

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntarakennelakiin säännökset harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta. Avustusta myönnettäisiin uudelle kunnalle, mikäli kuntien yhdistymisessä olisi mukana vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta. Avustuksen määrä olisi valtioneuvoston harkinnassa ja se olisi sidoksissa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin. Avustus tulisi käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT.....	3
1 Nykytila ja nykytilan arviointi.....	3
2 Ehdotetut muutokset.....	4
3 Esityksen vaikutukset.....	5
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	5
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	6
4 Asian valmistelu.....	6
5 Voimaantulo.....	6
6 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö.....	6
LAKIEHDOTUS.....	7
kuntarakennelain muuttamisesta.....	7

PERUSTELUT

1 Nykytila ja nykytilan arviointi

Kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta säädetään kuntarakennelain (1698/2009) 9 luvussa. Lain 42 §:n mukaisesti kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle on maksettu yhdistymisavustusta, jos kuntien yhdistyminen on tullut voimaan viimeistään vuonna 2017. Yhdistymisavustuksen perusosa on lain 43 §:n 1 momentin mukaan määräytynyt yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella. Lisäksi on maksettu yhdistymisavustuksen lisäosaa, jos kuntajaon muutoksessa oli mukana kunta, joka täytti jonkin lain 43 §:n 2 momentin kunnan taloudellista asemaa kuvaavista edellytyksistä. Edellytykset ovat kattaneet sekä kunnat, jotka täyttävät kuntalain (410/2015) 118 §:ssä tarkoitetut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset että sellaiset kunnat, joiden talous on kriisiytymässä ja talouden tunnusluvut lähenevät kuntalain 118 §:n raja-arvojen täyttymistä. Lisäosa on ollut 150 euroa 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

Yhdistymisavustusten rahoitukseen on varattu vuosina 2012-2015 ja 2016-2019 kumpanakin yhteensä 200 miljoonaa euroa. Kuntarakennelain 59 §:n mukaan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta on vähennetty ylitystä vastaavalla osuudella, jos maksettujen yhdistymisavustusten määrä on ylittänyt edellä mainitun määrän. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Kunta- ja palvelurakennemuutosten ja myöhemmin kuntarakennemuutosten myötä kuntien yhdistymisten määrä on 2000-luvulla lisääntynyt merkittävästi edeltäneisiin vuosikymmeniin verrattuna. Vuosina 2007-2017 on toteutettu yhteensä 77 kuntaliitosta. Liitosten määrä on vaihdellut vuosittain huomattavasti. Vuoden 2009 alusta tuli voimaan 32 liitosta ja vuoden 2013 alusta 11 liitosta. Liitosten määrä on kuitenkin viime vuosina vähentynyt. Vuoden 2015 alusta toteutui kolme kuntaliitosta, vuoden 2016 alusta neljä kuntaliitosta ja vuoden 2017 alusta vain kaksi kuntaliitosta. Vuoden 2018 alusta ei toteutunut yhtään kuntaliitosta. Oletettavasti yhtenä merkittävänä tekijänä liitosten vähenemiseen on se, että yhdistymisavustusta ei nykyisen lainsäädännön perusteella ole saatavissa vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin liitoksiin.

Kuntalain 118 §:n mukaisten arviointimenettelyjen yhteydessä on käynyt ilmi, että merkittävänä esteenä kuntien vapaaehtoiselle yhdistymiselle on tällä hetkellä se, että liitoksessa on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta tai sellainen kunta, jonka talouden tunnusluvut lähenevät nk. kriisikunnan raja-arvoja. Muissa mahdollisen liitoksen osapuolena olevissa kunnissa aiempi kuntarakennelain mukaisen yhdistymisavustuksen lisäosa on koettu liian merkityksettömäksi suhteessa taloudellisissa vaikeuksissa olevan kunnan aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin. Näihin vastuisiin nähden liian pieneksi koettu kompensatio on johtanut jopa tilanteisiin, joissa valtioneuvosto on joutunut päättämään kuntien yhdistymisestä vastaanottavan kunnan valtuuston päätöksen vastaisesti.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:ssä säädetään kunnan valtionosuuden harkinnanvaraisesta korotuksesta. Säännöksen mukaan kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Edellä kuvattu kunnan peruspalvelujen valtionosuuden harkinnanvarainen korotus on tarkoitettu tilanteisiin, joissa kunnan valtionosuutta korotetaan taloudellisten vaikeuksien jo ilmettyä.

Kyseistä säännöstä ei siis ole tarkoitettu käytettäväksi kuntaliitostilanteissa eikä se nykymuodossaan siihen sovellu.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntarakennelakiin uusi 41 § harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen. Uuden avustuksen tarkoituksena on parantaa edellytyksiä kuntien vapaaehtoiisiin yhdistymiseen niissä tilanteissa, joissa liitoksessa on mukana nk. kriisikunta tai kunta, jonka taloudelliset tunnusluvut lähenevät kriisikunnan raja-arvoja ja kunnan taloudellista asemaa voitaisiin näin ollen pitää vaikeana. Aiempaan kuntarakennelain mukaisen yhdistymisavustuksen lisäosaan verrattuna ehdotettavassa avustuksessa lisättäisiin valtioneuvoston harkintavaltaa avustuksen määrän osalta sekä toisaalta lievennettäisiin niitä edellytyksiä, joilla avustusta voisi saada liitokseen osallistuvan taloudellisissa vaikeuksissa olevan kunnan perusteella. Harkinnanvaraista yhdistymisavustusta myönnettäisiin, mikäli yhdistyminen koskisi kuntaa, joka olisi kuntalain 118 §:ssä tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta, tai ehdotetun 41 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta. Esityksessä ehdotetun 1 momentin edellytykset täyttävästä kunnasta käytetään nimitystä vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Ehdotetun uuden 41 §:n 1 momentin mukaan uudella kunnalla olisi oikeus saada harkinnanvaraista yhdistymisavustusta, mikäli 1 momentin mukaiset edellytykset täyttyisivät ja valtion talousarvioon olisi varattu tätä tarkoitusta varten määrärahaa. Kunnan oikeus avustukseen objektiivisten edellytysten täytyessä antaisi yhdistymistä valmisteleville kunnille etukäteen varmuuden siitä, onko uudella kunnalla mahdollisuutta saada avustusta.

Ehdotetun säännöksen mukaan uudella kunnalla olisi oikeus avustukseen kolmessa eri tilanteessa. Ensinnäkin avustusta myönnettäisiin tilanteessa, jossa yhdistyminen koskee kuntalain 118 §:ssä tarkoitettua arviointimenettelyn edellytykset täyttävää kuntaa. Varsinaisen arviointimenettelyn käynnistäminen ei olisi avustuksen myöntämisen edellytys. Avustusta ei kuitenkaan voitaisi myöntää pelkästään sillä perusteella, että yhdistymisessä mukana oleva kunta on joskus aiemmin täyttänyt arviointimenettelyn edellytykset.

Toinen harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen oikeuttava tilanne syntyisi silloin, jos yhdistymiseen osallistuvan kunnan asukasta kohden laskettu alijäämä kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä olisi vähintään 500 euroa. Kolmas vaihtoehto avustuksen myöntämiseen olisi se, että yhdistymiseen osallistuvan kunnan talouden tunnusluvut kuntakonserni mukaan luettuna olisivat viimeisessä tilinpäätöksessä täyttäneet kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaisista raja-arvoista vähintään kolme.

Ehdotetun uuden 41 §:n 2 momentin mukaan harkinnanvarainen yhdistymisavustus tulisi käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Avustuksen määrään vaikuttavina seikkoina otettaisiin huomioon 1 momentissa tarkoitettua vaikeassa tai erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan aiheuttamat taloudelliset vastuut sekä niiden vaikutus uuden kunnan taloudelliseen asemaan. Avustuksen määrää harkittaessa valtioneuvoston tulisi käyttää uusinta mahdollista vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan taloudellista asemaa koskevaa tietoa, sillä taloudellinen asema on voinut muuttua olennaisesti viimeisen tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen.

Ehdotetun uuden 41 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustuksen maksamista olisi esitetty lain 12 §:n mukaisessa kuntien yhteisessä esityksessä tai

16 a §:n 4 momentin mukaisessa kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa. Avustuksen myöntäminen voisi siis tulla vireille kaikissa kuntarakennelain mukaisissa yhdistymisvaihtoehdoissa. Toisaalta avustusta tulisi kuntien yhdistymistä koskevassa esityksessä erikseen hakea, vaikka siihen olisikin oikeus esitetyn 1 momentin perusteella.

Harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen maksamisesta ja hallinnoinnista säädettäisiin ehdotetun uuden 41 §:n 4 momentissa. Koska avustuksen suuruus voisi vaihdella merkittävästi vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle aiheuttamien taloudellisten vastuiden mukaan, olisi tarpeen säätää siitä, että avustuksen maksaminen voitaisiin jaksottaa useamman vuoden ajalle. Jaksottaminen olisi valtioneuvoston harkinnassa ja siitä päätettäisiin avustuksen myöntämisen yhteydessä. Esityksen mukaan avustuksen maksaminen voitaisiin jaksottaa enintään kolmen vuoden ajalle. Valtiovarainministeriö maksaisi avustuksen vuosittain kesäkuun loppuun mennessä.

Koska avustuksen käyttö olisi rajattu uuden kunnan talouden vahvistamista koskeviin toimiin, tulisi kunnan toimittaan avustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys avustuksen käytöstä. Avustuksen takaisinperintään sovellettaisiin esityksen mukaan valtionavustuslakia.

Ehdotetun uuden 41 §:n 5 momentin mukaan harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Mikäli harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytettäisi varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautettaisiin kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuoden loppuun mennessä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaan harkinnanvaraista yhdistymisavustusta voitaisiin myöntää valtion talousarvion rajoissa. Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2019-2022 sisältyy määräraha nk. kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen vuodesta 2019 alkaen. Määrärahan suuruus on 10 miljoonaa euroa ja se on siirtoa valtion talousarvion momentilta 28.90.30 (valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen).

Esityksen mukaan valtionosuuden vähennys olisi asukasta kohden kaikissa kunnissa yhtä suuri. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn 10 miljoonan euron määrärahatason mukaan lasketuna valtionosuuden vähennys asukasta kohden olisi siis hieman alle kaksi euroa.

Esityksen tarkoituksena on korottaa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien yhdistymisavustusta merkittävästi aiemmin käytössä olleen yhdistymisavustuksen lisäosan enimmäistasosta, jolloin lisäosaa maksettiin enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Näin ollen esitettävällä 10 miljoonan euron määrärahatasolla voitaisiin tukea arviolta 2-3 vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä vuosittain. Kuntien yhdistymisen tuloksena syntyvän uuden kunnan näkökulmasta esitettävää avustusta voidaan pitää merkittävänä ja se vastaisi huomattavasti aiempaa paremmin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin.

Esityksen mukaan harkinnanvarainen yhdistymisavustus tulee käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Näin ollen esitettävällä harkinnanvaraisella yhdistymisavustuksella on kunta-taloutta kokonaisuutena vahvistava vaikutus.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia viranomaisten toimintaan tai organisaatioon. Esityksen välilliset vaikutukset rajoittuvat edellä kuvattua valtionosuuden vähentämistä lukuun ottamatta niihin kuntiin, jotka ovat mukana sellaisessa kuntien yhdistymisessä johon ehdotuksen mukaisesti voitaisiin maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta. Vuoden 2016 tilinpäätöstietojen mukaan noin 15 kuntaa täyttäisi tällä hetkellä ehdotetun harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen kriteerit, mikäli ne olisivat mukana kuntajaon muutoksessa. Arvion mukaan kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä ei muutu merkittävästi lähivuosina.

Ehdotettu harkinnanvarainen yhdistymisavustus tukee kuntarakennelain 2 §:n mukaisen kuntajaon kehittämisen tavoitteiden toteutumista. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on muun ohella, että kunta muodostuu toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

4 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolla. Esityksestä on pyydetty lausunto sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Lisäksi lausuntoa on pyydetty kaikilta Suomen kunnilta. Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

Lausuntojen perusteella.....

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntarakennelakia siten, että valtion talousarvion rajoissa voitaisiin myöntää kuntien yhdistymisen seurauksena harkinnanvaraista yhdistymisavustusta, jos liitoksessa olisi mukana kunta, jota laissa tarkemmin säädettyihin edellytyksiin pidettäisiin taloudellisissa vaikeuksissa olevana.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019-2022 nk. kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymiseen on varattu vuosittain 10 miljoonan euron määräraha. Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Esityksen mukaan valtionosuuden vähennys olisi asukasta kohden kaikissa kunnissa yhtä suuri. Näin toteutettuna kunnat ovat vähennyksen suhteen tasa-arvoisia riippumatta kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrästä.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn 10 miljoonan euron määrärahatason mukaan lasketuna valtionosuuden vähennys asukasta kohden olisi siis hieman alle kaksi euroa. Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen eikä perustuslain 121 §:ssä suojattuun kunnan verotusoikeuteen ja oikeuteen päättää omasta taloudestaan.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiesitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntarakennelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään kuntarakennelakiin (1698/2009) siitä lailla 1335/2015 kumotun 41 §:n tilalle uusi 41 § seuraavasti:

41 §

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan valtion talousarvion rajoissa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta, jos kuntien yhdistyminen koskee:

- 1) kuntalain 118 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn edellytykset täyttävää kuntaa;
- 2) kuntaa, jonka asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa; tai
- 3) kuntaa, jonka talouden tunnusluvut kuntakonserni mukaan luettuna ovat viimeisessä tilinpäätöksessä täyttäneet kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaisista raja-arvoista vähintään kolme.

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus tulee käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Avustuksen määrään vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon 1 momentissa tarkoitetun vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan aiheuttamat taloudelliset vastuut sekä niiden vaikutus uuden kunnan taloudelliseen asemaan.

Valtioneuvosto päättää harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustuksen maksamista on esitetty 12 §:n mukaisessa kuntien yhteisessä esityksessä tai 16 a §:n 4 momentin mukaisessa kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa.

Harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen maksaminen voidaan jaksottaa enintään kolmen vuoden ajalle. Ministeriö maksaa avustuksen vuosittain maaliskuun loppuun mennessä. Avustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys avustuksen käytöstä. Avustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Tämä laki tulee voimaan

Helsingissä . . .2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen