

HE 159/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kuntalain väliaikaista muuttamista. Kunta voisi hakea valtiovarainministeriöltä alijäämän kattamisaikaan pidennystä nykyisestä neljästä vuodesta kuuteen vuoteen, jos kunta ei covid-19 -epidemiasta johtuvista 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	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Ehdotus.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
6 Voimaantulo	11
7 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	11
LAKIEHDOTUS	13
Laki kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta	13
LIITE	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
Laki kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta	15

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.

Koronavirusepidemian 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 maksutulujen 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. Terveystuotosten kasvua ennusteessa on koronasta johtuen noin 300 miljoonaa euroa. Toimintatuottojen supistumista ennusteessa 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 maksulykkäyksestä aiheutuva verotulojen siirtymä. Maksulykkäyksestä aiheutuvat menetykset kuitenkin kompensoidaan kunnille valtion budjetin kautta, joten nettomääräisesti koronavirusepidemian 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.

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.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 17.8.2020–11.9.2020. Esitysluonnoksesta järjestettiin kuulemistilaisuus 26.8.2020. Esityksen kiireellisyyden vuoksi on ollut

tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty ohjeiden mukaisen pituista kuulemiskierrosta. 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 95 lausuntoa.

Lausunnot ja lausuntoyhteenvedo on tallennettu Valtioneuvoston hankeikkunaan <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/54284/hetiedot>.

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät esitystä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, siihen ei ollut huomauttamista tai esitystä pidettiin oikean suuntaisena. Esitystä pidettiin perusteltuna ottaen huomioon covid-19 -epidemian taloudelliset vaikutukset kuntataloudelle.

Eräät kunnat eivät kannattaneet nykyisen alijäämän kattamiskauden muuttamista koskevaa esitystä, koska arviointimenettelyn käynnistäminen on jo nyt kuntalain 118 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa ja koronavirusepidemian talousvaikutukset voidaan ottaa huomioon ilman siitä lailla erikseen säätämistä.

Lausunnoissa esitettiin muutosehdotuksia alijäämän kattamiskauden pidennystä koskevan menettelyyn sekä erilaisia huomioita ja ehdotuksia muun muassa ehdotetun sääntelyn soveltamisen ajallisesta ulottuvuudesta. Eräiden lausuntojen mukaan lain voimassaoloaikaa tulisi uudelleen arvioida tai pidentää. Eräät lausunnon antajat esittivät, että alijäämän kattamisvelvollisuuden pidennys voitaisiin toteuttaa ilmoitusmenettelynä tai antaa kunnille ilman erillistä hakemusmenettelyä.

Eräissä lausunnoissa todettiin, että covid-19 -epidemiasta aiheutuneiden vaikutusten olevan vaikeasti erotettavissa muista tekijöistä. Eräiden lausuntojen mukaan esitystä tulisi täsmentää kunnan hakemuksessa annettavien alijäämään johtaneita syitä koskevien tietojen ja raportoitavien tietojen osalta.

Yksittäisten kuntien lausunnoissa sekä lähes kaikkien lausunnon antaneiden sairaanhoitopiirien kuntayhtymien sekä Suomen Kuntaliitto ry:n ja Kuntarahoitus Oyj:n lausunnoissa todettiin, että väliaikainen kuntalain muutos tulisi sovittaa yhteen lausuntokierroksella olevan sote-maakuntaudistuksen lakien kanssa.

Lausuntojen perusteella esitystä on tarkennettu covid-19 -epidemian talousvaikutusten hakemuksessa kuvaamisen osalta. Esitystä on täydennetty kuvauksella kuntayhtymän alijäämän käsitteystä kunnan kirjanpidossa. Lisäksi esitykseen on tehty teknisluonteisia tarkennuksia.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

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 kokonaisuudistuksessa 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 kumuloituva alijäämä 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 taseen 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 käynnistämisessä 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

säädetyssä ajassa, vaikka kyvyttömyys alijäämän kattamiseen johtuisikin koronavirusepidemian taloudellisista vaikutuksista. Myös tilintarkastajan tulisi kiinnittää asiaan huomiota, ja tilanne voisi johtaa vastuuvapauden epäämiseen tilivelvollisille.

Kuntayhtymän arviointimenettelystä säädetään 119 §:ssä. Jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 säädetyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi. Kuntalain 148 §:n mukaan arviointimenettelyä kuntayhtymässä koskevaa 119 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2020 tilinpäätöksessä.

Covid-19 -epidemian vaikutukset kuntayhtymien talouteen heijastuvat jäsenkunnille mahdollisen lisälaskutuksen lisäksi myös varautumisena osuuteen kuntayhtymän alijäämästä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon (113/2015) mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään kertyneestä alijäämästä pakollisena varauksena, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämällä muilla toimenpiteillä kuin kuntien maksuilla. Kunnan alijäämää kasvattavan pakollisen varauksen kirjaus tehdään sillä tilikaudella, kun kuntayhtymälle kertyy alijäämää.

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/asukas). Sellaisia kuntia, joiden alijäämien kattamiskausi päättyisi vuoden 2022 tilinpäätökseen on viisi (alijäämää ollut 2015–2019 ja vuonna 2015 yli 500 euroa/asukas). Sellaisia kuntia, joiden vuonna 2016 syntyneen alijäämän kattamiskausi päättyisi vuoden 2021 tilinpäätökseen, on yksi (alijäämää vuosina 2016–2019). Kuntayhtymiä, joiden alijäämän kattamiskausi päättyisi vuoden 2020 tilinpäätökseen, on kymmenen (alijäämää ollut vuosina 2015–2019).

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 määrääjäksi 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 kattamiskautteen tehtäisiin muutoksia tilanteesta johtuen, ratkaisu on välttämättä osin kaavamainen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ottaa huomioon 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 määräaikaan koskevaa sääntelyä pidemmän ajan kuluessa. Kuntalain mukaista taseeseen kertyneen alijäämän kattamiskautta olisi mahdollista pidentää, jolloin kunta voisi jaksottaa alijäämän kattamiseksi tarvittavat toimenpiteet pidemmälle ajalle.

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.

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

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotus

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

Lakiin lisättävässä pykälässä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta hakea 110 §:n 3 momentin mukaisen alijäämän kattamiskauden pidennystä covid-19 -epidemiasta kunnalle aiheutuvista poikkeuksellisista talouden vaikeuksista johtuen.

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 ole-

HE 159/2020 vp

van kunnan arviointimenettelystä. Mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevista kunnan taloutta koskevista kriteereistä ja tunnuslukujen raja-arvoista. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut taseeseensa kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että jos kunta ei covid-19 -epidemiasta johtuvien poikkeuksellisten ja tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi voisi kattaa taseeseensa kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voisi kunnan hakemuksesta päättää, että alijäämä on katettava kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Momentissa säädettäisiin, että tällöin kunnan 118 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voitaisiin aloittaa mainitun pykälän 2 momentissa säädetystä poiketen vasta, kun tämän momentin mukainen määräaika on kulunut. 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, jolle olisi myönnetty momentin mukainen määräaika, arviointimenettely voitaisiin siten käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Muilta osin arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin sovellettaisiin 118 §:ää. Vastaavasti kuntayhtymän 119 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voitaisiin käynnistää pidennetyn määräajan jälkeen.

Pykälän 2 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 se olisi tehtävä viimeistään alijäämän kattamiskauden päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä. Määräajan pidentäminen olisi sidottu alijäämän kattamiskauden päättymiseen, jolloin kunnan tulisi ensisijaisesti pyrkiä kattamaan alijäämä voimassa olevan kuntalain mukaisessa määräajassa. Esimerkiksi sellainen kunta, jonka alijäämän kattamiskausi päättyy vuoden 2022 lopussa, voisi hakea kattamiskauden pidennystä aikaisintaan kesäkuussa vuonna 2021, jonka jälkeen syksyllä kunnassa päätetään vuoden 2022 talousarviosta. Jos alijäämä on ensimmäisen kerran kertynyt vuonna 2020 ja se tulisi kattaa vuoden 2025 loppuun mennessä, pidennys ulottuisi vuoden 2027 loppuun.

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 ja suunnitelma talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Taloudellisia vaikutuksia voitaisiin kuvata esimerkiksi vertaamalla tuottoja ja kuluja aikaisempien vuosien taloutta koskeviin vastaaviin tietoihin. Valtiovarainministeriön kunnan hakemuksesta tekemän päätöksen kunta voisi ottaa huomioon seuraavan vuoden talousarviossa sekä taloussuunnitelmassa, joita valmistellaan kunnassa talousarviovuotta edeltävänä syksynä.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi laadittava talousarvionsa ja -suunnitelmansa siten, että päätökset alijäämän kattamista koskevista toimenpiteistä toteutetaan. Kunnalla olisi velvollisuus raportoida valtiovarainministeriölle talouden tasapainottamiseksi tarvittavien toimenpiteiden onnistumisesta. Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa olisi esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan tulisi saattaa selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä säädettyä sovellettaisiin myös kuntayhtymään.

Laki olisi voimassa vuoden 2025 loppuun. Viimeisen kerran kattamiskauden pidentämistä voisi hakea vuonna 2025. Tällöin kunta voi hakea 2025 päättyvän ja 2026 päättyvän kattamiskauden pidentämistä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä on taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia kunnan toimintaan.

Esityksessä kattamisajan pidentämisestä päättäminen olisi ajallisesti kytketty alijäämän kattamiskauden päättämiseen. Tämän arvioidaan kannustavan kuntaa alijäämän kattamiseen ensisijaisesti lain mukaisessa määräajassa, koska poikkeusta ei voisi hakea ennakoon jo kauden alussa. Täten esityksen arvioidaan vaikuttavan kunnan toimenpiteisiin ja niiden ajoittamiseen.

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 covid-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 lisästarvetta, kuntien talouden seuranta kuuluu jo nykyisin valtiovarainministeriön tehtäviin kuntalain 10 §:n mukaisesti.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Ehdotettuun sääntelyyn nähden keskeisin muu toteuttamisvaihtoehto olisi, että voimassa olevaa kuntalain sääntelyä ei muutettaisi. Koska arviointimenettelyn käynnistäminen on kuntalain 118 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa, covid-19 -epidemian talousvaikutukset voidaan ottaa huomioon ilman siitä lailla erikseen säätämistä. Käytännössä kuntien tulisi yksilöidä tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa vuoden 2020 talouteen vaikuttaneet tekijät siten, että epidemian 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

HE 159/2020 vp

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 epidemian 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 §. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla.

Kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp.) 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).

HE 159/2020 vp

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 covid-19 -epidemian 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 lainsäätämisyksityksessä.

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 jatkaminen covid-19 -epidemiasta johtuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi

Jos kunta ei covid-19 -epidemiasta johtuvien poikkeuksellisten ja tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi voi kattaa taseeseensa kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi kunnan hakemuksesta päättää, että alijäämä on katettava kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tällöin kunnan 118 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely ja kuntayhtymän 119 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voidaan aloittaa 118 §:n 2 momentissa ja 119 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen vasta, kun tämän momentin mukainen määräaika on kulunut.

Kunta voi tehdä 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen aikaisintaan 110 §:n 3 momentissa säädetyn alijäämän kattamista koskevan määräajan päättymistä edeltävän vuoden kesäkuussa ja se on tehtävä alijäämän kattamista koskeva määräajan päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä. Jos alijäämän kattamista koskeva määräaika päättyy vuonna 2020, hakemus tulee kuitenkin tehdä vuoden 2020 loppuun mennessä. Hakemukseen tulee liittää selvitys covid-19 -epidemiasta kunnalle aiheutuneista taloudellisista vaikutuksista ja suunnitelma talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Kunnan on laadittava talousarvionsa ja -suunnitelmansa siten, että valtuuston päätökset alijäämän kattamista koskevista toimenpiteistä 1 momentissa tarkoitettuna määräaikana toteutetaan. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävästä tilikaudella. Kunnan on toimitettava selvitys valtiovarainministeriölle tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Mitä 1–3 momentissa säädetään kunnasta, sovelletaan myös kuntayhtymään.

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

Helsingissä 8.10.2020

Pääministeri

HE 159/2020 vp

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 jatkaminen covid-19 -epidemiasta johtuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi

Jos kunta ei covid-19 -epidemiasta johtuvien poikkeuksellisten ja tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi voi kattaa taseeseensa kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetystä määräajassa, valtiovarainministeriö voi kunnan hakemuksesta päättää, että alijäämä on katettava kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tällöin kunnan 118 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely ja kuntayhtymän 119 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voidaan aloittaa 118 §:n 2 momentissa ja 119 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen vasta, kun tämän momentin mukainen määräaika on kulunut.

Kunta voi tehdä 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen aikaisintaan 110 §:n 3 momentissa säädetyn alijäämän kattamista koskevan määräajan päättymistä edeltävän vuoden kesäkuussa ja se on tehtävä alijäämän kattamista koskeva määräajan päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä. Jos alijäämän kattamista koskeva määräaika päättyy vuonna 2020, hakemus tulee kuitenkin tehdä vuoden 2020 loppuun mennessä. Hakemukseen tulee liittää selvitys covid-19 -epidemiasta kunnalle aiheutuneista taloudellisista vaikutuksista ja suunnitelma talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Kunnan on laadittava talousarvionsa ja -suunnitelmansa siten, että valtuuston päätökset alijäämän kattamista koskevista toimenpiteistä 1 momentissa tarkoitettuna määräaikana toteutetaan. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan on toimitettava selvitys valtiovarainministeriölle tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Mitä 1–3 momentissa säädetään kunnasta, sovelletaan myös kuntayhtymään.

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