

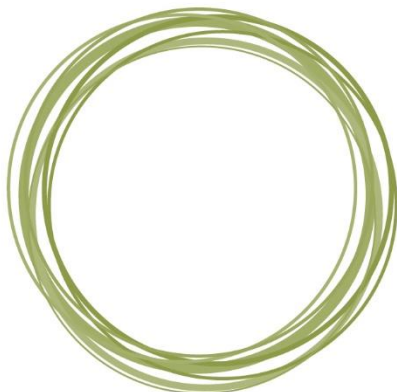


Valtuuskunta LIITE 19/1
Hallitus LIITE 68/1

HEIKKI NIEMELÄINEN
Toimitusjohtaja

Kuntien takauskeskuksen
toimintapolitiikka
hyvinvointialueiden
rahoituksessa

13.10.2022



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

1. JOHDANTO

Lakia Kuntien takauskeskuksesta muutettiin 29.6.2021 (1 b §, 636/2021) ja 29.4.2022 (1 ja 1 a §, 298/2022) tavalla, joka antaa mahdollisuuden kohdentaa Kuntien takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa hyvinvointialueille. Mahdollisuutta voi käyttää takauskeskuksen valtuuskunnan päätöksen mukaisesti. Päätös soveltuu tehtäväksi valtuuskunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä.

Kuntien takauskeskus korosti lainsäädäntömuutosten yhteydessä tarvetta antaa hyvinvointialueille mahdollisuus liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi ja kantamaan vastuuta niille suunnatusta varainhankinnasta. Näin järjestetyssä takaustoiminnassa hyvinvointialueita olisi kohdeltu kuten takauskeskuksen jäsenkuntia. Takauskeskuksen tavoite ei kuitenkaan edistynyt, vaan hyvinvointialueille suunnatun varainhankinnan vastuu tulee olemaan yksin takauskeskuksen jäsenkunnilla.

Hyvinvointialueille suunnatun rahoituksen ja takauskeskuksen jäsenkuntien vastuun välisen jännitteen vuoksi takauskeskuksen on perusteltua laatia toimintapolitiikka hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Muistiossa käsitellään ensin valtiosääntöistä ja hallinto-oikeudellista suhdetta muodostettavaan toimintapolitiikkaan ja sen jälkeen toimintapolitiikan aineellista sisältöä.¹

2. TOIMINTAPOLITIIKAN VALTIOSÄÄNTÖINEN TAUSTA JA SUHDE HALLINTO-OIKEUTEEN

Takauskeskuslain muutokset ovat perustuslakivaliokunnan käsittelemiä ja hyväksymiä. Valtiosääntöinen hyväksyttävyyden ei kuitenkaan vapauta Kuntien takauskeskusta hyvinvointialueille suunnattavan rahoituksen hallinto-oikeudellisista reunaehdoista ja vaatimuksia.

Valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisten näkökohtien kartoittamiseksi takauskeskus pyysi lausunnot takauskeskustoimintaan vuosien saatossa perehtyneiltä asiantuntijoilta (emeritus) professori **Teuvo Pohjolaiselta** ja (emeritus) professori **Kaarlo Tuorilta**. Saaduissa lausunnoissa korostuu takauskeskuksen tarve noudattaa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteissa korostuvat Pohjolan muistiossaan toteamat yleiset oikeusperiaatteet:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Oikeusperiaatteista muodostuvat takauskeskuksen harkintavallan rajoitteet, jotka ovat 1) yhdenvertaisuuden periaate, 2) tarkoitussidonnaisuuden periaate, 3) objektiviteettiperiaate ja 4) suhteellisuusperiaate.

¹ On syytä korostaa, että Kuntien takauskeskuksen päätös kohdentaa takaamaansa varainhankintaa hyvinvointialueille suunnattuun rahoitukseen vain johonkin ylärajaan saakka ei rajoita Kuntarahoituksen toimintamahdollisuuksia rahoittaa hyvinvointialueita sellaisella rahoituksella, joka ei ole takauskeskuksen takaamaa.

Yhdenvertaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisella on johdonmukainen ratkaisu- ja tulkintalinja käsiteltävissä asioissa. Pohjolainen toteaa, että linja voi kyllä muuttua, mutta linjan muutokset tulee perustella.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta Pohjolainen käsittelee tavalla, joka on perusteltua lainata kokonaisuudessaan:

”Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että viranomaisen toimivalta on sidottu aina tiettyyn tarkoitukseen. Toimivallan peruste on nähtävissä toimivaltasäännöksestä, tai se voidaan johtaa viranomaisen tehtävistä. Toimivaltaa tulee sen vuoksi käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin se on tarkoitettu. Toimivallan käytöllä ei saa ajaa muita tarkoituksia, sillä toimivallan käyttö muussa tarkoituksessa on harkintavallan väärinkäyttöä.”

Suhteellisuuden periaatetta Tuori käsittelee tarkoitussidonnaisuuteen yhdistäen seuraavasti:

”Vaatimuksia ja rajoituksia, joita hallinnon oikeusperiaatteet asettavat päätöksenteolle, on täsmennettävä erikseen kussakin sääntely- ja päätöksentekoyhteydessä. Takauskeskuslain muutos perustaa takauskeskukselle toimivallan mutta ei velvollisuutta osallistua hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Hyvinvointialueita koskevat säännökset ovat avoimia, ja päätöksenteon objektiivisuus ja hyvinvointialueiden yhdenvertainen kohtelu edellyttävät etukäteen asetettuja lisäkriteerejä, joihin päätöksenteossa voidaan nojautua. Näkökohtia, jotka tulee ottaa lisäkriteerejä määriteltäessä huomioon ja joilla on tarkoituksenmukaisuusharkinnan ohella myös ainakin potentiaalista oikeudellista merkitystä, ovat:

- *Takauskeskuksen tarkoituksen määrittelevä takauskeskuslain 1 §:n 1 momentin säännös (turvata ja kehittää kuntien yhteistä varainhankintaa);*
- *Epäsymmetria, joka vallitsee yhtäältä takauskeskuksen tarkoituksen, jäsenistön ja valtuuskunnan kokoonpanon sekä toisaalta hyvinvointialueiden rahoittamiseen tarkoitettun varainhankinnan takaamisen ja kuntien yhteisvastuun alan vastaavan laajentamisen välillä;*
- *Valtion ensisijainen vastuu hyvinvointialueiden rahoittamisesta;*
- *Välttämättömyys.”*

Kuntien takauskeskuksen toimivalta on takauskeskuslailla sidottu kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseen ja kehittämiseen. Lausunnossaan Tuori huomauttaa, että takauskeskuksen toimivallan tarkoitusta ei ole edelleenkään muutettu ja että kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen on yhä takauskeskuksen päätarkoitus, ja

”että lain perustamaa toimivaltaa muun varainhankinnan turvaamiseksi voidaan käyttää vain silloin, kun päätarkoituksen toteuttaminen tämän sallii.”

Varautumisperiaate ja varovaisuusperiaate: Tuori korostaa kuntasektorin maksuvalmiuden ja investointien etusijaisuutta takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen toimintapolitiikassa, ja että hyvinvointialueiden rahoituksen tulee olla oikeassa suhteessa kuntasektorin rahoittamiseen. Täsmällisen ja oikeudellisesti velvoittavan suhdeluvun asemesta Tuori nostaa esiin **varautumisperiaatteen**, jota takauskeskuksen tulee noudattaa kuntasektorin rahoittamisessa.

Varautumisperiaatteen mukaisista rahoitustarpeista Tuori nostaa esiin yllättävänä ja nopeana tilannemuutoksena energiakriisin synnyttämät maksuhäiriöt ja investointitarpeet.

Muiden tahojen rahoittamisessa takauskeskusta ohjaavana periaatteena tulisi Tuorin mukaan olla **varovaisuusperiaate**.

Myös Pohjolaisen lähtökohta takauskeskuksen toiminnan kohdentamisessa ja mitoituksessa on periaatteita korostava. Pohjolainen huomioi myös takauskeskuksen päätösten seuraukset hyvinvointialueille, jotka nekin ovat viranomaisia:

”Harkintavaltaa rajoittavien oikeusperiaatteiden näkökulmasta on tarpeellista, että takauskeskuksella on ennalta määritelty tulkintalinja, jota takausten myöntämisessä noudatetaan. Tällä tavalla voidaan varmistua tulkintalinjan johdonmukaisuudesta sekä mahdollisuudesta ennakoita tehtäviä päätöksiä. Lisäksi on syytä ottaa huomioon Hallintolain 25 §, jonka mukaan: ‘Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta’. Tällä säännöksellä voidaan varmistaa, että takauspäätöksissä voidaan arvioida kunkin päätöksen prioriteettia ja kohdentaa rajallinen takausvastuu tärkeimpiin hankkeisiin.”

Jäsenyhteisöjen lainatarpeet: Seuraavissa kannanotoissaan Pohjolainen ottaa kantaa takauskeskuksen tulkintalinjaan verraten yksityiskohtaisesti Tuorin varautumisperiaatetta vastaavalla tavalla:

”Edellä sanotun vuoksi on myös perusteltua, että takauskeskus määrittää ennakolta vuosittain (esimerkiksi budjetin yhteydessä) sen määrän, joka enintään voidaan käyttää hyvinvointialueiden rahoitustarpeen varmistamiseksi. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että Kuntarahoituksen ja takauskeskuksen on varmistettava, että takauskeskuksen jäsenyhteisöjen lainoitustarpeet tulevat toteutetuiksi. Lähtökohtana hyvinvointialueiden takausvastuun määrälle olisi perusteltua pitää sitä takausvastuiden määrää, joka on kohdistunut kuntien ja kuntayhtymien sote- ja pelastustoimen rahoitukseen ennen uudistusta. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että hyvinvointialueiden rahoituksesta vastaa valtio.”

Investointien rahoitus ja jäsenyhteisöjen tunnusluvut: Pohjolainen käsittelee myös hyvinvointialueiden investointeihin suunnattavaa rahoitusta ja nostaa esiin kuntien tunnuslukujen rasittamisen näkökulman:

”Oma kysymyksensä on, miten tulisi suhtautua uusininvestointien tarvitseman rahoituksen takaamiseen.

Nykytilassa hyvinvointialueille ei ole tarjolla lakiin perustuvaa mahdollisuutta valtiokonttorin rahoitukseen. Ainut lakiin perustuva mahdollisuus on siten nojautuminen lakiin Kuntien takauskeskuksesta (298/2022) ja Kuntarahoituksen rahoitukseen. Tämä mahdollisuus puolestaan on ongelmallinen, koska vastuun hyvinvointialueelle suunnatusta rahoituksesta kantaisivat yksinomaan kunnat tilanteessa, jossa hyvinvointialueita ei ole lisätty takauskeskusta koskevaan lainsäädäntöön vastuunkantajiksi kuntien rinnalle.

Asetelmassa muodostuu kaksi vaihtoehtoa hyvinvointialueiden investointien kustannustehokkaan rahoitushuollon järjestämiseksi: hyvinvointialueet lisätään joko Valtiokonttoria tai Kuntien takauskeskusta koskevaan lakiin – tai molempiin. Kuntien takauskeskuksen valtuuskunta joutuu nyt harkitsemaan osallistumista hyvinvointialueiden investointien rahoittamiseen väliaikaisessa tilanteessa, jossa hyvinvointialueita ei ole vielä lisätty lakiin valtiokonttorista eivätkä ne ole takauskeskuksissa määritellyjä takauskeskuksen jäsenyhteisöjä kantamassa varainhankinnan takausvastuuta.

Kuinka paljon investointien rahoitusta tulisi valtuuskunnan suunnata tässä tilanteessa hyvinvointialueille?

Yksi varteen otettava linjaus on se, että hyvinvointialueiden uusien investointien rahoitukseen varataan summa, joka vastaa vuosittaisia hyvinvointialueiden kuoleutuvia lainoja. Tällöin hyvinvointialueille suunnattujen siirtyvien lainojen kokonaismäärän säilyisi suuruusluokaltaan ennallaan. Tämän määrän voi vuositasolla arvioida olevan sellainen, että se ei vielä liiaksi rasita kuntien tunnuslukuja.”

Tässä yhteydessä Pohjolainen nostaa esiin kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän merkityksen kilpailun lisääjänä raha- ja pääomamarkkinoilla:

”Hyvinvointialueet on tällä hetkellä säädetty valtion rahoitettavaksi (L hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2022). Koska rahoitukseen on vastaavissa tapauksissa olemassa valtiokonttoriin nojautuva menettely, sitä tulisi ensisijaisesti käyttää myös hyvinvointialueiden kohdalla. Tämä edellyttäisi kuitenkin lainmuutosta. Myös kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän läsnäolo kilpailua lisäävänä tekijänä hyvinvointialueiden investointien rahoituksessa on ilmeisen perusteltu, mutta perustelu rajautunee vain kilpailun ylläpitämiseen ja siten rajoitettuun rahoittamiseen.”

Tuori nostaa omassa tarkastelussaan esille varovaisuus- ja varautumisperiaatteiden ohella **epäsymmetrianäkökohdan**, joka Tuorin mukaan edellyttää pidättyväisyyttä hyvinvointialueiden rahoitukseen osallistumisesta. Epäsymmetrialla ja sen mukanaan tuomalla rajoitteella takauskeskuksen harkintavaltaan Tuori tarkoittaa seuraavaa:

”Mitä enemmän takauskeskus tukee hyvinvointialueiden rahoittamista, sitä suuremmaksi kasvaa epäsymmetria yhtäältä takauskeskuksen tarkoituksen, jäsenistön ja valtuuskunnan kokoonpanon sekä toisaalta hyvinvointialueiden rahoittamiseen osallistumisen ja kuntien yhteisvastuun alan vastaavan laajentumisen välillä. Se, että epäsymmetria on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksytty hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa, ei tarkoita, että epäsymmetriaan liittyvillä näkökohdilla ei olisi merkitystä, kun takauskeskus harkitsee hyvinvointialueiden rahoittamiseen tarkoitettun varainhankinnan takaamista.”

Valtion ensisijainen vastuu hyvinvointialueiden rahoituksessa: Tuori käsittelee seikkaperäisesti valtion vastuuta lain (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2022) perusteella määräytyvästä yleiskatteellisesta rahoituksesta, investointien rahoituksesta ja myös mahdollisesta lisärahoituksesta. Investointien rahoituksessa Tuori tekee jaon poistoja vastaaviin investointeihin ja uus- ja laajennusinvestointeihin:

”Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen 241/2020 vp yleisperusteluissa viitattiin siihen, että valtion vuosittaisessa rahoituksessa hyvinvointialueiden kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja että rahoituksessa siten otetaan huomioon investoinnit. Hyvinvointialueet rahoittaisivat valtion rahoituslain mukaisella yleiskatteisella rahoituksella korvausinvestoinnit. Lainat, jotka hyvinvointialue voi nostaa valtioneuvoston päättämän lainanottovaltuuden nojalla ja joille valtioneuvosto voi myöntää valtioneuvoston, käytettäisiin uus- ja laajennusinvestointeihin.”

Mittarina lainojen kuoletukset vai poistot? Tuorin jaottelu vastaa lopputulemaltaan läheisesti Pohjolaisten toimintasuositusta, joskin eri näkökulmista. Pohjolainen tarkastelee takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla muodostuneen hyvinvointialueiden lainakannan säilymistä ennallaan, joka toteutuu lainakannan kuoleutumisia vastaavalla uudella investointeihin suunnatulla rahoituksella. Vastaava määrä rahoitettavan kannan ennallaan säilymisestä toteutuu, mikäli takauskeskuksen takaaman varainhankinnan vuosittainen määrä rajattaisiin korvausinvestointeihin.

Lyhytaikainen maksuvalmiusrahoitus: Tuori tarkastelee vielä erikseen tilannetta, jossa hyvinvointialueelle muodostuu lyhytaikaista maksuvalmiusrahoitusta edellyttävä tilanne. Hyvinvointialueista annetun lain 115 §:ssä on säädetty, että hyvinvointialueiden on osoitettava, miten muodostunut rahoitustarve katetaan ja samalla kielletään kattamasta sitä pitkäaikaisella lainalla. Laki vaikennee lyhytaikaisesta lainanotosta, jota koskeva maininta kuitenkin löytyy hallituksen esityksen 241/2020 vp perusteluista. Perusteluissa mainitaan, että hyvinvointialueet voivat päättää itsenäisesti lyhytaikaisesta lainanotosta maksuvalmiustarpeisiinsa ilman valtion viranomaisen hyväksyntää.

Takauskeskuslaki tarjoaa mahdollisuuden täydentävään rahoitukseen: Tuori tiivistää näkemyksensä takauskeskuslain mahdollistamasta rahoituksesta seuraavasti:

”Sote-uudistusta toteuttavat lait ja niiden esityöt osoittavat selvästi, että vastuu hyvinvointialueiden rahoituksen turvaamisesta tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, kuuluu ensisijaisesti valtiolle. Tätä voidaan perustella myös sillä valtiosääntöoikeudellisella näkökohdalla, että valtio kantaa viimekätisen vastuun perusoikeuksien toteutumisesta, mukaan luettuina perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvatut sosiaalisen perusoikeudet. Valtio toteuttaa vastuutaan rahoituslain mukaisella vuosittaisella yleiskatteisella rahoituksella, rahoituslain 11 §:ssä tarkoitetulla lisärahoituksella sekä takaamalla investointisuunnitelman mukaisiin laajennus- ja uusinvestointeihin tarkoitettuja lainoja. Takauskeskuslain mukainen varainhankintajärjestelmä voi ainoastaan täydentää mutta ei korvata valtion vastuuta hyvinvointialueiden rahoituksessa.”

Tuori tiivistää hyvinvointialueiden rahoittamisessa huomioon otettavat näkökohdat välttämättömyyden kriteeriksi:

Välttämättömyyden kriteeri:

”Takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen varainhankintajärjestelmä voi osallistua hyvinvointialueiden rahoitukseen ainoastaan silloin kun tämä on välttämätöntä. Välttämättömyyden kriteeriä perustelevat kuntasektorin rahoittamisen ensisijaisuus ja siihen liittyvät varautumis- ja varovaisuusperiaatteet; epäsymmetria, joka vallitsee yhtäältä hyvinvointialueiden rahoittamiseen tarkoitettua, takauskeskuksen takaaman varainhankinnan sekä toisaalta takauskeskuksen tarkoituksen, kunnista muodostuvan

jäsenistön ja kuntien takauskeskuksen sitoumuksia koskevan yhteisvastuun välillä; sekä valtion ensisijainen vastuu hyvinvointialueiden rahoittamisesta.”

Objektiviteettiperiaate ja huolellisen miehen esikuva: Tuorin hahmotteleman välttämättömyyden kriteerillä on yhteys Pohjolaisen muotoileman objektiviteettiperiaatteeseen. Yhteys kulkee Pohjolaisen esiin nostamassa ”huolellisen miehen” esikuvassa:

”Objektiviteettiperiaate edellyttää, että virkatoimien tulee olla asiallisin perustein perusteltavissa (asiallisuusperiaate). Tämä tarkoittaa, että asiaankuulumattomat sivuvaikutukset on eliminoitava asioiden käsittelyssä. Osittain samaa tavoitetta pyritään edistämään hallinnon esteellisyssäännöksillä, mutta objektiviteettiperiaatteella on huomattavasti laajempi merkitys. Sen soveltamista on joskus ajateltu voitavan testata käyttämällä ns. ”huolellisen miehen” esikuvaa. Tämä tarkoittaa, että asioiden käsittelyssä tulisi miettiä, toimisiko kuka tahansa toinen sijassani näin. Jos tähän kysymykseen voi vastata myönteisesti, objektiviteettiperiaatteen noudattaminen on todennäköistä. Jos vastaus on kielteinen, on mietittävä, miksi minä olen tällä tavalla toimimassa. Toimintaan saattaa olla vaikuttamassa jokin sellainen seikka, joka ei saisi siihen vaikuttaa.”

Pohjolaisen ja Tuorin tarkasteluja käyttäen voidaan Kuntien takauskeskukselle muodostaa hyvinvointialueiden rahoitusta varten toimintapolitiikka. Toimintapolitiikan käyttäjäksi voidaan ajatella ”huolellinen mies”, joka suuntaa välttämättömyyden rahoitusta hyvinvointialueille takauskeskuksen takaamista varoista. Toimintapolitiikka muodostuu, kun tunnistetaan, milloin ja miksi kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle on välttämättömän rahoituksen tarjoajan tehtävä suhteessa hyvinvointialueisiin.

3. TOIMINTAPOLITIikka HYVINVOINTIALUEIDEN RAHOITUKSEEN

Kuntien takauskeskuksen toimintapolitiikka hyvinvointialueiden rahoituksessa nojautuu kolmeen eri rahoitusmuotoon: siirtyviin lainoihin, uusien investointien rahoitukseen ja maksuvalmiuden ylläpitoon.

Yhteisenä piirteenä näissä rahoitusmuodoissa on kuntayhtymillä olevan rahoituksen nykytilan **jatkuvuuden turvaaminen** rahoituksen määrässä ja saatavuudessa, kun niiden tehtävät siirtyvät sote-uudistuksessa hyvinvointialueille.

Määrällinen jatkuvuus merkitsee kuitenkin suhteellisen osuuden pienenemistä, jota kiihdyttää inflaatio. Inflaation vuoksi hyvinvointialueiden rahoituksen ja uuden velan nimellinen määrä tulee kasvamaan, vaikka reaalin määrä säilyisikin samana. Koska takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitettu velka on sidottu nimellisiin suureisiin, tämän velan suhteellinen osuus tulee laskemaan ilman erillisiä supistavia päätöksiä. Näin vastuu hyvinvointialueiden veloista siirtyy ajan myötä valtiolle, vaikka asiasta ei tehtäisi erillisiä päätöksiä.

Siirtyvät lainat: Ensimmäinen rahoitusmuoto koskee lakkautuvilta erikoissairaanhoidopiireiltä ja kuntayhtymiltä sekä muilta kunnallisilta oikeushenkilöiltä koskevien laina- ja rahoitussopimusten siirtymistä hyvinvointialueiden vastuulle.

Siirtyvistä lainoista ja rahoitussopimuksista muodostuva kanta on Kuntarahoituksen takauskeskukselle toimittaman arvion mukaan 3–4 miljardia euroa. Määrä tarkentuu, kun hyvinvointialueiden varsinainen toiminta alkaa 1.1.2023. Tarkentunut määrä on käytettävissä

Kuntarahoituksen tilinpäätösaineistossa. Tarkentunut määrä on hyvinvointialueille suunnatun lainakannan nimellismäärä, jota on tarkoitus ylläpitää tulevina vuosina tai kunnes toisin päätetään.

Perusteluna siirtyviä lainoja vastaavan lainakannan ylläpitämiselle on kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toimiminen hyvinvointialueiden lainojen suhteen raha- ja pääomamarkkinoiden kilpailullisuuden varmistajana. Tässä tehtävässä tulee ottaa huomioon, että kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toinen osapuoli, Kuntarahoitus Oyj, on ainut suomalainen Euroopan keskuspankin maksuvalmiushuoltoon kytketty julkinen kehitysluottolaitos. Osallistuminen hyvinvointialueiden rahoitukseen on tässä perustellussa tapauksessa merkityksellinen myös kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle ja kunnille, koska osallistuminen merkittävän yhteiskunnallisen tehtävän hoitoon lisää järjestelmän legitimitettiin ja tukea eri toimijoiden parissa myös kuntatoimijoiden ulkopuolella.

Siirtyvää lainakantaa vastaavan lainakannan ylläpidon ei voida katsoa tuovan lisärasitusta kuntien taloudellisille tunnusluvuille, koska lisärasitus tulisi vain Kuntien takauskeskuksen takaaman lainakannan nimellismäärän kasvun myötä.

Uusien investointien rahoitus: Siirtyvien lainojen kanta tarjoaa luontevan tavan arvioida myös määrää, joka takauskeskuksen olisi perusteltua hyväksyä takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitettujen uusien investointien vuotuisiksi määräksi. Määrä olisi sellainen, joka ylläpitäisi siirtyvien lainojen kantaa vastaavaa nimellistä lainamäärää ottaen huomioon, että siirtyvät lainat kuoletaan niiden maksuohjelmien mukaan.

Uusien investointien rahoituksen mitoitukseen soveltuu tieto siirtyvän lainakannan määrästä hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa ja keskimääräisestä jäljellä olevasta juoksuajasta. Keskimääräisenä juoksuajana käytetään tässä toimintapolitiikassa kymmenen vuoden lukemaa.

Uusien investointien rahoitukseen suunnattavalle rahoitukselle saadaan seuraava esimerkkilaskelma:

- *Kuntarahoituksen arvio siirtyvästä lainakannasta on noin 3–4 miljardia euroa;*
- *kymmenen vuoden juoksuajalla kuoletuksot olisivat noin 300–400 miljoonaa euroa;*
- *nimellistä lainakantaa ylläpitävä uuden rahoituksen määrä olisi noin 300–400 miljoonaa euroa vuodessa.*

Edellä oleva esimerkkilaskelma perustuu arviolle siirtyvän rahoituksen määrästä. Mikäli siirtyvän rahoituksen määräksi osoittautuu Kuntarahoituksen vuoden 2022 tilinpäätösaineistossa esimerkiksi 2,8 miljardia euroa, uuden investointeihin suunnatun takauskeskuksen takaaman rahoituksen määräksi tulisi 280 miljoonaa euroa.

Maksuvalmiusrahoitus: Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän yhteys Euroopan keskuspankin maksuvalmiushuoltoon on järjestelmän ainutkertainen ominaisuus Suomen julkisen sektorin rahoitushuollossa. Vastuun kantaminen hyvinvointialueiden maksuvalmiushuollosta on kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän legitimitettiin ja merkitystä ylläpitävää toimintaa näköpiirissä olevaan tulevaisuuteen. Tähän tarkoitukseen varattavan rahoituksen määrä vastaa vuoden 2021 kuntayhtymien maksuvalmiuslimiittien määrää, joka oli 900 miljoonaa euroa. Tämän määrän voi olettaa kasvavan tulevaisuudessa nimellismäärältään, vaikka summan reaalin suuruus säilyisikin ennallaan.

Edellä mainitut toimintapolitiikan osat määrittelevät Kuntien takauskeskuksen hyvinvointialueille suunnattavan rahoituksen määrän. Toimintapolitiikassa tulee myös ottaa kantaa suunnattavan rahoituksen tarkoitukseen. Tarkoituksen määrittelyyn soveltuu Tuorin muistiossaan määrittelemä *välttämättömyyden* käsite. Ottaen huomioon, että kuntien yhteisestä varainhankintajärjestelmästä hyvinvointialueille suunnattava rahoitus on valtion rahoitusta täydentävää rahoitusta, tulee *välttämättömyyden* käsitteen mukaan jokaiseen rahoitustyyppiin käyttöön liittyä tunnistettu *välttämättömyys* hyvinvointialueiden rahoitushuollossa.

Välttämättömyys hyvinvointialueille suunnatussa rahoituksessa: Tuori käsittelee *välttämättömyyden* käsitettä ja käsitteen rajauksia seuraavasti:

”Oletettavaa on, että myös hyvinvointialueilla tulee olemaan sellaista tarvetta maksuvalmiuden turvaavaan lyhytaikaisen luotonottoon, joka täyttää välttämättömyyskriteerin ja joka voidaan tyydyttää takauskeskuksen takaamalla Kuntarahoituksen varainhankinnalla. Kuntarahoitus on, toisin kuin valtio, Euroopan keskuspankin maksuvalmiushuollon piirissä, ja näin takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen varainhankinta- ja rahoitusjärjestelmä soveltuu varmistamaan myös hyvinvointialueiden maksuvalmiutta.

Pitkäaikaisten investointilainojen välttämättömyyden arviointi on vaikeampaa kuin lyhytaikaisten maksuvalmiuslainojen. Maksuvalmiuden turvaaminen on aina välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollon takaamiseksi ja sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseksi. Jos hyvinvointialueiden rahoituslaki ei takaa välitöntä valtion rahoitusta eikä lainaa voida saada kohtuullisin ehdoin ja nopeasti vapailta markkinoilta, ainoa mahdollisuus on turvautua Kuntarahoituksen lainanantoon. Investointilainojen kohdalla välttämättömyyskriteerin täyttymistä on arvioitava yhtäältä investointien kiireellisyyden ja toisaalta muun kuin Kuntarahoituksen myöntämän rahoituksen saatavuuden kannalta.

Lisä- ja uusinvestointeja voitaneen vain harvoin pitää samalla tavalla kiireellisinä ja tässä mielessä välttämättöminä sosiaali- ja terveydenhuollon jatkuvuuden ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen takaamiseksi kuin maksuvalmiutta turvaamista tai valtion yleiskatteisella rahoituksella rahoitettavia korjausinvestointeja. Välttämättömyyttä rahoittaa lisä- ja uusinvestointeja Kuntarahoituksen ja takauskeskuksen varainhankintajärjestelmästä voivat kuitenkin perustella rahoitusmarkkinoiden pullonkaulat, jotka heikentävät muun kohtuuhintaisen rahoituksen saatavuutta. On otettava myös huomioon, että hyvinvointialueilla ei ole, valtion liikelaitoksista – käytännössä Senaatti-kiinteistöistä – poiketen, mahdollisuutta käyttää valtiokonttorin lainanotto palveluja. On kuitenkin mahdotonta määritellä etukäteen täsmällisillä tunnusmerkeillä, milloin rahoitusmarkkinoiden tilanne on niin vaikea ja suunnitteilla oleva lisä- tai uusinvestointi niin kiireellinen, että sen rahoittaminen Kuntarahoituksen ja takauskeskuksen varainhankintajärjestelmän avulla on välttämättömyyskriteerin huomioon ottaen perusteltua.”

Vaikka etukäteen määriteltyjen kriteereiden osoittaminen välttämättömille investoinneille on mahdotonta, Kuntarahoitusta voi kuitenkin ohjeistaa suuntaamaan uusinvestointien rahoitusta kohteisiin, joissa rahoituksen kiireellisyys ja pullonkaulat eniten rajoittavat hyvinvointialueiden toimintaa. Suomen raha- ja pääomamarkkinoiden oloissa näitä investointeja ovat tyypillisesti ennakoimattomat ja nopeasti kehittyvät pienehköt investointitarpeet, joiden edellä johdetun toimintapolitiikan mukaiset määrät ovat ilmeisen kohtuulliset.

