

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntajakolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2004 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntajakolain muuttamisesta (HE 264/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö

- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- kansliapäällikkö Jari Jokela, Rovaniemen kaupunki
- vt. kunnansihteeri Kaisa Laitinen, Rovaniemen maalaiskunta
- kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjalliset lausunnot ovat antaneet:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolain säännöksiä siten, että ne ohjaisivat kuntia parantamaan kuntajaon muutoksen yhteydessä myös palvelujen tuotantorakenteita. Ehdotetut muutokset koskevat kuntien velvollisuutta laatia kuntajaon muutoksen perusteella hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus ja laskennallista yhdistymisavustusta, valtionosuuksien vähentämisen korvaamista sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan tarkennettavaksi kuntajaon muutoksen erityistä edellytystä koskevaa säännöstä kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisvelvollisuuden osalta.

Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että uuden kunnan perustamista koskevis-
sa tai kuntien määrää vähentävissä kuntajaon

muutoksissa asianomaisten kuntien on laadittava hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus ja siihen on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Valtionosuuksien menetyksen korvaamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että kuntien valtionosuuksia verrataan kuntajaon muutosta edeltävän vuoden tietojen perusteella. Vertailussa lasketaan siten kuntien muutosta edeltävänä vuonna saamat valtionosuudet erikseen ja verrataan yhteissummaa niihin valtionosuuksiin, joita kunnat olisivat oikeutettuja saamaan, jos kuntajaon muutos olisi toteutettu tänä samana vuonna.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki ehdotetaan säädettäväksi edelleen määräaikaisena siten, että tukea voitaisiin myöntää sellaisten

kuntien lukumäärää vähentävien kuntajaon muutosten perusteella, jotka tulevat voimaan vuosien 2006—2009 alusta. Kunta ei voisi enää asettaa tuen saamista kuntajaon muutoksen ehdoksi. Tuen myöntämisperusteita muutettaisiin lisäksi siten, että tukea voidaan myöntää vain hankkeille, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen

kuntien palvelurakenteita tai vahvistamaan elinkeinopohjaa. Tukea voidaan myöntää enintään 1,7 miljoonaa euroa kuntajaon muutosta kohden.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005. Investointi- ja kehittämishankkeiden tukea koskeva säännös on määräaikainen, ja sitä sovellettaisiin vuosien 2006—2009 alusta voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntajakolain (1196/1997) tavoitteena on, että kuntajakoa kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta parantavalla tavalla. Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät muun muassa ehdotukset hallinnon ja palveluiden järjestämissopimusta koskevan säännöksen sekä laskennallista yhdistymisavustusta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamista sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea koskevien säännösten muuttamiseksi. Uusien säännösten tarkoituksena on ohjata kuntia parantamaan kuntajaon muutoksen yhteydessä myös palvelujen tuotantorakenteita. Valiokunta pitää ehdotettuja säännöksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja kuntajakolain tavoitteita edistävinä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että uuden kunnan perustamista tai kuntien määrän vähentämistä tarkoittavissa kuntajaon muutoksissa kunnilla olisi — nykyisestä poiketen — velvollisuus laatia sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä sekä suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Esityksen perustelujen mukaan käytännössä tällainen sopimus on tehty kaikissa toteutetuissa kuntien yhdistymistapauksissa. Kunnilla ei ole ollut velvollisuutta liittää sopimukseen suunnitelmaa palvelurakenteiden yhteensovittamisesta, vaikkakin tällaista tarkastelua on sopimuksissa jo jossain määrin tehty. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntajaon muutosta pohditaan kunnissa rationaalisesti omat erityispiirteet huomioon ottaen. Lähtökohtana tulee olla se, miten

voimavarat yhdistämällä voidaan saada aikaan parempaa kehitystä ja turvata yhdistyneen kunnan asukkaiden palveluiden saatavuus ja laatu toimintaympäristön monimutkaistuvia vaatimuksia vastaavasti. Hallituksen esityksessä ehdotettua lain 9 §:ää onkin valiokunnan mukaan tulkittava siten, että hallinnon ja palveluiden järjestämissopimukseen liittyvällä suunnitelmalla tavoitellaan aiemmin kahdessa tai useammassa kunnassa erillään olleiden henkilö- ja taloudellisten resurssien tehokkaampaa käyttöä yhdistyneen kunnan kehittämiseksi ja palveluiden saatavuuden ja laadullisen kehityksen turvaamiseksi.

Laskennallista yhdistymisavustusta koskevaa lain 38 §:ää ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että kunkin kuntajaon muutoksen kohteena olevan kunnan asukasluku otetaan huomioon yhdistymisavustusta määrättäessä vain kerran viiden vuoden pituisen yhdistymisavustusajanjakson aikana. Säännöksellä on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus estää kuntajaon muutosten ketjuttaminen siten, että sama väestömäärä yhä uudelleen otettaisiin laskennallisen yhdistymisavustuksen pohjaksi. Valiokunta pitää säännöshehdotusta asianmukaisena, vaikkakaan sen tiedossa ei ole, että kuntajaon muutoksia olisi tarkoitushakuisesti ketjutettu.

Laskennallisen yhdistymisavustuksen lisäksi kunnilla on kuntajakolain 39 §:n mukaan oikeus saada korvaus kuntajaon muutoksen aiheuttamista valtionosuuksien menetyksistä. Voimassa olevan lain mukaan menetyksen laskennassa verrataan kuntajaon muutoksen voimaantulo vuoden ja tätä edeltävän vuoden valtionosuuk-

sien määriä. Laskentatavan ongelmana on ollut, ettei se osoita kuntajaon muutoksen perusteella kunnille syntyneitä valtionosuuksien menetyksiä, jos valtionosuudet ovat kasvaneet esimerkiksi indeksitarkistusten ja valtionosuuksien lisäyksien johdosta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan laskentatapaa muutettavaksi siten, että kuntien kuntajaon muutosta edeltävänä vuonna saamia valtionosuuksia verrataan niihin valtionosuuksiin, jotka kunnat olisivat olleet oikeutettuja saamaan, jos kuntajaon muutos olisi toteutettu tuona samana vuonna. Valiokunta pitää muutosta perusteltuna ja kannatettavana. Saman vuoden tietojen vertailu kuvaa paremmin kuntajaon muutoksesta aiheutuvia valtionosuuksien todellisia menetyksiä ja valtionosuusperusteiden, esimerkiksi asukastiheyden muutoksen vaikutusta valtionosuuden määrään, eikä yleinen valtionosuuksien lisääntyminen tällöin vaikuta kuntien saamaan valtionosuuksien menetyksen korvaukseen.

Vuoden 2006 alusta tulevien kuntajaon muutosten osalta esitetään noudatettavaksi edellä kuvattua poikkileikkaukseen perustuvaa laskentaperiaatetta kuitenkin siten, että kuntajaon muutoksen johdosta syntyvä valtionosuuksien menetyks laskettaisiin vuoden 2006 valtionosuusperusteiden mukaan. Ratkaisu on valiokunnan mielestä perusteltu ottaen huomioon vuonna 2006 toteutettavan valtionosuusjärjestelmän uudistuksen. Mikäli laskennassa käytettäisiin kuntajaon muutosta edeltävän vuoden eli vuoden 2005 poikkileikkaustietoja, vaarana olisi, että korvaus kuvaisi lähinnä vain vanhan ja uuden valtionosuusjärjestelmän perusteiden eroja. Vuoden 2006 alusta voimaan tulevien kuntajaon muutosten osalta ehdotetaan lisäksi säännöstä, jolla rajataan vuosina 2006—2010 syntyvä valtionosuusmenetyks valtionosuuksien menetyksen korvauksen jälkeen yhteensä enintään 400 000 euroon. Säännöksen perusteella sisäasiainministeriö maksaa 400 000 euron enimmäismäärän ylittävän valtionosuusmenetyksen määrän tasainerinä kuntajaon muutosta seuraavina neljänä vuotena. Valiokunta kannattaa esitystä. Selvyyden vuoksi valiokunta kuitenkin ehdottaa, että 39 §:n 3 momentin toisen virkkeen sanamuotoa

vielä täsmennetään ilmaisulla "kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana neljänä vuotena yhteensä". Täsmennyksellä ei muuteta ehdotetun säännöksen sisältöä.

Asiantuntijakuulemisessa on lakiesityksen 39 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä esitetty täsmennettäväksi siten, että sanan "voimaantulovuodelle" jälkeen lisättäisiin sanat "ja sitä seuraavalle neljälle vuodelle vuosittain". Valiokunta toteaa, että esitetty muutos ei olisi pelkkä täsmennys, vaan koko valtionosuusmenetyksestä koskevan korvaussäännöksen muutos. Sana "vuosittain" merkitsisi, ettei valtionosuusmenetyksiä laskettaisi poikkileikkaukseen perustuen, vaan erikseen vuosittain kaikkina korvausvuosina eli vuosina 2006—2010. Tämä tarkoittaisi, että valtionosuusjärjestelmässä asianomaiset kunnat pitäisi valtionosuuksien osalta laskea kahteen kertaan eli yhdessä ja erikseen. Laskelmat edellyttäisivät sellaisia kunnista saatavia erillisiä väestötietoja, valtionosuuksien laskentaperusteiden — esimerkiksi verotiedoista kerättäviä — pohjatietoja, joita ei kuitenkaan ole nykyjärjestelmästä saatavissa kuntarajan poistuttua. Laskentamalli poikkeaisi myös täysin muille kunnille jo sovelletusta ja vuoden 2006 jälkeen sovellettavaksi tulevasta valtionosuuksien menetyksien laskentamallista. Edellä olevan johdosta valiokunta ehdottaa, että 39 §:n 3 momentin ensimmäinen virke hyväksytään hallituksen esityksessä esitetyssä muodossa.

Voimassa olevassa kuntajakolain 40 §:ssä on säädetty määräaikaaisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuki määräaikaiseksi tukimuodoksi koskien vuosien 2006—2009 alusta voimaan tulevia, kuntien määrää vähentäviä kuntajaon muutoksia. Esityksessä investointi- ja kehittämishankkeita ei rajata enää hallinnonalamaininnoin, vaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeella pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen soveltamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai kunnan elinkeinopohjan vahvistamiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan näin voidaan nykyistä paremmin edistää kuntajaon muutoksen jäl-

keistä kunnan kehittämistä. Tuen myöntämisedellytykset ovat myös linjassa muiden tässä esityksessä ehdotettujen, palvelujen tuotantorakenteiden parantamiseen tähtäävien esitysten kanssa.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu investointi- ja kehittämishankkeen tuki on nykyistä selvemmin harkinnanvarainen. Perustelujen mukaan tukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi kunnan asukasluku ja pinta-ala. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että tukea voidaan myöntää enintään 1,7 miljoonaa euroa kuntajaon muutosta kohden. Lisäksi muutoksena nykyiseen yhdistyvät kunnat eivät voi asettaa tuen saamista yhdistymisen ehdoksi, vaan tukea haetaan kuntajaon muutosta koskevan esityksen yhteydessä ja sisäasiainministeriö päättää tuen myöntämisestä sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta. Valiokunta pitää säännöksen taustalla olevaa periaatetta suhteuttaa tuen määrä kuntaliitoksen kokoon siinänsä perusteltuna, vaikkakin katsoo samalla, että tuen harkinnanvaraisuuteen liittyvä epävarmuus voi ainakin teoriassa olla omiaan jossain määrin myös vaikeuttamaan kuntien yhdistymistä. Käytännössä kunnat yhdistymistä suunnitlessaan toimivat tiiviissä keskusteluyhteydessä sisäasiainministeriön suuntaan. Prosessin kuluessa käydyissä keskusteluissa syntyy yleensä tietty yhteisymmärrys, joka on kuntajaon muutosesityksen taustalla. Tällainen yhteisymmärrys on asiallista ottaa päätöstä tehtäessä huomioon. Valiokunta kuitenkin korostaa, että ministeriö tekee tuen myöntämispäätöksen lain perusteella ja laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi ehdotetaan tarkennettavaksi lain 4 §:n 2 momenttiin si-

sältyvää kuntajaon muutoksen yhteydessä järjestettävää kunnallista kansanäänestystä koskevaa säännöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan jos vain joku asianomainen kunta on vastustanut kuntajaon muutosta, muutos voidaan tehdä, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen tällaisessa kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä. Säännös koskee myös sitä tilannetta, jossa kunta asettaa kuntajaon muutoksen ehdoksi kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisen. Ehdotetun säännöksen mukaan kunnallista kansanäänestystä ei siis tarvitse tällaisissa tapauksissa järjestää kaikissa kyseisen kuntajaon muutoksen kohteena olevissa kunnissa. Ehdotettu säännös täsmentää lainsäädäntöä tältä osin.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset liittyvät kokonaisuuteen, josta eduskunnassa on ollut aiemmin käsiteltävänä esitys kuntien laaja-alaisen yhteistoiminnan kannustamiseksi (HE 143/2004 vp), ja valiokunta viittaakin tässä yhteydessä asiassa antamaansa mietintöön HaVM 16/2004 vp. Valiokunta pitää tärkeänä, että esitysten muodostaman kokonaisuuden ja sen sisältämien kannustimien toimivuutta seurataan ja arvioidaan. Palvelurakenteiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi tarvitaan sekä kuntien yhdistymisiä että laajempaa kuntien tiivistä toiminnallista yhteistyötä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

kuntajakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 4 §:n 2 momentti sekä 9, 39 ja 40 §, sellaisina kuin niistä ovat 39 ja 40 § laissa 1447/2001 sekä *lisätään* 38 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1447/2001, uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5 momentti siirtyy 6 momentiksi, seuraavasti:

4, 9 ja 38 §
 (Kuten HE)

39 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Vuonna 2006 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa korvauksen määrä lasketaan vertaamalla kuntajaon muutoksen voimaantulovuodelle kuntien valtionosuuslain 16 §:n 2 momentin perusteella kunnalle päätettyjä yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta ja tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin, jotka kunnille olisi erikseen myönnet-

ty, jos kuntajaon muutosta ei olisi toteutettu tänä samana vuonna. Jos tällöin valtionosuuksien vähenemisen ja siitä maksettavan valtionosuuksien vähenemisen korvauksen erotus on *kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina neljänä vuotena yhteensä* enemmän kuin 400 000 euroa, tämän ylittävä määrä maksetaan kunnalle vuosittain tasa-eränä voimaantuloa seuraavana neljänä vuotena.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

40 §
 (Kuten HE)

Voimaantulosäännös
 (Kuten HE)

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Veijo Puhjo /vas
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Nils-Anders Granvik /r
 Lasse Hautala /kesk
 Hannu Hoskonen /kesk

Esko Kurvinen /kok
 Lauri Kähkönen /sd
 Rosa Meriläinen /vihr
 Lauri Oinonen /kesk
 Heli Paasio /sd
 Ahti Vielma /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen HE 264/2004 vp mukaan kuntajakolain muutoksen tarkoituksena on parantaa kuntajaon muutoksen yhteydessä palvelujen tuotantorakenteita. Myös investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen.

Lakiehdotuksen 40 §:ssä ehdotetaan, että investointi- ja kehittämishankkeiden tuki voisi olla enintään 1 700 000 euroa kuntajaon muutosta kohden. Yhdistymistä harkitsevilla kunnilla on tuen ansiosta mahdollisuus parantaa kuntansa palveluja. Kuntaliitosneuvotteluissa investointi- ja kehittämishankkeiden tuella on talouden lisäksi huomattava asenteellinen merkitys. Hallituksen esityksessä todetaan, että tuen voidaan katsoa selvästi lisänneen kuntien halukkuutta yhdistymishankkeiden käynnistämiseen. Kuntajakolain 40 §:n muuttaminen esitetyllä tavalla vähentää kuitenkin kuntien halua tehdä kuntaliitoksia. Varsinkin merkittävien liitosten osalta olisi hyvin tärkeää, että investointi- ja kehittämishankkeiden tuelle ei määriteltäisi ylärajaa, sillä se vähentää myös sisäministeriön liikumavaraa neuvoteltaessa. Tämä tukimuoto on

hyvin käyttökelpoinen tapa, jolla valtiolta edesauttaa kuntaliitosten onnistumista myös taloudellisesti.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitasi lain 40 § seuraavasti:

40 §

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki

Sisäasiainministeriö voi myöntää kunnille vuosien 2006—2009 alusta voimaan tulevan 38 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen edistämiseksi tukea sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai vahvistamaan elinkeinopohjaa. (*Poist.*)

(2—4 mom. kuten HaVM)

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2005

Esko Kurvinen /kok
Ahti Vielma /kok
Sirpa Asko-Seljavaara /kok.