

HE 143/2004 vp

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien valtion-
osuuslain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia siten, että siihen otetaan uusi yhteistoiminta-avustusta koskeva säännös. Yhteistoiminta-avustus on harkinnanvarainen avustus, jota voidaan myöntää kuntien laaja-alaiseen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan. Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää yhteistoiminnan aloittamiskustannuksiin toiminnan

aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuotena.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2005 alusta ja laki on määräaikaisena voimassa vuoden 2008 loppuun saakka.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila.....	3
2. Ehdotetut muutokset	4
3. Esityksen vaikutukset	4
4. Asian valmistelu	4
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	5
1. Lakiehdotuksen perustelut	5
Kuntien valtionosuuslaki	5
2. Voimaantulo	6
LAKIEHDOTUS.....	6
kuntien valtionosuuslain muuttamisesta	6

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuntien valtiosuuslakiin (1147/1996) uusi yhteistoiminta-avustusta koskeva säännös. Yhteistoiminta-avustus olisi harkinnanvarainen avustus, jota voitaisiin myöntää kunnille niiden laaja-alaiseen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan.

Kunnan voivat kuntalain (365/1995) perusteella hoitaa laissa säädetty tehtävät monella eri tavalla. Kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan ne voivat hoitaa tehtävän itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Julkista valtaa sisältäviä tehtäviä kunnat voivat hoitaa kuitenkin vain itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa, mutta siitä on säännöksiä myös erityislaeissa. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä, joko perustamalla yhteisiä virkoja, sopimalla tehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta tai perustamalla yhteisiä toimielimiä ja kuntayhtymiä. Kuntien yhteistoiminta perustuu pääosin vapaaehtoisuuteen, mutta erikoissairaanhoidon, kehitysvammaisten erityishuollon ja alueiden kehittämisen hoitamiseksi kuntien on kuuluttava erityislakien perusteella tätä tehtävää hoitavaan kuntayhtymään. Lisäksi lakisääteisenä alueellisenä yhteistoimintana on järjestetty pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) ja pelastuslain (468/2003) mukainen alueellinen pelastustoimi ja pääkaupunkiseudun yhteisvaltuuskunnasta annetun lain (1269/1996) mukainen pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

Kuntien yhteistoiminta on jatkuvasti lisääntynyt ja monipuolistunut. Yhteistoiminnan

tavoitteena on ollut kuntalaisille tärkeiden palveluiden järjestämisen turvaaminen sekä kunnan toimintakyvyn tai toiminnan taloudellisuuden parantaminen. Yhteistoiminnalla on pyritty parantamaan myös palveluiden laatua sekä varmistamaan erityisalojen asiantuntemus.

Varsinkin pienille kunnille yhteistoiminta on mahdollistanut lakisääteisten palvelujen järjestämisen usein kuntien keskimääräisiä asukaskohtaisia kustannuksia pienemmin menoin. Yhteistoiminnasta on ollut helpompaa sopia uusien ja erikoistumista vaativien tehtävien osalta. Tietyissä tehtävissä, kuten ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisessä, yhteistoiminta on ollut laajaa. Merkittävässä peruspalveluissa, kuten sosiaali-, terveys- ja opetustoimessa, laaja-alaista yhteistoimintaa on ollut sen sijaan vaikea saada aikaan. Yhteistoimintana hoidettujen tehtävien osuus kuntien menoista on ollut myös vähäinen. Viime aikoina yhteistoimintaa on kehitetty erityisesti elinkeinotoimessa ja tukipalvelujen eli tietohallinto-, palkkahallinto- ja kirjanpito tehtävien hoitamiseksi. Kunnat ovat keskittäneet elinkeinotoimen palvelunsa ja perustaneet useiden kuntien yrityshautomon- ja kehitysyhtiöitä. Tukipalvelujen hoitamiseksi kunnat ovat perustaneet kuntayhtymiä ja osakeyhtiöitä.

Kuntia on kannustettu laajaan yhteistoimintaan lähinnä kokeiluluonteisilla ja hallinnonalakohtaisilla säännöksillä. Kokeiluluonteisia lakeja ovat esimerkiksi seutuyhteistyökokeilusta (560/2002), seutuvaltuustokokeilusta (62/2004) ja Kainuun hallintokokeilusta (343/2002) annetut lait. Kuntien yhteistyön lisäämiseen on pyritty myös alueiden kehittämislain (602/2002) mukaisessa määräaikaissa aluekeskusohjelmassa, jossa on pyritty vahvistamaan aluekeskusten vahvuuksia, erikoistumista ja yhteistyötä. Hallinnonalakoh-

taisista hankkeista taloudellisesti merkittävimpiä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) perusteella toteutettavat sosiaalialan kehittämishanke sekä kansallinen terveydenhuollon hanke, joihin vuoden 2005 talousarvioesityksessä esitetään kansallisen terveydenhuollon hankkeen perusteella lisättäväksi valtionosuuksia 75 miljoonaa euroa sekä myönnettäväksi kehittämismäärärahaa 30 miljoonaa euroa sekä sosiaalialan kehittämishankkeen perusteella vastaavasti lisää valtionosuuksia 35,25 miljoonaa euroa ja kehittämismäärärahaa 19,43 miljoonaa euroa. Terveyden- sekä sosiaalihuollon kehittämishankkeiden perusteella tuetuissa hankkeissa tavoitteena on ollut lähinnä näiden hallinnonalojen toiminnan kehittäminen, mutta tämän lisäksi monet hankkeet ovat olleet kuntien välisiä yhteistoimintahankkeita. Yksittäisiä tehtäväkohtaisia kehittämishankkeita on käynnissä myös esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa, jossa pyritään saamaan aikaan seudullisia ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköitä.

Hallinnonalakohtaisissa hankkeissa ongelmana on ollut, ettei niissä ole pyritty ylittämään laajemmin hallinnonalarajoja. Kokeiluluonteisissa hankkeissa puolestaan näkökulmana on ollut seutukunnan tai talousalueen muodostavien kuntien toiminnan kehittäminen. Tuetuissa kokeiluhankkeissa on siten ollut kysymys useiden kuntien yhteistoimintahankkeista eikä niissä ole tuettu muutaman kunnan laaja-alaista yhteistoimintaa. Kokeilualueet on lisäksi usein valittu kokeilua aloitettaessa eikä kokeilun piiriin ole voinut päästä kokeilun aikana.

2. Ehdotetut muutokset

Kuntien valtionosuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi yhteistoiminta-avustusta koskeva säännös. Yhteistoiminta-avustuksen myöntäminen edellyttäisi, että yhteistoiminta olisi laaja-alaista tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävää. Avustuksen myöntäminen olisi sisäasiainministeriön harkinnassa. Yhteistoiminta-avustusta voitaisiin myöntää vain yhteistoiminnan aloittamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

3. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla yhteistoiminta-avustussäännöksellä pyritään kannustamaan kuntia laaja-alaiseen tai palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan.

Ehdotetulla säännöksellä pyritään saamaan aikaan organisatorisia vaikutuksia vähentämällä kuntien päällekkäisiä organisaatioita. Yhteistoiminnan arvioidaan vähentävän kuntien menoja ja parantavan mahdollisuuksia henkilöstön erikoistumiseen ja sijaisusjärjestelyihin. Kansalaisten osalta kuntien yhteistoiminta yhdenmukaistaa kuntien yhteistoimintana toteutettavien palvelujen tuotantotapoja sekä parantaa palvelujen laatua. Yhteistoiminta voi kuitenkin myös heikentää kansalaisten poliittisia vaikuttamismahdollisuuksia ja vähentää toiminnan avoimuutta varsinkin, jos yhteistoiminta järjestetään yhtiömuotoisena.

Valtiontalouden vuosille 2005—2008 hyväksytyjen kehyksien mukaan on vuosien 2005—2008 kuntien yhdistymisavustuksiin ja kuntien yhdistymistä edistäviin investointitukiin on tarkoitus osoittaa vuositasolla noin 35 miljoonaa euroa. Lisäksi kuntien syvällistä yhteistoimintaa on tarkoitus tukea muutosvaiheessa. Ehdotuksen mukaisia yhteistoimintatapauksia arvioidaan toteutuvan vuonna 2005 kahdesta neljään ja vuosina 2006—2008 keskimäärin viisi. Näistä arvioidaan aiheutuvan kustannuksia 500 000 euroa vuonna 2005 ja vuosina 2006—2008 kunakin noin 1—3 miljoonaa euroa. Ehdotetut yhteistoiminta-avustukset on tarkoitus rahoittaa valtion talousarvioon kunakin vuonna varattujen määrärahojen ja valtiontalouden kehyksien puitteissa. Vuoden 2005 talousarvioesityksessä kuntien laaja-alaisen yhteistoiminnan tukemiseen on esitetty 500 000 euroa.

Ehdotetulla lailla ei arvioida olevan ympäristö- tai sukupuolivaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Sisäasiainministeriö asetti 17 päivänä helmikuuta 2004 työryhmän selvittämään kuntajakolain yhdistymisavustussäännöksiä uudistamista sekä kuntien yhteistyöhankkeille myönnettäviä tukia. Työryhmässä olivat

edustettuina sisäasiainministeriön, valtionvarainministeriön, Suomen Kuntaliiton ja kahden kunnan edustajat. Työryhmä laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän ehdotusta on valmisteltu edelleen virkamiestyönä. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi ovat antaneet lausunnon valtiovarainministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Lähes kaikki lausunnonantajat ovat pitäneet lakiesi-

tystä tarpeellisena katsoen, että kuntia tulisi entistä enemmän kannustaa laaja-alaisempaan yhteistoimintaan. Ainoastaan yksi lausunnonantaja esitti, että esityksen tarkoitus voitaisiin toteuttaa käyttäen hyväksi nykyistä lainsäädäntöä kehittämällä esimerkiksi kuntien harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisperusteita yhteistoimintaan kannustavalla tavalla. Lausunnonantajien muut perusteluja koskevat täsmennykset on pyritty ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Kuntien valtionosuuslaki

13 a §. *Yhteistoiminta-avustus.* Pykälän 1 momentin mukaan sisäasiainministeriö voisi myöntää kunnille yhteistoiminta-avustusta kuntien laaja-alaiseen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan. Yhteistoiminta-avustus olisi siis harkinnanvarainen avustus ja avustusta voitaisiin maksaa ainoastaan yhteistoiminnan aloittamisvaiheesta aiheutuviin kustannuksiin. Avustusta ei voitaisi myöntää pelkästään yhteistoiminnan selvittämiskustannuksiin, vaan avustuksen myöntäminen edellyttäisi, että kunnat ovat päättäneet yhteistoiminnasta. Aloitusvaiheen kustannuksina voidaan ottaa huomioon myös yhteistoiminnan selvittämiskustannukset.

Yhteistoiminnan laaja-alaisuudella tarkoitetaan hallinnonalarajat ylittävää yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan tulisi muodostaa asukkaiden tai palvelujen käyttäjien kannalta merkittävä kokonaisuus. Yhteistoiminnan tulisi koskea koko hallinnonala, huomattavaa osaa siitä tai merkittävää tehtävää. Yhteistoimintana hoidettavien tehtävien tulisi muodostaa myös kuntien talouden kannalta merkittävä kokonaisuus.

Yhteistoiminta voitaisiin järjestää kuntalain (365/1995) 10 luvun mukaisena kuntien yhteistoimintana, perustamalla erillinen muu oikeushenkilö tai hankkimalla tehtävän hoito muulta palvelujen tuottajilta. Yhteistoiminta voisi koskea viranomaistehtävien lisäksi myös muita tehtäviä, esimerkiksi tukipalveluja, tietohallintoa, kirjanpitoa ja palkkahallintoa.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnat voivat hakea yhteistoiminta-avustusta yhteistoiminnan aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuotena. Avustusta on haettava kunkin vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Yhteistoiminnalle voitaisiin myöntää siten yhteistoiminta-avustusta kahtena vuotena. Koska laki olisi määräaikaisena voimassa vain vuoden 2008 loppuun saakka, vuonna 2008 aloitettavan yhteistoiminnan perusteella yhteistoiminta-avustusta on haettava kuitenkin viimeistään vuoden 2008 huhtikuun loppuun mennessä. Yhteistoiminnan aloittamisvuonna pidettäisiin sitä vuotta, jona yhteistoiminta kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen perusteella on pääasiallisesti tarkoitus aloittaa.

Pykälän 3 momentin mukaan sisäasiainministeriön tulisi kuulla ennen avustuksen myöntämistä sitä viranomaista, joka voisi myöntää yhteistoimintahankkeeseen valtionosuutta tai -avustusta muun kuin tämän lain nojalla tai valtion talousarviossa muuhun tar-

koitukseen osoitetuista määrärahoista. Avustuksen määrässä voitaisiin ottaa huomioon yhteistoiminnalle myönnetty muu julkinen rahoitus.

Pykälän 4 momentin mukaan sisäasiainministeriö maksaisi avustuksen yhtenä eränä kunkin varainhoitovuoden syyskuun loppuun mennessä.

Siltä varalta, ettei yhteistoiminta-avustusta käytettäisi yhteistoiminnan aloitusvaiheen kustannuksiin, yhteistoiminta sopimuksesta huolimatta ei käynnistyisi tai että avustusta haettaessa olisi menetelty muutoin virheellisesti, lain 5 momenttiin otettaisiin viittaus tietyiltä osin valtionavustuslain (688/2001) säännöksiin. Viittauksen mukaan valtionavustuslaista tulisivat sovellettavaksi säännökset valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta, valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä, tarkastusoikeudesta, tarkastuksen suorittamisesta, virka-avusta, maksatuksen keskeytyksestä, valtionavustuksen

palauttamisesta, velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään, korosta, viivästyskorosta, palautettavan määrän kohtuullistamisesta, takaisinperinnän määräajasta, palautusvelvollisuuden vanhenemisestä sekä kuittauksesta.

Kuntien valtionosuuslain 21—22 §:n mukaan sisäasiainministeriön yhteistoiminta-avustusta koskevasta päätöksestä ei voisi hakea oikaisua sisäasiainministeriöltä eikä hakea muutosta valittamalla.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005. Laki olisi määräaikaisena voimassa vuoden 2008 loppuun saakka.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 20 päivänä joulukuuta 1996 annettuun kuntien valtionosuuslakiin (1147/1996) uusi 13 a § seuraavasti:

4 luku

Yleinen valtionosuus ja rahoitusavustus

13 a §

Yhteistoiminta-avustus

Sisäasiainministeriö voi myöntää vuosina 2005—2008 kunnille harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta, jos kuntien välinen yhteistoiminta on laaja-alaista tai se on kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävää. Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää vain yhteistoiminnan aloittamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Kunnat voivat hakea yhteistoiminta-avustusta sisäasiainministeriöltä yhteistoiminnan aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuotena. Yhteistoiminta-avustusta on haettava kunkin vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Vuonna 2008 aloitettavan yhteistoiminnan yhteistoiminta-avustusta on haettava kuitenkin vuoden 2008 huhtikuun loppuun mennessä.

Jos kunnat hakevat yhteistoiminta-avustusta sellaiseen yhteistoimintaan, johon muu viranomaisen voi myöntää valtionosuutta tai -avustusta muun lain nojalla tai valtion talousarviossa muuhun tarkoitukseen osoitetuista määrärahoista, valtionapuviranomaisen tulee ennen tuen myöntämistä kuulla tätä viranomaista.

Yhteistoiminta-avustus maksetaan kunnille yhtenä eränä viimeistään kunkin varainhoitovuoden syyskuun loppuun mennessä.

Yhteistoiminta-avustukseen sovelletaan lisäksi seuraavia valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä:

- 1) 14 §:ää valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta;
- 2) 15 §:ää valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä;
- 3) 16 §:ää tarkastusoikeudesta;
- 4) 17 §:ää tarkastuksen suorittamisesta;
- 5) 18 §:ää virka-avusta;
- 6) 19 §:ää maksatuksen keskeytyksestä;
- 7) 20 §:n 1 momenttia valtionavustuksen palauttamisesta;

8) 21 §:ää velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään;

9) 24 §:ää korosta;

10) 25 §:ää viivästyskorosta;

11) 26 §:ää palautettavan määrän kohtuullistamisesta;

12) 28 §:ää takaisinperinnän määräajasta;

13) 29 §:n 2 momenttia palautusvelvollisuuden vanhenemisestä; sekä

14) 30 §:ää kuittauksesta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2005 ja on voimassa vuoden 2008 loppuun.

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*