aikataulua hyvinvointialueilta valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle. Suunnitelman toimittamisen aikataulua voisi lähtökohtaisesti myöhentää viidellä kuukaudella nykyisestä kalenterivuoden lopusta toukokuun loppuun saakka. Tämä helpottaisi investointisuunnitelmien valmistelua ja käsittelyä hyvinvointialueilla, kun kerrallaan olisi käsiteltävänä vain yksi, seuraavaa vuotta koskeva suunnitelma. Samalla investointisuunnitelmien tarkkuustaso oletettavasti parantuisi, kun aikajänne suunnitelmien toimittamisen ja niiden toteuttamisen välillä lyhenisi. Muutos edellyttää hyvinvointialueesta annetun lain 16 §:n muuttamista.

Jatkotyössä on tarkemmin selvítettävä muun muassa aluehallintoviraston tehtävät pelastustoimen investointisuunnitelmien arvioinnissa ja mahdollisuudet niiden toteutusaikataulun muutoksille.