Valiokunnan mietintö HaVM 24/2018 vp─ HE 280/2018 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 280/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Pasi Leppänen, valtiovarainministeriö
- kehittämispäällikkö Sari Korento, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Tilastokeskus
- Kirjanpitolautakunta

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia.

Kuntalain erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi kuvaamaan tarkemmin tulorahoituksen riittävyyttä. Menettelyn edellytyksistä suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku edotetaan korvattavaksi lainanhoitokykyä kuvaavalla konsernitilinpäätöksen laskennallisella lainanhoitokatteella. Tulorahoituksen riittävyyttä kuvaava tunnusluku negatiivinen vuosikate ehdotetaan korvattavaksi tunnusluvulla, jolla verrataan konsernituloslaskelman vuosikatetta poistoihin. Lainoihin esitetään rinnastettavaksi vuokravastuut lainamäärää kuvaavassa tunnusluvussa. Kunnan tuloveroprosentin tasoa koskevaa raja-arvoa ehdotetaan nostettavaksi.

Tavoitteena on oikeudenmukainen ja luotettava kuntien erityisen vaikean talouden arviointitapa, joka kannustaa kuntia pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin. Arviointikriteerit ja niissä käytettävät tunnusluvut kuvaisivat kunnan taloutta eri näkökulmista. Tunnuslukujen raja-arvojen muuttamisen tavoitteena on, että menettely kohdistuisi taloudeltaan kaikkein heikoimpiin kuntiin.

Valmis
5.0

Lisäksi kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi kunnassa eri syistä säännönmukaisesti oleskelevien henkilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi.

Laki on tarkoitettu tulevan voimaan vuoden 2019 keväällä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetulla lailla muutetaan eräitä kuntalain (410/2015) 118 §:ssä säädettyjä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä. Arviointimenettelyssä kunta ja valtio yhdessä selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut alijäämää lain mukaisessa määräajassa, jos asukaskohtainen kuntakonsernin alijäämä täyttää laissa säädetyt euromääräiset rajat tai jos laissa säädetyt neljä kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnuslukua täyttyvät yhtä aikaa kahtena vuonna peräkkäin. Ehdotetussa lainmuutoksessa on kyse viimeksi mainittujen tunnuslukujen ja niiden raja-arvojen muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku korvattavaksi lainanhoitokykyä kuvaavalla konsernitilinpäätöksen laskennallisella lainanhoitokatteella, jossa velanhoitokustannuksia vertaillaan nettotuloihin. Tulorahoituksen riittävyyttä kuvaava negatiivinen vuosikate ehdotetaan korvattavaksi tunnusluvulla, jolla verrataan konsernituloslaskelman vuosikatetta poistoihin. Lainamäärää kuvaavassa tunnusluvussa lainoihin esitetään rinnastettaviksi vuokravastuut, mikä huomioisi omaisuuden erilaiset rahoitusmallit. Lisäksi kunnan tuloveroprosentin tasoa koskevaa raja-arvoa ehdotetaan nostettavaksi.

Kuntalain vuoden 2015 uudistuksessa korostettiin kuntakonsernin talouden ohjausta kokonaisuutena. Valiokunta pitää siten perusteltuna, että myös arviointimenettelyn käynnistymisen kriteereinä käytetään edelleen konsernitilinpäätöksen lukuja, vaikka osa toimii 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.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta katsoo, että ehdotetut arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset kuvaavat nykyistä sääntelyä paremmin kunnan ja kuntakonsernin taloudellista tilaa erityisesti rahoituksen riittävyyden näkökulmasta. Myös ehdotetut raja-arvot asettuvat tasolle, joka erittelee aikaisempaa selkeämmin taloudeltaan vain kaikkein heikoimmat kunnat.

Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että arviointimenettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa. Tunnuslukuihin vaikuttavia kuntakohtaisia tekijöitä on mahdollista ottaa huomioon arviointimenettelyn käynnistämistä harkittaessa sekä arviointimenettelyssä.

Konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrää koskevassa tunnusluvussa hyödynnetään kunnan tilinpäätöksen liitetietona ilmoitettavaa vuokravastuiden määrää. Selvityksen mukaan vuokravastuiden yhdenmukainen esittämistapa edellyttänee kirjanpitolautakunnan kunta-

jaoston nykyistä tarkempaa ohjeistusta sekä mahdollista tunnusluvun lisäämistä toimintakertomukseen. Päivitystarvetta seuraa mahdollisesti myös uudesta konsernitilinpäätöksen laskennallista lainanhoitokatetta koskevasta tunnusluvusta, joka ei ole nykyisin tilinpäätöksessä esitettävä tunnusluku.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi kuntalain 22 §:n sääntelyä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista siten, että se tunnistaisi niin kutsutun monipaikkaisuuden. Ehdotettu muutos ei ole kuntia velvoittava. Säännöksen tarkoituksena on ohjata huomioimaan kunnassa myös muutoin kuin asukkaana säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvia tai oleskelevia palvelujen käyttäjiä. Heillä tarkoitettaisiin kunnassa esimerkiksi työn, opiskelun, vapaa-ajan vieton, lähiomaisen tai muun läheisen asumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi olevia henkilöitä.

Lakiehdotukseen sisältyy lisäksi eräitä kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevia teknisluonteisia muutoksia.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 280/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 15.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Ulla Parviainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne