

## **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 om förlängning av tiden för täckande av underskott hos finansministeriet, 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 .....	5
3 Målsättning.....	7
4 Förslagen och deras konsekvenser .....	7
4.1 De viktigaste förslagen .....	7
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna .....	9
5 Alternativa handlingsvägar .....	10
6 Ikraftträdande .....	11
7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	11
LAGFÖRSLAG .....	13
Lag om temporär ändring av kommunallagen .. <b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>	
BILAGA .....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
PARALLELLTEXT .....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
Lag om temporär ändring av kommunallagen .. <b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>	

## 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 som finansministeriets ekonomiska avdelning ställde i april 2020 krymper samhällsekonomin med 5,5 procent och underskottet i den offentliga ekonomin ökar 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 riktgivande med tanke på svårigheterna att särskilja konsekvenserna av covid-19-epidemin från den övriga ekonomiska utvecklingen och den större osäkerhet än vanligt som förknippas med den rådande situationen. Dessutom har varaktigheten och omfattningen av undantagsförhållandena en betydande inverkan på kommunernas inkomster och utgifter.

De ekonomiska konsekvenserna av covid-19-epidemin kommer att variera avsevärt mellan olika regioner och kommuner. Här inverkar pandemins utbredning, men också kommunernas finansieringsstrukturer, såsom skillnader i skatteinkomstbasen och andelen skatteintäkter och statsandelar av kommunens inkomster. Dessutom har kommunernas befolknings- och näringsstrukturer betydelse för hur kraftigt en yttre chock såsom epidemin inverkar på kommunens verksamhet och ekonomi. Det verkar som om coronakrisen och restriktionerna till följd av den inverkar mer på servicesektorn och något mindre på industrin. Konsekvenserna av krisen för olika branscher beror också på den internationella ekonomins utveckling och reaktioner på coronapandemin.

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.

På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid lagberedning och en remissbehandling av propositionen i enlighet med anvisningarna har därför inte ordnats. [Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss från xxx till den xxx 2020 / separat diskussionsmöte. 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 xx yttranden. Utifrån yttrandena och kommentarerna har...

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den x xxx 2020.

## **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 utvärderingsförfarandet 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 utvärderingsförfarandet 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. I fråga om inledande av förfarandet 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 det i lagen föreskrivs om tiden för täckande av underskott, 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 redovisningskyldige inte beviljas ansvarsfrihet.

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).

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 åtgärder för att täcka ett 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 gäller alla kommuner på ett allmänt plan. Ändringarna i lagstiftningen bör i det fallet göras i brådska ordning, så att kommunerna kan beakta dem när budgeten 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 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 tidsfristen för täckande av underskott i balansräkningen enligt kommunallagen så att kommunen har möjlighet att stegvis över en längre tid sätta in sådana åtgärder som behövs för att täcka underskottet.

## **4 Förslagen och deras konsekvenser**

### **4.1 De viktigaste förslagen**

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.

110 a §. *Temporär ändring av tidsfristen för täckande av underskott.* I paragrafen föreslås 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. Paragrafen är ny i kommunallagen och ska gälla för viss tid.

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 kommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att finansministeriet trots bestämmelserna om täckande av underskott i kommunens balansräkning i 110 § 3 mom. på ansökan av kommunen kan besluta att kommunen ska täcka ett underskott i balansräkningen inom sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Enligt momentet ska tidsfristen tillämpas på utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning istället för den tidsfrist som avses i 118 § 2 mom. Enligt propositionen gäller således villkoren för inledande av ett utvärderingsförfarande enligt 118 § 2 mom. i kommunallagen den i det föreslagna momentet förlängda tiden för täckande av underskott. Ett utvärderingsförfarande i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning ska således få inledas, om kommunen inte täckt underskottet i kommunens balansräkning inom sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes i fråga om de kommuner som beviljats en tidsfrist enligt momentet. Till övriga delar ska bestämmelserna i 118 § tillämpas på villkoren för att inleda ett utvärderingsförfarande.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om förutsättningarna för att tidsfristen ska förlängas. Ett beslut som avses i 1 mom. kan enligt förslaget fattas, om kommunen på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om tidsfristerna för ansökan. Kommunen ska kunna ansöka om ändring av tidsfristen hos finansministeriet tidigast i juni året före utgången av den tid för täckande av underskott som avses i 110 § 3 mom. och senast före utgången av augusti det år under vilket tiden för täckande av underskott löper ut. Förlängningen av tidsfristen ska enligt förslaget vara bunden till utgången av tiden för täckande av underskott så att kommunen i första hand ska sträva efter att täcka underskottet inom den tidsfrist som anges i den gällande kommunallagen. Enligt momentet ska ansökan göras före utgången av 2020, om tiden för täckande av underskott löper ut 2020. Till ansökan ska fogas en redogörelse för de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-epidemin för kommunen och en plan för åtgärder som ska vidtas för att balansera ekonomin. Kommunen kan beakta finansministeriets beslut gällande ansökan i nästa års budget och ekonomiplan, som bereds i kommunen under hösten före budgetåret.

Enligt 4 mom. ska kommunen vara skyldig att till finansministeriet rapportera hur åtgärderna för att balansera ekonomin har genomförts. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse om genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska tillkännage redogörelsen för finansministeriet senast före utgången av juni året efter räkenskapsperioden.

Enligt 5 mom. ska det som bestäms om kommuner i paragrafen också tillämpas på samkommuner.



## 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen har ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kommunens verksamhet.

Enligt förslaget kommer kommunen att vara skyldig att i sin ansökan redogöra för de övergripande orsakerna till underskottet samt för kommunens möjligheter att genom de åtgärder som den föreslår täcka underskottet inom tidsfristen. Finansministeriet bedömer på basis av kommunens förslag kommunens möjligheter att uppfylla sina förpliktelser och beslutar om förlängning av tiden. Avsikten är att lagen ska gälla till utgången av 2025. Den förlängning av tiden för täckande av underskott som avses i propositionen berör därmed kommuner vars tidsfrist löper ut 2020. Tidsfristen för dessa kommuner ska kunna förlängas med två år. 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.

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 att täcka underskott så exakt som möjligt ska inriktas på de ekonomiska konsekvenserna av pandemin och på de kommuner och samkommuner som till följd av coronapandemin har haft svårigheter med att balansera sin ekonomi i enlighet med den gällande lagstiftningen.

I propositionen är beslutet om förlängning av tiden för täckande av underskott tidsmässigt kopplat till utgången av tiden 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 redan i början av perioden. Till exempel en kommun vars tid för täckande av underskott löper ut vid utgången av 2021 kan ansöka om förlängning av tiden tidigast i juni 2020 och efter det på hösten besluta om budgeten för 2021.

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

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 tiden för täckande av underskott pågår. Antalet sådana kommuner beräknas öka till följd av covid-19-epidemin.

Under den förlängda tiden för täckande av underskott är kommunen skyldig att rapportera till finansministeriet om hur åtgärderna för att balansera ekonomin har utfallit. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska delge finansministeriet redogörelsen senast före 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**

Förslaget i propositionen gör det möjligt att täcka underskott under en tidsfrist som är två år längre än den som anges i 110 § i kommunallagen.

Enligt förslaget ska kommunen ansöka om ändring av tiden för täckande av underskott hos finansministeriet. Avsikten är att lagen ska gälla för viss tid. Syftet är inte att permanent förlänga tiderna för täckande av underskott, eftersom målsättningen med propositionen är att förbättra förutsättningarna för kommunernas verksamhet och deras möjligheter att anpassa ekonomin i syfte att lindra de konsekvenser av coronapandemin som försvagar ekonomin.

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 coronapandemin beaktas utan att det särskilt föreskrivs om det i lag. I praktiken ska kommunerna i den verksamhetsberättelse som ingår i bokslutet specificera de faktorer som inverkat på ekonomin 2020 så att de ekonomiska konsekvenserna av pandemin 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 coronapandemin inleds utvärderingsförfarandet inte.

Ett alternativ är att förlänga övergångsperioden för kommunernas skyldighet att täcka underskott. Genom en ändring av kommunallagen skulle tiden 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 blir tvungna att täcka dem även år 2022. Om kommunen haft underskott första gången 2018 löper tiden för täckande av underskott enligt nuvarande bestämmelser ut 2023 och på motsvarande sätt löper den tid för täckande av underskott som inleds 2019 ut 2024. Ett underskott som uppkommit första gången år 2020 ska i detta alternativ täckas i bokslutet för 2025.

Det här alternativet gäller hela kommunfältet och inriktas inte specifikt på sådana underskott som uppkommit till följd av coronapandemin. 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 uppstått redan före coronapandemin. I de här kommunerna är det dock nödvändigt att utvärderingsförfarandet inleds snabbare så att de kommunala tjänster som avses i lagstiftningen kan tryggas. Alternativet skulle vara enkelt administrativt sett, eftersom tiden för täckande av underskott förlängs direkt med stöd av lag. Kommunen skulle dock fortfarande i enlighet med 110 § i kommunallagen kunna besluta om en kortare tid för täckande av underskott i sin ekonomiplan.

Det är möjligt att utan villkor föreskriva om ett permanent förfarande som motsvarar bestämmelserna i 110 a §. Då skulle förfarandet dock inte gälla 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 öknningar 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 tiden 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 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om den regeringsproposition 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 organisation 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 coronapandemin. 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 kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 118 § i kommunallagen för 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:

## Lag

### om temporär ändring av kommunallagen

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

#### 110 §

#### *Temporär ändring av tidsfristen för täckande av underskott*

Trots bestämmelserna i 110 § 3 mom. om täckande av underskott i kommunens balansräkning kan finansministeriet på ansökan av kommunen besluta att kommunen ska täcka ett underskott i balansräkningen inom högst sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Den tidsfrist som anges ovan ska tillämpas på utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning istället för den tidsfrist som avses i 118 § 2 mom.

Ett i 1 mom. avsett beslut kan fattas om kommunen på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.

Kommunen får ansöka om ändring av tidsfristen hos finansministeriet tidigast i juni året före utgången av den tid för täckande av underskott som avses i 110 § 3 mom. och senast före utgången av augusti det år under vilket tiden för täckande av underskott löper ut. Ansökan ska dock göras före utgången av 2020 om tiden för täckande av underskott löper ut år 2020. Till ansökan ska fogas en redogörelse för konsekvenserna av covid-19-epidemin för kommunen och en plan för åtgärder som ska vidtas för att balansera ekonomin.

Kommunens budget och ekonomiplan ska göras upp så att de verkställer fullmäktiges beslut om åtgärder för att täcka underskottet inom den tid för täckande av underskott som avses i 1 mom. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska tillkännage redogörelsen för finansministeriet senast före utgången av juni året efter räkenskapsperioden.

Vad som i 1–4 mom. föreskrivs om kommuner tillämpas också på samkommuner.

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

Helsingfors den 20

**Statsminister**

**Sanna Marin**

Kommunminister Sirpa Paatero

## Laki

### om temporär ändring av kommunallagen

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

#### Gällande lydelse

nya

#### Föreslagen lydelse

110 §

#### *Temporär ändring av tidsfristen för täckande av underskott*

*Trots bestämmelserna i 110 § 3 mom. om täckande av underskott i kommunens balansräkning kan finansministeriet på ansökan av kommunen besluta att kommunen ska täcka ett underskott i balansräkningen inom högst sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Den tidsfrist som anges ovan ska tillämpas på utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning istället för den tidsfrist som avses i 118 § 2 mom.*

*Ett i 1 mom. avsett beslut kan fattas om kommunen på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.*

*Kommunen får ansöka om ändring av tidsfristen hos finansministeriet tidigast i juni året före utgången av den tid för täckande av underskott som avses i 110 § 3 mom. och senast före utgången av augusti det år under vilket tiden för täckande av underskott löper ut. Ansökan ska dock göras före utgången av 2020 om tiden för täckande av underskott löper ut år 2020. Till ansökan ska fogas en redogörelse för konsekvenserna av covid-19-epidemin för kommunen och en plan för åtgärder som ska vidtas för att balansera ekonomin.*

## Gällande lydelse

## Föreslagen lydelse

*Kommunens budget och ekonomiplan ska göras upp så att de verkställer fullmäktiges beslut om åtgärder för att täcka underskottet inom den tid för täckande av underskott som avses i 1 mom. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Kommunen ska tillkännage redogörelsen för finansministeriet senast före utgången av juni året efter räkenskapsperioden.*

*Vad som i 1–4 mom. föreskrivs om kommuner tillämpas också på samkommuner.*

---

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