

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta. Valtion varoista myönnettävällä korkotuella ja vakautuslainalla sekä viime kädessä kuntaselvitysmenettelyllä estettäisiin poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan veroäyrin hinnan kohoaminen pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle. Ehdotetun lain nojalla voitaisiin myös ennakoivasti rajoittaa valtion tukitarpeen paimista yksittäisessä kunnassa.

Laissa säänneltäisiin korkotuen ja vakautuslainan ehdot. Niitä voitaisiin myöntää valtion talousarviossa vuosittain annettujen enimmäisvaluuksien rajoissa. Kunnalta perittäisiin sen saamat tuet takaisin valtiolle. Tukien saannin ehtona kunnanvaltuusto sitoutuisi toteuttamaan kunnan talouden vakautussuunnitelman.

Korkotukilaina tai vakautuslaina käytettäisiin suoraan kunnan velkojen maksuun, joten kunta ei voisi käyttää lainoja kulutusmenoihin tai uusiin investointeihin.

Valtioneuvosto voisi käynnistää kunnanhallituksen esityksestä kuntaselvityksen kunnassa, joka ei kykene enää kohtuudella selviytymään velvoitteistaan. Valtioneuvosto voisi tehdä erityisestä syystä tällaisen päätöksen, kunnanvaltuustoa kuultuaan, ilman kunnanhallituksen esitystäkin, kun yleinen etu sitä vaatii.

Valtioneuvosto asettaisi kuntaselvitykselle määräajan, joksi sisäasiainministeriö asettaisi kuntaselvittäjän. Tämän tehtävänä olisi huolehtia, että kunnalle laadittaisiin viipymättä talouden vakautussuunnitelma ja ryhdyttäisiin toteuttamaan sitä.

Kuntaselvittäjän valtuudet koskisivat tietojen saantia, puhevallan käyttöä kunnan toimielinten kokouksissa, esittelijänä toimimista, kanteiden ja muiden vaatimusten vireillepanoa tuomioistuimissa, erityistilintarkastuksen suorittamista ja päätöksen siirtämistä kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi.

Kuntaselvittäjä voisi myös kieltää kunnanvaltuuston tai -hallituksen talouden vakauttamista vaikeuttavan päätöksen täytäntöönpanon ja palauttaa sen uuteen käsittelyyn. Mikäli hallitus tai valtuusto ei uudessakaan käsittelyssä muuttaisi päätöstään, voisi kuntaselvittäjä siirtää asian sisäasiainministeriön päätettäväksi.

Lailla rajoitettaisiin oikeutta hakea muutosta eräisiin valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja kuntaselvittäjän päätöksiin ja hallintotoimiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki olisi voimassa määräaikaisena 31 päivään joulukuuta 1996.

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	<b>5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja</b> .....	10
YLEISPERUSTELUT .....	3	5.1. Riippuvuus muista esityksistä .....	10
<b>1. Nykytila</b> .....	3	5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista .	10
1.1. Lainsäädäntö .....	3	<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT</b> ....	10
1.2. Käytäntö .....	4	<b>1. Lakiehdotuksen perustelut</b> .....	10
1.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö .....	5	1.1. Laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaami- sesta .....	10
1.3.1. Euroopan neuvoston toiminta ....	5	1 luku. Yleistä .....	10
1.3.2. Tanska .....	5	2 luku. Kunnille myönnettävät valtion tuet .....	11
1.3.3. Norja .....	5	3 luku. Kuntaselvitys .....	13
1.3.4. Ruotsi .....	6	4 luku. Erinäiset säännökset .....	15
1.4. Nykytilan arviointi .....	6	1.2. Voimaantulo .....	15
<b>2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset</b> ...	7	<b>2. Säättämjärjestys</b> .....	15
2.1. Tavoitteet .....	7	<b>LAKIEHDOTUS</b> .....	17
2.2. Keskeiset ehdotukset .....	8	<b>Laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättö- mien peruspalvelujen turvaamisesta</b> .....	17
<b>3. Esityksen vaikutukset</b> .....	9		
3.1. Taloudelliset vaikutukset .....	9		
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	9		
<b>4. Asian valmistelu</b> .....	10		

## YLEISPERUSTELUT

## 1. Nykytila

## 1.1. Lainsäädäntö

Kuntien valtionosuuslaki (688/92), opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annettu laki (705/92) sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki (733/92) määrittelevät laskennalliset valtionosuudet kunnan käyttömenoihin ja eräisiin perustamiskustannuksiin. Niitä ei voida soveltaa yksittäisen kunnan talousvaikeuksien hoitamiseen.

Kuntien valtionosuuslain 18 §:ssä on lisäksi säädetty mahdollisuudesta myöntää harkinnanvaraista avustusta kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Näillä tarkoitetaan kunnasta riippumattomia tekijöitä kuten ennalta arvaamattomia tulo- ja menoperusteiden muutoksia, elinkeinoelämän häiriöitä tai erityisen suuria lakimääräisiä peruspalveluinvestointeja. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Pykälää on sovellettu niin, että avustukset ovat suuruudeltaan vastanneet kunnan 0,5—1,0 pennin veroäyrin tuottoa. Omien päätösten ja riskisitoumusten vuoksi poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan velkojen hoitaminen tämän suuruisella avustuksella ei ole näin ollen ollut mahdollista. Kuntakohtaisten avustusten olennaista suurentamista ei ole pidetty valtioneuvoston päätösten ja riskisitoumusten vuoksi poikkeuksellisesti tarkoituksenmukaisena eikä oikeudenmukaisena taloutensa ja riskinsä hyvin hoitaneita kuntia kohtaan. Se myös heikentäisi kuntien vastuunottoa vaikeista talouden tervehdyttämispäätöksistä.

Poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutunut kunta voidaan liittää toiseen kuntaan lailla. Ilman vastaanottavan kunnan suostumusta liitosta, joka lisäisi olennaisesti sen taloudellisia rasitteita, ei kuitenkaan voi pitää hyväksyttävänä kunnan vastuuden siirtäminen toiselle kunnalle. Suostumuksen saaminen, mikäli se liitettävän kunnan sijainnin ja muiden tekijöiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, edellyttäisi taas valtiolta merkittävää suoraa avustusta. Vapaaehtoisten kuntaliitosten tukemista koskevan määräaikaisen lain eli kuntien yhdistymisavustuksista annetun lain (89/94) mukaiset tuet olisivat yleensä riittämättömiä.

Kunnalle ei nykyisen lainsäädännön mukaan voida myöntää lainaa tai korkotukea valtion varoista yleisen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi. Olemassa olevien lakien mukaiset korkotuet, joita myös kunnat voivat saada, on kohdistettu tarkasti yksilöityjen investointien rahoituskustannusten huojentamiseen. Näistä on säädetty luottolaitosten varoista myönnettävistä eräistä korkotukilainoista annetussa laissa (1015/77), vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetussa laissa (867/80), asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (1205/93) ja kunnille asuntoalueiden hankkimiseksi myönnettävästä korkotuesta annetussa laissa (65/72).

Laissa ei myöskään ole säännöksiä valtion mahdollisuuksista puuttua talousvaikeuksissa olevan kunnan itsehallinnolliseen päätöksentekoon riskien rajaamiseksi tai talouden tervehdyttämiseksi.

Valtakunnan poikkeusoloja varten säädettyä valmiuslakia (1080/91) ja sen sisältämiä kunnallishallintoa koskevia normeja ei voida soveltaa yksittäisen kunnan talouskriisiin.

Kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta annettu laki (179/33) taas on kumottu vuonna 1969 (531/69). Sen mukaan valtioneuvostolla oli oikeus määrätä kuntaan valvoja. Kunnan tuli alistaa valvojan hyväksyttäväksi meno- ja tuloarvion hyväksymistä, lainanottoa ja ehtojen muuttamista, takausta, kiinteistön myyntiä ja panttausta sekä vaihtamista, talousarvion ulkopuolista menoerää, kuntien yhteistoimintaa sekä tilinpäätöksen ja tarkastuskertomuksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä koskevat päätökset. Valvojalla oli myös oikeus olla hyväksymättä päätöstä tai palauttaa se uuteen käsittelyyn ja vaatia siihen muutoksia. Edelleen valvoja voi olla läsnä kunnan kokouksissa, nimetä yhden tilintarkastajan ja saada nähtäväkseen kaikki kunnan asiakirjat. Valtioneuvosto voi myös myöntää vapautusta tai helpotusta kunnan laissa säädettyjen tehtävien suorittamisesta.

Edellä mainitun lain yhteydessä säädetty laki valtioneuvoston oikeudesta myöntää maalaiskunnalle lykkäystä sen velkojen maksussa (180/33) oikeutti valtioneuvoston tekemään yksipuolisen päätöksen kunnan lyhennysten ja korkojen lykkäämisestä määräajaksi. Valtuus ei kuitenkaan koskenut ”obligatiolainoja eikä ulkomailta otettuja lainoja”.

Säännökset kunnan lainapäätösten alistamisesta on kumottu (873/73) ja voimassa olevaan kunnallislakiin (953/76) ei enää otettu säännöksiä takauspäätösten alistamisesta.

Lainsäädännössä on viime vuosina lisätty kuntien itsehallintoa ja vapautta taloutensa ja toimintansa järjestämiseen. Tähän on pyritty muun muassa kunnallislain muutoksilla, vapaakuntakokeilusta annetulla lailla (718/88), vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä annetulla lailla (592/89) ja valtionosuuslakien uudistamisella. Itsehallinnon lisäämisen on itsestään selvyytensä katsottu sisältävän kuntien oman vastuun taloutensa hoidosta.

Jos kunta kuitenkin epäonnistuu taloutensa hoidossa, laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä valtion velvollisuuksista tällaista kuntaa kohtaan sen lisäksi, mitä valtionosuuslainsäädännöstä on edellä todettu. Oikeuskirjallisuudessa omaksutun kannan mukaan maksukyvyttömyksiä ajautuneen kunnan omaisuus voidaan luovuttaa velkojien saatavien tyydyttämiseksi konkurssiin, varsinkin kun kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta annettu laki on kumottu. Tällöin kunnan peruspalvelut vaarantuisivat vakavasti. Kuntayhtymien konkurssikelpoisuutta pidetään epäilyksettömänä. Viime kädessä niidenkin taloudesta vastaavat jäsenkunnat.

Konkurssilainsäädännössä ei ole kuntaa koskevaa erityismenettelyä, vaikka erot yksityiseen velalliseen verrattuna ovatkin olennaiset muun muassa kunnan pakkojäsenyyden, verotusoikeyden ja viranomaistehtävien vuoksi. Kunnan konkurssi kohdistuisi sen kaikkeen ulosmittauskelpoiseen varallisuuteen, johon luetaan myös saatavat. Ulosottolain 4 luvun 5 §:ää analogisesti tulkiten oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että ulosmittauskelpoiseen varallisuuspiiriin ei kuuluisi julkisoikeudellisten tehtävien harjoittamiseen tarpeellinen omaisuus.

Uuden lainsäädännön tarve perustuu paitsi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseen myös valtion velvollisuudeksi katsottavaan kansalaisten yhdenvertaisuuden suojaamiseen. Lainsäädännöllä tulee luoda sekä tarvittavat mahdollisuudet vaikeuksiin joutuneen kunnan rahoituksen hoitamiseksi että valtiontalouden rasiutuksen rajaamiseksi menettely, jolla kunnan talouden vakauttamiseen voidaan tarvittaessa ryhtyä valtion viranomaisten toimesta. Lain tarve, vaikka se onkin tullut ilmeiseksi vasta talou-

dellisen taantuman aikana, on riippumaton suhdanteista.

## 1.2. Käytäntö

Kunnat ovat viime vuosikymmeninä kyenneet sopimaan suoraan rahoittajiensa kanssa tarvitsemistaan luotoista investointeihin ja maksuvalmiuden rahoittamiseen samoin kuin vastattavakseen siirteiden takaus- tai muiden riskisitoumusten hoitamiseen. Valtaosa kunnista on välttänyt ylivelkaantumisen käyttö- ja investointimenoja supistamalla. Asukkaiden välttämättömät peruspalvelut on myös kyetty kaikissa kunnissa järjestämään maan muihin kuntiin verrattuna kohtuullisella äyrinhinnalla.

Pakottavaa tarvetta valtion erityistoimiin sen ohella, että heikoimmassa asemassa oleville kunnille on vaikeuksien kasaantumisen hillitsemiseksi myönnetty harkinnanvaraista rahoitusapua, ei ole aiemmin ilmennyt. Joissakin kunnissa tosin myös riskisitoumuksista aiheutuneet tappiot ovat olleet taloudellisten vaikeuksien aiheuttajana ja perusteena harkinnanvaraisen avustuksen tarpeelle.

Valtion kuluvan vuoden talousarviossa on varattu määrärahaa kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin 71 miljoonaa markkaa. Avustusta on jaettu vuosittain 70—90 kunnalle.

Koko kuntakentän luottokelpoisuus on edelleen säilynyt hyvänä, vaikka muutamissa kunnissa onkin jo päädytty huomattavaan nettovelkaantumiseen. Näissäkin kunnissa velkaantuminen ei ole pääosin seurausta talouden taantumasta tai riskisitoumusten toteutumisesta. Useimmiten syynä on tavanomaisten käyttö- ja investointimenojen liiallinen paisuminen ja talouden tervehdyttämispäätösten lykkääminen tulevaisuuteen. Kuitenkin jo mahdollisuus, että valtio ei puuttuisi yksittäisen kunnan maksukyvyttömyystapaukseen, järkyttäisi kuntien luottokelpoisuutta ja korottaisi niiden lainakustannuksia. Vaikutus ulottuisi myös pankkien vakavaraisuusvaatimuksiin ja luotonantokykyyn. Vastaava seuraus olisi sillä, että kunnan omien tai sen takaamien velkojen keventämiseksi jouduttaisiin käyttämään akordia.

Talouden taantuman vuoksi kuntien varsinkin kotimarkkina-aloilla toimiville yrityksille antamat takaukset, lainat ja muut sitoumukset siirtyvät yhä useammin kuntien vastattaviksi. Ne saattavat olla niin suuria, että kunnan koko

toiminta vaarantuu, kun kuntien taloudellinen liikkumavara on samanaikaisesti kaventunut.

Taloudellisten riskien toteutuminen ja velkaantuminen ovatkin johtaneet eräissä kunnissa tilanteeseen, jossa niiden kyky järjestää välttämättömät peruspalvelut ja suoriutua taloudellisista velvoitteistaan on uhattuna. Ilman valtion erityistoimia tällaisen kunnan selviytyminen edellyttäisi jyrkkää veroäyrin hinnan ja myös muiden omien tuloperusteiden korotusta tai kohtuutonta palvelujen supistamista. Tällaisessa tilanteessa merkittävä osa vaikeuksiin joutuneen kunnan asukkaista saattaisi myös muuttaa muualle, ja talousongelmat jäisivät yhä pienemmän veronmaksajajoukon kannettaviksi. Paikallisen itsehallinnon epäonnistuminen vääristäisi tällöin kohtuuttomasti kansalaisten yhdenvertaisuutta kunnallisten palvelujen tarvitsijoina ja veronmaksajina.

### 1.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö

#### 1.3.1. Euroopan neuvoston toiminta

Kuntien budjettivajeet ja ylivelkaantuneisuus ovat yleisemminkin Euroopassa ajankohtaisia ja lisääntyvän mielenkiinnon kohteina. Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallinnon johdotoimitea (CDLR) toteaa toimintaohjelmansa toteutussuunnitelmassa (Implementation of the programme of activities for 1994, 1993/16): ”Menojen rahoittaminen lainoilla on perusteltua ja välttämätön edellytys, jotta kunnat kykenevät suorittamaan tehokkaasti tehtävät, joista ne ovat vastuussa. Milloin kuitenkin tietyt velkaantuneisuussuhteet ja -katot ylittyvät, ja kunta ylivelkaantuu, kaikki tarpeellisetkin investoinnit käyvät käytännössä mahdottomiksi sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin toimintaedellytykset heikkenevät vakavasti”.

Edellä mainittu komitea onkin päättänyt vuoden 1994 aikana tehdä asiasta vertailevan selvityksen. Sen tarkoituksena on tutkia jäsenvaltioiden kuntien velkaantumisen muotoja ja tasoa, valtioiden käyttämiä velkaantumisen sääntelykeinoja sekä menettelyjä, joita eri valtioilla on käytössä yleisen edun vastaiseksi muodostuneen tilanteen korjaamiseksi yksittäisissä kunnissa.

#### 1.3.2. Tanska

Kuntien taloudellinen toimivalta on Tanskan

kunnallislaisissa (Lov om kommunernes styrelse, 22.1.1990) säännelty ja valvottu varsin yksityiskohtaisesti. Tällä osaltaan vältetään ennalta kuntien ajautuminen niin syviin talousvaikeuksiin, että seurauksena olisi vakava toiminnan häiriö tai maksukyvyttömyys. Tällaisen varalta ei Tanskan kunnallislaisissa ole myöskään säännöksiä.

Tanskan kunnallislain mukaan sisäasiainministeriöllä on oikeus antaa määräyksiä kuntien lainanotosta ja lainaehdoista sekä sijoituksista. Lisäksi sisäasiainministeriö voi antaa määräyksiä kunnan takauksen tai muun taloudellisen vakuuden antamisesta tai sitoutumisesta säännölliseen suoritukseen taikka muuhun velvoitteeseen, joka ei ole lakimääräinen. Sellaiseen kuntien väliseen yhteistyösopimukseen, joka rajoittaa kunnan toimivaltaa, tulee saada valvontaviranomaisen hyväksyminen.

Muun muassa näiden säännösten noudattamiseksi Tanskan sisäasiainministeriö toimii amtskommunien ja eräiden suurten kuntien valvojana. Muiden peruskuntien valvonnasta huolehtivat valtion viranomaisina toimivat valvontaneuvostot, joiden valtuuksista ja niiden käytöstä sisäasiainministeriö antaa ohjeet.

Kuntien taloudellista toimintaa valvotaan myös siten, että sisäasiainministeriö määrää kuntien vuotuisen talousarvion, useampivuotisten taloussuunnitelmien ja tilien kaavan. Sisäasiainministeriö myös antaa määrääjat tilinpäätösten ja niihin liittyvien selvitysten toimittamiseksi valvontaviranomaisille.

Valvontaviranomainen voi kumota kunnan lainvastaisen päätöksen ja käsittelyn ollessa kesken lykätä sen täytäntöönpanoa.

#### 1.3.3. Norja

Norjan uusi kunnallislaki (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 25.9.1992) lisää kuntiin kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa. Sen mukaan kunnan lainanotto on sallittua, mutta ministeriö voi asettaa sille lyhennys- ja muita ehtoja. Laina- ja takauspäätökset hyväksyy ministeriö. Takausta elinkeinotoimintaan liittyvästä taloudellisesta velvoitteesta kunta ei saa antaa. Kunta ei myöskään voi pantata omaisuuttaan ulkopuolisen taloudellisen velvoitteen vakuudeksi.

Näistä ja eräistä muista, lain perusteluiden mukaan kriisejä ennalta ehkäisevistä rajoituksista huolimatta Norjan kunnallislaisissa sääde-

tään, että kuntaa ja fylkeä ei voi asettaa konkurssiin. Kunnan omaisuuden ulosmittaamisellekin on säädetty tiukat rajat. Laissa on myös säädetty menettelystä, jolla vaikeuksiin joutuneen kunnan talous vakautetaan ja suojataan velkojien edut.

Mikäli kunta ei kykene suorittamaan erään-tyneitä velkojaan ja muita velvoitteitaan, eikä tilanne ole ohimenevä, on kunnan keskeytettävä maksusuoritukset ja ilmoitettava päätöksensä ministeriölle.

Kunnan jouduttua keskeyttämään maksunsa sille nimetään valvontalautakunta, jonka muodostavat valtuuston puheenjohtaja, hallintojohtaja ("kunnanjohtaja") ja ainakin kolme ministeriön nimeämää jäsentä. Lautakunta on valtiollinen elin. Se hyväksyy kunnalle uuden taloussuunnitelman ja talousarvion sekä antaa suostumuksen niille maksuille, jotka suoritetaan maksujen keskeytysjakson aikana. Taloussuunnitelman ja vuotuisen talousarvion vahvistaa ministeriö.

#### 1.3.4. Ruotsi

Ruotsin kunnallislain (Kommunallagen, SFS 1991:411) mukaan kunta ei saa antaa irtainta eikä kiinteää panttia sitoumuksensa vakuudeksi. Nimenomaista kieltoa kunnan omaisuuden ulosmittaamiseen tai erityisnormeja kunnan asemasta velallisen konkurssissa ei ole säädetty. Oikeuskirjallisuudessa Ruotsissa tehdään myös ero kunnan ulosmittauskelpoisen omaisuuden ja ulosmittauksen ulkopuolelle jäävän julkisoikeudellisen toiminnan harjoittamiseen tarkoitetun omaisuuden välillä.

Takausta tai lainanantoa yksityisen yrityksen hyväksi ei ole nimenomaisesti kielletty, joskin kunnan yleinen toimialasäännös osallistumisesta elinkeinonharjoittamiseen ja sen tukemisesta on Suomea rajoittavampi.

Ruotsissa on edelleen voimassa määräajaksi tarkoitettu kunnallisveroäyriin hinnan katto-säännös.

Kunnan lainanottoa tai muita toimia toimintansa rahoittamiseksi ei rajoiteta kunnallislail-la. Ruotsissa ei ole säännöksiä sen varalta, että yksittäinen kunta ajautuisi kohtuuttomiin taloudellisiin vaikeuksiin.

Ruotsin kunnallislaislaissa ei ole nimenomaista säännöstä, jolla kunnan asettaminen konkurssiin kiellettäisiin. Sen sijaan muissa laeissa on useita säännöksiä, joissa todetaan kunnan eri-

tyisluonne julkisoikeudellisena, valtioon rinnas-tettavana yksikkönä. Ruotsin pankkiliikelaisissa (Bankrörelselag, SFS 1987:617) on muun muassa säännös, jonka mukaan pankki voi antaa kunnalle luottoa ilman vakuutta. Sama koskee valtion kunnille antamia lainoja. Kunnan ei myöskään tarvitse asettaa vakuutta ulosottoku-lujen suorittamisesta (Utsökningsbalken, SFS 1981:774).

Uuden kunnallislain valmisteluun liittyvässä osamietinnössä todetaan, että kunta ja landsting ei voi mennä konkurssiin niin kauan kuin sen verotusoikeus on suojattu perustuslailla. Näin ollen myöskään yksityiskohtaisia, osake-yhtiölain kaltaisia säännöksiä velkojain suojaamiseksi ei pidetä tarpeellisena. Muutenkin Ruotsin oikeuskirjallisuudessa pidetään kunnan konkurssimahdollisuutta teoreettisena sillä perusteella, että valtion katsotaan olevan velvollinen tarvittaessa puuttumaan lainsäädän-nöllä tilanteeseen, mikäli yksittäinen kunta ajautuu maksukyvyttömäksi.

#### 1.4. Nykytilan arviointi

Vuoden 1991 tilinpäätösten mukaan 43 kunnan ja vuonna 1992 vastaavasti 35 kunnan käyttötalous oli alijäämäinen; ne joutuivat ottamaan velkaa käyttömeneihin. Vain osa kun-nista oli perättäisinä vuosina samoja. Kuntia, joiden lainanlyhennykset olivat suuremmat kuin käyttötalouden ylijäämä, oli 189 vuoden 1991 ja 172 vuoden 1992 tilinpäätösten mu-kaan.

Kuntien koko lainakanta oli vuoden 1992 lopussa 29.9 miljardia markkaa. Velkamäärä oli asukasta kohti keskimäärin 5 950 markkaa. Se on kasvanut viidessä vuodessa 2 850 mar-kalla eli 92%. Veroäyriä kohti laskettuna kun-tien lainanhoitokustannukset ovat 1988—1992 kohonneet 1.69 pennistä/äyri 2.36 penniin/äyri. Siitä pelkkien korkojen osuus nousi 0.70 pen-nistä/äyri 1.11 penniin/äyri. Vuoden 1992 tilin-päätösten mukaan velkamäärä asukasta kohti ylitti 10 000 markkaa 31 kunnassa.

Kuntien saamat valtionosuudet kasvoivat vielä vuosina 1991 ja 1992. Näin ollen perussyys yksittäisen kunnan talousvaikeuksiin on sen kyvyttömyys sopeuttaa menonsa pysähtyneeseen tai alentuneeseen verotulokehitykseen ja tästä johtuva velkaantuminen. Takaus- ja luot-totappioiden tai muiden riskisitoumusten vuok-si vaikeuksiin ajautuneita kuntia on edelleen

vähän, mutta niissä kunnan perustoimintojen jatkuvuus on eniten vaarantunut ilman velkojen ja vastuiden järjestelyä. Tällaisen kunnan talouden ripeää tervehdyttämistä vaikeuttavat usein lisäksi vastuita koskevat oikeudenkäynnit, päätöksenteon erimielisyydet ja säästöratkaisuista tehdyt valitukset.

Poikkeuksellisen velkaantuneilla kunnilla voi myös olla vaikeuksia päästä useiden luottolaitosten kanssa samanaikaisesti sellaisiin sopimuksiin velkojen ja vastuiden järjestelystä, jotka olisivat ehdoiltaan kunnan taloutta vakauttavia. Mutkistavia tekijöitä erityisesti kunnan takaus- ja luottotappiotapauksissa ovat sekä luottolaitosten ristikkäiset edut että tekijät, jotka liittyvät esimerkiksi kunnan takaaman yrityksen niihin luottoihin, jotka ovat yksinomaan arvoaan menettäneiden kiinteistö- ja muiden vakuuksien varassa.

Pelkkä kuntien velkamäärä ei kuitenkaan suoraan ilmaise talouden todellisia rasituksia tai todennäköisyyttä ajautua toimintoja vaarantaviin vaikeuksiin. Tilanteeseen vaikuttavat saadut korot ja antolainojen lyhennykset sekä velkojen laatu ja niiden ehdot. Osalla kunnista esimerkiksi valtion asuntolainat tai liikelaitoslainat ovat mukana talousarviolainoissa, osa kunnista on toteuttanut vastaavat hankkeet yhtiömuotoisina taseensa ulkopuolella. Toisaalta nopeasti yleistynyt kerralla takaisin maksettavien eli bullet-lainojen käyttö on heikentänyt kuntien vertailtavuutta. Näiden lainojen takaisinmaksu on kasautunut vuosille 1995 ja 1996. Useiden kuntien taloutta rasittaa lisäksi suuri ulkomaisten valuuttalainojen määrä ja niiden epäedullinen kurssikehitys.

Kuntien riskisitoumusten määrästä tai laadusta ei ole käytettävissä kattavaa tietoa. Ei ole myöskään arvioitavissa, missä määrin kuntien muun muassa takauksille, antolainoille ja lunastussopimuksille saamat vastavakuudet kattavat otettuja riskejä lähivuosina. Riskien todennäköisyys on kasvanut kotimarkkinayritysten kysynnän heikennyttä ja vakuuksien realisointihintojen alennuttua.

Sisäasiainministeriön vuonna 1993 suorittaman elinkeinokyselyn sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan yhdessä kuntien keskusjärjestöjen kanssa vuonna 1993 laatiman selvityksen mukaan kuntien takauskanta oli vuoden 1992 lopussa lähes 11 miljardia markkaa.

Kuntien takauksista 47.5 % oli myönnetty yhteisöille, joista kunnat omistavat enemmän

kuin puolet eli tyypillisille kuntien toimialaan liittyville yhteisöille. Tällaisia ovat lämpö-, vesi-, sähkö-, puhelin-, teollisuuskylä- ja vastaavat yhteisöt. Asuntoyhtiöille takauksista oli myönnetty 33.5 %.

Kuntien omistusosuus ei kuitenkaan merkitse riskittömyyttä tai rasitteettomuutta kuntien taloudelle. Monet kuntien yhtiöittämät, yhdyskunnan perustoimintoja harjoittavat yhteisöt ovat velkaantuneita ja kannattamattomia. Kuntien niille antamien lainojen ja takausten vuoksi yhteisöjä ei ole asetettu konkurssiin tai velkaselvitykseen eikä niihin ole sovellettu akordia. Kunnat joutuvat tukemaan niitä osakepääoman korotuksin, korottomin lainoin ja muin keinoin.

Kuntien osittain tai kokonaan omistamien yhteisöjen velat eivät ole kuntien taseissa.

Yhteisöille, joista kunnat omistavat vähemmistön tai joista ne eivät omista lainkaan osuutta, oli vuonna 1992 voimassa 2.2 miljardin markan takaukset kyselyyn vastanneissa kunnissa. Takausriskit keskittyvät tähän ryhmään.

Kuntien koko antolainauskanta oli vuoden 1992 lopussa 8.2 miljardia markkaa. Sen jakautumasta ei ole selvityksiä. Lunastussopimuksin tapahtuneista varallisuuden luovutuksista ja niihin perustuvista kuntien saatavista ei myöskään ole selvityksiä.

Kuntien käyttömenot ovat kaksi kolmannelta kaikista julkisista käyttömenoista ja kunnallinen henkilöstö enemmän kuin kaksi kolmannelta julkisen alan henkilömäärästä. Kuntien talustilanteen pysymisellä vakaana ja luottokelpoisuuden säilymisellä on siis keskeinen merkitys valtiontaloudelle. Valtion edellytykset kuntien talouden vakauttamiseen pelkin avustuksin ovat myös valtiontalouden velkaantumisen vuoksi olennaisesti heikentyneet. Näistä syistä valtio joutuukin edellyttämään poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneilta kunnilta tehokkaita omia toimia talouden tervehdyttämiseksi.

## **2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

### **2.1. Tavoitteet**

Ehdotetun lain keskeinen tavoite on turvata poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan mahdollisuudet järjestää asuk-



kailleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyä taloudellisista sitoumuksistaan. Tavoite saavutettaisiin valtion varoista myönnettävällä korkotuella ja vakautuslainalla. Niillä hillittäisiin samalla tällaisen kunnan veroäyrin hinnan kohoamista pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammaksi.

Mikäli kunta ei kykenisi omin toimin tervehdyttämään talouttaan ja tästä olisi vaarana aiheutua paisuva valtion tuen tarve, voisi valtio kunnan esityksestä, ja erityistapauksessa ilman sitäkin, käynnistää määräaikaisen kuntaselvityksen. Toimenpiteillä pyrittäisiin välttämään liian jyrkkä kotikunnasta riippuva vaihtelu kansalaisten yhdenvertaisuudessa palveluiden tarvisijoina ja veronmaksajina.

Ehdotetuilla toimenpiteillä on tarkoituksena myös säilyttää kuntien hyvä luottokelpoisuus sekä kotimaassa että ulkomailla ja kuntien rahoituskustannusten pysyminen mahdollisimman edullisina. Kuntien luottokelpoisuudella on merkitystä myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) julkisia hankintoja koskevien säännösten vuoksi. Samalla vältettäisiin harvojen kuntien poikkeuksellisten taloudellisten vaikeuksien heijastuminen kotimaisten luottolaitosten vakavaraisuussäännöksiin ja luotonantokyykyyn.

Perimällä kunnalta takaisin sen kriisitilanteessa saama tuki pyritään lisäämään vaikeuksiin joutuneen kunnan vastuutietoisuutta ja välttämään kunnan omista toimista aiheutuneiden velkojen maksamista valtion suurin avustuksin. Vakautuksen tavoitteena on niin ikään katkaista kunnan taloudellisten ongelmien kasautuminen. Tämä ehkäisisi ennakolta valtion tukitarpeen paisumista poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan toimintaedellytysten ja maksukyvyyn turvaamiseksi.

Korkotukea ja vakautuslainaa ei voitaisi myöntää tavanomaisissa talouden sopeutusvaikeuksissa olevalle kunnalle.

Säännöksillä on tarkoitus tehdä sekä korkotuesta että vakautuslainasta joustavasti kunnan tarpeiden mukaan mitoitettava. Säännöksillä estettäisiin kunnan nostamien luottojen käyttäminen kunnan käyttömenoihin tai uusiin investointeihin.

Ehdotetuilla säännöksillä kuntaselvityksestä pyritään kunnan talouden vakauttamisen nopeaan aloittamiseen ja sen täytäntönnäpöön varmistamiseen kaikissa tilanteissa siten, että kunnan itsehallintoa rajoitettaisiin niin vähän

kuin mahdollista. Näin kunta myös välttyisi viivästymisen aiheuttamista lisäkustannuksista.

## 2.2. Keskeiset ehdotukset

Lakiehdotuksen mukaan sisäasiainministeriö voisi ensi vaiheessa myöntää poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle sen toiminnan ja välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi valtion varoista korkotukea ja vakautuslainaa. Vakautuslainan myöntämismahdollisuus voi olla välttämätön senkin vuoksi, että kunta ei ylipäätään saa enää rahamarkkinoilta luottoa ehdoilla, joita talouden vakauttaminen edellyttäisi.

Korkotukilainaksi voitaisiin hyväksyä kunnan jo nostama markka- tai valuuttaluotto taikka sen ottama joukkovelkakirjalaina sekä luottolaitoksen sille myöntämä uusi markkaluotto taikka joukkovelkakirjalaina. Sisäasiainministeriö päättäisi korkotuen määrän, joka voisi olla enintään viisi prosenttiyksikköä viitenä vuotena. Korkotukiaikaa voitaisiin hakemuksesta jatkaa viidellä vuodella, mikäli kunnan taloustilanne sitä edelleen edellyttää.

Valtion varoista myönnettävän vakautuslainan takaisinmaksuajaksi ehdotetaan enintään 15 vuotta. Sen korkoa, joka määräytyy Suomen Pankin viitekoron mukaan lisättyinä puolella prosenttiyksiköllä, voitaisiin alentaa enintään viidellä prosenttiyksiköllä viiden vuoden ajaksi. Määräaikaa voitaisiin jatkaa hakemuksesta viidellä vuodella, mikäli kunnan taloustilanne sitä edelleen edellyttäisi.

Kunnalle myönnettävään tukeen ehdotetaan liitettäväksi aina myös kunnan velvollisuus laatia ja toteuttaa valtuuston hyväksymä talouden vakautussuunnitelma. Luottolaitokselta tai valtiolta nostettavilla korkotuki- ja vakautuslainoilla tulisi kuolettaa kunnalla eri lähteistä olevia tai sen vastattavaksi siirtyneitä taikka siirtyviä velkoja. Kunta ei ehdotuksen mukaan voisi käyttää samaansa tukea käyttömenojen tai uusien investointien rahoittamiseen.

Kunnan saama korkotuki samoin kuin sen vakautuslainan alikorkoisuutena saama tuki ehdotetaan perittäväksi kunnalta takaisin valtiolle. Sisäasiainministeriö voisi pidentää tukien takaisinmaksuaikaa enintään kolmeen vuoteen samoin perustein, joilla niitä on alunperin myönnetty.



Jotta varmistettaisiin, että valtion myöntämällä tuella saavutetaan kunnan talouden tervehdyttämistavoite, ehdotetaan valtioneuvostolle oikeutta päättää kunnanhallituksen esityksen perusteella kuntaselvityksen käynnistämistä kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi. Kuntaselvitykselle välttämättömät kunnan viranomaisten toimivallan rajoitukset olisivat määräaikaista.

Valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kuntaselvitykseen ryhtymisestä ilman kunnanhallituksen esitystäkin, valtuustoa kuultuaan, jos kunta saamiensa tukien lakkauttamisen ja takaisinperinnän tai muiden syiden vuoksi ajautuu kyvyttömäksi selviytymään velvoitteistaan.

Sisäasiainministeriö asettaisi kuntaan kuntaselvittäjän valtioneuvoston päätöksessä mainituksi määräajaksi. Hän laatisi kunnan viranomaisten kanssa suunnitelman kunnan talouden vakauttamiseksi ja siihen sopeutetun yksityiskohtaisen ohjelman kunnan tehtävien hoidosta ja rahoituksesta sekä tekisi niihin perustuvat ehdotukset talousarvion muutoksiksi.

Kuntaselvittäjälle ehdotetaan oikeutta saada tarpeelliset tiedot kunnan taloudesta ja hallinnosta, käyttää puhevaltaa toimielinten kokouksissa, toimia eräissä tapauksissa toimielimen esittelijänä, käynnistää erityistilintarkastus, panna kunnan puolesta vireille kanne ja muu vaatimus oikeusviranomaisissa sekä siirtää asia kunnallislain mukaisesti ja sen sallimissa tapauksissa kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi.

Kuntaselvittäjä voisi ehdotuksen mukaan myös kieltää kunnanvaltuuston tai -hallituksen päätöksen täytäntöönpanon ja palauttaa sen uuteen käsittelyyn. Mikäli valtuusto tai hallitus ei uudessakaan käsittelyssä hyväksy kuntaselvittäjän muutosesityksiä, voisi kuntaselvittäjä siirtää asian sisäasiainministeriön päätettäväksi.

Kuntaselvittäjälle ei ehdoteta annettavaksi kunnalliselle toimielimelle kuuluvaa päätösvaltaa asiakysymysten aineellisen sisällön päättämiseen. Valtuudet rajoittuisivat valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

Ehdotuksessa rajoitettaisiin muutoksenhaku-oikeutta valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön päätöksistä. Kuntaselvittäjän hallintotoimiin ei myöskään saisi hakea muutosta valittamalla.

Laki olisi voimassa määräaikaisena vuoden 1996 loppuun.

### 3. Esityksen vaikutukset

#### 3.1. Taloudelliset vaikutukset

Lähiuosina joko korkotukea tai korkotukea ja vakautuslainaa hakevien kuntien määrää ei voida arvioida tarkasti etukäteen. Kuntien heikko verokehitys ja valtionosuuksien vähentyminen saattavat lisätä ainakin sellaisten kuntien siirtymäkauden korkotukitarvetta, jotka jo nyt ovat hyvin velkaantuneita ja joissa äyrin hinnan korotuksen tuotto on vähäinen.

Korkotuen ja vakautuslainan tiukat myöntämisehdot rajaavat tukea saavien kuntien määrän kuitenkin vähäiseksi. Myönnettyjen korkotukien ja vakautuslainojen valtiontaloudelliset vaikutukset alkaisivat jo kuluvana vuonna ja edellyttäisivät 15 miljoonan markan määrärahan varaamista vuoden 1994 lisätalousarvioon.

Kunnilta vakautuslainoista perittävien korkojen tulovaikutus valtiontaloudelle alkaisi puolen vuoden kuluttua lainan ensimmäisen erän nostamisesta ja lyhennyserät alkaisivat kertyä viidestä seitsemään vuoden kuluttua. Takaisin perittävät korkotuet ja vakautuslainan alikorkoisuuden muodossa saadut tuet kertyisivät valtiolle lainojen takaisinmaksuajoista riippuen 10—18 vuoden kuluessa.

Kuntaselvittäjän toiminnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset perittäisiin asianomaiselta kunnalta vuosittain, joten ne eivät jäisi valtion lopullisiksi menoiksi. Lähiuosina kuntaselvitys voi olla välttämätöntä käynnistää 3—6 kunnassa.

Mikäli kuntaselvityksestä aiheutuisi kustannuksia kuluvana vuonna, ne maksettaisiin kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin vuonna 1994 varatusta määrärahasta momentilta 26.97.34.

Kunnalle aiheutuisi kuntaselvittäjän palkkaus- ja muita toimintakuluja vastaava kustannus. Sen suuruus riippuisi työhön käytetystä ajasta. Kuntaselvittäjän kustannukset olisivat kunnalle aina määräaikainen menoerä.

#### 3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutuksia kuntien organisaatioon tai henkilöstöön. Määräajaksi asetettavan kuntaselvittäjän ohella kunnassa toimisivat sen omat päätöksentekoelementit sekä

kunnan valmistelu- ja täytäntöönpanohenkilöstö.

Välillisesti kunnan saama tuki mahdollistaa, että kunta voi pitää palveluksessaan välttämättömien peruspalvelujen järjestämisen kannalta tarpeellisen henkilöstön tai ostaa osan tällaisista palveluista.

Laki lisäisi sisäasiainministeriön hallinnollista työtä, joka aiheutuisi vireille tulevien hakemusten valmistelusta, käsittelystä ja seurannasta. Tehtävien lisääntyminen ei kuitenkaan edellyttäisi sisäasiainministeriön toimintamäärärahojen lisäämistä.

Valtiokonttori suorittaisi korkotuen ja vakautuslainaerien maksatuksen sekä vakautuslainan lyhennysten ja kunnan saamien tukien takaisinperinnän.

#### 4. Asian valmistelu

Lakiehdotus on laadittu sisäasiainministeriössä ja siitä on neuvoteltu valtiovarainministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, valtiokonttorin, Suomen Kuntaliiton ja keskeisimpien luottolaitosten kanssa.

#### 5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

##### 5.1. Riippuvuus muista esityksistä

Kunnalliskomitea (komiteanmietintö 1993: 33) ei ole ottanut ehdotukseensa uudeksi kuntalaiksi säännöksiä toimenpiteiksi, joilla poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutu-

neen kunnan toiminta ja välttämättömät peruspalvelut voitaisiin turvata.

Komitea ei myöskään ehdota lakiin säännöksiä, joilla rajoitettaisiin kuntien nykyisen toimialasäännöksen mukaista kunnan mahdollisuutta riskisitoumusten tekemiseen.

#### 5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista

Suomi on ratifioinut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eduskunnan hyväksytyä lain Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/91). Peruskirja on saatettu voimaan asetuksella (1181/91) vuoden 1991 lokakuun alusta.

Peruskirjan 8 artiklan 1 kappaleen mukaan kunnan olennainen hallinnollinen valvonta on mahdollista vain perustuslakiin tai muuhun lakiin perustuvan sääntelyn perusteella. Hallinnollisella valvonnulla tulisi varmistua lähinnä laillisuuden toteutumisesta. Tarkoituksenmukaisuuden valvonta olisi rajoitettava vain ylempiltä viranomaisilta siirrettyihin tehtäviin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan valvontaviranomaisen tulee valita toivottuun tulokseen johtavista keinoista ne, joilla on vähiten vaikutusta paikalliseen itsehallintoon.

Peruskirjan noudattamiseen sitoutunut Euroopan neuvoston jäsenvaltio voi siis peruskirjan mukaan yleisen edun niin vaatiessa säännellä kuntien taloudellista toimintaa, kun se tapahtuu lakitasoisin säännöksiin. Tällaisia säännöksiä on voimassa sekä Pohjoismaissa että muissa Euroopan maissa, jotka ovat ratifioineet paikallisen itsehallinnon peruskirjan.

### YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

#### 1. Lakiehdotuksen perustelut

##### 1.1. Laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta

###### 1 luku. Yleistä

1 §. *Lain tarkoitus.* Kunnan poikkeuksellisia taloudellisia vaikeuksia ei voida määritellä yksiselitteisin luvuin eikä ilmauksella ole vakiin-

tunutta sisältöä. Harkinta jäisi siten yksittäistapauksessa 2 §:n soveltamisessa sisäasiainministeriölle ja 11 §:n soveltamisessa valtioneuvostolle. Poikkeuksellisissa vaikeuksissa yleensä kunnan lainamäärä asukasta kohti ja lainanhoitokustannukset ylittäisivät kaksin-kolminkertaisesti kuntien keskimäärän. Myös käyttötalous olisi alijäämäinen ja riittämätön kunnan käyttömenojen ja lainanhoitokustannusten kattamiseen ja äyrinhinta keskimääräistä kor-

keampi. Arvioinnissa olisi merkitystä myös sillä, millaiset toteuttamiskelpoiset mahdollisuudet kunnalla on itse tervehdyttää tilanteensa kohtuullisessa ajassa. Poikkeukselliseksi ei voitaisi tulkita tilapäistä tai tavanomaista suoritusten myöhästymistä.

Välttämättömiä peruspalveluja olisivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaiset palvelut. Mainitussa laissa tarkoitetun perusturvalautakunnan tehtävänä on arvioida, vastaavatko yksittäisen kunnan palvelut maassa yleisesti hyväksytyä tasoa.

Opetus- ja kulttuuritoimen alalla ei ole palvelujen lakisääteistä arviointielintä, vaikka kunnan koulutuspalvelut epäilyksettä kuuluvat välttämättömien peruspalvelujen piiriin, joiden tasosta on säädetty eri laeissa.

Kunnan tekninen perusvarustus kuten viemärit, vesijohtolaitokset, kadut ja rakennukset olisi luettava niin ikään välttämättömiin peruspalveluihin. Ennen kuin hyväksyttävästä tasosta on poikettu, tulisi osoittaa, että vaikean taloustilanteen johdosta suoritettavat säästötoimet ovat aiheuttaneet erityisiä riskejä taikka terveydellisiä haittoja kuntalaisille.

Välttämättömiin peruspalveluihin ei luettaisi esimerkiksi kuntien vapaaehtoisesti tehtäväkseen ottamia virkistys- tai vapaa-ajantoimintoja.

Kunnan välttämättömien peruspalvelujen järjestämisellä tarkoitetaan 1 §:ssä sekä niitä palveluja, jotka kunnan oma henkilöstö tuottaa että kunnan yksityisiltä tahoilta ostamia palveluja.

Kohtuuttomasti muita kuntia korkeamman äyrinhinnan rajaa ei ehdoteta säädettäväksi pykälässä. Se jäisi viranomaisten harkittavaksi ja riippuisi myös kuntien äyrinhintojen muutoksetuksesta. Vuonna 1994 kuntien äyrinhintojen hajonta on 4.75 penniä, ylin äyrinhinta on 19.75 penniä ja alin 15.00 penniä. Painotettu koko maan keskiarvo on kuluvana vuonna 17.52 penniä. Äyrinhinnan korottaminen lyhytaikaisesti, yhdeksi tai kahdeksi vuodeksi, muita kuntia korkeammaksi ei vielä olisi sellainen seuraus kunnan talousvaikeuksista, että se edellyttäisi valtion toimenpiteitä kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Lakia ei ehdoteta sovellettavaksi kuntayhtymiin, koska niillä ei ole kuntaan rinnastettavaa kokonaisvastuuta alueensa väestön peruspalveluista eikä verotusoikeutta. Niiden sitoumuk-

sistakin vastaavat viime kädessä jäsenkunnat, joiden taloudellinen tilanne aina on toisistaan poikkeava.

## 2 luku. Kunnalle myönnettävät valtion tuet

2 §. *Korkotuki ja vakautuslaina.* Korkotuen ja valtion vakautuslainan myöntäminen rajattaisiin vain poikkeuksellisissa taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin. Sen lisäksi, mitä 1 §:ssä säädetään, olisi käytävä ilmeiseksi, että ilman tukia kunta joutuisi taloutensa tervehdyttämiseksi joko supistamaan palveluitaan maassa yleisesti hyväksyttävää tasoa alhaisemmiksi tai korottamaan veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.

Tavanomaisissa sopeutusvaikeuksissa ollevalle kunnalle korkotukea ja vakautuslainaa ei voitaisi myöntää. Sama kunta voisi saada molempia tukia.

Kunnan taloudellisen tuen tarpeen arvioiminen ja sen mitoittaminen jäisivät yksittäistapauksessa sisäasiainministeriön harkintaan. Tuen myöntäminen edellyttäisi, että valtion talousarviossa tai lisätalousarviossa on vahvistettu enimmäismäärät korkotukilainojen hyväksymiseen tai vakautuslainojen myöntämiseen. Tuen hakemiselle ei säädettäisi määrärajoja jo sen poikkeusluonteen vuoksi.

3 §. *Korkotuen ja vakautuslainan hakeminen.* Lainan hyväksyminen korkotukilainaksi edellyttäisi, että siitä on liitetty hakemukseen velkakirja, joukkovelkakirjan liikkeelle laskemista ja ehtoja koskeva asiakirja tai luottolaitoksen kirjallinen luottotarjous. Lainoituksen voisivat järjestää myös useat luottolaitokset yhdessä. Tällöin kukin laina olisi hyväksyttävä erikseen korkotukilainaksi.

Kunnanvaltuuston hyväksymän vakautus suunnitelman tulisi olla toteuttamiskelpoinen ja sisältää ainakin toimenpiteet:

- kunnan investointi- ja käyttömenojen karsimiseksi,
- kunnan maksu- ja verotulojen lisäämiseksi,
- kunnan rahoitus- ja vakuusjärjestelyiksi ja
- kunnan omaisuuden ja sen hallussa olevien vakuuksien realisoimiseksi.

Lisäksi suunnitelmaan tulisi liittää selvitys:

— kunnan veloista, niiden lyhennysohjelmista ja muista ehdoista,

— kunnan antamista takauksista ja niiden vakuuksista,

— kunnan antolainoista ja niiden vakuuksista,

— kunnan lunastusehdoin luovuttamista omaisuuseristä ja tällaisten sopimusten vakuuksista,

— kunnan epävarmoista saatavista,

— kunnan maksuvalmiudesta,

— kunnan pääosin omistamien yhtiöiden ja muiden sellaisten yhteisöjen, joissa kunnalla on määräysvalta, taloudellisesta tilanteesta ja

— kunnan leasing-sopimuksista ja muista, tavanomaisesta poikkeavista vastuista.

Korkotukilainan ja vakautuslainan ottaminen vaatisi valtuuston päätöstä, ellei lainanottoa ole kunnallislain mukaan siirretty kunnanhallitukselle. Myös takaisin perittävä korkotuki ja alennetun koron muodossa vakautuslainan yhteydessä saatu tuki muodostavat velkasuhteen.

4 §. *Korkotuen ehdot.* Pykälässä tarkoitetaan kotimaisella luottolaitoksella kaikkia julkisen valvonnan alaisia kotimaisia rahoituslaitoksia, vakuutuslaitoksia, Kuntien eläkevakuutusta ja ulkomaisten pankkien Suomessa olevia konttoireita.

Jos kunnan luottolaitoksesta jo nostama laina tai liikkeeseen laskettu joukkovelkakirjalaina on ehdoiltaan kunnan taloutta vakauttava, sisäasiainministeriö voi hyväksyä sen korkotukilainaksi ja myöntää sille korkotukea.

Pykälässä ei suljettaisi korkotuen ulkopuolelle kunnan jo nostamaa, kotimaisen luottolaitoksen taseessa olevaa valuuttalainaa. Tämä on perusteltua varsinkin, jos valuuttalaina on suuri ja sen jäljellä oleva takaisinmaksuaika pitkä, eikä kunnalla ole oikeutta maksaa sitä takaisin ennen velkakirjassa määrättyä erääntymispäivää (bullet-laina). Kunnalla säilyy tällaisessa lainassa kurssiriski muutenkin koko laina-ajan. Sen sijaan suoraan ulkomaisesta lähteestä olevaan lainaan lakia ei voitaisi soveltaa jo ilmoitus- ja valvontavelvollisuuksien noudattamisen vuoksi.

Uudet luotot tulee kilpailuttaa luottolaitoksien välillä. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista kurssiriskien takia hyväksyä uusia valuuttamääräisiä lainoja korkotukilainoiksi. Kunnan velkasalkun rakenteesta ja rahoittajien tarjouksista riippuen korkotukea voitaisiin myöntää

saman kunnan useammalle lainalle. Luottolaitosten perimän koron tulee vastata yleensä kuntaluotoissa käytettyjä ehtoja.

Valtiokonttori maksaisi suoraan kunnalle vain joukkovelkakirjalainalle päätetyn korkotuen saatuaan kunnalta koronmaksusta huolehtineen agentin kuitin korkojen maksusta tämän hallussa olevalle tilille.

5 §. *Korkotuen takaisinperintä.* Korkotuen takaisinperimisen johdosta kunta, jonka velkaantuminen tai liiallinen riskinotto on aiheuttanut poikkeukselliset talousvaikeudet, ei saisi muista kunnista poikkeavia pysyviä etuja.

Hakemus korkotuen maksuajan pidentämisestä olisi tehtävä vasta korkotukilainan takaisinmaksun jälkeen. Pidentäminen saattaa olla välttämätöntä ainakin, milloin useana vuonna suurelle lainapääomalle maksettu korkotuki muodostaisi kerralla perittynä kunnan taloudelle erityisen suuren rasitteen, jota ei olisi kohtuullista lainoittaa ulkopuolisista rahoituslähteistä.

6 §. *Vakautuslainan ehdot.* Kunnalle jäisi taloudellista liikkumavaraa muiden velkojensa maksuun, kun vakautuslainan maksuaika ja lyhennyksistä vapaiden vuosien määrä määrätäisiin sisäasiainministeriön päätöksessä kunnan taloudellisen tilanteen edellyttämällä tavalla. Vakautuslainan tarkoituksena ei olisi, että sillä maksettaisiin kunnan kaikki velat. Toisaalta luottolaitoksilla on oikeus kieltäytyä hyväksymästä ennen aikaista lyhennystä kunnalle epäedullisiinkin lainoihin, joten liikkumavara tällaisten lainojen hoitamiseksi olisi välttämätöntä laina-ajan alkuvuosina. Tästä syystä ehdotetaan, että vakautuslainan lyhennykset voitaisiin porrastaa painottamaan laina-ajan loppuvuosille.

Vakautuslainan koronalennuksen suuruus jäisi sisäasiainministeriön harkittavaksi tapauskohtaisesti.

Valtion vakautuslainasta ei perittäisi luottolaitosten käyttämiä luotonvaraus- ja muita maksuja eikä leimaveroa (leimaverolain 51 §). Luottovero koskee vain ulkomailta otettuja lainoja.

7 §. *Vakautuslainan koronalennuksen takaisinperiminen.* Kunnan vakautuslainan alennettuna korkona saaman edun takaisinperintään sovellettaisiin samaa periaatetta kuin 5 §:n mukaiseen korkotuen takaisinperintään.

8 §. *Korkotukilainan ja vakautuslainan käyttöehdot.* Uutta lainaa, jolle on myönnetty kor-

kotukea, kunta ei voisi käyttää käyttömenojen tai uusien investointien rahoittamiseen.

Ehdotuksella, että valtion vakautuslaina voitaisiin nostaa erissä enintään viiden vuoden aikana, pyritään siihen, että kunta kykenisi suoriutumaan ilman viivästysseuraamuksia esimerkiksi suurista, nykytilanteen mukaan usein kiinteäkorkoisuuden vuoksi epäedullisista bulletoilainoista. Tämä olisi tarpeen, milloin luottolaitos ei hyväksy ennaikaisista lyhennystä tai koko pääoman kuoletusta taikka edellyttää niin suurta palkkiota ennaikaisesta suorituksesta, että se olisi kunnalle epäedullista.

9 §. *Valvonta.* Kunnalla voi olla samasta luottolaitoksesta useita lainoja, joiden ehdot ovat erilaiset. Tämänkin vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös jälkikäteen tapahtuvasta luotonkäytön valvonnasta.

Kun korkotuen maksuaika ja vakautuslainan takaisinmaksuaika ovat pitkiä, voisivat olosuhteiden ja tarpeiden muutokset kunnassa aiheuttaa tänä aikana tarvetta vakautussuunnitelmasta poikkeamiseen tai uusiin, suunnitelmassa mainitsemattomiin vakautustoimiin. Kunnan saama tuki olisi kuitenkin mitoitettu sen myöntämishetken tilanteen perusteella. Tästä syystä olennaisia suunnitelman muutoksia olisi pidettävä hyväksyttävänä aina, kun niiden sijasta esitetään muita vakautustoimenpiteitä, joiden taloudellinen vaikutus vastaa alkuperäistä suunnitelmaa. Tarpeiden ja olosuhteiden perusteltu muutos voisi olla hyväksyttävä ilman vastaavia uusia vakautustoimiakin. Suunnitelman vähäiset muutokset tulisivat sisäasiainministeriölle tiedoksi, eivätkä edellyttäisi muita toimenpiteitä.

Jos kunta luopuu korkotuesta tai maksaa vakautuslainan takaisin ennen määräaika, poistuisi myös talouden vakautussuunnitelman noudattamista ja täytäntöönpanoa koskeva valvonta.

10 §. *Seuraamukset vilpillisestä menettelystä.* Pykälään otettaisiin tavanomaiset säännökset tämän lain vastaisen toiminnan seuraamuksista.

### 3 luku. Kuntaselvitys

11 §. *Kuntaselvityksen käynnistäminen.* Esityksen tekeminen kuntaselvitykseen ryhtymisestä ehdotetaan annettavaksi kunnanhallituksen tehtäväksi, koska sen jäsenet saavat luottamustoimessaan valtuutettuihin verrattuna

säännöllisemmin kaiken informaation kunnan taloudesta ja sitoumuksista. Kunnanhallitus saa myös tietoonsa tilintarkastuksen raportit. Kunnanhallitus olisi näin vastaavalla tavalla toimintavelvollinen kuin yksityisoikeudellisen yhteisön hallitus. Myös tilintarkastajien vastuu kunnanhallitukselle antamistaan lausunnoista korostuisi.

Kunta ei kykenisi enää kohtuudella selviytymään velvoitteistaan ainakaan, mikäli sen välttämättömien peruspalvelujen on todettu heikentyneen maassa yleisesti hyväksytyt tason alapuolelle, se ei talousvaikeuksien vuoksi kykene lisää velkaantumatta suoriutumaan velvoitteistaan tai joutuisi keskeyttämään maksuliikenteensä taikka on korottanut tai joutuisi ilmeisesti korottamaan äyrinhintaansa 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tilanne saattaisi aiheutua myös siitä, että kunta tai yhteisö, jonka puolesta kunta on sitoutunut vastuisiin, ei enää saa rahamarkkinoilta lisäluottoa. Ulosotto toimien kohdistaminen kuntaan lainvoimaiseen päätökseen tai tuomioon perustuvan saatavan perimiseksi saattaa myös olla seurauksena talousvaikeuksien kärjistyisestä.

Valtioneuvosto ei kuitenkaan olisi pelkäänyt kunnanhallituksen esityksestä velvollinen tekemään päätöstä kuntaselvityksestä. Edellytyksenä olisi lisäksi 1 momentissa tarkoitettun tilanteen ja sen toteaminen, että kunnalla ei ole käytettävissä muita toteuttamiskelpoisia keinoja taloutensa vakauttamiseksi.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettuna muuna erityisenä syynä kuntaselvityksen käynnistämiseen ilman kunnanhallituksen esitystäkin voitaisiin pitää vaaraa, että valtion tukitarve kunnan toiminnan ja välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi paisuisi, mikäli kunnan ylivelkaantuminen ja sen omien tervehdyttämistoimien tehostomuus jatkuisivat pidempään. Tämä ilmenisi muun muassa kunnan taloudellisten tunnuslukujen kehityksestä. Myös toteutuneet, kunnan kantokäyttöön nähden suuret takaus- ja muut tappiot voisivat edellyttää, mikäli kunnanhallitus ei tee esitystä, kuntaselvityksen käynnistämistä valtioneuvoston toimesta. Aiheutuneista tappioista johtuvat oikeudenkäynnit ja tervehdyttämispäätöksistä tehdyt valitukset saattavat myös aiheuttaa kunnalle lisäkustannuksia ja syventää ongelmia siinä määrin, että valtioneuvoston olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin ilman kunnanhallituksen esitystäkin.

Kantelu tai yksityinen kirjelmä kunnan pal-

veluputteista taikka kunnan joutuminen, esimerkiksi isännänvastuun perusteella, korvaamaan jonkun kunnallistekniikan hoitoon liittyvän vahinkotapahtuman eivät olisi tässä pykälässä tarkoitettuja erityisiä syitä.

Valtioneuvoston mahdollisuutta kuntaselvityksen käynnistämiseen ei ehdoteta sidottavaksi siihen, että kunnalle olisi myönnetty valtion korkotukea tai vakautuslainaa 2 §:n mukaisesti. Tällöin viranomaisille jäisi mahdollisuus välttämättömiin toimenpiteisiin valtiolle koituvien vastuiden kasvun rajoittamiseksi ajoissa sellaisessakin kunnassa, joka ei itse tee hakemusta taloudellisen tuen saamiseksi tai esitystä kuntaselvityksestä taikka muutoin ryhdy tehokkaisiin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston asettama määräaika ei voisi olla vuotta lyhyempi, koska muun muassa veroäyryn hinta, kiinteistövero sekä useimmat maksut ja taksat määrätään kerran vuodessa. Eri asia on, että kunta voi lisätalousarviolla vähentää menomäärärahojaan ja korottaa eräitä tuloperusteitaan taikka realisoida omaisuuttaan kesken vuodenkin. Valtioneuvoston asettaman määräajan kuluttua päätös lakkaisi olemasta voimassa ilman eri toimenpiteitä.

Päätöksen peruuttamiseksi ei vaadittaisi kunnan esitystä. Ennen kunnan talouden saattamista terveille pohjalle päätöstä kuntaselvityksestä ei kuitenkaan voisi peruuttaa.

12 §. *Kuntaselvittäjän nimittäminen.* Kuntaselvittäjä toimisi virkavastuulla määräaikaisena valtion virkamiehenä. Näin ollen tehtävään voitaisiin nimittää vain luonnollinen henkilö, ei esimerkiksi konsulttiyritystä.

Kuntaselvittäjän tehtävä edellyttäisi paitsi hyvää kunnallisanalan tuntemusta myös kykyä tulla toimeen kunnan luottamushenkilö- ja valmisteluorganisaatioiden kanssa. Tämän vuoksi olisi voitava irtisanoa kuntaselvittäjä ennen määräajan päättymistä, jos siihen on syytä. Kuntaselvittäjän tehtävä lakkaisi myös ilman eri toimenpiteitä, mikäli päätös selvitysmenettelystä peruutetaan ennen määräaikaa.

Kunnalta valtiolle perittävät kuntaselvittäjän toiminnasta aiheutuneet kustannukset muodostuisivat palkkauksen lisäksi siihen liittyvistä työnantajamaksuista sekä matka-, majoitus- ja päivärahakuluista. Kustannukset ja takaisin perittävä määrä suhteutettaisiin työhön käytettyyn aikaan.

13 §. *Kuntaselvittäjän tehtävät.* Kunnan talouden vakautussuunnitelma ja yksityiskohtainen ohjelma sisältäisivät tilanteeseen nähden

riittäviksi mitoitettut ja käytännössä toteuttamiskelpoiset keinot muun muassa käyttö- ja investointimenojen karsimiseksi, maksu- ja verotulojen lisäämiseksi, rahoitus- ja vakuusjärjestelyiksi sekä omaisuuden ja mahdollisten vakuuksien realisoimiseksi. Järjestelyihin kuuluisivat myös valtion korkotuki ja vakautuslaina, mikäli niitä ei olisi kunnalle aiemmin myönnetty. Mikäli kunnan olosuhteet ja tarpeet olisivat olennaisesti muuttuneet siitä, kun sille on mainittuja tukia myönnetty, voisi sisäasiainministeriö perustellusta syystä myös muuttaa tehtyä tukien myöntämispäätöstä.

Kuntaselvittäjä voisi pykälän mukaan tehdä kunnanvaltuustoa lukuun ottamatta, jolle esitykset tekee kunnanhallitus, suoraan kaikille kunnan toimielimille tarpeellisenä pitämäänsä esityksiä talouden vakauttamiseksi. Kuntaselvittäjän esitykset olisi aina otettava toimielimen käsittelyyn.

14 §. *Kuntaselvittäjän toimivalta.* Kuntaselvittäjän tietojensaantioikeutta ehdotetaan yhtä laajaksi kuin tilintarkastajista on säädetty kunnallislaissa. Tällöin se ulottuisi muun muassa kaikkiin sopimuksiin sekä palkka- ja tilitietoihin.

Kunnan toimielinten kokouksissa läsnäolon, kokouskutsujen, esityslistojen ja puheoikeuden osalta kuntaselvittäjän oikeudet olisivat samat kuin kunnallislaissa säädetään kunnanhallituksen puheenjohtajasta ja kunnanjohtajasta.

Kuntaselvittäjä voisi toimia haluamassaan toimielimessä ja asiassa esittelijänä. Hänen päätösehdotuksensa olisi aina käsittelyn pohjana. Jos kuntaselvittäjä ilmoittaa ennalta kunnan johtosäännön mukaan esittelijänä toimivalle puheenjohtajalle tai viranhaltijalle tekensä jostain asiasta päätösehdotuksen esittelijänä, eivät nämä olisi velvollisia valmistelemaan samaa asiaa. Valtuuston päätettävistä asioista tekee kunnallislain mukaan päätösehdotuksen aina kunnanhallitus.

Siirtokelpoisia eivät ole asiat, jotka laissa tai sen nojalla asetuksessa on säädetty lautakunnan tai johtokunnan ratkaistavaksi. Tällaisia ovat muun muassa eräät lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat.

Kuntaselvittäjän oikeus erityistilintarkastuksen vireille panoon ei ulottuisi kunnan määräämisvallassa oleviin yhtiöihin ja muihin yhteisöihin. Sen voi panna vireille vain niiden oma hallinto tai hallinnossa kuntaa edustavat luottamushenkilöt. Kunnan taloutta ja hallintoa



koskeva erityistilintarkastus voitaisiin toimituttaa joko kunnan omilla tilintarkastajilla tai ulkopuolisilla asiantuntijoilla.

Oikeus kanteiden vireillepanoon, asian ilmoittamiseen poliisin tutkittavaksi ja syytepyynnön tekemiseen olisi tarpeen, milloin vastuusuhteet ovat vaikeasti ratkaistavia ja voivat aiheuttaa asioiden selvittämistä haittaavia sidonnaisuuksia.

Kuntaselvittäjän olisi tehtävä siirtopäätös kunnallislaissa säädetyssä määräajassa, jolloin päätös tulisi täytäntöönpanokieltoon. Lainvoimaista päätöstä ei enää voi siirtää. Päätös siirrosta olisi annettava kirjallisesti asianomaisen toimielimen tai viranhaltijan tiedoksi. Mikäli siirrosta päättää muu siihen kunnallislain mukaan oikeutettu toimielin tai viranhaltija, ei kuntaselvittäjällä olisi velvollisuutta esittää muutosvaatimuksia.

Kuntaselvittäjän olisi päätettävä valtuuston tai hallituksen toimivaltansa mukaisesti tekemän päätöksen palauttamisesta uuteen käsittelyyn ennen kuin muutoksenhakuaika päätöksestä on kulunut umpeen. Palauttamisesta ja palautetun päätöksen täytäntöönpanokiellosta olisi samassa määräajassa ilmoitettava asianomaiselle toimielimelle. Ilmoittaessaan palauttamispäätöksestä kuntaselvittäjän olisi samalla esitettävä palautettuun päätökseen uudessa käsittelyssä vaatimansa muutokset. Palautuspäätöksellä, johon ei ole liitetty muutosvaatimuksia, ei olisi oikeusvaikutuksia. Peruste valtuuston tai hallituksen päätöksen palauttamiselle uuteen käsittelyyn voisi olla joko tarkoituksenmukaisuus tai laillisuus taikka molemmat yhdessä.

15 §. *Asian siirtäminen sisäasiainministeriölle.* Pykälän mukaan kuntaselvittäjä harkitsisi, onko syytä siirtää sisäasiainministeriön päätettäväksi valtuuston tai hallituksen uudessa käsittelyssä tekemä päätös, joka on voinut pysyä joko entisenä tai muuttua vain osittain kuntaselvittäjän vaatimuksen mukaisesti. Harkinnan tulisi pohjautua siihen, mikä vaikutus päätöksellä on kunnan talouden vakautuksen toteuttamisen kannalta.

Palautetussa asiassa tehdyn päätöksen täytäntöönpanokiellolle ja sisäasiainministeriön päätettäväksi siirtämiselle ehdotetaan säädettäväksi lyhyt määräaika, jotta kunnan talouden vakauttaminen toteutuisi mahdollisimman ripeästi ja kunta välttäisi viivytyksistä aiheutuneet taloudelliset menetykset. Sisäasiainministeriö ei voisi ottaa siirrettyä asiaa enää käsiteltäväk-

seen, vaan se saisi lainvoiman, mikäli selvitysmies ei noudattaisi asetettua määräaika.

Sisäasiainministeriö voisi tarkoituksenmukaisuusperustein joko kumota siirretyn päätöksen, muuttaa sitä taikka palauttaa sen uuteen käsittelyyn. Kunnan toimielimen päätös voitaisiin jättää myös muuttamattomana voimaan. Menettely vastaisi oikeusvaikutuksiltaan kunnallislain siirtomenettelyä.

16 §. *Kuntaselvittäjän toiminnan valvonta.* Säännös ehdotetaan otettavaksi lakiin kuntaselvittäjän aseman selkeyttämiseksi ja hänen toimintansa seurannan järjestämiseksi.

17 §. *Muutoksenhakurajoitukset.* Kunnan talouden vakauttamiseksi ilman viivytyksistä aiheutuvia tarpeettomia lisäkustannuksia ehdotetaan kiellettäväksi muutoksenhaku valittamalla valtioneuvoston 11 §:n ja sisäasiainministeriön 12 ja 15 §:n nojalla tekemistä päätöksistä.

Kuntaselvittäjän laissa luetellut tehtävät ja toimivalta olisivat luonteeltaan valmistelua ja täytäntöönpanoa. Hänen hallintotoimiensa ja esitystensä lopullisen aineellisen sisällön päättäisi aina joko kunnan toimielin, oikeusviranomainen tai sisäasiainministeriö.

#### 4 luku. Erinäiset säännökset

18 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälän mukaan tarkempia säännöksiä menettelystä kuntaselvityksessä annettaisiin tarvittaessa asetuksella.

#### 1.2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu, jotta poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien toiminnan ja välttämättömien peruspalveluiden turvaamiseen voitaisiin eräissä tapauksissa ryhtyä nopeasti.

Ehdotuksen mukaan laki olisi voimassa vuoden 1996 loppuun.

#### 2. Säättämisyjärjestys

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan "kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään". Hallitusmuodon säättämän kansalaisten itsehallinnon piiriin on katsottu kuuluvan muun muassa seuraavien seikkojen:

— Kansalaisilla on oikeus valita kunnan



ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto. Kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan.

— Kunnanvaltuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät.

— Kunta on valtionhallinnosta erillinen ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta.

— Kunnalla on oikeus verottaa jäseniään.

Ehdotetun lain tukien ja kuntaselvityksen lähtökohta on turvata yksittäisen kunnan asukkaiden verorasituksen kohtuullisuus, asukkaiden välttämättömät peruspalvelut sekä kunnan maksukyky silloin, kun kunnan itsehallinnolliset toimielimet tässä epäonnistuvat. Lailla puuttutaisiin kunnan toimintaan keinoin, jotka rajoittaisivat sen itsehallintoa tavoitteiden saavuttamisen kannalta mahdollisimman vähän.

Ehdotettu kuntaselvitys rajoittaisi kunnan itsehallintoa aina vain määräaikaisesti. Toimenpiteisiin ryhdyttäisiin pääsääntöisesti kunnan esityksestä. Vain erityisestä syystä valtioneuvosto voisi käynnistää kuntaselvityksen ilman kunnan esitystä. Lakia jouduttaisiin soveltamaan vain harvoin kuntiin, mutta sillä olisi kuntatalouden kriisejä ennalta ehkäisevä vaikutus.

Kuntaselvityksen yhteydessä kunnassa toimisivat sen kunnallislain mukaiset toimielimet ja viranhaltijat. Kuntaselvittäjän valtuudet olisivat rajatut, eivätkä sisältäisi lopullista ratkaisovaltaa yksittäisissä asiakysymyksissä. Vain palautetussa valtuuston tai hallituksen päätöksessä asiallinen ratkaisuvallta voitaisiin siirtää sisäasiainministeriölle, kunnan toimielinten ulkopuolelle.

Lakiehdotus sisältää myös muutoksenhaku-rajauksia, jotka olisivat voimassa vain valtioneuvoston kuntaselvitykselle määräämän ajan.

Kunta voidaan tavallisella lailla liittää ilman suostumustaankin toiseen kuntaan, jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan. Tällainen toimenpide merkitsee selvästi vakavam-

paa kunnan itsehallintoon puuttumista, sen lopullista lakkauttamista, kuin nyt esitetty määräaikainen menettely kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi.

Arvioitaessa ehdotetun lain kuntaselvityksen vaikutuksia kunnan itsehallintoon on myös huomionarvoista, että olennaisesti kunnan toimintoihin ja talouteen vaikuttavat verolait eli tuloverolaki (1535/92), kiinteistöverolaki (654/92) ja arvonnäköverolaki (1501/93) samoin kuin valtioneuvoston laiksi on säädetty yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Vuonna 1969 kumottu laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta oli niin ikään säädetty yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Siinä myös lisättyyn valvontaan määräämiseen riitti, että kunta ”taloudellisista vaikeuksista suoriutuakseen on anonut ja saanut valtiolta avustusta lainana tai apurahana”. Ehdotetussa laissa edellytykset kuntaselvityksen käynnistämiseksi olisivat edellä lainattua tiukemmat ja aloitteen tekisi pääsääntöisesti kunta. Lisättyyn valvontaan taas kunta määrättiin valtion yksipuolisella toimin.

Kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta annettuun lakiin liittynyt laki valtioneuvoston oikeudesta myöntää maalaiskunnalle lykkäystä sen velkojen maksussa kunnan luottolaitoksilta ottamien velkojen lyhennyksille ja koroille sekä vekseliveloille määrääjäksi säädettiin taas perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sen oikeusvaikutukset kohdistuivat kunnan ulkopuolisiin, yksityisiin sopimustahoihin.

Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotettu määräaikainen laki kunnan talouden ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisena lakina valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

##### Yleiset säännökset

#### 1 §

##### *Lain tarkoitus*

Tässä laissa säädetään poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja menettelystä sen turvaamiseksi, että kunta kykenee järjestämään asukkailleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyy taloudellisista sitoumuksistaan korottamatta veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.

#### 2 luku

##### Kunnalle myönnettävät valtion tuet

#### 2 §

##### *Korkotuki ja vakautuslaina*

Sisäasiainministeriö voi, todettuaan kunnan 1 §:ssä tarkoitetun taloudellisen tilanteen edellyttävän valtion tukea, hyväksyä luottolaitoksen kunnalle myöntämän lainan tai kunnan luottolaitoksen välityksellä liikkeelle laskeman joukkovelkakirjalainan korkotukilainaksi ja myöntää sille valtion varoista korkotukea sekä myöntää kunnalle valtion varoista vakautuslainaa sen mukaan kuin jäljempänä säädetään.

Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä päätetään vuosittain korkotukilainojen ja vakautuslainojen enimmäismääristä.

#### 3 §

##### *Korkotuen ja vakautuslainan hakeminen*

Kunnan on toimitettava korkotukilainaksi hyväksymistä sekä korkotuen ja vakautuslainan myöntämistä koskeva hakemus sisäasiainministeriölle. Siinä on yksilöitävä korkotukilainoiksi esitettyjen lainojen ehdot.

Hakemukseen on liitettävä valtuuston hyväksymä suunnitelma kunnan talouden vakauttamisesta.

#### 4 §

##### *Korkotuen ehdot*

Sisäasiainministeriö voi hyväksyä korkotukilainaksi:

1) kunnan kotimaisesta luottolaitoksesta nostaman lainan tai kunnan tällaisen luottolaitoksen välityksellä liikkeelle laskeman joukkovelkakirjalainan; ja

2) kotimaisen luottolaitoksen kunnalle tarjoaman markkamääräisen lainan tai joukkovelkakirjalainan.

Luottolaitoksen korkotukilainasta perimä korko saa olla enintään sen koron suuruisen, mitä luottolaitos yleensä kulloinkin soveltaa kunnille annettaviin korkotukilainoihin.

Vuotuinen korkotuki on enintään viisi prosenttia kulloinkin jäljellä olevasta lainapääomasta ja sitä voidaan maksaa viisi vuotta. Korkotuen maksuaikaa voidaan kunnan hakemuksesta 1 §:ssä mainituilla edellytyksillä jatkaa viidellä vuodella. Ennen korkotukipäätöksen tekemistä nostetulle lainalle voidaan korkotukea maksaa päätöksentekopäivästä lukien.

Valtiokonttori maksaa korkotuen hakemuksesta puolivuositain luottolaitokselle. Joukkovelkakirjalainan korkotuen valtiokonttori maksaa kunnalle hakemuksesta, johon on liitetty koronmaksusta huolehtineen luottolaitoksen koronmaksukuitti.

#### 5 §

##### *Korkotuen takaisinperintä*

Kunnan saama korkotuki peritään takaisin valtiolle yhtenä eränä vuoden kuluttua siitä, kun korkotukilaina on kokonaan maksettu. Sisäasiainministeriö voi kunnan hakemuksesta pidentää maksuaikaa 1 §:ssä mainituilla edellytyksillä enintään kolmeksi vuodeksi.

Luottolaitoksen on ilmoitettava valtiokonttorille korkotukilainan viimeisen kuoletuserän maksusta.

#### 6 §

##### *Vakautuslainan ehdot*

Vakautuslainan takaisinmaksuaika on enin-

tään 15 vuotta, ja lyhennyksistä vapaiden vuosien määrä enintään seitsemän. Niiden jälkeen peritään lainasta lyhennystä viitenä ensimmäisenä vuotena puolivuositain kaksi ja puoli prosenttia alkuperäisestä lainapääomasta ja seuraavina vuosina jäljellä oleva lainapääoma puolivuositain tasalyhennyksin.

Vakautuslainan korko on Suomen Pankin viiden vuoden viitekorko lisättyinä puolella prosenttiyksiköllä. Sisäasiainministeriö voi alentaa korkoa enintään viidellä prosenttiyksiköllä viiden vuoden ajaksi. Alennetun koron perimistä voidaan kunnan hakemuksesta 1 §:ssä tarkoitetuilla edellytyksillä jatkaa viidellä vuodella.

### 7 §

#### *Vakautuslainan koronalennuksen takaisinperintä*

Kunnan vakautuslainasta alennettuna korkona saama tuki peritään takaisin valtiolle vuoden kuluttua siitä, kun vakautuslaina on kokonaan maksettu. Sisäasiainministeriö voi kunnan hakemuksesta pidentää maksuaikaa 1 §:ssä tarkoitetuilla edellytyksillä enintään kolmeksi vuodeksi.

### 8 §

#### *Korkotukilainan ja vakautuslainan käyttöehdot*

Uudella korkotukilainalla ja vakautuslainalla on lyhennettävä kunnalla luottolaitoksista olevia tai niiltä takauksen tai muun sitoumuksen perusteella kunnan vastattavaksi siirtyviä velkoja.

Vakautuslaina voidaan jaksottaa nostettavaksi viiden vuoden aikana sen myöntämisestä. Ennen lainan tai sen osan nostamista kunnan on toimitettava valtiokonttorille luottolaitoksen erääntymisilmoitus ja, jos on kysymys lainan tai sen osan maksamisesta ennen erääntymistä, luottolaitoksen sitoumus ennenaikaisen suorituksen hyväksymisestä.

### 9 §

#### *Valvonta*

Luottolaitoksen ja kunnan on annettava sisäasiainministeriölle tarpeelliset tiedot sen toteamiseksi, että korkotukilainan ja vakautuslainan on käytetty 8 §:n 1 momentin mukaisesti.

Kunnan on haettava etukäteen sisäasiainmi-

nisteriön hyväksyminen olennaisiin taloutensa vakautussuunnitelman muutoksiin. Kunnan on lisäksi tiedotettava sisäasiainministeriölle puolivuositain vakautussuunnitelmansa täytäntöönpanon edistymisestä ja siihen tekemistään vähäisistä muutoksista.

### 10 §

#### *Seuraamukset vilpillisestä menettelystä*

Jos korkotukea tai vakautuslainaa saanut kunta on niitä hakiessaan antanut erheellisen tiedon tai salannut olennaisia seikkoja taikka laiminlyönyt karkeasti hakemuksessa ilmoittamiensa vakauttamistoimien täytäntöönpanon, sisäasiainministeriö voi lakkauttaa korkotuen ja nostamattomien vakautuslainaerien maksutuksen.

Sisäasiainministeriö voi kunnan 1 momentissa tarkoitetun menettelyn johdosta lisäksi määrätä kunnan suorittamaan valtiolle saamansa korkotuet ja nostamansa vakautuslainan pääoman välittömästi takaisin sekä palautettavalle korkotuen ja vakautuslainan määrälle niiden nostopäivästä lukien vuotuista korkoa, joka ylittää neljällä prosenttiyksiköllä Suomen Pankin kulloinkin voimassa olevan peruskoron.

### 3 luku

#### **Kuntaselvitys**

### 11 §

#### *Kuntaselvityksen käynnistäminen*

Kunnanhallituksen tulee, jollei kunta kykene enää kohtuudella selviytymään velvoitteistaan, tehdä kunnanvaltuustoa kuultuaan valtioneuvostolle esitys kuntaselvityksen käynnistämistä kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi.

Valtioneuvosto voi päättää kuntaselvityksen käynnistämisestä ilman kunnanhallituksen esitystäkin, kunnanvaltuustoa kuultuaan, jos kunta 10 §:n nojalla tapahtuneen tukien lakkauttamisen, niiden takaisinperinnän ja sakkokorkojen vuoksi taikka muusta erityisestä syystä joutuu 1 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen ja yleinen etu sitä vaatii.

Valtioneuvosto voi tehdä päätöksen kuntaselvityksen käynnistämisestä siitä riippumatta, onko kunnalle myönnetty 2 §:ssä tarkoitettuja tukia.

Valtioneuvosto asettaa päätöksessään kun-

taselvitykselle määräjän. Päätös voidaan peruuttaa, jos aihetta sen jatkamiseen ei enää ole.

## 12 §

### *Kuntaselvittäjän nimittäminen*

Sisäasiainministeriö nimittää kuntaan valtioneuvoston päätöksessä mainituksi määräjäksi kuntaselvittäjän.

Sisäasiainministeriö voi irtisanoa kuntaselvittäjän ennen määräjän päättymistä, kun siihen on syytä, ja nimittää uuden kuntaselvittäjän jäljellä olevaksi määräjäksi.

Sisäasiainministeriö päättää kuntaselvittäjälle valtion varoista maksettavasta palkkauksesta ja perii kuntaselvittäjän toiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset kunnalta vuosittain.

## 13 §

### *Kuntaselvittäjän tehtävät*

Kuntaselvittäjän tulee:

1) laatia viipymättä yhteistoiminnassa kunnan viranomaisten kanssa valtuuston hyväksyttäväksi suunnitelma kunnan talouden vakauttamiseksi ja siihen sopeutettu yksityiskohtainen ohjelma kunnan tehtävien hoidosta ja rahoituksesta;

2) tehdä kunnan toimielimille lukuun ottamatta kunnanvaltuustoa, 1 kohdassa tarkoitetun suunnitelman ja ohjelman edellyttämät esitykset talousarvion muutoksiksi;

3) tehdä muut talouden vakauttamiseksi tarpeelliset esitykset kunnan toimielimille sekä valvoa niiden toteuttamista; ja

4) seurata kunnan talouden kehitystä ja valmistella 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräjän kuluessa tarpeelliseksi osoittautuvat muutokset vakautussuunnitelmaan.

## 14 §

### *Kuntaselvittäjän toimivalta*

Kuntaselvittäjän tulee jäljempänä säädettyä toimivaltaa käyttäessään toimia yhteistyössä kunnan viranomaisten kanssa.

Kuntaselvittäjällä on oikeus sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään taikka kunnallisessa säännössä määrätään:

1) saada kunnan viranomaisilta tehtävänsä hoidossa tarpeellisiksi katsomansa tiedot kunnan toiminnasta ja taloudesta noudattaen, mitä kunnan tilintarkastajasta säädetään kunnallislain 93 §:n 2 momentissa;

2) saada kunnan toimielinten kokouskutsut

ja esityslistat sekä osallistua kunnan toimielinten kokouksiin ja käyttää niissä puhevaltaa;

3) toimia kunnanhallituksen ja kunnan muun toimielimen esittelijänä puheenjohtajan tai muun esittelijän sijasta tarpeelliseksi katsomassaan asiassa, joka kunnallislain 63 ja 71 a §:n mukaan voidaan siirtää;

4) panna vireille kunnan hallintoa ja taloutta koskeva erityistilintarkastus;

5) panna kunnan puolesta vireille korvaus- tai muu kanne käräjä-, välimies- ja lääninoikeudessa sekä ilmoittaa asia poliisin tutkittavaksi ja tehdä syyttämispyyntö;

6) siirtää päätös kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi kunnallislain 63 ja 71 a §:ssä säädetyllä tavalla sekä tällöin esittää päätökseen vaatimansa muutokset; sekä

7) kieltää kunnanvaltuuston tai -hallituksen tekemän päätöksen täytäntöönpano ja saattaa asia kunnallislain 142 §:ssä säädetyssä määräjässä uudelleen käsiteltäväksi sekä tällöin esittää asiassa tarpeelliseksi katsomansa muutosvaatimukset.

Kuntaselvittäjän toimintaan kunnan toimielimen esittelijänä sovelletaan, mitä kunnallislain 27 §:n 6 momentissa säädetään.

## 15 §

### *Asian siirtäminen sisäasiainministeriölle*

Mikäli kunnanvaltuusto tai -hallitus ei muuta uuteen käsittelyyn palautetussa asiassa tekemäänsä päätöstä kuntaselvittäjän esittämällä tavalla, voi kuntaselvittäjä kieltää päätöksen täytäntöönpanon ja siirtää asian 14 vuorokauden kuluessa sisäasiainministeriön päätettäväksi.

## 16 §

### *Kuntaselvittäjän toiminnan valvonta*

Kuntaselvittäjän toimintaa valvoo sisäasiainministeriö, jolle kuntaselvittäjän on annettava tiedot toiminnastaan sekä kunnan talouden ja toiminnan kehityksestä.

## 17 §

### *Muutoksenhakurajoitukset*

Valtioneuvoston tämän lain 11 §:n sekä sisäasiainministeriön 12 ja 15 §:n nojalla tekemiin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntaselvittäjän 13—15 §:n mukaisten toimien valituskelvottomuuteen sovelletaan,

mitä kunnallislain 139 §:n 3 momentissa säädetään asiain valmistelusta ja täytäntöönpanosta.

taselvityksessä annetaan tarvittaessa asetuksella.

4 luku

**Erinäiset säännökset**

18 §

*Tarkemmat säännökset*

Tarkempia säännöksiä menettelystä kun-

19 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1994 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1996.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1994

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*