

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kuntalain väliaikaista muuttamista. Kunta voisi hakea valtiovarainministeriöltä alijäämän kattamiskaudelle pidennystä, jos kunta ei covid-19-epidemiasta aiheutuvista talouden vaikeuksista johtuen voisi kattaa taseeseen kertynyttä alijäämää laissa säädettyssä määräajassa.

Lakia sovellettaisiin myös kuntayhtymään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olisi voimassa 31.12.2025 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT.....	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu.....	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	9
6 Voimaantulo.....	10
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	12
Laki kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.....	12
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi valmiuslain (1552/2011) mukaiset poikkeusolot. Valtioneuvosto linjasi tällöin toimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Poikkeusolot todettiin päättyneiksi 16.6.2020.

Covid-19-epidemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien vaikutukset kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kuntatalouteen ovat merkittävät. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston huhtikuussa 2020 tekemän ennusteen mukaan kansantalous supistuu 5,5 prosenttia ja julkisen talouden alijäämä kasvaa lähes 17 miljardiin euroon kuluvana vuonna.

Epidemia vaikuttaa kuntien talouteen etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvun, sekä vero- ja maksutulojen vähenemisen kautta. Koronavirusepidemian ja rajoitustoimenpiteiden tarkkoja vaikutuksia kuntatalouteen on vielä kuitenkin mahdotonta arvioida. Kuntatalouden kehitys on ollut heikkoa ja näkymät vaikeat jo useamman vuoden ajan ennen koronavirusepidemiaa. Kuntien ja kuntatalouden tilannetta on käsitelty laajemmin valtiovarainministeriön 16.4.2020 julkaisemassa kuntatalousohjelmassa vuosille 2021–2024 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:30, saatavilla valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla osoitteessa <https://vm.fi/julkaisut>) sekä 13.2.2020 julkaistussa Kuntien tilannekuva 2020 –raportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13, saatavilla valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla osoitteessa <https://vm.fi/julkaisut>).

Covid-19-epidemiasta kunnille ja kuntayhtymille aiheutuva menojen kasvu ei kohdennu kaikilta osin vuoteen 2020, vaan näkyy kokonaisuudessaan kunnissa ja kuntayhtymissä todennäköisesti vasta pidemmällä aikavälillä. Lisäkustannuksia aiheuttaa myös hoitotyössä tarvittavien suojavälineiden ja muiden materiaalien kasvanut hankintatarve. Toteutettujen rajoitustoimien vuoksi kasvaa myös lasten, nuorten ja perheiden sosiaalihuollon palvelujen, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen sekä iäkkäiden henkilöiden kuntoutus- ja muiden tukipalvelujen tarve, mikä edellyttää näiden palvelujen lisäresursointia. Myös kuntien saamien maksutuottojen määrä pienenee. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen supistaminen vähensi varhaiskasvatusmaksuja, samoin kuin liikunta- ja kulttuuripalvelujen sulkeminen vähensi niistä saatavia tuottoja. Koko kuntatalouden kannalta merkittävimmät vaikutukset kuntatalouteen muodostuvat kuitenkin osittain viiveellä verotulojen kautta erityisesti kunnallisveron ja yhteisöveron tuoton heiketessä. Koronavirusepidemian taloudelliset vaikutukset kunnille vaihtelevat alueellisesti epidemian levinneisyyden mukaan ja niihin vaikuttavat lisäksi kunnan väestö- ja elinkeinorakenne ja rahoitusrakenne, kuten verotulopohjan erot sekä verotulojen ja valtionosuuksien osuus kunnan tuloista.

Tässä vaiheessa arviot epidemian kustannuksista perustuvat verrattain epävarmoihin oletuksiin, joiden tavoitteena on kuvata koronavirusepidemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien mahdollisia taloudellisia vaikutuksia koko kansantalouden tasolla ja julkiseen talouteen. Kuntatalousohjelmaan sisältyvän valtiovarainministeriön kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden rahoitusasema (toiminnan ja investointien rahavirta) heikkenee noin miljardilla eurolla vuodesta 2019 ja on -3,3 miljardia euroa vuonna 2020. On kuitenkin vaikeaa tarkalleen erottaa, mikä osa rahoitusaseman heikkenemisestä johtuu suoraan tai välillisesti koronaepidemian vaikutuksesta ja mikä osa kuntien jo muutenkin vaikeasta tilanteesta, ja jo aiemmin ennakoitua talouden vaimeasta kehityksestä.

Koronaepidemian kuntatalouden toimintakatetta heikentävän vaikutuksen on kevään 2020 kuntatalouden kehitysarviossa arvioitu olevan nettomääräisesti noin 500–700 miljoonaa euroa kuluvalle vuodelle. Tämä arvio sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvun, myynti- ja maksutulojen vähenemisen ja tietyistä toiminnoista koronan vuoksi aiheutuneet säästöt: joitakin palveluja ei tarvita yhtä laaja-alaisesti ja sosiaali- ja terveydenhuollon kiireettömiä hoitoja siirretään. Lisäksi voidaan olettaa, että työttömyyden kasvu lisää toimeentulotukimenoja (joista kunnat rahoittavat puolet), täydentävää toimentulotukea ja omaishoidon tukea jonkin verran. Terveystulotukimenojen kasvua ennusteissa on koronasta johtuen noin 300 miljoonaa euroa. Toimintatuottojen supistumista ennusteissa on noin 200 miljoonaa euroa. On kuitenkin mahdollista, että toimintatuotot supistuvat tätäkin enemmän, jos kiireetöntä hoitoa lykätään arvioitua enemmän.

Kevään 2020 ennusteen mukaan kuntien verotulot jäävät vuonna 2020 noin 2 miljardia euroa alhaisemmaksi kuin vielä syksyllä 2019 ennustettiin. Covid-19-epidemian vaikutusta veroennusteen alenemasta ei voida erottaa täsmällisesti, mutta sen osuuden voidaan arvioida olevan korkeintaan 1,6–1,8 miljardia euroa mukaan lukien verojen maksulykkäyksestä aiheutuva verotulojen siirtymä. Maksulykkäyksestä aiheutuvat menetykset kuitenkin kompensoidaan kunnille valtion budjetin kautta, joten nettomääräisesti koronaepidemian vaikutus kuntien verotuloihin arvioidaan olevan enimmillään 1,1–1,3 miljardia euroa vuonna 2020.

Kevään 2020 kuntatalousohjelmassa koronakriisin yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioitiin olevan noin 1,6–2,0 miljardia euroa kuntataloutta heikentävä ja tästä suuri osa aiheutuu verotulojen pienenemisestä. Arviota on tässä vaiheessa syytä pitää suuntaa antavana, ottaen huomioon vaikeus erottaa covid-19-epidemiasta aiheutuvia vaikutuksia muusta talouskehityksestä ja tilanteeseen liittyvä tavanomaista suurempi epävarmuus. Lisäksi poikkeustilanteen kestolla ja laajuudella on olennainen vaikutus kuntien tuloihin ja menoihin.

Covid-19-epidemian taloudelliset vaikutukset tulevat vaihtelevaan alueellisesti ja kuntakohtaisesti merkittävästi. Tähän vaikuttaa pandemian levinneisyys, mutta myös kuntien rahoitusraenteet, kuten verotulopohjan erot sekä verotulojen ja valtionosuuksien osuus kunnan tuloista. Lisäksi kuntien väestö- ja elinkeinorakenteilla on merkitystä siihen, miten voimakkaasti epidemian kaltainen ulkonen shokki vaikuttaa kunnan toimintaan ja talouteen. Vaikuttaa siltä, että koronakriisi ja siitä johtuvat rajoitustoimet vaikuttavat voimakkaimmin palvelusektoriin ja hieman vähäisemmässä määrin teollisuuteen. Kriisin vaikutukset eri toimialoihin riippuvat myös kansainvälisen talouden kehityksestä ja reaktioista koronapandemiaan.

Hallitus linjasi kevään 2020 kehysriihen yhteydessä laajasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla helpotetaan koronapandemiasta ja siihen liittyvistä rajoitustoimista johtuvia kuntien talouden haasteita. Kuntataloutta koskevat tukitoimet päätettiin vaiheistaa siten, että osa toimenpiteistä toteutettiin vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa, jonka eduskunta hyväksyi kesäkuun lopulla. Lisätalousarvioesitys sisälsi noin 1,4 miljardin euron kuntatalouden tukipaketin sekä useita muita kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Sairaanhoitopiireille kohdistettavalla suoralla valtionavustuksella kompensoidaan covid-19-epidemiasta aiheutuneita kustannuksia ja sairaanhoitopiirien mahdollisia alijäämiä. Kuntien yhteisövero-osuuden määräaikaisella korottamisella kompensoidaan puolestaan kuntien yhteisöveromenetyksiä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden määräaikaisella 720 miljoonan euron lisäyksellä korvataan kunnille epidemiasta aiheutuneita kustannuksia sekä kunnallisverotuoton pienenemistä. Lisäksi valtionosuuden korotuksella tuetaan kuntia kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden eli lasten, nuorten ja ikäihmisten riittävien palvelujen turvaamisessa. Peruspalvelujen valtionosuuden harkinnanvaraisen korotuksen lisäyksellä voidaan puolestaan

tukea niitä kuntia, jotka ovat poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätuen tarpeessa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty ohjeiden mukaista kuulemiskierrosta. [Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros x.x.2020–x.x.2020 / erillinen kuulemistilaisuus. Lausunnot pyydettiin muun muassa... ministeriöiltä, kunnilta, sairaanhoitopiirien kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, eräiltä muilta kuntayhtymiltä sekä Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Myös muut tahot kuin jakelussa mainitut saivat antaa lausunnon.] Valtiovarainministeriö sai yhteensä xx lausuntoa. Esitykseen on tehty kommenttien ja saatujen lausuntojen perusteella...

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa x.x.2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

Kuntalaissa (410/2015) säädetään talouden tasapainovaatimuksesta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Lisäksi laissa säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä.

Kuntalain 110 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Pykälän 2 momentin mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Pykälän 3 momentin mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta koskeva säännös sellaisena, kuin se on voimassa olevassa laissa, otettiin kuntalakiin kuntalain kokonaisuusdistuksessa vuonna 2015. Tällöin säädettyä alijäämän kattamisvelvoitetta perusteltiin sillä, että aiempi taloussuunnitelman tasapainovelvoite ja siihen liittyvä alijäämän kattamisvelvollisuus eivät olleet estäneet alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. Käytännössä oli osoittautunut, että talouden tasapainottamisessa toimenpideohjelmien toteutus onnistui vain harvoin. Tästä seurasi, että alijäämiä ei saatu katetuksi ja kumuloituvat alijäämät ja sen kattaminen siirtyivät tai kattaminen kävi yhä vaikeammaksi kunnan omin voimin. Oli kuntia, joissa taloussuunnitelma vuosittain suunniteltiin tasapainoon, mutta tasapainoa ei todellisuudessa saavutettu. Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee myös kuntayhtymiä.

Kuntalain siirtymäsäännöksen (148 §) mukaan velvollisuutta kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä sovelletaan ensimmäisen kerran tilikauden 2015 tilinpäätöksessä taseeseen kertyneeseen alijäämään. Näin ollen alijäämä tulisi olla katettu vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Siirtymäsäännöksen mukaan tämä määräaika on pidempi sellaisilla kunnilla, joiden taseeseen kertynyt alijäämä oli tilikauden 2015 tilinpäätöksessä yli 500 euroa asukasta kohden. Niiden kuntien alijäämän tulee olla katettu viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä.

Kuntalain 118 §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Säännöksen 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 täyttyvät.

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. Lisäksi arviointimenettely voidaan käynnistää kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnuslukujen täytettyä kahtena vuonna perättäin säännöksen mukaiset raja-arvot.

Arviointimenettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa. Vaikka kunnalla olisi kattamatta alijäämiä 110 §:n mukaisesti, ei arviointimenettely käynnisty suoraan lain nojalla. Menettelyn käynnistämiseksi voidaan käyttää harkintaa, jossa otetaan huomioon alijäämän kertymiseen johtaneet syyt. Covid-19-epidemia on lähtökohtaisesti sellainen, poikkeuksellinen ja kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa oleva syy, jonka perustella arviointimenettely voitaisiin jättää käynnistämättä. Koska alijäämän kattamiskaudesta säädetään lailla, kunta ei kuitenkaan toimisi laissa edellytetyllä tavalla, jos se ei olisi kattanut alijäämiä säädettyssä ajassa, vaikka kyvyttömyys alijäämän kattamiseen johtaisikin koronavirusepidemian taloudellisista vaikutuksista. Myös tilintarkastajan tulisi kiinnittää asiaan huomiota, ja tilanne voisi johtaa vastuuvapauden epäämiseen tilivelvollisille.

Arviointimenettelyn käynnistämistä kattamattoman alijäämän perustella koskevaa 118 §:n 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2020 tilinpäätöksessä. Niiden kuntien, joilla oli asukaskohtaista alijäämää vuoden 2015 tilinpäätöksessä yli 500 euroa osalta arviointimenettelyä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2022 tilinpäätöksessä. Arviointimenettelyä kuntayhtymässä koskevaa 119 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2020 tilinpäätöksessä.

Vuoden 2019 ennakkolistien tilinpäätöstietojen mukaan sellaisia kuntia, joilla alijäämien kattamiskausi päättyisi vuoden 2020 tilinpäätökseen on yhdeksän (alijäämää ollut vuodet 2015 -2019 ja vuonna 2015 alle 500 euroa/as). Sellaisia kuntia, joiden alijäämien kattamiskausi päättyisi vuoden 2022 tilinpäätökseen on viisi (alijäämää ollut 2015-2019 ja vuonna 2015 yli 500 euroa/as). Sellaisia kuntia, joiden vuonna 2016 syntyneen alijäämän kattamiskausi päättyisi vuoden 2021 tilinpäätökseen on yksi (alijäämää vuosina 2016-2019).

Covid-19-epidemia ja poikkeustila tulevat arvioiden mukaan vaikuttamaan ainakin osan kunnista talouteen siten, että alijäämiä tulee kertymään lisää tai kattamistoimenpiteiden toteutuminen tulee vaikeutumaan. On kuitenkin epävarmaa, miten pitkä vaikutus on. Vaikutus koskee ainakin kuluvaan vuoteen 2020 ja voidaan olettaa, että vaikutukset näkyvät myös vuonna 2021 kuntien taloudessa.

Koronavirusepidemian vaikutukset voitaisiin ottaa huomioon arviointimenettelyn käynnistämispäätöksissä eli ilman lainsäädäntömuutoksia tai siten, että alijäämän kattamisveloitteen määräaikoja muutettaisiin väliaikaisesti epidemian vaikutusten lieventämiseksi. Jälkimmäinen vaihtoehto edellyttäisi lailla säätämistä ja se voitaisiin toteuttaa, joko kuntakohtaisesti hakemuksesta tai kaikkia kuntia yleisesti koskien. Lainsäädäntömuutokset tulisi tehdä kiireellisesti, jotta

kunnat voisivat ottaa asian huomioon vuoden 2021 talousarvioita ja taloussuunnitelmaa laadittaessa. Alijäämän kattamiskauden pidentäminen muutoin kuin määräajaksi olisi kuitenkin selkeästi vastoin vuoden 2015 kuntalain muutoksella omaksuttuja periaatteita.

Kunnan kirjanpidon tiedoilla ei voida osoittaa, mikä osa alijäämästä aiheutuu covid-19-epidemian talousvaikutuksista, joten pelkästään tämän syyn huomioiminen alijäämän kattamisvelvollisuuden mahdollisen siirtämisen osalta olisi ongelmallista. Sama koskisi tilannetta, jossa sääntely kytkettäisiin pelkästään tiettyjen vuosien aikana kertyneisiin alijäämiin. Jos alijäämien kattamiskauteen tehtäisiin muutoksia tilanteesta johtuen, ratkaisu on välttämättä osin kaavamainen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on huomioida covid-19-epidemian vaikutuksia kuntatalouteen sekä parantaa kuntien mahdollisuuksia sopeuttaa talouttaan epidemiasta seuranneiden talousvaikeuksien vuoksi.

Tarkoituksena on mahdollistaa kunnille epidemiasta aiheutuvien talouden vaikeuksien edellyttämien toimenpiteiden ajoittaminen kuntalain alijäämän kattamisen määräaika koskevaa sääntelyä pidemmän ajan kuluessa. Kuntalaissa mukaista taseeseen kertyneen alijäämän kattamiskautta olisi mahdollista pidentää, jolloin kunta voisi jaksottaa alijäämän kattamiseksi tarvittavat toimenpiteet pidemmälle ajalle.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kuntalakia muutettavaksi siten, että lakiin lisätään säännös alijäämän kattamista koskevan määräajan muuttamisesta sta valtiovarainministeriön päätöksellä kunnan hakemuksesta.

110 a §. Alijäämän kattamista koskevan määräajan väliaikainen muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta hakea 110 §:n 3 momentin mukaisen alijäämän kattamiskauden pidennystä covid-19-epidemian kunnalle aiheutuvista poikkeuksellisista talouden vaikeuksista johtuen. Pykälä olisi kuntalaissa uusi ja olisi voimassa määräajan.

Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee 110§:n 3 momentin mukaan kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Kuntalain 118 §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Pykälän 2 ja 3 momenteissa säädetään käynnistämisen edellytyksenä olevista kunnan taloutta koskevista kriteereistä ja tunnuslukujen raja-arvoista. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin että, sen estämättä mitä 110 §:n 3 momentissa säädetään kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamisesta, valtiovarainministeriö voisi kunnan hakemuksesta päättää, että kunnan tulee kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Momentin mukaan määräaika sovellettaisiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan arviointimenettelyyn 118 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräajan sijaan. Siten esityksen mukaan kuntalain 118 §:n 2 momentissa säädetty arviointimenettelyn käynnistämisen edellytys koskisi ehdotetussa

momentissa säädettyä pidennettyä alijäämän kattamiskautta. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voitaisiin siten käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää enintään kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien niiden kuntien osalta, joille olisi myönnetty momentin mukainen määräaika. Muilta osin arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin sovellettaisiin 118 §:ää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin määräajan pidentämisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentissa tarkoitettu päätös voitaisiin tehdä, jos kunta covid-19-epidemiasta aiheutuvien poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi ei voisi kattaa alijäämää 110 §:n 3 momentin mukaisessa määräajassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hakemuksen tekemisen määräajoista. Kunta voisi tehdä määräajan muuttamista koskevan hakemuksen valtiovarainministeriölle aikaisintaan 110 §:n 3 momentin mukaisen alijäämän kattamiskauden päättymistä edeltävän vuoden kesäkuussa ja viimeistään alijäämän kattamiskauden päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä. Määräajan pidentäminen olisi sidottu alijäämän kattamiskauden päättymiseen, jolloin kunnan tulisi edeltävästi ensisijaisesti pyrkiä kattamaan alijäämä voimassa olevan kuntalain mukaisessa määräajassa. Momentin mukaan, jos kunnan alijäämän kattamiskausi päättyisi vuonna 2020, hakemus tulisi tehdä vuoden 2020 loppuun mennessä. Hakemukseen tulee liittää selvitys covid-19-epidemiasta kunnalle aiheutuneista taloudellisista vaikutuksista sekä suunnitelma talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Valtiovarainministeriön kunnan hakemuksesta tekemän päätöksen kunta voisi ottaa huomioon seuraavan vuoden talousarviossa sekä taloussuunnitelmassa, joita valmistellaan kunnassa talousarviovuotta edeltävänä syksynä.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnalla olisi valtiovarainministeriölle raportointivelvoite talouden tasapainottamiseksi tarvittavien toimenpiteiden onnistumisesta. Toimintakertomuksessa olisi esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan tulisi saattaa selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Pykälän 5 momentin mukaan mitä pykälässä säädetään kunnasta, sovellettaisiin myös kuntayhtymään.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä on taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia kunnan toimintaan.

Kunta olisi velvollinen hakemuksessaan kuvaamaan alijäämään johtaneet syyt kokonaisuudessaan sekä kunnan mahdollisuuden kattaa ne määräajassa esittämillään toimenpiteillä. Valtiovarainministeriö arvioisi kunnan esityksen perusteella kunnan mahdollisuudet selvitä velvoitteistaan ja tekisi päätöksen kauden pidentämisestä. Laki olisi voimassa vuoden 2025 loppuun. Esityksen mukainen alijäämän kattamiskauden pidentäminen koskisi siten kuntia joiden kattamiskausi päättyy vuonna 2020. Näiden kuntien kattamiskausi voisi jatkua kaksi vuotta. Viimeisen kerran kattamiskauden pidentämistä voisi hakea vuonna 2025. Tällöin kunta voi hakea 2025 päättyvän ja 2026 päättyvän kattamiskauden pidentämistä.

Esityksen lähtökohta olisi tukea kunnan päätöksentekoa ja taloussuunnittelua, niin että kunta voisi omin toimin tasapainottaa talouttaan ilman käynnistettyä arviointimenettelyä. Alijäämän kattamista koskevan määräajan pidentämisen olisi tarkoitus kohdentua mahdollisimman tarkasti pandemian talousvaikutuksiin ja niille kunnille ja kuntayhtymille joiden talouden tasapainottaminen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti olisi vaikeutunut tästä syystä.

Esityksessä kattamisajan pidentämisestä päättäminen olisi ajallisesti kytketty alijäämän kattamiskauden päättymiseen. Tämän arvioidaan kannustavan kuntaa alijäämän kattamiseen ensisijaisesti lain mukaisessa määräajassa, koska poikkeusta ei voisi hakea ennakoon jo kauden alussa. Esimerkiksi sellainen kunta, jonka alijäämän kattamiskausi päättyy vuoden 2021 loppussa, voisi hakea kattamiskauden pidennystä aikaisintaan kesäkuussa vuonna 2020, jonka jälkeen syksyllä kunnassa päätetään vuoden 2021 talousarviosta.

Laki olisi voimassa määräajan vuoden 2025 loppuun. Tämä mahdollistaisi alijäämän kattamiskauden muuttamisen kohdentamisen covid-19-epidemian vaikutuksesta kriisiytyneille kunnille.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan esityksen johdosta jonkin verran vähenevän, kuntien voidessa tasapainottaa talouttaan pidemmän aikaa. Esityksen nykytilaa koskevassa osassa on kuvattu niiden kuntien määrää, joilla alijäämän kattamiskausi on kesken. Näiden kuntien määrän arvioidaan nousevan koronacovid-19-epidemian vaikutuksesta.

Pidennetyn alijäämän kattamiskauden ajan kunnalla olisi valtiovarainministeriölle raportointivelvoite talouden tasapainottamiseksi tarvittavien toimenpiteiden onnistumisesta. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tältä osin esityksen arvioidaan vaikuttavan tehostavasi siihen, miten kunnan toiminnassa päätetään ja toimeenpannaan talouden tasapainottamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Raportoinnista arvioidaan tulevan kunnille jonkin verran hallinnollisia töitä, mutta toimintakertomukseen sisältyvän selvityksen toimittamisesta valtiovarainministeriölle ei aiheutuisi lisäresursseja edellyttävää hallinnollista työtä. esityksestä ei arvioida aiheutuvan kunnille henkilöstön lisätarvetta.

Edellä kuvatusta kunnan raportointivelvoitteesta ei arvioida olevan kuin vähäisiä vaikutuksia valtiovarainministeriön toimintaan. Raportoinnin ei arvioida aiheuttavan kuin vähäisen määrän henkilötyövuosien lisäystarvetta, kuntien talouden seuranta kuuluu jo nykyisin valtiovarainministeriön tehtäviin kuntalain 10 §:n mukaisesti.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksellä mahdollistettaisiin alijäämän kattaminen kahta vuotta pidemmässä määräajassa kuin mitä kuntalain 110 §:ssä säädetään.

Esityksen mukaan kunnan tulisi hakea alijäämän kattamisajan muuttamista valtiovarainministeriöltä. Laki olisi voimassa määräajan. Tarkoitus ei ole pysyvästi pidentää alijäämän kattamisaikoja, koska esityksen tavoitteena on koronaviruspandemian kunnan taloutta heikentävien vaikutusten lieventämiseksi parantaa kunnan toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia sopeuttaa taloutta.

Ehdotettuun sääntelyyn nähden keskeisin muu toteuttamisvaihtoehto olisi, että voimassa olevaa kuntalain sääntelyä ei muutettaisi. Koska arviointimenettelyn käynnistäminen on kuntalain 118 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa, koronaviruspandemian talousvaikutukset voidaan ottaa huomioon ilman siitä lailla erikseen säätämistä. Käytännössä kuntien tulisi yksilöidä tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa vuoden 2020 talouteen vaikuttaneet tekijät siten, että pandemian talousvaikutukset voidaan erottaa muista talouteen vaikuttavista tekijöistä. Jos kunta täyttäisi laissa säädetyt arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerit yksinomaan koronapandemian vuoksi, arviointimenettelyä ei käynnistettäisi.

Yksi vaihtoehto olisi kuntien alijäämän kattamisvelvollisuuden siirtymäajan pidennys. Kuntalain muutoksella muutettaisiin voimassa olevan kuntalain siirtymäsäännöksen mukaista alijäämän kattamiskautta siten, että kaikkien kuntien siirtymäaikoja pidennetään vuodesta 2020 vuoteen 2022, mikä vastaa voimassa olevan lain erityisen alijäämäisten kuntien (500 euroa/asukas) poikkeusta. Tämä koskisi kuntia, joilla oli vuoden 2015 tai vuoden 2016 tilinpäätöksessä alijäämää ja jotka ei eivät ole saaneet alijäämää sen jälkeen katettua. Kunnat, joilla vuonna 2017 ollut ensimmäisen kerran alijäämää, joutuisivat kattamaan ne myös vuonna 2022. Jos alijäämää on kertynyt ensimmäisen kerran vuonna 2018, kattamiskausi päättyisi nykyisen sääntelyn mukaisesti vuonna 2023, vastaavasti vuonna 2019 alkanut kattamiskausi päättyisi vuonna 2024. Vuonna 2020 ensimmäisen kerran kertynyt alijäämä tulisi kattaa vuoden 2025 tilinpäätöksessä.

Tämä vaihtoehto koskisi koko kuntakenttää, ja ei kohdentuisi erityisesti koronapandemian vuoksi kertyneeseen alijäämään. Vaihtoehto voisi johtaa heikon taloudellisen tilanteen pitkittymiseen sellaisissa kunnissa, joissa alijäämän kertyminen ja kattamattomuus on muiden syiden seurausta ja alkanut jo ennen koronaviruspandemiaa. Näissä kunnissa kuitenkin arviointimenettelyn nopeampi käynnistäminen olisi tarpeellista, jotta kunnan lainsäädännössä edellytetyt palvelut olisi mahdollista turvata. Vaihtoehto olisi hallinnollisesti kevyt, koska alijäämän kattamiskausi pidentyisi suoraan lain nojalla. Kunta voisi kuitenkin edelleen päättää tätä lyhyemmästäkin kattamiskaudesta taloussuunnitelmassaan kuntalain 110 §:n mukaisesti.

Mahdollista olisi säätää ehdotta 110 a §:n säätelyä vastaavasta pysyvästä menettelystä. Tällöin menettely ei kuitenkaan kohdentuisi esityksen tavoitteiden mukaisesti koronaviruspandemian taloutta koskeviin vaikutuksiin. Riskinä olisi kunnan talouskurin löyhentyminen, jolla olisi vaikutusta koko julkiselle taloudelle. Tuleva sote-uudistus myös vaikuttaa siten, että kuntien menot ovat jatkossa ennakoitavissa paremmin, jolloin alijäämien kattamiseen vaikuttavia kertaluonteisia menojen kasvuja esiintyy todennäköisesti nykyistä harvemmin. Pysyvän menettelyn arvioidaan olevan hallinnollisesti työläs.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lain nopea voimaantulo olisi välttämätöntä, jotta mahdollistettaisiin kunnille kuntayhtymille alijäämän kattamisajan pidentämisen hakeminen, siten että pidempi kausi voitaisiin huomioida jo vuoden 2021 talousarviossa ja 110 §:n mukaisesti taloussuunnitelmassa alijäämän kattamisessa päätettävissä toimenpiteissä.

Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 asti.

Koska epidemian jatkumisesta ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa ja vaikutukset kuntataloudelle voivat jatkua useana vuotena, ehdotettujen säännösten voimassaoloajan on oltava riittävän pitkä, jotta kaikki kunnat ja kuntayhtymät ehtivät tehdä tarvittavat toimenpiteet. Lisäksi riittävän pitkällä voimassaoloajalla voidaan turvata lakisääteisten tehtävien hoitaminen määräaikana.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeinen on perustuslain kunnallista itsehallintoa koskeva 121 §. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla.

Kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntalailla toteutetaan etenkin perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa kunnan

ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 63/2014 v s. 2-3).

Ehdotuksella ei ole kuntien tehtäviä lisääviä vaikutuksia. Esityksellä ei myöskään rajoiteta kunnan tehtävien toteuttamisen taloudellisia edellytyksiä. Esityksellä on kunnan hallintoa ja toimintaa koskevia vaikutuksia, koska esitetty alijäämän kattamiskauden pidentämistä koskeva muutos mahdollistaisi kunnan talouden tasapainottamisen voimassa olevaa sääntelyä pidempänä määräaikana. Täten esityksellä parannettaisiin kunnan edellytyksiä selviytyä tehtävistään tilanteessa, jossa kunnan talouden tasapainoa ei voida saavuttaa johtuen koronviruspandemian vaikutuksista. Esityksen vaikutuksena arvioidaan olevan kunnan talouden parantuminen kunnan saadessa taloutensa alijäämän kattamiskaudella tasapainoon. Tällöin kuntalain 118 §:ssä tarkoitettua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä ei tarvitsisi käynnistää selvittämään kunnan mahdollisuuksia turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut.

Täten ehdotuksella ei katsota olevan perustuslain 121 §:n kannalta arvioitavia vaikutuksia.

Edellä mainituilla perusteluilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalakiin (410/2015) väliaikaisesti uusi 110 a § seuraavasti:

110 a §

Alijäämän kattamista koskevan määräajan väliaikainen muuttaminen

Sen estämättä mitä 110 §:n 3 momentissa säädetään kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamisesta, valtiovarainministeriö voi kunnan hakemuksesta päättää, että kunnan tulee kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Edellä säädettyä määräaikaa sovelletaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn 118 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräajan sijaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan tehdä, jos kunta covid-19-epidemiasta aiheutuvien poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi ei voi kattaa alijäämää 110 §:n 3 momentin mukaisessa määräajassa.

Kunta voi tehdä määräajan muuttamista koskevan hakemuksen valtiovarainministeriölle aikaisintaan 110 §:n 3 momentin mukaisen alijäämän kattamiskauden päättymistä edeltävän vuoden kesäkuussa ja viimeistään alijäämän kattamiskauden päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä. Kuitenkin jos alijäämän kattamiskausi päättyy vuonna 2020, hakemus tulee tehdä vuoden 2020 loppuun mennessä. Hakemukseen tulee liittää selvitys covid-19-epidemiasta kunnalle aiheutuneista taloudellisista vaikutuksista sekä suunnitelma talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Kunnan on laadittava talousarvio ja –suunnitelma siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä alijäämän kattamista koskevista toimenpiteistä 1 momentissa tarkoitetulla kattamiskaudella. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Mitä 1–4 momentissa säädetään kunnasta, sovelletaan myös kuntayhtymään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Laki on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Laki

kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
lisätään kuntalakiin (410/2015) väliaikaisesti uusi 110 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

110 a §

Uusi

Alijäämän kattamista koskevan määräajan väliaikainen muuttaminen

Sen estämättä mitä 110 §:n 3 momentissa säädetään kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamisesta, valtiovarainministeriö voi kunnan hakemuksesta päättää, että kunnan tulee kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Edellä säädettyä määräaika sovelletaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn 118 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräajan sijaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan tehdä, jos kunta covid-19-epidemiasta aiheutuvien poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi ei voi kattaa alijäämää 110 §:n 3 momentin mukaisessa määräajassa.

Kunta voi tehdä määräajan muuttamista koskevan hakemuksen valtiovarainministeriölle aikaisintaan 110 §:n 3 momentin mukaisen alijäämän kattamiskauden päättymistä edeltävän vuoden kesäkuussa ja viimeistään alijäämän kattamiskauden päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä. Kuitenkin jos alijäämän kattamiskausi päättyy vuonna 2020, hakemus tulee tehdä vuoden 2020 loppuun mennessä. Hakemukseen tulee liittää selvitys covid-19-epidemiasta kunnalle aiheutuneista taloudellisista vaikutuksista sekä suunnitelma

Voimassa oleva laki

Ehdotus

talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Kunnan on laadittava talousarvio ja –suunnitelma siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä alijäämän kattamista koskevista toimenpiteistä 1 momentissa tarkoitetulla kattamiskaudella. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Mitä 1–4 momentissa säädetään kunnasta, sovelletaan myös kuntayhtymään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .