

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 arviointimenettelyjä.

Kuntaliitto katsoo, 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.

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 määritellyt neljä muuta tunnusluvun raja-arvoa täyttyvät kahtena vuonna peräkkäin. Mikäli konsernin alijäämää ja neljä muuta tunnuslukua olisi asetettu ns. samaan koriin, silloin yksittäiseen kri-teeriin ja sitä kuvaaviin tunnuslukuihin kunnan omilla toimilla voitaisi mahdollisesti vaikuttaa entistä vähemmän. Esimerkiksi konsernitilin päätöksen alijäämä aiheutuu myös harvoin tytäryhtiöistä, jolloin konsernialijäämän omana erillisenä kriteerinä ei olisi välttämätön. Ehdotettu rakenne on edellä mainituista havainnoista huolimatta kuitenkin hyväksyttävissä.

Kuntakonsernien merkitys ja kuntien kokemukset konserniohjauksesta kuitenkin vaihtelevat huomattavasti kuntien kesken. Monipuolinen palvelutuotanto ja uudet rahoitusmuodot haastavat kuntien talouden arvioinnin. Tärkeää onkin jatkuvasti seurata ja kehittää sekä tarvittaessa uudistaa arviointimenettelyä. Arviointimenettelyssä tulee ottaa huomioon siihen johtaneet taustatekijät, eikä menettely saa tarpeettomasti rajata kuntien itsehallintoa.

Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde, raja-arvo 80 %

Tunnusluku kuvaa tulorahoituksen selvää vajetta suhteessa poistoihin lyhyellä aikavälillä. Tunnusluku on negatiivista vuosikatetta parempi tunnusluku, koska se ottaa riittävällä tavalla huomioon vuosikatteen riittävyyden myös investointeihin.

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

Kunnan tuloveroprosentin säilyttäminen erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavana tunnuslukuna on perusteltu, koska se kuvaa käytännössä tulorahoituksen joustovaraa, vaikka kuntien tuloveroprosentille ei ole laissa säänneltyä ylärajaa. Ehdotettu raja-arvo on asetettu riittävän korkealle, jotta se poimii kunnat, jotka ovat selvästi heikommassa taloudellisessa asemassa kuin kunnat keskimäärin.

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

Tunnusluvussa on perusteltua ottaa huomioon erilaiset omaisuuden rahoitusmallit. Yhdenmukainen esittämistapa saattaa kuitenkin edellyttää lakiperustelujen täydentämistä tai esimerkiksi kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tarkempaa ohjeistusta vuokravastuiden ilmoittamisesta kunnan tilinpäätöksessä yhdenmukaisen esittämistavan varmistamiseksi. Koska vuokra-vastuiden määrää ei tällä hetkellä tilastoida ja tiedetä, tulee tunnusluvun toimivuutta seurata.

Konsernitilin päätöksen 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. Lain perusteluissa olisi myös hyvä kuvata, mikä vaikutus esimerkiksi jakajaksi valittavalla vuosimäärällä on tunnuslukuun ja lainojen todelliseen juoksu-aikaan.

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

Kuntaliitolla ei ole huomauttamista kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskeviin teknisluonteisiin muutosehdotuksiin.

Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti myös monipaikkaisuuden huomioon ottamista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämässä perusteltuna.

Monipaikkaisuuden osalta Kuntaliitto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota sen vaikutuksista muun muassa esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Velvollisuus esi- ja perusopetuksen järjestämiseen tulee jatkossakin olla vain yhdellä kunnalla kerrallaan. Tämä lienee myös oppivelvollisen lapsen edun mukaista, koska perusopetuksen oppimäärän sisällöt ja tavoitteet voidaan toteuttaa eri kunnissa eri aikoina. Myöskään valtionosuusjärjestelmä ei tunnista ”jaettua opetuksen järjestämisvelvollisuutta”. Varhaiskasvatuksen osalta kunnalla on velvollisuus järjestää samalle lapselle päivähoitoa paitsi kunnassa asumisen myös toisessa kunnassa oleskelun perusteella. Valtionosuusjärjestelmä ei tätä kuitenkaan huomioi.

Korento Sari
Suomen Kuntaliitto ry