VALTIOVARAINMINISTERIÖ

12.11.2018

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Papunen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kutsu kuulemiseen 26.10.2018

HE 193/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntarakennelakiin säännökset harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen. Tällä hetkellä kuntien yhdistymiseen ei ole tarjolla lainkaan tukea. Kuntarakennelain mukaiset yhdistymisavustukset sekä valtionosuusmenetysten kompensaatiot ovat olleet käytössä vain sellaisiin kuntien yhdistymisiin, jotka ovat tulleet voimaan viimeistään vuonna 2017. Kyseisten säännösten voimassaolo lakkaa vuoden 2019 lopussa.

Kuntien yhdistyessä on kuntarakennelain mukaan maksettu yhdistymisavustuksen perusosaa sekä lisäosaa, jos liitoksessa on ollut mukana laissa määritellyllä tavalla vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta. Tähän aiemmin käytössä olleeseen 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. Uuden avustuksen tarkoituksena on parantaa edellytyksiä kuntien vapaaehtoisiin yhdistymisiin niissä tilanteissa, joissa liitoksessa on mukana kunta, jonka taloudellista asemaa voidaan lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla pitää vaikeana.

Ehdotuksen mukaan avustusta voitaisiin myöntää ensinnäkin niin sanotulle kriisikunnalle, jonka talouden tunnusluvut täyttävät kuntalain mukaiset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kriteerit. Toiseksi avustusta voitaisiin myöntää sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan talouden tunnusluvut lähestyvät kriisikunnan raja-arvoja, mutta eivät kaikilta osin vielä täytä niitä. Tällä lievennyksellä halutaan välttää tilanne, että kunnan taloudellinen asema täytyisi kriisiyttää ennen mahdollista yhdistymistä, vaikka kunnat olisivat muutoin valmiita liitokseen.

Ehdotetun uuden 56 a §:n 1 momentin mukaan uudelle kunnalle voitaisiin maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta, mikäli 1 momentin mukaiset edellytykset täyttyisivät ja valtion talousarvioon olisi varattu tätä tarkoitusta varten määrärahaa. Esityksen tarkoituksena on korottaa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien yhdistymisavustusta merkittävästi aiemmin käytössä olleen kriisikuntia koskeneen yhdistymisavustuksen lisäosan enimmäistasosta, jolloin lisäosaa maksettiin enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. 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.

Ehdotetun uuden 56 a §:n 2 momentin mukaan harkinnanvarainen yhdistymisavustus tulisi käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Näin ollen esitettävällä harkinnanvaraisella yhdistymisavustuksella on kuntataloutta kokonaisuutena vahvistava vaikutus.

Avustuksen määrän tapauskohtainen arviointi perustuisi vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin sekä niiden vaikutukseen 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 56 a §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustuksen maksamista olisi esitetty kuntien yhdistymisesityksessä tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa. Avustuksen myöntäminen voisi siis tulla vireille kaikissa kuntarakennelain mukaisissa yhdistymisvaihtoehdoissa. Avustusta tulisi kuitenkin kuntien yhdistymistä koskevassa esityksessä erikseen hakea.

Harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen maksamisesta ja hallinnoinnista säädettäisiin ehdotetun uuden 56 a §: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 maaliskuun loppuun mennessä.

Koska avustuksen käyttö olisi rajattu uuden kunnan talouden vahvistamista koskeviin toimiin, tulisi kunnan toimittaa avustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys avustuksen käytöstä. Avustuksen takaisinperintään sovellettaisiin esityksen mukaan valtionavustuslakia. Avustuksen käytön seuranta vastaisi näin ollen kuntarakennelaissa tällä hetkellä voimassa olevaa yhdistymisavustusten käytön seurantaa.

Ehdotetun uuden 56 a §: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.