



Lausunto

21.11.2018

315/31/2018

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamisesta. Myös valtiontalouden näkökulmasta on tärkeää, että kuntalaki ja siihen sisältyvät kunnan arviointimenettelyn perusteet ovat ajan tasalla ja toimivia. On myös hyvä, että julkisen hallinnon rakenteen mahdollisen muuttumisen aiheuttamiin tarpeisiin kehittää kuntalaissa esitettyjä arviointimenettelyn perusteita varaudutaan hyvissä ajoin.

Luonnoksen tavoitteena oleva oikeudenmukainen ja luotettava kuntien erityisen vaikean taloudellisen aseman arviointitapa, joka kannustaa kuntia pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin, on tarkastusviraston näkökulmasta perusteltu ja kannatettava. Yksittäisten arviointimenettelyn perusteiksi esitettyjen tunnuslukujen osalta tarkastusvirasto toteaa yleisesti, että esitetyt muutokset ovat oikeansuuntaisia. Esitetyt kriteerit eivät kuitenkaan edelleenkään tarkastusviraston näkemyksen mukaan varmista kuntatalouden velkaantumisen hillitsemistä juuri nykyisiä kriteereitä enempää. Koska esitettyjen kriteerien kautta ohjausvaikutus kuntiin muuttuu aiemmasta hyvin vähäisestä ohjausvaikutuksesta hieman tiukempaan suuntaan, on tärkeää seurata toteutuvatko tavoitellut ohjausvaikutukset nimenomaan pidemmän aikavälin kestävien taloudellisten ratkaisujen osalta. Tunnuslukujen raja-arvojen tarkistamiseen ja muuttamiseen tulee olla valmius säännöllisin väliajoin toimivan ohjausmekanismin takaamiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että arviointimenettelyn perusteita muutettaessa olisi syytä huomioida koko kuntatalouden ohjauksen kokonaisuus. Tähän kokonaisuuteen kuuluu olennaisena osana julkisen talouden suunnitelmassa kansantalouden tilinpidon käsittein paikallishallinnolle asetettava rahoitusasematavoite. Yksittäisen kunnan talouden tasapainovaatimus tulisi määritellä niin, että se ohjaisi kunnan taloudenpitoa nykyistä paremmin kohti makrotason rahoitusasematavoitetta, ja tukisi samalla muun muassa finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista.

Maakuntien rahoituslaissa arviointimenettelyn perusteeksi on päädytty valitsemaan maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta. Myös lausunnon kohteena olevassa luonnoksessa edellä mainittu tunnusluku mainitaan vaihtoehtoisena kriteerinä nyt valitulle lainanhoitokatteelle. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan esitetä selkeitä perusteluita sille, miksi toiminnan ja investointien rahavirta on päädytty jättämään arviointimenettelyn perusteiden ulkopuolelle.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen mukaan arviointimenettelyn ehdotetut kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä ja edellytykset täyttävät kunnat eivät kahden viimeksi laaditun tilinpäätöksen perusteella muuttuisi nykyisestä, joten esityksellä ei ole tästä syystä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Luonnoksessa esitetty analyysi muutosten vaikutuksista perustuu lähes pelkästään kriteerit täyttävien kuntien lukumäärän arviointiin menneiden vuosien tilastotietojen valossa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan luonnoksessa olisi hyvä esittää kattavat arviot siitä, minkälaisia kannustinvaikutuksia uusilla arviointimenettelyn perusteilla on kuntien toiminnalle ja miten ne eroavat nykyisistä kannustinvaikutuksista. Se, että arviointimenettelyyn päätymiseksi kaikkien neljän arviointimenettelyn perusteena olevan kriteerin tulee täytyä kahtena vuotena peräkkäin, on omiaan vähentämään säädösten ohjausvaikutusta, ja mahdollistaa myös kertaluontoisten kirjanpidollisten toimenpiteiden tekemisen arviointimenettelyn välttämiseksi. Arviointimenettelyyn tulevana vuosina päätyvien kuntien määrää olisi syytä arvioida analysoimalla esitettyjen tunnuslukujen trendejä.

Luonnoksessa todetaan, että arviointimenettelyn edellytysten muutosten arvioidaan vaikuttavan kunnan talouden suunnitteluun siten, että rahoituksen riittävyyteen kiinnitetään erityisesti huomiota. Tarkastusvirasto pitää tätä ennakoivaa vaikutusta tärkeänä. Lisäksi on hyvä, että arviointimenettelyyn johtavia tunnuslukuja analysoitaessa tunnistetaan jo ennakkollisesti myös ne kunnat, jotka ovat vaarassa täyttää arviointimenettelyn kriteerit. Luonnoksessa ei kuitenkaan kerrota, johtaako kunnan heikon taloudellisen tilanteen toteaminen myös konkreettisiin toimiin valtiovarainministeriön taholta.

Tarkastusvirastolla ei ole lausuttavaa esitettyihin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn perusteiden laskennallisiin yksityiskohtiin. Yleisluonteiset huomiot kustakin esitetystä perusteesta on esitetty alla.

Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde, raja-arvo 80 %

Lähtökohtaisesti on hyvä, että toistaiseksi voimassa oleva peruste vuosikatteen negatiivisuudesta korvataan paremmin toimivalla tunnusluvulla. Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde mittaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan kunnan taloutta pääasiassa samasta näkökulmasta kuin kunnan tulos tai alijäämä. Esitettyä tunnuslukua käyttämällä kuitenkin vältetään satunnaisten tulojen ja menojen vaikutukset kriteeriin, ja näin ollen mahdollisuus välttää kriteerin täyttyminen kertaluonteisilla toimilla pienenee.

Esitettyyn tunnuslukuun kuitenkin vaikuttavat poistot, jotka myös luonnoksen mukaan vaihtelevat kuntakohtaisesti johtuen muun muassa kuntakohtaisista eroista pitkäaikaisen omaisuuden poistoajoissa. Tämä vaikuttaa tunnusluvun luotettavuuteen ja käyttökelpoisuuteen. Esitetty tunnusluku ei myöskään sisällä informaatiota rahoituksen riittämisestä investointeihin.

Esitetyn tunnusluvun raja-arvo on huomattavasti tiukempi kuin nyt voimassa oleva vuosikatteen nollarajakriteeri. Karkeasti arvioiden tunnusluvun raja-arvo kuitenkin mahdollistaa kunnalle melko suuren alijäämän (noin 20 prosenttia poistoista) tekemisen vuosittain, eikä raja-arvoa näin ollen voida pitää kovinkaan tiukkana.

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

Kuntien tuloveroprosentin vaihteluväli on laajentunut viime vuosina kuuteen prosenttiyksikköön. Tätä taustaa vasten on järkevää väljentää myös veroprosenttiin liittyvää arviointikriteeriä. Kuntien tuloveroprosentit tulevat laskemaan noin 11,5 prosenttiyksiköllä sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa suunnitellusti. Kunnallisveroprosenttien laskiessa merkittävästi myös tämän kriteerin tulkinta tulee muuttumaan suhteellisten erojen korostuessa eri kuntien veroprosenttien välillä.

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

Vuokravastuiden sisällyttäminen tunnuslukuun on tarkastusviraston näkemyksen mukaan hyvä laajennus tähän tunnuslukuun. Lainojen ja vuokravastuiden määrään perustuva kriteeri ei kuitenkaan välttämättä rajoita yksittäisten, vaihtelevan varallisuusaseman ja velanhoitokyvyn omaavien, kuntien ylivelkaantumista siinä tapauksessa, että myös keskimääräinen velkojen ja vuokravastuiden määrä on jatkuvassa kasvussa, kuten viime vuosina on ollut.

Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, raja-arvo 0,8

Luonnoksen mukaan konsernitilinpäätöksen laskennallisella lainanhoitokatteella korvataan suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan muutos on perusteltu, myös maakuntauudistuksen aiheuttamien rakenteellisten muutosten vuoksi. Valittavaksi esitetty tunnusluku kuvaa kunnan kykyä selviytyä olemassa olevista velvoitteistaan velkojiaan kohtaan.

Tarkastusvirasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei esitetä selkeitä perusteluita sille, miksi päädyttiin esittämään laskennallista lainanhoitokatetta eikä toiminnan ja investointien rahavirtaa, joka myös esitettiin yhtenä vaihtoehtona luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan toiminnan ja investointien rahavirta olisi laskennallista lainanhoitokatetta läpinäkyvämpi tunnusluku, koska se löytyy valmiiksi konsernin tilinpäätöksestä. Lisäksi se toisi yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta maakuntien arviointimenettelyn perusteisiin. Toiminnan ja investoinnin rahavirtaa ohjaamalla olisi mahdollista myös vaikuttaa konkreettisesti kuntatalouden makro-ohjauksessa asetetun rahoitusasemataavoitteen saavuttamiseen.

Tunnusluvun raja-arvo (0,8) perustunee pääasiassa analyysiin siitä, kuinka monta kuntaa tämän kriteerin täyttää. Uusissa lainoissa lainoittaja tyypillisesti vaatii selvästi yli yhden lainanhoitokatetta velalliselta. Raja-arvon määrittäminen arviointimenettelyn perusteeksi on kuitenkin eri asia, ja sen asettaminen ”oikealle” tasolle voi olla haastavaa. Luonnoksen mukaan laskennallista lainanhoitokatetta arvioitaessa laskennalliset lainan lyhennykset jaetaan kahdeksalla kirjanpitolausuntakunnan kuntajaoston yleisohjeeseen perustuen. Kahdeksan vuoden takaisinmaksuajan oikeellisuudesta laskukaavassa on syytä varmistua säännöllisin väliajoin, sillä on mahdollista, että keskimääräinen takaisinmaksuaika muuttuu merkittävästikin rahoitusmarkkinoiden ja taloustilanteen muuttuessa.

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

Ei lausuttavaa.

Männikkö Marko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Haltia Ville
Valtiontalouden tarkastusvirasto - Tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan
tarkastuksen yksikkö, Ville Haltia