

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seutuyhteistyökokeilusta. Lain tavoitteena on edistää ja tukea kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä. Lakia sovellettaisiin Hämeenlinnan seudulla, Lahden kaupunkiseudulla, Loimaan seudulla, Nivalan-Haapajärven seudulla, Oulun seudulla, Pieksämäen seudulla, Pohjois-Lapin seudulla ja Turunmaan seudulla. Valtioneuvosto voisi lisäksi valita muunkin seudun kokeiluun.

Lailla annettaisiin kokeiluseuduille mahdollisuus muodostaa uudentyyppinen seudullinen julkisoikeudellinen toimielin. Tällaiselle toimielimelle voitaisiin siirtää kuntien viranomaisten päätösvaltaa. Joissakin tapauksissa laki antaisi mahdollisuuden siirtää kuntien päätösvaltaa myös seudun kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Nämä yhteistyön organisointimahdollisuudet täydentävät kuntalain mukaisia kuntien yhteistyömuotoja. Yksityisoikeudellisessa yhteisössä siirrettyjä tehtäviä hoidettaisiin virkavastuulla ja tehtävien hoitamista koskisivat samat säännökset kuin tehtäviä hoitavia viranomaisia.

Lain mukaan kokeiluseudun kunnat voisivat sopia yhteisöveron seudullisesta jakamisesta niin, että verohallinto tilittää veron joko osittain tai kokonaan suoraan seudulliselle toimielimelle. Kokeiluseudun kunnat voisivat sopia myös, että niiden yhteisen yleiskaavan vahvistaa ympäristöministeriön sijasta alueellinen ympäristökeskus.

Lailla annettaisiin kokeiluseudun kunnille mahdollisuus sopia valtion viranomaisten ja maakunnan liiton päätöksentekoon osallistumiseksi lausunntomenettelyjen ja suunnitelmien käyttöönotosta. Valtion viranomaiset

ja maakunnan liitot voisivat poiketa lausunnoista ja suunnitelmista ainoastaan painavista syistä. Lausunnot ja suunnitelmat voisivat koskea yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa tarkoitettuja yritystukia, työllisyysasetuksen mukaisia investointitukia, yksinomaan kokeiluseudun alueella harjoitettavan linjaliikenteen liikennelupia, uusia taksi- ja sairaankuljetuslupia, eräitä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja poikkeuslupia, alkoholilain mukaisia vähittäismyyntilupia ja anniskelulupia sekä näiden valvontaa ja sanktiointia, maakunnan liiton Euroopan yhteisöjen rakennerahastosta ja vastaavista valtion talousarvion määrärahoista myöntämää kansallista rahoitusosuutta, luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain mukaista joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmaa sekä sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuutta.

Lisäksi kokeiluseutu saisi mahdollisuuden antaa valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisille lausunnon niiden seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja päätöksistä sekä niiden rahoittamisesta.

Lain mukaan valtioneuvosto vahvistaisi kokeiluseudun kuntien sopimuksen ennen sen voimaantuloa. Sisäasiainministeriö vastaisi kokeilujen seurannasta ja kokeiluseuduilla olisi velvollisuus antaa tietoja kokeiluista.

Ehdotettu laki olisi määräaikaikainen. Se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Yhteisöveron jakamista koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....</b>	<b>1</b>
<b>SISÄLLYSLUETTELO .....</b>	<b>2</b>
<b>YLEISPERUSTELUT.....</b>	<b>3</b>
1. Johdanto .....	3
2. Nykytila.....	4
2.1. Aluehallinto .....	4
2.2. Seutukuntayhteistyö .....	5
2.3. Nykytilan arviointi.....	6
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	7
4. Esityksen vaikutukset .....	7
4.1. Aluepoliittiset vaikutukset sekä organisaatio- ja henkilöstövaikutukset...7	
4.2. Taloudelliset vaikutukset .....	8
5. Asian valmistelu .....	8
6. Euroopan yhteisön säännökset .....	9
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....</b>	<b>11</b>
1. Lakiehdotusten perustelut .....	11
2. Voimaantulo .....	18
3. Säättämisjärjestys .....	18
<b>LAKIEHDOTUS.....</b>	<b>22</b>
seutuyhteistyökokeilusta .....	22

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Yhä useammilla pienillä kunnilla on vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja asukkaalleen. Kuntarakenteen rikkonaisuuden vuoksi Suomessa on runsaasti niin pieniä kuntia, ettei niissä pystytä rahoittamaan edes julkisten palvelujen perusrakennetta. Kuntakoon pienuuden vuoksi yksittäisessä kunnassa ei myöskään ole aina riittävästi kysyntää peruspalvelujen tehokkaaksi järjestämiseksi. Erityispalvelujen kohdalla tilanne on vielä selvästi huonompi. Kuntarakenne on yksi julkisen hallinnon keskeisimmistä ongelmista.

Elinkeinopolitiikassa lähes kaikki kunnat ovat pieniä toimijoita, kun yritysten sijoittumisesta kilpaillaan tosiasiasa Euroopan ja koko maailman mittakaavassa. Ainoastaan kuntien yhteistyöllä voidaan elinkeinopolitiikassa välttää pienten kuntien haitallinen keskinäinen kilpailu ja saada tavoitteiden kannalta riittävät voimavarat yhdessä päätettäväksi.

Maankäytön suunnittelussa kuntien yhteistyö on välttämätöntä etenkin kasvualueilla, jotta yhdyskuntarakenne muodostuisi järkeväksi kokonaisuudeksi. Maankäytön suunnittelulla on selkeät yhtymäkohdat ja merkittävä vaikutus useisiin kuntien keskeisiin tehtäviin. Julkisen liikenteen tehtävät tulevat tyydyttävästi hoidetuksi useimmiten vain usean kunnan yhteistyönä.

Vaikka kuntien pienuudesta johtuvat ongelmat tuntuvat monella toimintasektorilla, ei kuntarakenteessa ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Nykyisellä vauhdilla kuntarakenteen muutokset eivät auta julkista hallintoa vastaamaan väestömuutoksien ja julkisen talouden haasteisiin. Vaihtoehtoisena menetelmänä on kuntien yhteistyön merkittävä lisääminen ja laajentaminen.

Kuntien tuottamissa peruspalveluissa yhteistyön tarve ja taso vaihtelevat paljon seutukunnittain. Usein kuntien yhteistyö on edellytys erityispalveluiden tuottamiselle ylipäätään. Palvelujen tasoa ja valikoimaa on useimmiten mahdollista parantaa ainoastaan yhteistyössä. Terveystieteiden, koulutuspalveluiden ja sosiaalitoimen ohella on myös

pienempiä sektoreja, kuten alkoholivalvonta, elintarvikevalvonta tai ruokahuolto, joissa vain kuntien yhteistyöllä voidaan taata riittävät ja korkealaatuiset julkiset palvelut kaikilla seuduilla.

Maataloushallinnossa on sekä tilaa että tarvetta kuntien yhteistyöhön tehtävien hoitamisessa. Seudullisessa yhteistyössä henkilöstölle olisi mahdollista antaa nykyistä monipuolisemmat tehtävät ja esimerkiksi henkilöstön poissaolot olisivat nykyistä pienempi haitta tehtävien hoidolle.

Vaikka kunnilla on keskinäistä yhteistyötä kaikilla merkittävillä sektoreilla, sitä ei kuitenkaan ole vielä läheskään riittävästi. Yhteistyön vauhdittamiseksi tarvitaan tämän vuoksi kannustusta.

Kuntien ja seutukuntien tarpeet, mahdollisuudet ja olosuhteet vaihtelevat maassa suuresti. Tilanne kasvukeskuseuduilla ja taantuvilla alueilla on erilainen. Seutukuntien yhteistyön malleja ja muotoja tulee kehittää seutukuntien omista tarpeista lähtien ja kuntien itsensä toimesta. Erilaisia malleja ja muotoja sekä niiden käytettävyyttä ja hyötyjä on tarpeen selvittää ja kehittää kuntien toimeenpanemien kokeiluin, joita valtio tukee.

Kyseessä olevissa seutuyhteistyökokeiluissa seudullisesti hoidettavista ja päätettävistä asioista valtaosan muodostavat kuntien omat tehtävät. Näitä tehtäviä voidaan pääosin siirtää yhteisiksi ilman erityislainsäädäntöä. Lakiuudotuksen mahdollistama kokeiluseutujen osallistuminen valtion viranomaisten ja maakunnan liittojen päätöksentekoon on vain pieni osa kokeilussa seudulliseksi tulevista tehtävistä.

Hallinnon kehittämisen yksi päälinjoista on tehtävien ja päätösvallan hajauttaminen. Keskeinen tapa toteuttaa sitä on ollut kuntien itsehallinnon vahvistaminen. Kuntia voidaan kannustaa tehtäviensä hoidossa yhteistyöhön siirtämällä valtiolta päätösvaltaa, myös voimavarojen yksityiskohtaista ohjausta, niille päätöksentekojärjestelmille, jotka toteuttavat kuntien yhteistyötä. Samoin voidaan yhteistyössä toimiville kunnille antaa lisää liikkumavaraa ja harkintavaltaa palvelujen ja hallinnon järjestämisessä.

Yhteistyön luonteva aluepohja on seutu-

kunta. Tätä puoltaa myös hallituksen käynnistämä prosessi paikallishallinnon rakenteiden vahvistamiseksi yhtenäistämällä seutukuntien ja valtion paikallistason viranomaisten toimialueita. Seutuistuminen on jo tehnyt monista yksityisistä palveluista seudullisia, mutta julkisen hallinnon rakenteet ja palvelujen tarjonta eivät ole vielä kovin selvästi seutuistuneet. Saman seudun asukkailla voi olla erilaiset ja eritasoiset julkiset palvelut asuin-kunnasta riippuen, vaikka palveluiden haku muutoin suuntautuu seudulla sopivimpiin palveluihin kuntarajojen sitä estämättä.

Sisäasiainministeriö asetti 31 päivänä loka-kuuta 2000 seutukuntien tukihankkeen valmistelemaan valtion toimenpiteitä kuntien vapaaehtoisen seutukuntapohjaisen yhteistyön edistämiseksi ja seutukuntien vahvistamiseksi. Seutukuntien tukihanke on yksi valtioneuvoston toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on tehostaa aluekehitystä ja seutukuntien yhteistyötä. Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jossa ovat edustettuina sisäasiainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen yrittäjät ja Keskuskauppakamari. Kokeiluseutujen valinnan yhteydessä ohjausryhmää täydennettiin kunkin kokeiluseudun edustajalla.

Hankkeeseen ilmoitautui halukkaaksi kolmekymmentä seutua, joista kokeiluseuduiksi valittiin alustavasti kahdeksan. Valinnan perusteina olivat seutujen erilaisuus väestökehityksen ja talouden kannalta, kokeilujen maantieteellinen kattavuus, kielellinen tasapaino, suunniteltujen kokeilujen uutuusarvo, toteutettavuus ja eri hallinnonalojen mukaantulo kokeilujen piiriin. Kokeiluseudulta edellytettiin jokaisen kunnan sitoutumista kokeiluun.

Kokeiluseutuja ovat Hämeenlinnan seutu, Lahden kaupunkiseutu, Loimaan seutu, Nivalan-Haapajärven seutu, Oulun seutu, Pieksämäen seutu, Pohjois-Lapin seutu ja Turunmaan seutu.

Seutukuntien tukihankkeen pääasiallisena sisältönä ovat seutukuntien ja niiden kuntien kokeiluhankkeet, joita valtio tukee. Valtion antamaa tukea ovat tämän esityksen mukai-

nen erityislainsäädäntö, kokeilujen arviointi, parhaiden käytäntöjen levittäminen ja muu yhteistyö seutukuntien ja valtion viranomaisten välillä.

Seudun osallistuminen valtion viranomaisten ja maakunnan liiton päätöksentekoon toimisi kannustimena yhteistyöhön ja täydentäisi seudullisia palvelukokonaisuuksia. Kokeiluseutujen kuntien yhteisesti antamien sitovien lausuntojen ja suunnitelmien olisi tarkoituksena tiivistää kuntien yhteistyötä kyseessä olevalla sektorilla ja luoda yhteinen tehtävä, jonka ympärille kokeilussa kerätään kuntien toimintoja.

Kokeiluseutujen hankkeissa on myös runsaasti yhteistyötä edistäviä toimenpiteitä, jotka eivät vaadi lainsäädännön muutoksia. Kuntien elinkeinopolitiikan kokoaminen seudulle, seudullisen palvelukunta-ydinkunta-mallin kehittäminen, yhteisten virkojen perustaminen, resurssien yhteiskäyttö ja kunnallisen normiston yhtenäistäminen, sähköisen asioinnin yhteinen kehittäminen ja eri hallinnonalojen toimintojen yhteistyön selvittäminen ja aloittaminen ovat esimerkkejä seutujen yhteistyökokeiluista.

Seutuyhteistyökokeilujen seuranta toteutetaan arviointitutkimuksella ja ohjausryhmän muun seurannan avulla. Arviointitutkimuksella selvitetään kokeilujen vaikutusta seutuyhteistyön muodostumiseen, sen vaikutuksiin palveluihin ja niiden tuotantoon sekä seudun kehitykseen, kokeilujen vaikutusta muuhun hallintoon sekä itse hankkeen prosessin etenemistä.

Nivalan-Haapajärven seutukunnan hankkeen keskeisenä osana olevan vaaleilla valittavan seudullisen toimielimen osalta valmistellaan erillinen lakiehdotus, joka mahdollistaisi tällaisen ylikunnallisen toimielimen muodostamisen.

## 2. Nykytila

### 2.1. Aluehallinto

Valtion aluehallinnon merkittävimmät viranomaiset ovat työvoima- ja elinkeinokeskukset (laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997), lääninhallitukset (lääninhallituslaki 22/1997) ja alueelliset ympäristökeskukset (laki ympäristöhallinnosta 55/1995 ja ase-

tus alueellisista ympäristökeskuksista 57/1995). Työvoima- ja elinkeinokeskukset ja lääninhallitukset ovat monialaisia organisaatioita, joihin on koottu usean eri ministeriön alaisia toimintoja. Työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävänä on elinkeinoelämän ja alueellisen kehityksen edistäminen. Lääninhallitukset toimivat alueellisina yleishallinto-, valvonta- ja turvallisuusviranomaisina. Alueelliset ympäristökeskukset ovat oman hallinnonalansa tehtäviin erikoistuneita yksiköitä.

Kunnallisella sektorilla toimii lisäksi suuri määrä erimuotoisia kuntayhtymiä. Osa niistä on lainsäädännössä määrättyjä ja osa vapaaehtoisia. Ne hoitavat muun muassa terveydenhuollon ja koulutuksen tehtäviä useamman kunnan muodostamalla alueilla. Päätösvaltaa näissä organisaatioissa käyttävät kuntayhtymän perustaneet kunnat. Palvelutuotannossa merkittävien kuntayhtymä on erikoissairaanhoidon järjestämiseksi muodostettu sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, johon jokaisen kunnan on kuuluttava erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 3 §:n nojalla.

Maakuntien liitot toimivat maakunnissaan aluekehitysviranomaisina ja maankuntakaavoituksen toteuttajina sekä maakunnallisina edunvalvojina. Maakuntien liitot ovat pakkokuntayhtymiä, joiden lakisääteiset tehtävät ja toimivalta on säädetty kuntalaissa (365/1995), laissa alueiden kehittämisestä (1135/1993), rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

Työvoima- ja elinkeinokeskukset hoitavat muun muassa yritysten tukemiseen ja työllisyyteen liittyviä tehtäviä, joilla on selkeä liittymäkohta kuntien elinkeinopolitiikkaan ja niiden yleiseen kehittämiseen. Työllisyydellä on liittymäkohtia myös kuntien sosiaalitoimen kanssa. Näiden tehtävien hoidolla on suuri merkitys seutujen kehittämiseen ja kehittymiseen. Osassa näitä tehtäviä vaikutukset näkyvät erityisesti seututasolla, vaikka niitä hoidetaan aluehallinnossa, jonka toimialue on selvästi seutua laajempi.

Lääninhallitusten tehtävistä liikenneasiat ovat erityisen merkittäviä seutujen kehittämisen kannalta. Liikennelupapäätösten vaikutukset näkyvät usein ainoastaan seututasolla.

Osa näistä päätöksistä jo tehdäänkin suurissa kaupungeissa.

## 2.2. Seutukuntayhteistyö

Seutukuntajako perustuu alueiden kehittämisestä annetun lain 7 §:ään ja sitä käytetään aluekehitystoimenpiteiden kohdentamiseen ja seurantaan. Seutukunnat koostuvat erilaisista kunnista ja muodostavat toiminnallisen aluekokonaisuuden, jossa useimmiten on yksi keskus ja sen vaikutusalue. Seutukunnan kunnat kuuluvat yleensä samaan työmarkkina-alueeseen. Seutukuntien kasvava merkitys näkyy siinä, että kuntien yhteistyö on pääosin organisoitunut seutukuntajakon mukaisesti ja tämän yhteistyön sisältö on laajentumassa elinkeinopolitiikasta palvelujen tuottamiseen.

Seutuistuminen on jo edennyt monien palvelujen ja työmarkkinoiden osalta huomattavasti pitemmälle kuin julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuotantorakenteessa. Ihmiset hankkivat palvelunsa yleisesti seudun alueelta ja myös työssäkäynti suuntautuu entistä enemmän seudulle eikä rajoitu kotikuntaan. Autoistuminen, parantuneet liikenneyhteydet ja tietotekniikan kehitys edistävät osaltaan seutuistumista. Hallinnollisten rajojen merkitys ihmisten ja yritysten päivittäisessä toiminnassa on vähentynyt ja vähenee edelleen. Julkisten palvelujen tuotannossa ja sitä koskevassa päätöksenteossa kehitys on ollut hitaampaa.

Kunnilla on käytettävissään yhteistyön muotoina kuntalain mukaiset kuntayhtymät ja yhteiset toimielimet. Yhteistyötä voidaan organisoida myös erilaisiin yhdistyksiin ja yhteisöihin, tai yhteistyötä voidaan tehdä epävirallisissa kokouksissa. Julkisoikeudellisten tehtävien hoitamiseen soveltuvat lähinnä kuntalain mukaiset yhteistoimintamuodot ja palvelujen tuottamiseen myös erilaiset yhtiöt.

Jonkinasteista kuntien yhteistyötä on jokaisessa seutukunnassa. Kaikissa tapauksissa kuntien seutuyhteistyö ei noudattele seutukuntajakoa. Esimerkiksi Helsingin seutukunta on niin laaja, että sen sisällä on useampia kuin yksi luonnollinen kuntien yhteistyöalue.

Yleisimmät kuntien yhteistyön kohteet seuduilla ovat elinkeinopolitiikka, edunvalvonta, ohjelmatyö ja erilaiset projektit. Har-

vinaisempia seutuyhteistyön alueita ovat seutuliikenne, jätehuolto, vesi- ja lämpöhuolto, asuminen, tietoverkot sekä maankäytön suunnittelu. Peruspalvelut ja erityisryhmien palvelut ovat varsin harvinaisia seutuyhteistyön kohteita.

Yleisimpiä yhteistyön organisoinnin muotoja ovat epäviralliset toimikunnat, yhteistyöryhmät ja johtoryhmät, joilla ei ole varsinaista päätösvaltaa käsittelemissään asioissa. Elinkeinopolitiikkaa hoitaa verraten usein kuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö ja myös erilaisia sopimusmalleja on käytössä runsaasti. Seudun kuntien yhteinen yhdistys on sekin yleinen yhteistyön organisaatiomuoto. Harvinaisimpia seutuyhteistyön organisoinnin muotoja ovat kuntalain mukaiset yhteiset lautakunnat ja kuntayhtymät.

### 2.3. Nykytilan arviointi

Seutuyhteistyön syvyys vaihtelee paljon. Elinkeinopolitiikassa, joka on yleisin yhteistyöalue, on joillain seuduilla yhteiset voimavarat, joista päätetään yhdessä, mutta yleisempää on, että voimavarat ovat kunnittain pääosin erilliset ja yhteistyö rajoittuu yhteiseen suunnitteluun. Seutuyhteistyön ja seutuistumisen kannalta keskeinen julkisen palvelutuotannon yhteistyö on vielä harvinaista.

Seutuyhteistyön organisointi mahdollistaa vain harvoin aidosti yhteisen päätöksenteon, joten päätökset jäävät kunkin kunnan tehtäviksi. Vailla toimivaltaa olevan koordinaatiota edistävän yhteistyöelimen toiminta kohtaa helposti vaikeuksia useiden päätöksentekijöiden toimiessa samalla alueella. Yhteistyön syvyys jää myös palvelutuotannossa vähäisemmäksi kuin yhteisen päätöksenteon olosuhteissa. Seutuyhteistyössä kunnat ovat usein kokeneet yhteiset toimielimet ja varsinkin kuntayhtymät vaikeina organisaatiomuotoina.

Yleisesti seutuyhteistyö ei toimintojen laajuuden, syvyyden tai organisointinsa puolesta ole riittävän kehittynyttä, jotta se voisi vastata julkisen hallinnon rakenteen kehittämistarpeista. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike, kasvavat vaatimukset julkisten palveluiden laadulle ja erityispalveluiden tarpeen kasvaminen sekä julkisen talouden kehitys edellyttävät rakenteellisia muutoksia julkisessa hal-

linnossa. Kuntakenttä, joka vastaa suuresta osasta julkisia palveluja, on rakenteeltaan hajanainen ja heterogeeninen. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike ovat erityisen suuria haasteita kunnille.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan seutujen nykyistä tehokkaampaa osallistumista valtion viranomaisten ja maakuntien liittojen päätöksentekoon. Valtion viranomaisia, joita menettelyt koskisivat, ovat työvoima- ja elinkeinokeskus, sosiaali- ja terveydenhuollon tuotavontakeskus, alueellinen ympäristökeskus sekä lääninhallitus.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa hallinnon ja palvelujen kehittämismahdollisuuksia ja -suuntauksia ovat muun muassa erityisosaimista vaativien palvelujen verkostoituminen, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välisen rajan madaltaminen sekä palveluihin tarvittavan riittävän väestöpohjan turvaaminen. Erityisesti perusterveydenhuollossa seutuyhteistyö voi tarjota tuloksellisen kehittämislän.

Seuduilla ei ole erityistä asemaa yhteistyössä valtion hallinnon kanssa. Kunnille on säädetty erilaisia lausuntomahdollisuuksia niitä koskevissa asioissa ja maakuntien liitoilla on mahdollisuus lausua maakunnan kehittämisen kannalta tärkeistä asioista. Seutujen hankkeiden tärkeysjärjestyksestä päättämislä tai seudun kokonaisedun valvomislä puuttuu tehokas menettely seututasolta. Tämä johtaa helposti kuntien keskinäiseen kilpailuun valtion panoksista seudun kokonaisedun kustannuksella.

Ehdotetut kokeiluseudut ovat keskenään erilaisissa vaiheissa seutuyhteistyön kehittämislä. Jokaisella kokeiluseudulla on kuitenkin suunnitelma yhteistyön kehittämislä. Suunnitelmiin sisältyy yhteisen päätöksenteon kehittämislä, yhteisen palvelutuotannon kehittämislä sekä yhteistyön kehittämislä paikallistasolla valtion hallinnon kanssa.

Kokeiluseuduilla on osin olemassa selkeät yhteistyöorganisaatiot. Organisaationäpoina ovat osakeyhtiö, yhdistys, kuntayhtymä ja epäviralliset kokoukset. Lakiehdotusta annettaessa ei kaikilla kokeiluseuduilla ole vielä organisaatiota, joka ottaisi vastaan seudulliset tehtävät. Osin tähän on syynä, että vasta lakiehdotus mahdollistaisi halutun yhteis-

työelimen muodostamisen.

### 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lakiehdotuksen tavoitteena on edistää kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä. Laki antaisi toisaalta seutuyhteistyöhön nykyistä parempia hallinnollisia mahdollisuuksia ja toisaalta se kannustaisi kokeiluseutuja ryhtymään laajempaan ja syvempään yhteistyöhön. Lakiehdotuksen valmistelun aikana on ollut havaittavissa kokeiluseuduilla lisääntyvää halua kokeilla seudullisia toimintoja, joita ne eivät alun perin olleet ajatelleet seudullisina.

Seutuyhteistyön laajentaminen ja syventäminen on vaihtoehto kuntarakenteen suurille ja nopeille muutoksille. Palveluihin kohdistuvien paineiden ja muiden muutostekijöiden vuoksi julkisten palvelujen tuotantorakennetta ja niihin liittyvää päätöksentekoa tulee arvioida uudelleen. Seutuyhteistyön laajentamisen ja syventämisen tavoitteena on kehittää mahdollisimman pienellä kitkalla tuotanto- ja päätöksentekorakennetta, joka mahdollistaa julkisten palveluiden saatavuuden kaikkialla, yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaisen kehittämisen ja toimivan elinkeinopolitiikan myös nähtävillä olevien muutoksien jälkeen.

Yhteistyön kehittäminen ei poista tarvetta kuntaliitoksiin ja ne pysyvätkin yhtenä keinona kokeiluista huolimatta. Kuntaliitosten tekeminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi ja hitaaksi, minkä vuoksi niiden avulla ei kyetä hoitamaan julkisten palvelujen tuottamisen ongelmia, jotka johtuvat väestömuutoksista ja julkisen talouden kehityksestä. Yhteistyöllä voidaan kuitenkin luoda tärkeimpien palvelujen tuotantoon riittävä yksikkökooko palvelujen rahoittamiseksi ja myös erityispalveluiden tuottamiseksi.

Kokeiluseuduilta saatavien kokemusten perusteella otetaan käyttöön parhaita yhteistyökäytäntöjä ja laajennetaan seutuyhteistyötä palvelujen tuottamiseen ja yhteiseen päätöksentekoon. Seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen valikoimaa, saatavuutta, laatua ja taloudellisuutta, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, tehostaa maankäytön suunnittelua, edistää päätösvallan hajautta-

mista sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa.

Ehdotetun kokeilulain avulla kokeiltaisiin muun muassa erilaisia seudullisia päätöksentekomalleja ja seudullista demokratiaa, seudullisen elinkeinopolitiikan mahdollisuuksia, seudullista maankäytön suunnittelua sekä seudullisen liikennehallinnon kehittämistä. Näiden lisäksi seutuyhteistyökokeiluissa selvitetään ja kehitetään seuduilla yhteistyömuotoja ja -tapoja, jotka voidaan toteuttaa ilman lainsäädäntömuutoksia.

Lakiehdotuksessa tehtäisiin mahdolliseksi seutujen tehokas osallistuminen valtion aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen päätöksentekoon, kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistaminen aluetasolla, yhteisöveron seudullinen jakaminen, uudenlaisen kuntien yhteisen seudullisen toimielimen perustaminen sekä päätösvallan siirtämisen yksityiselle yhteisölle tai säätiölle eräissä tapauksissa. Mikään mahdollisuuksista, lukuun ottamatta kuntien uudenlaista yhteistä toimielintä, ei toteutuisi pelkästään lain nojalla, vaan niiden toteuttamiseksi tarvittaisiin valtioneuvoston päätös, jolla kuntien sopimus asiasta vahvistettaisiin.

Kokeiluja toteutettaessa voitaisiin harkita kokeilun toteuttamiskelpoisuutta seuduittain sekä tarvittaessa laajentaa kokeiluja lain puitteissa. Seutuyhteistyön kehittämisen kannalta olisi tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaisi yhteistyön laajentamisen seuduilla ilman lainsäädännön uutta muuttamista. Näin prosessit eivät hidastuisi tai keskeytyisi lainsäädännön muutoksien hitauden vuoksi.

Lakiehdotusta sovellettaisiin kokeiluseuduilla, jotka valtioneuvosto valitsi 13 päivänä kesäkuuta 2001. Kokeiluseuduista säädettäisiin lakiehdotuksessa. Lisäksi valtioneuvosto voisi tarvittaessa valita muunkin kuin lakiehdotuksessa mainitun seudun mukaan kokeiluun.

### 4. Esityksen vaikutukset

#### 4.1. Aluepoliittiset vaikutukset sekä organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Lakiehdotuksen välittömät vaikutukset koskevat pääasiassa kokeiluseutuja. Lakiehdotuksen mahdollistamien kokeilujen seura-

uksena kokeiluseutujen kuntien vapaaehtoinen seutuyhteistyö lisääntyy ja syvenee. Vaikutus laajenee myöhemmin myös kokeiluseutujen ulkopuolelle. Kokeiluista saatavien kokemusten perusteella voidaan pysyvää lainsäädäntöä kehittää seutuyhteistyötä suosivaan suuntaan.

Kokeiluseutuja koskevat lausuntomenettelyt ja muu osallistuminen päätöksentekoon lisäävät seudun vaikutusvaltaa valtion aluehallinnossa merkittävästi. Vaatimus seudun lausuntojen antamisesta yhdessä lisäksi samalla seudun yhteistä päätöksentekoa ja suunnittelua merkittävästi. Pakolliset lausuntomenettelyt ja osallistuminen päätösten valmisteluun, joilla olisi suuri merkitys päätöksenteossa, muuttaisivat jossain määrin myös valtion aluehallinnon toimintatapoja seutujen vaikutusvaltaa kasvattavaan suuntaan. Lausuntomenettelyt voivat joissain tapauksissa hidastaa hallintomenettelyä.

Toteutuessaan kokeilut muuttavat kokeiluseuduilla valtion ja kunnallishallinnon valtasuhteita. Tosiiasiallista päätösvaltaa siirtyy lähemmäs kansalaisia paikallistasolle. Samalla paikallishallintoon syntyy nykyistä vahvempia kokonaisuuksia, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisemmin tehtäväkokonaisuuksista.

Seudulliset toimielimet, jotka alkavat hoitaa seudullisia tehtäviä, joutuvat hankkimaan tehtävien hoitoa varten riittävän määrän henkilöstöä, jonka koulutus ja osaamistaso vastaa tehtävien vaatimuksia. Pääosin tämä henkilöstö on jo nyt seutujen ja niiden kuntien palveluksessa.

Lailla ei olisi välittömiä merkittäviä henkilöstövaikutuksia, koska muutokset ovat rajoitetun soveltamisalueen vuoksi kokonaisuuteen nähden volyymitään pieniä.

Laki aiheuttaa vähäisen lisäyksen valtioneuvoston päätöksentekoon, koska lain antamisen mahdollisuuksien käyttöönotto edellyttää valtioneuvoston päätöstä.

Lakiehdotuksen mahdollistamissa kokeiluissa kunnallisen päätöksenteon rakenne muuttuu. Ylikunnallinen päätöksenteko lisääntyy ja siihen syntyy nykyistä vahvempi kansanvaltainen elementti. Tämä vaikuttaa järjestelyistä riippuen myös yksittäisen kunnan johtamiseen.

#### 4.2. Taloudelliset vaikutukset

Kokeilujen toteuttaminen aiheuttaa kokeiluseuduilla kustannuksia, jotka vaihtelevat seuduittain. Kokeiluhankkeisiin sitoutuu minimissään yksi henkilö jokaista seutua kohden kokoaikaisesti ja käytännössä useita henkilötyövuosia eri henkilöiden työpanoksena. Sisäasiainministeriö on alustavasti varannut hankkeen hallinnointikuluihin ja arviointiin 2 – 3 miljoonaa markkaa (336 000 – 504 000 euroa) vuodessa. Tästä osa jaetaan kokeiluseuduille kokeilujen hallinnointia varten.

Kokeilujen sisältönä olevat yhteistyöjärjestelyt vaativat eri seutukunnilta erilaiset panokset. Yhteistyöelinten luominen ja nykyisten elimien vahvistaminen vaativat valmistelutyötä. Näihin kustannuksiin ja lisätyöhön on kokeiluseuduilla sitouduttu.

Kokeilujen seurannan toteuttamiseksi tarvitaan seuranta- ja arviointitutkimus, josta aiheutuu kustannuksia. Nämä kustannukset kätetään sisäasiainministeriön hallinnonalan määrärahoista. Lisäksi sisäasiainministeriössä ja Suomen Kuntaliitossa hankkeeseen sitoutuu vuotta kohden suoraan keskimäärin 2 henkilötyövuotta.

Hankkeiden toteuttamisen välittömät kustannukset hankintoina ja henkilöstökuluina kokeiluseuduilla, sisäasiainministeriössä ja Suomen Kuntaliitossa ovat noin 10 miljoonaa markkaa vuosittain. Näistä kustannuksista valtaosa syntyy kokeiluseuduilla.

Lakiehdotuksen antamisen vaikutusmahdollisuuksien täysi hyödyntäminen taloudellisessa päätöksenteossa kasvattaa kokeiluseutujen vaikutusvaltaa niille tärkeiden kehittämispanoksien suuntaamisessa merkittävästi.

#### 5. Asian valmistelu

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että seutukuntayhteistyön lisäämistä tuetaan muuttuvien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon toteuttamiseksi. Vapaaehtoisen seutukuntayhteistyön laajenemisen ja syvenemisen edellyttämät lainsäädäntö- ja rahoitusjärjes-



telmämuutokset selvitetään ottaen huomioon kielisuhteet.

Sisäasiainministeriö asetti hallitusohjelman mukaisesti 31 päivänä lokakuuta 2000 seutukuntien tukihankkeen (SEUTU) (SM0633:00/02/02/2000) toimikaudeksi 1.11.2000 – 30.6.2005.

Hankkeen tavoitteena on tukea ja edistää kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä erityisesti julkisten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon tehokkaaksi toteuttamiseksi. Tässä tarkoituksessa edistetään päätösvallan hajauttamista ja kunnallisen itsehallinnon vahvistamista. Toteuttavilla toimenpiteillä pyritään osaltaan turvaamaan perusoikeuksien ja tasa-arvon toteutumista. Hankkeessa edistetään myös kuntien ja seutukuntien sekä valtion viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hankkeen eräänä tehtävänä on ollut valmistella ottaen huomioon kuntien aloitteet ja ehdotukset hallituksen esityksen muotoon ehdotus erityislainsäädännöksi, jolla laaja-alaista ja tehokasta seutukuntayhteistyötä tekeville kunnille tämän hankkeen tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan antaa mahdollisuus poiketa palvelujen ja hallinnon järjestämistä koskevista säännöksistä sekä antaa yhteisesti käytettäväksi valtion viranomaisille nyt kullova päätösvaltaa.

Kokeiluseutukuntia valittaessa kiinnitettiin huomiota muun muassa seutujen väestömuutukseen, yhteistyötilanteeseen, seututalouteen ja seutujen sijaintiin. Seutukuntien tukihankkeen ohjausryhmä teki sisäasiainministeriölle ehdotuksen kokeiluseutukunnista.

Seutukuntakokeiluun haluaviin seutukuntiin kuuluvien kuntien tuli ilmoittautua sisäasiainministeriölle viimeistään 16 päivänä maaliskuuta 2001. Kokeiluun ilmoittautui 30 seutukuntaa.

Valtioneuvoston yleisistunto valitsi alustavasti 13 päivänä kesäkuuta 2001 seutukuntakokeiluun lakiehdotuksen 2 §:ssä mainitut kahdeksan seutukuntaa.

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä seutukuntien tukihankkeen puitteissa. Valmisteluun ovat osallistuneet ministeriöt, joiden hallinnonaloja lakiehdotus koskee, Suomen Kuntaliitto ja kokeiluseutu-

kunnat. Lakiehdotuksen sisältö on valmisteltu kokeiluseutukuntien ehdotusten pohjalta.

Lakiehdotuksesta ovat antaneet lausuntonsa oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö, Etelä-Suomen lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus, Lapin lääninhallitus, Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus, Etelä-Savon työvoima- ja elinkeinokeskus, Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus, Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus, Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus, Lounais-Suomen ympäristökeskus, Hämeen ympäristökeskus, Etelä-Savon ympäristökeskus, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus, Lapin ympäristökeskus, Suomen Kuntaliitto, Varsinais-Suomen liitto, Hämeen liitto, Päijät-Hämeen liitto, Etelä-Savon maakuntaliitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Lapin liitto sekä kokeiluseutukunnat. Lakiehdotuksen ja kokeiluhankkeen tavoitteita pidettiin yleisesti tärkeinä. Kuntien yhteistyön organisoimien mahdollisuuksien lisääminen hyväksyttiin yleisesti. Erityisesti valtion viranomaiset suhtautuivat kriittisesti toimivallaan suoraan siirtämiseen kokeiluseuduille.

Hallituksen esityksen viimeistelyä on ohjannut valtioneuvoston kanslian asettama seutuyhteistyökokeilulain valmistelun koordinaatioryhmä. Siinä olivat edustettuina valtioneuvoston kanslian lisäksi oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö.

Koordinaatioryhmä on ehdotuksen viimeistelyn aikana ollut yhteydessä kokeiluseutuihin. Kokeiluseudut pääsääntöisesti pitäneet lakiehdotusta riittävänä kokeilujen järjestämiseen, vaikka lakiehdotuksen mukaisten lausuntojen sitovuuden aste on lievempi kuin kokeiluseudut ovat yleisesti toivoneet.

## 6. Euroopan yhteisön säännökset

Ehdotetun lain 8 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 10 §:n säännökset aiheuttavat muutoksia

rakennerahastoista rahoitettavien ohjelmien hallintomalleihin, joten yleisasetuksen 35 artiklan mukaan muutokset tulee käsitellä ohjelmien seurantakomiteoissa.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

1 §. *Tavoite.* Lain tarkoituksena on mahdollistaa seutuyhteistyökokeilujen järjestäminen, jotta saataisiin kokemuksia siitä, miten kuntien vapaaehtoisen seutuyhteistyön edistämällä ja tukemisella voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, tehostaa maankäytön suunnittelua, vahvistaa kunnallista itsehallintoa sekä edistää päätösvallan hajauttamista.

Kuntien tulee kokeilutoiminnasta huolimatta hoitaa tehtävänsä hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että kokeilut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

2 §. *Soveltamisala.* Valtioneuvosto on päätöksellään 13 päivänä kesäkuuta 2001 alustavasti valinnut kokeiluseuduiksi: Hämeenlinnan seudun, johon kuuluvat Hattulan, Hauhon, Hämeenlinnan, Janakkalan, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kunnat, Lahden kaupunkiseudun, johon kuuluvat Asikkalan, Hollolan, Lahden, Nastolan ja Orimattilan kunnat, Loimaan seudun, johon kuuluvat Alastaron, Auran, Karinaisten, Koski Tl:n, Loimaan, Loimaan kunnan, Marttilan, Mellilän, Oripään, Pöytyän, Tarvasjoen ja Yläneen kunnat, Nivalan-Haapajärven seudun, johon kuuluvat Haapajärven, Kärämäen, Nivalan, Pyhäjärven ja Reisjärven kunnat, Oulun seudun, johon kuuluvat Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Tyrnävän kunnat, Pieksämäen seudun, johon kuuluvat Haukivuoren, Jäppilän, Kangasniemen, Pieksämäen, Pieksämäen maalaiskunnan ja Virtasalmen kunnat, Pohjois-Lapin seudun, johon kuuluvat Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat, sekä Turunmaan seudun, johon kuuluvat Dragsfjärdin, Houtskarın, Iniön, Kemiön, Korppoon, Nauvon, Paraisten ja Västanfjärdin kunnat. Lakiehdotus tulisi sovellettavaksi näiden seutujen alueella. Seudut ovat valmistelleet hankkeitaan vähintäänkin

vuoden 2001 alusta lähtien ja lakiehdotus on valmisteltu näiden seutujen esitysten pohjalta.

Kokeiluun ilmoittautuneista seuduista kokeiluseuduiksi ehdotettavat ovat hankkeissaan tehneet pisimmälle menevät ja laajimmat kokeiluehdotukset. Kokeilu kattaisi kokonaisuutena elinkeinopolitiikan, peruspalvelut, maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon. Lisäksi kokeiluissa olisi mukana myös seudullisen demokratian ja päätöksenteon kehittäminen. Kokeiluseudut edustaisivat väestönkehityksen, taloudellisen tilanteen ja kielellisen jakauman perusteella erilaisia seutuja ja kokeilut kattaisivat maan eri osat.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi valita muunkin seudun kokeiluun, jos se tämän lain 1 §:ssä tarkoitettujen kokeilun tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeellista. Valtioneuvoston päätös olisi hallintopäätös, josta voidaan valittaa. Tarve uusien seutujen valitsemiseksi kokeiluun voi perustua tarpeeseen kokeilla menettelyjä, joita ei vielä ole kokeilussa, tai laajentaa kokeiluja hallinnonaloille, joilla niitä ei vielä ole. Uusia kokeiluseutuja valittaessa olisi otettava huomioon myös kielisuhteet siten, että kielelliseltä rakenteeltaan erilaiset seudut tulevat kokeilussa edustetuiksi. Kokeilun tavoitteisiin nähden olisi tärkeää, että toimenpiteiden soveltamisaluetta voitaisiin tarvittaessa laajentaa jo lakiehdotuksen mukaisen kokeilun aikana.

3 §. *Kunnan päätösvallan siirtäminen.* Kuntalain antamien mahdollisuuksien lisäksi seutuyhteistyökokeiluun osallistuvan kunnan päätösvaltaa voidaan kuntien valtuustojen yhtäpitävin päätöksen siirtää 4 ja 5 §:ssä tarkoitettulle päätöksentekoaikavälille.

Kokeiluseudun kuntien päätösvallan ja tehtävien kokoaminen seudullisiksi on kokeilun keskeisin sisältö ja hallituksen esityksen päätavoite. Kuntien päätösvallan ja tehtävien siirtäminen uudelle julkisoikeudelliselle elimelle tai yksityisoikeudelliselle organisaatiolle helpottaa kuntien yhteistyön järjestämistä.

Jos kokeiluseudun kunnat ottavat käyttöön

tämän lain mukaisia lausunntomenettelyjä, ei valtion viranomaisen tarvitse pyytää kokeilu-seudun kunnalta erikseen lausuntoa muun lain nojalla.

4 §. *Päätösvallan siirtäminen seudulliselle toimielimelle.* Lakiehdotuksen mukaan kunnan päätösvaltaa voitaisiin siirtää sellaiselle julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle, jonka seudun kuntien valtuustot valitsevat siten kuin ovat siitä sopineet. Kyseessä olisi toimielin, joka ei olisi kuntalain mukainen yhteislautakunta tai kuntayhtymä. Kuntien muuhun sopimuksin toteutettavaan yhteistyöhön verrattuna toimielimen erona olisi sen julkisoikeudellisuus ja asema oikeushenkilönä.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin, että toimielimen jäsenten tulisi olla seudun kuntien valtuustojen valitsemia. Jokaisella seudun kunnalla tulisi olla vähintään yksi jäsen toimielimessä. Säännös turvaisi päätöksenteon kansanvaltaisuutta ja kunkin seudun kunnan valvonnan seudullisessa toimielimessä.

Toimielintä perustettaessa seudun kuntien on sovittava ainakin toimielimen nimestä, toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista, miten kuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien edustavuus otetaan huomioon toimielimen kokoonpanossa, toimielimen tehtävistä ja toimivallasta siten kuin tässä laissa säädetään, toimielimen toiminnan rahoituksesta, hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä, miten vastuuvapaudesta päätetään sekä miten toimielin puretaan ja loppuselvytys suoritetaan. Säännös takaisi, että yhteiseen toimielimeen liittyvät hallinnolliset rakenteet ovat asianmukaiset.

Lakiehdotuksen mukaan toimielin voisi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona. Säännös antaisi seudulliselle toimielimelle riittävän oikeudellisen aseman esimerkiksi seudullisten palvelujen järjestämiseen tai seudun yhteisistä voimavaroista päättämiseen.

Lähtökohtana ehdotuksen 4 §:ssä olisi, että seudun kunnat sopivat toimielimen toimintaan liittyvistä asioista niin laajasti kuin se on tarpeellista. Niiltä osin kuin toiminnasta ei ole sovittu, sovellettavaksi tulisivat säännökset, jotka kuntalaissa koskevat kuntayhtymää.

Kun säännöksessä viitataan kuntayhtymäsäännösten soveltamiseen, seudulliseen toimielimeen on sovellettava kuntalain 86 §:ssä säädetyin tavoin kuntaa koskevia säännöksiä. Sovellettavaksi voisivat näin ollen tulla muun muassa:

- toimivallan siirtämistä koskeva kuntalain 14 §
- toimielimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia koskeva kuntalain 20 §
- tiedottamista koskeva kuntalain 29 §
- luottamushenkilöiden asemaa koskevat säännökset kuntalain 5 luvusta
- henkilöstöä koskeva kuntalain 6 luku
- kunnan hallintomenettelyä koskeva kuntalain 7 luku
- kunnan taloutta koskeva 8 luku kuntayhtymää koskevin poikkeuksin
- hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva kuntalain 9 luku siltä osin kuin siitä ei 3 momentin 6 kohdan nojalla ole sovittu.

Myös kuntayhtymiä koskevat sääntely kuntien yhteistoimintaa koskevassa kuntalain 10 luvussa ja oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskeva sääntely kuntalain 11 luvussa tulisivat sovellettaviksi.

Kuntien yhteistoimintaa koskevasta 10 luvusta sovellettaisiin ainakin vaalikelpoisuutta kuntayhtymän toimielimiin koskevaa 82 §:ää ja pöytäkirjan nähtävänä pitämistä koskevaa kuntalain 85 §:ää.

Seudullinen toimielin olisi toimielin, johon ei suoraan sovellettaisi kuntalain valtuustoa tai yhtymäkokousta koskevaa sääntelyä. Lähinnä sovellettavaksi tulisivat säännökset, jotka koskevat kuntalain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettua kuntayhtymän muuta toimielintä kuin yhtymävaltuustoa ja yhtymäkokousta. Näin ollen toimielimen kokoukset olisivat esimerkiksi julkisia vain, jos toimielin kuntalain 57 §:n 3 momentin mukaan niin päättää.

5 §. *Päätösvallan siirtäminen yhteisölle tai säätiölle.* Lakiehdotuksen mukaan kuntien päätösvaltaa voitaisiin siirtää myös seudun kuntien yhteiselle yhteisölle tai säätiölle, jonka tehtävänä on seudun kuntien puolesta hoitaa siirrettäviä tehtäviä ja jolla harkitaan olevan riittävät edellytykset tehtävien hoitamiseen. Perustuslain mukaan tällainen päätösvallan siirtäminen edellyttää sen olevan tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoi-

tamiseksi, eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon periaatteita. Laissa säädettäisiin lisäksi päätösvallan siirtämisen edellytyksiksi, että kokeilun järjestäminen edellyttäisi sitä ja se olisi 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi perusteltua.

Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa seudullisen toiminnan joustava organisointi. Kokeiluseudun kuntien sopimus, jolla päätösvaltaa siirrettäisiin, tulisi voimaan valtioneuvoston vahvistettua sen. Valtioneuvosto ottaisi sopimusta vahvistaessaan huomioon perustuslain säännöksiä lisäksi lakiehdotuksen 1 ja 17 §:ssä säädettyt seikat.

Siirrettyjä tehtäviä yhteisöissä ja säätiöissä hoitavat henkilöt toimisivat virkavastuulla. Yhteisöjen ja säätiöiden hoitaessa siirrettyjä tehtäviä, niiden olisi noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982), tiedoksiantosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966), asiakirjain lähettämisestä annetussa laissa (74/1954) ja kielilaissa (148/1922) säädetään. Yhteisöjen ja säätiöiden asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta on siirrettyjä tehtäviä hoidettaessa voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata oikeusturva ja hyvä hallinto myös tehtävien hoidon vapaamman organisoinnin yhteydessä.

6 §. *Yhteisöveron seudullinen jakaminen.* Yhteisöveron seudullinen jakaminen vähentäisi kokeiluseudulla kuntien keskinäistä kilpailua yrityksistä. Samalla syntyisi seudullinen kuntien oma rahoitus, jonka ympärille kuntien yhteistyötä voitaisiin luontevasti rakentaa.

Yhteisöveron tilittäminen suoraan seudulliselle toimielimelle edellyttäisi kokeiluseudun kuntien sopimusta, joka tulisi voimaan valtioneuvoston vahvistamisen jälkeen. Vahvistamispäätöksessä otettaisiin huomioon seudullisen toimielimen riittävä kansanvaltaisuus ja muut toimintaedellytykset.

Kokeiluseudun kuntien tulisi sopia myös, maksetaanko koko jako-osuus seudulliselle toimielimelle vai vain osa, ja tarvittaessa sopia seutukunnalle suoraan jaettava prosenttiosuus.

Yhteisesti jaettava yhteisöveron jako-osuus ei vaikuttaisi kokeiluseudun kuntien valtion-

osuuksiin tai muuhun valtiolta kuntaan tulevaan rahoitukseen. Verotusmenettelyssä seutukuntaa tulisi pitää toissijaisena veronsaajana. Tilitysjärjestelmässä tulisi olla kuntakohtaiset tiedot myös kunnalle tulevasta yhteisöverosta, joka sisältää myös seudun osuuden. Veron laskennassa kunkin kunnan yhteisöveron suhteellisesta jako-osuudesta sovittu prosenttiosuus muodostaa yhteenlaskettuna seutukunnan suhteellisen jako-osuuden, jonka mukaan sille tilitetään kertynyttä yhteisöveroa. Kullekin kunnalle tilitetään sitten kyseisen kunnan yhteisövero-osuus, joka olisi (100 % - x %) kertaa kunnan alkuperäinen suhteellinen jako-osuus. Tilitysjärjestelmässä tulee säilyttää laskelma siitä, mitä kunnalle todella on tilitetty.

Varsinaisten veronsaajien eli kokeiluseudun kuntien tulee pykälää sovellettaessa kirjata myös seutukunnalle menevä yhteisöveron osuus omaksi tulokseen. Vastaavasti siirretty osuus tulee kirjata menoksi niille tehtävälueille, joita yhteistyöelin hoitaa.

Verotustilastoissa verot lasketaan ja verotuskustannukset kohdennetaan kokeiluseutukunnan kunnille ottamatta huomioon seudullista osuutta.

Yhteisöveron seudullisen jakamisen taloudellinen merkitys kokeiluseutujen kunnille riippuu niiden sopimuksesta ja on näin täysin kuntien sovittavissa. Seudun kannalta yhteisöveron seudullinen jakaminen on taloudellisesti merkittävä, koska näin ne saavat omia tuloja. Yhteisöveron määrä ja näin ollen myös jako-osuuksien määrä riippuu taloudellisista suhdanteista.

7 §. *Kokeiluseudun kuntien yhteinen yleiskaava.* Kokeiluseudun kunnat voisivat sopia, että niiden yhteisen yleiskaavan vahvistaa ympäristöministeriön sijasta alueellinen ympäristökeskus. Edellytyksenä menettelylle on, että kaava on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n 1 momentin mukaisesti. Sopimus tulisi voimaan valtioneuvoston vahvistamisen jälkeen. Tarkoituksena on vahvistaa alueellista ja paikallista roolia maankäytön suunnittelussa sekä hajauttaa päätösvaltaa.

Säännöksellä annettaisiin alueelliselle ympäristökeskukselle toimivalta vain maakuntakaavan mukaisesti laaditun kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen. Jos alueelli-

selle ympäristökeskukselle vahvistettavaksi saatettu kuntien yhteinen yleiskaava ei olisi maakuntakaavan mukainen, tulisi alueellisen ympäristökeskuksen siirtää asia hallintomenettelylain 8 §:n nojalla toimivaltaiselle viranomaiselle eli ympäristöministeriölle.

Yleiskaavoituksen tärkein oikeusvaikutus on, että se ohjaa asemakaavoitusta sekä muita toimenpiteitä alueiden käytön järjestämiseksi. Oikeusvaikutteinen yleiskaava vaikuttaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000), maa-aineslain (555/1981) ja metsälain (1093/1996) mukaiseen päätöksentekoon sekä kiinteistömuodostamiseen. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan vaikutuksista yksittäisiin rakentamishankkeisiin säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:ssä.

Alueellisen ympäristökeskuksen vahvistettavaksi saatettavan kuntien yhteisen yleiskaavan tulee maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n 1 momentin mukaan olla laadittu niin, että maakuntakaava on sen laadinnalle ohjeena. Alueellista ympäristökeskusta koskevat kuntien yhteistä yleiskaavaa vahvistaessa samat säännökset kuin ympäristöministeriötäkin.

Kokeiluseudun kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen on tällä hetkellä vireillä Oulun seudulla.

8 §. *Kokeiluseudun osallistuminen työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksentekoon.* Kokeiluseutukunnat voisivat laatia elinkeinopoliittisen kehittämissuunnitelman yhteistyössä työvoima- ja elinkeinokeskusten ja maakunnan liittojen kanssa siten, että siinä otetaan huomioon maakunnan yhteistyöasiakirja ja maakunnan kehittämisohjelma sekä niiden painopisteet. Työvoima- ja elinkeinokeskus ottaisi suunnitelman huomioon käsitellessään yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaisia yritystutkia ja työllisyysasetuksen mukaisia investointitukia kokeiluseudulla toteutettavien hankkeiden osalta siten, että myönnettävillä yritystuilla pyrittäisiin kehittämissuunnitelman tavoitteiden toteutumiseen. Kokeiluseutu voi antaa tarvittaessa työvoima- ja elinkeinokeskukselle lausunnon seudulta tulleista rahoitushakemuksista. Tämän lisäksi kokeiluseudun kuntien nimeämällä edustajalla olisi oikeus osallistua työvoima- ja elinkeinokeskuksien hanketyöryhmien työskentelyyn ja tuoda niissä esiin seutukunnan näkemys.

Niiden työvoima- ja elinkeinokeskusten osalta, joissa on kokeiluseutukuntia, määriteltäisiin hanketyöryhmän kokoonpano ja työskentelytapa yhtäläiseksi. Kukin kokeiluseutu nimeäisi yhden edustajan hanketyöryhmään, jossa kaikki kokeiluseudun yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaiset yritystutkihakemukset ja työllisyysasetuksen mukaiset investointitutkihakemukset käsiteltäisiin. Hanketyöryhmässä hakemuksen ja siihen liittyvän esityksen esittelee hakemuksen käsitelijä, missä yhteydessä hanketyöryhmän jäsenet voivat tuoda esiin omia näkemyksiään päätöksentekoa varten. Hanketyöryhmässä olisivat edustettuina kaikki työvoima- ja elinkeinokeskuksen osastot, Finvera, Ympäristökeskus, maakunnan liitto ja kokeiluseutu. ~~Kokeiluseudun osallistuminen eräisiin lupahallinnon päätöksiin.~~ Kokeiluseudun osallistuminen koskisi kokeiluseudun sisäisten linjaliikennelupien päätöksentekoa, uusia taksilupa- ja sairaankuljetuslupia lääninhallituksissa sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvia poikkeuslupa-asioita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallituksen käsittelemiä alkoholilain mukaisia vähittäismyyntilupia ja alkoholilupia ja niiden valvontaa. Osallistuminen perustuisi lausunnotmenettelyyn, jonka sitovuudesta säädettäisiin lakiehdotuksen 13 §:ssä.

Kokeiluseutujen kunnista sisäisen linjaliikenteen lupaviranomaisina toimivat Hämeenlinna, Lahti ja Oulu. Käytännössä kokeiluseudun sisäistä linjaliikennettä on merkittävässä määrin Oulun seudulla, Hämeenlinnan seudulla ja Lahden kaupunkiseudulla.

Uusien taksilupien ja sairaankuljetuslupien myöntämistä käsitellään lääninhallituksissa kunkin kunnan osalta pääsääntöisesti kerran vuodessa tai harvemmin. Hakemukset käsitellään yhdessä ja myönnettävien lupien määrä riippuu liikennetarpeesta. Myönnettävien lupien ja käsiteltävien hakemusten määrä kokeiluseuduilla riippuu ensiksi siitä, mitkä kokeiluseudut ottavat päätösvallan siirron käyttöön, ja toiseksi näiden kokeiluseutujen liikennetarpeesta.

Yhdessä 11 §:n suomien mahdollisuuksien kanssa säännös muodostaa joukkoliikennettä

koskevan päätöksenteon seudullista kokoaamista kannustavan kokonaisuuden. Lakiehdotuksen suomia mahdollisuuksia käyttäen kokeiluseudulla on mahdollisuus luoda kokonaisvaltaista seudullista julkista liikennettä koskevaa päätöksentekoa.

Julkista liikennettä koskevalla päätöksenteolla on suora ja merkittävä vaikutus seudun kehittämisedellytyksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin mukaan kunnalla ei ole toimivaltaa myöntää poikkeuslupaa, jos hakemus koskee uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa oikeusvaihteista yleiskaavaa tai asemakaavaa. Kunnalla ei myöskään ole toimivaltaa myöntää poikkeusta, joka koskee vähäistä suurempaa poikkeamista asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta tai poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Kunnalla ei myöskään ole poikkeamisvaltaa silloin, kun poikkeusta tarvitaan asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

Ehdotettu lausuntomenettely antaisi seudulle mahdollisuuden vaikuttaa merkittävästi edellä mainittuihin poikkeuslupiin. Menettelyn edellytyksenä olisi, että kokeiluseudun kunnat kokoavat myös muuta rakennuslupapäätöksentekoa seudulliselle toimielimelle. Sitova lausuntomenettely kannustaisi kuntia merkittävästi rakennuslupahallinnon koostamiseen.

Kunnilla ei ole nykyisen alkoholilain (1143/1994) nojalla paljoakaan sananvaltaa alueelleen myönnettävissä vähittäismyyntiluvissa ja anniskeluluvissa tai niiden valvonnassa. Aikaisemman alkoholilain mukaan kunta toimi näissä asioissa lausunnonantajana. Kunnilla ei ole resursseja ottaa lupahallintoa kokonaan itselleen, mutta olisi tärkeä, että kunnat voisivat antaa lausunnon luvista, joita niiden alueelle ollaan antamassa sekä siitä, miten luvanhaltijat toimivat. Lausunnon sitovuus on tärkeää, jotta kunnat saataisiin sitoutumaan tähän toimintaan.

10 §. *Kokeiluseudun osallistuminen maakunnan liiton päätöksentekoon.* Lakiehdotuksen mukaan kokeiluseudun kunnat voisivat sopia antavansa lakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti sitovia lausuntoja maakunnan liitolle kokeiluseudulta tulleista rahoitushakemuksis-

ta, jotka koskevat maakunnan liiton Euroopan yhteisöjen rakennerahastosta ja vastavista valtion talousarvion määrärahoista myönnettävää kansallista rahoitusosuutta.

Lausuntomenettelyn sitovuus ei myöskään tee mahdolliseksi seudun rahoitusosuuden perusteetonta kasvua, koska kokeiluseudun lausunnosta voidaan poiketa painavista syistä.

Kokeiluseudun kuntien sopimus tulisi voimaan valtioneuvoston vahvistamisen jälkeen. Vahvistamisen edellytyksenä olisi muun muassa se, että kokeiluseudun kunnat kokoaisivat seudulle omia elinkeinopoliittisia tehtäviään. Lausuntomenettely lisäisi seudun oman tahdonmuodostuksen ja päätöksenteon merkitystä seudun kehittämisessä merkittävästi.

Lakiesityksen aiheuttamat Euroopan yhteisöjen lainsäädäntöön perustuvat seurantakomiteakäsittelyt on käsitelty yleisperustelujen kohdassa 6. Lisäksi ohjelmien hallinto- ja maksuviranomaisten tulee hyväksyä esitetyt muutokset. Eri ohjelmien hallinto- ja maksuviranomaiset on määriteltävä laissa rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.

11 §. *Kokeiluseudun joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelma.* Kokeiluseudun kunnat voisivat sopia laativansa yhteisen luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) mukaisen joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelman. Suunnitelma sitoisi lääninhallitusta niin, että sen tulisi tehdessään liikenteen ostamispäätöksiä ja liikennelupia myöntäessään toteuttaa suunnitelmaa.

Menettely jättevöttäisi liikenteen suunnittelua ja sen edellytysten luomista kokeiluseuduilla. Liikennetarpeet useimmiten syntyvät kuntaa laajemmalla alueella ja seutu muodostaa asukkaiden kannalta mielekkäämmän kokonaisuuden liikenteen suunnitteluun ja toteuttamiseen kuin kunta.

12 §. *Kokeiluseudun lausunto investointien valtiosuuksista.* Lakiehdotuksen mukaan kokeiluseudun kunnat voisivat sopia antavansa investointien valtiosuusviranomaiselle yhteisen lausunnon seudun omien sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen hankkeiden tärkeysjärjestyksestä. Lausunto olisi lakiehdotuksen 13 § mukaan sitova. Lausunnon sitovuus ei mahdollista seudun osuuden kasvattamista lausuntomenettelyn kautta.

Kuntien lausuntomenettelyn käyttöönottoa koskeva sopimus tulisi voimaan valtioneuvoston vahvistamisen jälkeen ja lausunnon antaisi kokeiluseudun kuntien yhteinen toimielin.

Menettely koskisi valtionhallinnossa lääninhallituksia ja opetusministeriötä. Sosiaali- ja terveystoimessa investointien valtionavut on tarkoitus muuttaa pääosin kehittämiss-hankkeisiin kohdistetuiksi valionavuuksi. Lakiehdotus ei koskisi uutta järjestelmää.

Markkamääräisesti investointien valtionosuudet eivät ole kunnissa merkittävä erä kyseessä olevien toimintojen kokonaisuoihin nähden. Yhteisen lausunnon antaminen hankkeiden tärkeysjärjestyksestä on omiaan lisäämään kuntien yhteistä päätöksentekoa keskeisissä peruspalveluissa. Lausunnon sitovuus on tarpeen kannustamaan kuntia yhteistyöhön.

13 §. *Kokeiluseudun lausunnon ja suunnitelman sitovuus.* Lakiehdotuksen mukaan valtion viranomainen voisi poiketa lain nojalla annetusta lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan painavista syistä. Työvoima- ja elinkeinokeskus ja maakunnan liitto voisivat tehdä yritystukea, investointitukea tai Euroopan yhteisöjen rakennerahastoa ja vastaavaa valtion talousarvion määrärahoista myönnettävää kansallista osuutta koskevan myönteisen rahoituspäätöksen kokeiluseudun puoltavan lausunnon jälkeen.

Sitovat lausuntomenettelyt voisivat koskea yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaista yritystukea, työllisyysasetuksen mukaista investointitukea, seudun sisäisiä henkilölinjaliikenteen liikennelupia, uusia taksi- ja sairaankuljetuslupia, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia poikkeuslupia, jotka koskevat uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa tai asemakaavaa, vähäistä suurempaa poikkeamista asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta, poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä, poikkeamista asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta, alkoholilain mukaisia vähittäismyyntilupia ja anniskelulupia sekä voimassaoleviin lupiin sovellettavia hallinnollisia seuraamuksia, maakunnan liiton päätöksiä rakennerahastosta tai vastaavasta kansallisesta rahoit-

tusosuudesta päättämistä, joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmaa ja sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuuksia.

Sitovan lausunnon antavassa toimielimessä päätöksentekijöitä koskevat hallintomenettelylain 10 §:n esteellisyyssäännöt samalla tavalla kuin varsinaisessa päätöksenteossakin. Näin lausunnon antamiseen ei voisi osallistua yksittäisen kunnan edustaja, jos asiassa on kyseessä kunnan oma asia.

Lausuntojen sitovuus ulottuu ainoastaan viranomaiseen, joka tekee laissa yksilöidyn päätöksen. Näin kokeiluseudun lausunto ei sido esimerkiksi yritystukiasioissa kuin työvoima- ja elinkeinokeskusta. Jos samassa hankkeessa on useita rahoittajia, muut rahoittajat eivät ole sidottuja kokeiluseudun lausuntoon.

Painavat syyt, joiden perusteella kokeiluseudun sitovasta lausunnosta voidaan poiketa, ovat tapauskohtaisia. Jos lausuntoa noudattava päätös olisi lainvastainen, Euroopan yhteisön ohjelman vastainen tai se johtaisi hankkeiden rahoituksessa tilanteeseen, jossa rahoitettava hanke ei voi toteutua muun rahoituksen puutteen vuoksi, olisi olemassa painavat syyt poiketa lausunnosta. Viranomaisen olisi neuvoteltava kokeiluseudun kanssa aikoessaan poiketa tämän sitovasta lausunnosta. Neuvottelumenettelyn tarkoituksena on vähentää tilanteita, joissa poikkeamista on tarpeen erikseen perustella. Neuvottelumenettelyssä kokeiluseutu voisi muuttaa lausuntonsa sisältöä.

14 §. *Kokeiluseudun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma.* Pykälän mukaan kokeiluseutujen kunnat voisivat tehdä sopimuksia, joiden mukaisesti laadittaisiin seudullisia kehittämissuunnitelmia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen tai palvelujen järjestämiseksi. Tällaiset suunnitelmat voisivat koskea esimerkiksi sosiaalihuollon eräiden palvelujen tuottamista yhteisesti koko seutukunnassa, erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon tai sosiaalitoimen seutukunnallista yhteistyötä tai erityisosaamista vaativien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteistä järjestämistä.

Seutukunnallisen yhteistyön lisääminen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, esimerkiksi riittävän väestöpohjan turvaamiseksi peruster-



veydenhuollon palveluihin, tulee olemaan välttämätöntä muuttoliikkeen ja väestö- ja ikärakenteen muutosten myötä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaisesti, valtioneuvoston vuosille 2000-2003 hyväksymässä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa on seudullisen ja alueellisen yhteistyön hyödyntämistä koskeva tavoite, jonka mukaan erityisosaamista vaativien palvelujen kuten perhe- ja kasvatusterveystoiminnan, lastensuojelun, vammaishuollon, päihde-huollon, erityispäivähoidon ja erikoissairaanhoidon palvelujen järjestäminen ja tuottaminen perustuu useimmissa kunnissa seudulliseen tai laajempaan alueelliseen yhteistyöhön kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kesken, osan palveluista vaatiessa koko maan suuruista väestöpohjaa.

Tavoitteena on tukea seudullisia ja alueellisia yhteistyö- ja kehittämishankkeita. Seudullisten kehittämissuunnitelmien toimeenpanoa voitaisiin käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa tukea sosiaali- ja terveysministeriön erikseen tarkoitukseen varaamalla määrärahaa. Vuoden 2002 talousarvioon on varattu määrärahaa uusien seutu-kunnallisten kehittämishankkeiden ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiskokeilujen käynnistämiseen.

15 §. *Lausunnon antaminen valtion viranomaisessa vireillä olevaan asiaan.* Lakiehdotuksen mukaan kokeiluseudun kunnat voisivat sopia antavansa muiden lakiehdotuksen lausunnotenttelyjen lisäksi yhteisen lausunnon valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisille seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan, päätöksistään ja niiden rahoituksesta. Valtion viranomainen voisi perustellusti poiketa lausunnosta neuvoteltuaan kokeiluseudun kanssa.

Lausunnotenttely koskisi valtion budjettitalouden alue- ja paikallisviranomaisia, joita ovat ainakin kihlakunnanvirastot, kihlakuntien erilliset virastot, työvoimatoimistot, lääninhallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, ympäristökeskukset, tiepiirit, hätäkeskukset, maanmittaustoimistot, merenkulku- ja tullipiirit ja verovirastot.

Kokeiluseudun otettua lausunnotenttelyn käyttöön tulisi viranomaisten pyytää siltä

lausunto. Lausunnotenttelyt voisivat koskea seudun kehittämisen kannalta merkittäviä asioita. Tällaisia asioita voisivat olla ainakin virastojen palvelujen tarjontaan liittyvät asiat, kuten toimipaikkojen sulkeminen ja avaaminen, palveluvalikoiman laajennukset ja supistamiset sekä muut seudun palvelujen saatavuuteen selvästi vaikuttavat päätökset. Valtion rakennushankkeet, liikennehankkeet, koulutuksen kehittämishankkeet ja seudun kannalta suuret elinkeinojen tukemiseen liittyvät hankkeet voisivat olla kokeiluseudun lausunnon kohteena.

16 §. *Kokeiluseudun toimielin.* Kokeiluseudun elinkeinopoliittiset suunnitelmat, joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmat ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmat hyväksyisi ja lausunnot yritystutkimuspäätöksistä, investointitutkimuspäätöksistä, liikennelupa-asioista, rakentamisen poikkeusluvusta, maakunnan liiton rahoituspäätöksistä, sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuuksista antaisi kokeiluseudun kuntien yhteinen toimielin. Toimielin voisi olla kuntalain 10 luvun mukainen tai tämän lakiehdotuksen 4 tai 5 §:ssä tarkoitettu yhteinen elin.

Jos lausunnon antaa tai suunnitelman hyväksyy yksityisoikeudellinen 5 §:ssä tarkoitettu toimielin, sovelletaan siihen ja sen toimihenkilöihin 5 §:n 2 momentin säännöksiä. Tämä turvaa lausuntojen antamisessa ja suunnitelmien hyväksymisessä hyvän hallinnon mukaiset menettelytavat.

17 §. *Valtioneuvoston toimivalta.* Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi kokeiluseutujen kuntien sopimukset niiden päätösvallan siirtämisestä yhteisölle tai säätiölle, yhteisöveron seudullisesta jakamisesta, yhteisen yleiskaavan laatimisesta, osallistumisesta työvoima- ja elinkeinokeskuksen, alueellisen ympäristökeskuksen, lääninhallituksen ja maakunnan liiton päätöksentekoon, yhteisen joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelman laatimisesta sekä kokeiluseudun lausunnon antamisesta sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuudesta. Myös 15 §:n mukainen kuntien sopimus vahvistettaisiin valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvosto voisi valituskelteisellä hallintopäätöksellä vahvistaa sopimuksen tai jättää sen vahvistamatta.

Valtioneuvosto ottaisi sopimusta vahvistaessaan huomioon sopimuksen kuntien yhteistyötä edistävän vaikutuksen, sopimuksessa tarkoitettuun toimintaan osoitettavat voimavarat, henkilöstön ja sen asiantuntevuuden sille suunnitelluissa tehtävissä, toimielimen päätöksenteon järjestelyt sekä kansalaisten osallistumismahdollisuudet. Sopimuksen vahvistamisen edellytyksenä on, että kokeiluseudun kunnat siirtävät omia käyttöönsä otettaviin lausuntomenettelyihin liittyviä tehtäviä kokeiluseudulle.

18 §. *Muun lainsäädännön soveltaminen.* Lakiehdotuksen mukaan organisaatioon, jonka hoidettavaksi on tämän lain nojalla annettu tehtäviä, sovelletaan sen lisäksi mitä 5 §:ssä säädetään, mitä muutoin näitä tehtäviä hoitavasta viranomaisesta ja muutoksenhausta sen päätöksiin säädetään. Koska lakiehdotus mahdollistaisi ainoastaan kuntien tehtävien siirtämisen, koskisivat muutoksenhakua seudullisen toimielimen päätöksistä samat säännökset kuin kuntien toimielimiä.

Sitovia lausuntoja annettaessa ja suunnitelmia hyväksyttäessä sovellettavaksi tulevaa lainsäädäntöä olisivat ainakin yritystoiminnan tukemisesta annettu laki (1068/2000), työllisyyslaki (275/1987) ja -asetus (1363/1997), maankäyttö- ja rakennuslaki, laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista sekä luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettu laki ja asetus (666/1994).

19 §. *Sisäasiainministeriön seurantavastuu.* Lakiehdotuksessa sisäasiainministeriön tehtäväksi annettaisiin seutukuntakokeilujen seuranta. Kokeiluun osallistuvat seudut olisivat velvollisia antamaan sisäasiainministeriölle kokeilujen seurannassa ja arvioinnissa tarpeelliset tiedot.

Sisäasiainministeriö teettää kokeiluhankkeista seurantatutkimuksen. Seurantatutkimuksen tietoja käytetään seutukuntien kokeilujen ja koko hankkeen arviointiin. Arvioinnin tarkoituksena on levittää parhaita käytäntöjä kaikkien seutujen tarpeisiin. Kokeilulainsäädännön mahdollistamien menettelyjen siirtämistä pysyvän lainsäädännön osaksi voidaan aikanaan arvioida tutkimuksen ja hankkeen ohjausryhmän järjestämän muun seurannan perusteella.

20 §. *Siirtymäsäännökset.* Siirtymäsään-

nöksien mukaan lakia ja sen nojalla tehtyjä sopimuksia voitaisiin soveltaa asioihin, jotka tulevat vireille niiden voimaantulon jälkeen. Näin kokeiluseutua koskevassa hallintoasiassa tiedetään alusta lähtien, miten sen käsittely etenee. Lain ja sopimuksien voimaantullessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn laki ei vaikuttaisi.

Lain nojalla vahvistettujen kokeiluseutujen sopimusten soveltaminen päättyisi viimeistään lain voimassaolon päättyessä. Tällöin ratkaisemattomissa asioissa, joissa tämän lain mukainen suunnitelma on vahvistettu tai lausunto annettu, sen sitovuus loppuu.

## 2. Voimaantulo

Lakiehdotus ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2005. Lain yhteisöveron jakamista koskeva 6 § ehdotetaan tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2003, jotta menettelyyn liittyvät tekniset valmiudet ehditään luomaan.

## 3. Säättämisjärjestys

### Yleistä

Lakiehdotusta on sen alueellisesti rajatun soveltamisalan vuoksi arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Ehdotukseen sisältyy säännöksiä, joilla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lakiehdotuksessa olevaa säännöstä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on niin ikään tarkasteltava säättämisjärjestyksen kannalta.

### Yhdenvertaisuusperiaate

Lakiehdotus on yhdenvertaisuuden kannalta merkittävä, koska säädettävä laki olisi määräajan voimassa oleva kokeilulaki, jota sovellettaisiin vain tietyillä, laissa erikseen nimetyillä alueilla. Tällainen järjestely merkitsee lähtökohtaisesti poikkeamista perustuslain 6 §:n 1 momentissa taatusta yhdenvertaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua

denvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan mainittu lausunto (PeVL 19/1997 vp) koski kahta alueellisesti rajattua kokeilulakia. Valiokunta viittasi ennen perusoikeusuudistuksen toteuttamista edeltäneeseen käytäntöön, jonka mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tätä tulkintakäytäntöä ei valiokunnan käsityksen mukaan ollut tarkoitus muuttaa uudistuksen yhteydessä. Valiokunnan mukaan kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perustelun, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta on otettava huomioon se, että perusoikeuskysymyksissä tärkeä lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Lakiehdotuksen tavoitteena on kokeiluja järjestämällä edistää ja tukea kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä. Seutuyhteistyön edistämiseksi ja tukemiseksi on painava yhteiskunnallinen tarve. Kokeilun painopiste on hallinnollisen päätöksentekotoimivallan uudelleenjärjestelyssä. Koska päätöksenteon aineelliset edellytykset eivät muutu vaan säilyvät samanlaisina riippumatta siitä, osallistuuko tietty kunta esitysluonnoksessa tarkoitettuun kokeiluun, ehdotetun lain soveltaminen ei johda ristiriitaan perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi nimenomaisesti, että kokeilut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun ja sosiaaliturvakortin kokeilusta annetulla lailla (811/2000) on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisista kokeiluista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin suoraan, missä kunnissa kokeilu pannaan toimeen.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvos-

to voisi valita muunkin seudun kokeiluun, jos se on tarpeellista kokeilun tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvoston olisi otettava huomioon myös kielisuhteet 2 momentissa säädetyin tavoin. Valtioneuvoston valintaa koskeva päätöksenteko on siten sidottu täsmällisesti laissa ilmaistuihin kriteereihin. Valtioneuvoston päätös olisi hallintopäätös, josta voitaisiin erikseen valittaa. Lakiehdotus täyttää tältäkin osin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (ks. PeVL 32/2001 vp). Järjestely myös vastaa perusteiltaan sitä ratkaisua, joka toteutettiin edellä viitatussa sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisessa kokeilussa.

#### Kunnallinen itsehallinto

Lakiehdotus on merkittävä myös perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotetun lain 1 §:n mukaan lain yhtenä tarkoituksena on vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain 121 §:n on katsottu koskevan myös kuntayhtymiä (ks. PeVL 14/1999 vp).

Lakiehdotuksen mukaan kokeilun sisältö olisi sellainen, että kokeiluseudun kunnan päätösvaltaa (3 §) voidaan siirtää kokeiluseudun yhteiselle toimielimelle.

Kokeiluseudun yhteinen toimielin voisi antaa valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta (8, 9 ja 12 §) ja maakunnan liiton toimivaltaan kuuluvasta asiasta (10 §) lausunnon, josta päätöksen tekevä viranomainen voi poiketa ainoastaan painavasta syystä. Kokeiluseudun yhteinen toimielin voisi laatia suunnitelman laissa nimetyistä asioista (8, 11 ja 15 §). Lain 8 ja 11 §:ssä tarkoitettua suunnitelmasta voitaisiin poiketa vain painavista syistä. Kokeiluseudun kunnat voisivat lisäksi sopia, että valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisen on pyydettävä lain lausunto kokeiluseudun yhteiseltä toimielimeltä (14 §).

Tehtävät, joita kokeiluseudun toimielimille voitaisiin esityksen mukaan siirtää tai joista ne antavat lausunnon taikka joiden hoitamisesta ne laativat suunnitelman, yksilöitäisiin tarkasti ehdotetussa laissa. Lakiehdotuksen

mukaan kokeiluseudun kunnat sopivat siitä, että kokeiluseudun yhteinen toimielin voi käyttää laissa yksilöityjä toimivaltuuksia. Kokeilulaki muodostaa siten toimivaltaa koskevan erityissääntelyn suhteessa asiaa muutoin sääntelevään aineelliseen lakiin. Niin ikään laissa yksilöitäisiin tarkasti seudut ja kunnat, joita tehtävien siirto voisi koskea. Lakiehdotuksen mukainen ratkaisu on kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukainen (ks. PeVL 12/1989 vp).

Valtioneuvostolle tulee turvata mahdollisuus valvoa näiden sopimusten sisältöä yhtäältä riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi kokeiluun kuuluvien toimintojen hoitamisessa ja toisaalta kokeilun sisäisen yhtenäisyyden takaamiseksi. Lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan tämän johdosta, että valtioneuvosto vahvistaa kuntien tekemät sopimukset. Lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa säädettäisiin edellytykset, jotka valtioneuvoston on otettava huomioon sopimuksia vahvistettaessa. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelvoinen hallintopäätös (ks. PeVL 32/2001 vp).

Laissa ehdotettuja toimivaltuuksia voitaisiin antaa lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetulle seudulliselle toimielimelle. Kunnat voisivat sopimuksella, jonka kuntien valtuustot hyväksyvät, siirtää päätösvaltaa julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle. Valtuustot valitsisivat toimielimen jäsenet, joita tulisi olla vähintään yksi jokaisesta seudun kunnasta. Muutenkin kunnat sopisivat toimielimen organisoinnista ja tehtävistä. Tämäntyyppinen toimielin olisi kuntien vapaaehtoinen yhteistoimintaelin, joka ei poikkeaisi organisoitavaltaan paljoakaan perinteisestä kuntien yhteistoiminnasta, josta kuntalain 10 luvussa säädetään. Sääntelytapa ei rikkoisi kuntien itsehallinnon perustunnusmerkkejä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan kokeiluseudun kunnat voisivat sopia päätösvallan siirtämisestä yksityiselle yhteisölle tai säätiölle. Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan yksityinen yhteisö tai säätiö voisi antaa myös laissa tarkoitetut lausunnot ja vahvistaa suunnitelmat. Lausunnot olisivat oikeudelliselta kannalta

erilaisia.

Lakiehdotuksen 8-12 §:n mukaiset lausunnot ja suunnitelmat olisivat niin sanottuja sitovia lausuntoja. Niistä voitaisiin poiketa vain painavista syistä. Jos valtion viranomaisen aikoo poiketa lakiehdotuksen 14 §:n mukaisesta lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen kokeiluseudun kanssa. Lausuntomenettelyssäkin päätöksenteko tapahtuu asianomaisessa laissa asetettujen edellytysten puitteissa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. (HE 1/1998 s. 179, PeVM 10/1998 s. 35). Lakiehdotuksessa siirrettäväksi ehdotettu kuntien päätösvalta on julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä. Yksityisen yhteisön tai säätiön kumpaankin ryhmään kuuluvilla lausunnoilla on tärkeä merkitys kokeilun kannalta, koska asiainomainen viranomaisen ei voi ratkaista asiaa ennen kuin se on saanut lausunnon. Jos viranomaisen aikoo poiketa lausunnosta, sen on kummassakin tapauksessa neuvoteltava lausunnon antajan kanssa. Myös antaessaan lausuntoja tai vahvistaessaan suunnitelmia yksityinen yhteisö tai säätiö käyttää julkista valtaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa mielessä (ks. PeVL 40/2000 vp.).

Kuntien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta säädetään kuntalain 10 luvussa. Kuntalaissa säädettyjä yhteistoimintamuotoja ovat: sopimusyhteistoiminta (kuntalain 76 §:n 2 momentti), kuntayhtymä (kuntalain 76 §:n 2 momentti), yhteinen virka (kuntalain 76 §:n 3 momentti) ja yhteinen toimielin (kuntalain 77 §). Tämän lisäksi yleisimpiä yhteistyön organisoiminnin muotoja ovat epäviralliset toimikunnat, yhteistyöryhmät ja johtoryhmät, joil-

la ei ole varsinaista päätösvaltaa käsittelemisssään asioissa. Elinkeinopolitiikkaa hoitaa verraten usein kuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö ja myös erilaisia sopimusmalleja on käytössä runsaasti. Seudun kuntien yhteinen yhdistys on sekin yleinen yhteistyön organisaatiomuoto. Kehitys- ja yrityspalveluyhtiöt ovat usein kuntien ja elinkeinoelämän yhteisiä yrityksiä. Koska käytännössä kuntien yhteisiä tehtäviä hoidetaan varsin runsaasti muullakin kuin kuntalain 10 luvussa säädettyllä tavalla, tällaista yhteistyötä tarvitaan täydentämään kuntalain yhteistyömuotoja. Ehdotetun toimivallan antaminen lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitetuille yksityisille yhteisöille tai säätiöille on siten tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä (esim. PeVM 10/1998 vp) on katsottu, että siltä osin kuin hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä. Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin nimenomaisesti, että siirrettyjä tehtäviä hoitavat henkilöt toimivat virkavastuulla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle on oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen turvattava säännösperusteisesti (PeVL 23/2000 vp, PeVL 43/2000 vp ja PeVM 10/1998 vp). Lakiehdotuksen 5 §:ssä vaatimus on otettu

huomioon. Yhteisöjen ja säätiöiden hoitaessa siirrettyjä tehtäviä, niiden olisi noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa, tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa, asiakirjain lähettämisestä annetussa laissa ja kielilaissa säädetään. Yhteisöjen ja säätiöiden asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta olisi siirrettyjä tehtäviä hoidettaessa voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Merkitsevää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi todetaan, että merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Ehdotetun toimivallan antamisessa lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitetuille yksityisille yhteisöille tai säätiöille ei ole kysymys perustuslain tarkoittamasta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus liittyy monelta osin perustuslakiin, hallitus ehdottaa, että eduskunta harkitsisi, olisiko asiasta hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### seutuyhteistyökokeilusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Tavoite*

Kokemusten saamiseksi siitä, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvallan hajauttamista, järjestetään seutuyhteistyökokeiluja sen mukaan kuin siitä tässä laissa säädetään.

Kokeilut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeusturvan eikä muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

#### 2 §

##### *Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan seuraavilla seuduilla (*kokeiluseudut*):

1) Hämeenlinnan seudulla, johon kuuluvat Hattulan, Hauhon, Hämeenlinnan, Janakkalan, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kunnat;

2) Lahden kaupunkiseudulla, johon kuuluvat Asikkalan, Hollolan, Lahden, Nastolan ja Orimattilan kunnat;

3) Loimaan seudulla, johon kuuluvat Alastaron, Auran, Karinaisten, Koski Tl:n, Loimaan, Loimaan kunnan, Marttilan, Mellilän,

Oripään, Pöytyän, Tarvasjoen ja Yläneen kunnat;

4) Nivalan-Haapajärven seudulla, johon kuuluvat Haapajärven, Kärämäen, Nivalan, Pyhäjärven ja Reisjärven kunnat;

5) Oulun kaupunkiseudulla, johon kuuluvat Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kii-  
mingin, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Tyrnävän kunnat;

6) Pieksämäen seudulla, johon kuuluvat Haukivuoren, Jäppilän, Kangasniemen, Pieksämäen, Pieksämäen maalaiskunnan ja Virtasalmen kunnat;

7) Pohjois-Lapin seudulla, johon kuuluvat Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat; sekä

8) Turunmaan seudulla, johon kuuluvat Dragsfjärdin, Houtskarın, Iniön, Kemiön, Korppoon, Nauvon, Paraisten ja Västanfjärdin kunnat.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, valtioneuvosto voi valita muunkin seudun kokeiluun, jos se on tarpeellista 1 §:ssä tarkoitettujen kokeilun tavoitteiden saavuttamiseksi. Kokeiluseutuja valittaessa on otettava huomioon myös kielisuhteet siten, että kielelliseltä rakenteeltaan erilaiset seudut tulevat kokeilussa edustetuiksi.

#### 3 §

##### *Kunnan päätösvallan siirtäminen*

Kokeiluseudun kunnan päätösvaltaa voidaan siirtää 4 ja 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

## 4 §

*Päätösvallan siirtäminen seudulliselle toimielimelle*

Tässä laissa tarkoitettua kunnan päätösvaltaa voidaan siirtää kokeiluseudun sellaiselle julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle, jonka seudun kuntien valtuustot valitsevat siten kuin ne ovat siitä sopineet.

Toimielimen jäsenten tulee olla kokeiluseudun kuntien valtuustojen valitsevia. Jokaisella kunnalla tulee olla vähintään yksi jäsen toimielimessä.

Kokeiluseudun kuntien on ainakin sovittava:

- 1) toimielimen nimestä;
- 2) toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista;
- 3) miten kuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien edustavuus otetaan huomioon toimielimen kokoonpanossa;
- 4) toimielimen tehtävistä ja toimivallasta;
- 5) toimielimen toiminnan rahoituksesta;
- 6) hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä;
- 7) miten vastuuvapaudesta päätetään; sekä
- 8) miten toimielin puretaan ja loppuselvitys tehdään.

Muuten toimielimestä on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään kuntayhtymästä.

## 5 §

*Päätösvallan siirtäminen yhteisölle tai säätiölle*

Jos kokeilun järjestäminen sitä edellyttää ja se on 1 §:ssä tarkoitettuna tavoitteen saavuttamiseksi perusteltua, kokeiluseudun kunnat voivat sopia päätösvallan siirrosta sellaiselle yhteisölle tai säätiölle, jonka tehtävänä on kokeiluseudun kuntien puolesta hoitaa siirrettyjä tehtäviä. Päätösvallan siirtämisen edellyksenä on, että kokeiluseudun kunnat käyttävät yhteisössä tai säätiössä päätösvaltaa ja että yhteisöllä tai säätiöllä on riittävä ja pätevä henkilöstö sekä muut edellytykset tehtävien hoitamiseen.

Siirrettyjä tehtäviä yhteisössä tai säätiössä hoitavat henkilöt toimivat virkavastuulla.

Kun 1 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen ja säätiöiden hoitavat siirrettyjä tehtäviä, niiden on noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966), asiakirjain lähettämisestä annetussa laissa (74/1954) ja kieli-laissa (148/1922) säädetään. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen ja säätiöiden asiakirjojen ja toiminnan julkisuudesta on siirrettyjä tehtäviä hoidettaessa voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

## 6 §

*Yhteisöveron seudullinen jakaminen*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että niiden verontilityslain (532/1998) 13 ja 14 §:ssä tarkoitettuna yhteisöveron jako-osuudet maksetaan kuntalain 10 luvussa tarkoitettulle kokeiluseudun yhteisölle toimielimelle tai tämän lain 4 §:ssä tarkoitettulle seudulliselle toimielimelle kokonaan tai osittain.

Kokeiluseudun yhteisöveron jako-osuus saadaan laskemalla yhteen kokeiluseudun kuntien verontilityslain mukaan lasketut yhteisöveron jako-osuudet. Yhteisöveron jako-osuuden seudullinen jakaminen ei vaikuta kuntien verotuloihin perustuviin valtionosuuksien tasauksiin, verotilastojen laskentaan tai verotuskustannusten kohdentamiseen. Kokeiluseudun kuntien tulee sopia myös kokeiluseudulla jaettavan yhteisöveron kirjanpitokäsittelystä.

## 7 §

*Kokeiluseudun kuntien yhteinen yleiskaava*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että niiden yhteinen yleiskaava, joka on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 48 §:n 1 momentin mukaisesti, saatetaan vahvistettavaksi alueelliselle ympäristökeskukselle.

## 8 §

*Kokeiluseudun osallistuminen työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksentekoon*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia kokei-

luseutua koskevan elinkeinopoliittisen kehittämissuunnitelman laatimisesta. Kehittämissuunnitelma tulee laatia siten, että siinä otetaan huomioon maakunnan yhteistyöasiakirja ja alueellinen kehittämisohjelma sekä niiden painopisteet. Kokeiluseutu voi elinkeinopoliittisen kehittämissuunnitelman laadittuaan antaa työvoima- ja elinkeinokeskukselle lausunnon seudulta tulleista 2 momentin mukaisista rahoitushakemuksista.

Edellä 1 momentissa säädettyä lausunnonmenettelyä sovelletaan

1) käsiteltäessä yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa (1068/2000) tarkoitettuja yritystukia tai annettaessa näitä koskevia lausuntoja kauppa- ja teollisuusministeriölle sen päätettäviin kuuluvissa yritystuissa; ja

2) käsiteltäessä työllisyysasetuksen (1363/1997) mukaisia investointiavustuksia.

Kokeiluseudun kuntien nimeämällä edustajalla on oikeus osallistua 2 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn työvoima- ja elinkeinokeskuksessa.

## 9 §

### *Kokeiluseudun osallistuminen eräisiin lupahallinnon päätöksiin*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että ne antavat lausunnon seuraavissa asioissa:

1) luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) mukaiset yksinomaan kokeiluseudun alueella harjoitettavan linjaliikenteen mukaiset liikenneluvat sekä kokeiluseudulle myönnettävät uudet taksi- ja sairaankuljetusluvut;

2) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentissa tarkoitettut poikkeusluvut; ja

3) kokeiluseudulle myönnettävät alkoholilain (1143/1994) mukaiset vähittäismyyntiluvat ja anniskeluluvat sekä voimassa oleviin lupiin sovellettavat hallinnolliset seuraamukset.

## 10 §

### *Kokeiluseudun osallistuminen maakunnan liiton päätöksentekoon*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että ne

antavat lausunnon maakunnan liittoon kokeiluseudulta tulleista rahoitushakemuksista, jotka koskevat maakunnan liiton Euroopan yhteisöjen rakennerahastosta ja vastaavista valtion talousarvion määrärahoista myönnettävää kansallista rahoitusosuutta.

## 11 §

### *Kokeiluseudun joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelma*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että ne laativat yhteisen luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) 3 §:n 3 momentin mukaisen joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelman.

## 12 §

### *Kokeiluseudun lausunto investointien valti-onosuudesta*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että ne antavat sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valti-onosuusviranomaisille kuntien yhteisen lausunnon seudun hankkeiden tärkeysjärjestyksestä.

## 13 §

### *Kokeiluseudun lausunnon ja suunnitelman sitovuus*

Päätöksen tekevä viranomainen voi poiketa kokeiluseudun 8 – 12 § tarkoitettusta lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan painavista syistä. Edellä 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitettujen myönteisen rahoituspäätöksen edellytyksenä on kokeiluseudun puoltava lausunto.

Asianomainen viranomainen tekee asiassa päätöksensä saatuaan kokeiluseudun lausunnon.

Viranomaisen on ennen päätöksentekoa neuvoteltava kokeiluseudun kanssa, jos se aikoo poiketa lausunnosta.



## 14 §

*Kokeiluseudun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma*

Kokeiluseudun kunnat voivat sopia sellaisen kokeiluseutua koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen tai palvelujen järjestämistä koskevien kehittämissuunnitelmien laatimisesta, joiden toimeenpanon tai toteuttamisen sosiaali- ja terveysministeriö ottaa huomioon myöntäessään käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa tukea sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis- tai kokeiluhankkeisiin.

## 15 §

*Lausunnon antaminen valtion viranomaisessa vireillä olevaan asiaan*

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisen on pyydettävä kokeiluseudulta lausunto seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä niiden rahoittamisesta. Lausunto on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otettava huomioon. Jos valtion viranomainen aikoo poiketa lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen kokeiluseudun kanssa.

## 16 §

*Kokeiluseudun toimielin*

Tämän lain 8 – 12 ja 14 – 15 §:ssä tarkoitetut lausunnot antaa ja suunnitelmat hyväksyy kokeiluseudun kuntien yhteinen kuntalain 10 luvussa tarkoitettu tai tämän lain 4 tai 5 §:ssä tarkoitettu toimielin.

Jos lausunnon antaa tai suunnitelman hyväksyy 5 §:ssä tarkoitettu toimielin, sovelletaan lausunnon antaviin tai suunnitelman vahvistaviin toimielimiin ja henkilöihin, mitä 5 §:n 2 momentissa säädetään.

## 17 §

*Valtioneuvoston toimivalta*

Valtioneuvosto vahvistaa 5 – 12 ja 15 §:ssä tarkoitetut kuntien tekemät kokeiluseutujen sopimukset.

Sopimusta vahvistettaessa on otettava huomioon sopimuksen kuntien yhteistyötä edistävä vaikutus, sopimuksessa tarkoitettuun toimintaan osoitettavat voimavarat, henkilöstö ja sen asiantuntevuus sille suunnitelluissa tehtävissä, toimielimen päätöksenteon järjestelyt ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet. Sopimuksen vahvistamisen edellytyksenä on, että kunnat siirtävät omia asianomaiseen tehtäväalueeseen liittyviä tehtäviään kokeiluseudulle.

## 18 §

*Muun lainsäädännön soveltaminen*

Viranomaiseen, yhteisöön tai säätiöön, jonka hoidettavaksi on tämän lain nojalla annettu tehtäviä, sovelletaan, mitä muutoin näitä tehtäviä hoitavasta viranomaisesta ja muutoksenhausta sen päätöksiin säädetään.

Jos kokeiluseutu antaa tämän lain mukaisen lausunnon, päätöksen tekevän viranomaisen ei tarvitse pyytää erikseen lausuntoa kokeiluseudun kunnalta muun lain nojalla.

## 19 §

*Sisäasiainministeriön seurantavastuu*

Sisäasiainministeriön tehtävänä on seurata ja arvioida seutuyhteistyökokeilua. Kokeiluseudut ovat velvollisia antamaan sisäasiainministeriölle kokeilun seurannassa ja arvioinnissa tarpeelliset tiedot.

## 20 §

*Siirtymäsäännökset*

Tätä lakia ja tämän lain nojalla vahvistettu-

ja kokeiluseutujen kuntien sopimuksia sovelletaan niiden voimaantulon jälkeen vireille tuleviin asioihin.

Tämän lain tai tämän lain nojalla vahvistettujen kokeiluseutujen kuntien sopimusten soveltaminen päättyy tämän lain voimaolon päättyessä.

21 §

*Voimaantulo ja voimassaoloaika*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2005. Lain 6 § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2003.

---

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 2002

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Alue- ja kuntaministeri *Martti Korhonen*