

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av kommunallagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en temporär ändring av kommunallagen. Förslaget innebär att en kommun ska kunna ansöka hos finansministeriet om förlängning av tiden för täckande av underskott från nuvarande fyra år till sex år, om kommunen på grund av ekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte kan täcka ett underskott i balansräkningen inom den tidsfrist som anges i lagen.

Lagen ska också tillämpas på samkommuner.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 december 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	6
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 Förslag.....	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
5 Alternativa handlingsvägar	11
6 Ikraftträdande.....	11
7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	12
LAGFÖRSLAG	13
Lag om temporär ändring av kommunallagen	13
BILAGA	15
PARALLELLTEXT	15
Lag om temporär ändring av kommunallagen	15

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsrådet konstaterade den 16 mars i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1552/2011) råder i landet på grund av coronavirusläget. Statsrådet fastställde då riktlinjer för åtgärder för att hantera coronavirussituationen i Finland. Den 16 juni 2020 förklarades undantagsförhållandena ha upphört.

Covid-19-epidemin och de omfattande restriktionerna till följd av den har betydande konsekvenser för samhällsekonomin, den offentliga ekonomin och den kommunala ekonomin. Enligt en prognos från finansministeriets ekonomiska avdelning i april 2020 kommer samhällsekonomin att krympa med 5,5 procent och underskottet i den offentliga ekonomin att öka till närmare 17 miljarder euro i år.

Epidemin påverkar kommunernas ekonomi eftersom särskilt utgifterna för social- och hälsovården ökar och skatte- och avgiftsintäkterna minskar. Det är dock ännu omöjligt att bedöma de exakta konsekvenserna av coronavirusepidemin och restriktionerna för den kommunala ekonomin. Den kommunala ekonomins utveckling har varit svag och utsikterna dystra redan i flera år före coronavirusepidemin. Kommunernas och den kommunala ekonomins situation har behandlats mer ingående i Kommunekonomiprogrammet 2021–2024, som publicerades av finansministeriet den 16 april 2020 (på svenska den 17 juni 2020, Finansministeriets publikationer 2020:52, tillgängligt på finansministeriets offentliga webbplats <https://vm.fi/sv/publikationer>) och i rapporten Lägesbild över kommunerna 2020, som publicerades den 13 februari 2020 (på svenska den 13 maj 2020, Finansministeriets publikationer 2020:39, tillgänglig på finansministeriets offentliga webbplats <https://vm.fi/sv/publikationer>).

Den ökning av utgifterna som covid-19-epidemin orsakar kommunerna och samkommunerna infaller inte till alla delar år 2020, utan syns sannolikt i kommunerna och samkommunerna i sin helhet först på längre sikt. Ytterligare kostnader orsakas också av det ökade behovet av skyddsutrustning inom vårdarbetet och av annan utrustning. På grund av restriktionerna ökar också behovet av socialtjänster för barn, unga och familjer, mentalvårdstjänster för barn och unga samt rehabiliteringstjänster och andra stödtjänster för äldre personer, vilket kräver tilläggsresurser. Kommunernas intäkter från avgifter minskar också. Till exempel indragningarna i fråga om småbarnspedagogiken minskade intäkterna av avgifterna för småbarnspedagogik, på samma sätt som avbrotten i idrotts- och kulturtjänsterna minskade intäkterna av de tjänsterna. De mest betydande konsekvenserna för hela kommunalekonomin uppstår dock delvis med fördröjning via skatteintäkterna när särskilt intäkterna av kommunalskatten och samfundsskatten minskar. De ekonomiska konsekvenserna av coronavirusepidemin för kommunerna varierar mellan olika regioner beroende på hur utbredd epidemin är. Konsekvenserna påverkas också av kommunens befolknings- och näringsstruktur och finansieringsstruktur, såsom skillnader i skatteinkomstbasen samt skatteintäkternas och statsandelarnas andel av kommunens inkomster.

I nuläget baserar sig uppskattningen av kostnaderna för epidemin på relativt osäkra antaganden med syftet att beskriva de eventuella ekonomiska konsekvenserna av epidemin och restriktionerna till följd av den på hela samhällsekonomin och den offentliga ekonomin. Enligt finansministeriets utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin, som ingår i kommunekonomiprogrammet, försämras det strukturella saldot inom den kommunala ekonomin (kassaflödet från verksamheten och investeringarna) med cirka en miljard euro från år 2019 och kommer att vara -3,3 miljarder euro 2020. Det är dock svårt att exakt särskilja vilken del av försämringen av det

strukturella saldot som beror direkt eller indirekt på konsekvenserna av coronavirusepidemin och vilken del som beror på kommunernas redan svåra situation och på den svaga ekonomiska utveckling som man redan tidigare förutspått.

Coronavirusepidemins försämrande inverkan på verksamhetsbidraget i den kommunala ekonomin har i utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin våren 2020 beräknats uppgå till cirka 500–700 miljoner euro enligt nettobelopp för innevarande år. Den här beräkningen innefattar en ökning av utgifterna för social- och hälsovården, en minskning av intäkterna från försäljning och avgifter och inbesparingar i fråga om vissa funktioner på grund av coronaviruset: en del tjänster behövs inte i samma utsträckning och icke-brådskande vård inom social- och hälsovården skjuts upp. Dessutom kan det antas att ökad arbetslöshet ökar utgifterna för utkomststödet (av vilka kommunerna finansierar hälften), det kompletterande utkomststödet och stödet för närståendevård i någon mån. Ökningen av hälso- och sjukvårdsutgifterna i prognosen är till följd av coronaviruset cirka 300 miljoner euro. Minskningen av verksamhetsintäkterna uppgår i prognosen till cirka 200 miljoner euro. Det är dock möjligt att verksamhetsintäkterna minskar ännu mer, om den icke-brådskande vården skjuts upp mer än beräknat.

Enligt prognosen för våren 2020 kommer kommunernas skatteintäkter att bli cirka 2 miljarder euro lägre än vad som förutspåddes ännu hösten 2019. Covid-19-epidemins inverkan på nedjusteringen av skatteprognosen kan inte särskiljas exakt, men dess andel kan uppskattas vara högst 1,6–1,8 miljarder euro, inklusive den överföring av skatteintäkter som orsakas av uppskov med betalning av skatt. De förluster som betalningsuppskovet medför kompenseras dock kommunerna ur statsbudgeten och detta innebär att coronavirusepidemins inverkan på kommunernas skatteintäkter enligt nettobelopp beräknas vara högst 1,1–1,3 miljarder euro 2020.

I kommuneekonomiprogrammet från våren 2020 uppskattas den sammantagna effekten av coronakrisen försämra kommunernas ekonomi med cirka 1,6–2,0 miljarder euro, vilket till största delen orsakas av minskade skatteintäkter. Bedömningen bör i det här skedet betraktas som riktigivande med tanke på svårigheterna att särskilja konsekvenserna av covid-19-epidemin från den övriga ekonomiska utvecklingen och den osedvanligt stora osäkerhet som förknippas med den rådande situationen. Kommunernas inkomster och utgifter påverkas dessutom väsentlig av hur länge undantagssituationen pågår och hur omfattande den blir.

Regeringen beslutade i samband med ramförhandlingarna våren 2020 om en omfattande åtgärdshelhet som ska minska de ekonomiska utmaningar för kommunerna som följt av coronapandemin och de restriktioner som hänför sig till den. Det beslutades att stödåtgärderna för den kommunala ekonomin införs stegvis så att en del av åtgärderna genomfördes i den fjärde tilläggsbudgeten för 2020, som riksdagen godkände i slutet av juni. Tilläggsbudgetpropositionen innehöll ett stödpaket på cirka 1,4 miljarder euro samt flera andra åtgärder som riktar sig till kommunerna.

Med det direkta statsunderstöd som riktas till sjukvårdsdistrikten kompenseras de kostnader som uppstått till följd av covid-19-epidemin och för sjukvårdsdistriktens eventuella underskott. Kommunernas förluster i fråga om samfundsskatten kompenseras genom en temporär höjning av kommunernas samfundsskatteandel. Kommunerna ersätts för kostnader som föranletts av epidemin och för minskade intäkter av kommunalskatt med ett temporärt tillägg på 720 miljoner euro till statsandelen för basservice. Dessutom stöds kommunerna i fråga om tryggheten av tillräckliga tjänster för utsatta grupper, dvs. barn, unga och äldre, genom en höjning av statsandelen. Genom en ökning av höjningen av statsandelen för basservice enligt prövning kan man bidra till att stödja de kommuner som behöver extra stöd på grund av exceptionella eller tillfälliga ekonomiska svårigheter.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss från den 17 augusti till den 11 september 2020. Ett diskussionsmöte om utkastet ordnades den 26 augusti 2020. På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid lagberedning, och remissbehandlingen av propositionen har därför inte ordnas i den omfattning som anges i anvisningarna. Yttranden begärdes bl.a. av ministerierna, kommunerna, samkommunerna för sjukvårdsdistrikten, landskapsförbunden, vissa andra samkommuner samt Finlands Kommunförbund rf. Även andra aktörer än de som nämns i sändlistan fick yttra sig. Till finansministeriet kom det in sammanlagt 95 utlåtanden.

Utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena finns i statsrådets tjänst för projektinformation <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/54284/hetiedot>.

Nästan alla remissinstanser ansåg att propositionen var motiverad och ändamålsenlig, att det inte fanns något att anmärka på eller att propositionen gick i rätt riktning. Propositionen ansågs motiverad med beaktande av de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-epidemin för den kommunala ekonomin.

En del kommuner understödde inte förslaget om att ändra den nuvarande tidsfristen för att täcka ett underskott, eftersom finansministeriet redan nu i enlighet med 118 § i kommunallagen har prövningsrätt i fråga om inledande av ett utvärderingsförfarande och de ekonomiska konsekvenserna av coronavirusepidemin kan beaktas utan att det föreskrivs särskilt om detta genom lag.

I utlåtandena föreslogs det ändringar i det förfarande som gäller förlängningen av tidsfristen för att täcka ett underskott, och det framfördes olika observationer och förslag bl.a. i fråga om den tidsmässiga omfattningen av tillämpningen av den föreslagna regleringen. Enligt vissa utlåtanden borde lagens giltighetstid bedömas på nytt eller förlängas. En del remissinstanser anförde att förlängningen av skyldigheten att täcka underskott skulle kunna genomföras som ett anmälningsförfarande eller förlängning beviljas kommunerna utan något särskilt ansökningsförfarande.

I vissa utlåtanden konstaterades det att konsekvenserna av covid-19-epidemin är svåra att särskilja från andra faktorer. Enligt vissa utlåtanden bör propositionen preciseras i fråga om de uppgifter om orsakerna till underskott som ska lämnas i kommunens ansökan och i fråga om de uppgifter som ska rapporteras.

I utlåtanden från enskilda kommuner samt i utlåtandena från nästan alla de samkommuner för sjukvårdsdistrikt som yttrade sig och från Finlands Kommunförbund rf och Kommunfinans Abp konstaterades det att den temporära ändringen av kommunallagen bör samordnas med lagarna i den vårdlandskapsreform som är på remiss.

På basis av utlåtandena har propositionen preciserats i fråga om beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-epidemin i ansökan. Propositionen har kompletterats med en beskrivning av hur en samkommuns underskott ska behandlas i kommunens bokföring. Dessutom har i propositionen gjorts preciseringar av teknisk natur.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I kommunallagen (410/2015) ingår bestämmelser om kravet på balans i kommunens ekonomi och skyldigheten att täcka ett underskott. Dessutom föreskrivs det om ett utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Enligt 110 § i kommunallagen ska fullmäktige före utgången av året godkänna en budget för kommunen för det följande kalenderåret med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år framåt (planperiod). Budgetåret är ekonomiplanens första år. Enligt 2 mom. ska budgeten och ekonomiplanen göras upp så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi. Enligt 3 mom. ska ekonomiplanen vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden.

Bestämmelsen om skyldigheten att täcka underskott, sådan den lyder i den gällande lagen, togs in i kommunallagen i samband med totalreformen av kommunallagen 2015. Då motiverades den föreslagna skyldigheten att täcka underskott med att den tidigare skyldigheten att hålla ekonomiplanen i balans och skyldigheten att täcka underskott, som hänförde sig till den, inte förhindrat kumulation av underskott i kommunernas balansräkningar. I praktiken hade det visat sig att genomförandet av åtgärdsprogrammen för att balansera ekonomin lyckades endast sällan. Det resulterade i att man inte lyckades täcka underskotten och att det kumulativa underskottet och täckandet av det sköts upp eller att det blev allt svårare för kommunerna att täcka underskottet på egen hand. Det fanns kommuner där ekonomiplanen årligen planerades så att den var i balans, men balansen uppnåddes inte i verkligheten. Skyldigheten att täcka underskott gäller också samkommuner.

Enligt en övergångsbestämmelse i kommunallagen (148 §) tillämpas skyldigheten att täcka ett underskott i kommunens balansräkning första gången på underskott i balansräkningen i bokslutet för räkenskapsperioden 2015. Därmed ska underskottet vara täckt i bokslutet för år 2020. Enligt övergångsbestämmelsen är tidsfristen längre om underskottet i kommunens balansräkning var mer än 500 euro per invånare i bokslutet för räkenskapsperioden 2015. De här kommunernas underskott ska vara täckt senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022.

I 118 § i kommunallagen föreskrivs det om ett utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Enligt bestämmelsen ska kommunen och staten tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som anges i lagstiftningen och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna, om de i lagen angivna förutsättningarna för utvärderingsförfarande i en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning uppfylls.

Ett utvärderingsförfarande kan inledas om kommunen inte har täckt underskottet i kommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i lagen. Ett utvärderingsförfarande kan dessutom inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare. Därtill kan ett utvärderingsförfarande inledas om de ekonomiska nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering två år i följd har uppfyllt gränsvärdena i bestämmelsen.

Finansministeriet ska pröva om ett utvärderingsförfarande behöver inledas. Även om kommunen har underskott som inte täckts i enlighet med 110 §, inleds ett utvärderingsförfarande inte direkt med stöd av lagen. För att inleda ett förfarande kan man tillämpa prövning, där orsakerna till underskottet beaktas. Covid-19-epidemin är a priori en sådan exceptionell orsak bortom kommunens egen kontroll utifrån vilken man kan besluta att inte inleda ett utvärderingsförfarande. Eftersom bestämmelser om en tidsfrist för täckande av underskott utfärdas genom lag, skulle kommunen dock inte handla på det sätt som lagen förutsätter om den inte täckte underskotten inom den föreskrivna tiden, även om oförmågan att täcka underskottet skulle bero på de ekonomiska konsekvenserna av coronavirusepidemin. Också revisorn bör uppmärksamma saken, och situationen kan leda till att den redovisningsskyldige inte beviljas ansvarsfrihet.

Bestämmelser om utvärderingsförfarandet i en samkommun finns i kommunallagens 119 §. Om en samkommun inte har täckt ett underskott i samkommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i lagens 110 § 3 mom. kan finansministeriet, efter att ha hört samkommunen och dess medlemskommuner, förordna en oberoende utredare som har till uppgift att utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balanseringen av samkommunens ekonomi. Utredaren ska höra samkommunen och dess medlemskommuner i samband med utarbetandet av förslaget. Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla det förslag till avtal som läggs fram av utredaren. Medlemskommunerna kan godkänna avtalet på det sätt som anges i 57 § 1 mom. Avtalet ska delges finansministeriet. Enligt 148 § i kommunallagen tillämpas bestämmelserna i 119 §, som gäller utvärderingsförfarandet i en samkommun, första gången på underskottet i balansräkningen 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2020.

Konsekvenserna av covid-19-epidemin för samkommunernas ekonomi återspeglas inte bara genom eventuell tilläggsdebitering av medlemskommunerna utan också genom att de ska ha beredskap att betala en andel av samkommunens underskott. Enligt bokföringsnämnden kommunsektions utlåtande (113/2015) ska medlemskommunen bokföra sin andel av samkommunens underskott som avsättning, om underskottet sannolikt inte kan täckas inom en nära framtid genom till exempel andra åtgärder som samkommunen beslutar än genom avgifter till kommunerna. En avsättning som ökar kommunens underskott bokförs under den räkenskapsperiod då samkommunen visar underskott.

Bestämmelserna i 118 § 2 mom., som gäller inledande av ett utvärderingsförfarande på basis av ett underskott som kommunen inte har täckt, tillämpas första gången på underskott i balansräkningen 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2020. För de kommuner där underskottet var mer än 500 euro per invånare i bokslutet för 2015 tillämpas utvärderingsförfarandet första gången på underskottet i balansräkningen 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2022. Bestämmelserna i 119 §, som gäller utvärderingsförfarandet i en samkommun, tillämpas första gången på underskottet i balansräkningen 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2020.

Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2019 finns det nio kommuner där tidsfristen för att täcka ett underskott löper ut vid 2020 års bokslut (underskottet har åren 2015–2019 och 2015 varit under 500 euro per invånare). Det finns fem kommuner där tidsfristen för att täcka ett underskott löper ut vid 2022 års bokslut (underskottet har åren 2015–2019 och 2015 varit mer än 500 euro per invånare). Det finns endast en kommun där tidsfristen för att täcka av underskott som uppkommit 2016 löper ut vid 2021 års bokslut (kommunen har haft ett underskott åren 2016–2019). Det finns tio samkommuner där tidsperioden för täckande av underskottet löper ut i bokslutet för 2020 (underskott har funnits åren 2015–2019).

Covid-19-epidemin och undantagstillståndet kommer enligt uppskattningarna att påverka ekonomin för åtminstone en del av kommunerna så att det uppstår ett ännu större underskott eller så att det blir svårare för kommunerna att genomföra planerade åtgärder för att täcka underskott. Det är dock osäkert hur långvariga dessa konsekvenser kommer att bli. Konsekvenserna berör åtminstone innevarande år 2020, och man kan anta att de kommer att synas i kommunernas ekonomi även 2021.

Konsekvenserna av coronavirusepidemin kan beaktas i samband med besluten om att inleda utvärderingsförfaranden, dvs. utan ändringar i lagstiftningen, eller så att man temporärt ändrar tidsfristerna för skyldigheten att täcka ett underskott i syfte att lindra konsekvenserna av epidemin. Det senare alternativet förutsätter att det stiftas en lag om saken, och det kunde genomföras antingen kommunvis efter ansökan eller så att det generellt gäller alla kommuner. Ändringarna i lagstiftningen bör i det fallet göras i brådsnande ordning, så att kommunerna kan beakta dem när budgetarna och ekonomiplanen för 2021 görs upp. En förlängning av tiden för täckande av underskott annat än temporärt skulle dock klart strida mot de principer som infördes genom ändringen av kommunallagen 2015.

Uppgifterna i kommunens bokföring visar inte vilken del av underskottet som orsakats av ekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin. Därför är det problematiskt att enbart beakta den orsaken vid en eventuell ändring av tidsfristen för skyldigheten att täcka underskott. Detsamma gäller en situation där regleringen endast kopplas till underskott som uppstått under vissa specifika år. Om det görs ändringar gällande tiden för att täcka underskott på grund av situationen blir lösningen oundvikligen delvis schematisk.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att beakta konsekvenserna av covid-19-epidemin för den kommunala ekonomin samt att förbättra kommunernas möjligheter att anpassa sin ekonomi på grund av de ekonomiska svårigheter som följt av epidemin.

Avsikten är att ge kommunerna möjlighet att sprida ut de åtgärder som föranleds av de ekonomiska svårigheterna till följd av epidemin över en längre tid än den som anges i kommunallagens bestämmelser om tidsfristen för täckande av underskott. Det går att förlänga den i kommunallagen föreskrivna tidsfristen för täckande av underskott i balansräkningen så att kommunen har möjlighet att stegvis över en längre tid sätta in sådana åtgärder som behövs för att täcka underskottet.

Utgångspunkten för propositionen är att stödja kommunens beslutsfattande och ekonomiplanering så att kommunen genom egna åtgärder kan balansera sin ekonomi utan att ett utvärderingsförfarande inleds. Avsikten är att förlängningen av tidsfristen för täckande av ett underskott så exakt som möjligt ska inriktas på de ekonomiska konsekvenserna av pandemin och på de kommuner och samkommuner som fått det svårare att balansera ekonomin i enlighet med den gällande lagstiftningen.

Avsikten är att lagen ska gälla för viss tid till utgången av 2025. Det här gör det möjligt att rikta in ändringen av tidsfristen för täckande av underskott på sådana kommuner som hamnat i kris på grund av covid-19-epidemin.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Förslag

I propositionen föreslås det att kommunallagen ändras så att det till lagen fogas en bestämmelse om ändring av tidsfristen för täckande av underskott genom beslut av finansministeriet på ansökan av kommunen.

Den paragraf som föreslås bli fogad till lagen innehåller bestämmelser om en möjlighet för kommunen att ansöka om förlängning av tiden för täckande av underskott enligt 110 § 3 mom. på grund av de exceptionella ekonomiska svårigheter som covid-19-epidemin orsakat kommunen.

Ett underskott i kommunens balansräkning ska enligt 110 § 3 mom. täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden. I 118 § i kommunallagen föreskrivs det om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. I 2 och 3 mom. i den paragrafen föreskrivs det om de kriterier och gränsvärden för nyckeltal för kommunens ekonomi som ska uppfyllas för att ett utvärderingsförfarande ska inledas. Ett utvärderingsförfarande kan enligt 2 mom. inledas, om kommunen inte har täckt underskottet i sin balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.

I den föreslagna paragrafens 1 mom. föreslås en bestämmelse om att om kommunen på grund av exceptionella och tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom., ska finansministeriet på ansökan av kommunen kunna besluta att underskottet ska täckas inom sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. I momentet föreslås det att det i 118 § avsedda utvärderingsförfarandet i fråga om kommunen med avvikelser från vad som föreskrivs i 118 § 2 mom. härvid ska kunna inledas först när den tidsfrist som avses i det föreslagna momentet löpt ut. Enligt propositionen ska således villkoret för inledande av ett utvärderingsförfarande enligt 118 § 2 mom. i kommunallagen gälla den förlängda tidsfrist för täckande av underskott som anges i det föreslagna momentet. Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning och som har beviljats en tidsfrist enligt momentet kan således inledas, om kommunen inte har täckt underskottet i kommunens balansräkning inom sex år från ingången av året efter det år då bokslutet fastställdes. Till övriga delar ska bestämmelserna i 118 § tillämpas på villkoren för att inleda ett utvärderingsförfarande. På motsvarande sätt ska ett i 119 § avsett utvärderingsförfarande i en samkommun kunna inledas efter en förlängd tidsfrist.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om tidsfristerna för ansökan. Kommunen ska få göra en ansökan om täckande av underskott tidigast i juni året före utgången av den tidsfrist för täckande av underskott som avses i 110 § 3 mom., och den ska göras före utgången av augusti det år under vilket tidsfristen för täckande av ett underskott löper ut. Förlängningen av tidsfristen ska enligt förslaget vara bunden till utgången av tidsfristen för täckande av ett underskott. Kommunen bör således i första hand sträva efter att täcka ett underskott inom den tidsfrist som anges i den gällande kommunallagen. Till exempel en kommun vars tidsfrist för täckande av ett underskott löper ut vid utgången av 2022 ska kunna ansöka om förlängning av tidsfristen tidigast i juni 2021, och efter det kan kommunen på hösten besluta om budgeten för 2022. Om underskottet har uppkommit år 2020 och måste täckas före utgången av 2025, kommer förlängningen att sträcka sig till utgången av 2027.

Enligt momentet ska ansökan göras före utgången av 2020, om tiden för täckande av underskott löper ut 2020. Till ansökan ska det fogas en redogörelse för konsekvenserna av covid-19-epidemin för kommunen och en plan för åtgärder som ska vidtas för att balansera ekonomin. De ekonomiska konsekvenserna kan beskrivas t.ex. genom att man jämför intäkter och kostnader med motsvarande uppgifter om ekonomin under tidigare år. Kommunen kan beakta finansministeriets beslut gällande ansökan i nästa års budget och ekonomiplan, som bereds i kommunen under hösten före budgetåret.

Enligt 3 mom. ska kommunen göra upp sin budget och ekonomiplan så att besluten om åtgärder för att täcka underskottet blir verkställda. Kommunen ska vara skyldig att lämna finansministeriet en redogörelse för utfallet av de åtgärder som behövts för att balansera ekonomin. Den verksamhetsberättelse som ingår i bokslutet ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska lämna finansministeriet redogörelsen senast vid utgången av juni året efter räkenskapsperioden. Enligt 4 mom. ska det som föreskrivs i paragrafen tillämpas också på samkommuner.

Enligt förslaget ska lagen gälla till utgången av 2025. Den sista möjligheten att ansöka om förlängd tidsfrist är 2025. Då kan kommunen ansöka om förlängning av en tidsfrist som löper ut 2025 eller 2026.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen har ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kommunens verksamhet.

I propositionen är beslutet om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott tidsmässigt kopplat till utgången av tidsfristen för täckande av underskott. Detta bedöms uppmuntra kommunen att i första hand täcka underskottet inom den tidsfrist som anges i lagen, eftersom det inte går att ansöka om ett undantag på förhand i början av perioden. Propositionen bedöms således påverka de åtgärder som kommunerna vidtar och när åtgärderna sätts in.

Det bedöms att antalet kommuner som blir föremål för det utvärderingsförfarande som avser kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning kommer att minska något till följd av propositionen, eftersom kommunerna får längre tid på sig att balansera sin ekonomi. I avsnittet om nuläget anges antalet kommuner där tidsfristen för täckande av underskott pågår. Antalet sådana kommuner beräknas öka till följd av covid-19-epidemin.

Under den förlängda tidsfristen för täckande av underskott kommer kommunen att vara skyldig att hos finansministeriet redogöra för hur åtgärderna för att balansera ekonomin har utfallit. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska lämna finansministeriet redogörelsen senast vid utgången av juni året efter räkenskapsperioden. Till denna del bedöms propositionen bidra till ett effektivare beslutsfattande och genomförande i fråga om de åtgärder som krävs för att balansera ekonomin. Rapporteringen bedöms i någon mån medföra administrativt arbete för kommunerna, men den redogörelse till finansministeriet som verksamhetsberättelsen ska innehålla medför inte sådant administrativt arbete som kräver tilläggsresurser. Propositionen bedöms inte medföra ett ökat behov av personal för kommunerna.

Den ovannämnda rapporteringsskyldigheten för kommunen bedöms ha endast ringa konsekvenser för finansministeriets verksamhet. Rapporteringen bedöms endast medföra ett litet behov av att öka antalet årsverken, eftersom finansministeriet redan för närvarande i enlighet med 10 § i kommunallagen övervakar kommunernas ekonomi.

5 Alternativa handlingsvägar

Med avseende på de föreslagna bestämmelserna är den mest centrala alternativa handlingsvägen att bestämmelserna i den gällande kommunallagen inte ändras. Eftersom finansministeriet enligt 118 § i kommunallagen ska pröva om ett utvärderingsförfarande ska inledas, kan de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-epidemin beaktas utan att det särskilt föreskrivs om det i lag. I praktiken skulle kommunerna i den verksamhetsberättelse som ingår i bokslutet behöva specificera de faktorer som inverkat på ekonomin 2020 så att de ekonomiska konsekvenserna av epidemin kan särskiljas från andra faktorer som påverkar ekonomin. Om kommunen uppfyller de kriterier för inledande av ett utvärderingsförfarande som anges i lagen enbart på grund av covid-19-epidemin inleds i detta alternativ inget utvärderingsförfarande.

Ett annat alternativ är att förlänga övergångsperioden för kommunernas skyldighet att täcka underskott. Genom en ändring av kommunallagen kunde tidsfristen för täckande av underskott enligt den gällande övergångsbestämmelsen ändras så att övergångsperioden för alla kommuner förlängs från 2020 till 2022, vilket motsvarar undantaget för kommuner med särskilt stort underskott (500 euro per invånare) i den gällande lagen. Det här skulle gälla kommuner som hade underskott i bokslutet för 2015 eller 2016 och som efter det inte har kunnat täcka underskottet. Kommuner som första gången hade underskott 2017 skulle bli tvungna att täcka dem även år 2022. Om kommunen har haft underskott första gången 2018 skulle tidsfristen för täckande av underskott enligt nuvarande bestämmelser löpa ut 2023, och på motsvarande sätt skulle den tidsfrist för täckande av underskott som inleddes 2019 löpa ut 2024. Ett underskott som uppkommit första gången år 2020 ska i detta alternativ täckas i bokslutet för 2025.

Det här alternativet skulle gälla hela kommunfältet, och inte specifikt inriktas på sådana underskott som uppkommit till följd av epidemin. Alternativet kan leda till att det svaga ekonomiska läget blir långvarigare i sådana kommuner där det funnits andra orsaker till att underskott uppkommit och inte täckts och den situationen har uppstått redan före coronaviruspandemin. I de här kommunerna skulle det dock vara nödvändigt att inleda utvärderingsförfarandet i ett tidigt skede, så att de kommunala tjänster som avses i lagstiftningen kan tryggas. Alternativet skulle vara enkelt administrativt sett, eftersom tidsfristen för täckande av underskott skulle förlängas direkt med stöd av lag. Kommunen skulle dock fortfarande i enlighet med 110 § i kommunallagen i sin ekonomiplan kunna besluta om en kortare tidsfrist för täckande av underskott.

Det skulle vara möjligt att utan villkor föreskriva om ett permanent förfarande som motsvarar bestämmelserna i 110 a §. Då skulle förfarandet dock inte inriktas på de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin på ett sätt som överensstämmer med propositionens målsättning. Det skulle finnas en risk för att kommunernas ekonomiska disciplin luckras upp, vilket skulle ha konsekvenser för hela den offentliga ekonomin. Den kommande social- och hälsovårdsreformen inverkar också genom att kommunernas utgifter i framtiden bättre kan förutses, vilket betyder att sådana ökningar i utgifterna av engångsnatur som påverkar täckandet av underskott sannolikt kommer att förekomma mer sällan än för närvarande. Ett permanent förfarande bedöms vara administrativt betungande.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Det är nödvändigt att lagen träder i kraft utan dröjsmål för att kommunerna och samkommunerna ska kunna ansöka om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott så att en längre tidsfrist kan beaktas redan i budgeten för 2021 och i fråga om de åtgärder som införs i ekonomiplanen för att täcka ett underskott i enlighet med 110 §.

Lagen föreslås gälla till och med den 31 december 2025.

Eftersom det inte finns entydiga uppgifter om hur länge coronavirusepidemin varar och eftersom konsekvenserna för den kommunala ekonomin kan fortgå i flera år, bör giltighetstiden för de föreslagna bestämmelserna vara så lång att alla kommuner och samkommuner hinner vidta behövliga åtgärder. Med en tillräckligt lång giltighetstid är det dessutom möjligt att säkerställa att de lagstadgade uppgifterna kan skötas under tidsfristen.

7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

En för propositionen central bestämmelse är grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse. Enligt 2 mom. i den paragrafen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning genom lag.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om den regeringsproposition (RP 268/2014 rd) som resulterade i att kommunallagen stiftades konstaterat att särskilt kravet i 121 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas genom lag, tillgodoses genom kommunallagen. Kravet på reglering genom lag gäller med stöd av förarbetena till grundlagen bl.a. utövning av kommunernas högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunernas övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. Den detaljerade regleringen av förvaltningen kan däremot ges i uppdrag åt kommunerna. Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis framhållit att när man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem (GrUU 63/2014 rd, s. 2–3).

Förslaget har inte konsekvenser som ökar kommunernas uppgifter. Propositionen begränsar inte heller de ekonomiska förutsättningarna att utföra kommunens uppgifter. Propositionen medför konsekvenser för kommunens förvaltning och verksamhet, eftersom den föreslagna ändringen i fråga om förlängning av tiden för täckande av underskott gör det möjligt att balansera kommunens ekonomi under en längre tid än enligt den gällande lagstiftningen. Därmed förbättrar förslaget i propositionen kommunens förutsättningar att klara av sina uppgifter i en situation där balans i kommunens ekonomi inte kan uppnås till följd av konsekvenserna av covid-19-epidemin. En av propositionens konsekvenser bedöms vara att kommunernas ekonomi förbättras när kommunerna får sin ekonomi balans under tiden för täckande av underskott. Då behöver man inte inleda ett utvärderingsförfarande i fråga om i 118 § i kommunallagen avsedda kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning i syfte att utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som anges i lagstiftningen.

Därmed anses förslaget inte ha konsekvenser som bör bedömas med avseende på 121 § i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om temporär ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till kommunallagen (410/2015) en ny 110 a § som följer:

110 a §

Förlängning av tidsfristen för täckande av underskott på grund av ekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin

Om kommunen på grund av exceptionella och tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott i sin balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom., kan finansministeriet på ansökan av kommunen besluta att underskottet ska täckas inom sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Härvid kan det i 118 § avsedda utvärderingsförfarandet i fråga om kommunen och det i 119 § avsedda utvärderingsförfarandet i en samkommun med avvikelse från vad som föreskrivs i 118 § 2 mom. och i 119 § 1 mom. inledas först när den tidsfrist som avses i detta moment löpt ut.

Kommunen får göra en i 1 mom. avsedd ansökan tidigast i juni året före utgången av den tidsfrist för täckande av underskott som avses i 110 § 3 mom. och ansökan ska göras före utgången av augusti det år under vilket tidsfristen för täckande av underskott löper ut. Om tidsfristen för täckande av underskott löper ut år 2020, ska ansökan dock göras inom år 2020. Till ansökan ska det fogas en redogörelse för konsekvenserna av covid-19-epidemin för kommunen och en plan för åtgärder som ska vidtas för att balansera ekonomin.

Kommunen ska göra upp sin budget och ekonomiplan så att fullmäktiges beslut om åtgärder för att täcka underskottet inom den tidsfrist för täckande av underskott som avses i 1 mom. blir verkställda. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska lämna finansministeriet redogörelsen senast vid utgången av juni året efter räkenskapsperioden.

Vad som i 1–3 mom. föreskrivs om kommuner tillämpas också på samkommuner.

Denna lag träder i kraft den 20 _____ och gäller till och med den 31 december 2025.

Helsingfors den 8 oktober 2020

Statsminister

Sanna Marin

RP 159/2020 rd

Kommunminister Sirpa Paatero

Bilaga
Parallelltext

Lag

om temporär ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till kommunallagen (410/2015) en ny 110 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

110 a §

Förlängning av tidsfristen för täckande av underskott på grund av ekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin

Om kommunen på grund av exceptionella och tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott i sin balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom., kan finansministeriet på ansökan av kommunen besluta att underskottet ska täckas inom sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Härvid kan det i 118 § avsedda utvärderingsförfarandet i fråga om kommunen och det i 119 § avsedda utvärderingsförfarandet i en samkommun med avvikelse från vad som föreskrivs i 118 § 2 mom. och i 119 § 1 mom. inledas först när den tidsfrist som avses i detta moment löpt ut.

Kommunen får göra en i 1 mom. avsedd ansökan tidigast i juni året före utgången av den tidsfrist för täckande av underskott som avses i 110 § 3 mom. och ansökan ska göras före utgången av augusti det år under vilket tidsfristen för täckande av underskott löper ut. Om tidsfristen för täckande av underskott löper ut år 2020, ska ansökan dock göras inom år 2020. Till ansökan ska det fogas en redogörelse för konsekvenserna av covid-19-epidemin för kommunen och en plan för åtgärder som ska vidtas för att balansera ekonomin.

Kommunen ska göra upp sin budget och ekonomiplan så att fullmäktiges beslut om åtgärder för att täcka underskottet inom den tidsfrist för täckande av underskott som avses

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

i 1 mom. blir verkställda. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska lämna finansministeriet redogörelsen senast vid utgången av juni året efter räkenskapsperioden.

Vad som i 1–3 mom. föreskrivs om kommuner tillämpas också på samkommuner.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2025.