

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

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamisesta. Päivityksen kohteena ovat kuntalain 22, 112, 113 ja 118 §:t. Pykälässä 22 käsitellään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eikä siihen ole tulossa suuria muutoksia. Pykälät 112-113 liittyvät kuntatalouden kirjanpitoon ja siinä sovellettaviin säädöksiin sekä tilinpäätökseen ja niihin ei ole huomautettavaa. Pykälä 118 koskee kriisikuntakriteerejä. Kriteereitä on tarkoitus päivittää nykyisestä paremmin tarkoitusta vastaaviksi.

Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde, raja-arvo 80 %

Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia.

(Lain nykymuoto, jossa edellytetään, ettei kuntakonsernin vuosikate saa olla negatiivinen on riittävä, raja-arvoa ei ole syytä kiristää entisestään.)

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

Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntienpainotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

(Kyseinen muutosesitys on hyvä, se antaa väljyyttä ottaen paremmin huomioon kuntien erilaiset sijainnit, elinkeinorakenteet ja lakisääteisten palvelujen järjestämistavat.)

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

Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla.

(Kyseinen muutosesitys on hyvä, se ottaa nykyistä paremmin huomioon sen, että osassa kuntia on lainanottamisen sijaan sitouduttu pitkiin leasing-vastuisiin. Osa kunnista on käyttänyt tilannetta hyväkseen pyrkiessään kaunistelemaan talouttaan, vaikka leasing-rakentaminen pitäisi nähdä enemmänkin rakennusriskin hallintakeinona, eikä tapana kaunistella tasetta.)

Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, raja-arvo 0,8

Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

(Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, raja-arvo 0,8 on liian tiukka. Järkevämpää olisi käyttää raja-arvon laskennassa suurempilukua, koska yleensä kuntien velka koostuu pitkäaikaisista lainoista.)

Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilasto-keskuksen ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tulovero-prosenttiin perustuen. Edellä 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisenvaltionosuuden korotusta. Lisäksi 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettu konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennyksien summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

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

Pelkosenniemen kunta korostaa, että kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on suuri myös suunnitellun soten jälkeen. Pienillä ja syrjäisillä paikkakunnilla, joissa väestö ikääntyy ja vähenee, mutta joissa vanhusväestön suhteellinen osuus kasvaa, on ongelmana verotulokertymän niukkuus. Samaan aikaan valtionosuuksien merkitys kunnan toiminnan rahoittamisessa korostuu. Väkiluvun kasvu keskittyy maakuntakeskuksiin ja myös valtion harjoittama politiikka on ollut omiaan kiihdyttämään keskittymistä. Kuitenkin on huomattava, että myös kasvukeskukset kamppailevat usein talousvaikeuksissa investointipaineen ja riittämättömän verotulokertymän välisessä kurimuksessa.

Lisäksi on muistettava, että kuntaliitosten hyödyistä ei ole yksiselitteistä näyttöä. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n lokakuussa 2017 julkaistussa tutkimuksessa todettiin, että liitoskuntien menot kehittyivät liitoksen jälkeen kuuden vuoden aikana lähestulkoon samalla tavalla kuin menot sellaisissa vastaavissa kunnissa, jotka eivät tehneet liitosta. Kuntaliitosten seurauksena on ollut kuitenkin se, että palveluverkko harveni sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen työpaikkojen siirtyessä pienistä liitoskunnista suuriin.

Pelkosenniemen kunta korostaa, että tunnuslukukriteerien pitää kehittyä siten, että ne eivät ohjaa tarpeettomasti kaventamaan perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itse-hallintoa. On myös

huomattava, että suuruus ei ole itseisarvo, eikä takaa sitä, että laki-sääteiset palvelut pystyttäisiin hoitamaan hyvin ja kustannustehokkaasti. Lisäksi on huomattava, että kunnissa ja seutukunnissa on paljon olemassa olevaa potentiaalia, joka rea-lisoituessaan kääntää talouskehityksen suunnan. Näitä mahdollisuuksia kriisikuntakriteerit eivät itsessään huomioi.

Uudessa kuntalaissa alijäämän kattamisvelvollisuutta on tähän mennessä kiristetty siten, että kuntien alijäämä tulee kattaa neljän vuoden kuluessa alijäämän syntymisestä myös konsernitasolla. Samaan aikaan taustalla vaikuttavat ympäri maata kuntien kiinteistöjä piinaavat sisäilmaongelmat. Osa kiinteistöistä on jouduttu poistamaan kokonaan käytöstä ja osaan on tehty laajoja ja kalliita remontteja, jotka eivät ole aina onnistuneet toivotulla tavalla. Osa kunnista on pyrkinyt talousvaikeuksien keskellä siirtämään käytöstä poistettujen kiinteistöjen alaskirjausta tulevaisuuteen, koska tämä vaikuttaa kuntatalouteen kerryttämällä taseeseen alijäämää.

Suunnitellun sote-uudistuksen yhteydessä maakunnilla on velvollisuus vuokrata kiinteistöt ainoastaan kolmeksi vuodeksi. On lisäksi huomattava, että lupaus koskee vain hyväkuntoisia kiinteistöjä. Myös hyväkuntoisten kiinteistöjen jatko on syrjäseuduilla avoinna kolmen vuoden päästä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että monia hyväkuntoisiakin kiinteistöjä uhkaa jäädä tyhjilleen siirtymäajan jälkeen.

Toisaalta osalle kiinteistöjä voi olla kiinnostuneita ostajia, mutta toteutuneet myyntihinnat voivat jäädä kiinteistöjen tasearvoon nähden murto-osaan. Tämä taas saattaa jarruttaa kiinteistöjen siirtymistä uusille omistajille kuntien pelätessä kriisikuntakriteerien täyttymistä. Kuntatalouden lisäksi tilanne on kansantaloudellisesti ajatellen vahingollista.

Kiinteistöissä muhiva alijäämäpommi on ongelmallinen myös sikäli, että monen kunnan taloudellinen asema on samaan aikaan kohtuullinen, mutta se uhkaa romuttua kalliiden kiinteistöjen jäädessä tyhjilleen niiden arvon romahdettua.

Yksi mahdollisuus korjata tilanne olisi, että valtio mahdollistaisi lainsäädännön muutoksella kunnille oikeuden tehdä kiinteistöihin liittyviä alaskirjauksia ilman, että alaskirjauksista olisi vaikutusta kuntien alijäämän kertymiseen. Valtiovarainministeriö voisi myöntää kunnille hakemuksesta tietyn kriteerein luvan alaskirjata kiinteistöjä ilman alijäämävaikutuksia. Samalla tulee selvittää, voitaisiinko menettely hyväksyä osittain takautuvasti. Tällöin sellaiset kunnat, jotka ovat alaskirjauksia jo ehtineet tehdä, eivät joutuisi muita kuntia huonompaan asemaan

Valtion olisi helppo lievittää kuntatalouden ahdinkoa ilman, että sen tarvitsisi lisätä valtionosuuksia tai antaa aiemmin käytössä ollutta harkinnanvaraista tukea. Kuntatalouden saattaminen terveille pohjalle on koko maan etu. Pelkosenniemen kunta esittää, että tämä huomioidaan kriisikuntakriteerejä uudistettaessa.

Lampela Mirja
Pelkosenniemen kunta

