

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntajakolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntajakolain muuttamisesta (HE 129/2001 vp).

- neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi, sisäasiainministeriö
- kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- kunnanjohtaja Kauko Rautio, Mietoisten kunta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolain yhdistymisavustussäännöksiä kuntajaotuksen kehittämistä tehokkaammin kannustaviksi.

Yhdistymisavustuskautta jatketaan nykyisestä kahdesta vuodesta viiteen vuoteen niin, että yhdistymisavustuksen suuruus määräytyy kahtena ensimmäisenä vuotena nykyistä vastaavin perustein ja jatkuu sen jälkeen nykyistä ensimmäisen ja toisen vuoden välistä porrastusta vastaavasti supistuen kolme vuotta.

Kuntajaon muutoksien valtionosuuksiin aiheuttamien vähennysten ja lisäysten korjaus

ehdotetaan muutettavaksi valtionosuuksien vähenemisen korvaukseksi ja jatkettavaksi kahdesta viiteen vuoteen sekä laajennettavaksi kaikkia kuntien lukumäärää vähentäviä kuntajaon muutoksia koskevaksi.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uutena kokeiluluontoisena yhdistymisavustusmuotona määräaikaaisesti voimassa oleva investointi- ja kehittämishankkeiden tuki.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2002 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Hallituksen esityksen perusteluista il-

menevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hal-

lituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Laskennallinen yhdistymisavustus ja valtionavustuksien vähenemisen korvaaminen. Laskennallista yhdistymisavustusta maksetaan lakiehdotuksen mukaan viiden vuoden aikana. Avustusajan keston pitenemisen ja siitä johtuvan enimmäismäärän nousun arvioidaan lisäävän valtiolle aiheutuvia menoja nykyiseen verrattuna 60 prosenttia kutakin kuntajaon muutosta kohti.

Valiokunta toteaa, että säädettävä laki korvaisee kuntajaon muutoksen kunnille aiheuttamat valtionosuuksien menetykset ensimmäisenä vuonna täysimääräisesti. Tämän jälkeen kompensatio vähenisi vuosittain. Viiden vuoden kulluttua myös näitä kuntia kohdeltaisiin samalla tavalla kuin muita valtionosuuskriteereiltään samanlaisia kuntia.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Lakiehdotuksen 40 § koskee kuntajaotuksen muutoksen yhteydessä tapauskohtaisesti päätettävää rahoitustukea. Sisäasiainministeriö voi myöntää esityksen mukaan tukea kunnille — niiden itsensä kuntajaon muutoksen kannalta tarpeellisina pitämiin — elinkeinoelämän, yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelun, opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi- ja kehittämishankkeisiin.

Tuesta ja sen määrästä neuvotellaan kunkin kuntajaon muutosta koskevan hankkeen yhteydessä asianomaisten kuntien ja sisäasiainministeriön kesken. Varsinainen päätös tehdään kuntajaon muutoksesta päätettäessä. Tämä merkitsee sitä, että valtio sitoutuu kyseessä olevaan tukeen etukäteen. Valtion vuoden 2002 talousarvioesitystä on täydennetty siten, että sitoutumisvaltuuden määrä on vuonna 2002 kutakin tukeen oikeuttavaa kuntajaon muutostapausta kohti enintään 10:tä miljoonaa markkaa vastaava euromäärä. Vuonna 2002 päätettävien ja vuoden 2003 alussa voimaan tulevien tukeen oikeuttavien muutostapausten määräksi sisäasiainminis-

teriössä on arvioitu kolme kuntajaotuksen muutosta.

Hallintovaliokunta katsoo, että investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on muista valtionosuusjärjestelmistä ja avustuksista riippumaton erillinen tukimuoto, joka ei saa vaikuttaa kunnille myönnettäviin muihin valtion tukiin.

Lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin säännös koskee sisäasiainministeriön velvollisuutta kuulla muita valtionosuuksia ja -avustuksia myöntäviä viranomaisia ennen tuen myöntämistä.

Mainittu momentti on kielellisesti monimutkainen. Säännöksen sanamuodosta saa lisäksi sen käsityksen, että sisäasiainministeriöllä tulisi olla tieto kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kaikista valtionrahoitusta mahdollisesti saavista investointi- ja kehittämishankkeista elinkeinotoimen, yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelun, opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ja että sisäasiainministeriön tulisi kuulla kaikkia viranomaisia, jotka näihin hankkeisiin saattaisivat myöntää valtionosuutta tai -avustusta. Säännös näyttäisi siis edellyttävän sitä, että vaikka investointitukea olisi tarkoitus antaa esimerkiksi vain tiettyyn opetustoimen hankkeeseen, sisäasiainministeriön tulisi ennen tuen myöntämistä kuulla kaikkiin vireillä oleviin hankkeisiin valtionosuutta tai -avustusta myöntäviä viranomaisia. Hallintovaliokunta katsoo olevan riittävää, että kuullaan niitä viranomaisia, jotka saattavat myöntää valtionosuutta tai -avustusta siihen investointihankkeeseen, jota tämän lain nojalla on tarkoitus tukea. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 40 §:n 2 momentin muuttamista.

Ministeriön toimivaltaisuus. Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotusta muutettavaksi myös siten, että 10 luvun 38—40 §:ssä ministeriön toimivaltaisuus ilmaistaan selkeästi mainitsemalla ministeriö nimeltä. Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota asiaan (esimerkiksi PeVM 12/2000 vp).

Erityinen eheyttämismenettely. Alueilla, joilla kuntajaotus on kunnan pääasiallisesta alueesta

erillään olevien alueiden (enklaavien) johdosta huomattavan rikkonainen, suoritetaan kuntajakolain (1196/1997) 47 §:n nojalla erityinen kuntajaon eheyttämismenettely.

Vaikka esillä olevassa lakiehdotuksessa ei ole varsinaisesti kysymys enklaaveista, valiokunta viittaa tässä yhteydessä niihin ongelmiin, joita eheyttämismenettelyyn liittyy tilanteissa, joissa kunta menettää huomattavan osan pinta-alastaan (esimerkiksi 30 prosenttia). Kuntajaon muutoksen lähtökohtana tulisi olla valiokunnan mielestä myös tällaisissa tapauksissa pinta-alaa

menettävien kuntien suostumus muutoksiin. Lisäksi valiokunta katsoo, että kuntien pinta-alamenetykset ja asukasmäärän pienenemisestä johtuvat valtionosuuksien vähennykset tulisi ottaa huomioon eheyttämismenettelyssä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

kuntajakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 41 § sekä
muutetaan 10 luvun otsikko ja 38—40 § seuraavasti:

10 luku

Yhdistymisavustukset

38 §

Laskennallinen yhdistymisavustus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Yli 7 000 asukkaan kunnan laskentaperusteenä on 131 euroa asukasta kohti. Jos suurimman kunnan asukasmäärä on yli 10 000, laskelmassa otetaan huomioon vain 10 000 asukasta. *Yhdistymisavustuksen määrän* laskennassa kunnan asukaslukuna käytetään kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden alkaessa ollutta väestötietolain (507/1993) 18 §:n mukaista asukaslukua. Ensimmäisenä voimaantulovuotta seuraavana vuotena avustuksen määrä on 80, toisena 60, kolmantena 40 ja neljäntenä 20 prosenttia voimaantulovuoden määrästä. Avustuksen määrä koko avustuskaudella on enintään 6 727 517 euroa.

(4 mom. kuten HE)

Sisäasiainministeriö maksaa avustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

39 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

(1 mom. kuten HE)

Kuntajaon muutoksen voimaantulovuodelta maksettavan korvauksen määrä lasketaan vertaamalla muutoksen kohteena oleville kunnille muutosta edeltävänä vuotena myönnettyjä yleisiä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta ja tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia samalla alueella muutoksen jälkeen toimivien kuntien muutoksen voimaantulovuonna saamiin vastaaviin valtionosuuksiin. Laskelman tekee *sisäasiainministeriö opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön omalta osaltaan* antamien tietojen perusteella. Ensimmäisenä voimaantulovuotta seuraavana vuotena korvauksen määrä on 80,

toisena 60, kolmantena 40 ja neljäntenä 20 prosenttia voimaantulovuoden määrästä.

(3 mom. kuten HE)

Sisäasiainministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustusten yhteydessä.

40 §

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki

Sisäasiainministeriö voi, jos kunnat pitävät sitä kuntajaon muutoksen kannalta tarpeellisena, myöntää kunnille 38 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen edistämiseksi tukea elinkeinotoimen, yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelun, opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi- ja kehittämishankkeisiin.

Jos kunnat pyytävät investointi- ja kehittämishankkeiden tukea sellaiseen 1 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen, johon muu viranomaisen voi myöntää valtionosuutta tai -avustusta muun lain nojalla tai valtion talousarviossa muuhun (poist.) tarkoitukseen osoitetuista määrärahoista, sisäasiainministeriön tulee ennen (poist.) tuen myöntämistä kuulla tätä viranomaista (poist.).

(3 mom. kuten HE)

Sisäasiainministeriö päättää tuen maksamisesta samalla kun se päättää kuntajaon muutoksesta.

(5 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.