

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/2006 vp

### Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakennuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 28 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kunta- ja palvelurakennuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp).

##### *Eduskunta-aloitteet*

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 85/2005 vp — Ahti Vielma /kok: Laki kuntajakolain 4 §:n muuttamisesta, joka on lähetetty valiokunnalle käsiteltäväksi 6.10.2005.
- LA 102/2006 vp — Virpa Puisto /sd ym.: Laki kunta- ja palvelurakennuudistuksesta sekä laki kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta, joka on lähetetty valiokunnalle käsiteltäväksi 14.11.2006.
- TPA 26/2005 vp — Lauri Oinonen /kesk ym.: Seurakuntien aseman turvaaminen kuntaliitoksissa, joka on lähetetty valiokunnalle käsiteltäväksi 27.4.2005.

— TPA 94/2005 vp — Klaus Hellberg /sd ym.: Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten yhdistäminen, joka on lähetetty valiokunnalle käsiteltäväksi 23.11.2005.

— TPA 103/2005 vp — Seppo Lahtela /kesk: Pysyvästi velkaantuneiden kuntien tulevaisuus, joka on lähetetty valiokunnalle käsiteltäväksi 23.11.2005.

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta sekä ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 37/2006 vp, VaVL 39/2006 vp, LiVL 26/2006 vp, SiVL 20/2006 vp, StVL 19/2006 vp, YmVL 41/2006 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen
- hallitusneuvos Arto Sulonen, lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, neuvotteleva virkamies Mika Rossi ja ylitarkastaja Suvi Savolainen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö

- budjettineuvos Raija Koskinen ja neuvotteleva virkamies Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja-Riitta Pönkä, opetusministeriö
- liikenneneuvos Petri Jalasto ja neuvotteleva virkamies Sabina Lindström, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Eija Koivuranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Mikko Salmenoja, työministeriö
- hallitusneuvos Auvo Haapanala ja rakennusneuvos Matti Vatilo, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos Anne E. Niemi, korkein hallinto-oikeus
- ordförande för förvaltningsdelegation, häradslänsman Bo-Sanfrid Höglund ja språkskyddssekreterare Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen, saamelaiskäräjät
- lakiasiain johtaja Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Heikki Saipio, Kunnallinen työmarkkinalaitos
- maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus
- valtuuston puheenjohtaja Tapio Liinamaa, Etelä-Pohjanmaan liitto
- maakuntajohtaja Anita Mikkonen, Keski-Suomen liitto
- maakuntajohtaja Aimo Lempinen, Uudenmaan liitto
- aluekehitysjohtaja Ilmi Tikkanen, Itä-Uudenmaan liitto
- kuntataloustutkija Ella Rautio-Kuosku, Lapin liitto
- hallintojohtaja Ilkka Kauppinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS
- johtaja Hemmo Pirhonen, Itä-Savon sairaanhoitopiiri
- sosiaalijohtaja Jari Nevanto, Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, sosiaalipalvelujen toiminta-alue
- rehtori Seppo Pynnä, Satakunnan ammatti-korkeakoulu
- rehtori Hannu Vainionkulma, Suupohjan ammatti-instituutti
- kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Pertti Paasio, Turun kaupunki
- kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Raili Myllylä, Kalajoen kaupunki
- kunnanvaltuuston puheenjohtaja Helena Tuuri-Tammela, Isonkyrön kunta
- kaupunginhallituksen puheenjohtaja, poliisipäällikkö Antero Rytkölä, Ikaalisten kaupunki
- kaupunginjohtaja, ylipormestari Jussi Pajunen, Helsingin kaupunki
- kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen, Espoon kaupunki
- kunnanjohtaja Päivi Rahkonen, Hollolan kunta
- suunnittelujohtaja Seppo Nieminen, Hyvinkään kaupunki
- kaupunginjohtaja Tapani Hellstén, Hämeenlinnan kaupunki
- kaupunginjohtaja Juhani Meriläinen, Joensuu kaupunki
- henkilöstöjohtaja Pertti Malkki, Jyväskylän kaupunki
- kunnanjohtaja Antti Salonen, Kalvolan kunta
- sivistysosaston osastonjohtaja Juha Narkilahi, Kemijärven kaupunki
- kaupunginjohtaja Rolf Paqvalin, Keravan kaupunki
- kunnanjohtaja Heimo Puustinen, Kiskon kunta
- kunnanjohtaja Stig Östdahl, Kruunupyyn kunta
- kaupunginjohtaja Petteri Paronen, Kuopion kaupunki
- kaupunginjohtaja Tarmo Pipatti, Lahden kaupunki
- kunnanjohtaja Kimmo Behm, Nurmijärven kunta
- kunnanjohtaja Juha Nousiainen, Pieksämaan kunta
- kunnanjohtaja Pauli Vaittinen, Polvijärven kunta
- kaupunginjohtaja Kari Karjalainen ja suunnittelupäällikkö Marja-Riitta Pulkkinen, Raisio kaupunki

- kunnanjohtaja Jouni Mutanen, Siilinjärven kunta
- projektijohtaja Mauri Eskonen, Tampereen kaupunki
- kunnanjohtaja Erkki Pyökkimies, Toivakan kunta
- kunnanjohtaja Aija Tuimala, Tuuloksen kunta
- kaupunginjohtaja Juhani Paajanen, Vantaan kaupunki
- kunnanjohtaja Erkki Keski-Nisula, Ylitornion kunta
- kaupunginjohtaja Asko Ojamäki, Ylivieskan kaupunki
- neuvottelujohtaja Jukka Kauppala, Tekniikan ja Peruspalveluiden Neuvottelujärjestö KTN ry
- asiantuntija Aino Närkki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Jouni Vattulainen, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelupäällikkö Jouko Launonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- työmarkkinalakimies Keijo Tarnanen, Julkisen ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry, edustaen Kunta-alan unionia
- vammaisasiamies Sirkka Sivula, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- puheenjohtaja Martti Jalkanen ja varapuheenjohtaja Erkki Kukkonen, Suomen Kuntajohtajat ry
- yhteysjohtaja Kerstin Ekman, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry
- johtaja Martti Pallari, Suomen Yrittäjät ry
- edunvalvontayksikön johtaja Anne Vaarno, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, edustaen Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry:tä

- edunvalvontayksikön johtaja Minna Helle, Tehy ry, edustaen Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry:tä
- professori Olli Mäenpää
- professori Aimo Ryyänen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Matti Virén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätalousministeriö
- kauppa- ja teollisuusministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Kirkkohallitus
- lapsiasiavaltuutettu
- Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä
- sairaanhoitopiirin johtaja, sairaalaneuvos Pentti Silvola, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
- hallituksen puheenjohtaja Simo Paassilta, Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymä
- Inarin kunta
- kaupunginjohtaja Erkki Kukkonen, Järvenpään kaupunki
- Kolarin kunta
- Posion kunta
- Sodankylän kunta
- Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- Kansalais- ja työväenopistojen liitto KTOL ry
- Linja-autoliitto ry
- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- Kansalaisjärjestöryhmä
- Yksityisen Opetusalan Liitto ry.

## HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä muutettavaksi kuntajakolakeä ja varainsiirtoverolakia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavassa laissa, jäljempänä myös puitelaki, säädettäisiin suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Lain perusteella

käynnistettäisiin uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Tämä työ on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä.

Puitelailta vahvistettaisiin kunnallisen kansanvallan lähtökohdista kunta- ja palvelurakennetta, kehitettäisiin palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistettaisiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistettaisiin kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Esityksen mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Esityksen mukaan kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita, jotka muodostuisivat toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, olisi oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän olisi oltava vähintään noin 50 000. Kuntien tulisi ryhtyä toimenpiteisiin mainittujen väestöpohjaväestöjen toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia ja perustamalla kuntien yhteistoiminta-alueita.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaettaisiin erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin, joiden tulisi kunnan osoittamassa laajuudessa vastata erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä.

Toiminnan tuottavuutta ehdotetaan parannettavaksi myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tulisi laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Maakuntakeskuskäytön tulisi laatia vastaava suunnitelma yhdessä niihin rajoittuvien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien laissa mainittujen kuntien kanssa.

Puitelaisissa ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jossa valtio ja kunta yhdessä selvittävät kunnan talouden tunnuslukujen perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä valtion ja kunnan velvollisuudesta ryhtyä selvityksen perusteella toimenpiteisiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevä peruspalveluohjelma on tarkoitus vakinaistaa osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää on tarkoitus uudistaa. Uudistuksessa päätettäisiin kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiiniksi sekä poistettaisiin kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on myös hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen.

Esityksessä ehdotetaan eräiden tehtävien järjestämis- tai rahoitusvastuun siirtämistä kunnilta valtiolle. Tällaisia tehtäviä olisivat kuluttajaneuvonta, elatustuki, holhoustoimen edunvalvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuolto, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoitamat uudelleenjärjestelyt ehdotetaan toteutettavaksi ja sen edellyttämät suunnitelmat laadittavaksi yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön

edustajien kanssa. Uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Kunnan, yhteistoiminta-alueen ja laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaavan kuntayhtymän muodostamisen johdosta työnantajalla ei olisi pääsääntöisesti oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksissa kuntajaon muutoksen voimaantulosta ja muissa henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen.

Lisäksi puitelaisaa säädettäisiin yhteispalvelun sekä valtion ja kuntien yhteisestä tietojärjestelmien kehittämistyöstä. Valtioneuvoston tulisi vuoden 2009 aikana antaa eduskunnalle selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta ja uudistukselle säädettyjen tavoitteiden toteutumisesta.

Kuntajakolakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntajaon kehittämisen yhdeksi lähtökohdaksi vaatimus kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Valtioneuvoston harkintavaltaa ehdotetaan lisättäväksi kuntajaon muutoksia koskevilla päätöksissä. Valtioneuvosto ei nykyisestä poiketen olisi pääsääntöisesti velvollinen hyväksymään kuntajaon muutosta, vaikka muutoksen kohteena olevat kunnat olisivat tehneet muutoksesta yhtäpitävät päätökset. Kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien välisen hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaika lyhenisi viidestä kolmeen vuoteen.

Kuntajakolain säännökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdistymisavustuksista ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Yhdistymisavustuksia myönnettäisiin kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008—2013 alusta. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa avustus maksettaisiin 1,8-kertaisena ja vuosien 2010 ja 2011 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa 1,4-kertaisena verrattuna vuosien 2012 ja 2013 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa maksettaviin avustuksiin.

Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus määriteltäisiin siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustuksia porrastettaisiin yhdistyvän uuden kunnan kokonaisasukasmäärän, muiden kuin suurimman kunnan asukasmäärän ja kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta maksettaisiin korotettua yhdistymisavustusta vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa. Yhdistymisavustusta maksettaisiin nykyisen viiden vuoden sijasta kolmen vuoden ajalta.

Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset ehdotetaan kompensoitavaksi täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Kuntajaon muutosten yhteydessä maksettavasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttaisiin.

Varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroa ei olisi erään edellytyksin suoritettava kunnan, kuntayhtymän tai niiden omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan osakeyhtiön luovuttaessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseksi palvelutuotannossa käytettävän kiinteistön tai huoneisto-osakkeita kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan. Veroa ei myöskään olisi suoritettava, kun kunta, kuntayhtymä tai muu ammattikorkeakoululain tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista toimintaa harjoittava luovuttaa siinä käytetyn kiinteistön tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita samaa toimintaa harjoittavalle yhteisölle tai säätiölle.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2007 alusta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaksi ehdotettu laki olisi määräaikainen, ja se olisi voimassa vuoden 2012 loppuun. Kuntajakolain muuttamisesta annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

**Lakialoite 85/2005 vp**

Kuntajakolain 4 §:ssä säädetään erityisistä edellytyksistä uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa.

Jos asianomaisten kuntien valtuustot yhdessä esittävät kuntajaon muutosta, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, muutos on 4 §:n 1 momentin mukaan tehtävä esityksen mukaisena, jollei kuntajakolain 1 ja 3 pykälästä muuta johdu.

Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevä kuntajaon muutos voidaan tehdä 4 §:n 2 momentin mukaan myös, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta tai jos 8 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa. Jos vain joku asianomainen kunta on vastustanut kuntajaon muutosta, muutos voidaan tehdä, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen tällaisessa kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Lakialoitteessa LA 85/2005 vp ehdotetaan kuntajakolain 4 §:ään lisättäväksi uusi 3 momentti siten, että painavasta syystä uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä koskeva päätös voidaan tehdä 4 §:n 1 ja 2 momentin estämättä.

Valtioneuvostolla tulisi aloitteen perustelujen mukaan olla mahdollisuus päättää kuntajaoituksesta, ellei kuntalaisten kannalta teknisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti onnistunutta ratkaisua ole mahdollista saada aikaan kunnallisen päätöksenteon puitteissa.

**Lakialoite 102/2006 vp**

Hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 6 § koskee laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja. Kunta- ja palvelurakennuudistusta koskevan ehdotetun puitelain 6 §:n 1 momentin nojalla laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidonlain 7 §:ssä lueteltuihin kunta-

yhtymiin. Kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään.

Kuntayhtymän tulee puitelakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin nojalla vastata kunnan osoittamassa laajuudessa palveluista, joista säädetään erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa.

Lakialoitteessa ehdotetaan 6 §:n 2 momentin 1 kohdasta poistettavaksi kuntayhtymän järjestämisvastuun piiristä palvelut, joista säädetään kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa.

**Toimenpidealoite 26/2005 vp**

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, että kuntaliitosten yhteydessä evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnat voivat jatkaa kirkkoherrakuntina yhteistaloudessa ja näin turvataan liitettyjen kuntien paikallidentiteetti ja seurakuntatoiminta mahdollisimman pysyvästi.

**Toimenpidealoite 94/2005 vp**

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin antaakseen esityksen Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten yhdistämisestä yhdeksi kunnaksi.

**Toimenpidealoite 103/2005 vp**

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin erityisesti niiden kuntien tulevaisuuden turvaamiseksi, joiden vuosikate on pitkään toistuvasti ollut negatiivinen, ja ryhtyy samalla valmistelemaan kunnallista päätöksentekoa ja päätöksentekijöiden tulosvastuullisuutta koskevaa lainsäädäntöä edesvastuuttomien päätösten estämiseksi ja vastuuvollisuuden varmistamiseksi laatimalla ennakkoon aiheellisen korvausvelvollisuuspykälän. Lisäksi aloitteessa ehdotetaan hallituksen samalla huolehtivan siitä, että valtio tukee ja antaa työrauhan hyvinvoivien kuntien toiminnan jatkamismahdollisuuksille.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut**Uudistuksen taustaa ja lähtökohtia*

Hallintovaliokunta on 12 päivänä marraskuuta 2004 pyytänyt perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän — mukaan lukien yksittäisen kunnan — taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Sisäasiainministeriö on antanut selvityksensä lisääiä saatuaan 15 päivänä maaliskuuta 2005 (MinS 1/2004 vp).

Ministeriön selvitys ei kuitenkaan sisältänyt toimenpide-ehdotuksia, vaan se oli rajattu kokonaan tasolla koskemaan kuntien tehtävien ja rahoituksen kehitystä vuodesta 1993 vuoteen 2004. Selvityksestä ilmenee, että tilinpäätöstiedot, joita selvityksen pohjana on pääasiassa käytetty, eivät kerro palvelujen tasosta, tarpeesta, laadusta, saavutettavuudesta tai palvelujen käyttäjien tyytyväisyydestä. Tilinpäätöstietojen ja taloutta koskevien tunnuslukujen perusteella on kuitenkin mahdollista päätellä, minkä tyyppisissä kuntaryhmissä tai alueilla palvelujen järjestämismahdollisuudet ovat heikoimmat tai parhaimmat — taloudellisten edellytysten asettamissa rajoissa.

Hallintovaliokunta tähdentää käynnistämässään selvitysmenettelyn merkittävimmän vaikutuksen olevan siinä, että hallitus on päättänyt asettamaan PARAS-hankkeen eli kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen (HaVL 28/2006 vp).

Kuntien mahdollisuuksiin huolehtia asianmukaisesti palveluistaan sekä muista tehtävistään ja velvoitteistaan vaikuttavat useat tekijät: kunnan omat päätökset, valtion päätökset koskien kuntien tehtäviä ja rahoitusta sekä näiden lisäksi yleinen taloudellinen toimintaympäristö. Sitä, mitkä tekijät kulloinkin ratkaisevimmin vaikuttavat kuntien toimintaedellytyksiin, on vaikea yksiselitteisesti arvioida.

Valiokunta toteaa, että maamme kunnat ovat voimavaroiltaan, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia.

Kuntayhtymissä ja seudullisen yhteistyön puitteissa hoidetaan myös monenlaisia tehtäviä. Lisäksi on kunnallisia liikelaitoksia ja kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Moninaisesti organisoituneella kuntakentällä on poikkeuksellisen suuri merkitys yhteiskunnassamme, koska kunnallishallinto vastaa noin kahdesta kolmasosasta julkisen sektorin tehtävistä.

Kaikkien kuntien tulee periaatteessa järjestää asukkailleen samat peruspalvelut. Käytännössä kunnan toimintaympäristö ja olosuhdetekijät vaikuttavat siihen, minkä tasoisina palvelut kyetään järjestämään.

Kuntatalouden tilan voidaan arvioida pysyvän vastaisuudessaakin kireänä. Kuntien rahoitustasapainossa on huomattavia kuntakohtaisia, alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja. Huolestuttavinta on, että menokehitys on kuntatalouden kestävyuden kannalta liian voimakasta. Kustannuspaineita lisää erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva lisääntyvä palvelujen tarve. Samalla kuntaryhmittäiset ja alueelliset erot uhkaavat syventyä.

Valtaosa kuntatalouden menoista painottuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetustoimeen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuukin rakenteellisten toimenpiteiden ohella saumattomien palveluketjujen ja sähköisten tietojärjestelmien nykyistä olennaisesti laajempi hyödyntäminen. Esimerkiksi kansallisessa terveyshankkeessa on kehitetty suomalaista terveydenhuoltoa muun muassa näistä lähtökohdistta. Hallintovaliokunta korostaa tässä yhteydessä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa ennalta estävän työn merkitys nousee vastaisuudessa yhä tärkeämpään rooliin.

Maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti harvoihin kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa että huoltosuhteessa kasvavat. Väestörakenne pystyy tasapainoisena vain niillä alueilla, joilla asukasluku kasvaa. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistyön tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä.

Väestön vanhenemisesta johtuva väestörakenteen muutos heijastuu myös työvoiman saatavuuteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Työvoiman niukkuus vaikeuttaa entisestään palvelujen saatavuutta rahoitusongelmien lisäksi. Sosiaali- ja terveydenhuollossa, missä kustannuspaineet ovat suurimmat, työvoiman saatavuusongelmat näkyvät jo nykyisin. Esimerkiksi koulutettua hoitohenkilökuntaa on yhä vaikeampaa saada alalle. Työperäinen maahanmuutto kasvaa ilmeisesti myös asukkaita menettävillä alueilla, ja keskukset monikulttuuristuvat vieraskielisen väestön kasvaessa.

Helsingin seutu on poikkeuksellisen merkityksellinen muun muassa taloudellisen volyyminsa vuoksi sekä koko kuntatalouden että kansantalouden näkökulmasta. Valiokunta on pitänyt hallintonselontekoon liittyvässä mietinnössään (HaVM 2/2006 vp) välttämättömänä maamme kehityksen kannalta, että Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä maamme ainoana metropolialueena vahvistetaan. Kyseisessä mietinnössä katsotaan tämän edellyttävän yhteistä ja yhteistä kaavoitus-, maa-, asunto-, liikenne-, elinkeino- sekä tutkimus-, koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa.

Hallintovaliokunta toteaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen välttämättömyydestä vallitsee laaja poliittinen yhteisymmärrys. Julkisen talouden tasapainovaatimukset kansainvälistyvän kilpailun toimintaympäristössä kohtaavat paikallistasolla kiristyvän kuntatalouden ja palvelujen laajan järjestämistä vastuun. Väestö vanhenee ja sen myötä palvelutarpeet lisääntyvät erityisesti hoiva- ja hoitoalalla. Vastaavasti lasten ja oppilasikäluokkien määrä vähenee, mikä ei ainakaan automaattisesti tarkoita sitä, että kustannukset alenevat. Palvelujen käyttäjien koulutustason ja varallisuuden kasvaessa palveluihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat. Palveluiden monimuotoiset ja tehostuvat tuotantotavat ja -mallit, joissa apuna käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin malleja, edellyttävät myös uutta osaamista.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella

valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Näkökohtia uudistuksen toteuttamisesta*

Ilman kuntasektorin merkittävää uudistumista ei yhteiskunnan hyvinvointipalveluita voida enää vastaisuudessa turvata. Uudistuksen käytännön suunnittelussa ja toteuttamisessa nopea liikkeelle lähtö on välttämätöntä. Monilla alueilla on jo ennakoitu uudistusta ja valmistelutyö on käynnistetty.

Valtiolla on oma merkittävä roolinsa uudistuksessa, muun muassa sen ohjaamisessa ja arvioinnissa. Kunta- ja palvelurakennemuutistus vaatii kuitenkin ennen kaikkea kuntien vahvaa tahtotilaa, jonka tulee ilmetä aloitteellisena ja aktiivisena toimintana. On tärkeää, että kunta- ja palvelurakennemuutistus perustuu kansanvaltaiseen kunnalliseen päätöksentekoon. Valtuusto tekeekin kuntatasolla kaikki keskeiset uudistukseen liittyvät päätökset.

Hallituksen esitykseen sisältyy kolme lakiehdotusta. Uudistuksen kannalta keskeisin niistä on laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Tämä puitelain luonteinen lakiehdotus perustuu laajapohjaiseen poliittiseen valmisteluun.

Uudistuskokonaisuus muodostuu monentyyppisistä säännöksistä. Se sisältää lainsäädäntötoimeksiantoja, suunnitteluvaihtoehtoja ja suunnittelun tavoitteita sekä suoraan sovellettavia säännöksiä. Lainsäädäntötoimeksiannot määrittävät, mistä asioista valmistellaan uutta lainsäädäntöä. Tällaisia ovat esimerkiksi peruspalveluohjelmaa, valtionosuusuudistusta sekä valtiolle siirrettäviä tehtäviä ja niiden rahoitusta koskevat säännökset. Suunnitteluvaihtoehdot ja suunnittelun tavoitteet liittyvät esimerkiksi kunnan uudenlaiseen määrittelyyn ja yhteistoimintalueen väestöpohjivaatimuksiin. Suoraan sovellettavista säännöksistä voidaan mainita kuntajakolain uudet säännökset.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta velvoittaa kunnat kolmen tärkeän tehtäväkokonaisuuden valmisteluun. Jokaista kuntaa koskee 10 §:ssä tarkoitettun selvityksen ja toimeenpano-



suunnitelman laatimisvelvollisuus, nimetyt kaupunkiseudut velvoitetaan 7 §:ssä yhteistyösuunnitelman laatimiseen, sekä lisäksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien on 9 §:n nojalla valmistettava yhteistyössä valtion kanssa toimenpiteet palvelujen turvaamiseksi. Kukin mainittu tehtäväkokonaisuus merkitsee vastaavasti ministeriötasolla omaa arviointitehtäväänsä. Erityisen merkityksellinen seuranta- ja arviointitehtävä liittyy vuonna 2009 eduskunnalle annettavan koko PARAS-hankkeen toteutumista ja toimeenpanoa koskevan selonteon valmisteluun.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttaminen on vaativa prosessi. Sen vaikutukset tulevat olemaan onnistuessaan historialliset murrosvaiheessa olevalle kuntasektorille. Valiokunta painottaa, että uudistuksen toimeenpanon suunnitelmallinen seuranta ja arviointi on välttämätöntä hankkeen etenemisen, ohjaamisen ja suuntaamisen sekä myös hankkeen uskottavuuden kannalta.

#### *Kieliolot ja saamelaisten asema*

*Kansalliskielet.* Suunniteltaessa ja toteutettaessa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavan lain mukaisia järjestelyjä on 1 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan otettava huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä. Tähän liittyen 5 §:n 5 momentin 2 kohdassa on säännös mahdollisuudesta poiketa pykälän 3 ja 4 momentissa säädettäväksi ehdotetuista kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamisedellytyksistä, jos poikkeaminen on tarpeen suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kieliolojen kannalta on lisäksi huomioitava 6 §:n 4 momentin säännös kaksikielisten ja yksikielisten ruotsinkielisten kuntien jäsenyydestä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on turvata jäsenkuntiansa ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen erikseen sovittavan työnjaon mukaisesti.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 122 §:n 1 momentin kannalta. Momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan

suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä ei ole aiemmin voimassa olleeseen hallitusmuotoon sisällytystä mainintaa pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee perustuslakiesityksessä pidetyn tärkeänä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta on katsonut kielellisten olosuhteiden voivan merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista (PeVM 10/1998 vp).

*Saamelaisten asema.* Puitelakiehdotuksen mukaan järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on 1 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan otettava huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella. Tähän liittyen 5 §:n 5 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta poiketa kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevista pykälän 3 ja 4 momentin edellytyksistä, jos poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään saman perustuslain kohdan mukaan lailla. Asiasta on säädetty saamen kielilailalla (1086/2003). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Asiasta on nykyisin säädetty lailla saamelaiskäräjistä (974/1995).

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on lähtökohdiltaan asianmukaista perustus-

laissa turvattujen saamelaisten oikeuksien huomioimisen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä puitelain 1 §:n 3 momentin 6 kohdassa on kuitenkin aiheellista mainita myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto yhtenä uudistusta suunniteltaessa ja toteutettaessa huomioon otettavana seikkana. Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi lausunnossaan tärkeänä, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä. Lisäksi perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluvaihtoimen merkitystä kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta valmisteltaessa.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta**

##### *1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala*

*1 §. Lain tarkoitus.* Lakiehdotuksen 1 § sääntelee lain tarkoituksen ja uudistuksen tavoitteet. Pykälään sisältyy yleinen kuvaus siitä, miten kuntasektoria uudistetaan ja millaisiin tuloksiin tällä uudistustyöllä pyritään.

Valiokunta tähdentää, että säädettävän lain läpikäyvänä tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että kunnilla on nykyisin merkittävä rooli erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen liittyvien palvelujen tuottamisessa. Hallintovaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan tavoin tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Samoin on kiinnitettävä huomiota kunnalliseen itsehallintoon sisältyvästä kan-

sanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin.

Hallintovaliokunta katsoo kunnallisen demokratian toteutumiseen vaikuttavan kunta- ja palvelurakennemuutoksen ohella toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen sekä uuden tyyppisten palvelutapojen käyttöön oton lisääntyminen. Valiokunta painottaa, että kunnallisen demokratian kehittämistyötä tulee tehdä samanaikaisesti kuntien toiminnan ja hallinnon uudistustyön kanssa. Luottamus henkilöiden aseman ja työskentelyedellytysten turvaamisen ohella meneillään olevat muutosprosessit edellyttävät myös käyttäjädemokratian kehittämistä.

Tarkoituksipykälän muotoilun keskeisenä lähtökohtana on, että se kytkeytyy selkeästi niihin tavoitteisiin, joista säädetään muissa lain pykälissä ja joita voitaneen kutsua lain luonteesta huolimatta aineellisoikeudellisiksi säännöksiksi. Lakiin ei tästä syystä sisälly esimerkiksi säännöksiä, joilla pyritään vaikuttamaan välittömästi yrityksiin ja elinkeinotoimintaan, vaikka kuntien elinvoimaisuudella on yhtymäkohtansa yritys- ja elinkeinotoimintaan, minkä lisäksi palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotapojen uudistaminen voi vaikuttaa ainakin välillisesti myös mainittujen alojen toimintoihin.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että aluehallinnon rajat ylittävä yhteistyö on mahdollista lakiehdotuksen 3 §:n nojalla. Asiasta ei ole tarpeen tämänkään vuoksi säätää lain tarkoitusta koskevassa pykälässä.

Puitelakiehdotuksen mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on 1 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan otettava huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten 1 §:n 3 momentin 6 kohdan hyväksymistä seuraavasti: "6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan." Kysy-

mys on siitä, että laissa on aiheellista mainita myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto yhtenä uudistusta suunniteltaessa ja toteutettaessa huomioon otettavana seikkana.

## 2 luku. Uudistuksen toteuttamisen keinot

2 §. *Soveltamisala.* Pykälän mukaan lakia sovelletaan maan kaikissa kunnissa. Kainuun hallintokokeilu on oma erillinen hankkeensa, ja sen vuoksi hallintokokeilun piirissä olevissa kunnissa sovelletaan vain puitelain 8, 9 ja 11—13 §:ää.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että puitelain 6 §:n mukaisten kuntayhtymien perustamisesta tai nykyisten sairaanhoitopiirien kuntayhtymien tehtävien laajentamisesta päättävät kunnat. Kuntayhtymät eivät itse voi muuttaa tehtäviään.

Kuntayhtymiä välittömästi laissa koskee vain henkilöstön asemaa sääntelevä 13 §. Tämä seikka ilmenee selkeästi kyseisestä pykälästä. Valiokunta katsoo, ettei soveltamisalaa koskevaan pykälään ole tarvetta ottaa mainintaa kuntayhtymistä. Tästä huolimatta puitelaista seuraa ja muutoinkin on selvää, että myös kuntayhtymien asema tulee arvioitavaksi uudistuksen yhteydessä.

4 §. *Keinot.* Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen toteuttamisen keinoista säädetään lakiehdotuksen 2 luvussa. Keinovalikoimaan kuuluvat 4 §:n nojalla kuntarakenteen vahvistaminen, palvelurakenteiden vahvistaminen ja toiminnan tuottavuuden parantaminen myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytysten vahvistaminen.

Kuntarakennetta vahvistetaan 4 §:n 1 momentin mukaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Lain tavoitteisiin kuuluu elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lähtökohtana on, että kuntajaon muutokset toteutetaan vapaaehtoisuuden pohjalta. Muutokset tehdään ja niitä tuetaan kuntajakolain mukaisesti. Kuntajakolakiin sisältyvät muutokset kannustavat yli 20 000 asukkaan

kuntien muodostumiseen ja useamman kunnan samanaikaiseen yhdistymiseen eli monikuntaliitoksiin. Kuntajakoja uudelleen järjesteltäessä on liitostarvetta ja -halukkuutta ollut myös sellaisilla kunnilla, joilla ei ole yhteistä rajaa. Hallintovaliokunta toteaa lähtökohtaisesti, että yhdyskuntarakenteen eheyden vuoksi on tällaisissa tilanteissa löydettävä ratkaisut, joissa kunnilla on riittävästi yhteistä rajaa eheän ja ekologisen yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi. Mikäli yhteisen rajan puuttuminen estää kuntien yhdistymisen, on joka tapauksessa kuntien yhteistoiminnan avulla kyettävä yhteisvastuullisesti korjaamaan alueen kuntien palveluissa ilmenevät puutteet. Näin turvataan jokaisen alueella olevan kunnan asukkaiden hyvät ja riittävät palvelut. Lisäksi valiokunta viittaa yhdyskuntarakenteeseen liittyvien ongelmien ja kehittämistarpeiden osalta hallituksen esityksen perustelujen ohella jäljempänä 7 §:n perusteluissa lausuttuun.

Pykälän 2 momentista käy ilmi, että palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannetaan 3 momentin perusteella tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa, vahvistamalla pääkaupunkiseudun toimintaedellytyksiä sekä vahvistamalla muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

Keinovalikoiman osalta valiokunta toteaa, että kaikissa kunnissa tulevat otettaviksi käyttöön palvelurakenteiden vahvistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen liittyvät keinot sekä lisäksi osassa kuntia tulee kysymykseen kuntarakenteen vahvistaminen. Valiokunta tähdentää, että kunta- ja palvelurakennemuutostuksen keinovalikoiman osalta jokainen kunta joutuu arvioimaan oman tilanteensa ja asemansa. Tämä ei voi tapahtua yksinomaan kunnan omasta sisäisestä näkökulmasta tarkastellen. Kunnan on kyettävä myös vastuullisesti arvioimaan, miltä tilanne näyttää kunnan ulkopuolelta. Kunnat ovat riippuvaisia toisistaan, varsinkin lähialueen kunnista. Kuntasektorin tulevaisuuden kannalta kysymys on seudun ja alueen kuntien kyvystä hoitaa

tehtävänsä ja samalla houkuttelevuudesta kokonaan ja kansainvälisestäkin näkökulmasta. Tarkasteluun kuuluvat palvelujen järjestämiskyvyn lisäksi muun muassa elinkeinoelämän toimintanedellytykset sekä muut houkuttavuustekijät. Valiokunta painottaa kuntien positiivista asennetta ja aktiivista otetta uudistukseen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jokaisen kunnan velvollisuutena on selvittää, mitä muutoksia ja kehittämistoimia kunta voi tehdä. Lähtökohta ei voi olla päinvastainen, miten muutokset ovat vältettävissä.

Valiokunta kiinnittää tässä kohdin vielä huomiota siihen, että kuntarakenteen ja palvelurakenteen uudistaminen antavat hyvät edellytykset — muun muassa mahdollistamalla entistä paremmin vaativaa ammattiosaamista omaavan henkilöstön palkkaamisen — korjata palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyviä lapsen oikeuksien ja lasten yhdenvertaisen kohtelun puutteita sekä turvata erityistä tukea tarvitsevien lasten palvelujen saatavuutta.

*5 §. Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen.* Pykälän 1 momentti määrittää kunnan käsitettä nykyistä tavoitteellisemmin. Kunnan olemukseen kuuluvat taloudellisiin ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Tältä pohjalta kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta.

Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueen. Tämän alueellisen organisaation muotona voivat 2 momentin perusteella olla kuntayhtymä tai yhteistoiminnassa hoidettavien tehtävien antaminen yhteisesti sopien alueen yhden kunnan hoidettavaksi (niin sanottu isäntäkuntamalli).

Valiokunta toteaa, että pykälän 2 momentissa säädetään ainoastaan yhteistoiminta-alueen perustamisen muodot. Siitä, miten palvelut tuotetaan, päättää yhteistoiminta-alue kuntalain mukaisesti. Olennaista on, että yhteistoiminta-alueella on palvelujen järjestämisvastuu. Tämän vastuun toteuttamiseksi voidaan hyödyntää erilaisia palvelujen tuottamismahdollisuuksia.

Valiokunta tähdentää, että järjestämisvastuun asettamisella yhteistoiminta-alueelle lähdetään siitä, että menettelyllä varmistetaan vastuu palvelukokonaisuuksien muodostumisesta yhdelle toimielimelle tai oikeushenkilöille. Kunta-kohtainen järjestämisvastuusta sopiminen ei tätä seikkaa varmista.

Yhteistoiminta-alueen päätöksenteon tulee puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan perustua alueeseen osallistuvien kuntien asukaslukuun, jolleivät kunnat toisin sovi. Asukasluvultaan suurin yhteistoiminta-alueen kunta voi säännöksen perusteella saada alueella yksipuolisen määräämisvallan, minkä lisäksi pelkkään asukaslukuun perustuva päätöksentekojärjestelmä ei välttämättä kaikissa tapauksissa takaa väestömäärältään pienelle kunnalle mahdollisuutta tulla lainkaan edustetuksi yhteistoiminta-alueen toimielimissä. Ongelmaa lieventää se, että sääntely rakentuu kuntien sopimismahdollisuuden varaan ja kunnat voivat siten sopia päätöksenteon järjestämisestä muillakin kuin pelkästään asukalukuun pohjautuvilla perusteilla. Päätöksenteko pohjautuu kuitenkin asukaslukuun, jos kunnat eivät pääse sopimukseen muunnallisista järjestelyistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus on vastoin perustuslakivaliokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Ehdotetun sääntelyn voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa rinnastuvan kuntien pakolliseen yhteistoimintaan.

Kyseisestä lausunnosta ilmenee tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä olevan, että puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista poistetaan sen viimeinen virke, jolloin yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyt jäävät kuntalain (365/1995) puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi. Vaihtoehtoisesti virkkeessä tarkoitettua pääsääntöä on tarkistettava niin, ettei yhteistoiminta-alueella pääsäännön mukaan noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa ja että säänte-

ly takaa kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille edustuksen alueen toimielimissä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa 5 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen poistamista lakiehdotuksesta.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta (5 §:n 3 momentti). Kuntien tulee ryhtyä toimenpiteisiin mainittujen väestöpohjavaatimusten toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia tai perustamalla edellä mainittuja yhteistoiminta-alueita.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnosta ilmenee, että väestöpohjavaatimus on sama kuin kansallisessa terveyshankkeessa terveyskeskuksille asetettu tavoite. Kunnat voivat valita toteutavatko ne vähimmäisväestöpohjan kuntaliitoksilla vai yhteistoiminta-alueen muodossa, jos kunnan asukasluku alittaa väestöpohjavaatimuksen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa lausunnossaan, että ehdotettu väestöpohja on vähimmäistavoite ja että esimerkiksi vaativan erityisosaamisen ylläpitämiseksi tarkoituksenmukainen väestöpohja on useimmissa tapauksissa ehdotettua suurempi.

Lausunnon mukaan väestöpohjavaatimus on erityisen merkittävä sosiaalihuollon kannalta, koska nykyisin sosiaalihuollosta pääosin puuttuu laaja laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluita koskeva palvelurakenne. Suuremman väestöpohjan kunnat ja yhteistoiminta-alueet turvaavat sosiaalihuollon erityisammattitaidon hankkimista, säilyttämistä ja kehittämistä esimerkiksi lastensuojelutyössä, kehitysvammahuollossa, erityispäivähoidossa ja gerontologisessa sosiaalihuollossa. Ehdotettu uudistus parantaa sosiaalihuollon lähipalveluja tukevien erityispalvelujen järjestämismahdollisuuksia.

Nykyisin kolme neljästä terveyskeskuksesta toimii hallituksen esityksessä ehdotettua pienemmällä väestöpohjalla. Terveyspalveluissa kahdeksan aluesairaala on yhdistynyt alueensa perusterveydenhuollon kanssa ja samanlaisia ratkaisuja on vireillä eri alueilla. Joihinkin terveydenhuoltoalueisiin on jo nyt suunniteltu lii-

tettävän myös sosiaalihuollon palveluja. Vuoden 2007 alusta aloittaa toimintansa kaksi terveydenhuoltopiiriä, joissa keskussairaala muodostaa kokonaisuuden sairaanhoitopiirin ja terveyskeskusten kanssa. Terveyspalvelupiirit ovat järjestäneet pääosin myös sosiaalitoimen tehtävät. Nykyisin sosiaalihuolto- ja kansanterveysyhteistyö on yhdistetty yhden toimielimen alaisuuteen joka toisessa kunnassa. Valiokunta katsoo, että terveydenhuollon järjestämisessä tulee turvata saumaton palveluketju perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon välillä.

Perusterveydenhuollon sisältöä ja toimintamalleja on tarpeen kehittää ja turvata terveyskeskusten henkilökunnan pysyvyys nykyistä paremmin. Kunnat ovat viime vuosina joutuneet kohtuuttomiin tilanteisiin joutuessaan turvautumaan ostopalveluihin henkilökuntapulan vuoksi. Kansanterveysyhteistyön uudelleen organisointi ja tukitoimien järjestäminen nykyistä laajemmilla alueilla tukevat terveyskeskusten mahdollisuuksia keskittyä ydintoimintoihinsa. Hallintovaliokunta korostaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon mukaisesti, että perusterveydenhuoltoa kehitettäessä tulee ottaa huomioon terveyden edistämisen ja ennaltaehkäisevän työn voimavarojen riittävyys. Hallintovaliokunta katsoo, että tällä tavoin voidaan vahvistaa kansalaisten omavastuisuutta terveytensä ja fyysisen hyvinvointinsa ylläpitämisessä, millä on suuri merkitys sekä yhteiskunnan että yksilön kannalta etenkin niin sanottujen kansantautiemme torjunnassa ja väestön ikääntyessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetun 5 §:n 3 momentin sanamuoto on herättänyt epäilyksiä siitä, että sosiaalihuolto olisi uudistuksessa alisteinen tai toissijainen terveydenhuoltoon nähden. Puitelakiehdotuksessa ehdotetun rakenteen lähtökohtana on perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen palvelut. Hallintovaliokunta korostaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin, että perusterveydenhuolto ja sosiaalihuolto tulee uudistuksessa nähdä tasavertaisina tehtäväalueina.

Hallintovaliokunta tähdentää, että perusterveydenhuolto tulee siirtää yhteistoiminta-alueelle aina kokonaisuutena. Palvelukokonaisuudet tulee pitää muutoinkin ehjinä. Noin 20 000 asukkaan vähimmäisväestöpohja turvaa henkilöstön rekrytointia, erityisosaamista ja työnjakoa sekä kehittämistoimintaa. Rahoituspohjassa se vähentää kalliimpien palveluiden satunnaisvaihtelujen taloudellisia vaikutuksia. Pakollisen yhteistoiminnan piiriin kuuluvia tehtäviä ei ole puitelaissa yksityiskohtaisesti erikseen lueteltu. Tämä on perusteltua senkin vuoksi, että kuntien ratkaisut vaihtelevat jo nykyisin eri kunnissa, sekä lisäksi paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden tuntemus on nimenomaan kunnissa.

Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000 (5 §:n 4 mom.).

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisen perustuu opetusministeriön myöntämiin järjestämislupiin. Koulutuksen järjestäjänä voi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaan olla kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö taikka valtio ja sen liikelaitos. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää ammatillista peruskoulutusta, vaan se on kuntien vapaaehtoinen tehtävä. Kunnat osallistuvat yhteisesti asukaskohtaisella rahoitusosuudella koulutuksen rahoitukseen.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa todetaan, että ammattikoulutus on pääosin kuntaa laajempien alueiden työelämän tarpeisiin suunnattua ja monelta osin valtakunnallista. Koulutustarjontaa pitääkin tarkastella alueellisen tai valtakunnallisen koulutustarpeen näkökulmasta.

Ammatillisen peruskoulutuksen 175 järjestäjästä on kuntia 26 ja kuntayhtymiä 57 sekä yksityisiä järjestäjiä 91. Lisäksi valtio pitää yllä viittä erityisoppilaitosta ja Saamelaisalueen koulutuskeskusta. Kunnan ylläpitämässä koulutuksessa väestömäärä alittuu 18 kunnan osalta, ja kuntayhtymän muodossa järjestetyn koulutuksen osalta 19 järjestäjän jäsenkuntien yhteenlaskettu asukasmäärä alittaa 50 000 asukkaan rajan.

Sivistysvaliokunnan lausunnosta ilmenee, että nykyistä ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa on koottu suuremmaksi, mutta järjestäjäverkko ja koulutustarjonta eivät kaikilta osin pysty vastaamaan työelämän muuttuviin osaamis- ja koulutustarpeisiin. Tarvetta järjestelmän kokoamiselle ja vahvempien ammatillisen koulutuksen järjestäjien muodostamiselle on edelleen. Koulutuspalveluja on kehitettävä elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Koulutuksella on huolehdittava nuorten osaamisesta sekä työssä olevien osaamisen päivittämisestä ja uudistamisesta läpi koko työuran.

Hallintovaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan kannan mukaisesti hallituksen tavoitteeseen siitä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjistä muodostetaan riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja koulutuksen järjestäjiä, joilla on edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin. Edelleen tavoitteena on eri keinoin edistää yhtenäisten koulutusorganisaatioiden muodostumista molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen.

Lisäksi hallintovaliokunta toteaa, että puitelakiehdotuksen vähintään noin 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimus tukee osaltaan opetusministeriön keväällä 2006 asettaman ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämishanketta, jonka tavoitteena on luoda riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta ammatillisen koulutuksen järjestämiselle ja palvelukyvyille eri alueilla ja eri alojen koulutuksessa sekä edistää ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista.

Hallintovaliokunta tähdentää erityisesti, että väestöpohjavaatimuksessa on kysymys koulutuksen järjestämisen organisoinnista, ei sen sijaan koulutustarjontaan puuttumisesta. Koulutusta voidaan vastaisuudessaakin järjestää myös nykyisillä paikkakunnilla.

Pykälän 5 momentissa säädetään niistä perusteista, joilla 3 ja 4 momentissa säädettyistä edellytyksistä voidaan poiketa. Näitä perusteita voivat olla ainoastaan saaristoisuus ja pitkät etäisyydet, suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen taikka saamen kielen ja kulttuurin turvaaminen.

Valiokunta toteaa, että väestöpohjavaatimusta ei voida aina saavuttaa. Poikkeussäännökset ovat poikkeuksia väestömäärää koskevista rajoista, mutta ne eivät automaattisesti tarkoita saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi poikkeusta yhteistoiminta-alueen perustamisvelvollisuudesta. Yhteistoiminta-alueen perustaminen on aina selvitettävä vaihtoehtona. Näin on asianlaita erityisesti, jos toiminnallinen kokonaisuus, jonka puitteissa kunnat jo nyt harjoittavat yhteistyötä, on olemassa. Silloin on esitettävä mahdollisuuksia toiminnallisen alueen laajentamiseksi, jotta väestöpohjavaatimus toteutuu. Valiokunta korostaa tarkoituksena olevan, että kunnat ja yhteistoiminta-alueet mahdollisimman laajasti ovat mukana 3 ja 4 momentissa asetettujen väestöpohjavaatimusten piirissä. Kuntien tulee kaikin tavoin pyrkiä väestötavoitteen saavuttamiseen sen sijaan, että ne lähtisivät etsimään perusteita sille, ettei väestöpohjavaatimus koske niitä.

*6 §. Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut.* Pykälän 1 momentissa säädetään, että laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 7 §:ssä lueteltuihin kuntayhtymiin. Kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään. Äänivallasta kuntayhtymässä on voimassa, mitä erikoissairaanhoidolain 17 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentin nojalla tämän kuntayhtymän tulee kunnan osoittamassa laajuudessa vastata erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuoltolaissa (519/1977) säädettyistä palveluista. Momentin sanamuoto johtuu siitä, että kuntayhtymä muodostetaan kuntien päätöksillä ja että kuntayhtymä on kuntien yhteistoiminnan ilmentymä.

Valiokunta tähdentää, että puitelaissa ehdotetaan koottavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon laajaa väestöpohjaa edellyttävien tehtävien järjestämisvastuu ensimmäistä kertaa yhden organisaation velvoitteeksi. Uudistuksessa korostetaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistämistä myös kyseessä olevien kuntayhtymien tehtävänä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää lausunnossaan terveyskäyttäytymiseen vaikuttamista ja sairauksien ehkäisyä sekä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyä keskeisinä tekijöinä pyrittäessä vaikuttamaan palvelutarpeen ja kustannusten kasvuun. Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää välttämättömänä myös sosiaalihuollon aseman turvaamista palvelurakenteen uudistamisessa. Toimenpiteiden tuloksellisuus edellyttää perustason ja alueellisen tason toimijoiden saumattonta yhteistyötä yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja on tarpeen organisoida uudelleen erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon lisäksi laajemminkin.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin sanamuoto on aiheuttanut erityisesti kehitysvammahuollossa epävarmuutta. Epävarmuus on liittynyt osittain erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon alue- ja väestöpohjien eroavaisuuksiin. Toisaalta on epäilty lääketieteellisen toimintakulttuurin kapeuttavan erityishuollon nykyistä vammaispoliittista toimintakulttuuria.

Kunnalla on kehitysvammaisten erityishuollossa edelleen järjestämisvastuu, ja kunta päättää, mitkä palvelut siirretään uuden kuntayhtymän vastuulle, mitkä palvelut kunta järjestää itse tai ostaa muualta.

Vaikka uudistuksen pohjana ovat erikoissairaanhoidolaissa säädetty kuntayhtymät, kysymys on tosiasiallisesti uusien kuntayhtymien perustamisesta. Kunnat voivat puitelain 3 §:n 1 momentin nojalla muodostaa kuntayhtymän myös nykyisestä sairaanhoitopiiriasta ja erityishuoltopiiriasta poiketen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa on kuvattu vuoden 2006 alusta toimintansa aloittanutta Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymää, joka on vapaaehtoisesti toteuttanut pääosin puitelakiehdotuksen mukaisen ratkaisun laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen järjestämiseksi.

Myöskin hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan mainitun uuden kuntayhtymän

muodostaminen ei ole aiheuttanut sen ydinpalvelujen osalta mitään erityisiä muutoksia. Suurimmat muutokset ovat koskeneet kahden kuntayhtymän tukipalvelujen yhdistämistä, mikä on merkinnyt monille tukipalvelujen työntekijöille muutoksia tai laajennuksia aikaisempiin työtehtäviin. Pohjois-Karjalan kokemusten perusteella kehitysvammaisten erityishuollon näkökulmasta uusi kuntayhtymärakenne on lisännyt asian-  
tuntemusta muun muassa hankinnoissa sekä henkilöstö- ja tietohallinnossa sekä vähentänyt tukipalvelujen haavoittuvuutta.

Hallintovaliokunta painottaa, että laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen hallinnollisella organisoinnilla ei ratkaista palvelujen tuottamista. Siten esimerkiksi nykyisen toiminnan jatkamiselle kehitysvammahuollon vapaaehtoisena kuntayhtymänä kuntien sopimalla tavalla ei ole olemassa estettä. Muutoinkin voidaan turvautua nykyisin hyvin toimivien palvelujen tuotajiin. Kehitysvammahuolto, sen asema, osaaminen ja palvelut eivät jää uudessa kuntayhtymässä erikoissairaanhoidon nähden taka-alalle, vaan molemmat kokonaisuudet kuuluvat tasaveroisina kuntayhtymän tehtäväpiiriin. Asianmukainen uudistuksen toteuttaminen, esimerkiksi Pohjois-Karjalan mallin tapaan, parantaa kehitysvammahuollon palveluja. Valiokunta katsoo, että ratkaisun käytännön toteutuksen onnistumiseksi on kuntayhtymässä syytä kiinnittää huomiota riittävän itsenäisen aseman turvaamiseen kehitysvammaisten erityishuollolle.

Jotta ei syntyisi epäselvyyttä, sovelletaanko kuntayhtymässä erikoissairaanhoidolain vai erityishuoltolain äänivaltarajoitussäännöstä, on 6 §:n 1 momentissa viitattu erikoissairaanhoidolain 17 §:ään. Erikoissairaanhoidopiirien perussopimuksista noin puolessa on kuitenkin nykyisin poikettu mainitusta äänivaltarajoituksesta. Hallintovaliokunta pitää tämän vuoksi perusteltuna sosiaali- ja terveystieteiden lausuntoonkin sisältyvää esitystä, että äänivallasta kuntayhtymässä voidaan sopia kuntalain mukaisesti kuntayhtymän perussopimuksessa. Hallintovaliokunta ehdottaa tämän vuoksi 6 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen muuttamista.

Lakiehdotuksen 6 §:n 5 momentin mukaan osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidoista keskitetään valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille. Valtioneuvoston asetuksella säädetään momentin perusteella siitä, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon. Asetuksenantovaltuuden muotoon kirjoitettu säännös sisältää perustelujen mukaan kuitenkin vain toimeksiannon muuttaa erikoissairaanhoidotolaisia siten, että nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säänneltävistä seikoista voidaan vastaisuudessa säätää valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että tämä ei käy mitenkään ilmi ehdotetusta asetuksenantovaltuudesta, joka tässä tapauksessa on lisäksi omiaan aiheuttamaan oikeudellista sekavuutta puitelakiehdotuksen ja erikoissairaanhoidolain valtuussääntelyn välillä. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 6 §:n 5 momentin viimeisen virkkeen tarkistamista vastaamaan hallituksen esityksen mukaista toimeksiantotarkoitusta.

*7 §. Suunnitteluvollisuus eräillä kaupunkiseuduilla.* Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tulee 7 §:n 1 momentin nojalla laatia viimeistään 31.8.2007 suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista parannetaan sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan mainittujen kaupunkien muodostamalla pääkaupunkiseudulla. Suunnitelmassa on otettava huomioon seudulla jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään 16 maakunnallisen keskuskaupungin vullisuudesta laatia vastaava suunnitelma yhdessä laissa mainittujen yhdyskuntarakenteellisesti keskuskaupunkiin kiinteästi liittyvien kuntien kanssa. Suunnitelma voidaan jättää tekemättä, jos yksimielisesti todetaan, ettei suunnitelman laatiminen ole tarpeellista.

Liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota pääkaupunkiseudun rajaukseen. Suppeaa rajausta ei ole pidetty mielekkäänä ja on katsottu, ettei se vastaa yh-



dyskuntarakenteen ja liikenteen nykyistä paremman hallinnan tarvetta. Sitä on pidetty myös risiiritaisena viestinä valtiolta seudun haparoivaa yhteistyötä ajatellen.

Kyseisen rajauksen tekeminen vastaa siihen haasteeseen, että pääkaupungissa ja samaan ytimeen välittömästi kuuluvalla alueella on päästävä etenemään nopeasti ja tuloksettaasti. Hallintovaliokunnan mielestä kuitenkin maankäyttöä, liikennettä ja asumista tulisi mahdollisuuksien mukaan jo tässä vaiheessa tarkastella hallinnollisten rajojen ylitse koko työssäkäyntialueella, joka pääkaupunkiseudulla on hyvinkin laaja.

Ympäristövaliokunta katsoo omalta osaltaan lausunnossaan, että laajempaa yhteistyötä keskeisillä kaupunkiseuduilla tarvitaan maankäytön, maapolitiikan, asuntopolitiikan ja liikennejärjestelmien kehittämisessä. Tulevaisuudessa energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttaminen on yhä keskeisempää myös näillä sektoreilla. Hallituksen esitys tukee edellytyksiä hyvän asuntopolitiikan ja kestävän yhdyskuntarakenteen rakentamiseen ja vahvistaa kuntien välistä yhteistyötä siellä, missä yhteisessä suunnittelussa ja hallinnossa on jo edetty alkua pidemmälle. Asumiseen ja maankäytön suunnitteluun liittyy yhä keskeisemmin liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen kehittäminen. Yhdyskuntarakenteen monin paikoin tapahtunut hajaantuminen on haaste liikennejärjestelmien kehittämisen kannalta, koska se lisää yhdyskuntateknisten investointien tarvetta ja nostaa myös ylläpitokustannuksia.

Hallintovaliokunta toteaa edelleen, että kuntien vapaaehtoinen, sopimusperusteinen yhteistyö on edennyt ja syventynyt pääkaupunkiseudulla viime aikoina. Seudun kaupunkien yhteistyösopimus on hyväksytty seudun valtuustoissa yhteiskokouksessa 22.5.2006. Asumisen, maankäytön ja liikenteen kysymysten lisäksi yhteistyön kohteena on myös palvelujen järjestäminen.

Hallintovaliokunta tähdentää pääkaupunkiseudun neljän kaupungin ydinalueen lisäksi yhteistyön edistämistä koko toiminnallisella Helsingin seudulla, johon kehittämishankkeen yhteydessä on määritelty kuuluvan yhteensä

14 kuntaa. Suunnitelmien laadintaan niin pääkaupunkiseudulla kuin maakunnallisten keskuskaupunkien läheisyydessä voi osallistua vapaaehtoisuuden pohjalta muitakin kuntia, jos laissa mainitut kunnat ovat tällaisesta osallistumisesta yksimielisiä.

Pääkaupunkiseudun kehittämisen ongelmia on selostettu hallituksen esityksen yleisperusteissa. Tässä yhteydessä hallintovaliokunta viittaa aluepoliittiseen selontekoon liittyvään mietintönsä (HaVM 14/2004 vp), jossa todetaan muun muassa Helsingin seudulla olevan maailmanluokan osaamiskeskittymiä tietyillä aloilla. Lisäksi seutu lukeutuu niihin suuriin keskukseen, joihin kansainvälisten yritysten voidaan odottaa sijoittavan toimintojaan pohjoisessa Euroopassa. Seutu tarjoaa suuren kaupunkialueen laajat ja monipuoliset työmarkkinat, korkeaa osaamista ja innovatiivisuutta. Pääkaupunkiseutu onkin ollut yksi nopeimmin kasvavista Euroopan suurkaupungeista. Kasvu palvelee elinkeinoelämän tehokkuusetuja, mutta asettaa kovat haasteet asunto- ja palvelutuotannolle, sosiaalisen eheyden säilyttämiselle ja yhdyskuntarakenteen kestäväälle kehitykselle.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että pääkaupunkiseudulle samoin kuin muille yhdyskuntarakenteeltaan ongelmallisille kaupunkiseuduille asetetulta suunnitteluvaiheelta edellytetään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Yhdyskuntarakenteelta on kuntalaisten kannalta voitava vaatia — asuminen mukaan lukien — taloudellisuutta ja toimivuutta. Hallinnolliset rajat eivät saa estää yhdyskuntateknisiä ja muita järkeviä yhdyskuntarakennetta parantavia ratkaisuja.

Selvyyden vuoksi on syytä erikseen mainita, että suunnitteluvaiheella ei muuteta kunnan vastuuta palvelujen järjestämisessä. Siten tällä vaiheella ei ainakaan vielä suunnitteluvaiheessa ole konkreettista vaikutusta esimerkiksi kielellisiin oikeuksiin.

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa lisäksi siihen seikkaan, että keskuskaupungin palveluja voidaan joissakin tapauksissa hyödyntää yksipuolisesti ilman osallistumista kustannuksiin. Samalla on syytä kuitenkin muistaa, että tämän

tyyppiset asetelmat saattavat olla monitahoisia ja vaikeasti arvioitavia senkin vuoksi, että keskuskaupungin palveluja käyttävä kunta voi tuoda monenlaista lisäarvoa myös keskuskaupungille.

8 §. *Kunnilta valtiolle siirrettävät tehtävät.* Pykälästä ilmenee, että valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirretään kuluttajaneuvonta, eläustukiasiat, holhoustoimen edunvalvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuolto, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset.

Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen 8 §:n hyväksymistä muuttamattomana. Mietinnön hyväksyminen eduskunnan täysistunnossa merkitsee poliittista toimeksiantoa hallitukselle ryhtyä valmistamaan kyseisten tehtävien siirtoa kunnilta valtiolle. Tehtävien ja rahoitusvastuun siirrot toteutetaan eduskunnalle annettavilla erillisillä hallituksen esityksillä, joiden pohjalta siirtojen toteuttamistapa ja tarkempi sisältö ratkaistaan.

Tässä yhteydessä hallintovaliokunta kiinnittää jatkovalmistelun kannalta vielä huomiota sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon, jossa todetaan 8 §:n 2 momentin 3 kohdan tarkoituksen jäävän valtion kustannusvastuulle siirrettäväksi ehdotettujen oikeuspsykiatristen selvitysten osalta yksityiskohtaisten perustelujen puuttuessa epäselväksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotuksessa oikeuspsykiatrisilla selvityksillä tarkoitetaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä oikeuspsykiatrisia selvityksiä. Näiden voidaan kyseisen lausunnon mukaan katsoa sisältyvän 8 §:n 2 momentin 2 kohtaan.

9 §. *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat.* Puitelaki lähtee siitä, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien on selvitettävä yhdessä valtion kanssa kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhdyttävä yhdessä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Kunnan taloudellista asemaa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavilla tunnusluvuilla. Valiokunta pitää perusteltuna, että nämä tunnusluvut määritellään valtioneuvoston asetuksella. Luonnollisestikaan kysymys ei ole yksinomaan kunnan taloudellisen tilan arvioinnista, vaan samalla myös palvelutuotannon tasosta ja laadusta sekä palvelujen saataavuudesta.

Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan palvelujen turvaamiseksi muodostetaan arviointiryhmä. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava päätöksensä sisäasiainministeriön tietoon. Sisäasiainministeriön velvollisuutena on arvioida, ovatko valtuuston toimenpiteet riittäviä palvelujen turvaamiseksi vai tarvitaanko voimakkaampaa puuttumista tilanteeseen erityisellä selvityksellä kuntajaon muuttamiseksi.

Valtioneuvoston tulee puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin perusteella antaa vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän tai 3 momentissa tarkoitetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta. Edellytyksenä on, että pykälän 1—3 momentissa mainitut toimenpiteet lakisääteisten palvelujen turvaamisesta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevassa kunnassa eivät ole riittäviä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksen antamisesta päättää perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentin nojalla tasavallan presidentti. Tämän vuoksi puitelakiehdotuksen 9 §:n 4 momenttia on välttämättä tarkistettava vastaamaan perustuslain 58 §:n mukaista sääntelyä, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Lisäksi momenttia on muutettava niin, että se jättää esityksen mahdollisen antamisen samoin kuin esityksen tarkemman sisällön hallituksen harkittavaksi.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 9 §:n 4 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: "Jos 1—3 mo-

mentissa mainitut toimenpiteet eivät ole riittäviä, voidaan eduskunnalle antaa vuoden 2009 alussa (poist.) hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi arviointiryhmän tai 3 momentin mukaisesti asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta." Sanamuoto "voidaan antaa" jättää esityksen antamisen samoin kuin sen tarkemman sisällön hallituksen harkittavaksi. Siihen sisältyy myös se seikka, että esityksen antamisesta päättää viime kädessä tasavallan presidentti. Poliittinen viesti on joka tapauksessa selkeä.

*10 §. Kunnan selvitys ja uudistuksen toimeenpanosuunnitelma.* Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa säädetään kunnan velvollisuudesta antaa valtioneuvostolle ensinnäkin selvitys kunnassa 5 ja 6 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä toiseksi suunnitelma kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosta (toimeenpanosuunnitelma).

Toimeenpanosuunnitelmaan tulee perustietoina sisältyä muun muassa väestö- ja palvelutarveanalyysi kunnassa vuosille 2015 ja 2025, kunnan taloussuunnitelma (ja alijäämätilanteessa ohjelma sen kattamiseksi), kunnan suunnitelma 4 §:ssä mainittujen keinojen käyttämisestä, selvitys palveluverkon kattavuudesta ja suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstövoimavarojen riittävydestä ja kehittämisestä.

Valiokunta muistuttaa, että velvoite selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman antamiseen valtioneuvostolle koskee jokaista kuntaa. Samalla valiokunta korostaa, että selvityksen kunnassa 5 ja 6 §:n perusteella toteutettavista toimenpiteistä on oltava sisällöltään selkeä ja siinä tulee olla mahdollisimman konkreettiset tiedot ja johtopäätökset. Sanottu koskee myös suunnitelmaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosta kunnassa.

Selvityksien ja toimeenpanosuunnitelmien laadinnan organisoinnista ei ole laissa säännöksiä. Koska kuntien selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat voivat poiketa muun muassa maakuntarajoista, maakunnan liitoille ei ole laissa

säädetty koordinoitivelvollisuutta. Organisoinnista päättävät kunnat. Selvityksien ja toimeenpanosuunnitelmien laadinta edellyttää kuntien välistä yhteistyötä tarkastelemalla kaikkea alueella ja naapurikunnissa olevaa palvelutarjontaa. Jos kunnat niin haluavat, maakunnan liitot voivat toimia asiassa koordinoijina.

Valiokunta katsoo, että selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman antamiselle on syytä varata aikaa elokuun 2007 loppuun saakka, minkä vuoksi 10 §:n 1 momenttia on tarpeen muuttaa. Vaikka määräaika on sama kuin pääkaupunkiseudun ja eräiden muiden kaupunkiseutujen suunnitteluelvöllisyydelle 7 §:ssä asetettu määräaika, kysymys on oikeudellisesti eri suunnitelmista ja selvityksistä.

*11 §. Valtion kuntapolitiikka sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.* Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vahvistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi (1 mom.).

Valiokunta pitää tärkeänä valtion kuntapolitiikan selkeyttämistä sekä valtion ja kuntien yhteisen kuntapoliittisen linjan aikaan saamista. Tällä tavalla mahdollistetaan kuntia koskevien keskeisten asioiden kokonaistarkastelu ja vahvistetaan ennakoitavuutta kunta-valtiosuhteessa. Johdonmukaisemman kuntapolitiikan aikaansaamiseksi on vahvistettava peruspalveluohjelmaa muun muassa siten, että sen asemaa painotetaan suhteessa ministeriöiden sektorisuunnitelmiin. Hallintovaliokunta toteaa vielä tässä yhteydessä, että sille on kuntatalousvaliokuntana annettava eduskunnan lausuman mukaisesti vuosittain voimassa oleva peruspalveluohjelma (HaVM 2/2006 vp). Tässä yhteydessä on myös aiheellista mainita, että termi "kuntapolitiikka" esiintyy nyt ensimmäistä kertaa lainsäädännössä. Valiokunta on tuonut käsitteen valtiopäiväasiakirjoihin edellisen vaalikauden lopulla (HaVL 25/2002 vp). Sitten se on omaksuttu myös nykyisen hallituksen ohjelmassa.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistämisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuusien yhdistäminen (2 mom.).

Sivistysvaliokunta pitää lausunnossaan ongelmallisena sitä, että kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevassa lakiehdotuksessa määritellään tavoitteeksi hallinnonalakohtaisten valtionosuusien yhdistäminen. Tämä tavoite koski myös opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtionosuuksia. Erikseen toteutettavassa rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistuksen valmistelussa tulisi mainitun tavoitteen mukaisesti selvittää uudistuksen vaikutukset toiminnan ohjausmahdollisuuksiin sekä se, miltä osin ja missä laajuudessa valtionosuuksia voidaan yhdistää ja miten ne myönnetään ja maksetaan. Tavoite valtionosuusien yhdistämisestä ei koski määrättyyn tarkoitukseen kohdistettavia määrärahoja, kuten esimerkiksi harkinnanvaraisia valtionavustuksia eikä veikkausvoittovarojen käyttöä.

Lausunnossa todetaan opetus- ja kulttuuritoimen kentän moninaisuuden vuoksi olevan vaarana, että kategorinen yhdistäminen heikentää monia opetus- ja kulttuuritoimen peruspalveluja. Sivistysvaliokunnan mielestä on välttämätöntä ottaa jatkossakin huomioon erilaiset järjestämisolosuhteet sekä erilaiset palvelut, vaikka tämä edellyttäisikin erilaisten porrastustekijöiden ja kertoimien käyttöä.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa katsotaan edelleen, että nykyinen valtionosuusjärjestelmä on monimutkainen ja sisältää paljon erilaisia muuttujia. Erilaisten kertoimien avulla pyritään ohjaamaan koulutuksen järjestämistä sekä luomaan kunnille tasapuoliset edellytykset palvelujen järjestämiseksi. Käytännössä nykyisen järjestelmän vaikutuksia on kuitenkin vaikea seurata ja päätöksentekijän näkökulmasta järjestelmä ei ole riittävän selkeä. Sivistysvaliokunta pitääkin tarpeellisena selvittää valtionosuusjärjestel-

män yksinkertaistamista. Tavoitteena tulee olla myös läpinäkyvämmän valtionosuusjärjestelmän luominen. Hallinnonalan valtionosuuksien yhdistämisestä tulee kuitenkin opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien osalta poiketa.

Sivistysvaliokunta pitää lausunnossaan välttämättömänä, että ennen lopullista päätöksentekoa valtionosuusjärjestelmän uudistuksen vaikutukset opetustoimen ohjaukseen huolellisesti selvitetään sekä että opetusministeriön mahdollisuudet vaikuttaa koulutuksen rahoitukseen säilyvät. Erityisesti on selvitettävä valtionosuuksien yhdistämisen vaikutus ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja vapaaseen hakeutumisoikeuteen sekä rahoituksen ennakoitavuuteen ja maksatukseen. Eri järjestämisluvilla ja rahoituspohjalla toimivien koulutusmuotojen toiminnan jatkuminen on selvitettävä.

Voimassa olevan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) mukaan muun kuin kunnan järjestämän koulutuksen järjestäjälle valtionosuudet maksetaan suoraan ylläpitäjälle. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että tämä järjestelmä säilytetään.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnossa todetaan, että useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat suhtautuneet kriittisesti valtionosuusien yhdistämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyongelmien ratkaisemiseksi on esitetty jopa vakavasti harkittavaksi niin sanottua korvamerkittyä valtionavustusta tai valtionosuutta. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta korostaa lausunnossaan, että valtioneuvoston tasolla vastuun sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta tulee jatkossakin kiinteästi liittyä vastuuseen sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuudesta.

Puitelaisissa ei oteta kantaa tarpeelliseksi todetun rahoitusuudistuksen sisältöön. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta katsoo, että rahoituksen uudistaminen on lähitulevaisuuden keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishaasteita. Väestörakenteen muutos ja esimerkiksi vammaispalvelujen kustannukset aiheuttavat tarpeen kustannusten tasaamiseen nykyistä laajemmilla alueilla ja mahdollisesti myös valtion rahoitusosuuden lisäämiseen.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa pidetään erittäin tärkeänä, että uudistuksen avulla vahvistetaan aidosti kuntien verotulopohjaa. On niin ikään tärkeää, että valtionosuusjärjestelmää koskevissa ratkaisuissa otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Tämä on välttämätöntä, jotta kaikissa kunnissa pystytään järjestämään kansalaisten peruspalvelut kohtuullisella vero- ja maksurasituksella.

Hallintovaliokunta toteaa, että laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on otettu käyttöön vuoden 1993 alusta (HaVM 5—7/1992 vp, SiVL 2/1992 vp, StVL 3/1992 vp — HE 214—216/1991 vp). Tuolloin toteutettu uudistus oli periaatteellisesti historiallinen ja samalla välttämätön. Tehtäväsiddonnainen ja menoperusteinen niin sanottu korvamerkittyyn valtionapuun tai -osuuteen perustunut järjestelmä oli tullut tiensä päähän. Uudistuksen perusajatus oli valtionosuuksien laskennallisuus. Valtionosuuksien laskentaperusteet perustuivat kuntien olosuhdetekijöihin kuntien yleisen valtionosuuden, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden osalta. Valtionosuuksilla ei ollut enää toimintaa oikeudellisesti ohjaavaa vaikutusta. Toiminnan perusteena oli kunnan tehtäviä ja velvollisuuksia sääntelevä lainsäädäntö. Valtionosuudet maksettiin kunnille myös yleiskatteisina.

Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuutta on sittemmin eduskuntakäsittelyssä tarkistettu vuonna 1996 (HaVM 24/1996 vp, SiVL 8/1996 vp ja StVL 12/1996 vp — HE 149/1996 vp) ja vuonna 2005 (HaVM 24/2005 vp, SiVL 10/2005 vp ja StVL 11/2005 vp — HE 88/2005 vp).

Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on yhä peruslähtökohdiltaan sellainen kuin se oli tullessaan voimaan vuonna 1993. Sitä on pyritty osauudistuksin kehittämään yksinkertaisemmaksi, mutta edelleen tältä osin laskennallisen järjestelmän alkuperäinen 1990-luvun alun tavoite on saavuttamatta. Valtionosuusjärjestelmä on yhä monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä muun muassa kuntien olosuhdetekijöiden laskentaperusteiden yksityiskohtien osalta.

Hallintovaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan puitelakiehdotuksen 11 § sisältää poliitti-

sen sopimuksen kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen periaatteista. Näille periaatteille on ominaista vahva riippuvuus toisistaan. Ne muodostavat kokonaisuuden. Rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän yksityiskohdat ratkeavat erillisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen valmistelussa ja viimekädessä esityksen eduskuntakäsittelyssä.

Hallintovaliokunta tähdentää myös sitä puitelakiehdotuksen 11 §:n 4 momentista ilmenevää seikkaa, että myös vastaisuudessa valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Valiokunta muistuttaa, ettei nykyinen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ole edes tarkoitettu toiminnallisesti ohjaavaksi. Järjestelmän suhteen on ilmennyt jossakin määrin väärinkäsityksiä. Valiokunta katsoo, että laskennallista valtionosuusjärjestelmää on uudistettava hallituksen esityksen linjausten mukaisesti.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna vapaa hakeutumisoikeus säilyttäen, että selvitetään valtionosuuksien yhdistämisen vaikutukset ammatillisen koulutuksen järjestämiseen sekä rahoituksen ennakoitavuuteen ja maksatukseen. Myös eri järjestämisluvilla ja rahoituspohjalla toimivien koulutusmuotojen, mukaan lukien yksityiset oppilaitokset, toiminnan rahoituksen turvaamiseen liittyvät kysymykset on tarpeen selvittää. Muun kuin kunnan järjestämän koulutuksen järjestäjälle valtionosuudet maksetaan nykyisin suoraan ylläpitäjälle. Myös tämä järjestelmä kuuluu selvittettävien asioiden piiriin.

Tehokkaan kuntia tukevan kuntapolitiikan kannalta on tärkeää, että myös keskushallinnossa on uudistautumis- ja kehittämiskykyä. Kuntien toiminnan ohjaaminen perustuu tulevaisuudessaakin toiminnallisen lainsäädännön kunnille asettamiin tehtäviin. Valtionosuusjärjestelmän yksityiskohtia voi kuitenkin vastaisuudessaakin olla korvamerkittyinä. Palvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseksi on jo nykyisin käytössä peruspalvelujen arviointijärjestelmä. Hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistämisen yhteydessä on samalla otettava huomioon mahdolliset ohjaus- ja arviointijärjestelmien kehittämistarpeet. Rahoitus ja valtionosuusjärjes-

telmän uudistaminen liittyy koko uudistuksen tarkoitukseen turvata palvelujen saatavuus.

Valiokunta muistuttaa vielä, että rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on tarkoitus tehdä niin, ettei valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa muuteta.

*13 §. Henkilöstön asema.* Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoittamat uudelleenjärjestelyt on pykälän nojalla toteutettava ja sen edellyttämät suunnitelmat laadittava yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Kunnan, yhteistoiminta-alueen ja laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaavan kuntayhtymän muodostamisen johdosta työnantajalla ei ole taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta. Tämä kieltö on kuntajaon muutoksissa voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta ja muissa tilanteissa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. On huomattava, että irtisanomissuoja ei ole ehdoton, vaan suojaan liittyy velvoite ottaa vastaan henkilön koulutusta, ammatitaitoa tai kokemusta vastaava työnantajan tarjoama uusi työsuhteinen tehtävä tai virka.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen onnistumiseen vaikuttaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon ohella koko henkilöstö. Henkilöstön irtisanomissuoja on turvaamassa kuntasektorin henkilöstövoimavaroja henkilöstön eläköityessä sekä työmarkkinoille tulevien ikäluokkien pienenytessä, kun samanaikaisesti palvelujen tarve näyttää olevan kasvamassa.

### *3 luku. Erinäiset säännökset*

*14 §. Selonteko.* Valtioneuvosto antaa 14 §:n perusteella eduskunnalle vuonna 2009 selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta ja käsiteltävänä olevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut perustuslaissa luotuun järjestelmään äärimmäisen huonosti soveltuvaksi, että valtioneuvosto, sille kuuluva vapaa aloitevalta sitoen, velvoite-

taan lain säännöksiin antamaan määrätystä asiasta ja tietyssä ajassa selonteko eduskunnalle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudelliselta kannalta selvästi luontevampana, että tällainen velvoite olisi laadultaan poliittinen ja että se siten perustuisi eduskunnan vastauksessaan ilmaisemaan tahtoon (PeVL 5/2004 vp). Perustuslakivaliokunta katsoo käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että selonteon antamiseen velvoittava säännös on valiokunnan aiemman kannan mukaisesti syytä poistaa puitelakiehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa 14 §:n poistamista lakiehdotuksesta ja vastaavan sisältöisen lausuman ottamista tähän mietintöön (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

*15 (16) §. Voimaantulo.* Valiokunta ehdottaa voimaantulosäännöksen 1 momentissa lain voimaantuloajan jättämistä avoimeksi, koska laki ei ehdi tulemaan voimaan vuoden 2007 alusta.

## **2. Laki kuntajakolain muuttamisesta**

Kuntajakolain säännökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdistymisavustuksista ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Yhdistymisavustuksia myönnetään kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008—2013 alusta. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa avustus maksetaan 1,8-kertaisena ja vuosien 2010 ja 2011 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa 1,4-kertaisena vuosien 2012 ja 2013 alusta toteutettavien kuntaliitosten avustuksiin verrattuna. Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus määritellään siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustuksia porrastetaan yhdistyvän uuden kunnan kokonaisasukasmäärän, muiden kuin suurimman kunnan asukasmäärän ja kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta maksetaan korotettua yhdistymisavustusta vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa.

Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajalta.

Hallintovaliokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

### 3. Laki varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

*43 b §. Määräaikainen verovapaus kuntien rakennejärjestelyissä.* Kunnat eivät ole velvollisia suorittamaan varainsiirtoveroa voimassa olevan lain mukaan silloin, kun ne saavat kiinteää tai irtainta omaisuutta kuntajakolain mukaisten kuntajakomuutosten yhteydessä. Verovelvollisuutta ei synny myöskään silloin, kun omaisuus siirtyy osakeyhtiön sulautumisessa. Kysymys on kummassakin tapauksessa sellaisesta muutoksesta, jonka ei katsota muodostavan uutta saantoa.

Velvollisuus suorittaa varainsiirtoveroa syntyy sen sijaan nykyisin mukaan muun muassa silloin, kun kunta tai sen omistama osakeyhtiö sijoittaa kiinteistön tai arvopapereita apporttina toiseen osakeyhtiöön. Tästä on säädetty määräaikainen poikkeus, joka koskee eräin erityisedellytyksin vuokratalo- tai asumisoikeustalokiinteistöjen tai niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutuksia.

Hallituksen esityksessä on todettu, että erillinen osakeyhtiö on tarkoituksenmukainen hallinnon organisointimuoto kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteiden mukaisissa rakennejärjestelyissä. Jotta tällaiset uudistuksen kannalta välttämättömät muutokset olisivat mahdollisia, hallitus esittää, että tietyt kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttamiseksi tehtävät toimitilajärjestelyt vapautettaisiin määräajaksi varainsiirtoverosta. Yleisenä edellytyksenä olisi siis, että luovutus liittyy kunta- ja palvelurakennemuutukseen.

Verovapaus koskisi hallituksen esityksessä ehdotetun 43 b §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuolto-, terveyden- ja sairaanhoito-, koulutus-, nuoriso-, kirjasto-, palo- ja pelastustoimen sekä yleishallinnon samoin kuin eräiden kulttuuri- ja liikuntatoimen käytössä olleiden kiinteistöjen

luovutuksia. Edellytyksenä olisi se, että kunta tai kuntayhtymä luovuttaa kiinteistön toimitilojen hallintaa harjoittavalle, yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle apporttina yhtiön osakkeita vastaan käytettäväksi mainitunlaisessa toiminnassa. Verovapaus koskisi vastaavasti tuollaisen toiminnan käytössä olevan asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön tilojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutusta.

Toimialat on hallituksen esityksessä rajattu niin, että verovapaus ei kohdistuisi kuntien liikelaitosmaisten, elinkeinotoimintaa, kuten energiatuotantoa harjoittavien yksiköiden käytössä oleviin kiinteistöihin. Verovapaus ei koskisi myöskään edellä mainittua, määräaikaisen verovapauden piirissä jo olevaa kunnan omaisuutta.

Valtiovarainvaliokunta pitää lausunnossaan ehdotettua määräaikaista verovapautta välttämättömänä tarvittavien rakenteellisten uudistusten toteuttamiseksi. Kuntien hallussa joko suoraan tai välillisesti olevan kiinteistömäärän arvo on huomattava, valtiovarainvaliokunnassa esitettyjen eräiden arvioiden mukaan noin 10 miljardia euroa. Tästä omaisuusmassasta osa tulee kuulumaan joka tapauksessa rakennejärjestelyiden piiriin. Apporttiluovutuksista ilman erityissääntelyä perittävä varainsiirtovero, kiinteistöjen osalta 4 prosenttia ja osakkeista 1,6 prosenttia luovutushinnasta, muodostaisi näin merkittävän menoerän ja voisi estää muutoin tarkoituksenmukaisena pidetyt rakennejärjestelyt.

Hallituksen esittämä verovapaus koskisi kaikkia mainittujen toimialojen kiinteistöjä ja kiinteistöosakkeita lukuun ottamatta kulttuuri- ja liikuntatoimen. Niiden osalta verovapaus rajoittuisi vain kunnan tai kuntayhtymän kulttuuritoimen käytössä oleviin museo- ja teatterikiinteistöihin sekä liikuntatoimen käytössä oleviin uimahallin ja urheilukenttäkiinteistöihin. Perusteeksi on esitetty lähinnä se, että kulttuuri- ja liikuntatoimi ovat toimialoiltaan epäselvempiä kuin säännöksessä luetellut muut toiminnot ja että näillä aloilla on myös yksityistä kilpailevaa tarjontaa.

Valtiovarainvaliokunta pitää lausunnossaan kulttuuri- ja liikuntatoimen osalta tehtyä rajausta keinotekoisena ja perusteettomana ja esittää,

että se poistettaisiin. Rajausta merkittäisi käytännössä sitä, että verovapauden ulkopuolelle jäisi muun muassa merkittävä määrä valtionavun piirissä olevia liikuntapaikkoja, kuten jäähallit, isot tekojääradat, lähiliikuntapaikat, kuntoradat, ulkoilureitit ja muut maastoliikuntapaikat samoin kuin koulukiinteistöihin kuulumattomat, koulujen käyttämät kunnalliset liikuntahallit. Tätä ei voida pitää esityksen tavoitteiden kannalta perusteltuna.

Myös sivistysvaliokunta katsoo, että liikunta ja muu kulttuuri kuuluvat kunnan peruspalveluihin ja siksi liikunta- ja kulttuurikiinteistöjen varainsiirtoa koskeva sääntely tulisi olla samanlainen kuin muidenkin kiinteistöiden osalta. Sivistysvaliokunta esittääkin lausunnossaan 43 b §:n muuttamista valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

Hallintovaliokunta ehdottaa valtiovarainvaliokunnan lausunnon johdosta, että lakiehdotuksen 43 b §:n 1 momentti hyväksytään näin kuuluvana: "Jos kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittava osakeyhtiö vuosina 2007—2012 luovuttaa kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain ( / ) 10 §:n mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseksi omistamansa kiinteistön, joka on pääasiallisesti ollut välittömästi sosiaalihuolto-, terveyden- ja sairaanhoito-, koulu-, nuoriso-, kirjasto-, *kulttuuri-*, *liikunta-* tai palo- ja pelastustoimen taikka kunnan tai kuntayhtymän yleishallinnon käytössä yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavalle osakeyhtiölle edellä mainittuun käyttötarkoitukseen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritetun veron hakemuksesta. (*Poist.*)"

*43 c §. Määräaikainen verovapaus eräissä koulutuksen rakennejärjestelyissä.* Säännöksessä kuvataan ne edellytykset, joiden vallitessa ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen rakennejärjestelyt voidaan toteuttaa ilman varainsiirtovelvollisuutta. Erillisen sääntelyn tarve johtuu siitä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjinä ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäji-

nä toimii kunnallisten tahojen ohella myös lukuisia yksityisiä tahoja. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa katsotaan, että tämä otetaan sääntelyssä huomioon asianmukaisesti, eikä valtiovarainvaliokunnalla ole huomautettavaa pykälän varsinaiseen asiasisältöön.

Valtiovarainvaliokunta esittää kuitenkin teknisluonteista tarkennusta säännöksen 2 momenttiin. Tarkoitus on, että luovutuksen kohteena oleva kiinteistö on säännöksessä tarkoitettussa käytössä sekä ennen luovutusta että sen jälkeen. Tämä ilmenee selvästi esityksen perusteluista. Valtiovarainvaliokunta esittääkin 43 c §:n 2 momentin muuttamista tätä tarkoitusta vastaavaksi siten, että hallituksen esityksen termi "luovutuksen saaja" muutetaan käsitteeksi "luovuttaja". Näin veronpalauttamisen edellytyksenä olisi se, että luovutettua kiinteistöä käytetään pääasiassa toimintaan, johon vastaanottaja sekä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa myös luovuttaja on saanut valtioneuvostolta 1 momentissa tarkoitettua toimiluvan tai järjestämisluvan.

Hallintovaliokunta ehdottaa 43 c §:n 2 momentin muuttamista valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

#### **Aloitteet**

Valiokunta ehdottaa aloitteiden LA 85/2005 vp, LA 102/2006 vp, TPA 26/2005 vp, TPA 94/2005 vp ja TPA 103/2005 vp hylkäämistä.

#### **Säättämisjärjestys**

Hallintovaliokunta on ottanut perustuslakivaliokunnan esittämät 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista ja 9 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon. Näin ollen lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,*



että 1. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (**Valiokunnan muutosehdotukset**),

että lakialoitteet LA 85/2005 vp ja LA 102/2006 vp hylätään,

että toimenpideoitteet TPA 26/2005 vp, TPA 94/2005 vp ja TPA 103/2005 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (**Valiokunnan lausumaehdotus**).

**Valiokunnan muutosehdotukset**

**1.**

**Laki**

**kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Lain tarkoitus ja soveltamisala**

1 §

*Lain tarkoitus*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon:

(1—5 kohta kuten HE)

6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan.

2 ja 3 §  
(Kuten HE)

2 luku

**Uudistuksen toteuttamisen keinot**

4 §  
(Kuten HE)

5 §

*Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen*

(1 mom. kuten HE)

Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain (365/1995) 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. (Poist.)

(3—5 mom. kuten HE)

6 §

*Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut*

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidon lain 7 §:ssä lueteltuihin kuntayhtymiin. Kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään. Äänivallasta kuntayhtymässä on voimassa, mitä erikoissai-

raanhoitolain 17 §:ssä säädetään, *jolleivät kunnat toisin sovi.*

(2—4 mom. kuten HE)

Osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidoista keskitetään valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille. *Eduskunnalle antamista varten valmistellaan hallituksen esitys erikoissairaanhoitolain muuttamisesta siten, että valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon sekä siitä, mitkä näistä keskitetään valtakunnallisesti.*

7 ja 8 §  
(Kuten HE)

9 §

*Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat*

(1—3 mom. kuten HE)

Jos 1—3 momentissa mainitut toimenpiteet eivät ole riittäviä, *voidaan eduskunnalle antaa vuoden 2009 alussa (poist.) hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi arviointiryhmän tai 3 momentin mukaisesti asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta.*

3 luku

#### Erinäiset säännökset

10 §

*Kunnan selvitys ja uudistuksen toimeenpanosuunnitelma*

Kunnan on viimeistään *31 päivänä elokuuta* 2007 annettava valtioneuvostolle selvitys kunnassa 5 ja 6 §:n nojalla toteuttavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta (*toimeenpanosuunnitelma*). Selvityksestä ja toimeenpanosuunnitelmasta päättää kunnanvaltuusto.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

11—13 §  
(Kuten HE)

14 §  
(*Poist.*)

14 (15) §  
(Kuten HE)

4 luku

#### Voimaantulosäännökset

15 (16) §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan *päivänä kuuta* 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

## 3.

**Laki****varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 29 päivänä marraskuuta 1996 annetun varainsiirtoverolain (931/1996) 43 a §:n otsikko, sellaisena kuin se on laissa 1095/2004, sekä  
*lisätään* väliaikaisesti lakiin uusi 43 b ja 43 c § seuraavasti:

43 a §  
 (Kuten HE)

43 b §

*Määräaikainen verovapaus kuntien rakennjärjestelyissä*

Jos kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittava osakeyhtiö vuosina 2007—2012 luovuttaa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain ( / ) 10 §:n mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseksi omistamansa kiinteistön, joka on pääasiallisesti ollut välittömästi sosiaalihuolto-, terveyden- ja sairaanhoito-, koulu-, nuoriso-, kirjasto-, *kulttuuri-*, *liikunta-* tai palo- ja pelastustoimen taikka kunnan tai kuntayhtymän yleishallinnon käytössä yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavalle osakeyhtiölle edellä mainittuun käyttötarkoitukseen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettun veron hakemukselta. (*Poist.*)

(2—4 mom. kuten HE)

43 c §

*Määräaikainen verovapaus eräissä koulutuksen rakennjärjestelyissä*

(1 mom. kuten HE)

Veron palauttamisen edellytyksenä on, että luovutettua kiinteistöä käytetään pääasiassa toimintaan, johon vastaanottaja, sekä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa myös *luovuttaja*, on saanut valtioneuvostolta 1 momentissa tarkoitettun toimiluvan tai järjestämisluvan. Lisäksi edellytyksenä on, että kiinteistössä järjestettävän toiminnan kustannukset voidaan lukea opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 19 (*poist.*) ja 20 §:n mukaisesti valtionosuuden perusteena käytettäviin kustannuksiin tai että mainitun lain 19 §:n mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjä käyttää kiinteistöä pääosin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun ammatilliseen lisäkoulutukseen tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) tarkoitettuun työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen.

(3—6 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös  
 (Kuten HE)

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää hallituksen antavan vuonna 2009 eduskunnalle selon-*

*teon kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta sekä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta.*

**HaVM 31/2006 vp — HE 155/2006 vp**

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Heli Paasio /sd
	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Mauri Salo /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väätäinen /sd.
	Esko Kurvinen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

## VASTALAUSE

*Perustelut*

Kunta- palvelurakennemuutoksen tavoite vahvistaa kuntien palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista on kannatettava. Samoin voidaan sanoa esityksen pyrkimyksestä kehittää muun muassa palvelujen tuotantotapoja ja organisointia sekä kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa.

Esityksen tavoitteet toteutuessaan vahvistavat kaikkien Suomessa asuvien sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista. Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää varmistaa, että koko maassa turvataan laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut.

Puitelakiesityksen keskeisin ongelma koskee valtionosuusjärjestelmää.

Mielestämme kaikkien näiden kunta- ja palvelurakennetta koskevien pyrkimysten lisäksi valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena tulee olla kuntien rahoitusvajeen poistaminen ja valtion rahoitusosuuden lisääminen kuntien palvelutuotannon turvaamiseksi. Mielestämme puitelaililla ei pidä jäädyttää valtion ja kuntien rahoitusosuuksia nykyiseen suhteeseen, joka on palveluiden turvaamisen kannalta riittämätön.

*Lähivuosien kuntatalouden kehitys*

Valtio on 1990-luvun laman jälkeen korottanut toistuvasti kuntien valtionosuuksia vähemmän kuin kustannustason muutos olisi edellyttänyt, ja valtio on myös lisännyt kuluvan vuosikymmenen aikana kuntien tehtäviä. Kunnat eivät siksi enää selviydy velkaantumatta peruspalveluiden tuottamisesta. Kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksien indeksileikkaukset vuosina 2001—2007 ovat 378 miljoonaa euroa. Kumulatiivista alijäämää 176 kunnalla oli yhteensä 431 miljoonaa euroa.

Suomen Kuntaliiton mukaan tuloveroprosentti nousee vuonna 2007 106 kunnassa. Keskimää-

räinen veroprosentti nousee 0,07 prosenttiyksiköllä kuluvaan vuoteen verrattuna. Veroprosentti nousee lähinnä pienissä kunnissa. Tuloveroprosenttien korotukset nostavat kuntien verotuloja noin 54 miljoonaa euroa. Noin joka viides kunta on ilmoittanut nostavansa ainakin jotain kiinteistöveroprosenttia, ja yhteensä nämä korotukset lisäävät kuntien verotuloja vajaalla puolella prosentilla.

Kuntaliiton mukaan veroprosenttien nousu kertoo kuntatalouden heikosta tilasta ja menneiden vuosien alijäämien paikkauksesta. Kuntien keskinäiset taloudelliset erot ovat kasvussa, ja taustalla ovat muun muassa kuntien verotulojen kasvuerot.

Keskimääräinen veroprosentti on Suomen Kuntaliiton mukaan 18,46. Korkein veroprosentti on Karjaalla ja Pelkosenniemiellä, missä se on 21. Alhaisin vero on Kauniaisissa ja Maarianhaminassa, missä se on 16 prosenttia.

Ensi vuoden alun 14 kuntaliitoksessa kuntien määrä vähenee 431 kunnasta 416 kuntaan. Nykyisellä kuntajaolla tarkasteltuna tuloveroprosentti laskee seitsemässä ja nousee viidessä kuntaliitoskunnassa. Liitokset mukaan lukien veroprosenttien korotukset koskevat koko maan osalta noin 725 000 henkeä ja alennukset noin 28 000 henkeä.

Tiedot lähivuosilta kertovat kuntien talousvaikeuksien ja velkaantumisen jatkumisesta. Keskustelussa esitetyt kaavailut kuntien ja valtion verojärjestelmän muutoksista eivät poista kuntien talousongelmia, mikäli kuntien ja valtion välinen kustannustenjakoa pidetään ennallaan.

*Pitkän ajan kustannuspaineet*

Lähivuosisikymmenien aikana väestön vanheminen lisää kuntien järjestämien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta yleisesti sekä pitkäaikaisen hoivan ja hoidon tarvetta erityisesti. Terveystalouden menopaineisiin vaikuttaa väestön vanhetessa muun muassa elinta-

paan liittyvien sairauksien kuten sydän- ja verisuonisairauksien ja tyypin 2 diabeteksen voimakas lisääntyminen sekä geriatristen sairauksien, kuten dementian ja Alzheimerintaudin esiintyvyys.

Väestön ikääntyessä muistihäiriöt lisääntyvät. Vaikka dementoivat sairaudet ovatkin pääasiassa ikääntyvän väestön ongelma, on työikäisiä sairastuneita Suomessa noin 7 000 (v. 2005). Dementoivien sairauksien esiintyvyys on sitä suurempi, mitä vanhemmasta ikäluokasta on kysymys. Alle 65-vuotiaiden ikäluokasta dementoiva sairaus on noin 1 %:lla koko ikäluokasta. Vastaava luku yli 85-vuotiailla on eri tutkimusten mukaan 25—47 %:a. Yli 65-vuotiaista 6,7 % sairastaa vähintään keskivaikeaa dementoivaa sairautta.

Diabetesta sairastavien määrä on kasvanut Kelan lääketilastosta saatujen tietojen mukaan kuluvan vuosikymmenen aikana 34 %. Vuonna 2010 väestöstä 8 %:n arvioidaan sairastavan diabetesta.

Elintapoihin erityisesti liittyvän tyypin 2 diabeteksen esiintyminen väestössä on kasvamassa kaikkein voimakkaimmin. Hoidon piiriin tulevien diabetespotilaiden määrän lisääntyminen on inhimillisesti potilaiden terveyden kannalta hyvä asia. Samalla kuitenkin tämä kehitys johtaa julkisten terveydenhuoltomenojen kasvuun. Vuonna 2005 diabeteksen hoidon kokonaiskustannukset olivat hiukan yli 1 miljardia euroa. Tästä 926,6 miljoonaa aiheutui tyypin 2 diabeteksen kustannuksista. On ennustettu, että vuonna 2010 terveydenhuollon kokonaiskustannukset olisivat noin 12 miljardia ja tästä diabeteksen hoitoon käytettäisiin 3,2 miljardia. Tällaisen ennusteen taustalla on oletettu, että terveydenhuollon muut kustannuksia aiheuttavat sairaudet säilyvät entisellään ja diabeteksen esiintyvyys lisääntyy vuosittain 5,7 %.

Ilman sairauksien lisääntymistäkin väestön ikääntyminen lisää hoivan ja hoidon tarvetta.

Stakesin tekemässä tutkimuksessa Hoivan ja hoidon taloudellisesta kestävydestä (2006) on

esitetty arvioita sosiaali- ja terveydenhuollon tulevasta julkisista kustannuksista.

Stakesin tutkimuksen liitteessä arvioidaan erikseen ikääntyneiden hoito- ja hoivapalveluiden kustannuksia. Nämä muodostuvat vanhuk- sille suunnatuista laitoshoidon, palveluasumi- sen ja kotipalvelun kustannuksista. Stakesin tut- kimuksen liitteessä 2 tutkimusjohtaja Marja Vaarama arvioi kolmen eri mallin pohjalta ikääntyneiden hoito- ja hoivakustannusten kehi- tystä vuoteen 2030. Kehitysvaihtoehdot Vaara- ma jakaa (1) nykymalliin, jossa nykyisen tasoi- sia palveluita käytetään sama määrä kuin nyt; (2) minimimalliin, jossa palveluiden tarpeen olet- taan lisääntyvän, mutta palveluiden lisätarpee- seen vastataan lisäämällä kotiin annettavia pal- veluita; sekä (3) maksimimalliin, jossa säännöl- lisen julkisen kotiavun ja kotihoitoon mitoitus lä- hes kaksinkertaistuu ja tehostetun palveluasumi- sen ja laitoshoidon kattavuus kasvaa viidennek- sellä verrattuna minimimalliin.

Vuosi	Nykymalli (milj.)	Minimi- malli (milj.)	Maksimi- malli (milj.)
2002	1 598	1 598	1 598
2015	1 980 (+23,9 %)	2 155 (+36,1 %)	2 928 (+83,2 %)
2030	3 232 (+102 %)	3 552 (+122 %)	4 640 (+190,4 %)

*Nykymallilla* kustannukset kaksinkertaistuvat vuoden 2002 tasosta (1 589 milj euroa) vuoteen 2030 mennessä (3 232 miljoonaa euroon). *Minimimallilla* (12 % 75 vuotta täyttäneistä koti- hoidon piirissä) kustannusten arvioidaan nouse- van yli kaksinkertaiseksi vuoteen 2030 (3 552 miljoonaa euroa). *Maksimimallilla* (kotiapu ja kotihoito kaksinkertainen sekä 20 % enemmän palveluasumista ja laitoshoidoa minimimalliin nähden) kustannusten arvioidaan lähes kolmin- kertaistuvan vuoden 2002 tasoon nähden vuo- teen 2030 mennessä. (Stakes 2006, s.113)

*Valtionosuusjärjestelmän muuttaminen*

Oleellista on kuntien kyky turvata palveluiden saatavuus, kyky riittävään palvelutuotantoon joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Tarkoituksenmukaisten hoito- ja hoivapalveluiden tuottaminen vaatii vahvojen peruskuntien rakentamisen siellä, missä nykyiset kunnat eivät kykene näitä tehtäviä hoitamaan. Palveluiden tuotantotavoista riippumatta julkinen rahoitus on keskeinen tekijä myös tulevaisuudessa.

Kuntien pitkän ajan rahoitusongelmat eivät kuitenkaan ratkea pelkästään vahvojen peruskuntien luomisella. Sen lisäksi tarvitaan nykyiseen nähden valtion panosten oleellista lisäämistä, jotta kunta- ja palvelurakennemuutosten jälkeen muodostuvat kunnat ja kuntien yhteistointialueet selviytyvät tulevien vuosikymmenien palveluhaasteista.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena tulee olla kuntien rahoitusvajeen poistaminen ja valtion rahoitusosuuden lisääminen kuntien palvelutuotannon turvaamiseksi.

Edellä olevat luvut ja tiedot hoivapalveluiden lisätarpeista osoittavat lisäksi, että mikäli ikääntyvien palveluita halutaan kehittää nykytasosta, kuntien nykyinen rahoitus on riittämätön ja johtaa kuntien välisten erojen kasvuun. Kuntien talouden tasapainottaminen ja nykyistä parempien palvelujen rahoituksen turvaaminen edellyttää kuntien rahoituksen lisäämistä.

*11 §:n 2 momentti.* Pykäläehdotuksen mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Tämä tavoite on mielestämme hyvä ja kannatettava.

Lisäksi säännösehdoituksessa todetaan, että uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Yhdessä 11 §:n 4 momentin kanssa tämä on kuitenkin tulkittavissa siten, että verovähennysten siirto kunnallisverotuksesta valtionverotukseen johtaa vastaavan suuruisiin leikkauksiin kuntien valtionosuuksissa, mikä vaikeuttaa erityisesti heikon veronmak-

sukyvyn omaavien kuntien kykyä hoitaa palveluvelvoitteita. Vaikka kuntien veropohja yleisesti paranisi muutoksen ansiosta, muutos kohtelee osaa kunnista kohtuuttoman ankarasti.

Mielestämme säännökseen tulisi kirjoittaa, että valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on kuntien rahoitusvajeen poistaminen ja valtion rahoitusosuuden lisääminen kuntien palvelutuotannon turvaamiseksi.

*11 §:n 4 momentin poistaminen.* Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin mukaan valtion ja kuntien rahoitusosuudet jäädytetään nykyiseen suhteeseen, joka on palveluiden turvaamisen kannalta riittämätön. Siksi 11 §:n 4 momentti tulee mielestämme poistaa.

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvät 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa ja*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa paitsi 11 § muutettuna seuraavasti:*

## 11 §

*Valtion kuntapolitiikka sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen*

(1 mom. kuten HaVM)

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. *Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on kuntien rahoitusvajeen poistaminen ja val-*

*tion rahoitusosuuden lisääminen kuntien palveluottannon turvaamiseksi.*

(3 mom. kuten HaVM)

(4 mom. poist.) \_\_\_\_\_

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2006

Veijo Puhjo /vas

Kari Kärkkäinen /kd

Janina Andersson /vihr