

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

Vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykseksi säädetyt kriteerit täyttäviä kuntia oli kolme, ja niissä kaikissa täyttyi asukaskohtaista konsernin alijäämää kuvaava kriteeri. Konsernin rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta koskevien tunnuslukujen raja-arvot täyttyivät vaihtelevasti. Lainamäärää koskevan raja-arvon täytti 11 kuntaa. Suhteellinen velkaantuneisuus tunnusluvun raja-arvon täytti yli puolet ja tuloveroprosenttia koskevan raja-arvon lähes puolet kunnista. Sen sijaan yhdessäkään kunnassa kuntakonsernin vuosikate ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta ei ole ollut

kahtena vuotena negatiivinen. Siten rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen perusteella ei käynnistetty arviointimenettelyä.

Toholammin kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen, että ehdotetut arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset kuvaavat nykyistä sääntelyä paremmin kunnan ja kuntakonsernin taloudellista tilaa erityisesti rahoituksen riittävyden näkökulmasta. Tunnuslukujen raja-arvot on ehdotettu asetettavan tasolle, joka erittelisi aikaisempaa selkeämmin taloudeltaan vain kaikkein heikoimmat kunnat. Kuntalain vuoden 2015 uudistuksessa korostettiin kuntakonsernin talouden ohjausta kokonaisuutena. Tästä syystä on perusteltua, että myös arviointimenettelyn käynnistymisen kriteereinä käytetään edelleen konsernitilinpäätöksen lukuja, vaikka osa toimisi myös kuntatasolla. Konsernitarkastelu mahdollisesti ehkäisee myös sellaisia kuntakonsernin sisällä tehtäviä ratkaisuja, jotka yksinomaan tähtäävät peruskunnan alijäämän välttämiseen, mutta joilla ei tosiasiallisesti ole saatavissa esimerkiksi toiminnan tehostumista. Kunnan tulisi ratkaisuja tehtäessä ottaa huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kuntien mahdollisuus ohjata konserniyhtiöitään on kuitenkin rajattu, tästä syystä konserniohjaukseen tulee kunnissa kiinnittää erityistä huomiota.

Kriisikuntamittariston rakenteeseen ei ehdotettu muutoksia. Arviointimenettely voitaisiin edelleen käynnistää, jos kunta ei saa katettua kunnan alijäämää määräajassa, konsernitilinpäätöksen alijäämälle asetettu raja-arvo täyttyy kahtena vuonna peräkkäin tai laissa määritelty neljä muuta tunnusluvun raja-arvoa täyttyvät kahtena vuonna peräkkäin. Mikäli konsernin alijäämää ja neljä muuta tunnuslukua olisi asetettu ns. samaan koriin, silloin yksittäiseen kriteeriin ja sitä kuvaaviin tunnuslukuihin kunnan omilla toimilla voitaisi mahdollisesti vaikuttaa entistä vähemmän. Konsernitilinpäätöksen alijäämä aiheutuu myös harvoin tytäryhtiöistä, jolloin konsernialijäämän merkitys omana erillisenä kriteerinä ei olisi välttämätön. Ehdotettu rakenne on edellä mainituista havainnoista huolimatta kuitenkin hyväksyttävissä.

Erityisesti pienissä kunnissa asuntoja ja sosiaali – ja terveydenhuollon palveluasuntoja varten otettut ARA-rahoitukset ovat laina-ajaltaan pitkiä, jopa yli 40 vuotta. Näiden lainojen lyhennykset ovat suurimmillaan kun laina-ajat ovat päättymässä ja korjausvelka samanaikaisesti suurimmillaan. Nämä lainat tulee jättää kokonaan kriisitarkastelun ulkopuolelle, koska kukaan ei ole voinut ennakoida lainoja ottaessaan näin suuria muutoksia kuntataloudessa.

Sote -kiinteistöjen ja rakennuksien mahdollisesti jäädessä maakuntauudistuksen yhteydessä pienille kunnille, niin näiltä osin kriisikuntalaskelmissa lainamäärät on jätettävä pois laskelmista.

Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde, raja-arvo 80 %

Tunnusluku kuvaa tulorahoituksen selvää vajetta suhteessa poistoihin. Tunnusluku on negatiivista vuosikatetta parempi tunnusluku, koska se ottaa huomioon vuosikatteen riittävyden myös tuleviin investointeihin, vaikkakin ne uudet investoinnit ovat aina kalliimpia kuin aikaisemmintehdyt investoinnit.

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

Kunnan tuloveroprosentin säilyttäminen erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavan tunnuslukuna on perusteltu, koska se kuvaa käytännössä tulorahoituksen joustovaraa, vaikkakin kuntien tuloveroprosentille ei ole laissa säänneltyä ylärajaa. Ehdotettu raja-arvo on asetetturiittävän korkealle, jotta se poimii kunnat, jotka ovat selvästi heikommissa taloudellisissa asemassa kuin kunnat keskimäärin.

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

Tunnusluvussa on perusteltua ottaa huomioon erilaiset omaisuuden rahoitusmallit. Yhdenmukainen esittämistapa saattaa kuitenkin edellyttää kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tarkempaa ohjeistusta vuokravastuiden ilmoittamisesta kunnan tilinpäätöksessä yhdenmukaisen esittämistavan varmistamiseksi.

Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, raja-arvo 0,8

Ehdotettu uusi tunnusluku kuvaa kuntakonsernin lainanhoitokykyä suhteellista velkaantuneisuutta paremmin, sillä siinä velanhoitokustannuksia vertaillaan nettotuloihin eikä bruttotuloihin. Joidenkin kuntien koko lainasalkku muodostuu alle vuoden mittaisista kuntatodistuslainoista, jotka eivät tule huomioiduksi esimerkiksi tällä hetkellä tilinpäätöksessä esitettävässä lainanhoitokate-tunnusluvussa. Kuntatodistuslainojen huomioiminen tunnusluvussa on perusteltua.

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

Kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat teknisluonteiset muutosehdotukset ovat perusteltuja.

Hillukkala Jukka
Toholammin kunta