

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia niin, että selkeytetään kunnan talouden tasapainottamista koskevaa sääntelyä. Kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä olisi päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan. Muu-

tos ei koskisi kuntayhtymiä, joissa jäsenkunnat vastaavat perussopimuksessa sovittavalla tavalla kuntayhtymän taloudesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2001 alusta. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2000 laadittaviin tilinpäätöksiin sekä vuonna 2001 laadittaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Kunnan talouden tasapainoinen hoitaminen edellyttää, että kunnan tulorahoitus on riittävä tilikaudelle jaksettujen kulujen kattamiseen, vieraan pääoman hoitamiseen ja tarvittaviin investointeihin. Tasapainossa oleva kuntien talous on kuntien tehtävien hoidon perusedellytys ja varmistaa sen, että kunnallisveroaste pysyy vakaana eivätkä kunnat velkaannu hallitsemattomasti.

Kuntalain (365/1995) 65 §:n mukaan kunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kunnanhallituksen on lain 70 §:n mukaan toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi. Tilinpäätös, johon kuuluu myös toimintakertomus, on saatettava valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Kunnat ja kuntayhtymät siirtyivät noudattamaan vuoden 1997 alusta soveltuvin osin kirjanpitolakia (655/1973, joka on kumottu uudella kirjanpitolalla (1336/1997). Kirjanpidon yleisenä tehtävänä on tuottaa tieto sii-

tä, ovatko kunnan tulot ja menot pitkällä aikavälillä ja toisaalta tilikaudelle kohdistetut kulut ja tuotot tasapainossa. Tasapainon arvioinnin keskeiset välineet ovat tilinpäätöksen tuloslaskelma ja tase sekä rahoituslaskelma.

Kuntalain antamiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 192/1994 vp) perusteluissa todetaan, että "tilikauden tuloksella tarkoitetaan kunnan tuloslaskelman tulosta ennen varauksia ja rahastosiirtoja. Ylijäämäinen tilikauden tulos voitaisiin rahastoida tai siirtää varauksiin taikka muuhun vapaaseen omaan pääomaan. Alijäämäistä tilikauden tulosta voitaisiin vastaavasti kattaa varauksilla, rahastoilla tai muulla vapaalla pääomalla." Kunnanhallituksen esitys tuloksen käsittelystä voi näin ollen koskea varausten tai rahastojen muutoksia. Tuloslaskelman kohta tilikauden ylijäämästä tai alijäämästä osoittaa tilikauden vaikutuksen kunnan omaan pääomaan tuloksen käsittelyerien jälkeen.

Kunnanhallituksen esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi on välttämätön, jos tilikauden tulos on olennaisesti huonompi kuin mitä tilinpäätösvuotta seu-

raavan vuoden talousarviota ja -suunnitelmaa hyväksyttyä arvioitiin. Kunnanhallituksen on tällöin tehtävä esitys kuluvan vuoden talousarvion muuttamiseksi tai valmis-teilla olevan talousarvion ja -suunnitelman perusteiden tiukentamiseksi.

Kuntalaissa ei edellytetä talousarvion muodollista tasapainottamista vuositasona. Talousarvion ja -suunnitelman tuloslaskelma voi siten vuositasona osoittaa yli- tai alijää-mää. Tehtävien hoidon turvaaminen edellyttää kuitenkin yleensä, että tilikauden tuotot vastaisivat toiminnasta aiheutuneiden kulujen määrää. Toistuvien epätasapainossa olevien tuloslaskelmien tekeminen saattaa johtaa kunnan hallitsemattomaan velkaantumiseen, maksuvalmiusongelmiin ja verotuksen kiristämiseen.

Omavaraisuusaste, joka kuvaa pääomien jakaantumista oman pääoman luonteisten erien ja vieraan pääoman erien välillä, oli kunnissa vuonna 1998 lähes 80 prosenttia. Jos omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia, sitä voidaan pitää heikkona. Vuoden 1998 tilinpäätösten perusteella 214 kunnalle oli muodostunut taseeseen kattamatonta alijää-mää. Näistä noin 70 kunnassa omavaraisuus-aste oli sama tai korkeampi kuin kunnissa keskimäärin, ja 20 kunnassa omavarai-suusaste oli alle 50 prosenttia.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan kuntalain 65 §:n 2 momenttia selkeytettäväksi talouden tasapai-nottamista koskevalla säännöksellä. Sen mu-kaan talousarviossa ja -suunnitelmassa tai sen hyväksymisen yhteydessä olisi esitettävä toimenpiteet, joilla edellisen vuoden tilin-päätöksen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan. Tilinpäätöksen osoittamalla alijäämällä tarkoitetaan alijää-mää, joka saadaan kun taseen vastattavaa-puolen kohdat "edellisten tilikausien yli-/alijäämä" sekä "tilikauden yli-/alijäämä" lasketaan yhteen. Talousarviovuonna kerty-väksi arvioidulla alijäämällä tarkoitetaan valtuuston hyväksymässä talousarviossa arvioi-tua alijäämää. Jos valtuusto on edellisen vuoden tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä kun-nanhallituksen kuntalain 70 §:n mukaan teh-dyn esityksen pohjalta tai muutoin hyväk-synyt alkuperäiseen talousarvioon muutok-sia, muutosten vaikutukset arvioituun yli- tai alijäämään otettaisiin huomioon.

Mainitulla tavalla lasketun alijäämän mää-rä osoittaa tasapainottamistoimenpiteiden markkamääräisen tarpeen. Ehdotetulla kunta-lain täsmennyksellä pyritään siihen, että kunnan talouden tasapainolle muodostettaisiin kunnan ulkoisen kirjanpidon tuottama arviointiperuste, jonka mukaan voitaisiin tehdä tarvittavat ratkaisut kunnan talouden tasapainottamiseksi.

Yleensä talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että tilikauden tuotot katta-vat kulut. Jos talousarvio toteutuu suunni-telman mukaisesti, alijäämää ei synny. Jos tilinpäätös osoittaa alijäämää, kuntalain 70 §:n mukaan edellytetään, että kunnanhal-lituksen on toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi. Ne koskevat lähinnä meneillään olevan vuo-den talousarvion tasapainotusta tai seuraavan vuoden talouden tasapainotuksen ennako-valmistelua.

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että talousar-viossa ja -suunnitelmassa tai sen hyväksymi-sen yhteydessä olisi konkreettisesti esitettävä, miten edellä mainitulla tavalla määritelty tasapainottamistoimenpiteitä vaativa alijäämä katettaisiin suunnittelukaudella. Esimerkiksi voidaan ottaa kunta, jolla on kuntalaissa edellytetty kolmen vuoden taloussuunnitelma ja talousarvio on taloussuunnitelman ensim-mäinen vuosi. Jos vuoden 1998 tilinpäätök-sessä tase osoittaa, että alijäämää on jäänyt kattamatta, se olisi katettava talousarviossa ja -suunnitelmassa 2000—2001.

Yleensä tilinpäätökseen kertynyt alijäämä katetaan tulevien vuosien ylijäämillä. Talou-den tasapainottamistoimenpiteinä tulisivat tällöin kysymykseen esimerkiksi menojen karsinta, tulojen korotukset, myyntivoittoa tuottavan käyttöomaisuuden myynti tai rahoitustuottoa tuottavien pitkäaikaisten sijoitusten realisointi siten, että kokonaisvaikutus olisi alijäämää vähentävä.

Jos kunnan omavaraisuusaste sen sallii, voidaan kertynyttä alijäämää kuitenkin myös kattaa edellisinä vuosina kertyneellä taseen muulla vapaalla pääomalla ja poikkeusta-pauksissa peruspääomalla. Näistä toimenpi-teistä on päätettävä talousarvion ja -suunni-telman hyväksymisen yhteydessä, jolloin päätös toteutetaan kuluvan vuoden tilinpää-töksessä. Jos esimerkiksi vuonna 1999 vuo-sien 2000—2002 talousarvion ja -suunnitel-man hyväksymisen yhteydessä päätettäisiin, että vuoden 1998 taseen osoittama alijäämä

ja vuonna 1999 kertyväksi arvioitu alijäämä voidaan kattaa muulla vapaalla pääomalla, päätös toteutettaisiin vuoden 1999 tilinpäätöksessä.

Talousarvion ja -suunnitelman tuloslaskelmassa kuluna ovat myös käyttöomaisuuden poistot. Niillä on tilikauden tuloksen kannalta keskeinen merkitys. Kunnassa kirjanpitolain mukaisessa järjestelmässä poistopohjana on aktivoitujen eli kunnan jo toteutettujen investointien omarahoitusosuus hankintahinnasta. Kunnan omarahoitusosuus on hankintahinnan ja ulkopuolisilta saadun rahoituksen erotus. Omarahoitusosuus on poistosuunnitelman mukaisesti jaksotettava investoinnin taloudelliselle pitoajalle.

Kunnan toiminnan jatkuvuus edellyttää, että kunnan omarahoitusosuus investointien hankintahinnasta rahoitetaan joko etukäteen keräämällä edellisten vuosien ylijäämiin tai varauksiin tarvittavat varat tai sitten vieraalla pääomalla, joka on maksettava takaisin tulevien vuosien aikana kerättävällä tulorahoituksella. Jos investointia varten on tehty aikaisemmin investointivaraus, investoinnin toteututtua varaus puretaan ja poistoeron tuloutuksen kautta poistojen vaikutus tilikauden ylijäämään tai alijäämään eliminoiduu. Jos taas varoja on kerätty edellisten vuosien ylijäämiin eikä omilla varoilla rahoitettuja investointeja ole tarvetta jatkossa pitää samalla tasolla, poistoja voidaan periaatteessa jonakin vuonna jättää kattamatta. Tällöin syntynyt alijäämä voidaan kattaa edellisten vuosien ylijäämillä.

Jos investointi on rahoitettu vieraalla pääomalla, niin tulorahoituksen (vuosikatteen) on oltava vähintään poistojen suuruinen, jotta investoinnin taloudellisen pitoajan kuluessa saadaan varat investointia varten otettujen lainojen takaisinmaksuun. Tällöin ei vielä ole otettu huomioon, että lainojen takaisinmaksuajat ovat yleensä huomattavasti lyhyemmät kuin poistosuunnitelman mukaiset poistoajat, eikä myöskään sitä, halutaanko korvausinvestointeja varten kerätä varoja etukäteen.

Poikkeuksellisesti alijäämää voidaan kattaa peruspääomaa alentamalla. Tämä voi olla perusteltua, koska siirryttäessä uuteen kirjanpitojärjestelmään kunnan alkavan taseen peruspääoma muodostettiin vanhasta järjestelmästä laskelman tuloksena. Jos kunta oli tehnyt juuri ennen kirjanpitojärjestelmän muutosta omilla varoillaan markkamääräisesti suuret investoinnit, on peruspääoma

voinut muodostua tarpeettoman suureksi verrattuna esimerkiksi taseen loppusummaan. Tällöin saattaa olla perusteltua kattaa alijäämää peruspääomaa alentamalla. Jos kunnan taseen peruspääoma on investointien ajoituksesta ja rahoituksesta johtuen poikkeuksellisen suuri eivätkä uusinvestoinnit välttämättä ole samalla tasolla, alijäämää voidaan kattaa tulorahoituksen sijasta peruspääomaa alentamalla.

Ehdotetulla muutoksella pyritään välttämään tilanne, jossa kasautuvaa alijäämää ei otettaisi huomioon konkreettisten taloutta koskevien tasapainotuspäätösten perusteena. Samalla pyritään siihen, että kuntien tulorahoitus olisi riittävä poistojen perusteella arvioituna.

Kuntayhtymille ei ehdoteta vastaavaa tasapainottamisvaatimusta. Tämä johtuu siitä, että jäsenkunnat vastaavat perussopimuksessa sovittavalla tavalla kuntayhtymän taloudesta.

Perussopimuksessa jäsenkunnat sopivat sekä investointien rahoituksesta että palveluista, niiden hinnoittelusta ja rahoituksesta. Kuntayhtymissä on yleisesti toteutettu järjestelmä, jossa palveluista veloitetaan käytön perusteella ja investointeihin osallistutaan jäsenkuntien omistusosuuksien perusteella. Jäsenkuntien käyttöosuus ei välttämättä vastaa niiden omistusosuutta. Jotta jäsenkunnat eivät joutuisi subventoimaan palvelujen käyttäjiä, tuloslaskelman osoittama alijäämä tulisi kattaa seuraavien vuosien ylijäämillä.

Koska jäsenkunnat vastaavat muun lisäksi kuntayhtymän rahoituksesta, kuntayhtymät voivat kuntia nopeammin sopeutua tulorahoituksen riittävyyteen. Jos tilikauden tilinpäätöksessä kertyy alijäämää, se voidaan jo seuraavassa tilinpäätöksessä rahoittaa ylijäämällä. Toisaalta voidaan menetellä myös niin, että ylijäämä voidaan jo seuraavassa tilinpäätöksessä eliminoida alijäämällä.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutusta valtiontalouteen. Yksittäisessä kunnassa esityksen taloudelliset vaikutukset riippuvat niistä kunnan päätöksistä, joilla alijäämä katetaan. Päätökset voisivat koskea esimerkiksi menojen karsintaa ja uudelleenajoitusta tai tulojen lisäämistä esimerkiksi veroprosenttia nostamalla. Tällaisilla toimenpiteillä voi olla vaikutusta kunnan palvelujen laatuun ja määrään.

Ehdotettu muutos merkitsisi, että kunnassa tiedostetaan selkeästi alijäämän merkitys ja estetään suurien alijäämien kertyminen. Uuteen kirjanpitojärjestelmään siirryttiin vuoden 1997 alusta, joten aikaisempien vuosien alijäämät eivät näy katettavina alijääminä. Esityksellä ei näin ole vaikutusta jo aikaisemmin taloudellisiin ongelmiin joutuneiden kuntien tilanteeseen, mutta jos esitys toteutuu, alijäämien kertymiseen kiinnitetään huomiota niin, etteivät kunnat joudu uusiin taloudellisiin vaikeuksiin. Talousarvion laadinta vaikeutuu niissä kunnissa, joihin on syntynyt alijäämää ja joilla on heikko vakavaraisuus. Vuoden 1998 tilinpäätösten perusteella 214 kunnalle oli muodostunut kattamatonta alijäämää. Näistä 20 kunnassa oma-
varaisuusaste oli alle 50 prosenttia.

4. Asian valmistelu

Esitys perustuu osittain sisäasiainministeriön asettaman toimikunnan selvitykseen kuntien ja kuntayhtymien oman pääoman ja talouden tasapainottamisen säätelytarpeesta kuntalaissa (Sisäasiainministeriön julkaisu 2/97). Toimikunnassa ovat olleet edustettuina kirjanpitolautakunnan, sisäasiainministeriön,

valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton sekä Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry:n edustajat. Selvityksen perusteella laadittuun mietintöön sisältyneestä ehdotuksesta pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, 80 kunnalta, 9 kuntayhtymältä, Suomen Kuntaliitolta, Tampereen yliopistolta, Tilastokeskukselta, Julkishallinnon ja talouden tilintarkastajat ry:ltä sekä Kirjanpitolautakunnan kuntajaostolta. Lausunnot otettiin huomioon virkatyönä sisäasiainministeriössä tehdyssä jatkovalmistelussa. Asia on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 19 lokakuuta 1999.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2000 laadittaviin tilinpäätöksiin sekä vuonna 2001 valmisteltaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 65 §:n 1 ja 2 momentti ja 86 §:n 1 momentti seuraavasti:

65 §

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan (*alijäämän kattamisvelvollisuus*).

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymässä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8 ja 12—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 2 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2001.

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2000 laadittaviin tilinpäätöksiin sekä vuonna 2001 valmisteltaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Alue- ja kuntaministeri *Martti Korhonen*

Laki

kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 65 §:n 1 ja 2 momentti ja 86 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

65 §

65 §

Talousarvio ja -suunnitelma

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva talous-suunnitelma. Talousarviovuosi on talous-suunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan (alijäämän kattamisvelvollisuus).

86 §

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8 ja 12—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa. 8 §:n 2 momenttia ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

Kuntayhtymässä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8 ja 12—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 2 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2000 laadittaviin tilinpäätöksiin sekä vuonna 2001 valmisteltaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin.
