

HE 158/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kuntarakennelain muuttamista. Lakiin lisättäisiin kuntien yhdistymisen harkinnanvaraista taloudellista tukea koskevat säännökset sekä säännökset yhdistymisestä johtuvien valtionosuuden menetysten korvaamisesta. Taloudellisen tuen määrä olisi valtioneuvoston harkinnassa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
5 Lausuntopalaute	6
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	7
7 Voimaantulo	9
8 Suhde muihin esityksiin.....	9
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	9
LAKIEHDOTUS	11
Laki kuntarakennelain muuttamisesta	11
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki kuntarakennelain muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan kuntia kannustetaan kuntarakenteen vapaaehtoiseen tiivistämiseen taloudellisia esteitä poistamalla. Joissakin tilanteissa kuntien yhdistyminen on saattanut johtaa uuden kunnan valtiosuoksien vähenemiseen verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtiosuoksiin. Lisäksi uuden kunnan syntyminen pääsääntöisesti muodostaa tilanteen, jossa muun muassa palveluverkkoa ja palveluinfrastruktuuria, tietojärjestelmiä, toimintoja ja muita hallinnon vaatimia rakenteita on samanaikaisesti perusteltua uudistaa. Yksittäiset kunnat eivät ole näitä uudistuksia välttämättä pystyneet tekemään, vaikka niiden tarve on ollut nähtävissä jo erillisissäkin kunnissa, mutta yhdistynyt uusi kuntakaan ei välttämättä omaa tarvittavia taloudellisia resursseja yhdistymisen seurauksena syntyvien kustannusten kattamiseen. Nämä tilanteet ovat yhteisvaikutuksiltaan saattaneet muodostaa esteitä muuten toiminnallisesti järkevälle ja perustellulle kuntien yhdistymiselle. Hallitusohjelman mukaisesti tämän hallituksen esityksen lähtökohtana on poistaa kuntarakenteen vapaaehtoisen yhdistymisen taloudellisia esteitä.

Kuntien tilanteesta laadittiin pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti kokonaisvaltainen arviointi syksyllä 2019. ”[Kunnat käännekohdassa, Kuntien tilannekuva 2020](#)” –raportti julkaistiin helmikuussa. Raportista käy selvästi ilmi, että Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin sen seurauksena kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut. Samanaikaisesti kuitenkin yksilön oikeuksien toteutumisen lainsäädännöllisenä lähtökohdana on pidetty yhtenäiskuntamallin mukaisesti sitä, että kuntien on järjestettävä yhdenvertaiset palvelut kuntalaisille koko maassa (tästä mm. Lavapuro et al. Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin 2019).

Erityisesti väestöään menettävissä ja taloudelliselta kantokyvyltään ahtaalle joutuneissa kunnissa tilannetta on pyritty hallitsemaan ja tehtäviä hoitamaan kuntien välisillä yhteistoimintarakenteilla. Tämä on kuitenkin johtanut kokemuksiin päätösvallan katoamisesta, jos päätöksenteko ei ole perustunut kansanvaltaiseen, välittömällä vaaleilla valittuun toimielimeen. Monimutkaiset yhteistoiminta- ja sopimusrakenteet ovat myös kasvattaneet kuntien hallinnollista taakkaa. Samanaikaisesti kuntien vastuulla on raskas palveluinfrastruktuuri, joka alueellisesti tarkasteltuna saattaa olla epäoptimaalinen ja epätarkoituksenmukainen, kun huomioidaan koko alueen väestömäärä ja sen sijoittuminen yhdyskuntarakenteeseen. Tilanteen muuttaminen vaatii kuntien yhteistä tahtoa ja päätöksentekoa, mutta useissa tapauksissa myös taloudellisia resursseja.

2 Nykytila ja sen arviointi

Kuntarakennelaisissa (1698/2009) ei tällä hetkellä ole voimassaolevia, kaikki kuntia koskevia säännöksiä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tukemisesta. Aiemmin kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta on säädetty kuntarakennelain 9 luvussa. Kyseisen luvun voimassaolo päättyi vuoden 2019 lopussa.

Kuntarakennelain 56 a §:ssä säädetään harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen. Uudelle kunnalle voidaan eräin edelly-

tyksin maksaa yhdistymisavustusta, jos yhdistymisessä on mukana arviointimenettelyn edellytykset täyttävä kunta tai sellainen kunta, jonka talouden tunnusluvut lähenevät arviointimenettelyn raja-arvojen täyttymistä.

Aiemmin voimassa olleen kuntarakennelain 42 §:n mukaisesti kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksettiin yhdistymisavustusta, jos kuntien yhdistyminen tuli voimaan viimeistään vuonna 2017. Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyi lain 43 §:n 1 momentin mukaan yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella. Lisäksi maksettiin yhdistymisavustuksen lisäosaa, jos kuntajaon muutoksessa oli mukana kunta, joka täytti jonkin lain 43 §:n 2 momentin kunnan taloudellista asemaa kuvaavista edellytyksistä. Valtionosuuksien menetysten korvausta lisättiin siten, että viiden vuoden ajalta maksettiin kuntaliitoskunnalle täysi kompensatio eli se määrä, minkä kunta menetti yhdistyessään.

Yhdistymisavustusten rahoitukseen oli varattu vuosina 2012—2015 ja 2016—2019 kumpanakin yhteensä 200 miljoonaa euroa. Kyseisten vuosien aikana yhdistymisavustuksia on maksettu yhteensä noin 80 miljoonaa euroa ja valtionosuuksien menetysten kompensatiota noin 150 miljoonaa euroa. Aiemmin voimassa olleen kuntarakennelain 59 §:n mukaan tämän kehyksen mahdollisesti ylittyessä ylitys rahoitettiin vähentämällä kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain mukaista valtionosuutta.

Kuntien yhdistymisten määrä lisääntyi 2000-luvulla merkittävästi edeltäneisiin vuosikymmeniin verrattuna. Vuosina 2007—2017 on toteutettu yhteensä 77 kuntaliitosta. Vuoden 2009 alusta tuli voimaan 32 liitosta, vuoden 2013 alusta 11 liitosta, vuoden 2015 alusta kolme kuntaliitosta, vuoden 2016 alusta neljä kuntaliitosta ja vuoden 2017 alusta vain kaksi kuntaliitosta. Vuosien 2018 ja 2019 alusta ei toteutunut yhtään kuntaliitosta, vuoden 2020 alusta toteutui yksi kuntaliitos. On todennäköistä, että yhtenä merkittävänä tekijänä liitosten vähenemiseen on se, että yhdistymisavustusta ei nykyisen lainsäädännön perusteella ole ollut saatavissa vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin liitoksiin. Kuntien itse käynnistämiin vapaaehtoisin kuntajakoselvityksiin ja ministeriön määräämiin erityisiin kuntajakoselvityksiin on kuitenkin varattu määräraha valtion talousarviossa.

Vuoden 2021 alusta tulee voimaan yksi kuntaliitos. Tämä on ensimmäinen liitos, jonka yhteydessä tullaan maksamaan lain 56 a §:ssä tarkoitettua, vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan harkinnanvaraista yhdistymisavustusta.

2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset ovat erityisesti vähentäneet kaikkein pienimpien kuntien määrää alle 2000 asukkaan kuntien määrän lähes puolittuessa. Kuntarakenne ei kuitenkaan ole kokonaisuutena vahvistunut kaikilla alueilla siten, että se turvaisi pitkällä aikavälillä palvelujen saatavuuden ja laadun. Kuntaliitokset eivät aina ole toteutuneet loogisesti niillä alueilla, joissa taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttäisivät puoltavan yhdistymistä. Kuntaliitosten ulkopuolelle on saattanut jäädä kuntia, jotka esimerkiksi heikosta taloudellisesta tilanteestaan johtuen eivät ole olleet houkuttelevia kumppaneita.

Tarve kuntarakenteen vahvistamiseen on usein liitetty kuntien toimintaympäristön muuttumiseen ja sen vaikutuksiin kuntien elinvoimaan ja toimintakykyyn. Erityisesti väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden voidaan edelleen katsoa asettavan merkittäviä haasteita kunnallisten palvelujen järjestämiselle.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on poistaa kuntien vapaaehtoisten yhdistymisten taloudellisia esteitä ja kannustaa kunnallisen kansanvallan lähtökohtiin perustuen elinvoimaisen, toimintakykyisen ja

eheän kuntarakenteen muodostamiseen, jossa kunnilla on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta ja sitä kautta edellytykset itsehallintoon ja kunnallisten tehtävien hoitoon.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan sisällytettäväksi kuntarakennelakiin säännökset harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta sekä säännökset yhdistymisestä johtuvien kunnan peruspalvelujen valtionosuuden menetyksen korvaamisesta. Lisäksi 56 a §:ään lisättäisiin uusi momentti, jossa säädettäisiin peruspalvelujen valtionosuuksien menetyksien korvaamisesta myös 56 a §:n tarkoittamassa tilanteessa.

Yhdistymisavustus olisi aina vähintään 500 000 euroa. Mikäli yhdistymisessä olisi mukana enemmän kuin kaksi kuntaa, avustus olisi vähintään miljoona euroa. Avustuksen myöntäminen olisi kuitenkin ehdollinen siten, että sitä voitaisiin myöntää vain valtion talousarviomäärärahojen puitteissa. Jos harkintaa jouduttaisiin käyttämään, etusijalla olisivat useamman kuin kahden kunnan liitokset.

Avustusta ei voitaisi myöntää, jos yhdistymiseen voitaisiin myöntää avustusta kuntarakennelain 56 a §:n nojalla eli yhdistymisessä olisi mukana vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Valtioneuvosto päättäisi harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustusta ja myönnettävän avustuksen määrää olisi esitetty kuntarakennelain 6 §:n mukaisessa kuntien yhteisessä esityksessä.

Yhdistymisavustusten mahdollisia kustannuksia kasvattavia vaikutuksia pyritään ehkäisemään ohjaamalla laissa yhdistymisavustusten käyttöä. Yhdistymisavustukset tulisi käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin. Yhdistymisavustusten käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastamista.

Uudelle kunnalle maksettaisiin kuntien yhdistymisen voimaantulo vuotena ja sitä seuraavina kolmena vuotena korvausta peruspalvelujen valtionosuuksien vähenemisestä. Korvausta maksettaisiin, jos kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin. Tämä koskisi sekä uuden 41 §:n että jo aiemmin voimassa olleen 56 a §:n tarkoittamia tilanteita.

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Mikäli yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytettäisi varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautettaisiin kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuoden loppuun mennessä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Poistamalla kuntien vapaaehtoisten yhdistymisten taloudellisia esteitä kuntien yhdistymisten määrä todennäköisesti lisääntyisi.

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.

Kuntien yhdistymiset vähentäisivät kuntien yhteistoiminnan tarvetta. Nykyisten vapaaehtoisten kuntayhtymien määrän ja kuntien välisten hajanaisten sopimusten määrän vähenemisen kautta voitaisiin päästä läpinäkyvämpään päätöksentekoon ja kevyempään hallintoon.

Yhdistymisavustukseen varattavasta määrärahasta päätettäisiin vuoden 2022 talousarvion yhteydessä. Lähtökohtana olisi 10 miljoonan euron määräraha vuodelle 2022. Yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Esityksen mukaan valtionosuuden vähennys olisi asukasta kohden kaikissa kunnissa yhtä suuri eli 1,82 euroa.

Valtionosuuden vähenemisen korvaus ei vaikuttaisi peruspalvelujen valtionosuuteen varattavaan määrärahaan, vaan niiden vähenemisen korvaus esitetään rahoitettavaksi valtion varoista.

Valtionosuuksien vähenemisen korvauksia voisi tulla valtion varoista rahoitettavaksi käytännössä silloin, jos liitoksessa olisi mukana kunta, joka saa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 26 §:n tarkoittamaa syrjäisyyslisää eivätkä muut liitokseen osallistuvat kunnat kyseistä lisää saa tai syrjäisyysluvuissa on suuria eroja liitoskuntien välillä syrjäisyyslisän porrastuksen vuoksi. Vuonna 2020 syrjäisyyslisää saa 118 kuntaa ja lisän mediaanimäärä on noin 400 000 euroa. Lisäksi valtionosuuksien vähenemisen korvauksia voisi tulla, jos liitokseen osallistuvista kunnista osa saa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29 §:n tarkoittamaa verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasauslisää ja osalle puolestaan tehdään valtionosuuksiin verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausvähennys. Kunta saa tasauslisää, jos sen laskennalliset verotulot alittavat maan keskimääräisen laskennallisen verotulon. Tasausvähennys toteutuu puolestaan silloin, jos laskennalliset verotulot ylittävät maan keskimääräisen laskennallisen verotulon.

Mahdolliset valtionosuuksien vähenemisen korvaukset riippuvat täysin siitä, minkälaisia kuntien yhdistymisiä mahdollisesti tulevana vuosina olisi tulossa. Useimmiten liitokset kuitenkin toteutuvat sellaisten kuntien välillä, jotka ovat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain tarkoittamalla tavalla eli syrjäisyyslisäosan ja verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen näkökulmasta samankaltaisia.

5 Lausuntopalaute

Esitys oli lausuttavana 17.8.–11.9.2020 Lausuntopalvelussa. Lisäksi siitä järjestettiin kuulemistilaisuus 26.8.2020, johon oli kutsuttu 61 kuntaa, 5 kuntayhtymää sekä Suomen Kuntaliitto, Kuntarahoitus Oyj ja Kuntien takauskeskus. Kuulemistilaisuudessa suullisesti esitetyn lisäksi valtiovarainministeriö sai esityksestä yhteensä 80 lausuntoa. Lausunnon antoi 68 kuntaa sekä 12 muuta tahoja.

Lausunnonantajat kannattivat laajasti esityksen tavoitteita ja pitivät esitettyjä muutoksia perusteltuina, tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Yhdistymisen taloudellisten esteiden madaltamisen katsottiin alentavan kuntien kynnystä vapaaehtoiisiin yhdistymisiin.

Noin puolet lausunnon antaneista tahoista kuitenkin korosti sitä, että yhdistymisavustuksiin varattua määrärahaa ei tulisi vähentää kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta, vaan valtion tulisi varata yhdistymisavustuksiin erillinen määräraha.

Kuusi kuntaa toi lausunnoissaan esiin, että mikäli valtion rahoitus ei ole mahdollista, tulee esityksestä ja siinä ehdotetun kaltaisista kuntarakennelain muutoksista luopua ja palauttaa malli uudelleen valmisteluun. Osa näistä kunnista toi esiin, että esityksestä luopumista tukee myös perustettavien sote-maakuntien taloudellinen vaikutus kuntien talouteen ja se, että sote-uudistuksen myötä kuntien arviointimenettely ja peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä tulee joka tapauksessa uudistaa. Jotkut kunnat toivat esiin kuntien talouteen jo koronaepidemiasta sekä valtion muista vireillä olevista uudistuksista aiheutuvat paineet.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että kuntien tulee olla tietoisia saamansa yhdistymisavustuksen määrästä jo yhdistymistä koskevan päätöksensä yhteydessä. Avustuksen suuruuden tulee olla aidosti yhdistymiseen kannustava. Esitetyn yhdistymisavustuksen määrän katsottiinkin osassa lausuntoja olevan suhteellisen pieni erityisesti väestöpohjaltaan suuremmissa yhdistymisissä.

Ehdotusta yhdistymisestä johtuvien kunnan peruspalvelujen valtionosuuden menetysten korvaamisesta kannatettiin, mutta korvaamisen kestoa pidettiin osin liian lyhyenä ja osin liian pitkänä.

Joissakin lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, että liitoksia tekevät kunnat sitoutetaan käyttämään avustus sellaisiin toimiin, jotka pysyvästi vähentävät uuden kunnan kustannuspaineita ja edesauttavat talouden ja toiminnan hallintaa.

Muutamassa lausunnossa todettiin myös, että kuntaliitosten taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska jokainen kuntaliitos on oma prosessinsa ja lopputulos on näin riippuvainen tämän prosessin onnistuneesta toimeenpanosta.

Lausuntojen jälkeen esitykseen on tehty teknisiä korjauksia ja täydennetty vaikutusarviota.

6 Säännöskohtaiset perustelut

8 §. *Yhdistymissopimus.* Pykälän 1 momentissa säädetään yhdistymissopimuksen vähimmäisisällöstä. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 kohta, joka koskisi 9 luvun säännösten mukaan maksettavan yhdistymisavustuksen käyttöä. Yhdistymisavustus tulee 42 §:n 2 momentin mukaan käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

9 luku **Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki**

41 §. *Yhdistymisavustus.* Pykälässä olisi kuntien yhdistymisavustusta koskeva perussäännös. Yhdistymisavustusta voitaisiin maksaa valtion talousarvion rajoissa sellaisen kuntajaon muuttamisen yhteydessä, joka merkitsee kuntien lukumäärän vähenemistä.

Valtioneuvosto päättäisi harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Avustuksen maksamista ja määrää tulisi esittää 6 §:n tarkoittamassa kuntien yhteisessä esityksessä.

42 §. *Yhdistymisavustuksen maksaminen ja käyttäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhdistymisavustuksen maksamisesta. Yhdistymisavustus maksettaisiin yhtenä eränä sinä vuonna, kun yhdistyminen tulee voimaan.

Pykälän 2 momentissa ohjattaisiin yhdistymisavustusten käyttöä. Sen mukaan yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistyvien kuntien tulisi lain 8 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti sopia yhdistyssopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustukset käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Momentissa säädettäisiin myös yhdistymisavustuksen käytön valvonnasta. Yhdistymisavustuksen käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastusta. Kunnan tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä edellä mainittuihin tarkoituksiin. Selvitykseen olisi sisällyttävä tilintarkastajan lausuma. Kunnan tulisi toimittaa selvitys yhdistymisavustuksen maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä, jolloin maksuvuoden tilinpäätös on vahvistettu. Mikäli ministeriö katsoisi kunnan käyttäneen yhdistymisavustusta muuhun kuin laissa edellytettyyn tarkoitukseen, se voisi käynnistää valtionavustuslain mukaisen takaisinperinnän.

Pykälän 3 momentin mukaan ministeriö maksaisi yhdistymisavustuksen kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Menettely koskisi tilannetta, jossa lakkaava kunta jaetaan useampaan eri kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantuloavuotta edeltävän vuoden alussa.

43 §. Yhdistymisavustuksen suuruus. Pykälässä säädettäisiin yhdistymisavustuksen määrästä. Yhdistymisavustusta voitaisiin maksaa vähintään 500 000 euroa, jos yhdistymisessä olisi mukana kaksi kuntaa. Jos yhdistymisessä olisi mukana enemmän kuin kaksi kuntaa, yhdistymisavustusta voitaisiin maksaa vähintään 1 000 000 euroa. Mikäli syntyisi tilanne, jossa yhdistymisiä olisi syntymässä niin monta, että kaikille yhdistymisille ei voitaisi maksaa 500 000 euron tai miljoonan euron vähimmäismäärää, avustuksen myöntämisessä etusijalle asetettaisiin useamman kunnan yhdistymiset.

44 §. Valtionosuuksien vähenemistä koskeva korvaus. Pykälän 1 momentin mukaan, jos kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, valtiovarainministeriö myöntäisi uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina kolmena vuotena valtionosuuksien vähenemisen korvausta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin korvauksen laskemistavasta. Vuotuinen korvauksen määrä saataisiin vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtionosuuksien vähenemisen korvauksen jakamisesta useamman kunnan kesken. Momenttia sovellettaisiin silloin, kun lakkaavasta kunnasta siirtyy alueita vähintään kahteen kuntaan. Momentin mukaan, jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietovi-

raston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantuloavuotta edeltävän vuoden alussa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Korvaus jaettaisiin tällöin kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa.

Pykälän 4 momentin mukaan ministeriö maksaisi korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

56 a §. *Harkinnanvarainen yhdistymisavustus vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen.* Pykälään lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan myös 56 a §:n tarkoittamassa tilanteessa sovellettaisiin mitä 44 §:ssä säädetäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta.

59 §. *Yhdistymisavustusten rahoitus.* Pykälässä säädetäisiin siitä, että 41 §:n yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos 41 §:n tarkoittaman yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

8 Suhde muihin esityksiin

Yhdistymisavustusta koskevan säännöksen lisäämisellä ei ole vaikutuksia valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen. Valtionosuuksien vähenemisen korvauksella olisi hyvin vähäinen, noin 3 000 euron vaikutus. Se koskisi vuoden 2021 alusta voimaan tulevaa yhdistymistä, johon on myönnetty yhdistymisavustusta 56 a §:n nojalla.

9 Suhde perustuslakiin ja sääntämismääräykset

Suomen perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Keskeiset säännökset tältä osin sisältyvät kuntalakiin. Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Pykälän 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehityksestä alueellaan.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tällä viitataan kuntarakennelakiin.

Esityksen tavoitteena on poistaa vapaaehtoisten kuntien yhdistymisten esteitä. Kuntien yhdistymisen edellytyksenä olisi kuntien valtuustojen yhteinen esitys, jonka mukaisesti valtioneuvosto päättäisi kuntien yhdistymisestä. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioisivat siten ensisijaisesti kunnat itse. Samalla on mahdollista kehittää kuntarakennetta kuntarakennelain 2 §:ssä säädettyjen kuntajaon kehittämistavoitteiden mukaisesti ja erityisesti siten, että kuntien edellytykset järjestää yhdenvertaisesti palveluja vahvistuvat, yhdyskuntarakenne eheytyy sekä kunnan asukkaiden itsehallinnon asema vahvistuu.

HE 158/2020 vp

Kuntarakennelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueista tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jossa kunnilla on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Yhdistymisavustukseen varattavasta määrärahasta päätettäisiin vuoden 2022 talousarvion yhteydessä. Lähtökohtana olisi 10 miljoonan euron määräraha vuodelle 2022. 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.

Esitetyn 10 miljoonan euron määrärahatason mukaan laskettuna valtionosuuden vähennys asukasta kohden olisi siis 1,82 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 lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntarakennelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntarakennelain (1698/2009) 8 §:n 10 kohta, sellaisena kuin se on laissa 478/2013, sekä

lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 478/2013, uusi 11 kohta, lakiin siitä lailla 479/2013 kumotun 9 luvun tilalle uusi 9 luku, 56 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1120/2018, uusi 6 momentti ja lakiin siitä lailla 479/2013 kumotun 59 §:n tilalle uusi 59 § seuraavasti:

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa;

11) periaatteista, joiden mukaan 41 §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään.

9 luku

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

41 §

Yhdistymisavustus

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle voidaan valtion talousarvion rajoissa maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta.

Valtioneuvosto päättää harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Edellä 6 §:ssä tarkoitettussa kuntien yhteisessä esityksessä tulee tehdä esitys avustuksen määrästä ja myöntämisestä.

42 §

Yhdistymisavustuksen maksaminen ja käyttäminen

Yhdistymisavustus maksetaan yhtenä eränä sen vuoden aikana, kun yhdistyminen tulee voimaan.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen maksamista seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

HE 158/2020 vp

Ministeriö maksaa yhdistymisavustuksen kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 momentin mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantuloavuotta edeltävän vuoden alussa.

43 §

Yhdistymisavustuksen suuruus

Yhdistymisavustusta voidaan maksaa vähintään 500 000 euroa, jos yhdistymisessä on mukana kaksi kuntaa. Jos yhdistymisessä on mukana enemmän kuin kaksi kuntaa, yhdistymisavustusta voidaan maksaa vähintään 1 000 000 euroa. Mikäli yhdistymisiä olisi syntymässä niin monta, että kaikille yhdistymisille ei voitaisi maksaa 500 000 euron tai 1 000 000 euron vähimmäismäärää, etusijalle asetetaan useamman kuin kahden kunnan yhdistymiset.

44 §

Valtionosuuksien vähenemistä koskeva korvaus

Jos kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantuloavuotena ja sitä seuraavina kolmena vuotena korvausta valtionosuuksien vähenemisestä.

Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu sellainen rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 momentin mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantuloavuotta edeltäneen vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

56 a §

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa tarkoitettujen valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan 44 §:ää.

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

HE 158/2020 vp

Edellä 41 §:ssä tarkoitettujen yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos 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 päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 8.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Laki

kuntarakennelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntarakennelain (1698/2009) 8 §:n 10 kohta, sellaisena kuin se on laissa 478/2013, sekä
lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 478/2013, uusi 11 kohta, lakiin siitä lailla 479/2013 kumotun 9 luvun tilalle uusi 9 luku, 56 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1120/2018, uusi 6 momentti ja lakiin siitä lailla 479/2013 kumotun 59 §:n tilalle uusi 59 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa; *sekä*

Ehdotus

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa;
11) *periaatteista, joiden mukaan 42 §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään.*

9 luku

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

41 §

Yhdistymisavustus

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle voidaan valtion talousarvion rajoissa maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Valtioneuvosto päättää harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Edellä 6 §:ssä tarkoitetussa kuntien yhteisessä esityksessä tulee tehdä esitys avustuksen määrästä ja myöntämisestä.

42 §

Yhdistymisavustuksen maksaminen ja käyttäminen

Yhdistymisavustus maksetaan yhtenä eränä sen vuoden aikana, kun yhdistyminen tulee voimaan.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen maksamista seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

Ministeriö maksaa yhdistymisavustuksen kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 momentin mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

43 §

Yhdistymisavustuksen suuruus

Yhdistymisavustusta voidaan maksaa vähintään 500 000 euroa, jos yhdistymisessä on mukana kaksi kuntaa. Jos yhdistymisessä on mukana enemmän kuin kaksi kuntaa, yhdistymisavustusta voidaan maksaa vähintään 1

Voimassa oleva laki

Ehdotus

000 000 euroa. Mikäli yhdistymisiä olisi syntymässä niin monta, että kaikille yhdistyksille ei voitaisi maksaa 500 000 euron tai 1 000 000 euron vähimmäismäärää, etusijalle asetetaan useamman kuin kahden kunnan yhdistymiset.

44 §

Valtionosuuksien vähenemistä koskeva korvaus

Jos kuntien yhdistyminen vähentää uuden valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina kolmena vuotena korvausta valtionosuuksien vähenemisestä.

Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu sellainen rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus laskeaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 momentin mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltäneen vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

HE 158/2020 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

56 a §

56 a §

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun laissa tarkoitettujen valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan 44 §:ää.

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

Edellä 41 §:ssä tarkoitettujen yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos 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 päivänä kuuta
20 .*