

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntarakennelakia. Kuntarakennelaista kumottaisiin säännökset kuntauudistuksen toteuttamisesta, jotka koskevat muun muassa kuntien velvollisuutta selvittää yhdistymistä, selvitysvelvollisuuden edellytyksiä sekä selvitysten määräaikoja. Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskeviin säännöksiin tehtäisiin edellä mainittujen säännösten kumoamisesta johtuvia muutoksia. Yhdistymisavustusten maksamiseksi ei enää edellytettäisi, että kuntien yhdistymisesitys täyttää selvitysalueita ja selvitysten määräaikoja koskevat edellytykset. Koska kuntien velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä lakkaisi, säännökset selvitysavustuksesta kumottaisiin.

Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi säännös kuntajaon muutoksissa sovellettavasta henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta. Irtisanomissuojasäännöstä sovellettaisiin kuitenkin ennen vuotta 2016 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä. Vuonna 2016 ja sen jälkeen voimaan tulevilla kuntien yhdistymisissä henkilöstöllä ei olisi lakisääteistä viiden vuoden irtisanomissuojaa.

Lisäksi kumottaisiin kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen momentti, joka koskee tässä esityksessä kumottavaksi ehdotettuja kuntarakennelain säännöksiä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2015 mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA JA NYKYTILAN ARVIOINTI	3
2 EHDOTETUT MUUTOKSET	5
Selvitysvelvollisuutta koskevien säännösten kumoaminen.....	5
Henkilöstön irtisanomissuojaa koskevan säännöksen kumoaminen.....	5
Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki	6
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	6
4 ASIAN VALMISTELU JA LAUSUNTOJEN HUOMIOON OTTAMINEN	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	8
1.1 Kuntarakennelaki	8
1.2 Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	10
2 VOIMAANTULO.....	10
LAKIEHDOTUKSET	11
Laki kuntarakennelain muuttamisesta.....	11
Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta	13
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki kuntarakennelain muuttamisesta.....	14

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila ja nykytilan arviointi

Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisen kuntarakennemuutoksen yhteydessä kunnille säädettiin vuonna 2013 velvoite selvittää kuntien yhdistymistä. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysvelvollisuuden edellytyksistä ja määräajoista sekä muista kuntarakennemuutoksen toteuttamiseen liittyvistä menettelytavoista lisättiin säännökset kuntajakolakiin, jonka nimike muutettiin samalla kuntarakennelainsäädännön (1698/2009, muutettu lailla 478/2013).

Kuntarakennelain 1 a luku Kuntarakennemuutoksen toteuttaminen on väliaikaisesti voimassa vuoden 2019 loppuun. Luvun säännösten mukaisesti kunnan tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää kuntien yhdistymistä laissa säädettyjen selvityspäätösten mukaisesti. Selvityspäätöksiä ovat palveluiden edellyttämä väestöpohja (alle 20 000 asukasta), kunnan taloudellinen tilanne sekä työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepäätökset. Jos kunta katsoo tarkoituksenmukaiseksi tehdä selvityksen muulla kuin lain mukaisten selvityspäätösten osoittamalla alueella, sen tulee hakea valtiovarainministeriöltä poikkeusta selvitysalueesta.

Pääministeri Kataisen hallitus päätti kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi varautua asettamaan erityiset kuntajakoselvitykset niille suurimmille kaupunkiseuduille, joilla selvityksiä ei vielä ole tehty. Ministeriön asettama erityinen kuntajakoselvitys on toimitettu hallituksen linjauksen mukaisesti kaikilla suurimmilla kaupunkiseuduilla (metropolialue, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Vaasa, Seinäjoki, Joensuu, Kemi—Tornio, Etelä-Karjala, Raahe). Tampereen seudun ja Porin seudun kunnat ovat tehneet selvitykset kuntien omina selvityksinä.

Toukokuussa 2015 oli edelleen käynnissä 28 kuntien omaa selvitystä, joissa oli tuolloin mukana 100 kuntaa. Selvitysten ulkopuolella oli edelleen hieman alle 90 kuntaa. Koska suurimmat kaupunkiseudut ovat jo olleet selvityksissä mukana, niin ei-selvittäneiden, selvitysvelvollisten kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä on alle 15 prosenttia koko maan asukasluvusta.

Vuoden 2015 alussa tuli voimaan kolme kuntaliitosta (Kuopio—Maaninka, Pori—Lavia, Lieto—Tarvasjoki), ja vuoden 2016 alusta lukien toteutuu neljä kuntaliitosta (Hollola—Hämeenkoski, Jalasjärvi—Kurikka, Lahti—Nastola, Säkylä—Köyliö). Vuonna 2017 voimaan tuleviksi aiottuja kuntien yhdistymisiä koskevia esityksiä on elokuuhun 2015 mennessä tehty kaksi (Kuopio—Juankoski, Eurajoki—Luvia).

Valtiovarainministeriö on tähän mennessä myöntänyt yhteensä kuudelle selvitysalueelle luvan poiketa 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksesta (Juupajoki—Orivesi, Utsjoki—Inari, Keitele—Pielavesi—Tervo—Vesanto, Kinnula—Pihtipudas—Viitasaari—Kannonkoski—Kivijärvi, Loviisa—Lapinjärvi ja Säkylä—Köyliö).

Kuntarakennelain säätämistä koskevassa eduskuntakäsittelyssä kuntamuutoksen etenemisen kannalta keskeinen säännös kuntien selvitysvelvollisuuden määräajasta sidottiin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti (PeVL 20/2013) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hyväksymiseen eduskunnassa. Selvitysten määräaika koskevien säännösten voimaantuloa tuli perustuslakivaliokunnan kannan mukaan säätää erikseen lailla. Selvitysvelvollisuuden määräaika on edelleen avoinna, koska sen säätämistä koskeva hallituksen esitys (HE 299/2014) raukesi edellisellä vaalikaudella. Selvitysvelvollisuudelle ei siis ole asetettu takara-

jaa, vaan selvitysvelvollisuus on voimassa kyseisen säännöksen voimassaoloajan eli vuoden 2019 loppuun saakka.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus perustuu kuntaa suurempiin itsehallintoalueisiin. Kuntarakennelain yhteys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen on siten linjauksen myötä katkennut. Pääministeri Sipilän hallitus sitoutuu hallitusohjelmassa edistämään vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Hallitusohjelman mukaan kuntarakennelain selvitysvelvollisuuden kriteereitä ja määräaikoja koskevat säädökset kumotaan.

Hallitusohjelman mukaan myös kuntarakennelain irtisanomissuojaa kuntaliitostilanteessa koskevat säädökset kumotaan. Henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta kuntien yhdistymisestä lukien säädetään kuntarakennelain 29 §:n 2 momentissa. Säännös on väliaikaisesti voimassa siten, että sitä sovelletaan viimeisen kerran vuonna 2017 voimaan tuleviin kuntien yhdistymisiin. Säännös lisättiin kuntajakolakiin ensimmäisen kerran väliaikaisena kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eli niin kutsutun Paras-uudistuksen yhteydessä vuonna 2007.

Viiden vuoden irtisanomissuoja on tällä hetkellä voimassa kymmenessä vuonna 2013 yhdistyneessä kunnassa ja niiden lisäksi kahdessa vuonna 2015 yhdistyneessä kunnassa. Vuosina 2013 ja 2015 yhdistymisissä mukana olleessa Kuopion kaupungissa irtisanomissuoja on jatkunut peräkkäisten yhdistymisten vuoksi yhtäjaksoisena jo vuodesta 2011 lähtien.

Kuntien yhdistymisten taloudellisesta tuesta säädetään kuntarakennelain 9 luvussa. Myös nämä säännökset ovat väliaikaisesti voimassa siten, että niitä sovelletaan viimeisen kerran vuonna 2017 voimaan tuleviin kuntien yhdistymisiin. Yhdistymisavustuksen maksamisen edellytyksenä on voimassa olevan lain 42 §:n mukaan se, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet yhdistymisesityksen laissa säädettyyn selvitysvelvollisuuden määräaikaan mennessä. Lisäksi yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytetään, että alue täyttää kuntauudistukseen liittyvät kriteerit, kriteereistä on saatu poikkeuslupa ministeriöltä, alueella on toimitettu erityinen kuntajakoselvitys tai yhdistymisessä on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta eli niin kutsuttu kriisikunta.

Valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta säädetään lain 44 §:ssä. Kyseessä on korvaus siitä, että uuden kunnan valtionosuudet ovat pienemmät kuin yhdistyvien kuntien yhteenlasketut valtionosuudet. Vuosina 2016—2017 voimaan tulevissa yhdistymisissä korvauksen saamisen edellytyksenä on yhdistymisavustusta vastaavalla tavalla, että yhdistymisesitys on tehty viimeistään selvitysvelvollisuudelle asetetun määräajan puitteissa.

Valtiovarainministeriö määrää lain 5 §:n 3 momentin nojalla ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaksi aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriölle. Valtiovarainministeriö on määrännyt vuonna 2017 voimaan tulevat yhdistymisesitykset tehtäväksi viimeistään 29 päivään huhtikuuta 2016 mennessä. Tällöin niihin on vielä saatavissa voimassa olevien säännösten mukainen taloudellinen tuki eli yhdistymisavustus ja valtionosuuksien vähenemisen korvaus.

Kuntarakennelakiin (41 §) lisättiin kuntarakenneuudistuksen yhteydessä myös säännökset kuntien yhdistymisselvitysten taloudellisesta tukemisesta. Säännöksen tarkoituksena oli turvata kuntien tehtäväksi säädetyn selvitysvelvollisuuden rahoitusta. Ennen selvitysvelvollisuutta kuntien vapaaehtoisten yhdistymisselvitysten kustannuksiin myönnettiin avustusta ilman erityissääntelyä valtionavustuslainsäädännön perusteella. Valtiovarainministeriön asettamista erityisistä kuntajakoselvityksistä säädetään kuntarakennelain 16 §:ssä, jossa myös säädetään erityisten kuntajakoselvitysten kustannusten korvaamisesta valtion varoista.

2 Ehdotetut muutokset

Selvitysvelvollisuutta koskevien säännösten kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kuntarakennelain 1 a luvun säännökset kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta. Kuntien yhdistymisen edellytykset määräytyisivät jatkossa kuntarakennelain yleisten säännösten mukaan (2 ja 4 §) ja yhdistymisten valmisteluun ja päätöksentekoon sovellettaisiin kuntarakennelain toistaiseksi voimassa olevien säännösten mukaisia menettelyitä.

Henkilöstön irtisanomissuojaa koskevan säännöksen kumoaminen

Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi kuntarakennelain säännökset kuntajaon muutoksissa sovellettavasta henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta (29 §:n 2 momentti). Tällöin erityinen irtisanomissuoja poistuisi vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Ennen vuotta 2016 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä sovellettaisiin vielä irtisanomissuojasäännöstä.

Vuonna 2016 voimaan tulevista kuntien yhdistymisistä (Hollola—Hämeenkoski, Jalasjärvi—Kurikka, Lahti—Nastola, Säskylä—Köyliö) on jo tehty valtioneuvostossa päätökset. Niissä kunnat ovat aikanaan tehneet yhdistymisesityksensä ja siihen liittyvän yhdistymissopimuksen sillä oletuksella, yhdistymiseen sovelletaan viiden vuoden irtisanomissuojaa. Siten lainsäädännön muuttamista tässä vaiheessa voidaan pitää yhdistyvän kunnan päätöksenteon kannalta ongelmallisena. Lausunnoilla olleen lakiluonnoksen mukaan vuonna 2016 yhdistyvät kunnat olisivat voineet sopia siitä, sovelletaanko yhdistymiseen viiden vuoden irtisanomissuojaa. Sopimismahdollisuutta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta, vaikka jokaisessa yksittäisessä irtisanomistilanteessa tuleekin laissa säädettyjen tuotannollisten ja taloudellisten irtisanomisperusteiden vielä erikseen täyttyä. Mainitun lainkohdan mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään.

Edellä mainituilla perusteilla esityksessä ehdotetaan, että erityinen viiden vuoden irtisanomissuoja poistuisi myös vuonna 2016 voimaan tulevissa yhdistymissä suoraan lain nojalla. Ehdotuksessa otettaisiin huomioon kunnallisen itsehallinnon näkökulma siinä mielessä, että kaikki kahdeksan vuonna 2016 yhdistymässä olevaa kuntaa ovat antaneet lakiluonnoksesta irtisanomissuojan poistamista puoltavat lausunnot. Lakimuutos merkitsisi sitä, että ennen lain voimaantuloa päätetyt irtisanomissuojaa koskevat yhdistymissopimuksen määräykset eivät sitoisi oikeudellisesti uutta kuntaa, elleivät kunnat ennen yhdistymisen voimaantuloa tarkentaisi yhdistymissopimustaan irtisanomissuojan osalta.

Siirtymäsäännöksissä otettaisiin huomioon myös tilanne, jossa kunta tekee uuden kuntaliitoksen edelliseen liitokseen liittyvän viiden vuoden irtisanomissuojan ollessa vielä voimassa. Uusi yhdistyminen ei enää jatkaisi irtisanomissuojan kestoja, mutta irtisanomissuoja olisi kaikilla uuden kunnan työntekijöillä niin kauan kuin se edellisen liitoksen perusteella kestää. Perusteena tälle olisi liittyvän kunnan henkilöstön asema. Liittyvän kunnan henkilöstön kannalta ei voitane pitää kohtuullisena, että muilla uuden kunnan työntekijöillä olisi erityinen irtisanomissuoja, mutta liittyvän kunnan työntekijöihin sovellettaisiin tavanomaisia tuotannollisia ja taloudellisia irtisanomisperusteita. Säännöksen perusteella uusi kunta voisi harjoittaa yhdenmu-
kaista henkilöstöpolitiikkaa.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntauudistuksen kriteereihin ja määräaikoihin liittyvät edellytykset yhdistymisavustusten ja valtionosuusmenetysten korvaamiselle kumottaisiin. Yhdistymisavustusta maksettaisiin kaikille vuonna 2017 yhdistyville kunnille. Yhdistymisavustuksen määrä vastaisi voimassa olevia säännöksiä. Yhdistymisavustusten määrä määräytyisi siten yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasluvun mukaan. Niin kutsutusta talousperusteen täyttävästä kunnasta saisi edelleen yhdistymisavustuksen lisäosan. Koska talousperustetta koskevat säännökset (4 f §) kumottaisiin muiden selvitysvelvollisuutta koskevien säännösten mukana, talousperusteen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi yhdistymisavustuksen lisäosan yhteydessä asiallisesti voimassa olevaa lakia vastaavasti. Talousperuste koskee kriisikuntien lisäksi taloudeltaan kriisiytyviä kuntia. Lisäosan määrä on 150 euroa/asukas ja enintään 1 miljoonaa euroa kuntien yhdistymistä kohden. Vuoden 2017 jälkeen voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä ei maksettaisi enää nykyisen kaltaisia yhdistymisavustuksia.

Myös kuntauudistuksen liittyvä, yhdistymisselvitysten taloudellista tukemista koskeva kuntarakennelain 41 § ehdotetaan kumottavaksi, koska kunnilla ei olisi enää selvitysvelvollisuutta. Siirtymäsäännösten mukaan lakisääteistä selvitysavustusta maksettaisiin kuitenkin vielä vuonna 2015 ja 2016 kuntien hakemusten perusteella selvityksiin, jotka ovat käynnistyneet selvitysvelvollisuuden voimassa ollessa.

Kuntien vapaaehtoisten selvitysten kustannuksiin voitaisiin jatkossa myöntää avustusta valtionavustuslainsäädännön perusteella, kuten on tehty ennen kuntauudistusta koskevaa erityissääntelyä. Valtiovarainministeriön asettamien erityisten kuntajakoselvitysten kustannusten korvaamisesta valtion varoista säädetään voimassa olevan kuntarakennelain 16 §:ssä.

Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentti, joka koskee tässä esityksessä kumottavaksi ehdotettuja säännöksiä.

3 Esityksen vaikutukset

Kuntien lakisääteinen velvollisuus selvittää kuntarakennelain edellytysten mukaisia kuntien yhdistymisiä päättyy ehdotetun lain voimaan tullessa. Selvitysavustuksia maksettaisiin kuitenkin vielä selvitysvelvollisuuden voimassa ollessa aloitettuihin selvityksiin. Jatkossa kuntajaon muutokset perustuisivat kuntien vapaaehtoihin selvityksiin, joihin valtiovarainministeriö voisi myöntää avustusta harkintansa mukaan valtionavustuslain yleisten säännösten mukaisesti. Eri-tyisten kuntajakoselvitysten asettaminen olisi mahdollista kuntarakennelain toistaiseksi voimassa olevien säännösten perusteella (15 §).

Valtion vuoden 2015 talousarviossa on varattu määräraha yhdistymisselvitysten kustannuksiin. Vuoden 2016 talousarvioesityksessä on otettu huomioon selvitysavustukset myös vuoden 2016 osalta.

Esityksessä kumottaviksi ehdotetuilla selvityksiperusteilla on pyritty ohjaamaan selvitysalueiden ja uusien kuntien muodostumista erityisesti väestöpohjan ja toiminnallisen kokonaisuuden osalta. Selvityksiperusteiden kumoaminen saattaa johtaa yhdistymisselvityksiin ja -esityksiin aiempaa pienemmillä ja toiminnallisesti hajanaisemmillä alueilla. Vuonna 2017 voimaan tulevien yhdistymisten määrää voi lisätä myös se, että yhdistymisavustusta maksettaisiin ilman erityisedellytyksiä kaikille yhdistyville kunnille eikä yhdistymisavustuksia nykyisen kaltaisena enää maksettaisi tämän jälkeen.

Yhdistymisavustuksiin ja valtionosuuksien vähentymisen korvaamiseen varataan vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan yhteensä 24 574 000 euroa. Yhdistymisavustusta maksetaan uudelle kunnalle kolmen vuoden ajan kuntien yhdistymisen voimaantulosta lukien ja mahdollinen valtionosuuksien väheneminen korvataan vuoden 2019 loppuun saakka. Avustuksiin tarvittava määräraha on otettu huomioon valtiontalouden kehyksissä vuosille 2017–2019.

Irtisanomissuojaa koskevan säännöksen kumoaminen vaikuttaa lähtökohtaisesti ainoastaan lain voimaantulon jälkeen voimaan tuleviin kuntien yhdistymisiin. Irtisanomissuojasäännöksen kumoamisen johdosta luovutaan kuntien yhdistymiseen liittyvästä erityisestä irtisanomissuojasta. Tämä voi jonkin verran vaikuttaa erityisesti kuntien henkilöstön halukkuuteen tukea suunnitteilla olevia kuntaliitoshankkeita. Yhdistymisen perusteella syntyvän uuden kunnan työntekijöillä olisi kuitenkin näissä tilanteissa tavanomainen irtisanomissuoja.

Irtisanomissuojaa koskevat muutokset voivat parantaa uuden kunnan taloudellisia toimintaedellytyksiä ja laajentaa mahdollisuuksien toimintojen uudelleen organisoimiseen. Kuntien yhdistymiseen liittyvän viiden vuoden irtisanomissuojan päätyttyä muutama kunta, esimerkiksi Kouvola ja Salo, ovat aloittaneet yhteistoimintaneuvottelut henkilöstön vähentämiseksi taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Varsinaisia päätöksiä henkilöstön irtisanomisista voi kuitenkin pitää käytännössä harvinaisena.

4 Asian valmistelu ja lausuntojen huomioon ottaminen

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot yhteensä 23 kunnalta, jotka ovat viime vuosina olleet mukana kuntien yhdistymisessä tai ovat yhdistymässä vuosina 2016 tai 2017. Lisäksi lausunto pyydettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeusministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta sekä kunta-alan pääsopijajärjestöiltä Kunta-alan unionilta, Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo:lta, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO:lta sekä KT kuntatyönantajilta.

Lausunnon antaneet tahot suhtautuivat ehdotuksiin pääosin myönteisesti. Lausunnonantajien kannat poikkeavat merkittävästi toisistaan ainoastaan suhtautumisessa viiden vuoden irtisanomissuojan poistamiseen ja siinä erityisesti lausunnoilla olleessa lakiluonnoksessa ehdotettuun kuntien mahdollisuuden sopia viiden vuoden irtisanomissuojan soveltamisesta vuonna 2016 voimaan tulevissa liitoksissa.

Lausunnon antaneet 20 kuntaa kannattivat ehdotuksia laajasti. Yksikään lausunnon antanut kunta ei vastustanut henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojan poistamista kuntaliitostilanteissa. Viiden vuoden irtisanomissuojan kumoaminen vuonna 2016 voimaan tulevissa kuntaliitoksissa sai kannatusta kaikissa kyseisenä vuonna yhdistymässä olevissa kunnissa. Myös muut kunnat kannattivat ehdotusta lukuun ottamatta Juankosken ja Alavuden kaupunkeja, jotka vastustivat lausunnoissaan irtisanomissuojan poistamista jo sovitusta liitoksista.

Oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto kannattivat irtisanomissuojaa koskevia ehdotuksia muutoin, mutta vastustivat lakiluonnoksessa ehdotettua kuntien sopimusmahdollisuutta viiden vuoden irtisanomissuojan poistamisesta vuoden 2016 liitoksissa. Oikeusministeriö piti säännöstä yhdistyvien kuntien mahdollisuudesta sopia irtisanomissuojasta perusteltuna kuntien itsehallinnon kannalta, mutta yhdistyvien kuntien henkilöstön laissa nimenomaisesti säädetyn irtisanomissuojan jääminen kuntien sopimuksen varaan on oikeusministeriön käsityksen mukaan ongelmallista perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta. Suomen Kuntaliitto perustelee tarvetta luonnoksessa ehdotetun vuotta 2016 koskevan siirtymäsäännöksen muuttamiselle kuntien päätösprosessin raskaudella, sillä vuoden 2016 osalta irtisanomissuojasta luopuminen edellyttäisi yhdistymissopimusten avaamista ja valtuuston uudelleen käsittelyä.

Kunta-alan henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen yhteisessä lausunnossa ja OAJ:n lausunnossa vastustetaan irtisanomissuojan poistamista sekä esitetään kuntarakennelakiin lisättäväksi henkilöstön muutosturvaa koskeva säännös. Sen sijaan Kuntatyöntäjien lausunnon mukaan viiden vuoden irtisanomissuojan pitäisi päättyä kaikilta osin ja kaikissa kunnissa vuoden 2017 alusta, eikä muutoksessa olisi kyse luonteeltaan takautuvasta lainsäädännöstä.

Suomen Kuntaliitto, Kuntatyönantajat ja Kuopion kaupunki toivat lausunnoissaan esille myös tarpeen selkeyttää irtisanomissuojan soveltamista koskevia siirtymäsäännöksiä tilanteessa, jossa kunta tai kaupunki on tehnyt useita peräkkäisiä liitoksia.

Lisäksi Suomen Kuntaliitto toi lausunnossaan esille yhdistymisavustuksille ja valtionosuusmenetysten korvaamiselle olevan tarvetta myös vuoden 2017 jälkeen tapahtuvissa kuntien yhdistymisissä. Nyt kyseessä olevassa lakiesityksessä ei ehdoteta säädettäväksi kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta väliaikaisesti voimassa olevien säännösten soveltamisen jälkeen, vaan tätä koskevat ratkaisut on tarkoitus tehdä myöhemmin erikseen.

Esitys on käsitelty valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn mukaisesti Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kuntarakennelaki

1 a luku. *Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen.* Lain väliaikaisesti voimassa oleva 1 a luku ehdotetaan kumottavaksi. Luku sisältää säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista, selvitysalueesta poikkeamisesta, selvitysten määräajasta ja seurannasta, päätöksenteosta selvitysalueesta poikkeamisesta, erityisen kuntajakoselvityksen määrittämisestä kuntauudistukseen liittyen sekä henkilöstön asemasta selvitysten tekemisessä.

29 §. *Henkilöstön asema.* Pykälän väliaikaisesti voimassa oleva 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Momentissa on säädetty henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta kuntien yhdistymisen voimaantulosta lukien. Nyt ehdotetun lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen (2 momentti) mukaan viiden vuoden irtisanomissuojaa sovellettaisiin kuitenkin vielä ennen vuotta 2016 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä. Vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevis-
sa kuntien yhdistymisissä henkilöstöllä ei enää olisi lakisääteistä viiden vuoden irtisanomissuojaa.

Kunnissa ennen lain voimaantuloa päätetyt viiden vuoden irtisanomissuojaa koskevat yhdistymissopimuksen ehdot eivät siten sitoisi oikeudellisesti uutta kuntaa, elleivät yhdistyvätkö kunnat ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa nimenomaan tarkenna yhdistymissopimustaan siten, että irtisanomissuojaa sovelletaan. Tällöin kyse on työntekijän kannalta lakisääteistä irtisanomissuojaa paremmasta sopimusmääräyksestä, joka sitoo uutta kuntaa lähtökohtaisesti vain yhdistymissopimuksen voimassa olon ajan. Kuntarakennelain 9 §:n 1 momentin mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.

Irtisanomissuojasäännöksen soveltamisesta tilanteessa, jossa kunta on lain voimaantulon jälkeen mukana uudessa kuntien yhdistymisessä irtisanomissuojan ollessa vielä voimassa aieman kuntien yhdistymisen perusteella, säädetään voimaantulosäännöksen 3 momentissa.

41 §. Yhdistymiselvityksen kustannukset. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Valtiovarainministeriö voisi jatkossa myöntää käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa avustusta kuntien vapaaehtoisten selvitysten kustannuksiin yleisten valtionavustuslain säännösten perusteella. Valtiovarainministeriön asettamien erityisten kuntajakoselvitysten kustannusten korvaamisesta valtion varoista säädetään voimassa olevan kuntarakennelain 16 §:ssä.

42 §. Yhdistymisavustus. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin selvitysvelvollisuuden edellytysten täyttymistä ja selvityksen määräaikoja koskevat edellytykset yhdistymisavustuksen maksamiselle. Yhdistymisavustus maksettaisiin kaikille vuonna 2017 yhdistyville uusille kunnille. Myöhemmin voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä nykyisen kaltaista yhdistymisavustusta ei enää maksettaisi.

Kuntarakennelain 22 §:n mukaan päätös kuntajaon muuttamisesta on tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Valtiovarainministeriö on kuntarakennelain 5 §:n 3 momentin perusteella määrännyt, että kuntien tulee tehdä vuonna 2017 voimaan tuleviksi aiotuista yhdistymisistä esitykset viimeistään 29 päivään huhtikuuta 2016 mennessä.

Yhdistymisavustuksen maksamisesta ja käyttämisestä säädettäisiin 42 a §:ssä, johon ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia.

43 §. Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa lakia.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos. Talousperusteen täyttävän kunnan määritelmä otettaisiin 2 momenttiin, koska sitä koskeva 4 f § ehdotetaan kumottavaksi.

Pykälän 3 momentti lisäosan määrästä vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lakia.

44 §. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen. Pykälää muutettaisiin siten, että 1 ja 2 momentissa olevat, selvitysvelvollisuuden määräaika koskevat edellytykset valtionosuuksien vähentymisen korvaamiselle poistettaisiin.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Laki on tarkoitus saada voimaan vuoden 2015 aikana, jotta vuonna 2016 yhdistyvät kunnat ehtisivät tarvittaessa muuttaa yhdistymissopimuksiaan ennen yhdistymisen voimaantuloa.

Kuntarakennelain voimaantulosäännösten mukaisesti lain 42, 43 ja 44 § ovat edelleen väliaikaisesti voimassa 31 päivään joulukuuta 2019 saakka. Mainittuja lainkohtia ei kuitenkaan sovelleta enää vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojaa koskevan säännöksen soveltamisesta. Momentin mukaan ennen vuotta 2016 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä sovellettaisiin voimassa olevan lain 29 §:n 2 momenttia henkilöstön irtisanomissuojasta. Lainmuutoksella ei siten olisi vaikutusta ennen lain voimaantuloa jo alkaneeseen viiden vuoden irtisanomissuojaan.

Vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä henkilöstöllä ei enää olisi lakisääteistä viiden vuoden irtisanomissuojaa. Lakimuutoksen jälkeen ennen lain voimaantuloa päätetyt irtisanomissuojaa koskevat yhdistymissopimuksen määräykset eivät enää oikeudellisesti sitoisi uutta kuntaa, elleivät yhdistyvät kunnat ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa nimenomaan tarkenna yhdistymissopimustaan siten, että irtisanomissuojaa sovelletaan. Tällöin kyse on lakisääteistä irtisanomissuojaa paremmasta sopimusmääräyksestä, joka sitoo uutta kuntaa lähtökohtaisesti vain yhdistymissopimuksen voimassa olon ajan. Kuntarakennelain 9 §:n 1 momentin mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdolliseksi.

Pykälän 3 *momentti* koskee tilannetta, jossa kunta on lain voimaantulon jälkeen mukana uudessa kuntien yhdistymisessä lakisääteisen henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojan ollessa vielä voimassa aiemmin voimaan tulleen yhdistymisen perusteella. Tällöin uusi yhdistyminen ei jatkaisi irtisanomissuojan kestoja, mutta irtisanomissuoja olisi kaikilla uuden kunnan työntekijöillä niin kauan kuin se edellisen yhdistymisen perusteella on voimassa (viisi vuotta aiemman yhdistymisen voimaantulosta).

Pykälän 4 *momentin* mukaan ennen vuotta 2017 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustukseen ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan voimassa olevan lain 42—44 §:ää. Avustusten edellytykset eivät siten muutu takautuvasti jo päätetyissä kuntien yhdistymisissä.

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin parhaillaan käynnissä olevien kuntien yhdistymisselvitysten avustamisesta siitä huolimatta, että selvitysavustusta koskeva pykälä kumotaan. Selvitysavustusta maksettaisiin voimassa olevan lain 41 §:n perusteella vielä vuosina 2015 ja 2016 selvityksiin, jotka ovat käynnistyneet selvityselvöllisyyden voimassa ollessa eli ennen nyt ehdotettujen lakimuutosten voimaantuloa. Lakisääteinen selvitysavustus tulisi kuntien haettavaksi viimeisen kerran loppuvuodesta 2015.

1.2 Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 *momentti* kumottaisiin. Momentti koskee tässä esityksessä kumottavien ja muutettavien kuntarakennelain 4 h §:n 3 ja 4 momentin, 4 j §:n, 42 §:n 2 momentin ja 44 §:n 2 momentin voimaantuloa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2015 aikana mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ehtinyt ne käsitellä. Erityisesti kuntarakennelain irtisanomissuojaa koskeva muutos olisi tärkeää saada voimaan viimeistään marraskuun 2015 aikana, jotta vuonna 2016 yhdistyvät kunnat ehtivät halutessaan tehdä päätökset yhdistymissopimuksen tarkentamisesta ennen yhdistymisen voimaantuloa 1 päivänä tammikuuta 2016.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kuntarakennelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kuntarakennelain (1698/2009) 1 a luku, 29 §:n 2 momentti ja 41 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 478/2013, sekä
muutetaan 42, 43 ja 44 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 478/2013, seuraavasti:

42 §

Yhdistymisavustus

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta, jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017.

43 §

Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella seuraavasti:

Asukasmäärä	alle 20 000	20 000—49 999	50 000—80 000	yli 80 000
Kuntien lukumäärä				
2	2 000 000 euroa	3 000 000 euroa	3 500 000 euroa	4 000 000 euroa
3—4	3 000 000 euroa	4 500 000 euroa	5 000 000 euroa	6 000 000 euroa
5—6	4 000 000 euroa	5 500 000 euroa	6 500 000 euroa	8 000 000 euroa
yli 6	5 000 000 euroa	7 000 000 euroa	8 000 000 euroa	10 000 000 euroa

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunta tai kuntia, joiden rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitettut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;

2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä;

3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

Lisäosa on 150 euroa 2 momentissa tarkoitetun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

44 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosina 2014—2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun valtionosuuksien vähenemisen korvausta.

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 rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Ministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

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 Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltäneen vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei makseta yhdistymisavustusta, ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen vuotta 2016 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä sovelletaan 29 §:n 2 momenttia henkilöstön irtisanomissuojasta sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä ei sovelleta edellä mainittua henkilöstön irtisanomissuojaa eikä yhdistymissopimuksen ehtoja, jotka kunnat ovat päättäneet edellä mainitun säännöksen perusteella ennen tämän lain voimaan tuloa.

Jos kunta on mukana uudessa kuntien yhdistymisessä 2 momentissa tarkoitetun henkilöstön irtisanomissuojan ollessa voimassa, irtisanomissuoja on kaikilla uuden kunnan työntekijöillä niin kauan kuin se on edellisen yhdistymisen perusteella voimassa.

Ennen vuotta 2017 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustukseen ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan 42, 43 ja 44 §:ää sellaisina kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

Selvitysavustusta maksetaan 41 §:n perusteella, sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa, vielä vuosina 2015 ja 2016 selvityksiin, jotka ovat käynnistyneet ennen tämän lain voimaantuloa.

2.

Laki

kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (478/2013) voimaantulosäännöksen 5 momentti.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

kuntarakennelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kuntarakennelain (1698/2009) 1 a luku, 29 §:n 2 momentti ja 41 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 478/2013, sekä
muutetaan 42, 43 ja 44 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 478/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 a luku

1 a luku

Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen

Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen

4 a §

4 a §

Kuntarakenneuudistuksen tavoite

Kuntarakenneuudistuksen tavoite

Tässä luvussa säädetään kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä vuosina 2013—2016. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvästä taloudellisesta tuesta kunnille säädetään 9 luvussa.

(kumotaan)

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti ja erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita.

4 b §

4 b §

Selvitysvelvollisuus

Selvitysvelvollisuus

Kunnan tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävää kuntien yhdistymistä 4 c—4 f §:ssä säädettyjen selvityisperusteiden mukaisesti.

(kumotaan)

Vaikka kunnalla ei olisi 1 momentin mu-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kaan velvollisuutta selvittää kuntien yhdistymistä, sen tulee osallistua yhdistymisselvitykseen, jollei muuten ole saavutettavissa selvityksperusteet täyttävää 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.

Jos yhdistymisselvitysten ulkopuolelle on jäämässä kunta, joka muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden siihen rajoittuvan kunnan kanssa, on näiden kuntien selvittävä yhdessä kuntien yhdistymistä tai ensiksi mainittu kunta on otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Kaksikielistä kuntaa ja saamelaiden kotiseutualueen kuntaa koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista. Selvityksestä päätetään kuntien valtuustoissa.

4 c §

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä palveluperusteella alueella, jossa on:

1) palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuntoon;

2) erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta; sekä

3) perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksi-vuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50.

4 c §

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 d §

4 d §

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos: (kumotaan)

1) kunnan työssäkäyvästä väestöstä alle 80 prosentilla on työpaikka kunnan alueella (työpaikkaomavaraisuusperuste); sekä

2) kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän tai Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevasa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (työssäkäyntiperuste).

Kunnalla on kuitenkin selvitysvelvollisuus yhdyskuntarakennepерusteella, jos sen tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli, taikka jos toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan.

Jos kunnat työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakennepерusteiden perusteella muodostavat yhtenäisen alueen, niiden on selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

4 e §

4 e §

Helsingin metropolialue

Helsingin metropolialue

Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, (kumotaan)

Kirkkonummen, Hyvinkään, Pornaisten, Tuusulan, Keravan, Järvenpään, Nurmijärven, Mäntsälän, Sipoon ja Vihdin kuntien tulee 4 d §:ssä säädetystä poiketen selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta.

Edellä 1 momentissa mainittuihin kuntiin ei sovelleta, mitä 4 g §:ssä säädetään selvitysalueesta poikkeamisesta. Niiden tulee osallistua yhdistymisselvityksiin muiden kuntien

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Yhdistymisselvityksessä, johon osallistuu I momentissa tarkoitettu kunta, tulee arvioida 4 b §:n 4 momentissa säädetyn lisäksi kuntien yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukkoliikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta.

4 f §

Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä talousperusteella, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;

2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä; tai

3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

4 g §

Selvitysalueesta poikkeaminen

Edellä 4 c §:ssä ja 4 d §:n 3 momentissa säädettyjen selvityisperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja:

1) selvityisperusteista poikkeava alue on

4 f §

Kunnan taloudellinen tilanne

(kumotaan)

4 g §

Selvitysalueesta poikkeaminen

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §:ssä säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus;

2) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista;

3) poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; taikka

4) poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Selvitysalueesta ei kuitenkaan voida poiketa 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuilla perusteilla, jos poikkeaminen estäisi muita kuntia muodostamasta toiminnallisen kokonaisuuden.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa erityisen harvalla asutuksella tarkoitetaan kuntaa, jonka kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku on 1,00 tai sitä suurempi.

4 h §

Selvitysten määräaika ja seuranta

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän momentin voimaantulosta.

Ministeriö voi kunnan hakemuksesta pidentää 3 momentissa tarkoitettua määräaikaa yhdistymisselvityksen laajuuden tai muun erityisen vaativuuden perusteella. Ministeriön päätöksestä voi hakea muutosta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

4 h §

Selvitysten määräaika ja seuranta

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 i §

4 i §

Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta

Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta

Ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen osoittamasta alueesta. Ministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voidaan tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Päätös voidaan tehdä ministeriön aloitteesta vain, jos kuntien hakemukset poikkeavat toisistaan tai osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukanaoloa, joka ei ole hakenut poikkeusta.

(kumotaan)

Jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitetusta selvitysalueesta, ministeriö voi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen. Selvitysalueesta poikkeamisesta ei tällöin tehdä erillistä päätöstä. Erityisessä kuntajakoselvityksessä voidaan selvittää vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia.

Ministeriön tulee ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun ministeriön päätökseen voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

4 j §

4 j §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Ministeriö voi, sen ohella mitä 4 i §:n 2 momentissa ja 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän pykälän voimaantulosta tehnyt kuntien yhdistymisesitystä.

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 k §

4 k §

Henkilöstön asema uudistuksessa

Henkilöstön asema uudistuksessa

Edellä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys valmistellaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

(kumotaan)

Henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun säädetään 7 ja 12 §:ssä. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa säädetään 29 §:ssä.

29 §

29 §

Henkilöstön asema

Henkilöstön asema

Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy 3 §:ssä tarkoitetun uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kiello koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

(2 mom. kumotaan)

41 §

41 §

Yhdistymisselvityksen kustannukset

Yhdistymisselvityksen kustannukset

Kunnalle maksetaan avustusta 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityspäätösten osoittamalla selvitysalueella tai 4 i §:n 1 momentissa tarkoitetun ministeriön päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymisselvityksen kustannuksiin.

(kumotaan)

Kunnalle maksetaan avustusta uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymisselvitykseen osallistuu 4 f §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyt-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tävä kunta.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättää ministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista.

42 §

42 §

Yhdistymisavustus

Yhdistymisavustus

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta. Yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä on, että:

1) uusi kunta on 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityspereusteiden osoittaman selvitysalueen mukainen;

2) 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettulla alueella uuteen kuntaan sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta;

3) yhdistyminen toteutetaan 4 i §:ssä tarkoitettun ministeriön päätöksen tai erityisen kuntajakoselvityksen perusteella; taikka

4) uuteen kuntaan sisältyy 4 f §:n 1 kohdassa tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Lisäksi edellytyksenä yhdistymisavustuksen maksamiselle on, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitettun yhdistymisesityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

Vuosina 2014—2015 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustuksen maksamiseksi edellytetään, että kuntien yhdistymisesitys on tehty 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä.

43 §

43 §

Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa

Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella seuraavasti:

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella seuraavasti:

Asukasmäärä	alle 20 000	20 000—49 999	50 000—80 000	yli 80 000
Kuntien lukumäärä				
2	2 000 000 euroa	3 000 000 euroa	3 500 000 euroa	4 000 000 euroa
3—4	3 000 000 euroa	4 500 000 euroa	5 000 000 euroa	6 000 000 euroa
5—6	4 000 000 euroa	5 500 000 euroa	6 500 000 euroa	8 000 000 euroa
yli 6	5 000 000 euroa	7 000 000 euroa	8 000 000 euroa	10 000 000 euroa

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 f §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa on 150 euroa mainitun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunta tai kuntia, *joiden rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:*

1) *kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitetut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;*

2) *kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä;*

3) *kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyt alijäämää.*

Lisäosa on 150 euroa 2 momentissa tarkoitettun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

44 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosina 2014—2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähenyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina

44 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosina 2014—2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähenyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina

Voimassa oleva laki

vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. *Vuosina 2014—2015 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä korvauksen maksamiseksi edellytetään, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun kuntien yhdistymisesityksen 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä.*

Vuosina 2016—2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä 1 momentissa tarkoitetun korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momenteissa tarkoitettuna ajankohtana.

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 taseus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Ministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

Jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien 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 Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei makseta yhdistymisavustusta, ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Ehdotus

vuoden 2019 loppuun valtionosuuksien vähenemisen korvausta.

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 taseus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Ministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

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 Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltäneen vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei makseta yhdistymisavustusta, ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen vuotta 2016 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä sovelletaan 29 §:n 2 momenttia henkilöstön irtisanomissuojasta sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä ei sovelleta edellä mainittua henkilöstön irtisanomissuojaa eikä yhdistymissopimuksen ehtoja, jotka kunnat ovat päättäneet edellä mainitun säännöksen perusteella ennen tämän lain voimaan tuloa.

Jos kunta on mukana uudessa kuntien yhdistymisessä 2 momentissa tarkoitetun henkilöstön irtisanomissuojan ollessa voimassa, irtisanomissuoja on kaikilla uuden kunnan työntekijöillä niin kauan kuin se on edellisen yhdistymisen perusteella voimassa.

Ennen vuotta 2017 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustukseen ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan 42, 43 ja 44 §:ää sellaisina kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

Selvitysavustusta maksetaan 41 §:n perusteella, sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa, vielä vuosina 2015 ja 2016 selvityksiin, jotka ovat käynnistyneet ennen tämän lain voimaantuloa.