



22.11.2018

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntalain muuttamisesta (mm. erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn perusteet)**Keskeisimmät muutokset ja tavoitteet**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä kuntalain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutoksia rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaaviin kriteereihin, joiden perusteella voidaan käynnistää erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Muutosten tarvetta perustellaan nykyisiin tunnuslukuihin ja raja-arvoihin liittyvillä epäkohdilla, joita on tähän mennessä tunnistettu ja pystytty ennakoimaan. Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettyjen tunnuslukujen ja niihin liittyvien raja-arvojen tulisi olla selkeitä, että niitä käyttämällä voidaan tunnistaa selvästi muita kuntia heikommassa asemassa olevat kunnat. Tavoitteena on oikeudenmukainen ja luotettava kuntien erityisen vaikean talouden arviointitapa, joka kannustaa kuntia pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että kunnassa eri syistä säännöllisesti oleskelevien henkilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet vahvistuisivat. Esitysluonnoksessa on myös teknisiä muutosehdotuksia erityisen vaikean taloudellisen aseman mittaamisessa käytettäviä tietoja, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston toimivaltaa ja tilinpäätöksen sisältöä koskeviin säännöksiin.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena ja tavoitetta edistävänä ehdotettavaa lakimuutosta. Nykyisten tunnuslukujen ongelmakohtiin on pyritty puuttamaan, ja laajentamaan talouden kuvaamista eri näkökulmista. Erityisen hyvänä muutosehdotuksena pidetään sitä, että konsernin lainamäärää tarkastelevassa tunnusluvussa huomioitaisiin lainojen lisäksi myös vuokravastuut. On tärkeää, ettei tunnuslukujen valinta ohjaa kuntia epätarkoituksenmukaiseen käyttäytymiseen. Lakiin ehdotettavat muutokset vaikeuttavat arviointimenettelyyn joutumisen kiertämistä, kuntien päätökset perustuisivat aikaisempaa paremmin taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin.

Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettäviä rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavia kriteereitä on neljä. Hallituksen esityksen keskeisimpään kohtaan, muutokseen koskien kuntalain nk. *kriisikuntakriteerejä*, jotka kuvaavat kunnan rahoituksen vakavaraisuutta ja riittävyyttä ja joista säädetään lain 118 § 3 momentissa valtiovarainministeriö lausuu kohdittain seuraavasti:

Ensimmäisen kriteerin raja-arvoa eli kuntakonsernin vuosikatteen ja poistojen suhde ehdotetaan laskettavan 80 %:iin, kun voimassa olevassa lainsäädännössä rajana on 100 %. Muutos vähentää kriteerit täyttävien kuntien määrää 22:sta kahdeksaan (2016 ja 2017 tarkastelussa). Ottaen huomioon kriteerit täyttävien kuntien vähäisyyden ja sen, että kaikkien neljän ehdon tulee täytyä kahtena vuonna peräkkäin, valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi 90 % rajaa.

Toisen kriteerin eli "Kunnan tuloveroprosentti suhteessa kaikkien kuntien painotettuun keskimääräiseen tuloveroprosenttiin" -raja-arvoa ehdotetaan muutettavan yhdestä prosenttiyksiköstä kahteen prosenttiyksikköön, jotta tunnusluku erottaisi paremmin korkeimmat tuloveroprosentit. Raja-arvon korottaminen prosenttiyksiköllä pienentää perustelujen mukaan raja-arvot ylittävien kuntien määrän 141:stä 24:ään. Muutos vaikuttaa paljon kriteerit täyttävien lukumäärään, eikä muutosta juurikaan perustella, joten sitä pitäisi joko perustella paremmin tai harkita pienempää nostoa. Samoin voisi harkita veroprosenttien hajontaan perustuvaa tunnuslukua.

Kolmannessa kriteerissä eli konsernin lainamäärää tarkastelevassa tunnusluvussa ehdotetaan lainojen lisäksi huomioitavan myös vuokravastuut. Valtiovarainministeriö pitää ehdotusta hyvänä, koska se kuvaa paremmin konsernin taloudellisia velvoitteita. Lisäksi valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, ettei tunnuslukujen valinta ohjaa tarkoituksettomasti kuntia epätarkoituksenmukaiseen käyttäytymiseen.

Neljänneksi kriteeriksi ehdotetaan lainanhoitokatetta nykyisen suhteellisen velkaantuneisuuden sijaan. Suhteellinen velkaantuneisuus (eli tulojen ja lainojen suhde) ei huomioi sitä, että tuloilla rahoitetaan käyttömenot. Tilalle esitettävä lainanhoitokate kuvaa lainanhoitoon varsinaisesti käytettävissä olevien nettotulojen (vuosikate + korkokulut) suhdetta lainan lyhennyksiin ja korkoihin. Valtiovarainministeriö pitää tästä syystä ehdotusta selkeänä parannuksena kriteereihin.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi kirjausta 118 pykälän perusteluihin, siten että laissa säädettyjä kriteerejä tarkasteltaisiin määrävällein, esimerkiksi viiden vuoden välein. Ainakin sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa olisi syytä tarkastella sitä, miten uudistus vaikuttaa kuntien veroprosenttien hajontaan tai muiden laissa mainittujen kriteerien täyttävien kuntien lukumäärään.

118 § 3 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää 2 momentissa mainitun lisäksi, jos kunnassa on kahtena vuonna peräkkäin täytynyt 3 momentissa määritellyt raja-arvot (neljä eri tunnuslukua). Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, riittäisikö tilanteessa, jossa mainitut neljä kriteeriä ovat täyttyneet yhtenä vuonna, kolmen raja-arvon täytyminen toisena vuonna. Raja-arvojen rikkoutumisia saattaisi olla perusteltua seurata pidemmältäkin ajalta, jotta ne ennakoisivat nykyistä paremmin kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa.

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että lakiin esitettävillä muutoksilla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Muutoksesta johtuen eri kunnat voivat joutua arviointimenettelyn piiriin kuin voimassa olevan lainsäädännön perusteella joutuisi. Tämä on valtiovarainministeriön mielestä perusteltua.

Kuntalain 22 §:ään liittyvien muutosten johdosta kunnille voi aiheutua taloudellisia vaikutuksia siitä, että jatkossa kunta voi selvittää kunnassa säännöllisesti oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksen tekoa. Säännös ei kuitenkaan ole velvoittava ja kustannusvaikutukset ovat vähäiset.

Valtiovarainministeriöllä ei ole esityksen teknisluonteisiin muutoksiin huomautettavaa.



Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen



Budjettineuvos

Tero Tyni