



18.9.2020

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntoyhteenveto

Kuntalain väliaikainen muuttaminen

Luonnos kuntalain väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä oli lausunnoilla Lausuntopalvelu.fi:ssä 17.8. - 11.9.2020, ja 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, eräitä muita kuntayhtymiltä, Suomen Kuntaliitto ry:ltä ja eräitä ammattijärjestöiltä. Myös muut tahot kuin jakelussa mainitut saivat antaa lausunnon.

Kuulemistilaisuudessa esitystä kannatettiin. Eräät kommentoijat totesivat esitetyn kahden vuoden pidennyksen olevan liian lyhyt aika kunnan talouden tasapainottamiseksi. Eräissä kommenteissa todettiin, että talouden tasapainottamisen keinovalikoimaa lisäisi, jos hakemuksen voisi tehdä esitettyä määräaika aiemmin. Eräissä kommenteissa kiinnitettiin huomiota covid-19 -epidemian vaikutusten kuvaamisen vaikeuteen.

Valtiovarainministeriö sai lausuntokierroksella yhteensä 95 lausuntoa.

Lähes kaikki lausunnonantajat suhtautuivat esitykseen myönteisesti. Esitettyä kuntalain muutosta pidettiin perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, siihen ei ollut huomauttamista tai esitystä pidettiin oikean suuntaisena. Esitystä pidettiin perusteltuna ottaen huomioon covid-19 -epidemian taloudellisesti vaikutukset kuntataloudelle. Suurin osa lausunnon antajista kannatti ehdotusta sellaisenaan.

Saaduissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota kuntatalouden vaikeaan tilanteeseen. Useissa lausunnoissa todettiin, että pelkästään alijäämän kattamiskauden pidentäminen ei poista kuntatalouden ongelmia, ja todettiin muiden kuntataloutta tukevien valtion toimenpiteiden tarve. Useassa lausunnossa todettiin, että kuntien taloudellinen tilanne oli jo ennen epidemiaa vaikea.

Viisi kuntaa ei kannattanut nykyisen alijäämän kattamiskauden muuttamista koskevaa esitystä. Lausuntojen mukaan arviointimenettelyn käynnistäminen on jo nyt kuntalain 118 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa ja koronaepidemian talousvaikutukset voidaan ottaa huomioon ilman siitä lailla erikseen säätämistä. Eräiden lausuntojen mukaan esityksestä luopumista tukee myös perustettavien sote-maakuntien taloudellinen vaikutus kuntien talouteen ja se, että sote-uudistuksen myötä kuntien arviointimenettely ja peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä tulisi joka tapauksessa uudistaa.

Eräissä lausunnoissa esitettiin muutosehdotuksia alijäämän kattamiskauden pidennystä koskevan menettelyyn sekä erilaisia huomioita ja ehdotuksia muun muassa ehdotetun sääntelyn soveltamisen ajallisesta ulottuvuudesta.

Eräät lausunnon antaneet pitivät esitettyä määräaikaista kuntalain muutosta perusteltuna, mutta esittivät, että alijäämän kattamisvelvollisuuden pidennys voitaisiin toteuttaa ilmoitusmenettelynä tai automaattisesti kaikille kunnille, ilman erillistä hakemusmenettelyä. Perusteluina tälle todettiin muun muassa, että epidemian vaikutus koskee kaikkia kuntia, lähtökohtaisesti kaikille kunnille myönnettävä lisäaika vähentäisi hallinnollista

kuormitusta, ja olisi hankala nähdä, että kovin monessa tapauksessa kahden vuoden jatkoajan myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista evätä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että kaikkia covid-19 -epidemian vaikutuksia on vaikea arvioida, ja voi olla vaikeaa erotella covid-19 -epidemiasta aiheutuneet vaikutukset ja muut taloutta koskevat tekijät. Tältä osin todettiin muun muassa, että kattamisajan pidennyshakemusten perustelujen käsittelyn ja asioiden yksinkertaistamisen vuoksi voisi olla perusteltua, että tarkkoja perusteluja ja erittelyjä covid-19 -epidemian osuudesta alijäämään ei vaadittaisi, vaan alijäämän kattamisvelvollisuuden aikaa pidennettäisiin ilman erillistä päätöstä. Yhdessä lausunnossa esitettiin lisäksi alijäämän kattamiskauden pidentämistä kahdeksaan vuoteen.

Erään lausunnon mukaan kuntalakiin olisi syytä tehdä pysyvä muutos, jolla voitaisiin huomioida vakavat poikkeustilanteet kuntien arviointimenettelyssä ja sen käynnistämisessä. Eräiden lausuntojen mukaan lain voimassaoloaikaa tulisi vielä uudelleen arvioida tai pidentää. Pidennystä ehdotettiin esimerkiksi 31.12.2027 asti. Eräät lausunnonantajat olivat ymmärtäneet kattamiskauden pidentämismahdollisuuden kohdentumisen siten, että esitys koskisi ainoastaan vuosien 2015-2016 taseessa ollutta alijäämää tai esimerkiksi 2020 päättyvää alijäämän kattamiskautta taikka siten että esitys ei koskisi muita kuin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia.

Eräiden kuntien lausunnoissa sekä lähes kaikkien lausunnon antaneiden sairaanhoitopiirien kuntayhtymien lausunnoissa todettiin, että väliaikainen kuntalain muutos tulisi sovittaa yhteen lausuntokierroksella olevan sote-maakuntauudistuksen lakien kanssa taikka uudistuksen voimaantulon säännöksiä tulisi muuttaa. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien lausunnoissa todettiin, että sairaanhoitopiirien ja sote-kuntayhtymien osalta alijäämän kattamisaikatauluun vaikuttaa toteutuessaan myös esitetty sote-uudistus, ja että lausunnoilla oleva lakiesitys asettaa uuden aikataulun kuntayhtymien alijäämien kattamiselle, johon ei ole kuntayhtymien ja jäsenkuntien suunnitelmissa varauduttu. Lakiesitysten tulisi lausuntojen mukaan olla synkronissa keskenään. Joidenkin lausuntojen mukaan, mikäli jäsenkuntien on maksettava mahdolliset sote-kuntayhtymien tai sairaanhoitopiirien alijäämät viimeistään vuosien 2022-2023 vaihteessa, jäisi merkittävä osa kuntalain muuttamisen tarkoituksesta toteutumatta tai ilman ratkaisua. Eräissä lausunnossa todettiin tältä osin, että valmisteilla olevat lait tulee yhteen sovittaa niin, että niistä käy selkeästi ilmi, mikä on kuntien, kuntayhtymien ja maakunnan vastuu syntyneistä alijäämistä, mikäli kattamisaika jatkuu maakunnan perustamisen yli. Eräissä lausunnossa esitettiin, että alijäämän kattamiskaudeksi voitaisiin määrittää esitetyn enintään kuuden vuoden ohella kattaminen neljän vuoden kuluessa sote-maakuntien otettua sosiaali- ja terveydenhuollon hoitaakseen.

Yksittäisissä lausunnoissa todettiin lisäksi muun muassa seuraavaa: Lisäaika voitaisiin antaa erityisesti niille kunnille, joiden väestönkasvu on toteutunut ja jatkuu ennusteiden mukaan voimakkaana ja että tämä nostettaisiin erillisenä erityisenä perusteena lakiin. Pidennysajan antamisen alijäämän kattamiseen tulisi olla valtioneuvoston harkinnassa ja päätösvallassa. Lisäksi esitettiin, että jotta lakiesityksellä olisi merkitystä, tulee kuntien pakollisen varauksen muodostamisen säännöksiä muuttaa siten, että kuntayhtymän alijäämästä ei kunnan tarvitse kirjata pakollista varausta. Eräissä lausunnossa todettiin, että raportointivelvoite alijäämän kattamisesta tulisi ulottua myös mahdollisten harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten vaikutuksiin.

Suomen Kuntaliitto ry:n lausunnossa todetaan, että Kuntaliitto pitää ehdotettua lakimuutosta alijäämän kattamisajan väliaikaisesta pidentämisestä tarpeellisena ja perusteltuna. Vaikka arviointimenettelyn käynnistäminen on jo voimassa olevan kuntalain 118 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa ja koronavirusepidemian talousvaikutukset voitaisiin ottaa huomioon ilman lailla siitä erikseen säätämättä, antaa lailla säätäminen kunnille selkeämmän viestin koronaepidemian talousvaikutusten huomioon ottamisesta talouden tasapainottamisessa ja toisaalta ehkäisee kaikki yllättäneestä koronaepidemiasta aiheutuvien kuntalain vastaisten tilanteiden syntymistä. Lausunnon mukaan ehdotettu kahden vuoden harkinnanvarainen kattamisajan pidentäminen ei kuitenkaan välttämättä ole riittävä kaikissa tilanteissa. Tästä syystä Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö koronaepidemian jatkuessa arvioisi tarvetta jatkaa alijäämien kattamisen määräaikaa edelleen lainmuutokseksi ja joka tapauksessa käyttäisi harkintavaltaansa arviointimenettelyn käynnistämisessä myös jatkokauden jälkeen. Alijäämän kattamisajan pidentäminen on yksi lisäkeino kunnan talouden tasapainottamisessa. Koronasta aiheutuvia kustannuksia ja tulonmenetyksiä tulee kompensoida kunnille osana valtionrahoitusta myös tulevinä vuosina. Nyt vireillä oleva alijäämän

kattamisajan pidennystä ja tulevaa sote-maakuntaudistusta koskeva lakivalmistelu tulee sovittaa yhteen alijäämän kattamista koskevien säännösten osalta.

Kuntarahoitus Oyj totesi lausunnossaan pitävänsä erittäin kannatettavana alijäämän kattamisvelvoitejärjestelmän hyvää toimintaa. Järjestelmä vahvistaa sektorin taloudenpidon kestävyyttä pitkällä aikajänteellä. Kuntarahoitus tukee kaikkia toimia, joilla kyseisen järjestelmän toimintaa ylläpidetään ja vahvistetaan. Lausunnon mukaan esitetty, haettaessa myönnettävissä oleva pidennys, on tarpeellinen joustomahdollisuus hankalassa koronaviruksen muodostamassa taloustilanteessa. Poikkeama ei kuitenkaan ole liian pitkä, joten järjestelmämuutos on kannatettava. Lausunnon mukaan ehdotetussa muutoksessa on hyvää sen hakemisen mahdollistaminen useana vuotena. Kun ennustettavuus on nykyisessä tilanteessa heikko, on tärkeää mahdollistaa joustot myös hakuvaiheessa. Lausunnon mukaan esitys olisi tärkeää koordinoita mahdollisimman kattavasti myös sote-uudistuksen kanssa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että syntyy eri lakien perusteella eri syklillä toimivia tasapainottamisvelvoitteita. Lausunnossa todetaan, että erityisesti sairaanhoitopiirien alijäämien kattamisen yhteydessä on nostettu yleiseen keskusteluun myös mahdollisuus kattaa alijäämät vähentämällä ne suoran peruspääomasta. Lausunnon mukaan ilmeisesti tämä lähestymistapa ei kuitenkaan ole etenemässä valmisteluun. Lähestymistavasta on lisäksi syytä huomioida, että se ei huomioi lainkaan kassavirtakehitystä. Eli taloutta saadaan vahvistettua kattamalla kirjanpidon alijäämät, mutta lainarahoitukselle katettu rahavirran alijäämä ei vahvistu. Käytännössä järjestelyllä korvataan pitkäaikaista omaa pääomaa (peruspääoma) pitkäaikaisella lainalla. Rahavirtaperusteinen alijäämän kattaminen tapahtuu lainan takaisinmaksun yhteydessä esim. seuraavan 10-20 vuoden aikana.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa lausunnossaan, että ehdotus on kannatettava, jotta voidaan välttää kuntatalouden liiallinen sopeuttaminen samaan aikaan, kun yleinen talous- ja työllisyystilanne on covid-19 -epidemian vuoksi heikko. Se voisi johtaa kuntien henkilöstön lomautuksiin ja työttömyyteen ja sitä kautta vaikuttaa kotitalouksien kulutuskysyntään taloudelle haitallisesti. Lisäksi kunnan peruspalveluista, erityisesti varhaiskasvatuksesta, esi- ja perusopetuksesta ja sosiaali- ja terveyspalveluista sopeuttaminen tilanteessa, jossa kuntalaiset tarvitsevat palveluita aiempaa enemmän mm. kasvaneen työttömyyden ja sen lieveilmiöiden sekä etäopetuksen vuoksi voisi aiheuttaa syrjäytymistä ja heikentymistä lasten oppimisessa ja lisätä kustannuksia myöhemmin. Lausunnossa todetaan, että sinänsä korona-epidemian vaikutukset voitaisiin ottaa huomioon kunnan arviointimenettelyn käynnistämispäätöksissä ilman lainsäädäntömuutoksia, sillä menettely ei käynnisty suoraan lain nojalla, vaan käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa. Harkinnassa voidaan ottaa huomioon syyt, jotka ovat johtaneet alijäämän syntymiseen, kuten nyt korona-epidemia. VTV katsoo, että on kuitenkin hyvä, että kuntalakia muutetaan väliaikaisesti juuri siitä syystä, että lain sallima määräaika alijäämän kattamiseen pitenee sopeutustoimien ajoittamiseksi suotuisampaan taloustilanteeseen. Lisäksi lain on tarkoituksenmukaista olla sisäisesti johdonmukainen ja siten alijäämien kattamisvelvoitteen määräajan pidennys on syytä huomioida myös arviointimenettelyn edellytyksissä. Lisäksi lausunnossa todetaan muun ohella, että ehdotetun 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. VTV pitää tärkeänä, että alijäämän kattamisen määräajan pidennys ja arviointimenettelyn käynnistämättä jättäminen koskee vain kuntia, joissa olisi uskottavasti saatu kunnan talous tasapainoon voimassa olevan kuntalain määräajassa eli neljässä vuodessa ilman korona-epidemian vaikutuksia. Mikäli kunnan talous on ollut koko määräajan alijäämäinen ja alijäämä on jopa kasvanut määräajan aikana, kahden vuoden määräajan pidennys ei välttämättä ole paras keino turvata kunnan talouden tasapainottumista. Tällainen kunta voisi hyötyä arviointimenettelystä, jossa selvitetään kunnan mahdollisuuksia ja keinoja sopeuttaa talouttaan, vaikka sopeutustoimien ajoitus on syytä siirtää, kunnes yleinen taloustilanne sen sallii. Lausunnossa todetaan eri aikoina päättyvien kattamiskausien johdosta, että on tärkeää, että määräajan mahdollinen pidennys koskee vain niitä kuntia, joiden alijäämät ovat aidosti koronatilanteesta johtuvia. Tämän toteutumiseksi lakiluonnoksen perusteluteksteissä ja uudessa 110 a §:ssä olisi hyvä täsmentää ne vähimmäisvaatimukset tiedoista, jotka kunnan on hakemuksessaan määräajan pidentämisestä annettava kuvauksessaan alijäämään johtaneista syistä. Lausunnon mukaan, raportointivelvoitetta olisi syytä täsmentää lakiluonnoksen perusteluteksteissä siten, että siitä käy ilmi, mitä tietoja raportoinnissa tulee ainakin antaa.