



Hyvinvointialueiden taloudellisesti merkittävien ja vaikutuksiltaan laajakantoisten investointien määrittely

Tausta

Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksen mukaan investointien ohjausta kehitetään. Jatkossa vaikutuksiltaan laajakantoisille ja taloudellisesti merkittävälle investoinneille ja investointeja vastaaville sopimuksille on esitettävä numeerinen kustannusvaikuttavuus-analyysi. Vaikutuksiltaan laajakantoisia ja taloudellisesti merkittäviä investointeja, investointeja vastaavia sopimuksia ja luovutuksia on kuvattu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 26 §:ssä sekä pelastustoimen järjestämislain 11 §:ssä. Tässä muistiossa tarkennetaan vaikutuksiltaan laajakantoisen ja taloudellisesti merkittävän investoinnin määritelmää sekä avataan määritelmän taustaperusteluja.

Tämä muistio on luonteeltaan sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön antama ohje. Se ei ole velvoittava määräys vaan sisältää informaatiota lainsäädännön normien sisällöstä ja tulkinnasta. Tällainen informaatio-ohjaus ei ole suoraan velvoittavaa, mutta tukee niiden taustalla olevan velvoittavan sääntelyn yhdenmukaista soveltamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon investoinnit, STM

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 26 §:n mukaan investointisuunnitelman sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman on perustuttava sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä väestön palvelutarpeeseen. Osasuunnitelman sisältämien toimien vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuteen, laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen hyvinvointialueella on arvioitava sekä otettava huomioon lain 36 §:ssä tarkoitettu hyvinvointialueiden yhteistyösopimus.

Hallituksen esityksen (241/2020) mukaan investointisuunnitelmaa ja sen hyväksymismenettelyä koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialue suunnittelee investoinnit taloudellisesti kestävästi siten, että niihin käytettävissä oleva rahoitus riittää. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa, että eri hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti ja kustannusvaikuttavasti huomioiden muiden hyvinvointialueiden vastaavat suunnitelmat.



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

- 1) siinä ei ole osoitettu rahoitusta kaikille siihen sisältyville investoinneille ja investointia vastaaville sopimuksille;
- 2) se on ristiriidassa 36 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa;
- 3) on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä; tai
- 4) on ilmeistä, että siihen sisältyvä vaikutuksiltaan laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä investointi tai investointia vastaava sopimus taikka tällainen luovutus ei edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman aina, jos mikään yllä kuvatuista kriteereistä ei täyty.

Lakiin perustuen STM ottaa näin ollen investointien osasuunnitelmia arvioidessaan huomioon investoinnin taloudellisen merkittävyyden ja lisäksi investoinnin mahdolliset laajakantoiset ja strategisesti merkittävät vaikutukset. Lisäksi STM ottaa investointeja arvioidessaan huomioon yksittäisen hyvinvointialueen näkökulman lisäksi muiden hyvinvointialueiden kanssa tehdyt sopimukset, muiden hyvinvointialueiden tilanteen sekä kansallisen näkökulman.

Taloudellisesti merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi

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.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen osalta arvioitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon investointisuunnitelman osasuunnitelmaa taloudellisesti merkittäviksi investoinniksi katsotaan lähtökohtaisesti rakentamisen osalta 10 miljoonaa euroa, kaluston ja laitteiden osalta 1 miljoonaa euroa (hankinnan yksikköhinta, eli ei arvioitaisi useita samoja yksittäisiä laitteita tai kalustoa samassa hankintaprosessissa koskevia hankintoja, esim. sairaalasänkyjen tai ambulanssien uusimista isompana yhteishankintana). ICT-hankkeiden osalta merkittäväksi investoinniksi katsotaan 5 miljoonaa euroa, joka vastaa tiedonhallintalain lausuntomenettelyn (906/2019 9 §) ehtoja.

Rakennushankkeiden osalta yli 10 miljoonan euron hankkeet ovat tyypillisesti esimerkiksi uusia sote-keskuksia, laajempia hoiva- tai asumispalvelutiloja sekä sairaaloihin kohdentuvia muutos- ja uudishankkeita. Kaluston ja laitteiden osalta 1 miljoonan euron rajan kautta



kyseessä ovat lähinnä kalliimmat sairaalalaitteet. ICT:n osalta edellä kuvattu 5 miljoonan euron raja tuo tarkasteluun merkittävimmät ohjelmisto- ja teknologiahankinnat.

Huolimatta edellä kuvatuista absoluuttisista eurorajoista, investointi voi olla laajakantoinen tai strategisesti merkittävä ja johtaa osasuunnitelman hylkäykseen yllä kuvatuilla perusteilla, vaikka hanke olisi euromäärältään alempi.

Taloudellisesta merkittävydestä kertoisi hankkeen absoluuttisen rahamääräisen suuruuden lisäksi myös se, minkä suuruinen hanke on suhteessa kyseisen hyvinvointialueen toiminnan kokonaiskustannuksiin. Käytännössä siis, kun arvioidaan investointiosasuunnitelman hyväksyttävyyttä, otetaan huomioon hankkeen laajuuden merkitys juuri kyseiselle hyvinvointialueelle. Samansuuruisen hankkeen merkitys voi vaihdella hyvinvointialueen koon, rahoituskyvyn sekä toimintaympäristön ja näiden asettamien edellytysten mukaan.

Vaikutuksiltaan laajakantainen tai strategisesti merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi

Vaikutuksiltaan laajakantoisella investoinnilla ja investointia vastaavalla sopimuksella sekä tällaisella luovutuksella tarkoitetaan sote-järjestämislain 26 §:n mukaan 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.

STM arvioi sellaisten investointien tarkoituksenmukaisuutta, jotka ovat laajakantoisia ja strategisesti merkittäviä siten, että:

- niillä voi olla merkitystä hyvinvointialueiden sote-järjestämislain 36 §:ssä tarkoitetussa yhteistyösopimuksessa sovitun kannalta
- on arvioitava, voitaisiinko investointi toteuttaa kustannustehokkaammin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä
- on arvioitava, edistääkö investointi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä.

STM:n arvioinnin tarkoituksena on varmistaa, etteivät hyvinvointialueet toteuttaisi tarpeettomasti päällekkäisiä ja toistensa kanssa perusteettomasti kilpailevia hankkeita, jotka synnyttäisivät merkittäviä lisäkustannuksia ilman että niillä saavutettaisiin merkittäviä hyvinvointi- tai terveyshyötyjä.

- Esimerkiksi kalliita diagnostiikkalaitteita ei olisi tarkoituksenmukaista hankkia paikkoihin, joissa laitteiden kapasiteetti ei olisi täydessä käytössä, jos hyvinvointialueiden työnjakoa kehittämällä selvittäisiin selvästi harvemmillä laitteilla, ja voitaisiin silti turvata riittävä ja yhdenvertainen sosiaali- ja terveydenhuolto.



- Esimerkiksi osa ICT-hankkeista saattaa olla kustannustehokkaampaa toteuttaa hyvinvointialueiden yhteistyönä tai parantaa toiminnallista tai teknistä yhteentoimivuutta alueiden välillä.
- Esimerkiksi investointi ei edistäisi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavaa järjestämistä, mikäli se olisi kustannuksiltaan suhteeton siitä saatavaan terveys- tai hyvinvointihyötyyn nähden, esimerkiksi sen vähäisen käytön vuoksi.
- Esimerkiksi hanke, joka vaikuttaisi merkittävästi hyvinvointialueiden väliseen työnjakoon tai jolla olisi muutoin pitkäkestoisia tai maantieteellisesti laajoja vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon hyvinvointialueella.
- Esimerkiksi hanke, jonka vaikutukset palvelutuotantoon ulottuisivat usean hyvinvointialueen alueelle tai hanke, jonka välittömät vaikutukset rajoittuisivat yhteen hyvinvointialueeseen, mutta jolla voisi olla vaikutuksia myös muiden hyvinvointialueiden toimintaan.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavan järjestämisen varmistamiseksi arvioitaisiin tilannetta, mikäli hyvinvointialue olisi luopumassa yhteiskunnallisesti keskeisestä ja kriittisestä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan liittyvästä omaisuudestaan esimerkiksi parantaakseen omaa taloudellista tilaansa.

Pelastustoimen investoinnit, SM

Pelastustoimen järjestämislain 11 §:n 3 momentissa määritellään vaikutuksiltaan laajakantoinen investointi ja investointia vastaava sopimus sekä tällainen luovutus hankkeena, jolla olisi pitkäkestoisia ja merkittäviä vaikutuksia pelastustoimen tehtävien ja palvelujen toteuttamistapaan, saatavuuteen, saavutettavuuteen tai laatuun hyvinvointialueella tai joka vaikuttaisi merkittävästi hyvinvointialueiden väliseen työnjakoon ja yhteistyöhön.

Hallituksen esityksen (241/2020) mukaan kyseeseen voisi tulla esimerkiksi hanke, jonka vaikutukset palvelutuotantoon ulottuisivat usean hyvinvointialueen alueelle tai hanke, jonka välittömät vaikutukset rajoittuisivat yhteen hyvinvointialueeseen, mutta jolla voisi olla vaikutuksia myös muiden hyvinvointialueiden toimintaan. Jos hanke johtaisi siihen, että palvelujen tuotanto siirtyisi hyvinvointialueen alueella paikkakunnalta toiselle ja sen myötä muiden hyvinvointialueiden asukkaiden mahdollisuudet saada kyseistä palvelua heikkenisivät, voisi kysymyksessä olla laajakantoinen hanke. Toiminnallisessa mielessä laajakantoisuus voisi liittyä esimerkiksi siihen, miten hanke vaikuttaisi lähipalvelujen saatavuuteen taikka palvelujen laatuun.

Taloudellisesti merkittävä investointi ja investointia vastaavalla sopimus sekä luovutus määritellään hankkeeksi tai hankkeen osaksi, joka vaikuttaisi hyvinvointialueen talouteen pitkäaikaisesti olennaisella tavalla vaikuttamalla hyvinvointialueen mahdollisuuksiin toteuttaa muita pelastustoimen hankkeita tai järjestää väestön tarpeenmukaiset



pelastustoimen palvelut. Hallituksen esityksen (241/2020) mukaan tällaisesta taloudellisesta merkittävyydestä kertoisi hankkeen absoluuttisen rahamääräisen suuruuden lisäksi myös sen suuri osuus suhteessa toiminnan kokonaiskustannuksiin.

Pelastustoimen osalta vaikutuksiltaan laajakantoisiksi ja/tai taloudellisesti merkittäviksi hankkeiksi katsottaisiin lähtökohtaisesti:

- Pelastustoimen rakennushankkeet pois lukien pienet lisärakennushankkeet, kuten varasto- tai huoltorakennukset (joiden osalta raja 1 miljoonaa euroa).
- 1 miljoonaa euroa ylittävät pelastustoimen kalusto- ja ICT-investoinnit sekä muut investoinnit, investointia vastaavat sopimukset ja luovutukset. Raja koskee yksittäisiä hankintoja ja niiden yksikköhintoja.
- Pelastustoimen valtakunnallisen suorituskyvyn kannalta merkitykselliset hankkeet, kuten:
 - Tilanne- ja johtokeskus
 - Alueellisen johtamisen järjestelmät (tietojärjestelmät, valvomotyypiset tilat yms.)

Arviointia investoinnin vaikutuksien laajakantoisuudesta ja taloudellisesta merkittävyydestä tehdään tapauskohtaisesti. Edellä kuvatun lisäksi investoinnin voidaan katsoa olevan vaikutuksiltaan laajakantoinen ja taloudellisesti merkittävä, jos se täyttää lainsäädännön määritelmän.

Pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Hyvinvointialueen palvelutason tulee olla riittävä myös kansallisesta näkökulmasta. Pelastustoimen investoinnit vaikuttavat pelastustoimen palvelutasoon.

Pelastustoimelle kuuluvien lakisääteisten palveluiden tuottamiseksi tarvitaan suorituskyyä niin palveluverkon kuin käytettävän kaluston suhteen. Palveluverkko muodostuu pelastusasemaverkostosta yhdessä kaluston kanssa. Kalustoa ovat erilaiset ajoneuvot, veneet, öljyntorjuntakalusto sekä muu kalusto. Toimintavarma kalusto on edellytys lakisääteisten palveluiden tuottamiselle.

Vaikutuksiltaan laajakantoisiksi ja/tai taloudellisesti merkittäviksi hankkeiksi katsottaisiin aina pelastustoimen rakennushankkeet pois lukien pienet lisärakennushankkeet, kuten varasto- tai huoltorakennukset. Esimerkiksi paloasema on aina merkittävä investointi, joka vaikuttaa hyvinvointialueen toimintavalmiuteen, ja johon sitoudutaan pitkälle



tulevaisuuteen. Viime vuosina paloasemainvestointeja on sisällytetty pelastustoimen osainvestointisuunnitelmiin reilu kymmenen.

Pelastustoimen kalusto- ja ICT-investointien sekä muiden investointien, investointia vastaavien sopimusten ja luovutusten osalta taloudellisesti merkittävän investoinnin raja on miljoona euroa. Raja koskee yksittäisiä hankintoja ja niiden yksikköhintoja. Rajan ylittävät investoinnit ovat mm. öljyntorjuntakaluston isoja vene- tai alusinvestointeja sekä merkittäviä raskaan kaluston hankintoja.

Arviointia investoinnin vaikutuksien laajakantoisuudesta ja taloudellisesta merkittävydestä tehdään tapauskohtaisesti. Esimerkiksi merellinen öljyntorjuntakalusto on valtakunnallisen suorituskyvyn näkökulmasta tärkeää kalustoa. Rajavartiolaitos arvioi erikseen rannikkoalueen hyvinvointialueiden öljyntorjuntakaluston investointiesityksiä.

Pelastustoimen valtakunnallisen suorituskyvyn kannalta merkitykselliset hankkeet luokitellaan lähtökohtaisesti vaikutuksiltaan laajakantoisiksi. Pelastuslain 26 §:n mukaan valtion pelastusviranomaisia ovat sisäministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäministeriön ja aluehallintoviraston virkamiehet. Pelastuslain 34 §:n mukaan sisäministeriön pelastusviranomainen voi ottaa tilanteen johtaaksensa, jos se on välttämätöntä tarvittavien valtakunnallisten järjestelyjen, onnettomuuden laadun tai laajuuden takia. Tällöin sisäministeriön pelastusviranomainen vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Sisäministeriön pelastusviranomaisella on lisäksi oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajasta ja hänen toimialueestaan.

Sisäministeriön pelastusviranomaisen roolin vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että sisäministeriössä on ajantasainen tilannekuva alueellisesta suorituskyvystä. Suorituskky tarkoittaa olemassa olevaa kykyä suoriutua tietystä tehtävästä. Pelastuslaitoksissa suorituskky tarkoittaa kokonaisuutta, joka muodostuu toimintaan tarvittavista järjestelmistä ja infrastruktuurista, riittävästä ja osaavasta henkilöstöstä, tehtävään tarvittavasta materiaalista ja toimintatapojen sekä toiminnan mahdollistavista suunnitelmista ja toimintaperiaatteista. Valtakunnallinen suorituskky koostuu alueellisista suorituskkyistä. Valtakunnallisen suorituskvyn näkökulmasta on tärkeä huolehtia mm. kaluston yhteensopivuudesta. Sisäministeriöllä tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa jättää hyväksymättä osasuunnitelma, johon sisältyy investointi, joka heikentäisi pelastustoimen valtakunnallista suorituskkyä.

Toimialariippumattomat investoinnit

Toimialariippumattomissa investoinneissa (esim. ICT) sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon investointien määritelmiä.