

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakeja.

Kuntalain erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi kuvaamaan tarkemmin tulorahoituksen riittävyttä. Menettelyn edellytyksistä suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku edotetaan korvattavaksi lainanhoitokykyä kuvaavalla konsernitilinpäätöksen laskennallisella lainanhoitokatteella. Tulorahoituksen riittävyttä 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.

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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.....	3
1.2 Kuntalain osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskeva säännös.....	4
2 ESITYKSEN TAVOITTEET, TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	5
2.1 Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset.....	5
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	7
4 ASIAN VALMISTELU.....	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	10
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	10
2 VOIMAANTULO.....	12
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	12
LAKIEHDOTUS.....	14
Laki kuntalain muuttamisesta.....	14
LIITE.....	17
RINNAKKAISTEKSTI.....	17
Laki kuntalain muuttamisesta.....	17

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos laissa määritellyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täytyvät.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää laissa säädettyssä määräajassa. Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa, tai kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

- 1) kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
- 3) asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;
- 4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä konsernitilinpäätösten tiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita ja kunnan vahvistamaa tuloveroprosenttia.

Kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuuluttamaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, valtuusto käsittelee ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saattaa niitä koskevan päätöksen valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelais-
sa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykseksi säädettyt kriteerit täyttäviä kuntia oli kolme, ja niissä kaikissa täyttyi asukaskohtaista alijäämää kuvaava kriteeri. 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. Alla olevassa taulukossa on esitetty kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaiset kriteerit ja niiden täytyminen vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten perusteella.

HE 280/2018 vp

Taulukko 1: Arviointimenettelyn kriteerien täyttyminen.

Kriteeri	Taso	Kuntia
Kertynyt alijäämä, euroa/asukas	$\geq 500, \geq 1\ 000$	3
<i>Vuosikate</i>	<i>negatiivinen</i>	0
<i>Lainat, euroa/asukas</i>	$\geq 9\ 237, \geq 9\ 471$	11
<i>Tulovero-%</i>	$\geq 20,89, \geq 20,92$	141
<i>Suhteellinen velkaantuneisuus</i>	≥ 50	176
Kaikki em. neljä täyttyvät		0

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn tarkoituksena on tukea kuntien taloutta sekä turvata lainsäädännön edellyttämät palvelut myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille.

Usean erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettävän kriteerin tarkoituksena on kuvata kuntakonsernin taloutta eri näkökulmista. Asukaskohtainen alijäämä kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä menojen kattamiseen pitkällä aikavälillä ja negatiivinen vuosikate yksittäisellä tilikaudella. Veroprosentin vertailu keskimääräiseen veroprosenttiin kuvaa, miten kunnalla on käytännössä mahdollista sopeuttaa talouttaan veroprosenttia korottamalla. Lainamäärä kuvaa velkaantumista, ja suhteellinen velkaantuneisuus tulojen ja lainojen suhdetta.

Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevia kriteereitä kohtaan on esitetty huomioita siitä, että perusteina käytettävät tunnusluvut eivät kuvaa kuntien taloutta esimerkiksi rahoituksen riittävyyden näkökulmasta. Rahoituksen riittävyyttä olisi mahdollista kuvata esimerkiksi tunnusluvulla lainahoitokate tai rahoituslaskelman välituloksella toiminnan ja investointien rahavirta. Konsernin suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku ei ota huomioon nettotuloja eli lainanhoitoon tosiasiasa käytettävissä olevaa tulorahoitusta. Lisäksi tunnusluvun raja-arvo 50 prosenttia on asetettu tasolle, jolla yli puolet kunnista täyttää kriteerin vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten perusteella.

Velkaantuneisuutta kuvaavien tunnuslukujen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta vaikeuttaa lisäksi, että kuntien palveluissa käytettäviä tiloja, irtainta omaisuutta sekä aineettomia hyödykkeitä rahoitetaan vieraan pääoman sijasta erilaisilla vuokrausmalleilla kuten yksityisrahoitus- eli PPP (public private partnership) -malleilla tai kumppanuussopimuksilla. Vuokrasitoumuksia ei esitetä taseessa velkana, jolloin taseen vieras pääoma ei kuvaa kaikkia tuotantotehtävien käyttöön liittyviä sitoumuksia. Lainamäärän käyttö erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavana tunnuslukuna voi johtaa siihen, että vuokrausmallin käytön perusteena on yksinomaan lainamäärään vaikuttaminen.

Kertyneen alijäämän määrä ei ole aina kuntien kesken vertailukelpoinen. Nykyiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä osa kunnista jätti aikaisemmilta vuosilta kertyneitä ylijäämäeriä, vaikka ohjeiden mukaan aikaisemman kirjanpitojärjestelmän aikana kertyneet yli- ja alijäämät oli tarkoitus siirtää muihin oman pääoman eriin. Lisäksi nykyisen kirjanpitojärjestelmään siirtymisen jälkeen osa kunnista kattoi alijäämiä peruspääomaa vastaan. Kirjanpito-ohjeita on tarkennettu niin, että tämä on nykyisin mahdollista vain tarkasti rajatuin edellytyksin. Kertyneen yli- tai alijäämän määrään vaikuttavat lisäksi pitkävaikutteisten hyödykkeiden poistoajat, joista jokainen kunta voi itse päättää hyvän kirjanpitoavan puitteissa.

1.2 Kuntalain osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskeva säännös

Hallituksen Tulevaisuuden kunta -kärkihankkeessa tehtiin selvitys monipaikkaisuudesta (Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta, Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2017). Selvityksessä todetaan, että paikkasidonnainen yhteisöllisyys on muuttumassa muotoaan. Etenkin digitalisaation kehitys sekä erilaiset työn tekemisen uudet tavat vaikuttavat asumiseen ja oleskeluun eri paikkakunnilla. Ihmisten arjesta on muodostunut entistä enemmän monipaikkainen. Selvityksessä todetaan, että monipaikkaiseksi voidaan luonnehtia henkilö, joka eri syistä oleskelee useamman eri kunnan alueella pitempiä aikoja sekä haluaa vaikuttaa ja osallistua näiden kuntien toimintaan sekä käyttää paikallisten yritysten, järjestöjen ja kuntien palveluja.

Edellä mainitun selvityksen mukaan kunnan toimintatapojen ja prosessien kehittäminen ihmislähtöiseen, osallistavaan ja joustavaan suuntaan on hyödyksi sekä vakituisille asukkailla että kunnassa tilapäisesti asuville. Osallisuuden vahvistaminen tukee myös kunnan elinvoimaa. Selvityksessä todetaan, että kunnat ottavat alueellaan asuvia ja oleskelevia henkilöitä mukaan kunnan toimintaan eri tavoin. Kuntia tulee kannustaa kehittämään toimintatapojaan monipaikkaisuuden edistämiseksi. Selvityksen mukaan suoran demokratian keinot ovat laajasti hyödynnettävissä monipaikkaisuuden tukemisessa. Selvityksessä todetaan, että monipaikkaisuus pitäisi tunnistaa nykyistä paremmin erityisesti päätettäessä kuntalain 22 §:n mukaisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja ehdotetaan kuntalain 22 §:ää muutettavaksi siten, että säännöksessä huomioidaan monipaikkaisuus sekä digitalisaation menetelmät.

2 Esityksen tavoitteet, toteuttamisvaihtoehdot ja keskeiset ehdotukset

2.1 Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset

Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettyjen tunnuslukujen tulisi olla sellaisia, että selvästi muita kuntia heikommassa asemassa olevat kunnat voidaan tunnistaa niitä käyttämällä. Tavoitteena on, että ne heijastavat kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa jo ennen kuin kunnan kyky tuottaa palveluja on merkittävästi vaarantunut.

Kuntalain 118 §:n mukaisesti tunnuslukuna käytetty konsernin negatiivinen vuosikate on käytännössä täytynyt vain harvoin, ja se kuvaa poikkeuksellisen heikkoa tulojen ja menojen suhdetta. Vuosikatteelle ei ole mahdollista asettaa euromääräistä asukaskohtaista tavoitearvoa. Tulojen ja menojen suhdetta olisi mahdollista kuvata myös vertaamalla vuosikatetta tuloslaskelman mukaisiin poistoihin ja arvonalentumisiin. Tunnusluku vuosikate prosenttia poistoista sisältyy kuntien tilinpäätöksiin toimintakertomuksesta annetun kirjanpito-ohjeen mukaisesti. Kuntalakiin ehdotetaan muutosta, jossa tunnusluku konsernin vuosikate ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vaihdettaisiin konsernituloslaskelman vuosikatteen prosenttia poistoista. Uudelle tunnusluvulle olisi mahdollista asettaa raja-arvo, joka ennakoisi nykyistä paremmin kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa. Raja-arvoksi ehdotetaan 80 prosenttia. Kyseisen raja-arvon alittavia kuntia olisi vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten perusteella kahdeksan.

Yksi voimassa olevan kuntalain mukainen tunnusluku on kunnan tuloveroprosentti suhteessa kaikkien kuntien painotettuun keskimääräiseen tuloveroprosenttiin. Vuosina 2016 ja 2017 tuloveroprosentti on ollut yhden prosenttiyksikön keskimääräistä suurempi 141 kunnassa. Jotta tunnusluku erottaisi paremmin korkeimmat tuloveroprosentit, kuntalakiin ehdotetaan muutosta, jossa tunnusluvun raja-arvo nostettaisiin 2,0 prosenttiyksikköön. Tällöin tunnusluvun raja-arvon täyttäviä kuntia olisi 24 vuosien 2016 ja 2017 tuloveroprosenteilla.

Voimassa oleva asukasta kohti laskettua konsernin lainamäärää kuvaava konsernin tunnusluku ei ota huomioon erilaisia rahoitusmalleja. Tunnusluvussa olisi perusteltua huomioida lainojen

lisäksi myös vuokravastuut, joiden määrä ilmoitetaan kunnan tilinpäätöksen liitetietona. Tunnusluvun raja-arvoon ei ehdoteta muutoksia.

Suhteellisen velkaantuneisuuden nykyinen raja-arvo 50 prosenttia on johtanut siihen, että yli puolet kunnista täyttävät kyseisen edellytyksen. Tunnusluvun vaikutusta on kuitenkin vähentänyt se, että suhteellinen velkaantuneisuus on vain yksi neljästä kriteeristä, joiden kaikkien tulisi täytyä samanaikaisesti kahtena perättäisenä vuonna. Tunnusluvun raja-arvon korottaminen ei poistaisi tunnuslukuun liittyviä ongelmia eli sitä, että se ei kuvaa rahoituksen riittävyttä eikä ota huomioon erilaisia palvelutoiminnassa käytettävän omaisuuden rahoitusmalleja. Vaihtoehto suhteellisen velkaisuuden korvaavaksi kriteeriksi voisi olla siirtyä käyttämään tunnuslukua velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista, jolloin erilaiset rahoitusmallit tulisivat paremmin huomioon otetuiksi. Ongelmaksi jäisi kuitenkin se, että tunnusluku ei kuvaa rahoituksen riittävyttä siitä näkökulmasta, miten nettotulot eli tulot vähennettynä menoilla riittävät toiminnan rahoittamiseen.

Kuntien tilinpäätöksiin lasketaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevan yleisohjeen mukaan tunnusluku lainanhoitokate, joka kuvaa lainan hoitoon käytettävissä olleiden nettotulojen suhdetta pitkäaikaisten lainojen lyhennyksiin ja lainan korkomenoihin. Nettotulot lasketaan tunnuslukuun tuloslaskelman vuosikatteen ja korkokulujen summana. Lainanhoitokate olisi teoreettisesti parempi tunnusluku rahoituksen riittävydelle kuin suhteellinen velkaantuneisuus, se kuvaa kunnan lainanhoitokykyä eli kykyä selviytyä lainanhoidosta tulo-rahoituksella.

Tilinpäätöksen tunnuslukuihin sisällytettävän lainanhoitokatteen ongelmana kuitenkin on, että se ei ota huomioon lyhytaikaisia lainoja kuten kuntatodistuksia. Lainanhoitokatteen käyttökelpoisuutta tunnuslukuna lisäisi, että lainanlyhennykset laskettaisiin todellisten lainanlyhennysten sijasta koko lainamäärän ja lainojen oletetun jäljellä olevan keskimääräisen takaisinmaksuajan perusteella.

Erityisen vaikean taloudellisen aseman mittaamisessa käytettäviin tunnuslukuihin ehdotetaan muutosta, jossa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus korvattaisiin tunnusluvulla konserniti-linpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate. Tunnusluku kuvaisi lainanhoitoon käytettävissä olevan tulo-rahoituksen ja laskennallisten lainanlyhennysten sekä korkojen suhdetta eli kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita. Konserniti-linpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate laskettaisiin kaavalla, jossa konserniti-luslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konserniti-luseen lainat kahdeksalla. Laskennallisen lainanhoitokatteen raja-arvoksi asetettaisiin 0,8. Raja-arvon alitti vuosien 2016 ja 2017 ti-linpäätösten perusteella 23 kuntaa.

Kuntalaissa määriteltäisiin edelleen tunnuslukujen raja-arvot, jotka kuvaavat kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa. Kuntien olisi tarpeen esimerkiksi omassa talouden suunnittelus-saan ja analysoinnissaan tunnistaa myös tilanteet, joissa tunnusluvun arvo on heikentynyt il-man että se täyttää raja-arvon. Alla olevassa taulukossa on kuvattu ehdotettujen tunnuslukujen raja-arvot niin, että ensin on kuvattu tunnusluvun heikkona pidettävä arvo, sen alapuolella eri-tyisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaava arvo, ja sarakkeilla raja-arvon täyttävien kuntien lukumäärät vuosina 2015 ja 2016 sekä vuosina 2016 ja 2017.

Taulukko 2: Tunnuslukujen raja-arvojen täyttyminen.

HE 280/2018 vp

Konsernitilinpäätöksen tunnusluku ja raja-arvo	2015 ja 2016	2016 ja 2017
Kertynyt alijäämä euroa/asukas		
- kahtena vuonna > 500	12	6
- 1. vuonna > 500, 2. vuonna > 1 000	4	3
Vuosikate prosenttia poistoista		
- kahtena vuonna < 100 %	28	22
- kahtena vuonna < 80 %	17	8
Tulooveroprosentti		
- kahtena vuonna vähintään 1,5 %-yksikköä yli keskimääräisen	69	82
- kahtena vuonna vähintään 2,0 %-yksikköä yli keskimääräisen	24	24
Lainamäärä euroa/asukas*		
- kahtena vuonna vähintään 25 % yli keskimääräisen	25	28
- kahtena vuonna vähintään 50 % yli keskimääräisen	9	11
Laskennallinen lainanhoitokate		
- kahtena vuonna < 1	73	57
- kahtena vuonna < 0,8	33	23

*Asukaskohtaisen lainamäärän sijasta ehdotetaan, että tunnuslukuna käytetään asukaskohtaista lainojen ja vuokratavustuiden yhteismäärää. Ehdotettua tunnuslukua ei kuitenkaan ole vielä tilastoitu.

Lisäksi ehdotetaan teknisiä muutoksia erityisen vaikean taloudellisen aseman mittaamisessa käytettäviä tietoja, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston toimivaltaa ja tilinpäätöksen sisältöä koskeviin säännöksiin.

Kuntalain osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä tunnistetaan niin kutsuttu monipaikkaisuus.

3 Esityksen vaikutukset

Kuntalain 118 §:n erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevilla ehdotuksilla on kuntiin kohdistuvia vaikutuksia. Ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa jossakin määrin siihen, mitkä kunnat ovat arviointimenettelyn piirissä. Tarkoitus ei ole lisätä arviointimenettelyn käytön laajuutta, vaan muuttaa arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevat kriteerit aikaisempaa paremmin kunnan taloudellista asemaa ja rahoitusta kuvaaviksi. Tarkoitus on, että tunnusluvut ja niille asetetut raja-arvot kuvaisivat kunnan talouden merkittävää heikentymistä. Arviointimenettelyn edellytysten muutosten arvioidaan vaikuttavan kunnan talouden suunnitteluun siten, että rahoituksen riittävyteen kiinnitetään erityisesti huomiota.

Arviointimenettelyyn otettavien kuntien määrän ei oleteta juurikaan nousevan, joten esityksellä ei ole tästä syystä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Yhteensä sellaisia kuntia, jotka täyttäisivät ehdotetut erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteerit, olisi vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten tietojen perusteella kolme, ja vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätösten tietojen perusteella neljä. Vuonna 2018 arviointimenettelyyn ei olisi tullut uusia kuntia.

Arviointimenettelyn ehdotetut kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä ja edellytykset täyttävät kunnat eivät kahden viimeksi laaditun tilinpäätöksen perusteella muuttuisi nykyisestä.

Voimassa olevassa kuntalain 118 §:n 3 momentin 4) kohdassa säädetty kuntakonsernin suhteellista velkaantumista koskeva tunnusluku tulee kuntakonsernien tilinpäätöksissä nousemaan olennaisesti eduskunnan käsiteltävänä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen (HE 15/2017 vp) voimaantullessa, koska kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä maakunnalle kunnilta poistuvat näihin tehtäviin liittyvät tulot. Kyseinen tunnusluku ei siten tehtävien siirron jälkeen ole käyttökelpoinen arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä. Ehdotettu muutos, jossa tunnuslukuna käytettäisiin laskennallista lainanhoitokatetta, on tarpeen myös edellä mainitusta syystä.

Ehdotetulla muutoksella, jolla lainamäärän lisäksi tarkasteltaisiin vuokravastuita, on tietojen keräämiseen ja tilastointiin liittyviä vaikutuksia, koska kyseiset tiedot eivät nykyisin sisälly Tilastokeskuksen ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin.

Kuntalain 22 §:ään ehdotetuilla muutoksilla ei ole suoria kuntien tehtäviin kohdistuvia tai taloudellisia vaikutuksia. Ehdotettu muutos ei ole kuntia velvoittava. Kunnille voi aiheutua taloudellisia vaikutuksia siitä, että kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiajaisesti oleskelevien tai asuvien mielipiteitä päätettäisiin selvittää nykyistä laajemmin, mutta vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Muutoksella on tarkoitus olla ohjaavaa vaikutusta kunnan suoran demokratian keinoihin siten, että kunnissa huomioitaisiin myös kunnassa työn, opiskelun tai muun syyn takia säännöllisesti olevat henkilöt voimavarana ja otettaisiin käyttöön tällaisten monipaikkaisten ihmisten vaikuttamisen mahdollistavia keinoja ja menetelmiä.

4 Asian valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 30.5.2018 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida kuntalain erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettävien perusteiden ja menettelyn tarkoituksenmukaisuutta ja tehdä tarvittavat ehdotukset kuntalain 118 §:n muuttamiseksi. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muodossa. Työryhmä kuuli arviointimenettelyssä puheenjohtajina toimineita sekä kuntatalouden asiantuntijoita.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla 5.10.-21.11.2018 Lausuntopalvelu.fi:ssä. Lainvalmisteluohjeiden mukainen lausuntoaika mahdollisti kuulemisen esityksen ollessa suppea ja voimassa olevaa sääntelyä tarkentava. Lausunnot pyydettiin muun muassa ministeriöltä, kunnilta, Suomen Kuntaliitolta, Tilastokeskukselta, Valtiontalouden tarkastusvirastolta, ja taloushallinnon ja tilintarkastuksen yhdistyksiltä. Lausunnot pyydettiin antamaan yleisesti esityksestä sekä erikseen kustakin ehdotetusta tunnusluvusta.

Valtiovarainministeriö sai esityksestä yhteensä 84 lausuntoa. Lausunnoissa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksinä käytettävien tunnuslukujen ehdotettuja muutoksia kannatettiin ja pidettiin perusteltuina. Yksittäisiin tunnuslukuihin esitettiin eräitä tarkennusehdotuksia.

Lausuntojen mukaan esitetyt muutokset kehittävät arviointimenettelyä tavoitteen mukaisesti oikeudenmukaisempaan ja luotettavampaan kuntakonsernin taloudellisen tilan arviointiin. Ehdotettujen arviointimenettelyn käynnistämisen edellytysten todettiin kuvaavan nykyistä sääntelyä paremmin kunnan ja kuntakonsernin taloudellista tilaa erityisesti rahoituksen riittävyyden näkökulmasta.

Lausunnoissa pidettiin esityksen 118 §:n 3 momentin 1 kohdassa säädettäväksi ehdotettua konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhdetta kuvaavaa tunnuslukua negatiivista vuosikatetta parempana tunnuslukuna kunnan talouden tasapainon kuvaajana. Osa lausunnonantajista piti kahden vuoden tarkastelujaksoa liian lyhyenä, koska tunnusluvun arvoon

HE 280/2018 vp

saattavat vaikuttaa kunnan tulojen vaihtelut sekä kertaluonteiset erät. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota eri pituisten poistoaikojen vaikutukseen tunnusluvun arvoon.

Ehdotettua muutosta kunnan tuloveroprosentin tasoa koskevaan tunnuslukuun, josta säädettiin 118 §:n 3 momentin 2 kohdassa kannatettiin suuressa osassa lausuntoja. Lausunnoissa katsottiin, että uusi tunnusluvun raja-arvo erottaa selkeämmin ne kunnat, joiden taloudellinen liikkumavara on kaventunut.

Ehdotuksen 118 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista tunnuslukua, joka koskisi asukasta kohti laskettua kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrää, pidettiin suurimmassa osassa lausuntoja voimassa olevan säännöksen mukaista keskimääräistä lainamäärää kuvaavaa tunnuslukua parempana. Ehdotetun tunnusluvun nähtiin kuvaavan kattavammin kuntien vastuita, koska tunnusluku huomioi erilaiset rahoitusratkaisut. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota vuokravastuita koskevien tietojen yhdenmukaisen esittämistavan varmistamiseen sekä vaikutusten arviointiin, koska kuntien tilinpäätöksiin sisältyviä tietoja vuokravastuista ei tällä hetkellä tilastoida.

Esityksen 118 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaista suhteellisen velkaantuneisuuden korvaamista uudella tunnusluvulla pidettiin lausunnoissa perusteltuna. Lausunnoissa todettiin, että nykyinen tunnusluku ei kuvaa kuntien lainanhoitokykyä. Useissa kuntien lausunnoissa pidettiin ehdotettua kaavamaista kahdeksan vuoden lyhennysaikataulua lyhyenä ja heikentävän tunnusluvun arvoa. Kahdeksan vuoden tilalle ehdotettiin muun muassa kymmentä vuotta.

Annetuissa lausunnoissa pääosin kannatettiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaan 22 §:ään ehdotettua monipaikkaisuuden huomioimista koskevaa muutosta. Esityksen nähtiin myös olevan linjassa digitalisaation lisääntymisen kanssa. Eräiden lausuntojen mukaan kunnassa säännöllisesti oleskelevien palvelun käyttäjiä koskevaa sanamuotoa tulisi täsmentää tai säännöksen vaikutusta kuvata.

Lausuntojen perusteella esityksen 118 §:n yksityiskohtaisia perusteluja on täydennetty. Lisäksi 22 §:n 2 momentin 2 kohtaa sekä sen yksityiskohtaisia perusteluja on muutettu ja esityksen vaikutuksia tarkennettu. Säännöstä on täsmennetty koskemaan kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelunkäyttäjien mielipiteitä.

Ehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

22 §. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälän luettelo keinoista, joilla kunta voi edistää asukkaidensa ja palveluiden käyttäjiensä osallistumista ja vaikuttamista on esimerkinluontoinen. Luettelolla on ollut tosiasiallisesti kuntien toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Monipaikkaisuus ilmiönä on yleistynyt. Kunnan palveluja voivat käyttää henkilöt, joilla on sidoksia kahteen tai useampaan paikkakuntaan. Kunnan palveluja voivat käyttää esimerkiksi opiskelijat, kausityöntekijät ja etätyöntekijät sekä mökkiläiset ja kakkosasunnon omistajat. Henkilö voi jakaa aikaansa eri kuntien välillä myös lähiomaisen tai muun läheisen asumisen takia. Lapsi voi olla vuoroasumisen takia kahdella eri paikkakunnalla. Digitaaliset menetelmät ovat tarkoituksenmukaisia keinoja myös tällaisten henkilöiden osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiseksi. Pykälän esimerkkiluetteloa ehdotetaan muutettavaksi huomioimaan monipaikkaisuus.

Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtuuston on pidettävä huolta monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien lisäksi monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmistä. Tällä tarkoitetaan erityisesti digitaalisia menetelmiä. Menetelmät olisivat kuitenkin valtuuston harkinnassa.

Pykälän *2 momentin* esimerkkiluetteloon ehdotetaan lisättäväksi monipaikkaisuuden huomioiminen. Esimerkkiluetteloon ehdotetaan lisättäväksi paikkakunnalla säännönmukaisesti tai pitempiä aikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien eli niin kutsuttujen monipaikkaisten henkilöiden mielipiteiden kuuleminen ennen päätöksentekoa. Tällä tarkoitettaisiin kunnassa esimerkiksi työn, opiskelun, vapaa-ajan vieton, lähiomaisen tai muun läheisen asumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi olevia henkilöitä.

112 §. Kirjanpito. Pykälässä ehdotetaan tarkennettavaksi kirjanpitolautakunnan kuntajaoston toimivaltaa. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa kuntalain 112 §:n nojalla ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain (1336/1997) ja kuntalain 113—116 §:n soveltamisesta. Kuntalain 113—116 §:t sisältävät säännökset tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Koska kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöksestä on annettu säännökset kuntalain 120 §:ssä, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden ja lausuntojen antovaltuutta on perusteltua tarkentaa koskemaan myös kunnallisen liikelaitoksen kirjanpitoa ja tilinpäätöstä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viittaus tältä osin kuntalain 120 §:ään.

113 §. Tilinpäätös. Pykälään ehdotetaan kirjanpitolakia vastaavia teknisiä muutoksia. Voimassa olevan kuntalain 113 §:n 3 momentin mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa. Säännös perustuu kirjanpitolaissa aiemmin olleeseen vastaavan sisältöiseen säännökseen.

Kirjanpitolain sanamuotoa on muutettu vuoden 2016 alusta. Voimassaolevan kirjanpitolain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti ottaen huomioon kirjanpitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan tehtäväksi kirjanpitolain muutosta vastaava muutos terminologian osalta. ”Oikeat ja riittävät tiedot” sekä ”oikea ja riittävä kuva” ovat asiallisesti saman sisältöisiä, joten muutos on yksinomaan tekninen eikä muutoksella ole vaikutuksia tilinpää-

töksen sisältöön. Kirjanpitolain viittaus kirjanpitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatuun ja laajuuteen viittaa toimialakohtaisten erojen huomioon ottamiseen tilinpäätöksen sisällön osalta. Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksissä ei ole kuitenkaan tarvetta säätää toimialakohtaisten erojen huomioon ottamisesta, koska kunnat toimivat samalla toimialalla ja koska kuntayhtymien toimialaerot otetaan tarvittavassa määrin huomioon kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeissa. Kuntalaissa on tarpeen kuitenkin korostaa aikaisemman sääntelyn mukaisesti sitä, että tilinpäätöksessä on kuvattava myös kunnan toiminnan rahoitusta ja kunnan toimintaa laajasti ymmärrettynä.

Kirjanpitolain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi, että jollei muualla tässä laissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen aikaansaa 1 momentissa tarkoitettua oikeaa ja riittävää kuvaa, kirjanpitovelvollisen on ilmoitettava sitä varten tarpeelliset seikat liitetiedoissa ottaen huomioon, mitä 2 a §:ssä säädetään. Tietoja, jotka ovat kirjanpitolain taikka muun lain mukaan ilmoitettava toimintakertomuksessa, ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa. Kuntalain 113 § 3 momenttiin, jossa on esitetty tiivistetysti kirjanpitolain mukainen viittaus liitetietojen antamiseen, esitetään samalla tehtäväksi tekninen korjaus, jossa lisätiedot korvataan sanalla seikat. Koska kuntien on kuntalain 112 §:n nojalla noudatettava kuntalain lisäksi kirjanpitolakia, kuntalaissa ei ole tarpeen toistaa kirjanpitolain 3 luvun 2 a §:n mukaisen olennaisuusperiaatteen sisältöä.

118 §. *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.* Pykälään ehdotetaan tehtäväksi arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskevia muutoksia. Arviointimenettely voitaisiin nykyiseen tapaan käynnistää, jos vähintään toinen pykälän 2 ja 3 momentissa säädetystä arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy. Arviointimenettelyn käynnistäminen ja sen laajuudesta päättäminen olisivat nykyiseen tapaan valtiovarainministeriön harkinnassa.

Pykälän 3 momentin mukaisista arviointimenettelyn käynnistämisen tunnusluvuista ehdotetaan, että negatiivinen kuntakonsernin vuosikate korvataan kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhteella. Raja-arvoksi ehdotetaan 80 prosenttia, joka kuvaisi tilannetta, jossa konsernituloslaskelman vuosikate ei riitä poistojen kattamiseen ja jossa kunnalle todennäköisesti syntyy alijäämää. Tämä kuvaisi tulorahoituksen vajetta suhteessa poistoihin. Vuosikatteen määrä laskettaisiin nykyiseen tapaan ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.

Kunnan tuloveroprosenttia koskevaan tunnuslukuun ehdotetaan tehtäväksi raja-arvon muutos, jotta tunnusluku erottaisi selkeästi keskimääräistä tuloveroprosenttia korkeamman tuloveroprosentin kunnat, joilla talouden liikkumavara tuloveroprosenttia korottamalla on keskimääräistä rajoitetumpaa. Raja-arvoa ehdotetaan nostettavaksi yhdestä kahteen prosenttiyksikköön. Vertailu suoritettaisiin nykyiseen tapaan käyttäen kaikkien kuntien painotettua keskimääräistä tuloveroprosenttia, jonka laskentatavasta säädetään verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä.

Kuntakonsernin lainamäärää koskevaa tunnuslukua ehdotetaan muutettavaksi siten, että lainamäärään lisättäisiin vuokravastuiden määrä. Vuokravastuiden määrä otettaisiin tunnuslukua laskettaessa huomioon kunnan konsernitilinpäätöksen liitetiedoissa ilmoitetun mukaisena. Liitetietojen laidinnassa noudatetaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita, joiden mukaan vuokravastuut kuvaavat pitkäaikaisten vuokrasopimusten mukaisten vuokrien jäljellä olevia määriä. Vuokravastuisiin ei sisällytetä mahdollisia sopimusvastuita, jotka syntyvät vuokrattaviin hyödykkeisiin liittyvistä muista palveluista. Konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrää verrattaisiin jatkossakin keskimääräiseen lainojen ja vastuiden määrään. Raja-arvo säilytettäisiin ennallaan 50 prosenttina.

Tunnusluku kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus korvattaisiin tunnusluvulla kuntakonsernin laskennallinen lainanhoitokate. Raja-arvoksi ehdotetaan 0,8:aa. Tunnusluku kuvaisi tilannetta, jossa kunnan konsernitilinpäätöksen mukainen lainojen hoitoon käytettävissä oleva tulorahoitus riittäisi vain 80 prosenttisesti laskennallisiin lainojen lyhennyksiin ja korkokuluihin. Toimintakertomuksen laadintaa koskevan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan lainanhoitokatetta laskettaessa kertalyhenteisten lainojen jakamisessa voidaan käyttää oletuksena kahdeksan vuoden takaisinmaksuaikaa. Kyseistä lyhennysaikaa ehdotetaan käytettäväksi laskennallisten lainanlyhennysten määrän laskennassa.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi teknisiä muutoksia koskien erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittämisessä käytettäviä konsernitilinpäätöksen tietoja. Olisi perusteltua, että kunnan tilinpäätöksessä tai sen perusteella laskettujen tunnuslukujen mahdolliset virheet eivät lykkäisi arviointimenettelyn käynnistymistä tarpeettomasti. Kirjanpito-ohjeiden mukaan edellisten tilikausien virhe korjataan seuraavan tilikauden tilinpäätöksessä edellisten tilikausien yli- tai alijäämään. Mikäli tilinpäätöksessä tai sen tunnusluvuissa on havaittu virhe, se korjataan tilinpäätöksessä takautuvasti. Momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jossa viittaus ”sitä edeltäneeseen tilinpäätökseen” muutetaan muotoon ”sitä edeltävänä vuonna”.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Tilinpäätöksen tunnusluvut perustuvat kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamiin ohjeisiin. Momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi 3 momentin tunnuslukujen laskennassa tarvittavista määritelmistä. Vuosikatteen ja poistojen suhdetta kuvaava tunnusluku laskettaisiin nykyiseen tapaan ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate laskettaisiin kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

2 Voimaantulo

Ehdotettu kuntalain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2019 mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Kuntalain 118 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjä raja-arvoja sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella. Vuosina 2019—2021 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovelletaan mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa kuntalain 118 §:ssä säädetään.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeinen perustuslain säännös on kunnallista itsehallintoa koskeva 121 §. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kuntien hallinnon yleistä perusteista ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalaissa. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskeva sääntely. Voimassa olevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi arviointimenettelyn perusratkaisun osalta. Ehdotetut muutokset koskevat menettelyn käynnistämisen edellytysten muuttamista kuvaamaan tarkemmin muun muassa kunnan rahoituksen riittävyyttä. Ehdotuksen tarkoituksena on tarkentaa arviointimenettelyn kohdistumista erityisen vaikean taloudellisen tilanteen kuntiin ja siten tukea kunnan taloutta.

HE 280/2018 vp

Kuntajaon perusteista säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan lailla. Ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia kuntajakoon. Ehdotetulla muutoksella on kuitenkin kytkentä kuntarakennelaisissa (1698/2009) tarkoitettuun erityiseen selvitykseen kuntajaon muuttamiseksi. Kuntalain 118 §:n mukaan valtiovarainministeriö tekee arviointiryhmän toimenpideehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaisissa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa kuntarakennelakia koskevan lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp. s. 5-6). Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntarakennelain 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että ns. kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta piti tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu sekä välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskevilla muutoksilla ei ole edellä mainittuja välttämättömyyskriteeriä muuttavia vaikutuksia.

Ehdotuksella ei siten ole kuntien tehtäviä lisääviä ja tehtävien toteuttamisen taloudellisiin edellytyksiin liittyviä tai kuntajakoa taikka kunnan hallintoa koskevia vaikutuksia. Myöskään muilla ehdotetuilla muutoksilla ei ole suoria vaikutuksia kunnan toimintaan. Täten ehdotuksella ei katsota olevan perustuslain 121 §:n kannalta arvioitavia vaikutuksia.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 22, 112, 113:n 3 momentti ja 118 § seuraavasti:

22 §

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;
- 2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
- 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

112 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113—116 §:n sekä 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtien soveltamisesta.

113 §

Tilinpäätös

Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Tätä varten tarpeelliset seikat on ilmoitettava liitetiedoissa.

118 §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lain-säädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa.

Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

- 1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia;
- 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
- 3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla;
- 4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Edellä 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden 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 lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakenelaisissa tarkoitettujen erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Kuntalain 118 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjä raja-arvoja sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätös-

HE 280/2018 vp

ten tunnuslukujen perusteella. Vuosina 2019—2021 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovelletaan mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa kuntalain 118 §:ssä säädetään.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 22, 112, 113 §:n 3 momentti ja 118 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

22 §

22 §

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;
2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;

1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;
2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa;

3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;

3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;

4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;

4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;

5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;

5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;

6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

HE 280/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

112 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113—116 §:n soveltamisesta.

112 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113—116 §:n sekä 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtien soveltamisesta.

113 §

Tilinpäätös

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

113 §

Tilinpäätös

Tilinpäätöksen tulee antaa *oikea ja riittävä kuva* kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta *olenaisuusperiaatteen mukaisesti*. Tätä varten tarpeelliset *seikat* on ilmoitettava liitetiedoissa.

118 §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määrääjassa.

Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa, tai kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kunta-

118 §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määrääjassa.

Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on *kunnan viimeisessä konserniti-linpäätöksessä* vähintään 1 000 euroa ja sitä *edeltäneenä vuonna* vähintään 500 euroa, tai *rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut* ovat kahtena

Voimassa oleva laki

konsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1) kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

3) asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;

4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Edellä 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä konsernitilinpäätösten tiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita ja kunnan vahvistamaa tuloveroprosenttia.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-

Ehdotus

vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1) *kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia;*

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

3) asukasta kohden laskettu *kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla;*

4) *konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.*

Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Edellä 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden 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 lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mah-

HE 280/2018 vp

Voimassa oleva laki

ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaisissa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Ehdotus

dollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpideehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaisissa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Kuntalain 118 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjä raja-arvoja sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella. Vuosina 2019—2021 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovelletaan mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa kuntalain 118 §:ssä säädetään.
