

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valti-
onosuuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
sekä kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun
lain kumoamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia väliaikaisesti siten, että vuoden 2008 loppuun voimassa olevien yhteistoiminta-avustusta koskevien säännösten voimassaoloaikaa jatketaan vuoden 2012 loppuun. Samalla yhteistoiminta-avustuksen myöntämisedellytyksiä muutettaisiin siten, että niissä otetaan nykyistä paremmin huomioon kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteet ja sitä koskeva lainsäädäntö. Valtiovarainministeriö voisi myöntää kunnille harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta, jos kuntien yhteistoiminta on kuntien palvelurakenteiden uudistamisen, palvelujen kehittämisen tai tuottavuuden kannalta merkittävää sekä tukee kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain tavoitteiden toteutumista. Ehdotettuja edellytyksiä sovellettaisiin jo vuonna 2008 myönnettäviin avustuksiin.

Yhteistoiminta-avustusta voitaisiin myöntää kehittämistoiminnan kustannuksiin, jotka kohdistuvat avustuksen hakemisvuoteen ja

sitä seuraavaan vuoteen. Avustuksen myöntäminen edellyttäisi, että kehittämistoiminnan toteuttamisesta on tehty päätös. Yhteistoiminta-avustuksen hakemisen ja maksamisen ajankohdasta päättäisi valtiovarainministeriö. Yhteistoiminta-avustukseen sovellettaisiin valtionavustuslain avustuksen maksamisen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevia säännöksiä tilanteissa, joissa Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslain harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksamisajankohdasta koskevaa säännöstä. Rahoitusavustuksen maksamisen ajankohdasta päättäisi valtionapuviranomaisena toimiva valtiovarainministeriö.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2008. Kuntien valtionosuuslain yhteistoiminta-avustusta koskeva 13 a § olisi voimassa väliaikaisesti vuoden 2012 loppuun.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA JA NYKYTILAN ARVIOINTI.....	3
1.1 Yhteistoiminta-avustusta koskevien säännösten voimassaolo ja myöntämisedellytykset	3
1.2 Yhteistoiminta-avustuksen hakeminen ja muut menettelysäännökset	5
1.3 Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksuajankohta	6
2 EHDOTETUT MUUTOKSET	6
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	6
4 ASIAN VALMISTELU	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	8
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	8
1.1 Kuntien valtionosuuslaki.....	8
1.2 Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta.....	9
2 VOIMAANTULO.....	9
LAKIEHDOTUKSET	10
1. Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ...	10
2. Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta	12
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	13
Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	13

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila ja nykytilan arviointi

1.1 Yhteistoiminta-avustusta koskevien säännösten voimassaolo ja myöntämisedellytykset

Kuntien valtionosuuslakiin (1147/1996) liisättiin kuntien yhteistoiminta-avustusta koskevat säännökset 3 päivänä joulukuuta 2004 annetulla lailla kuntien valtionosuuslain muuttamisesta (1036/2004). Kyseinen 13 a § on väliaikaisesti voimassa vuoden 2005 alusta vuoden 2008 loppuun.

Edellä mainitun pykälän 1 momentin mukaan 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. Kyseistä säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 143/2004 vp) perustelujen mukaan yhteistoiminnan laaja-alaisuudella tarkoitetaan hallinnonalarajat ylittävää yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan tulee muodostaa asukkaiden tai palvelujen käyttäjien kannalta merkittävän kokonaisuuden. Yhteistoiminnan tulee koskea koko hallinnonala, huomattavaa osaa siitä tai merkittävää tehtävää. Yhteistoimintana hoidettavien tehtävien tulee muodostaa myös kuntien talouden kannalta merkittävän kokonaisuuden. Yhteistoiminta voidaan järjestää kuntalain (365/1995) 10 luvun mukaisena kuntien yhteistoimintana, perustamalla erillinen muu oikeushenkilö tai hankkimalla tehtävän hoito muulta palvelujen tuottajilta. Yhteistoiminta voi koskea viranomaistehtävien lisäksi myös muita tehtäviä, esimerkiksi tukipalveluja, tietohallintoa, kirjanpitoa ja palkkahallintoa.

Helmikuun 23 päivänä 2007 voimaan tulleen kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetun lain (169/2007), jäljempänä *puitelain*, myötä kuntien yhteistoimintaa koskeva lainsäädäntö muuttui merkittävästi. Puitelaki on määräaikaisena voimassa vuoden 2012 loppuun. Puitelain 1 §:n mukaan kunta- ja palvelurakennemuudistuksen tarkoituksena on muun ohessa kunnallisen kansanvallan lähtö-

kohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Puitelain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Puitelain 4 §:n mukaan kunta- ja palvelurakennemuudistus toteutetaan sekä vahvistamalla kuntarakennetta että palvelurakenteita. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

Puitelaissa säädetään useista kuntien yhteistoimintaa koskevista uusista velvoitteista kuten 5 §:n mukaisista yhteistoiminta-alueista ja 6 §:n mukaisista kuntayhtymistä, jotka vastaavat laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen järjestämisestä. Kunnat luovat parhaillaan näitä kunta- ja palvelurakennemuudistuksen edellyttämiä rakenteita. Kunnien uudistuksen myötä kuntien välisen yhteistoiminnan laissa edellytetty vähimmäistaso on noussut, kuntien yhteistoiminnan aloittamiseen painottuvat yhteistoiminta-avustuksen myöntämisedellytykset ovat menettäneet merkitystään. Koska yhteistoiminta-avustuksella tuettavilta hankkeilta on kuitenkin yhä edellytetty erityistä innovatiivisuutta ja merkittävyyttä verrattuna maan muuhun tasoon, on näiden hankkeiden vaatimustaso käytännössä noussut entistä korkeammalle. Myöntämisedellytyksiä ei ole katsottu voitavan laskea alle kunta- ja palvelurakennemuudistuksen määrittämän vähimmäistason.

Harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta on tähän mennessä myönnetty kolme kertaa. Vuonna 2005 avustusta myönnettiin viidelle hankkeelle yhteensä 500 000 euroa. Hakemuksia jätettiin tuolloin 34. Vuonna 2006 avustusta myönnettiin kahdeksalle yhteistoimintahankkeelle yhteensä 1 000 000 euroa. Myös tuolloin hakemuksia jätettiin yhteensä 34. Vuonna 2007 yhteistoiminta-avustusta myönnettiin kuudelle hankkeelle yhteensä 949 200 euroa. Yksittäiset avustukset olivat suuruudeltaan 29 700—336 000 euroa. Yhteistoiminta-avustuksia koskevia hakemuksia jätettiin sisäasiainministeriölle 20. Vuonna 2007 yhteistoiminta-avustukseen varattua määrärahaa ei saatu kokonaan käytettyä, koska kriteerit täyttäviä hakijoita ei ollut riittävästi. Vuoden 2008 valtion talousarviossa kuntien valtionosuuslain 13 a §:n mukaisten yhteistoiminta-avustusten maksamiseen sekä avustukseen Kainuun maakunta -kuntayhtymälle on varattu yhteensä enintään 2 000 000 euron määräraha, josta enintään 1 000 000 euroa Kainuun maakunta -kuntayhtymälle.

Kunnat ovat hakeneet yhteistoiminta-avustusta hyvin erilaisiin hankkeisiin. Avustusta on haettu muun muassa kunnallisia palveluja koskeviin uudenlaisiin ja laajoihin hankkeisiin, seudullisiin palvelutuotantohankkeisiin ja tietotekniikan mahdollisuuksia hyödyntäviin verkostomaisiin hankkeisiin. Mainitun tyyppisille hankkeille avustusta on myönnetty. Sen sijaan esimerkiksi kuntien yhteisten rakennusinvestointien ei ole yleensä katsottu täyttävän laaja-alaisuuden ja merkittävyyden kriteerejä. Sisäasiainministeriö on vuosina 2006—2007 hakemuksia arvioidessaan kiinnittänyt erityisesti huomiota sellaiseen yhteistoimintaan, joka tukee käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteita, sekä sellaisiin uusiin toimintojen järjestämistapoihin tai -rakenteisiin, joilla voidaan katsoa olevan yleistä merkitystä kuntien yhteistoiminnan kehittämisessä. Vuonna 2007 puitelain 5 §:n edellyttämien yhteistoiminta-alueiden ja 6 §:n edellyttämien kuntayhtymien muodostaminen ei sellaisenaan vielä ole ollut riittävä peruste avustuksen myöntämiselle. Yhteistoimintahankkeiden laajuutta ja merkittävyyttä on arvioitu suhteessa maan kokonaistilanteeseen ja mui-

hin Suomessa vireillä oleviin kuntien yhteistoimintahankkeisiin. Edellä mainitut arviointiperusteet on myös esitetty sisäasiainministeriön kunnille osoittamassa yhteistoiminta-avustuksen hakemista koskevassa kirjeessä.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien syvällisen yhteistoiminnan tukemista koskevien säännösten voimassaoloa jatketaan vuosiksi 2009—2012. Hallitusohjelman mukaan hallitus jatkaa määrätietoisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti. Hallitusohjelmassa painotetaan myös tarvetta toiminnan tuottavuuden kehittämiseen. Tuottavuutta edistetään kehittämällä toimintakulttuuria, palveluprosesseja sekä tuottavuusmittareita. Hallitusohjelman mukaan palvelujen turvaaminen edellyttää vahvaa taloudellista perustaa sekä uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja. Hallitus on sitoutunut edistämään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa. Lisäksi kannustetaan tilaajatuottajamallien käyttöönottoa ja kehitetään palvelujen laadun valvonnan välineitä. Hallitusohjelman mukaan myös parannetaan kuntien edellytyksiä tutkimukseen, tuotekehitykseen ja palveluinnovaatioihin.

Sisäasiainministeriö asetti marraskuussa 2007 Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen täydentämään ja vauhdittamaan kunta- ja palvelurakennemuutosta. Hankkeen tehtävänä on edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden leviämistä. Hankkeessa huomioidaan muut käynnissä olevat valtion- ja kuntahallinnon sekä muiden toimijoiden samansuuntaiset toimet.

Yhteistoiminta-avustuksen myöntämisedellytyksissä tulisi ottaa huomioon kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä syntyvät uudet rakenteet sekä puitelakiin ja hallitusohjelmaan sisältyvät tavoitteet toiminnan tuottavuuden ja palvelujen laadun kehittämisestä. Koska kuntien väliset yhteistoimintarakenteet uudistuvat jo kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä, tulisi yhteistoiminta-avustusta kohdentaa erityisesti palvelutuotannon kehittämiseen ja tehostamiseen.

Vuoden 2008 alusta lukien aiemmin sisäasiainministeriölle kuuluneet kuntien valtionosuuslain mukaiset tehtävät siirtyivät valtiovarainministeriölle.

1.2 Yhteistoiminta-avustuksen hakeminen ja muut menettelysäännökset

Kuntien valtionosuuslain 13 a §:n 1 momentin mukaan yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää vain yhteistoiminnan aloittamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Hallituksen esityksen mukaan avustusta ei voida myöntää pelkästään yhteistoiminnan selvittämiskustannuksiin, vaan avustuksen myöntäminen edellyttää, että kunnat ovat päättäneet yhteistoiminnasta. Aloitusvaiheen kustannuksina voidaan ottaa huomioon myös yhteistoiminnan selvittämiskustannukset.

Edellä mainitun pykälän 2 momentin mukaan kunnat voivat hakea yhteistoiminta-avustusta valtiovarainministeriöltä yhteistoiminnan aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuotena. Hallituksen esityksen mukaan yhteistoiminnan aloittamisvuotena pidetään sitä vuotta, jona yhteistoiminta kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen perusteella on pääasiallisesti tarkoitus aloittaa. Käytännössä on osoittautunut ongelmalliseksi tulkita, mitä vuotta on pidettävä yhteistoiminnan aloittamisvuotena. Säännöstä on tulkittu siten, että aloittamisvuosi on se vuosi, jolloin kunta hakee avustusta, jos toiminnan käynnistämistä on päätös olemassa. Avustusta on siten katsottu voitavan hakea jo ennen kuin esimerkiksi varsinainen yhteinen palvelutuotanto käynnistyy. Avustushakemuksia vuoden 2007 loppuun saakka käsitellyt sisäasiainministeriö on havainnut kunnilla olevan erityisesti tarvetta avustukselle, jolla voidaan katkaista yhteistoiminnan käynnistämisen valmistelukustannuksia jo ennen kuin varsinainen toiminta alkaa.

Edelleen 2 momentin mukaan yhteistoiminta-avustusta on haettava kunkin vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Vuonna 2008 aloitettavan yhteistoiminnan yhteistoiminta-avustusta on haettava kuitenkin vuoden 2008 huhtikuun loppuun mennessä. Hakuaika keran vuodessa huhtikuun loppuun mennessä on osoittautunut käytännössä liian joustamattomaksi. Hakuaikaa tulisi olla mahdollista

sovittaa vuosittain tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen erityisesti kunta- ja palvelurakennehankkeen etenemisen ja aikataulun kanssa.

Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön tulee kuulla ennen avustuksen myöntämistä sitä viranomaisesta, joka voisi myöntää yhteistoimintahankkeeseen valtionosuutta tai -avustusta muun lain nojalla tai valtion talousarviossa muuhun tarkoitukseen osoitetuista määrärahoista. Hallituksen esityksen mukaan avustuksen määrässä voidaan ottaa huomioon tämä yhteistoiminnalle myönnetty muu julkinen rahoitus. Käytännössä sisäasiainministeriö on kuullut hakemuksista sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä, opetusministeriötä, kauppa- ja teollisuusministeriötä ja ympäristöministeriötä sekä niiden alaisia hallinnonaloja. Hakemuksia on arvioitu lisäksi sisäasiainministeriön ja vuoden 2008 alusta lukien valtiovarainministeriön toimeenpaneman, kuntien tietohallintoyhteistyön vahvistamiseksi ja tiivistämiseksi käynnistetyn Kunta IT -hankkeen näkökulmasta. Lisäksi on selvitetty hakemusten suhde kuntien yhdistymiseen liittyviin esiselvitysavustuksiin, kuntien yhdistymisavustuksiin ja edellisen vuoden yhteistoiminta-avustuksiin.

Edellä mainitun pykälän 4 momentin mukaan yhteistoiminta-avustus maksetaan kunnille yhtenä eränä viimeistään kunkin varainhoitovuoden syyskuun loppuun mennessä. Maksamisajankohtaa koskeva säännös on käytännössä osoittautunut liian joustamattomaksi. Esimerkiksi vuonna 2007 yhteistoiminta-avustusten myöntämistä ja maksamista vaikeutti se, että lain mukainen avustusten maksamisajankohta oli lähellä kuntien kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa antamien selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien palautusajankohtaa. Avustuksen maksamisen ajankohtaa tulisi olla mahdollista sovittaa vuosittain tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen erityisesti kunta- ja palvelurakennehankkeen etenemisen ja aikataulun kanssa.

Siltä varalta, että yhteistoiminta-avustusta ei käytettäisi yhteistoiminnan aloitusvaiheen kustannuksiin, yhteistoiminta ei sopimuksesta huolimatta käynnistyisi tai että avustusta haettaessa olisi menetelty muutoin virheellisesti, edellä mainitun pykälän 5 momentissa

viitataan tietyiltä osin valtionavustuslain (688/2001) säännöksiin. Voimaantulosäännösten mukaan kyseistä momenttia sovelletaan lain perusteella myönnettyyn yhteistoiminta-avustukseen vuoden 2008 jälkeenkin.

1.3 Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksuajankohta

Kuntien valtionosuuslain 13 §:n mukaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Mainitun lain 17 §:ssä säädetään valtionosuuksien ja rahoitusavustuksen maksamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan rahoitusavustus maksetaan kunnalle viimeistään varainhoitovuoden joulukuun 11 päivänä. Kuntien valtionosuuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 134/1997 vp) rahoitusavustus ehdotettiin maksettavaksi kunnille varainhoitovuoden loppuun mennessä. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä maksuaikataulua muutettiin hallintovaliokunnan ehdotuksesta (HaVM 18/1997 vp) siten, että maksaminen tapahtuu samassa aikataulussa valtionosuuksien maksamisen kanssa eli viimeistään varainhoitovuoden joulukuun 11 päivänä. Rahoitusavustuksen maksuajankohdan aikaistamisella pyrittiin parantamaan kunnan maksuvalmiutta vuoden vaihteen lähestyessä.

Maksuajankohtaa koskeva säännös on käytännössä osoittautunut liian joustamattomaksi. Sen noudattamisessa on esiintynyt ongelmia erityisesti tilanteissa, joissa harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen varattua määrärahaa muutetaan kesken vuoden esimerkiksi valtion lisätalousarviossa.

2 Ehdotetut muutokset

Kuntien valtionosuuslain yhteistoiminta-avustusta koskevan 13 a §:n voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2012 loppuun. Yhteistoiminta-avustuksen myöntämisedellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi jo vuodesta 2008 alkaen siten, että niissä otettaisiin nykyistä paremmin huomioon kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteet ja sitä koskeva lainsäädäntö. Myöntämisedelly-

tyksissä painotettaisiin kuntien yhteistoiminnan aloittamisen sijasta palvelujen ja tuottavuuden kehittämistä kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä syntyvissä uusissa rakenteissa. Valtiovarainministeriö voisi myöntää kunnille yhteistoiminta-avustusta, jos kuntien yhteistoiminta on kuntien palvelurakenteiden uudistamisen, palvelujen kehittämisen tai tuottavuuden kannalta merkittävää. Lisäksi edellytettäisiin, että kehittämistoiminta tukee kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain tavoitteiden toteutumista.

Yhteistoiminta-avustusta voitaisiin edelleen myöntää kahtena vuotena. Avustus kohdistuisi hakemisvuoden ja sitä seuraavan vuoden aikana aiheutuneisiin kehittämistoiminnan kustannuksiin. Avustuksen myöntäminen edellyttäisi, että kehittämistoiminnan toteuttamisesta on tehty päätös. Yhteistoiminta-avustuksen haku- ja maksuaikaa koskevat säännökset ehdotetaan poistettaviksi. Hakemisen ja maksamisen ajankohdasta päättäisi valtiovarainministeriö.

Yhteistoiminta-avustukseen ehdotetaan sovellettavaksi valtionavustuslain säännöstä, jonka mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.

Kuntien valtionosuuslakiin sisältyvää harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksuajankohtaa koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahoitusavustuksen maksamisen ajankohdasta päättäisi valtionapuviranomaisena toimiva valtiovarainministeriö.

3 Esityksen vaikutukset

Yhteistoiminta-avustusta koskevien säännösten voimassaolon jatkamisella pyritään kannustamaan kuntia kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteiden mukaiseen palvelujärjestelmän uudistamiseen sekä palvelujen toimivuuden ja tuottavuuden kehittämiseen.

Ehdotetulla yhteistoiminta-avustuksen haku- ja maksuajankohtaa sekä rahoitusavustuksen maksamista koskevien säännösten muuttamisella pyritään nykyistä joustavam-

paan käytäntöön avustusten myöntämisessä ja maksamisessa.

Vuoden 2008 valtion talousarviossa on myönnetty kuntien valtionosuuslain 13 a §:n mukaisten yhteistoiminta-avustusten maksamiseen sekä avustukseen Kainuun maakunta-kuntayhtymälle yhteensä enintään 2 000 000 euroa, josta enintään 1 000 000 euroa Kainuun maakunta-kuntayhtymälle. Määräraha sisältyy valtiovarainministeriön momentille Kuntien yhdistymisavustukset ja kuntajako sekä kuntien yhteistoiminnan tukeminen (26.97.32). Valtiontalouden vuosille 2008—2011 hyväksytyjen kehyksien mukaan kuntien syvällistä yhteistoimintaa varten varataan vuosittain 1 000 000 euron määräraha. Ehdotetut yhteistoiminta-avustukset on tarkoitus rahoittaa valtion talousarvioon kunakin vuonna varattujen määrärahojen ja valtiontalouden kehyksien puitteissa.

4 Asian valmistelu

Lakiesitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä ja vuoden 2008 alusta lukienvaltiovarainministeriössä. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi ovat antaneet lausunnon valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Suomen Kuntaliitto.

Lausunnonantajat pitivät yleisesti kannatettavana yhteistoiminta-avustusta koskevien säännösten voimassaolon jatkamista ja avustuksen myöntämisedellytysten muuttamista esityksessä ehdotetulla tavalla.

Valtiovarainministeriö kannatti ehdotettuja yhteistoiminta-avustusta sekä harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksatusaikaa koskevia muutoksia. Valtiovarainministeriö esitti kuitenkin harkittavaksi hakemusprosessin kannalta suhteettoman työlään yhteistoiminta-avustuksen yhdistämistä muihin kunnille maksettaviin kuntien yhteistyötä tukeviin hankerahoihin. Yhdistämistä tulisi harkita valmisteltaessa vuoden 2010 alusta voi-

maan tulevaa valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

Ympäristöministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota yhteistoiminta-avustuksen myöntämisedellytyksiin. Niiden tulisi kattaa kuntien palvelujen lisäksi laajemmin myös kuntien yhteistoimintaa, joka koskee kuntien yleiskaavallista tai muuta yhdyskuntarakenteen eheyttämistä taikka maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yhteistoiminta-avustuksen myöntämiskriteereissä tai lakiesityksen perusteluissa tulisi ottaa huomioon hallitusohjelman tavoitteena olevat uusien palvelujen tuottamis- ja järjestämistapojen sekä tilaaja- ja tuottajamallien käyttöönoton kannustaminen, asiakkaan vaikutus- ja valintamahdollisuuksien edistäminen sekä julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan yhtäläisten kilpailuolosuhteiden turvaaminen. Palvelujen uusien järjestämistapojen tulisi tukea myös uusien palveluinnovaatioiden kehittämistä ja käyttöönottoa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö esitti yhteistoiminta-avustusta koskevaan pykälään viittausta valtionavustuslain säännökseen, jonka mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.

Opetusministeriöllä ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä ei ollut huomauttamista lakiehdotukseen.

Suomen Kuntaliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksatuksen ajankohtaa koskevaan säännökseen. Kuntaliiton mukaan maksuajankohtaa koskeva säännös tulisi säilyttää ja sen sanamuodossa voitaisiin ottaa huomioon mahdollinen valtion lisätalousarviokäsittelyn edellyttämä aikataulu.

Lausunnonantajien lakiesityksen perusteluja koskevat täsmennykset on pyritty ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kuntien valtionosuuslaki

13 a §. Yhteistoiminta-avustus. Ehdotettu kuntien valtionosuuslain uusi 13 a § korvaisi vuoden 2005 alusta voimaan tulleen kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun lain (1036/2004) yhteistoiminta-avustusta koskevat säännökset, jotka lainsäädäntötekniisen selvyuden vuoksi samanaikaisesti kumottaisiin.

Pykälän *1 momentin* mukaisia avustuksen myöntämisedellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevan lain mukaan yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää kuntien välisen laaja-alaisen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävän yhteistoiminnan aloittamiseen. Myöntämisedellytyksiä muutettaisiin siten, että niissä painotettaisiin kuntien yhteistoiminnan aloittamisen sijasta palvelujen toimivuuden ja tuottavuuden kehittämistä puitelain myötä syntyvissä uusissa rakenteissa. Lisäksi kehittämistoiminnan tulisi tukea kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Siten valtiovarainministeriö voisi myöntää yhteistoiminta-avustusta ensinnäkin, jos kuntien välinen yhteistoiminta on kuntien palvelurakenteiden uudistamisen, palvelujen kehittämisen tai tuottavuuden kannalta merkittävää. Palveluilla säännöksessä tarkoitettaisiin varsin laajasti kunnan eri toimintoja. Yhteistoiminta-avustuksen piiriin voisi siten kuulua varsinaisen palvelutoiminnan ohella esimerkiksi eri hallinnonaloilla tehtävä ennaltaehkäisevä työ tai kuntien yhteistoiminta, joka koskee maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Kehittämistoiminnan merkittävyyttä tulisi arvioida suhteessa maan kokonaistilanteeseen ja muihin vireillä oleviin kuntien kehittämishankkeisiin. Tuettavalta kehittämistoiminnalta edellytettäisiin, että se on valtakunnan tasolla merkittävää. Tätä arvioitaessa voitaisiin muun muassa kiinnittää huomiota siihen, onko kyseisellä yhteistoiminnan muodolla yleistä merkitystä kuntien yhteistoiminnan kehittämisessä, onko

kyse uusista toimintojen järjestämistavoista tai -rakenteista ja onko kehittämistoiminta innovatiivista. Arvioinnissa voitaisiin hyödyntää myös edellä mainitun Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen tuloksia.

Toiseksi edellytettäisiin, että kehittämistoiminta tukee kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain tavoitteiden toteutumista. Tätä edellytystä arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota puitelain 1 §:n mukaisiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoitukseen ja puitelain tavoitteisiin. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksena on pykälän 1 momentin mukaan muun ohessa kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, parantaa tuottavuutta ja hillitää kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Puitelain tavoitteena pykälän 2 momentin mukaan on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Yhteistoiminta-avustusta voitaisiin myöntää vuosien 2008—2012 aikana. Edellä mainittuja uusia myöntämisedellytyksiä sovellettaisiin jo vuonna 2008 myönnettäviin avustuksiin.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan nykyisten avustuksen hakemista koskevien säännösten sijasta säädettäväksi siitä, mihin kustannuksiin yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää. Yhteistoiminta-avustuksen hakemisen ajankohdasta säädettäisiin jäljempänä 4 momentissa.

Yhteistoiminta-avustusta voitaisiin edelleen myöntää kahdelle vuodelle, jotka määräytyisivät sen mukaan, milloin avustusta haetaan. Avustusta voitaisiin myöntää kehittämistoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin sinä vuotena, kun avustusta koskeva hakemus on jätetty valtiovarainministeriölle, sekä tätä seuraavana vuotena aiheutuviin kustannuksiin. Avustuksella ei voitaisi kattaa ta-

vanomaisia palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että kyseessä olevissa kunnissa tai kuntayhtymässä on tehty päätös kehittämistoiminnan toteuttamisesta. Päätöstä edellytettäisiin siksi, ettei hankkeen tarkoituksesta, osallistujista tai aikataulusta olisi epäselvyyttä. Päätöksen jälkeen kehittämistoiminnan aloitusvaiheen kustannuksia voitaisiin ottaa huomioon myös päätöksen tekoa edeltäneeltä ajalta. Tällaisia kehittämistoiminnan valmistelussa ja toiminnan käynnistämässä huomioon otettavia kustannuksia voisivat olla esimerkiksi koulutuskulut, palkkakulut, tietotekniikkainvestoinnit ja tilavuokrat.

Pykälän 3 momentti säilyisi asiallisesti muuttumattomana.

Pykälän 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättäisi yhteistoiminta-avustuksen hakemisen ja maksamisen ajankohdista. Voimassa olevan lain säännökset avustuksen hakemisesta kunkin vuoden huhtikuun loppuun mennessä ja avustuksen maksamisesta kunkin varainhoitovuoden syyskuun loppuun mennessä ehdotetaan poistettaviksi. Ehdotus lisäksi avustusmenettelyn joustavuutta. Valtiovarainministeriö voisi haku- ja maksuajankohdista päättäessään muun muassa ottaa huomioon tarkoituksenmukaisella tavalla kunta- ja palvelurakennehankkeen etenemisen aikataulun.

Pykälän 5 momenttiin sisältyvään luetteloon yhteistoiminta-avustukseen sovellettavista valtionavustuslain säännöksistä ehdotetaan lisättäväksi viittaus valtionavustuslain 22 §:n 3 momenttiin. Kyseisen momentin mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään. Säännös voisi käytännössä koskea esimerkiksi tilanteita, joissa kuntien yhteistyöhön yksityisen tai kolmannen sektorin kanssa sovelletaan valtioneutua koskevia säännöksiä.

17 §. Maksaminen. Pykälän 1 momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyvää säännöstä harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen maksuajankohdasta ehdotetaan muutettavaksi. Rahoitusavustuksen maksamisen ajankohdasta päättäisi valtionapuviranomaisena toimiva valtiovarainministeriö. Lähtökohtaisesti rahoitusavustus tulisi edelleen maksaa voimassa olevaa lakia vastaavasti viimeistään varainhoitovuoden joulukuun 11 päivänä, mutta avustuksen maksamisessa voitaisiin ottaa nykyistä joustavammin huomioon esimerkiksi mahdollinen valtion lisätalousarviokäsittelyn edellyttämä aikataulu.

1.2 Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta

Säädösteknisen selkeyden vuoksi lailla kumottaisiin vuoden 2005 alussa voimaan tullut laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta (1036/2004), johon voimassa olevat yhteistoiminta-avustusta koskevat säännökset sisältyvät. Ehdotettu uusi kuntien valtionosuuslain 13 a § korvaisi mainitut aiemmat säännökset.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2008. Kuntien valtionosuuslain 13 a § olisi voimassa väliaikaisesti vuoden 2012 loppuun. Mainitun pykälän 5 momenttia sovellettaisiin tämän lain perusteella myönnettyyn yhteistoiminta-avustukseen 31 päivän joulukuuta 2012 jälkeenkin.

Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki**kuntien valtionosuuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 17 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1102/1997, sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 13 a § seuraavasti:

4 luku

Yleinen valtionosuus ja rahoitusavustus

13 a §

Yhteistoiminta-avustus

Valtiovarainministeriö voi myöntää vuosina 2008—2012 kunnille harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta, jos kuntien yhteistoiminta on kuntien palvelurakenteiden uudistamisen, palvelujen kehittämisen tai tuottavuuden kannalta merkittävää sekä tukee kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) tavoitteiden toteutumista.

Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää kunnalle hakemisvuotena ja sitä seuraavana vuotena kehittämistoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää kehittämistoimintaan vain, jos sen toteuttamisesta on tehty päätös.

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, valtiovarainministeriön tulee ennen tuen myöntämistä kuulla tätä viranomaista.

Valtiovarainministeriö päättää yhteistoiminta-avustuksen hakemisen ja maksamisen ajankohdista.

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

- 1) 14 §:ää valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta;
- 2) 15 §:ää valtionapuviranomaisen valvontatehtävistä;
- 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) 22 §:n 3 momenttia valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä;
- 10) 24 §:ää korosta;
- 11) 25 §:ää viivästyskorosta;
- 12) 26 §:ää palautettavan määrän kohtuullistamisesta;
- 13) 28 §:ää takaisinperinnän määräajasta;
- 14) 29 §:n 2 momenttia palautusvelvollisuuden vanhenemisesta;
- 15) 30 §:ää kuittauksesta.

17 §

Maksaminen

Valtionosuudet, joissa on otettu huomioon 7 §:ssä tarkoitettu verotuloihin perustuva val-

tionosuuksien tasaus, maksetaan ministeriöittäin valtionavun saajalle varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunkin kuukautena, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Rahoitusavustuksen maksamisen ajankohdasta päättää valtionapuviranomainen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 13 a § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012.

Lain 13 a §:n 5 momenttia sovelletaan tämän lain perusteella myönnettyyn yhteistointa-avustukseen 31 päivän joulukuuta 2012 jälkeenkin.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki**kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan kuntien valtionosuus-
lain muuttamisesta 3 päivänä joulukuuta
2004 annettu laki (1036/2004).

2 §
Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

1.

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 17 §:n
1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1102/1997, sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 13 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 luku

Yleinen valtionosuus ja rahoitusavustus

13 a §

Yhteistoiminta-avustus

Valtiovarainministeriö voi myöntää vuosina 2008—2012 kunnille harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta, jos kuntien yhteistoiminta on kuntien palvelurakenteiden uudistamisen, palvelujen kehittämisen tai tuotavuuden kannalta merkittävää sekä tukee kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) tavoitteiden toteutumista.

Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää kunnalle hakemisvuotena ja sitä seuraavana vuotena kehittämistoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää kehittämistoimintaan vain, jos sen toteuttamisesta on tehty päätös.

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

Valtiovarainministeriö päättää yhteistoiminta-avustuksen hakemisen ja maksamisen

ajankohdista.

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

- 1) 14 §:ää valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta;
- 2) 15 §:ää valtionapuviranomaisen valvontatehtävistä;
- 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) 22 §:n 3 momenttia valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä;
- 10) 24 §:ää korosta;
- 11) 25 §:ää viivästyskorosta;
- 12) 26 §:ää palautettavan määrän kohtuullistamisesta;
- 13) 28 §:ää takaisinperinnän määräajasta;
- 14) 29 §:n 2 momenttia palautusvelvollisuuden vanhenemisesta;
- 15) 30 §:ää kuittauksesta.

17 §

Maksaminen

Valtionosuudet, joissa on otettu huomioon 7 §:ssä tarkoitettu verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus, maksetaan ministeriöittäin valtionavun saajalle varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunkin kuukautena, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Rahoitusavustus maksetaan kunnalle viimeistään varainhoitovuoden joulukuun 11 päivänä.

17 §

Maksaminen

Valtionosuudet, joissa on otettu huomioon 7 §:ssä tarkoitettu verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus, maksetaan ministeriöittäin valtionavun saajalle varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunkin kuukautena, viimeistään kuukauden 11 päivänä. *Rahoitusavustuksen maksamisen ajankohdasta päättää valtionapuviranomainen.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 13 a § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012.

Lain 13 a §:n 5 momenttia sovelletaan tämän lain perusteella myönnettyyn yhteistoiminta-avustukseen 31 päivän joulukuuta 2012 jälkeenkin.

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä
lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpi-
teisiin.*
