

RP 158/2020 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunstrukturlagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att kommunstrukturlagen ändras. Till lagen fogas bestämmelser om ekonomiskt stöd enligt prövning för kommunsammanslagningar och bestämmelser om ersättning för förlorade statsandelar till följd av en sammanslagning. Stödbeloppet ska fastställas av statsrådet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 2021.

RP 158/2020 rd

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
3 Målsättning	5
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	5
4.1 De viktigaste förslagen.....	5
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	6
5 Remissvar	6
6 Specialmotivering.....	7
7 Ikraftträdande.....	9
8 Förhållande till andra propositioner.....	9
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	9
LAGFÖRSLAG	11
Lag om ändring av kommunstrukturlagen	11
BILAGA	14
PARALLELLTEXT	14
Lag om ändring av kommunstrukturlagen	14

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska kommunerna uppmuntras att frivilligt förtäta kommunstrukturen genom att ekonomiska hinder undanröjs. I vissa situationer har kommunsammanslagningar kunnat leda till minskade statsandelar till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som gått samman. Dessutom leder uppkomsten av en ny kommun i regel till att det samtidigt blir motiverat att förnya bl.a. servicenätet och serviceinfrastrukturen, informationssystemen, funktionerna och andra strukturer som förvaltningen kräver. Enskilda kommuner har inte nödvändigtvis kunnat genomföra dessa reformer trots att behovet av dem har varit uppenbart redan i de enskilda kommunerna, men det är inte sagt att den nya sammanslagna kommunen heller har de ekonomiska resurser som behövs för att täcka de kostnader som sammanslagningen medför. Den samlade effekten av dessa situationer har kunnat utgöra hinder för kommunsammanslagningar som annars hade varit funktionellt sett ändamålsenliga och motiverade. I enlighet med regeringsprogrammet är utgångspunkten för denna proposition att undanröja ekonomiska hinder för frivilligt förtätande av kommunstrukturen.

I enlighet med statsminister Marins regeringsprogram gjordes en övergripande bedömning av läget hösten 2019. Rapporten ”Kommunerna vid en vändpunkt, Lägesbild över kommunerna 2020” <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-313-7> publicerades i februari. Av rapporten framgår tydligt att det finns en stor variation mellan kommunerna i Finland i fråga om storlek, omständigheter och befolkningsstruktur. Skillnaderna mellan kommunerna har ökat på 2000-talet i synnerhet till följd av förändringar i befolkningsstrukturen. Befolkningsåldrandet, urbaniseringen och den sjunkande nativiteten påverkar kraftigt kommunernas ekonomiska bärkraft och därmed också deras förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster för sina invånare. Samtidigt har dock den lagstiftningsmässiga utgångspunkten med avseende på individens rättigheter varit att kommunerna, i enlighet med modellen för enhetliga kommuner, ska ordna tjänster på lika villkor för kommuninvånare i hela landet (se bl.a. Lavapuro et al. Från en enhetlig kommun till divergenta kommuner 2019).

I synnerhet i kommuner med minskande befolkning och försvagad ekonomisk bärkraft har man försökt hantera situationen och sköta uppgifter med hjälp av samarbetsstrukturer mellan kommunerna. Detta har dock lett till upplevelser av att beslutanderätten har gått förlorad, om besluten inte fattas av demokratiska organ som valts i direkta val. De komplicerade samarbets- och avtalsstrukturerna har också ökat kommunernas administrativa belastning. Samtidigt ansvarar kommunerna för en tung serviceinfrastruktur som regionalt sett kan vara suboptimal och oändamålsenlig med beaktande av hela regionens befolkningsmängd och dess placering i samhällsstrukturen. För att åtgärda situationen krävs gemensam vilja och gemensamt beslutsfattande av kommunerna, men i många fall också ekonomiska resurser.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I kommunstrukturlagen (1698/2009) finns för närvarande inga gällande bestämmelser om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar som gäller alla kommuner. Tidigare fanns bestämmelser om stödet i 9 kap. i kommunstrukturlagen. Detta kapitel upphörde att gälla vid utgången av 2019.

I 56 a § i kommunstrukturlagen föreskrivs det om sammanslagningsunderstöd enligt prövning när en av kommunerna i en sammanslagning av kommuner har en svår ekonomisk ställning.

RP 158/2020 rd

Till den nya kommun som bildas kan under vissa förutsättningar betalas ut sammanslagningsunderstöd, om sammanslagningen omfattar en kommun som uppfyller förutsättningarna för utvärderingsförfarandet eller en kommun vars ekonomiska nyckeltal närmar sig gränsvärdena för utvärderingsförfarandet.

Enligt den tidigare gällande 42 § i kommunstrukturlagen betalades det när kommuner gick samman ut ett sammanslagningsunderstöd till den nya kommun som bildades, om kommunsammanslagningen trädde i kraft senast 2017. I enlighet med lagens 43 § 1 mom. bestämdes sammanslagningsunderstödet grunddel utifrån antalet kommuner som är parter i sammanslagningen och deras invånarantal. Dessutom betalades det ut en tilläggsdel till sammanslagningsunderstödet, om en sådan kommun som uppfyllde något av de villkor enligt kommunstrukturlagens 43 § 2 mom. som beskriver kommunens ekonomiska ställning deltog i ändringen i kommunindelningen. Ersättningen för förlorade statsandelar utökades så att det under fem år betalades full ersättning till kommunsammanslagningskommunen, dvs. det belopp som kommunen gick miste om vid sammanslagningen.

För finansieringen av sammanslagningsunderstöd reserverades totalt 200 miljoner euro för perioden 2012–2015 liksom för perioden 2016–2019. Under dessa år betalades det ut sammanlagt cirka 80 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd och cirka 150 miljoner euro i ersättning för förlorade statsandelar. Vid eventuella överskridningar av denna ram finansierades överskridningen enligt den tidigare gällande 59 § i kommunstrukturlagen genom en minskning av statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice.

Antalet kommunsammanslagningar ökade betydligt på 2000-talet jämfört med tidigare årtionden. Åren 2007–2017 genomfördes totalt 77 kommunsammanslagningar. Vid ingången av 2009 trädde 32 sammanslagningar och vid ingången av 2013 11 sammanslagningar i kraft. Vid ingången av 2015 var antalet tre, vid ingången av 2016 fyra och vid ingången av 2017 endast två. Vid ingången av 2018 och 2019 genomfördes inte en enda kommunsammanslagning. Vid ingången av 2020 genomfördes en sammanslagning. Sannolikt är en betydande orsak till att sammanslagningarna har minskat det faktum att sammanslagningsunderstöd enligt gällande lagstiftning inte har varit tillgängligt för sammanslagningar som träder i kraft efter 2017. Det har dock reserverats anslag i statsbudgeten för frivilliga kommunindelningsutredningar som initieras av kommunerna själva och för särskilda kommunindelningsutredningar som ministeriet bestämmer om.

Vid ingången av 2021 träder en kommunsammanslagning i kraft. Det blir den första sammanslagningen vid vilken det kommer att betalas ut i 56 a § avsett sammanslagningsunderstöd enligt prövning för kommuner i en svår ekonomisk ställning.

Sammanslagningarna under 2000-talet har minskat i synnerhet de allra minsta kommunernas antal så att antalet kommuner med färre än 2 000 invånare nästan har halverats. Kommunstrukturen har dock inte som helhet stärkts på alla områden så att den på lång sikt skulle trygga tillgången på tjänster och tjänsternas kvalitet. Kommunsammanslagningar har inte alltid genomförts på ett logiskt sätt i regioner där ekonomiska orsaker eller regionala omständigheter verkar tala för en sammanslagning. Kommuner som t.ex. på grund av sin svaga ekonomi inte är attraktiva partner har kunnat lämnas utanför sammanslagningarna.

Behovet av att stärka kommunstrukturen har ofta förknippats med förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och hur de påverkar kommunernas livskraft och funktionsförmåga. I synnerhet den åldrande befolkningen, den ökande efterfrågan på service, bristen på arbetskraft och trycket på de offentliga finanserna kan fortfarande anses utgöra betydande utmaningar för att ordna kommunal service.

3 Målsättning

Propositionen syftar till att undanröja hinder för frivilliga kommunsammanslagningar och att med utgångspunkt i den kommunala demokratin sporra till en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur där kommunerna har en stark strukturell och ekonomisk grund och därmed förutsättningar för självstyrelse och att sköta den kommunala servicen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Enligt förslaget ska det i kommunstrukturlagen tas in bestämmelser om sammanslagningsunderstöd enligt prövning och om ersättning för förlorade statsandelar för kommunal basservice till följd av en sammanslagning. Dessutom fogas det till 56 a § ett nytt moment där det föreskrivs om ersättning för förlorade statsandelar för kommunal basservice även i situationer som avses i 56 a §.

Sammanslagningsunderstödet är alltid minst 500 000 euro. Om sammanslagningen omfattar fler än två kommuner är understödet minst en miljon euro. Understöd kan dock endast beviljas inom ramen för anslagen i statsbudgeten. Om beviljandet kräver prövning prioriteras sammanslagningar som omfattar fler än två kommuner.

Sammanslagningsunderstöd kan inte beviljas om det i stället är möjligt att bevilja understöd med stöd av 56 a § i kommunstrukturlagen, dvs. om en av de kommuner som är part i sammanslagningen har en svag ekonomisk ställning.

Statsrådet ska i samband med beslutet om ändring i kommunindelningen besluta om beviljande av sammanslagningsunderstöd enligt prövning, om understödet och understödets belopp har föreslagits i den gemensamma framställning av kommunerna som avses i 6 § i kommunstrukturlagen.

Strävan är att förebygga sammanslagningsunderstödens eventuella kostnadsökande konsekvenser genom att i lag styra hur de används. Sammanslagningsunderstödet ska enligt förslaget användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Kommunerna ska i sammanslagningsavtalet komma överens om principerna för användning av sammanslagningsunderstödet för de ändamål som nämns ovan. Användningen av sammanslagningsunderstödet övervakas inom ramen för revisionen av kommunens ekonomi och förvaltning.

Till den nya kommunen betalas ersättning för minskningen av statsandelar för kommunal basservice under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande tre åren. Ersättning betalas endast om sammanslagningen av kommunerna minskar den nya kommunens statsandelar för kommunal basservice jämfört med de sammangående kommunernas sammanräknade statsandelar. Detta gäller situationer som avses i både den nya 41 § och gällande 56 a §.

Det sammanlagda beloppet av sammanslagningsunderstöd enligt prövning dras av från den statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice. Minskningen av statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner. Om det belopp som har reserverats för sammanslagningsunderstödet inte i sin helhet används under finansåret, ska det återstående beloppet betalas tillbaka till kommunerna som en lika stor andel per invånare före utgången av finansåret.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Genom att de ekonomiska hindren för frivilliga kommunsammanslagningar undanröjs kommer antalet sammanslagningar sannolikt att öka.

Det föreslagna sammanslagningsunderstödet enligt prövning stöder att målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § i kommunstrukturlagen uppnås. När kommunindelningen utvecklas är målet bl.a. att kommunen ska bestå av en funktionell helhet med ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Kommunsammanslagningar minskar kommunernas samarbetsbehov. En minskning i det nuvarande antalet frivilliga samkommuner och de många separata avtalen mellan kommunerna kan resultera i ett mer transparent beslutsfattande och en lättare förvaltning.

Anslaget för sammanslagningsunderstöd fastställs i samband med budgeten för 2022. Utgångspunkten är ett anslag på 10 miljoner euro för 2022. Det sammanlagda beloppet av sammanslagningsunderstöd dras av från den statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt propositionen blir minskningen av statsandelen per invånare lika stor i alla kommuner, dvs. 1,82 euro.

Ersättningen för minskning av statsandelar påverkar inte anslaget för statsandel för kommunal basservice, utan ersättningen ska enligt förslaget finansieras med statsmedel.

I praktiken kan det bli aktuellt med att finansiera ersättningen för minskning av statsandelar med statsmedel om en kommun som får fjärrortstillägg enligt 26 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är part i sammanslagningen och de andra kommunerna som är parter inte får tillägget eller om det finns stora skillnader mellan fjärrortstalen för de sammangående kommunerna på grund av graderingen i fjärrortstillägget. År 2020 får 118 kommuner fjärrortstillägg och medianbeloppet för tillägget är cirka 400 000 euro. Dessutom kan det bli aktuellt med ersättningar för minskade statsandelar om vissa av de kommuner som är parter i sammanslagningen får utjämningsstillägg i statsandelen på basis av skatteinkomsterna enligt 29 § i lagen om statsandel för kommunal basservice medan det för vissa kommuner görs ett utjämningsavdrag från statsandelen på basis av skatteinkomsterna. En kommun får utjämningsstillägg om dess kalkylerade skatteinkomster understiger den genomsnittliga kalkylerade skatteinkomsten för hela landet. Om de kalkylerade skatteinkomsterna överstiger den genomsnittliga kalkylerade skatteinkomsten för hela landet görs ett utjämningsavdrag.

De eventuella ersättningarna för minskning av statsandelar beror helt på vilka slags kommunsammanslagningar det eventuellt blir under de kommande åren. Oftast sker sammanslagningar dock mellan kommuner som är sinsemellan likartade på det sätt som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice, dvs. med avseende på förutsättningarna för att beviljas tilläggsdel för fjärrort och utjämning av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna.

5 Remissvar

Propositionen var på remiss i tjänsten Utlåtande.fi mellan den 17 augusti och den 11 september 2020. Den 26 augusti 2020 ordnades dessutom ett samrådsmöte dit representanter för 61 kommuner, 5 samkommuner samt Finlands Kommunförbund, Kommunfinans Abp och Kommunernas garanticentral var inbjudna. Utöver de muntliga yttrandena vid samrådsmötet fick finansministeriet in sammanlagt 80 yttranden om propositionen. Yttranden kom in från 68 kommuner och 12 övriga aktörer.

Stödet bland remissinstanserna för propositionens målsättningar var brett och de ansåg att de föreslagna ändringarna är motiverade, behövliga och ändamålsenliga. Sänkningen av de ekonomiska hindren för sammanslagning ansågs sänka kommunernas tröskel för frivilliga sammanslagningar.

Ungefär hälften av remissinstanserna betonade dock att anslaget för sammanslagningsunderstöd inte bör dras av från statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice, utan att staten bör reservera ett separat anslag för sammanslagningsunderstöd. Sex kommuner ansåg i sina yttranden att propositionen och de ändringar i kommunstrukturlagen som föreslås i den bör förkastas och att modellen bör remitteras för ny beredning om statlig finansiering inte är möjlig. Enligt en del av dessa kommuner är ytterligare faktorer som talar för att förkasta propositionen de kommande vårdlandskapens ekonomiska konsekvenser för kommunernas ekonomi och att utvärderingsförfarandet för kommuner och statsandelssystemet för basservice hur som helst bör reformeras i och med social- och hälsovårdsreformen. Vissa kommuner lyfte fram det tryck på kommunernas ekonomi som coronaepidemin och statens övriga pågående reformer orsakar.

I flera yttranden framfördes att kommunerna bör ha vetskap om beloppet av det sammanslagningsunderstöd som kommer att få redan i samband med sitt beslut om sammanslagningen. Understödet storlek ska vara sådant att det faktiskt sporrar till sammanslagningar. Beloppet av det föreslagna sammanslagningsunderstödet ansågs i en del av yttrandena vara relativt litet i synnerhet vid sammanslagningar där befolkningsunderlaget är större.

Förslaget om ersättning för förlorade statsandelar för kommunal basservice till följd av en sammanslagning understöddes, men ersättningstiden ansågs delvis vara för kort och delvis för lång.

I vissa yttranden ansågs det viktigt att de kommuner som går samman förbinder sig att använda understödet för sådana åtgärder som permanent minskar kostnadstrycket i den nya kommunen och främjar hanteringen av ekonomin och verksamheten.

I några yttranden konstaterades också att det är svårt att bedöma kommunsammanslagningarnas konsekvenser för ekonomin och verksamheten, eftersom varje kommunsammanslagning är en egen process och resultatet således är beroende av att denna process genomförs framgångsrikt.

Efter yttrandena har det gjorts tekniska korrigeringar i propositionen och konsekvensbedömningen har kompletterats.

6 Specialmotivering

8 §. Sammanslagningsavtal. I 1 mom. föreskrivs om minimiinnehållet i sammanslagningsavtalet. Till förteckningen fogas en ny 11 punkt som gäller användningen av sammanslagningsunderstöd som betalas ut enligt bestämmelserna i 9 kap. Sammanslagningsunderstödet ska enligt 42 § 2 mom. användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om principerna för användning av sammanslagningsunderstödet för de ändamål som nämns ovan.

9 kap. Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

41 §. Sammanslagingsunderstöd. Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om sammanslagingsunderstöd för kommuner. Sammanslagingsunderstöd kan betalas ut inom ramen för statsbudgeten i samband med en sådan ändring av kommunindelningen som innebär att antalet kommuner minskar.

Statsrådet ska i samband med beslutet om ändring i kommunindelningen besluta om beviljande av sammanslagingsunderstöd enligt prövning. Utbetalningen av understöd och dess belopp ska föreslås i den gemensamma framställning av kommunerna som avses i 6 §.

42 §. Betalning och användning av sammanslagingsunderstöd. I 1 mom. ingår bestämmelser om betalning av sammanslagingsunderstöd. Sammanslagingsunderstöd betalas ut i en post under det år som sammanslagningen träder i kraft.

I 2 mom. regleras användningen av sammanslagingsunderstöd. Enligt momentet ska sammanslagingsunderstödet användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Enligt 8 § 1 mom. 11 punkten i lagen ska de sammangående kommunerna i sammanslagingsavtalet komma överens om principerna för användning av sammanslagingsunderstödet för de ändamål som nämns ovan.

I momentet föreskrivs det också om övervakningen av hur sammanslagingsunderstödet används. Användningen av understödet ska övervakas inom ramen för revisionen av kommunens ekonomi och förvaltning. Kommunen ska lämna finansministeriet en redogörelse för användningen av sammanslagingsunderstödet för ovannämnda ändamål. Redogörelsen ska innehålla ett uttalande av revisorn. Kommunen ska lämna in redogörelsen före utgången av utbetalningsåret, då bokslutet för betalningsåren har fastställts. Om ministeriet anser att kommunen har använt sammanslagingsunderstödet för något annat ändamål än det som förutsätts i lag, kan det inleda ett återkrav enligt statsunderstödslagen.

Enligt 3 mom. betalar ministeriet ut understödet före utgången av juni månad. Om flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Förfarandet gäller situationer där en kommun som upplöses delas upp i flera olika kommuner. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

43 §. Sammanslagingsunderstödet belopp. I paragrafen föreskrivs det om sammanslagingsunderstödet belopp. Sammanslagingsunderstöd kan enligt förslaget betalas till ett belopp om minst 500 000 euro om sammanslagningen omfattar två kommuner. Om sammanslagningen omfattar fler än två kommuner kan sammanslagingsunderstödet betalas till ett belopp om minst 1 000 000 euro. Om det uppstår en situation där sammanslagningarna blir så många att det inte är möjligt att betala ut minimibeloppet 500 000 eller en miljon euro för alla sammanslagningar, prioriteras sammanslagningar som omfattar fler än två kommuner vid beviljandet av understödet.

44 §. Ersättning för minskning av statsandelar. I 1 mom. sägs det att om en sammanslagning av kommuner minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar finansministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande tre åren.

RP 158/2020 rd

I 2 mom. föreskrivs det om sättet att beräkna ersättningen. Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommunsersättningar som ska betalas till den nya kommunen för det år då kommunsammanslagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommunsersättningar som det år då sammanslagningen träder i kraft skulle ha betalats till de kommuner som går samman, om kommunerna inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftkostnaderna och annan finansiering, som det finns bestämmelser om i lagen om statsandel för kommunal basservice.

I 3 mom. föreskrivs det om fördelning av ersättningen för minskning av statsandelar mellan flera kommuner. Momentet tillämpas när områden överförs från den kommun som upplöses till minst två kommuner. Om flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen enligt momentet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Respektive kommuns andel beräknas på det belopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Ersättningen fördelas då mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun.

Enligt 4 mom. betalar ministeriet ut ersättningarna före utgången av juni månad varje år.

56 a §. *Sammanslagningsunderstöd enligt prövning när en av kommunerna i en sammanslagning av kommuner har en svår ekonomisk ställning.* Till paragrafen fogas ett nytt moment enligt vilket bestämmelserna i 44 § om ersättning för minskning av statsandelar för kommunal basservice även tillämpas i situationer som avses i 56 a §.

59 §. *Finansiering av sammanslagningsunderstöd.* Enligt paragrafen ska ett belopp som motsvarar det sammanlagda beloppet av de sammanslagningsunderstöd enligt prövning som avses i 41 § dras av från den statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice. Minskningen är lika stor per invånare i alla kommuner. Om det belopp som har reserverats för de sammanslagningsunderstöd som avses i 41 § inte i sin helhet används under finansåret, ska det återstående beloppet betalas tillbaka till kommunerna som en lika stor andel per invånare under året efter finansåret.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2021.

8 Förhållande till andra propositioner

Införandet av bestämmelsen om sammanslagningsunderstöd har inga konsekvenser för statens budgetproposition för 2021. Ersättningen för minskning av statsandelar har ytterst små konsekvenser, ca 3 000 euro. Den gäller sammanslagningar som träder i kraft vid ingången av 2021 och för vilken har beviljats sammanslagningsunderstöd med stöd av 56 a §.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 mom. ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas

RP 158/2020 rd

genom lag. De viktigaste bestämmelserna om detta ingår i kommunallagen. Enligt 1 § i kommunallagen är Finland indelat i kommuner och kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag. Enligt paragrafens 2 mom. utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige som valts av invånarna. Enligt 3 mom. ska kommunen sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag. Med detta hänvisas till kommunstrukturlagen.

Propositionen syftar till att undanröja hinder för frivilliga kommunsammanslagningar. Förutsättningen för en kommunsammanslagning ska vara en gemensam framställning från kommunernas fullmäktige, enligt vilken statsrådet ska besluta om sammanslagningen. Det är således i första hand kommunerna själva som ska bedöma förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Samtidigt är det möjligt att utveckla kommunstrukturen i enlighet med de mål för utvecklande av kommunindelningen som anges i kommunindelningens 2 § och i synnerhet så att kommunernas förutsättningar att ordna service på lika villkor stärks, samhällsstrukturen förenhetligas och kommuninvånarnas självstyrelseställning stärks.

Enligt 2 § i kommunstrukturlagen är målet när kommunindelningen utvecklas en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur, och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet där kommunerna har en stark strukturell och ekonomisk grund för att kunna svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Anslaget för sammanslagningsunderstöd fastställs i budgeten för 2022. Utgångspunkten är ett anslag på 10 miljoner euro för 2022. Det sammanlagda beloppet av sammanslagningsunderstöd dras av från den statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt propositionen blir minskningen av statsandelen per invånare lika stor i alla kommuner. På detta sätt är kommunerna jämställda när det gäller minskningen oberoende av kommunens statsandelsbelopp för basservice.

Enligt det anslag på 10 miljoner euro som föreslås blir minskningen av statsandelen per invånare därmed 1,82 euro. Propositionen får inga betydande konsekvenser för genomförandet av finansieringsprincipen och inte heller för kommunens i 121 § i grundlagen skyddade beskattningsrätt och rätt att bestämma om sin egen ekonomi.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av kommunstrukturlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunstrukturlagen (1698/2009) 8 § 10 punkten, sådan den lyder i lag 478/2013,
samt

fogas till 8 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 478/2013, en ny 11 punkt, till lagen ett nytt
9 kap. i stället för det 9 kap. som upphävts genom lag 479/2013, till 56 a §, sådan den lyder i
lag 1120/2018, ett nytt 6 mom. och till lagen en ny 59 § i stället för den 59 § som upphävts
genom lag 479/2013, som följer:

8 §

Sammanlaggningsavtal

Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma
överens om åtminstone

10) hur invånarnas möjligheter att påverka och delta samt närdemokratin ska förverkligas i
den nya kommunen,

11) principerna för användningen av det sammanslagningsunderstöd som avses i 41 §.

9 kap

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

41 §

Sammanlaggningsunderstöd

När kommuner går samman kan inom ramen för statsbudgeten ett sammanslagningsunderstöd
enligt prövning betalas till den nya kommun som bildas.

Statsrådet beslutar i samband med beslutet om ändring i kommunindelningen om beviljande
av sammanslagningsunderstöd enligt prövning. I den gemensamma framställning av kommu-
nerna som avses i 6 § ska ingå ett förslag om understödsbeloppet och beviljande av understöd.

42 §

Betalning och användning av sammanslagningsunderstöd

Sammanlaggningsunderstödet betalas ut i en post under det år som sammanslagningen träder
i kraft.

Sammanlaggningsunderstödet ska användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen,
utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivi-
tet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Före utgången av året efter att samman-

RP 158/2020 rd

slagningsunderstödet betalats ut ska kommunen lämna ministeriet en redogörelse för användningen av sammanslagningsunderstödet, inklusive ett uttalande av revisorn. På återkrav av sammanslagningsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen (688/2001).

Ministeriet betalar ut understödet före utgången av juni månad. Om flera kommuner än en får understöd, fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

43 §

Sammanslagningsunderstödet belopp

Sammanslagningsunderstöd kan betalas till ett belopp om minst 500 000 euro om sammanslagningen omfattar två kommuner. Om sammanslagningen omfattar fler än två kommuner, kan sammanslagningsunderstödet betalas till ett belopp om minst 1 000 000 euro. Om sammanslagningarna blir så många att det inte är möjligt att betala ut minimibeloppet 500 000 eller 1 000 000 euro för alla sammanslagningar, prioriteras sammanslagningar som omfattar fler än två kommuner.

44 §

Ersättning för minskning av statsandelar

Om en sammanslagning av kommuner minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar ministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande tre åren.

Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommunsersättningar som ska betalas till den nya kommunen för det år då kommunsammanslagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommunsersättningar som det år då sammanslagningen träder i kraft skulle ha betalats till de kommuner som går samman, om kommunerna inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftskostnaderna och annan sådan finansiering, som det finns bestämmelser om i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Om flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det belopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses hade anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen trädde i kraft.

Ministeriet betalar ersättningarna ut ersättningarna före utgången av juni månad varje år.

56 a §

Sammanslagningsunderstöd enligt prövning när en av kommunerna i en sammanslagning av kommuner har en svår ekonomisk ställning

RP 158/2020 rd

På ersättning för minskning av statsandelar som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice tillämpas bestämmelserna i 44 §.

59 §

Finansiering av sammanslagningsunderstöd

Ett belopp som motsvarar det sammanlagda beloppet av de sammanslagningsunderstöd enligt prövning som avses i 41 § dras av från den statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice. Minskningen är lika stor per invånare i alla kommuner. Om det belopp som har reserverats för sammanslagningsunderstöd inte i sin helhet används under finansåret, ska det återstående beloppet betalas tillbaka till kommunerna som en lika stor andel per invånare under året efter finansåret.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 8 oktober 2020

Statsminister

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero

Lag

om ändring av kommunstrukturlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunstrukturlagen (1698/2009) 8 § 10 punkten, sådan den lyder i lag 478/2013,
samt

fogas till 8 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 478/2013, en ny 11 punkt, till lagen ett nytt
9 kap. i stället för det 9 kap. som upphävts genom lag 479/2013, till 56 a §, sådan den lyder i
lag 1120/2018, ett nytt 6 mom. och till lagen en ny 59 § i stället för den 59 § som upphävts
genom lag 479/2013, som följer:

Gällande lydelse

8 §

Sammanslagningsavtal

Kommunerna upprättar ett avtal om samman-
slagningen av kommunerna där de ska
komma överens om åtminstone

10) hur invånarnas möjligheter att påverka
och delta samt närdemokratin ska förverkligas
i den nya kommunen, *samt*

Föreslagen lydelse

8 §

Sammanslagningsavtal

Kommunerna upprättar ett avtal om sam-
manslagningen av kommunerna där de ska
komma överens om åtminstone

10) hur invånarnas möjligheter att påverka
och delta samt närdemokratin ska förverkligas
i den nya kommunen,

11) principerna för användningen av det
sammanslagningsunderstöd som avses i 42 §.

9 kap.

Ekonomiskt stöd för kommunsamman- slagningar

41 §

Sammanslagningsunderstöd

*När kommuner går samman kan inom ra-
men för statsbudgeten ett sammanslagnings-
understöd enligt prövning betalas till den nya
kommun som bildas.*

*Statsrådet beslutar i samband med beslutet
om ändring i kommunindelningen om bevil-
jande av sammanslagningsunderstöd enligt
prövning. I den gemensamma framställning*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

av kommunerna som avses i 6 § ska ingå ett förslag om understödsbeloppet och beviljande av understöd.

42 §

Betalning och användning av sammanslagningsunderstöd

Sammanslagningsunderstödet betalas ut i en post under det år som sammanslagningen träder i kraft.

Sammanslagningsunderstödet ska användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Före utgången av året efter att sammanslagningsunderstödet betalats ut ska kommunen lämna ministeriet en redogörelse för användningen av sammanslagningsunderstödet, inklusive ett uttalande av revisorn. På återkrav av sammanslagningsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen (688/2001).

Ministeriet betalar ut understödet före utgången av juni månad. Om flera kommuner än en får understöd, fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

43 §

Sammanslagningsunderstödet belopp

Sammanslagningsunderstöd kan betalas till ett belopp om minst 500 000 euro om sammanslagningen omfattar två kommuner. Om sammanslagningen omfattar fler än två kommuner, kan sammanslagningsunderstödet betalas till ett belopp om minst 1 000 000 euro. Om sammanslagningarna blir så många att

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

det inte är möjligt att betala ut minimibeloppet 500 000 eller 1 000 000 euro för alla sammanslagningar, prioriteras sammanslagningar som omfattar fler än två kommuner.

44 §

Ersättning för minskning av statsandelar

Om en sammanslagning av kommuner minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar ministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande tre åren.

Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommunersättningar som ska betalas till den nya kommunen för det år då kommunsammanslagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommunersättningar som det år då sammanslagningen träder i kraft skulle ha betalats till de kommuner som går samman, om kommunerna inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftkostnaderna och annan sådan finansiering, som det finns bestämmelser om i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Om flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det belopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses hade anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen trädde i kraft.

Gällande lydelse

56 a §

Sammanslagningsunderstöd enligt prövning när en av kommunerna i en sammanslagning av kommuner har en svår ekonomisk ställning

Föreslagen lydelse

Ministeriet betalar ersättningarna ut ersättningarna före utgången av juni månad varje år.

56 a §

Sammanslagningsunderstöd enligt prövning när en av kommunerna i en sammanslagning av kommuner har en svår ekonomisk ställning

På ersättning för minskning av statsandelar som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice tillämpas bestämmelserna i 44 §.

59 §

Finansiering av sammanslagningsunderstöd

Ett belopp som motsvarar det sammanlagda beloppet av de sammanslagningsunderstöd enligt prövning som avses i 41 § dras av från den statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice. Minskningen är lika stor per invånare i alla kommuner. Om det belopp som har reserverats för sammanslagningsunderstöd inte i sin helhet används under finansåret, ska det återstående beloppet betalas tillbaka till kommunerna som en lika stor andel per invånare under året efter finansåret.

Denna lag träder i kraft den 20 .