

Selvitys

Kuntien takauskeskus on pyytänyt minulta lausuntoa takaamansa varainhankinnan kohdentamisesta hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Minua on pyydetty erityisesti selvittämään, kuinka paljon varainhankintaa voidaan kohdentaa hyvinvointialueille, kun otetaan huomioon, että 1) takauskeskusta sitoo hallintolaki, 2) hyvinvointialueiden rahoituksesta vastaa valtio ja 3) hyvinvointialueet eivät vastaa takauskeskuksen varainhankinnalle antamista takauksista.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Takauskeskuslain muutokset

Vuoden 2023 alussa voimaan tulevan sote-uudistuksen yhteydessä Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin tehtiin kaksi hyvinvointialueiden rahoitusta koskevaa muutosta. Ensimmäinen niistä koski kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyviä ja toinen hyvinvointialueiden uusia lainoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 241/2020) sisältyi ehdotus takauskeskuslain muuttamisesta.¹ Lakiin lisättiin ehdotuksen mukaisesti uusi 1 b §, jonka nojalla takauskeskuksen myöntämät takaukset voitiin siirtää kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyviä lainoja varten käytettyyn varainhankintaan. Vuoden 2023 alussa voimaan tuleva säännös kuuluu seuraavasti:

¹ Jo edellisellä vaalikaudella käsiteltyyn mutta lopulta rauenneeseen sote-uudistukseen kuului hallituksen esitys vastaavaksi takauskeskuslain muutokseksi (HE 5/2018 vp). Tämäkin esitys raukesi, eikä perustuslakivaliokunta ehtinyt antaa siitä lausuntoa. Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa 65/2018 vp kuitenkin todettiin, että esitys oli ”välttämätön osa maakuntauudistuksen ensivaihetta maakuntatalouteen liittyvien näkökohtien vuoksi”.

Sen estämättä, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota on käytetty luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen annetun lain (616/2021) 21, 26 ja 27 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Sote-uudistuksen voimaantulolakiin (616/2021) otettiin lisäksi säännös (34 §), jonka mukaan valtioneuvosto voi myöntää kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille valtiontakauksen. Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”valtiontakauksella turvattaisiin velkojien asema lainojen siirtotilanteessa ja varmistettaisiin lainojen säilyminen niin sanotussa nollariskiluokassa”. Hallituksen esityksessä korostettiin, että takauskeskuslain muutoksen mahdollistama järjestely koski vain sote-uudistuksen siirtymävaihetta. Lainmuutoksella ei sen sijaan otettu kantaa hyvinvointialueiden tulevien investointien rahoitukseen tai siihen, mikä Kuntarahoitus Oyj:n ja hyvinvointialueiden välinen suhde tulee olemaan. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa arvioitiin kuitenkin myös takauskeskuslain muuttamista siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksia myös hyvinvointialueiden uutta lainoitusta tarkoittavalle varainhankinnalle.

Takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ulottaminen myös Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämään uuteen rahoitukseen johtaisi hallituksen mukaan siihen, että kuntien yhteisvastuu takauskeskuksen jäsenyhteisöinä ulottuisi myös hyvinvointialueiden rahoituksen varainhankintaan liittyviin sitoumuksiin. Tämä voisi olla ongelmallista kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Hallitus katsoi lisäksi, että tällainen lainmuutos rikkoisi kytkennän, joka vallitsee takauskeskuksen jäsenyyden ja varainhankinnan sekä Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan välillä.

Hallitus tuli kuitenkin nopeasti toisiin ajatuksiin ja antoi vuoden 2022 alussa eduskunnalle esityksen takauskeskuslain muuttamisesta siten, että takauskeskuksen takaus voidaan myöntää sellaiselle Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle, joka on tarkoitettu hyvinvointialueiden uuteen rahoitukseen (HE 3/2022 vp). Antolainasta,

johon takauskeskuksen takaamaa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa voidaan käyttää, voidaan takauskeskuslain 1 ja 1a §:n muuttamisen (298/2022) jälkeen kohdentaa myös hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli turvata hyvinvointialueiden tarvitseman investointien rahoituksen saatavuus rahoitusmarkkinoilta ja antaa hyvinvointialueille mahdollisuus käyttää Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamia rahoituspalveluja.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Hallituksen esityksen 3/2022 vp perusteluissa käsiteltiin varsin seikkaperäisesti vaikutuksia, joita ehdotetulla lainmuutoksella saattaisi jäsenyhteisöjen viimekätisen yhteisvastuun vuoksi olla kuntien taloudelliseen itsehallintoon. Hallitus totesi, että Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämä rahoitus johtaisi siihen, että takauskeskus ja sen jäsenyhteisöinä olevat kunnat olisivat vastuussa myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista. Hallitus kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että takauskeskuksen ja kuntien vastuu ajankohtaistuisi vasta, jos hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille tai niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille taikka liikelaitoksille myönnettyt lainat ja muut sitoumukset jäisivät hoitamatta. Tätä voitiin hallituksen mukaan ”pitää hyvin epätodennäköisenä, sillä hyvinvointialueet ovat lakisääteisiä tehtäviä hoitavia julkishallinnon viranomaisia, joiden toiminnasta, taloudenpidosta ja hallinnosta säädetään yksityiskohtaisesti laissa”. Lisäksi hallitus totesi, että valtio on vastuussa hyvinvointialueiden toiminnan rahoituksesta ja että myös hyvinvointialueiden lainat täyttävät luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa kuntien lainojen tavoin nollariskisyyden edellytykset. Hallitus piti ”lähinnä teoreettisena” vaihtoehtoa, että hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät taikka niiden omistamat tai määräämisvallassa olevat yhteisöt tai liikelaitokset jättäisivät hoitamatta lainansa tai muut sitoumuksensa ja että Kuntarahoitus Oyj ei pystyisi vastaamaan velvoitteistaan joukkovelkakirjalainojensa sijoittajille, jotka voisivat tällöin hakea saatavansa takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella takauskeskukselta ja jäsenyhteisöjen viimekätisen yhteisvastuun nojalla edelleen kunnilta. Hallitus tähdensi, että takauskeskuksen maksuvalmius oli turvattu rahastolla ja riittävillä

valmiusluottojärjestelyillä; että kuntien vastuu olisi vasta toissijaista; ja että takauskeskus olisi velvollinen palauttamaan kuntien maksamat maksuosuudet korkoineen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella olisi siihen varoja. Hallitus totesi niin ikään, että takauskeskukselle ei sen toiminnan aikana ole esitetty yhtään takaukseen perustuvaa vaadetta, eikä jäsenyhteisönä olevilta kunnilta ole kertaakaan jouduttu perimään maksuosuuksia.

Perustuslakivaliokunnan sote-uudistusta tarkoittavasta hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa 17/2021 vp ei ollut erikseen arvioitu takauskeskuslakiin lisättäväksi ehdotettua 1 b §:ää, joka koski takauskeskuksen takauksia kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-uudistuksessa hyvinvointialueille siirtyville lainoille. Valiokunnan vaikenemista tulkittiin hallituksen esityksen 3/2022 vp säätämisyjärjestysperusteluissa siten, että takauskeskuslakiin tuolloin tehtyä, siirtymävaihetta koskevaa muutosta ei ollut pidettävä kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Säätämisyjärjestysperusteluissa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että kun alkuperäisen takauskeskuslain mukaan kuntien määräämisvallassa olevan rahoituslaitoksen luotonanto saattoi suuntautua vain kuntasektorin toimijoille, lakia oli muutettu jo seuraavana vuonna siten, että sosiaalinen asuntotuotanto otettiin luottolaitoksen sallitun rahoituksen piiriin. Tätä oli perusteltu sillä, että sosiaalinen asuntotuotanto oli vanhastaan kuulunut kuntien tehtäviin. Hallitus rinnasti takausten ulottamisen hyvinvointialueiden rahoitukseen tarkoitettuun varainhankintaan tässä suhteessa sosiaaliseen asuntotuotantoon. Hallituksen mukaan ”hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi ... sellaiseen toimintaan, joka aiemmin on ollut kuntien tehtävänä ja joka siirtyisi uudistuksessa toisen tahon vastuulle mutta johon jatkossakin liittyisi osittain kunnille säädetyt tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä”.

Hallitus antoi painoa myös sille, että ehdotetut muutokset ainoastaan mahdollistivat sen, että takauskeskuksen takaamaa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa kohdennetaan hyvinvointialueiden rahoittamiseen, mutta jättäisivät päätösvallan takauskeskuksen valtuuskunnalle ja Kuntarahoitus Oyj:lle. Näin ”takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj voisivat omalla päätöksenteollaan ja toimintakäytännöillään varmistaa, että kuntien taloudellinen itsehallinto ei kapene hyvinvointialueiden rahoittamisen ja siihen liittyvän takauskeskuksen takaustoiminnan vuoksi”.

Hallitus piti erittäin epätodennäköistä, että kunnat joutuisivat käytännössä vastaamaan takauskeskuksen maksuvelvoitteesta, joka perustui hyvinvointialueiden rahoitukseen suunnatulle varainhankinnalle annettuun takaukseen. Kuntien vastuu voisi ajankohtaistua käytännössä vain, jos hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä taikka niiden omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos laiminlöisi maksuvelvoitteensa Kuntarahoitus Oyj:lle, eivätkä Kuntarahoitus Oyj:n omat varat taikka takauskeskuksen rahasto tai valmiusluottojärjestelyt riittäisi kattamaan maksuvelvoitetta. Tällaisen skenaarion epätodennäköisyyttä lisäsi vielä se, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta ja että hyvinvointialueilla on kuntien tavoin nollariskiluokitus. Hallitus arvioikin, ei ”Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueille ei käytännössä lisäisi kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista”.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 13/2022 vp hallituksen esitystä 3/2022 vp arvioitiin niin ikään perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunta oli varsin niukkasanainen. Se totesi, että kun jäsenyhteisöt vastaavat takauskeskuslain 10 §:n mukaan asukaslukujensa mukaisessa suhteessa takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, on ”ainakin periaatteessa mahdollista, että kunta joutuu vastaamaan muustakin kuin sen oman toiminnan rahoittamista tarkoittavasta varainhankinnasta ja kantamaan taloudellisen rasitteen paitsi toisen kunnan nyt arvioitavan ehdotuksen myötä myös hyvinvointialueen laiminlyönnistä”. Valiokunnan mielestä ehdotuksen arvioinnissa merkitystä oli ”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 viittasi myös takauskeskuslain 11 §:ään, jonka mukaan velvoitteet katetaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta, sekä hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan on ”hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos joutuisi sellaisiin maksuvaikkeuksiin, että kuntien taloudellinen vastuu aktualisoituisi”. Todennäköisyyttä vielä pienentävät valtion vastuu hyvinvointialueiden rahoituksesta ja hyvinvointialueiden

nollariskiluokitus sekä hyvinvointialueiden niiden rahoituksesta annettuun lakiin perustuva oikeus lisärahoitukseen hyvinvointialueiden. Valiokunta katsoikin, että hallituksen ehdottamat takauskeskuslain muutokset eivät loukanneet perustuslain 121 §:n takaamaa kunnallista itsehallintoa.

Takauskeskuslain sisäinen jännite

Perustuslakivaliokunta on siis hyväksynyt hallituksen esitystensä säätämisyjärjestysperusteluissa toistaman kannan, jonka mukaan hyvinvointialueiden rahoituksen ottaminen mukaan Kuntarahoitus Oyj:n ja takauskeskuksen varainhankintajärjestelmään ei loukkaa kunnallista itsehallintoa, olipa sitten kyse kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvistä tai uusista lainoista. Valtiosääntöinen arvio ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että takauskeskuslakiin on erityisesti viimeisen, hallituksen esityksen 3/2022 vp pohjalta säädetyn muutoksen jälkeen muodostunut sisäinen jännite.

Kuntien itsehallintoa koskeva valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on takauskeskuslain valmistelussa sekä lakia koskevissa hallituksen esityksissä ja näistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kohdennettu kahteen piirteeseen takauskeskuksen ja kuntien määräämisvallassa olevan luottolaitoksen – nykyisin Kuntarahoitus Oyj:n – varaan rakentuvassa varainhankinta- ja rahoitusjärjestelmässä. Yhtäältä kyse on ollut takauskeskuksen jäsenyyden pakkojäsenyyteen viittaavista ainesosista ja toisaalta jäsenyhteisöinä olevien kuntien viimesijaisesta yhteisvastuusta takauskeskuksen sitoumuksista. Keskeinen perustelu jäsenyysjärjestelyn ja yhteisvastuun valtiosääntöoikeudelliselle hyväksyttävyydelle on ollut, että ne ovat osa kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää, joka kokonaisuutena täyttää vaatimuksen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä.

Takauskeskuksen luonne nimenomaan kuntien yhteisenä varainhankintajärjestelmänä ilmenee jo lain 1 §:n 1 momentin tarkoitussäännöksestä, johon lakia muutettaessa ei ole kajottu, vaan joka on yhä voimassa alkuperäisessä muodossaan. Tämän säännöksen mukaan ”Kuntien takauskeskus -nimisen julkisoikeudellisen laitoksen ... tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä”. Takauskeskuslailla luotu

järjestelmä on kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä neljässä merkityksessä. Ensinnäkin takauksia voidaan lain 1 §:n 2 momentin mukaan antaa ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamille tai kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille, nykyisin Kuntarahoitus Oyj:lle. Toiseksi laki takaa jäsenyhteisöinä olevien kuntien vaikutusvallan takauskeskuksen hallinnossa ja sen toimintapolitiikkaa, kuten takausten myöntämistä, koskevassa päätöksenteossa. Tässä suhteessa merkityksellisiä ovat ennen kaikkea 5 §:n säännökset päätösvaltaa käyttävän valtuuskunnan kokoonpanosta ja asettamismenettelystä. Kolmanneksi jäsenyhteisöinä olevat kunnat ovat lain 11 §:n nojalla viimesijaisessa yhteisvastuussa takauskeskuksen myöntämistä takauksista ja muista sitoumuksista. Neljänneksi myös antolainausta, jota asianomainen luottolaitos harjoittaa takauskeskuksen takaaman varainhankinnan avulla, saattoivat alkujaan vastaanottaa vain kunnalliset toimijat. Varainhankintaa voitiin takauskeskuslain alkuperäisen 1 §:n mukaan käyttää antolainaukseen ainoastaan kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Kuten edellä olen jo selostanut, takauskeskuslakia muutettiin jo v. 1997 siten, että antolainausta voidaan kohdistaa myös yleishyödyllisten rakennuttajayhteisöjen sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen. Lainmuutosta perusteltiin hallituksen esityksessä (745/1996 vp) sillä, että sosiaalinen asuntotuotanto oli vanhastaan kuulunut kunnallisiin tehtäviin.

Kuten niin ikään olen edellä selostanut, takauskeskuslakiin lisätty 1 b § mahdollisti takauskeskuksen myöntämien takausten siirtämisen kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-uudistuksessa hyvinvointialueille siirtyviä lainoja varten käytettyyn varainhankintaan. Sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen tavoin myös tämä muutos mahdollisti takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentamisen antolainaukseen kuntasektorin ulkopuolelle. Näin muutoksen saatetaan katsoa osaltaan horjuttaneen järjestelmän luonnetta *kuntien* yhteisenä varainhankintajärjestelmänä. On kuitenkin huomattava, että takauskeskus on jo päättänyt kysymyksessä oleviin lainoihin tarkoitettulle varainhankinnalle myönnettävistä takauksista ja että silloin kun takauksista on päätetty, varainhankinta on edellä tarkoittamani neljännen tunnusmerkin mukaisesti ollut tarkoitettu nimenomaan kuntien ja kuntayhtymien toiminnan rahoittamiseen. Samoin on syytä huomata, että siirtyvät takaukset kuuluvat jo nykyisin jäsenyhteisöinä olevien kuntien lain 11 §:ään perustuvan yhteisvastuun piiriin, eikä takauskeskuslain 1 b § lisää tätä yhteisvastuuta. Merkitystä on myös sillä, että hyvinvointialueille siirtyvä

sosiaali- ja terveydenhuolto on sosiaalisen asuntotuotannon tavoin vanhastaan kuulunut kunnallisiin tehtäviin – ja kuuluu sote-uudistuksen voimaantulon jälkeenkin kuntien yleiseen toimialaan – ja että takauksien siirtämisellä pyritään osaltaan takaamaan se, että asianomaisten kuntien asukkaiden hyvinvointi ei tehtäväsiirron vuoksi vaarannu. Nämä siirtyviä lainoja ja niihin tarkoitettulle varainhankinnan myönnettyjä takauksia luonnehtivat erityispiirteet oikeuttavat nähdäkseni katsomaan, että takauskeskuslain 1 b § ei riko järjestelmän luonnetta *kuntien* yhteisenä varainhankintajärjestelmänä.

Sen sijaan takauskeskuslain mukaisen varainhankintajärjestelmän ulottamista myös hyvinvointialueiden uusiin lainoihin on syytä arvioida toisin. Lainmuutos selvästikin loi järjestelmään sisäisen jännitteen. On vaikea nähdä, että takaukset uusiin lainoihin tarkoitettulle varainhankinnalle toteuttaisivat 1 §:n 1 momentissa säädettyä tarkoitusta ”turvata *kuntien* yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä” (kurs. KT). Takauksia voidaan myöntää varainhankintaan, joka on tarkoitettu kuntasektorin ulkopuolisen toiminnan rahoittamiseen, ja jäsenyhteisö-kuntien yhteisvastuu ulotetaan kuntasektorin ulkopuolelle. Päätösvalta takauksista säilyy tosin takauskeskuksella, jonka valtuuskunnan kokoonpano perustuu kuntasektorin edustuksellisuuteen. Samalla kuitenkin rikkoutuu se symmetria, joka nyt vallitsee – sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusta lukuun ottamatta – yhtäältä päätösvaltaa käyttävän valtuuskunnan kokoonpanon sekä toisaalta takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitettavan toiminnan ja kuntien yhteisvastuun alan välillä. Takauskeskuslain sisäinen symmetria olisi voitu säilyttää ottamalla hyvinvointialueet takauskeskuksen jäseniksi, lisäämällä valtuuskuntaan hyvinvointialueiden edustus sekä erottamalla toisistaan yhtäältä kuntien ja toisaalta hyvinvointialueiden yhteisvastuu siten kuin olen esittänyt takauskeskukselle laatimassani, 3.3.2022 päivätyssä selvityksessä hyvinvointialueiden jäsenyydestä takauskeskuksessa. Hyvinvointialueiden jäsenyys olisi myös edellyttänyt takauskeskuslain 1 §:n 1 momentin tarkoitussäännöksen muuttamista siten, että siinä mainitaan paitsi kuntien myös hyvinvointialueiden yhteinen varainhankinta.

Hallinnon yleisperiaatteet

Takauskeskuslain muutetut 1 §:n 2 momentti ja 1 a §:n 2 momentti eivät aseta määrällisiä tai laadullisia rajoituksia sille takauskeskuksen takaamalle varanhankinnalle, joka voidaan käyttää antolainaukseen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Laki jättää tällaisen rahoituksen kohdentamisen ja määrän takauskeskuksen harkintaan. On kuitenkin selvää, että takauskeskuksen harkintavalta ei ole oikeudellisessakaan suhteessa rajoittamaton. Takauksia koskevassa päätöksenteossa, olkoonpa kyse toimintapolitiikasta tai yksittäisistä takauksista, on julkisoikeudellinen ulottuvuutensa. Tässä ulottuvuudessa takauskeskusta sitovat hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus ja objektiivisuus. Takauskeskus on siitä annetun lain 1 §:n 1 momentissa määritelty julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Hallintolain 2 §:n 2 momentissa on puolestaan erikseen mainittu julkisoikeudelliset laitokset yksikköinä, joissa hallintolakia sovelletaan. Hallintolain 6 § kuuluu seuraavasti:

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.

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 lisäкитеerejä, joihin päätöksenteossa voidaan nojautua. Näkökohtia, jotka tulee ottaa lisäкитеerejä määriteltäessä huomioon ja joilla on tarkoituksenmukaisuusharkinnan ohella myös ainakin potentiaalista oikeudellista merkitystä, ovat:

- Takauskeskuksen tarkoituksen määrittelevä takauskeskuslain 1 §:n 1 momentin säännös.

- 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.

Kuntasektorin rahoittamisen ensisijaisuus

Takauskeskuksen tarkoituksena on siitä annetun lain mukaan yhä turvata nimenomaan kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto sallii, että tarkoitussäännöksestä huolimatta takauksilla voidaan erityisillä perusteilla turvata varainhankintaa myös muiden tahojen kuin kuntasektorin rahoittamiseen, tarkoitussäännös on otettava huomioon, kun lain nojalla päätetään tällaisesta takausten alan laajentamisesta. Tämä vaatimus voidaan johtaa hallintolain 6 §:n vahvistamista tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteista. Takauksia ei saada myöntää muiden tahojen kuin kuntasektorin rahoittamiseen tarkoitettuun varainhankintaan siinä määrin, että tämä vaarantaisi takauskeskuslain 1 §:n 1 momentissa määritellyn tarkoituksen toteutumisen. Kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen on yhä takauskeskuksen päätarkoitus, ja lain perustamaa toimivaltaa muun varainhankinnan turvaamiseen tulee käyttää vain silloin, kun päätarkoituksen toteuttaminen tämän sallii.

Kuntasektorin maksuvalmiuden ja investointien tulee olla etusijalla takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toimintapolitiikassa, ja hyvinvointialueiden rahoittamisen tulee olla oikeassa suhteessa kuntasektorin rahoittamiseen. Täsmällistä, oikeudellisesti velvoittavaa suhdelukua ei voida etukäteen asettaa. On kuitenkin syytä korostaa, että huomioon on otettava kuntasektorin paitsi jo tiedossa olevat myös tulevaisuudessa mahdollisesti lyhyelläkin aikavälillä syntyvät uudet rahoitustarpeet. Esimerkkinä yllättävästä ja nopeasta tilannemuutoksesta voidaan viitata energiakriisin synnyttämiin maksuhäiriöihin ja investointitarpeisiin. Takauskeskuksen on kuntasektorin rahoituksen turvaamiseksi noudatettava *varautumisperiaatteesta*, mikä muiden tahojen rahoittamisen päätettäessä muuntuu *varovaisuusperiaatteeksi*.

Jäsenyyden ja rahoituskohteiden välinen epäsymmetria

Tarkoitussidonnaisuudesta johtamieni varovaisuus- ja varautumisperiaatteiden ohella myös epäsymmetria-näkökohta edellyttää pidättyväisyyttä hyvinvointialueiden rahoitukseen osallistumisessa. 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 tarkoitettua varainhankinnan takaamista.

Valtion ensisijainen vastuu hyvinvointialueiden rahoituksesta

Hyvinvointialueiden rahoituksesta on säädetty erillisellä lailla 617/2022. Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, vaan laki osoittaa rahoitusvastuun valtiolle. Laki määrittelee ne kriteerit, joiden nojalla valtion rahoitus määräytyy. Suoraan lain perusteella määräytyvän, yleiskatteisen rahoituksen ohella hyvinvointialueilla on oikeus rahoituslain 11 §:n 1 momentin mukaan saada valtiolta lisärahoitusta, ”jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen”. Valtion rahoituksen ohella hyvinvointialueilla on lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeus periä järjestämiensä palvelujen käytöstä asiakas- ja käyttömaksuja sekä päättää maksutulujen käytöstä.²

² Maksuista on säädetty laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992).

Valtion rahoituksen sekä asiakas- ja käyttömaksutulojen lisäksi hyvinvointialueilla on niistä annetun lain (611/2021) mukaan oikeus investointiensa lainarahoitukseen. Säännökset hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta sisältyvät lain 15 §:ään. Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän investointisuunnitelmana mukaisten investointien rahoittamiseksi. Lain 16 §:n mukaan hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman hyväksyy sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sosiaali- ja terveysministeriö (L sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 25 §). Hyvinvointialueesta annetun lain 17 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää valtioneuvoston myöntämistä hyvinvointialueen lainanottovaltuuden puitteissa ottaman lainan vakuudeksi. Valtioneuvoston myöntämistä voidaan myöntää vain eduskunnan vahvistaman enimmäismäärän rajoissa.

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 voivat nostaa valtioneuvoston päättämän lainanottovaltuuden nojalla ja joille valtioneuvosto voi myöntää valtioneuvoston, käytettäisiin uus- ja laajennusinvestointeihin.

Hyvinvointialueesta annetun lain 115 §:ssä on säädetty hyvinvointialueen talousarviosta ja -suunnitelmasta. Pykälän 3 momentin mukaan talousarviossa on osoitettava, miten rahoitustarve katetaan, ja kielletään kattamasta rahoitustarvetta pitkäaikaisella lainalla. Säännöksessä kuitenkin todetaan, että hyvinvointialue voi ottaa pitkäaikaisen lainan, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden lain 15 §:n mukaisesti. Laki vaikenee lyhytaikaisesta lainanotosta. Sen sijaan sote-uudistusta tarkoittavan hallituksen esityksen 241/2020 vp perusteluissa on erikseen todettu, että hyvinvointialueet voivat päättää itsenäisesti lyhytaikaisesta lainanotosta. Samaan johtopäätökseen päädytään pitkäaikaista lainanottoa koskevien säännösten *e contrario*-tulkinnalla. Rahoituslain 4 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hyvinvointialue

voi ottaa lyhytaikaista lainaa erityisesti maksuvalmiuden turvaamiseksi. Niinpä hyvinvointialue voi maksuvalmiushäiriöissä turvautua lyhytaikaiseen lainanottoon tarvitsematta tähän valtion viranomaisen hyväksyntää. On mahdollista, että tällaiset tilanteet täyttävät myös rahoituslain 11 §:n tarkoitetun valtion lisärahoituksen edellytykset. Lisärahoituksen saaminen vie kuitenkin aikansa, ja tällöin hyvinvointialue saattaa olla hätäratkaisuna pakotettu lyhytaikaiseen lainanottoon.

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.

Välttämättömyys

Vaatimukset, joita edellä tarkastelemani hyvinvointialueiden rahoittamisessa huomioon otettavat näkökohdat perustelevat, voidaan tiivistää välttämättömyyden kriteeriksi. 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 tarkoitetun, takauskeskuksen takaaman varainhankinnan sekä toisaalta takauskeskuksen tarkoituksen, kunnista muodostuvan jäsenistön ja kuntien takauskeskuksen sitoumuksia koskevan yhteisvastuun välillä; sekä valtion ensisijainen vastuu hyvinvointialueiden rahoittamisesta.

Hallituksen esityksessä 3/2022 vp, jonka perusteella takauskeskuslakia muutettiin siten, että takauskeskus voi myöntää takauksia myös hyvinvointialueiden uuteen lainanottoon tarkoitettulle varainhankinnalle, tarkasteltiin yksinomaan investointien rahoittamiseen tarkoitettua pitkäaikaista mutta ei sen sijaan lainkaan maksuvalmiuden turvaamiseen tarkoitettua lyhytaikaista lainanottoa. Takauskeskus on osallistunut sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien rahoitushuollossa paitsi pitkäaikaisten investointilainojen myös lyhytaikaisten maksuvalmiuslainojen rahoittamiseen. 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.³ 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.

Tiivistelmä

Tiivistän keskeiset johtopäätökseni seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan hyväksynyt perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta takauskeskuksen takaaman Kuntarahoituksen varainhankinnan käyttämisen sekä sote-uudistuksessa hyvinvointialueille siirtyvien lainojen että hyvinvointialueiden uusien lainojen rahoittamiseen. Järjestelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys ei kuitenkaan poista takauskeskuslakiin syntynyttä sisäistä jännitettä yhtäältä takauskeskuksen tarkoituksen, jäsenistön ja valtuuskunnan kokoonpanon sekä toisaalta hyvinvointialueiden rahoittamiseen tarkoitettujen varainhankinnan takaamisen ja kuntien yhteisvastuun alan vastaavan laajentamisen välillä. Tämä jännite on otettava huomioon, kun arvioidaan, kuinka paljon rahoitusta voidaan kohdentaa hyvinvointialueille.
2. Hyvinvointialueille kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvien lainojen kohdalla jännitettä lieventää se, että takauskeskus on jo päättänyt näihin lainoihin tarkoitettulle varainhankinnalle myönnettävistä takauksista ja että silloin kun takauksista on päätetty, varainhankinta on ollut tarkoitettu nimenomaan kuntien ja kuntayhtymien toiminnan rahoittamiseen. Takauksien siirtämisellä pyritään osaltaan varmistamaan se, että asianomaisten kuntien asukkaiden hyvinvointi ei tehtäväsiirron vuoksi vaarannu. Jännite on sen sijaan merkityksellinen näkökohta, kun päätetään takauskeskuksen takaaman varainhankinnan suuntaamisesta hyvinvointialueiden uuteen lainanottoon.

³ Ks. L valtiokonttorista 2.4 §, 1081/2014.

3. Takauskeskuslain säännökset eivät sisällä määrällisiä tai laadullisia rajoituksia sille takauskeskuksen takaamalle varanhankinnalle, joka voidaan käyttää antolainaukseen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Laki jättää tällaisen rahoituksen kohdentamisen ja määrän takauskeskuksen harkintaan.
4. Takauksia koskevassa päätöksenteossa, olkoonpa kyse toimintapolitiikasta tai yksittäisistä takauksista, on julkisoikeudellinen ulottuvuutensa. Tässä ulottuvuudessa takauskeskusta sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus ja objektiivisuus.
5. Näiden periaatteiden asettamia vaatimuksia ja rajoituksia on täsmennettävä erikseen kussakin sääntely- ja päätöksentekoyhteydessä. Takauskeskuslain hyvinvointialueita koskevat säännökset ovat avoimia, ja päätöksenteon objektiivisuus ja hyvinvointialueiden yhdenvertainen kohtelu edellyttävät etukäteen asetettuja lisäkriterejä, joihin päätöksenteossa voidaan nojautua.
6. Näkökohtia, jotka on otettava huomioon lisäkriterejä pohdittaessa, ovat edellä tarkoittamani jännitteen ohella takauskeskuksen tarkoitus turvata *kuntien* yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä, valtion ensisijainen vastuu hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä kokoavana kriteerinä välttämättömyys.
7. Takauksia ei saada myöntää muiden tahojen kuin kuntasektorin rahoittamiseen tarkoitettuun varainhankintaan siinä määrin, että tämä vaarantaisi takauskeskuslain 1 §:n 1 momentissa määritellyn tarkoituksen toteutumisen. Kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen on yhä takauskeskuksen päätarkoitus, ja lain perustamaa toimivaltaa muun varainhankinnan turvaamiseen tulee käyttää vain silloin, kun päätarkoituksen toteuttaminen tämän sallii.
8. Kuntasektorin rahoituksen turvaamiseksi takauskeskuksen on noudatettava *varautumisperiaatetta*, joka taas perustelee muiden tahojen rahoittamiseen sovellettavaa *varovaisuusperiaatetta*.
9. Mitä enemmän takauskeskus tukee hyvinvointialueiden rahoittamista, sitä suuremmaksi kasvaa epäsymmetria yhtäältä takauskeskuksen tarkoituksen, jäsenistön ja valtuuskunnan kokoonpanon sekä toisaalta hyvinvointialueiden

rahoittamiseen tarkoitetun varainhankinnan takaamisen ja kuntien yhteisvastuun alan vastaavan laajentamisen välillä.

10. 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 luettuna perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvatut sosiaalisen perusoikeudet. Valtio toteuttaa ensisijaista vastuutaan hyvinvointialueiden 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 sen sijaan korvata valtion vastuuta hyvinvointialueiden rahoituksessa.
11. Vaatimukset, joita edellä luetellut hyvinvointialueiden uuden lainanoton rahoittamisessa huomioon otettavat näkökohdat perustelevat, tiivistyvät välttämättömyyden kriteerissä. Takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen varainhankintajärjestelmä voi osallistua hyvinvointialueiden rahoitukseen ainoastaan silloin, kun tämä on välttämätöntä.
12. Hallitus perusteli esityksessään 3/2022 vp takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen varainhankintajärjestelmän ulottamista hyvinvointialueiden uuteen lainanottoon yksinomaan investointien rahoitustarpeella. Oletettavaa kuitenkin on, että hyvinvointialueilla tulee olemaan sellaista tarvetta maksuvalmiuden turvaavaan lyhytaikaiseen lainanottoon, 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.

13. Välttämättömyyskriteerin täyttymistä on tarkasteltava erikseen maksuvalmiuden turvaamiseen tarkoitettujen lyhytaikaisten lainojen ja pitkäaikaisten investointilainojen kannalta.
14. 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.
15. Investointilainojen kohdalla välttämättömyyskriteerin täyttymistä on arvioitava yhtäältä investointien välttämättömyyden ja toisaalta muun kuin Kuntarahoituksen myöntämän rahoituksen saatavuuden kannalta.
16. Lisä- tai uusinvestoinnit ovat vain harvoin samalla tavalla kiireellisiä ja tässä mielessä välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon jatkuvuuden ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen takaamiseksi kuin maksuvalmiutta turvaavat lyhytaikaiset lainat. Välttämättömyyttä rahoittaa lisä- ja uusinvestointeja Kuntarahoituksen ja takauskeskuksen varainhankintajärjestelmästä voivat kuitenkin perustella rahoitusmarkkinoiden pullonkaulat, jotka heikentävät muun kohtuuhintaisen rahoituksen saatavuutta. On kuitenkin mahdotonta määritellä etukäteen täsmällisillä tunnusmerkeillä, milloin rahoitusmarkkinoiden tilanne on niin vaikea ja suunnitteilla oleva lisä- tai uusinvestointi on niin kiireellinen, että investoinnin rahoittaminen Kuntarahoituksen ja takauskeskuksen varainhankintajärjestelmän avulla on välttämättömyyskriteerin huomioon ottaen perusteltua.

Sysmässä 12 päivänä lokakuuta

Kaarlo Tuori

Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori (emeritus)