

Asia: VM085:00/2018, VM/1352/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kuntalain muuttamisesta (mm. erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn perusteet)

Lausunnonantajan lausunto

Luonnoksesta yleisesti

Hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyksi on oikeansuuntainen. Esitetyt kriteerit ovat nykyisen lainsäädännön mukaisiin kriteereihin verrattuna monipuolisempia ja kuvaavat paremmin kuntatalouden epätasapainoa. Kriteereiden ulottaminen koskemaan koko kuntakonsernia on myös perusteltua, kun otetaan huomioon kuntien toimintojen siirtyminen joko kunnan oman tytäryhteisön tai kunnan osakkuusyhteisön vastuulle.

Ongelmana kuntakonsernin tunnuslukujen perustuvissa kriteereissä etenkin pienten kuntien osalla on suurten kuntayhtymien vaikutus tunnuslukuihin. Volyymiltaan suuren kuntayhtymän tappiollinen toiminta tai merkittävä alijäämä voi vääristää kuntakohtaisia kriteereitä tavalla, joka ei vastaa kunnan todellista taloudellista tilaa.

Merkittävää esityksessä on myös se, että kuntatalouden epätasapainoa osoittavien kriteereiden täyttyminen ei suoraan johda kuntaa koskeviin pakottaviin toimenpiteisiin, vaan kriteereiden täyttymisen seurauksena käynnistetään arviointimenettely. Yksityiskohtainen kuntatalouden arviointi tuottaa vasta riittävän tiedon siitä, kykeneekö taloudellisessa ahdingossa oleva kunta pitkällä tähtäyksellä suoriutumaan velvoitteistaan.

Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde, raja-arvo 80 %

Vuosikatteen riittävyys on keskeinen kuntatalouden tunnusluku, joten sen käyttäminen kriisikunnan arviointikriteerinä on perusteltua. Vuosikatteen ja poistojen suhteen raja-arvo 80 % tunnistaa oikealla tavalla kriisiytyneen kuntatalouden, koska raja-arvon ollessa alle 80 % kuntatalous on painumassa alijäämäiseksi koko konsernin toiminta huomioituna. Kriteeri on myös siltä osin perusteltu, että se tuo esille kunnan tappiollisten tytäryhteisöjen vaikutuksen kuntatalouteen.

Kunnan tuloveroprosentti, raja-arvo 2,0 prosenttiyksikköä kaikkien kuntien painotettua keskimääräistä tuloveroprosenttia suurempi

Uusi ehdotettu kriteeri (tuloveroprosentti on kahtena vuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin keskimäärin) on parempi kuin nykyinen arviointikriteeri (kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 % -yksikköä korkeampi kuin kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti). Uusi kriteeri antaa kriisiytyvälle kunnalle aikaa reagoida talouden epätasapainoon paremmin kuin nykyinen vastaava kriteeri.

Ongelmana tuloveroprosenttiin perustuvassa kriteerissä on se, että se kohtelee eritavalla niitä kuntia, joiden verorahoituksesta merkittävä osa koostuu valtionosuuksista verrattuna kuntiin, joiden verorahoitus koostuu pääosin verotuloista. Pelkästään tuloveroprosenttiin perustuva kriteeri ei myöskään ota huomioon muita kunnan verolähteitä (yhteisö- ja kiinteistövero), jotka voivat poiketa merkittävästi eri kuntien kesken.

Edellä olevan perusteella tuloveroprosenttiin perustuvan kriteerin asemesta voitaisiin käyttää kunnan verorahoituksen (kaikki verot + valtionosuudet) perustuvaa kriteeriä.

Konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä, raja-arvo 50 % keskimääräistä suurempi

Konsernin lainojen määrä ja sen raja-arvo on myös hyväksyttävä kriisikunnan kriteeri. Sen sijaan vuokravastuiden määrä voi osoittautua ongelmalliseksi kriteeriksi, johtuen eri kuntien kiinteistöstrategiasta. Kunnan ei ole aina perusteltua omistaa kaikki toimitilat ja kunnilla voi olla perusteltuja syitä toimia määrääjän vuokratiloissa.

Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, raja-arvo 0,8

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kriteeriä on perusteltu seuraavasti: "Tunnusluku kuvaisi tilannetta, jossa kunnan konsernitilinpäätöksen mukainen lainojen hoitoon käytettävissä oleva tulo-rahoitus riittäisi vain 80 prosenttisesti laskennallisiin lainojen lyhennyksiin ja korkokuluihin."

Edellisen kuvauksen perusteella kuntakonsernin lainanhoitokate, jossa huomioidaan koko kuntakonsernin velkamäärä, ja sen raja-arvo mittaa oikealla tavalla kunnan kykyä selviytyä velvoitteistaan.

Monipaikkaisuuden huomioon ottaminen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisessä sekä kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat tekniluonteiset muutokset

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa monipaikkaisuuden huomioimisesta todetaan seuraavaa: " Monipaikkaisuus ilmiönä on yleistynyt. Kunnan palveluja voivat käyttää henkilöt, joilla on sidoksia kahteen tai useampaan paikkakuntaan. Kunnan palveluja voivat käyttää esimerkiksi opiskelijat, kausityöntekijät ja etätyöntekijät sekä mökkiläiset ja kakkosasunnon omistajat. Henkilö voi jakaa aikaansa eri kuntien välillä myös lähiomaisen tai muun läheisen asumisen takia. Lapsi voi olla vuoroasumisen takia kahdella eri paikkakunnalla. Digitaaliset menetelmät ovat tarkoituksenmukaisia keinoja myös tällaisten henkilöiden osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiseksi."

Monipaikkaisuuden huomioon ottaminen on perusteltua kunnissa, joissa on merkittävä määrä henkilöitä, joiden kotikunta on muu kuin oleskelukunta (esimerkkinä kunnat, joissa on huomattavaa vapaa-ajanasumista). Näiden ”kaksoiskuntalaisten” vaikuttamismahdollisuuden lisääminen on jo osin kuntien toteuttamaa käytäntöä. Monipaikkaisuutta koskevan säädös on kuitenkin mahdollistava (Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää...), joka antaa tarvittavalla tavalla eri kunnille mahdollisuuden soveltaa lain kohtaa kunnan tosiasiallisen monipaikkaisuuteen liittyvän tilanteen mukaisesti.

Posio Mauri
Keminmaan kunta - kunnanjohtaja