

Teuvo Pohjolainen
6.10.2022

Kuntien takauskeskukselle

Kuntien takauskeskus on toimeksiannollaan 22.9.2022 esittänyt minulle pyynnön oikeudellisesta tarkastelusta, joka koskee Kuntien takausten toimielinten ja virkavastuisten toimijoiden vastuita ja velvollisuuksia Kuntien takauskeskuksen päätöksenteossa. Pyyntöissä oleva oikeudellinen tarkastelu kohdistuu toimeksiannon mukaan takauskeskuksen mahdollisuuteen kohdentaa takaamaansa varainhankintaa hyvinvointialueiden ei-kiireellisten investointien ja muiden menojen rahoituksessa.

1 Lakimuutoksen taustaa

Kuntien takauskeskusta koskevan lain hallituksen esityksen (30/1996 vp) mukaan esityksen keskeisenä tavoitteena oli varmistaa kuntasektorille jatkuvan, sen omaan luottokelpoisuuteen perustuvan kilpailukykyisen ja joustavan rahoituksen saatavuus. Toiminnallaan takauskeskus turvaisi kuntasektorin kilpailukykyisen varainhankinnan jatkuvuutta. Takausten myöntämisestä päättäisi takauskeskuksen hallitus tai ohjesääntöön otettavien määräysten nojalla toimitusjohtaja.

Takauskeskuksen tarkoituksena on toimia kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Tarkoituksen toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sitoumuksille. Koska jäsenyhteisönä olevat kunnat olisivat viime kädessä vastuussa takauskeskuksen toiminnasta aiheutuvista menoista ja sen sitoumusten täyttämisestä, ehdotetussa laissa on rajattu luottolaitosten piiri, jolle takauskeskus voisi takauksia myöntää, pelkästään kuntien määräämisvallassa oleviin luottolaitoksiin. Nykyisin tällainen luottolaitos on Kuntarahoitus Oyj.

Myöntäessään luottolaitoksille takauksia takauskeskuksen tulee hallituksen esityksen mukaan noudattaa varovaisia ja terveitä liikeperiaatteita muun muassa kiinnittämällä huomiota siihen, miten luottolaitoksen oma luotonantopolitiikka ja riskien hallinta on järjestetty. Ilman rahoitustarkastuksen lupaa takauskeskus voi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Riittävän vakuuden ehdon täyttäisivät ainakin saamiset Suomen valtiolta, suomalaiselta kunnalta ja kuntayhtymäiltä sekä näiden takaamat saamiset ja muut luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:ssä olevassa 1 ryhmässä luetellut saamiset. Rahoitustarkastuksen luvalla myös muita vakuuksia olisi mahdollista käyttää, jos ne voitaisiin katsoa riittäviksi.

Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä takauskeskuslakia muutettiin siten, että tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi, siten kuin 1 a §:ssä säädetään, myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille, kuntayhtymille, hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille ([29.4.2022/298](#)). Näin kuntien vastuulla toimivalle järjestelmälle on osoitettu mahdollisuus myöntää takauksia myös hyvinvointialueille myönnettäville lainoille, vaikka niiden rahoitusvastuu on muutoin osoitettu yksinomaan valtiolle (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2022).

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa (HE 241/2020 vp; EV 111/2021 vp) Suomeen on perustettu 21 hyvinvointialuetta, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä. Hyvinvointialueet on perustettu pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa on kuitenkin neljä hyvinvointialuetta, ja niiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaa kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimii HUS-yhtymä, joka vastaa sille laissa säädetyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä.

Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*) säädetään. Kyseisessä laissa säädetään myös hyvinvointialueiden taloudesta sekä investointien rahoittamiseen tarkoitettua lainanottovaltuutta koskevasta menettelystä. Koska hyvinvointialueiden toiminta perustuu valtion rahoitukseen, hyvinvointialueet eivät saa kattaa rahoitustarvettaan pitkäaikaisilla lainoilla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialuelaisissa säädetään hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Lain 15 §:n mukaan valtioneuvosto päättää hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista

lainaa investointien rahoittamiseksi. Lainanottovaltuus perustuu lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja on laskennallinen. Toimitila- ja muut investoinnit voidaan rahoittaa hyvinvointialueen budjettivarojen lisäksi vain tämän lainanottovaltuuden puitteissa otetulla pitkäaikaisella lainalla. Lain 17 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueen lainanottovaltuuden puitteissa otettavalle lainalle voidaan myöntää valtioneuvoston päätös.

Kuten edellä on todettu, takauskeskuslakia on muutettu siten, että takauskeskus voi myöntää takauksia myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksia. Tämä tehtiin muuttamalla takauskeskuslain 1 §:n 2 momenttia ja 1 a §:n 1 momenttia. Muutos tulee voimaan hieman sen jälkeen, kun hyvinvointialueiden aluevaltuustot ovat aloittaneet toimintansa. ***Muutos ei pakota Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan antolainaustaan hyvinvointialueiden toimintaan vaan ainoastaan mahdollistaa sen, jos takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät tällaiseen rahoitustoimintaan ryhtyä.***

Muutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj voi siis myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille samalla tavoin kuin se on voinut myöntää rahoitusta kunnille, kuntayhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille.

Muutosta perusteltiin sillä, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät vastaavat monilta osin kuntia ja kuntayhtymiä ja niille siirtyy kunnilla ja kuntayhtymillä aiemmin ollut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu. Kuntarahoitus Oyj on keskeinen kuntasektoria rahoittava luottolaitos. Mitä useampien rahoituslaitosten palvelut hyvinvointialueilla olisi käytettävissä, sitä todennäköisemmin ne voisivat saada rahoitusta edullisin ehdoin kaikissa markkinatilanteissa. Kuntarahoitus Oyj:llä olisi todennäköisesti liikepankkeja paremmat mahdollisuudet rahoituksen myöntämiseen kriisitilanteissa.

Lakiin tehty muutos on myös linjassa jo hyväksytyyn sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) kanssa, jonka mukaan kuntayhtymillä ja kunnilla tällä hetkellä olevat, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvät lainat ja muut sitoumukset siirtyvät uudistuksessa suoraan lain nojalla hyvinvointialueille. Tämä kos-

kee myös kuntayhtymillä ja kunnilla olevia Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä lainoja ja muita sitoumuksia. Näin ollen 1 ja 1 a §:n muutos ei vaikuta olemassa olevien lainojen ja muiden sitoumusten siirtymistä koskevaan lain 1 b §:ään.

Hallituksen esityksen (HE 3/2022) mukaan muutoksen ei arvioitu olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien itsehallinnon tai EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten kanssa. Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan ulottamisesta hyvinvointialueille päättäisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj, joissa kunnat ovat jäseninä tai keskeisinä omistajina. Hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi toimintaan, joka on tähän asti ollut kuntien tehtävänä ja johon jatkossakin liittyy osittain kunnille säädettyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Lisäksi olisi erittäin epätodennäköistä, että hyvinvointialueille tai hyvinvointiyhtymille taikka niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille myönnettäviin Kuntarahoitus Oyj:n lainoihin liittyvästä varainhankinnasta voisi käytännössä syntyä maksuvelvoitteita takauskeskuksen jäsenyhteisöinä oleville kunnille. Mitä tulee EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiin, hyvinvointialueet rinnastuvat julkisyhteisöinä valtioneuvoston päätösten näkökulmasta kuntiin, ja myöntäessään rahoitusta hyvinvointialueiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille Kuntarahoitus Oyj olisi velvollinen noudattamaan EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiä.

Perustuslakivaliokunta käsitteli takauskeskuslain muutosta lausunnossaan 13/2022. Lausunto noudatti samoja linjoja kuin valiokunnan aikaisemmat takauskeskuslakia koskevat lausunnot. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksen arvioinnissa merkitystä on ensinnäkin takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien takauskeskuksen hallintoa ja toimintaa koskevilla toimintamahdollisuuksilla ja sillä, että takauksia voidaan takauskeskuslain 1 §:n mukaan antaa ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamille tai kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille, nykyisin Kuntarahoitus Oyj:lle. Valiokunta siis viittasi siihen, että takauskeskuksen päätöksenteko perustuu viimekädessä jäsenyhteisöinä olevien kuntien edustajien harkintaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi lausunnossaan – samaan tapaan kuin aikaisemmin arvioidessaan takauskeskuslain sisältämää kuntien yhteisvastuuta – että ”takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite takauskeskuslain 11 §:n mukaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät riitä velvoitteen kattamiseen, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Hallituksen esityksen mukaan on hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva

yhteisö tai liikelaitos joutuisi sellaisiin maksuvaikeuksiin, että kuntien taloudellinen vastuu aktualisoituisi. Tätä todennäköisyyttä pienentää esityksen mukaan edelleen se, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta ja hyvinvointialueet ovat kuntien kaltaisia nollariskisiä toimijoita. Hyvinvointialueilla on myös oikeus lisärahoitukseen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaan.” Valiokunta ei nähnyt esityksessä huomautettavaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta.

Takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n osalta lain muutos tarkoittaa sitä, että takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen saajatahot vaihtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueiksi. Päätösvalta siitä, laajentaako Kuntarahoitus Oyj antolainauksensa ja muiden rahoitusinstrumenttiensa tarjoamisen myös hyvinvointialueiden toimintaan, kuuluu takauskeskukselle ja Kuntarahoitus Oyj:lle itselleen. Jos Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamat rahoituspalvelut päätettäisiin laajentaa hyvinvointialueille, yhtiön rahoitustoiminta jatkuisi nykyisenkaltaisena sisältäen edelleen myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvän rahoituksen.

2 Takauskeskuksen harkintavallasta takausten myöntämisessä

Minulle esitettyssä toimeksiannossa kysytään täsmennetysti, kuinka paljon Kuntien takauskeskus voi kohdentaa takaamaansa varainhankintaa hyvinvointialueille ottaen huomioon, että 1) takauskeskusta sitoo hallintolaki; 2) hyvinvointialueiden rahoituksesta vastaa valtio; ja 3) hyvinvointialueet eivät ole takauskeskuksessa kantamassa vastuuta varainhankinnasta suhteessa investoijiin?

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat takauskeskuslain 2 §:n mukaan kunnat, jotka ovat olleet sen jäsenyhteisöjä 1.1.2007. Muu kunta voi liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti takauskeskuksen hallitukselle. Käytännössä takauskeskuksen jäsenyhteisöinä ovat kaikki Manner-Suomen kunnat. Takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota.

Takauskeskuslain 5 §:ssä säädetään, että takauskeskuksen päätösvaltaa käyttää valtuuskunta, jollei laissa toisin säädetä tai päätösvalta takauskeskuksen johtosäännön mukaan kuulu muulle takauskeskuksen toimielimelle tai toimihenkilölle. Valtuuskunnassa on 10–15 jäsentä ja jokaisella heistä on

henkilökohtainen varajäsen. Valtiovarainministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet kuntavaalien toimittamisvuotta seuraavan vuoden tammikuun 1. päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi. Heidät määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon jäsenyhteisöissä vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat. Lain 6 §:n mukaan takauskeskuksella on hallitus, joka vastaa takauskeskuksen hallinnosta sekä valtuuskunnan päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Hallitus käyttää takauskeskuksen puhevaltaa. Takauskeskuksella on toimitusjohtaja, jonka nimittää hallitus. Takauskeskuksen toimielimistä, niiden kokoonpanosta, tehtävistä ja toimikaudesta sekä muusta takauskeskuksen toiminnasta annetaan lain 7 §:n nojalla tarkemmat määräykset johtosäännössä, jonka valtuuskunta hyväksyy.

Takauskeskuslain 8 §:n mukaan takausten myöntämisestä päättää takauskeskuksen hallitus tai johtosäännön nojalla toimitusjohtaja. ***Takauksia myönnettäessä on noudatettava terveitä ja varovaisia liikeperiaatteita***, ja takauksia voi myöntää ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Lain 9 §:ssä säädetään, että takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tuloilla, käytännössä Kuntarahoitus Oyj:ltä perittävillä takausprovisioilla. Takauskeskuksella on maksuvalmiuden turvaamiseksi rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt. Niitä saa käyttää takauksen perusteella syntyneen maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myöntämiseen Kuntarahoitus Oyj:lle sitä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estämiseksi. Rahasto oli suuruudeltaan noin 20 miljoonaa euroa vuoden 2020 lopussa.

Lain 10 §:n nojalla jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa, sellaisten takauskeskuksen menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Takauskeskuksen jäsenyhteisöksi liittyvä kunta on vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäsenyhteisöiksi perustamisvaiheessa. Lain 11 §:n mukaan takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite katetaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta.

Takauskeskuslain muutos ei periaatteessa muuta sitä harkintaa, joka takauskeskuksen toimielimillä on ollut ennestään päätettäessä kuntien ym. lainoituksen takaamisesta. Samanlainen harkinta on siten myös harkittaessa takauksen myöntämistä hyvinvointialueiden lainoitukselle. Erityisesti on syytä korostaa, että takauskeskuksella ja Kuntarahoitus Oyj:llä on oikeus itse päättää, laajennetaanko luottotoiminta hyvinvointialueille ja missä määrin luototusta voidaan myöntää, kun vastuu luototuksesta jää yksin jäsenkunnille. Näin todettiin myös takauskeskuslain muutosta koskevassa hallituksen

esityksen (3/2022 vp) perusteluissa: ”Takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n osalta esitys tarkoittaisi sitä, että takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen saajatahot vaihtuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueiksi. Päätösvalta siitä, laajentaisiko Kuntarahoitus Oyj antolainauksensa ja muiden rahoitusinstrumenttiensa tarjoamisen myös hyvinvointialueiden toimintaan, kuuluisi takauskeskukselle ja Kuntarahoitus Oyj:lle itselleen.

...

Jos Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamat rahoituspalvelut päätettäisiin laajentaa hyvinvointialueille, yhtiön rahoitustoiminta jatkuisi nykyisenkaltaisena sisältäen edelleen myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvän rahoituksen. Eesityksen vaikutukset muiden luottolaitosten toimintaan riippuisivat siitä, missä määrin Kuntarahoitus Oyj päättäisi laajentaa antolainaustaan ja muiden rahoitusinstrumenttiensa tarjontaa hyvinvointialueiden toimintaan. Jos Kuntarahoitus Oyj ei ryhtyisi lainkaan myöntämään rahoitusta hyvinvointialueille tai myöntäisi niille rahoitusta vain rajoitetusti, hyvinvointialueiden rahoitustarpeisiin vastaaminen jäisi näiltä osin muiden luottolaitosten tehtäväksi. Tällöin niiden markkinaosuus kasvaisi nykytilaan nähden sillä osuudella, jolla Kuntarahoitus Oyj on tähän asti rahoittanut kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin liittyviä investointeja mutta ei enää rahoittaisi hyvinvointialueiden toimintaa. Jos taas Kuntarahoitus Oyj päättäisi alkaa myöntää hyvinvointialueille rahoitusta vastaavassa laajuudessa kuin se tällä hetkellä myöntää rahoitusta kunnille ja kuntayhtymille, Kuntarahoitus Oyj:n ja muiden luottolaitosten välinen markkinatilanne säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan.”

Kaiken julkisen toiminnan lähtökohtana on laillisuuden vaatimus. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa lausutaan: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia” (oikeusvaltioperiaate). Laillisuuden noudattamisen vaatimus tarkoittaa sekä menettelyn että lopputuloksen laillisuutta. Virantoimitusvelvollisuuteen liittyy lisäksi joukko muita laatuvaatimuksia esimerkiksi velvollisuus noudattaa hyvää hallintotapaa, yleisten oikeusperiaatteiden noudattamisvelvollisuus sekä velvollisuus toimia eettisiä sääntöjä noudattaen. 5 Yleiset oikeusperiaatteet osaltaan ohjaavat hyvään hallintoon. Nykyisin yleiset oikeusperiaatteet on lyhyesti mainittu hallintolaissa (HallintoL 8 §): ”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.” Harkintavaltaa rajoittavat periaatteet

ovat siten 1) yhdenvertaisuuden periaate 2) tarkoitussidonnaisuuden periaate 3) objektiviteettiperiaate ja 4) suhteellisuusperiaate.

Yhdenvertaisuuden periaate Hallintolain mainitsema yhdenvertaisuuden periaate velvoittaa siis tasa-puoliseen kohteluun. PeL 6 § sisältää positiivisessa oikeudessa samantapaisen yleislausekkeen: "Ih-miset ovat yhdenvertaisia lain edessä." Hallinnossa on sovellettu yleisesti vastaavaa yleistä oikeus-periaatetta. Nyt hallintolaki siis sisältää asiaa koskevan yleissäännöksen. Yhdenvertaisuuden periaate asettaa viranomaistoiminnalle ensinnäkin tasapuolisen kohtelun vaatimuksen (muodollinen yhden-vertaisuus). Samanlaisissa tapauksissa samanlaisten olosuhteiden vallitessa asiat tulee ratkaista sa-malla tavalla. Periaate edellyttää, että viranomaisella on johdonmukainen ratkaisulinja sen käsiteltä-vissä asioissa. Tulkintalinjaa voidaan kuitenkin muuttaa, mutta linjan muutos on erityisesti perustel-tava, ja sen jälkeen uutta tulkintalinjaa on noudatettava johdonmukaisesti.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että viranomaisen toimivalta on sidottu aina tiettyyn tar-koitukseen. Toimivallan peruste on nähtävissä toimivaltasäännöksestä, tai se voidaan johtaa viran-omaisen tehtävistä. Toimivaltaa tulee sen vuoksi käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin se on tar-koitettu. Toimivallan käytöllä ei saa ajaa muita tarkoituseriä, sillä toimivallan käyttö muussa tarkoi-tuksessa on harkintavallan väärinkäyttöä.

Objektiviteettiperiaate edellyttää, että virkatoimien tulee olla asiallisin perustein perusteltavissa (asi-allisuusperiaate). Tämä tarkoittaa, että asiaankuulumattomat sivuvaikuttimet on eliminoitava asioi-den käsittelyssä. Osittain samaa tavoitetta pyritään edistämään hallinnon esteellisyysäännöksillä, mutta objektiviteettiperiaatteella on huomattavasti laajempi merkitys. Sen soveltamista on joskus aja-teltu 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 kiel-teinen, on mietittävä, miksi minä olen tällä tavalla toimimassa. Toimintaan saattaa olla vaikuttamassa jokin sellainen seikka, joka ei saisi siihen vaikuttaa.

Suhteellisuusperiaatteen lähtökohtana hallinnossa on se, että virkatoimien (ja niiden suorittamisen yhteydessä käytettävien keinojen) tulee olla kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa tavoiteltavaan in-tressiin (yleinen kohtuullisuusperiaate). (vrt. tuomarinohjeet, mikä ei ole oikeus ja kohtuus, ei saata olla lakikaan). Hyvään ja oikeaan hallintotoimintaan kuuluu tämän periaatteen mukaisesti ns. seuraa-

musharkinta. Tämä tarkoittaa, että ennen asioiden ratkaisua tulee miettiä, millaiset seuraamukset erilaisilla ratkaisuvaihtoehdoilla on asianosaisen kannalta. Ratkaisuvaihtoehdoista tulee valita sellainen, jonka seuraukset ovat asianosaiselle kohtuulliset.

Hyvän hallinnon laatuvaatimuksiin kuuluu myös velvollisuus noudattaa eettisiä sääntöjä. Virkamiesten tai luottamusmiesten eettisiä sääntöjä ei ole varsinaisesti kirjattu näkyviin mihinkään yhteen dokumenttiin. Eri asia on, että eräillä ammattialoilla on kirjatut eettiset säännöt (esimerkiksi lääkäreillä tai toimittajilla). Eettiset säännöt onkin hahmotettava tehtävästä käsin. Joitakin eettiseen sääntelyyn liittyviä sääntöjä - ei kuitenkaan kaikkia - on kirjattu virkamieslainsäädäntöön. Ne soveltuvat myös luottamushenkilöiden eettisiksi ohjeiksi ja tulevat velvoittaviksi virkavastuun kautta.

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.

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.

Oma kysymyksensä on, miten tulisi suhtautua uusinwestointien 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 takauskeskuslaissa 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.

3 Lainsäädäntömuutosten tarpeellisuus

Hyvinvointialueiden rahoituksen lisääminen valtiokonttoria koskevaan lakiin olisi ”helppo” ratkaisu niiden investointilainojen kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjasi 1.3.2022 (tiedote 133/2022) siirtyvien lainojen mahdollisten irtisanomisten yhteydessä seuraavasti: ”Jos osa velkojista käyttää velallisen vaihtuessa oikeuttaan irtisanoa siirtyvät lainat, valtio jälleenrahoittaa ne omalla varainhankinnallaan.” Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus tarkoittaa käytännössä valtiokonttorin kautta tulevaa rahoitusta. Hyvinvointialueiden investointien rahoitus tai rahoituksen tehokkuuden varmistaminen voitaisiin tehdä lisäämällä hyvinvointialueet lakiin valtiokonttorista.

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 rajoituu vain kilpailun ylläpitämiseen ja siten rajoitettuun rahoittamiseen.

Takauskeskuslain muutos, jonka mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia myös hyvinvointialueiden lainanotolle, koskee tämänhetkistä tilannetta, jossa hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta. Jos hyvinvointialueille myöhemmin säädettäisiin verotusoikeus, niiden asemaa takauskeskusjärjestelmässä tulisi tarkastella uudelleen. Tällöin harkittavaksi voisi tulla myös hyvinvointialueiden jäsenyys takauskeskuksessa, mikä edellyttäisi takauskeskuslain laajempaa muuttamista.

Kuten Kaarlo Tuori on muistiossaan (3.3.2022) osuvasti todennut, että ”perustuslain 121 §:ssä kunnille turvattu itsehallinto mahdollistaa järjestelmän kehittämisen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisen varainhankinnan järjestelmäksi, kunhan tietyt reunaehdot täyttävät. Lain 1 §:n 1 momentin muuttaminen siten, että tarkoituksena olisi kuntien ja hyvinvointialueiden yhteinen varainhankinta ja sen kehittäminen, ei vielä sinänsä ole ristiriidassa perustuslain kunnille takaaman itsehallinnon kanssa. Kuten perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnossaan 26/2017 vp, perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnallinen itsehallinto ja 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto kuntia laajemmilla itsehallintoalueilla ovat toisiaan täydentäviä alueellisen itsehallinnon muotoja. Tässä on keskeinen valtiosääntöoikeudellinen perustelu näiden alueellisen itsehallinnon tasojen yhteiselle varainhankinnan järjestelmälle. Yhteisessä järjestelmässä on kuitenkin otettava huomioon myös itsehallintomuotojen erityispiirteet. Perustuslain 121 §:n 1–3 momentin suojaaman kuntien itsehallinnon kannalta on varmistettava, että kunnilla säilyy niiden itsehallinnon edellyttämä vaikutusvalta takauskeskuksen hallinnossa ja päätöksenteossa ja että jäsenyhteisöjen yhteisvastuuta koskeva uusi sääntely ei vaaranna niiden taloudellista itsehallintoa”.