

Kuntien yhdistymisavustukset

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 123/2006

Kuntien yhdistymisavustukset



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 343/54/04
4.4.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kuntien yhdistymisavustuksia koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäasiainministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, opetusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, ympäristöministeriölle ja Suomen Kuntaliitolle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Sisäasiainministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvussa 3.5.3 esitetyn johdosta.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Esko Ollakka

Asiasanat:

Avustukset, kuntajakolaki, kuntalaki, kuntaliitokset

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	10
1 JOHDANTO	15
2 TARKASTUSASETELMA	19
2.1 Tarkastuksen kohde, tavoitteet ja rajaukset	19
2.2 Aineisto ja menetelmät	20
3 TARKASTUSHAVAINNOT	23
3.1 Yhdistymisavustusten määrä	23
3.2 Laskennallinen yhdistymisavustus	26
3.3 Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki	30
3.4 Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus	37
3.5 Kuntakohtainen tarkastelu	39
3.5.1 Hamina, Vehkalahti	40
3.5.2 Pieksänmaa (Pieksämäen mlk, Jäppilä, Virtasalmi) ..	43
3.5.3 Raahe, Pattijoki	49
3.5.4 Joensuu, Kiihtelysvaara, Tuupovaara	58
3.5.5 Kangasala, Sahalahti	63
3.5.6 Kuopio, Vehmersalmi	65
3.5.7 Loimaan kaupunki, Loimaan kunta	71
3.5.8 Parikkala, Saari, Uukuniemi	74
3.5.9 Pöytyä, Karinainen	78
3.5.10 Seinäjoki, Peräseinäjoen kunta	81
3.5.11 Tohmajärvi, Värtsilä	85
3.5.12 Ulvila, Kullaa	89
3.5.13 Varkaus, Kangaslampi	93
3.5.14 Rovaniemi, Rovaniemen mlk	96
3.6 Hankkeita yleisesti koskevat havainnot ja arvioinnit	100
3.6.1 Kuulemislausunnot ja -menettelyn uudistaminen	101
3.6.2 Siirtyminen hankekohtaiseen päätöksentekoon	103
3.6.3 Investointi- vai kehittämishankkeita?	103
3.6.4 Hankkeiden toteuttamiskelpoisuus	104
3.6.5 Julkisten hankintojen kilpailuttaminen	105
3.6.6 Valtion korkotulojen menetykset	106

3.6.7 Tuen uudelleen kohdentaminen	107
3.6.8 Hankkeiden seuranta ja valvonta	108
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	110
LÄHTEET	119

KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSET

Tarkastuksessa on selvitetty, onko kuntien yhdistymisavustuksilla voitu edistää kuntien yhdistymistä ja onko yhdistymisavustuksia käytetty kuntajakolaissa ja valtionavustuslaissa säädetyn mukaisesti.

Suomessa ei ole koskaan toteutettu laajaa kuntareformia. Kuntarakenne on muuttunut lähinnä vapaaehtoisuuteen perustuvilla kuntaliitoksilla. Viidenkymmenen viime vuoden aikana kuntien määrä on vähentynyt noin sadalla. Suomessa oli vuoden 2005 alussa 432 kuntaa, jolloin toteutui 10 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä väheni tällöin kahdellatoista. Vuoden 2006 alussa tapahtui yksi kuntaliitos.

Kuntarakenteeseen on kuitenkin odotettavissa lähivuosina merkittäviä muutoksia. Kunta- ja palvelurakennemuutosten vaihtoehtoja keskusteltaessa arviot kuntien tulevasta määrästä ovat liikkuneet noin 20:stä noin 100:aan. Alue- ja kuntaministerin arvio kuntien tulevasta määrästä on huomattavasti näitä lukuja korkeampi.

Yhdistymisavustusten tarkoituksena on kannustaa kuntia yhdistymiseen, korvata yhdistymisestä syntyviä kustannuksia ja tarjota resursseja uuden kunnan kehittämiseen. Avustukset koostuvat laskennallisesta yhdistymisavustuksesta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Näistä pääpaino on laskennallisella yhdistymisavustuksella. Sisäasiainministeriö vastaa yhdistymisavustusten hallinnoinnista.

Kuntajakolakia täydennettiin vuoden 2003 alussa lisäämällä siihen uutena elementtinä investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Kokeiluluonteista ja määräaikaisesti voimassa olevaa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea pidettiin sopivana "kiihokkeena" yhdistymisille. Myöhemmin lain voimassaoloa on investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämiseksi jatkettu niin, että sitä voidaan myöntää myös sellaisiin kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan vuosien 2006–2009 alusta. Samalla tukea koskevia säännöksiä on muutettu niin, että ne paremmin kannustaisivat tuottavuutta parantaviin rakenteellisiin muutoksiin.

Kuntien yhdistymisavustuksiin on tarkoitus osoittaa vuositasolla noin 35 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön kehusehdotuksessa vuosille 2006–2009 on momentille 26.97.32 vuonna 2009 varattu

50 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa tukea noin kymmeneen yhdistymiseen vuonna 2009. Jos kuntien lukumäärä yhdistymisten johdosta vähenisi esimerkiksi noin sadalla, merkitsisi tämä sisäasiainministeriön laskelmien mukaan yli 600 miljoonan euron rahoitustarvetta kuntien yhdistämistukia varten. Kehysehdotuksessa ei ole siten varauduttu näin suureen muutokseen.

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikki vuoden 2003 alusta yhdistyneiden kuntien investointi- ja kehittämishankkeiden tukea saaneet hankkeet sillä tavoin kuin se oli keväällä 2005 mahdollista toteuttaa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yhdistymisavustuksilla ja siten myös kokeiluluonteisella investointi- ja kehittämishankkeiden tuella on ollut myönteinen vaikutus yhdistymisiin. Ainoana yhdistymisiin vaikuttavana tekijänä sitä ei kuitenkaan voida pitää. Tarkastuksen perusteella on esitetty harkittavaksi muutoksia yhdistymisavustusten, erityisesti investointi- ja kehittämistuen, käyttötarkeoituksiin. Myös tuen myöntämisprosessiin sisältyvää kuulemismenettelyä tulisi uudistaa. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna tehtyä kuntajakolain muutosta, jonka mukaan kunta ei voi enää asettaa investointi- ja kehittämishankkeiden tuen hyväksymistä ehdoksi kuntajaon muutokselle.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on maksettu kunnille yhdistymisvuoden alussa. Tarkastusvirasto on esittänyt muutoksia maksatuksen ajoitukseen. Sisäasiainministeriö on ilmoittanut muutaneensa maksatuskäytäntöjään siten, että puolet avustuksesta maksetaan silloin, kun investointi- tai kehittämishanke on käynnistetty ja toinen erä siinä vaiheessa, kun hanke on saatu päätökseen ja siitä on tehty loppuraportti. Tarkastusvirasto pitää uudistettuja käytäntöjä sellaisina, joilla hankkeiden seuranta ja valvonta on mahdollista saattaa asianmukaiseksi. Kuntajakolakia uudistettaessa on tarkastusviraston näkemyksen mukaan myös perusteltua harkita sitä, tulisiko tuen määrä rajoittaa tiettyyn osaan hankkeen kokonaiskustannuksista.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen maksaminen yhdistymiskauden alussa on aiheuttanut merkittäviä ongelmia, koska monet rahoitusta saaneet hankkeet eivät ole olleet riittävän pitkälle suunniteltuja eikä niiden toteuttamista ole siten voitu aloittaa. Osa hankkeista on lisäksi sellaisia, joiden toteuttamista ei pidetä enää edes tarpeellisena. Esimerkiksi Raahen kaupungin tukea saaneista hankkeista suurin osa on edelleen toteuttamatta, vaikka Pattijoen kunta ja Raahen kaupunki yhdistyivät jo vuoden 2003 alussa.

Tarkastuksessa tuli esiin tapauksia, joissa sisäasiainministeriön valtionavustuksen perusteeksi hyväksymien investointi- tai kehittämishankkeiden toteuttamisen tarpeellisuutta on ryhdytty pohtimaan uudelleen yhdistymisen toteuduttua pyrkimyksenä vaihtaa ne toisiin hankkeisiin. Tällaista ei voi pitää yleensä hyväksyttävänä käytäntönä, koska hankkeisiin sitoutuneita osapuolia ei enää ole juridisesti olemassa. Menettelyn yleistyminen aiheuttanee myös suuria epäluuloja yhdistymisiä kohtaan.

Toisaalta joissakin tilanteissa hankkeiden muuttaminen on tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteltua. Tällöin sisäasiainministeriön on hyväksyttävä uusi hanke ennen kuin sen toteuttamiseen on ryhdytty.

Sisäasiainministeriöllä on avustuspäätöksiä tehdessään usein ollut varsin niukat tiedot kuntien avustettaviksi esittämistä investointi- ja kehittämishankkeista. Hankkeilta tulee vastaisuudessa edellyttää avustuspäätöksiä tehtäessä, että niillä on nimen ohella myös selkeä sisältö, kustannusarvio sekä rahoitus- ja toteuttamissuunnitelma.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämistä koskevat päätökset ovat olleet ylimalkaisia. Vastaisuudessa niiden tulee sisältää hankkeittain kaikki valtionavustuslain 11 §:ssä edellytetyt tiedot. Tarkastusvirasto korostaa, että ministeriön tulee valvoa investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöä olennaisesti selkeämmin kuin se on tehnyt tarkastusta koskeneena ajanjaksona. Sisäasiainministeriön tulee muun ohella valvoa, että hankkeen päätyttyä avustuksen saaja laatii valtionavustusselvityksen, joka sisältää valtionavustuspäätöksen ja valtionavustuslain noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen ensi vaiheessa on määriteltävä selkeät kansalliset periaatteet tärkeiden hyvinvointipalvelujen, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen, palvelurakenteille. Kuntien tulee yhteistyössä etsiä innovatiivisia ratkaisuja palvelutuotannon uudistamiseen.

Tällaisten ratkaisujen tukemiseksi ei valtio tarvitse uusia rahoitusmuotoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuki toimii tässä tarkoituksessa hyvin. Yhdistymisavustuksilla toteutettavilla hankkeilla tulisi olla selkeä yhteys kunta- ja palvelurakennemuutokseen.

SAMMANSLAGNINGСУNDERSTÖD TILL KOMMUNERNA

Med revisionen har klarlagts huruvida med sammanslagningsunderstöden till kommunerna har kunnat främjas kommunsammanslagningar och huruvida sammanslagningsunderstöden har använts i enlighet med bestämmelserna i kommunindelninglagen och statsunderstödslagen.

I Finland har aldrig förverkligats någon stor kommunreform. Kommunstrukturen har ändrats närmast genom på frivillighet baserade kommunsammanslagningar. Under de senaste femtio åren har antalet kommuner minskat med ca etthundra. I Finland fanns i början av år 2005 432 kommuner, varvid 10 kommunsammanslagningar genomfördes. Antalet kommuner minskade då med tolv. I början av år 2006 genomfördes en kommunsammanslagning.

Under de närmaste åren är emellertid betydande förändringar att vänta i kommunstrukturen. I diskussionen om alternativ för reformen av kommun- och servicestrukturen har uppskattningarna av det kommande antalet kommuner rört sig från ca 20 till ca 100. Region- och kommunministerns uppskattning av det kommande antalet kommuner är avsevärt högre än dessa tal.

Syftet med sammanslagningsunderstöden är att uppmuntra kommunerna till sammanslagning, ersätta kostnader som uppkommer av sammanslagningen och erbjuda resurser för den nya kommunens utveckling. Understöden består av ett kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättande av minskning av statsandelar samt stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Av dessa ligger huvudvikten vid det kalkylerade sammanslagningsunderstödet. Inrikesministeriet svarar för förvaltningen av sammanslagningsunderstöden.

Kommunindelninglagen kompletterades i början av år 2003 genom att i den som ett element infördes stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Det i experimentsyfte införda och under bestämd tid gällande stödet för investerings- och utvecklingsprojekt sågs som en lämplig ”sporre” till sammanslagningar. Senare har lagens giltighetstid i fråga om beviljande av stöd för investerings- och utvecklingsprojekt förlängts så, att stöd kan beviljas också för sådana

ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2006-2009. Samtidigt har bestämmelserna om stödet ändrats så att det bättre skall uppmuntra till strukturella förändringar som främjar produktiviteten.

Avsikten är att på årsbasis bevilja ca 35 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd till kommunerna. I inrikesministeriets ramförslag för åren 2006-2009 har på moment 26.97.32 år 2009 reserverats 50 miljoner euro. Detta innebär stöd för ca tio sammanslagningar år 2009. Ifall antalet kommuner p.g.a. sammanslagningarna skulle minska med t.ex. ca etthundra, skulle detta enligt inrikesministeriets kalkyler innebära ett finansieringsbehov om över 600 miljoner euro för sammanslagningsunderstöd till kommunerna. I ramförslaget har man således inte berett sig på en så stor förändring.

Vid revisionen gicks igenom alla de projekt som fått stöd för investerings- och utvecklingsprojekt i de kommuner som sammanslagits från början av år 2003, på det sätt som granskningen kunde genomföras på våren 2005. Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen har sammanslagningsunderstöden och sålunda också det i experimentsyfte införda stödet för investerings- och utvecklingsprojekt haft en gynnsam inverkan på sammanslagningarna. Som den enda faktorn som inverkat på sammanslagningarna kan det emellertid inte betraktas. På basis av revisionen har föreslagits att det borde övervägas ändringar i sammanslagningsunderstödens, i synnerhet investerings- och utvecklingsstödet användningsändamål. Också det förfarande med hörande som ingår i processen för beviljande av stöd borde förnyas. Revisionsverket betraktar som motiverad den gjorda ändringen i kommunindelningens lag, enligt vilken en kommun inte längre kan sätta som villkor för ändring av kommunindelningen att stöd för investerings- och utvecklingsprojekt beviljas.

Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt har betalats till kommunerna vid sammanslagningsårets ingång. Revisionsverket har föreslagit ändringar i utbetalningens tidpunkt. Inrikesministeriet har meddelat att det har ändrat sina utbetalningsförfaranden så, att hälften av understödet betalas när investerings- eller utvecklingsprojektet har påbörjats, och den andra raten i det skede när projektet har slutförts och en slutrapport om det har lämnats. Revisionsverket anser att de förnyade förfarandena är sådana att de möjliggör en ändamålsenlig uppföljning och övervakning av projekten. Vid en reform av kommunindelningens lag är det enligt revisionsverkets åsikt

också motiverat att överväga huruvida stödets belopp borde begränsas till en viss del av projektets totala kostnader.

Utbetalningen av stödet för investerings- och utvecklingsprojekt i början av sammanslagningsperioden har lett till avsevärda problem, emedan många projekt som har fått stöd inte har varit tillräckligt långt planerade och deras förverkligande därför inte har kunnat påbörjas. En del av projekten är dessutom sådana som det inte längre ens anses vara av nöden att genomföra. T.ex. av de projekt för vilka Brahestad har beviljats stöd har största delen alltså inte förverkligats, trots att Pattijoki kommun och Brahestad sammanslogs redan i början av år 2003.

Vid revisionen framkom fall där man efter det att sammanslagningen verkställts har börjat ompröva det behövliga i att genomföra investerings- eller utvecklingsprojekt som inrikesministeriet har godkänt som grund för statsunderstöd, i syfte att byta ut dem mot andra projekt. Detta kan inte betraktas som en allmänt godtagbar praxis, emedan de till projekten bundna parterna inte längre juridiskt existerar. Ifall förfarandet blir allmänt torde det också leda till stor misstänksamhet mot sammanslagningarna.

Å andra sidan är det enligt revisionsverkets uppfattning i vissa situationer motiverat att ändra på projekten. Härvid bör inrikesministeriet godkänna det nya projektet före det börjar förverkligas.

Inrikesministeriet har när det har fattat beslut om understöd ofta haft synnerligen knapp information om de investerings- och utvecklingsprojekt som kommunerna har framställt att skall understödjas. När beslut om understöd fattas i fortsättningen bör av projekten förutsättas, att de förutom ett namn också har ett klart innehåll, en kostnadskalkyl samt en plan för finansiering och förverkligande.

Besluten om beviljande av stöd för investerings- och utvecklingsprojekt har varit svepande. I fortsättningen bör de innefatta per enskilt projekt alla de uppgifter som förutsätts i 11 § i statsunderstödslagen. Revisionsverket understryker att ministeriet bör övervaka användningen av stöd för investerings- och utvecklingsprojekt betydligt striktare än det har gjort under den period som revisionen hänfört sig till. Inrikesministeriet bör bl.a. övervaka att när projektet avslutats mottagaren av stödet gör en utredning av statsunderstödet, i vilken ingår beslutet om statsunderstöd och riktiga och tillräckliga uppgifter för övervakningen av att statsunderstödslagen har följts.

I det första skedet av reformen av kommun- och servicestrukturen bör definieras klara nationella principer för servicestrukturerna inom viktiga välfärdstjänster såsom social- och hälsovård samt undervisnings- och kulturväsen. Kommunerna bör i samarbete ta fram innovativa lösningar för förnyande av serviceproduktionen.

Till stöd för sådana lösningar behöver staten inte förnya formerna för finansiering. Enligt revisionsverkets uppfattning fungerar stödet för investerings- och utvecklingsprojekt väl i detta avseende. De projekt som genomförs med sammanslagningsunderstöd borde ha ett klart samband med reformen av kommun- och servicestrukturen.

1 JOHDANTO

Nykyinen kuntarakenne pohjautuu 1800-luvun puolivälissä toimi-neisiin seurakuntiin ja kaupunkeihin. Suomessa ei ole missään vai-heessa toteutettu laajempaa kuntareformia, kuten esimerkiksi Tans-kassa on juuri tehty. Kuntarakenne on muuttunut lähinnä vapaaeh-toisuuteen perustuvilla kuntaliitoksilla. Viidenkymmenen viime vuoden aikana kuntien määrä on vähentynyt noin sadalla. Suomessa oli vuonna 1955 yhteensä 547 kuntaa ja vuoden 2005 alussa 432 kuntaa. Vuoden 2005 alussa tapahtui 10 kuntaliitosta, joissa kuntien lukumäärä väheni kahdellatoista.

Kunnat vastaavat kahdesta kolmasosasta hyvinvointipalvelu-jamme. Kuntien asema ja toimivalta ovat Suomessa vahvoja. Kunta-rakenne on tiheä, kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia, mutta niiden tehtävät ja vastuut ovat samat. Kuntien lukuisuus ja suuri vaihtelu vaikeuttavat valtionosuuksien oikeudenmukaista kohdentamista. Kuntien valtionosuusjärjestelmän toimivuudessa on viime vuosikymmenen lopulla tehdyssä tarkastuksessa katsottu olleen suuria puutteita¹, mikä on heikentänyt kuntien kustannustehokkuutta.

Kuntien laskennallinen valtionosuusjärjestelmä koostuu yleisestä valtionosuudesta, tehtäväkohtaisista opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksista sekä kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasausmenettelystä. Järjestelmää täydentää harkinnanvarainen rahoitusavustus, joka on tarkoitettu tilapäisten tai poikkeuksellisten vaikeuksien vuoksi tuen tarpeessa oleville kunnille.

Kunta-alan asiantuntijat arvioivat vuonna 2003 kuntien lukumäärän putoavan alle 300:aan vuoteen 2017 mennessä. Yhdistymispaineet ovat sen jälkeen voimistuneet ja koskevat varsinkin pieniä kun-tia. Erityisesti niille on tyypillistä vuosikatteen heikkous tai negatiivisuus. Kuntarakenteeseen on odotettavissa lähivuosina merkittäviä muutoksia. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaihtoehtoista keskusteltaessa arviot kuntien tulevasta määrästä ovat liikkuneet noin 20:stä noin 100:aan. Alue- ja kuntaministerin arvio kuntien tulevasta määrästä on huomattavasti näitä lukuja korkeampi.

¹ *Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 14/1999.*

Valtioneuvoston päätökseen valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009 sisältyy linjaus ja toimeksianto kunta- ja palvelurakennuudistuksen toteutuksesta. Hankkeen toimikausi on 11.5.2005–31.5.2006. Syksyn 2005 ja talven 2006 aikana ovat selvitettävänä ja valmisteltavina kuntauudistuksen perusvaihtoehdot. Valmistelun ensi vaiheessa järjestettiin laajoja alueellisia tilaisuuksia eri puolella maata. Kunta- ja palvelurakenneryhmä kokoaa ja valmistelee palvelujen järjestämistä vastuuseen ja tuottamistapaan liittyvät ehdotukset toukokuuhun 2006 mennessä. Valtioneuvoston lainsäädännölliset linjaukset pyritään käsittelemään eduskunnassa vuoden 2006 aikana. Ne on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2007 alusta. Valitun vaihtoehdon toteuttaminen tapahtuu seuraavalla hallituskaudella vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen.

Yhdistymisavustusten tarkoituksena on kannustaa kuntia yhdistymiseen, korvata yhdistymisestä syntyviä kustannuksia ja tarjota resursseja uuden kunnan kehittämiseen. Avustukset koostuvat laskennallisesta yhdistymisavustuksesta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Näistä pääpaino on laskennallisella yhdistymisavustuksella.

Kuntajakolakiin (1196/1997) sisällytettiin uutena elementtinä edellä mainittu investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Muutos (1447/2001) tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Kokeiluluonteista ja määräaikaaisesti voimassa olevaa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea on pidetty sopivana "kiihokkeena" yhdistymisille.

Kokeiluluonteinen tuki koski aluksi sellaisia kuntaliitoksia, jotka tapahtuivat vuosien 2003, 2004 ja 2005 alusta. Myöhemmin lain voimassaoloa on investointi- ja kehittämishankkeiden tuen osalta jatkettu (167/2005) niin, että sitä voidaan myöntää myös sellaisiin kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan vuosien 2006–2009 alusta. Samalla tukea koskevia säännöksiä on muutettu niin, että ne paremmin kannustaisivat tuottavuutta parantaviin rakenteellisiin muutoksiin.

Pääministeri Vanhasen hallitusohjelman (2003) mukaan tarkoituksena on edistää vapaaehtoiselta pohjalta tapahtuvia kuntaliitoksia sekä muita sellaisia kunta- ja seuturakenteen muutoksia, jotka edesauttavat laadukkaiden, tasavertaisten kunnallisten peruspalveluiden tuottamista taloudellisemmin. Kuntien peruspalveluohjelmassa vuosille 2005–2008 tarkastellaan kuntien toimintatapoja sekä tarvetta rakenteellisiin uudistuksiin, joilla taloudellista tehokkuutta on mahdollista lisätä.

Ohjelman mukaan kuntien yhdistymisavustuksiin ja kuntien yhdistymistä edistäviin investointi- ja kehittämistukiin on tarkoitus osoittaa vuositasolla noin 35 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön kehysehdoituksessa vuosille 2006–2009 on momentille 26.97.32 vuonna 2009 varattu 50 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa tukea noin kymmeneen yhdistymiseen vuonna 2009. Vuoden 2006 alussa tapahtuu vain yksi eli Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan kuntaliitos. Vuoden 2007 alussa on meneillään olevien lukuisten yhdistymisselvitysten perusteella toteutumassa useita kuntaliitoksia. Niistä tehdään päätökset kesäkuun 2006 loppuun mennessä. Vuosien 2007 ja 2008 kehyksissä on varat yhteensä kuutta liitosta varten.

Sisäasiainministeriön kehyksissä ei ole varauduttu siihen, että yhdistymisiä tapahtuisi vuoden 2007 alusta ja siitä eteenpäin suunniteltua enemmän, kuten nyt näyttää ilmeiseltä. Lisäksi on huomattava, että aiemmista yhdistymisistä vuodelle 2009 ulottuvat vaikutukset tulee aikanaan toteuttaa asianomaista vuotta koskevien kehysten puitteissa. Liikkumavara on erittäin pieni. Jos kuntien määrä yhdistymisten seurauksena vähenisi esimerkiksi noin sadalla, merkitsi tämä sisäasiainministeriön laskelmien mukaan yli 600 miljoonan euron rahoitustarvetta kuntien yhdistymistukia varten.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö tuo esille, että ministeriön mielestä on täysin selvää, ettei nykyperusteiden mukaisia runsaita avustuksia voida jatkossa maksaa. Ministeriön mukaan yhdistymisavustusten määrätymisperusteita on välttämätöntä muuttaa siten, että avustukset ovat pääosin harkinnanvaraisia ja tasoltaan sidoksissa valtiontalouden kehyksiin ja valtion talousarvion määrärahoihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto korostaa, että yhdistymisavustusjärjestelmän toimivuus on turvattava esimerkiksi määrärahaa lisäämällä.

Jos kunta- ja palvelurakennemuutos etenee suunnitellun mukaisesti, tähän kokonaisuuteen kuuluu myös pohdinta yhdistymistukien roolista toteutettavan uudistuksen yhteydessä. Nykylainsäädännön mukaisia "meheviä porkkanoita" tuskin voidaan tarjota kovin suurelle määrälle yhdistyviä kuntia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä on 11.11.2005 kokouksessaan käsitellyt kuntajaon muutoksia kunta- ja palvelurakennemuodistushankkeen aikana. Mi-

nisteriryhmän mukaan kuntajaon muutoksia tuetaan yhdistymisavustuksin myös vastaisuudessa. Kuntajakolain säännökset avustuksen muodosta ja tasosta kuitenkin uudistetaan, ja uusia säännöksiä sovelletaan vuonna 2008 ja sen jälkeisinä vuosina voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Ne yhdistymisavustukset, jotka tähtäävät yhdistymiseen vuonna 2008 tai 2009, otetaan sisäasiainministeriössä arvioitavaksi sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksensä kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeessa ja on linjannut kuntajaon muutostarpeet.

Tämä tarkastus pyrkii osaltaan valottamaan sitä, millainen merkitys yhdistymisavustuksilla on ollut kuntien yhdistymisneuvotteluisissa ja -sopimuksissa kuntaliitoksiin pyrittäessä ja miten kokeiluluonteinen investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on täyttänyt siihen kohdistuneet odotukset. Lisäksi tarkastuksessa pyritään hankekoh- taisen tarkastelun avulla luomaan kokonaiskuvaa yhdistymisavus- tusten vaikutuksista yhdistyneissä kunnissa. Tarkastelu kohdistuu myös yhdistymisavustusten hallinnointiin, josta vastaa sisäasiain- ministeriö. Tarkastelu koskee vuoden 2002 jälkeen tapahtuneita yh- distymisiä.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUKSEN KOHDE, TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Valtio on kannustanut vapaaehtoisia kuntien yhdistymisiä jo 1970-luvun alkupuolelta lähtien maksamalla erityisiä tukia ja avustuksia liitoskunnille. Valtion avustukset tähän tarkoitukseen ovat 1990-luvulla selvästi kasvaneet. Erityisesti näin on tapahtunut vuodesta 2002. Kuntien yhdistymisavustuksiin on valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 momentille 26.97.32 "Kuntien yhdistymisavustukset ja kuntajako sekä kuntien yhteistoiminnan tukeminen" myönnetty 41 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 talousarvioon kyseiselle momentille on ehdotettu 24,6 miljoonaa euroa. Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon yhden uuden liitoskunnan (Rovaniemi) mukaantulo avustuksen piiriin vuoden 2006 alusta.

Tarkastuksen tavoitteena ja pääkysymyksenä on arvioida, voidaanko kuntien yhdistymisavustusten avulla edistää kuntien yhdistymistä. Lisäksi tarkastuksessa selvitetään yhdistymisavustusten käyttöä hanketasolla yhdistyneissä kunnissa sekä avustusten hallintoon liittyviä kysymyksiä. Tarkastuksen pääkysymystä tukevia kysymyksiä ovat:

- Onko yhdistymisavustuksilla ja erityisesti kokeiluluonteisella investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöllä saatu aikaan kuntajaotuksen muutosta?
- Onko myönnettyjä yhdistymisavustuksia, erityisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tukia, käytetty kuntajakolaissa ja valtionavustuslaissa (688/2001) säädetyn mukaisesti?

Koska tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan valtio ei ole asettanut määrällisiä tavoitteita kuntarakenteelle, tarkkoja kustannustietoja yhdistymisten taloudellisista vaikutuksista tulevina vuosina ei voida laskea eikä arvioida. Meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tavoiteasetanta yhdistymisten määrälle voi konkretisoitua nopeastikin, mutta näitä myöhemmin keväällä

2006 mahdollisesti esiin nousevia lukumääräisiä tavoitteita ei voida ottaa huomioon tämän tarkastuksen yhteydessä.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa yleistä tietoa yhdistymisavustusten käytöstä kuntaliitosten yhteydessä ja arvioida toteutettujen hankkeiden kautta avustusten vaikuttavuutta avustusta saaneiden kuntien talouteen ja yleiseen kehitykseen. Tarkastus on rajattu myös siten, että tarkastuksessa ei ensisijaisesti selvitetä kuntaliitosten mahdollisia etuja sinänsä eli elinkeinopohjan vahvistumista, elinkeinopolitiikan kehittämistä, palvelujen turvaamista, menosäästöjä eikä kuntaliitosten vaikutusta esimerkiksi palvelujen laatuun tai saavutettavuuteen.

Tarkastuksen tuloksia voitaneen käyttää hyväksi meneillään olevassa kunta- ja palvelurakenteen uudistusta pohtivissa yhteyksissä. Tarkastuksen perusteella tehdyissä kannanotoissa (luku 4) on esitetty vaihtoehtoja nykyisenmuotoisen yhdistymisavustuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta tukemaan paremmin yhdistyvien kuntien talouden vahvistumista.

Tarkastuksesta on rajattu kuntakolain 39 §:ssä tarkoitettu valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen, koska sisäasiainministeriöstä tarkastuksen kuluessa saadun tiedon mukaan sitä on maksettu ainoastaan Peräseinäjoen ja Seinäjoen yhdistymistapauksessa.

2.2 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastuksen lähteinä on käytetty ensisijaisesti yhdistyneiden kuntien laatimia yhdistymissopimuksia, kuntien Internetsivustoja (muun muassa yhdistyneiden kuntien kunnanhallitusten ja -valtuustojen pöytäkirjat sekä yhdistymissopimuksia laatineiden toimikuntien sivustot ja pöytäkirjat). Käytävissä ovat olleet kaikkien tarkastelussa mukana olleiden kuntien yhdistymistä koskevat valtioneuvoston päätökset, niitä koskevat esittelymuistiot sekä sisäasiainministeriön päätökset investointi- ja kehittämishankkeiden tuella toteutettavista hankkeista, mukaan lukien eri ministeriöiden hankkeista antamat kuulemislausunnot.

Tarkastuksen yhteydessä on tutustuttu myös muihin aihetta sivuaviin selvityksiin ja tutkimuksiin sekä seurattu lehdistössä käytyä keskustelua yhdistymistukien käytöstä ja kunta- ja palvelurakennuudistuksesta. Tarkastuksen loppuvaiheessa syksyllä 2005 on osallistuttu seminaareihin, joissa on käsitelty tulevaa kunta- ja palvelu-

rakenneuudistusta. Myös muuta aiheeseen liittyvää seminaariaineistoa on ollut runsaasti käytettävissä. Sitä on saatu Suomen Kuntaliitolta ja sen Internetsivustoilta.

Tarkasteluun on valittu kaikki 1.1.2003–1.1.2005 välisenä aikana tapahtuneet kuntaliitokset. Niitä on yhteensä 13. Näissä liitoksissa on ollut osapuolina yhteensä 29 kuntaa. Luvussa 3.4.14 on tarkasteltu vuoden 2006 alusta voimaan tullutta Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan liitosta ja sen yhdistymishankkeita. Tarkastusta varten kaikilta yhdistyneiltä kunnilta pyydettiin selvitys tarkastusajankohtaan (kevät 2005) mennessä yhdistymisavustuksella tehdyistä toimenpiteistä yleisellä tasolla sekä yksityiskohtainen selvitys investointi- ja kehittämishankkeiden tukea saaneiden hankkeiden edistymisestä. Kolmen vuosina 2003–2004 yhdistyneen kunnan selvitykset tukien käytöstä olivat täydellisempiä kuin vuoden 2005 alussa yhdistyneiden kuntien, koska ne olivat kyselyn ajankohtana käynnistelemässä yhteistä toimintaansa. Kuitenkin myös näiden kuntien hanketason toteutuksesta on tehtävissä samansuuntaisia johdopäätöksiä kuin aiemmin yhdistyneiden kuntien aineistosta.

Kysely kunnille tehtiin sähköpostitse helmi-maaliskuussa 2005. Se osoitettiin kunnanjohtajille ja heidän varamiehilleen. Vastausprosentti oli 100. Kysely sisälsi faktakysymysten lisäksi mielipidekysymyksiä tukien käytöstä ja niiden merkityksestä yhdistymisprosessissa. Saatuja tietoja on tarvittaessa täydennetty ja tarkennettu puhelimitse ja sähköpostin avulla.

Lisäksi on keskusteltu yhdistymisavustusten käytöstä avustusten hallinnoinnista vastaavien sisäasiainministeriön kuntaosaston virkamiesten kanssa 1.12.2004 ja 2.9.2005. Tarkastusta varten on tehty haastatteluja myös sosiaali- ja terveysministeriössä sekä valtiovarainministeriössä 16–17.6.2005.

Tarkastuksen aikana tehtiin tarkastuskäynti Raahen kaupunkiin, jossa tutustuttiin investointi- ja kehittämishankkeiden tuella rahoitettuihin hankkeisiin haastatteleamalla Raahen kaupungin virkamiehiä sekä vieraillemalla avustuksella toteutetuissa kohteissa. Laajempi tutustuminen yhdistyneiden kuntien yksittäisiin hankkeisiin ei olisi tuonut tarkastuksellista lisäarvoa.

Luvussa 3.5 on tarkasteltu laskennallisen sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöä yhdistyneissä kunnissa ja arvioitu, millä tavoin yhdistymistuilla toteutetut tai toteutettavat hankkeet tukevat uuden yhdistyneen kunnan talouden kehitystä. Kuntakohtaisen tarkastelun yhteydessä on myös selvitetty, miten yhdisty-

misavustusten käytöstä vastaava sisäasiainministeriö on seurannut ja valvonut avustusten käyttöä ja hankkeiden edistymistä, kuten sen tehtäväksi on valtioneuvoston laissa määritelty.

Kertomusluonnoksen kirjoittamisen loppuvaiheessa 7.10.2005 sisäasiainministeriö ilmoitti tarkastusvirastolle lähettäneensä tiedustelun kunnille myönnetyn investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä. Se on lähetetty kaikkiin tässä tarkastuskertomusluonnoksessa käsiteltyihin ja yhdistymisavustusta saaneisiin kuntiin 27.9.2005 lukuun ottamatta Rovaniemen kaupunkia ja Rovaniemen maalaiskuntaa, joiden yhdistyminen tapahtui 1.1.2006. Sisäasiainministeriö toimitti kunnilta saadut vastaukset tarkastusvirastolle 12.12.2005. Niitä ei kuitenkaan ole otettu huomioon tässä tarkastuskertomuksessa, koska avustuksiin liittyvä problematiikka tulee esille viraston keräämien tietojen pohjalta.

Tiedustelussa kaikilta avustusta saaneilta kunnilta sisäasiainministeriö pyytää selvitystä siitä, miltä osin avustuspäätöksessä nimeytyt hankkeet ovat toteutuneet ja kuinka investointi- ja kehittämishankkeiden tukea on niissä käytetty. Kuntien on annettava ministeriölle selvitys, mikäli hankkeet eivät ole joltakin osin toteutuneet. Niiden on selvitettävä syy hankkeiden toteutumatta jäämiselle sekä suunnitelma siitä, missä ajassa kyseiset hankkeet on tarkoitus toteuttaa. Selvitykset tuli toimittaa sisäasiainministeriölle 31.10.2005 mennessä.

Tämän tiedustelun tuloksia ei ole voitu kertomusluonnostekstiä kirjoitettaessa ottaa huomioon. Sisäasiainministeriö on nyt kuitenkin toteuttamassa niitä toimenpiteitä, jotka sille valtioneuvoston lain 15 §:n mukaan avustuksen käytön valvonnan suhteen kuuluvat. Kertomuksessa on useissa kohdin todettu, että ministeriö ei ole seurannut ja valvonut valtioneuvoston lain edellyttämällä tavalla avustuksen käyttöä.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Esko Ollakka. Tarkastukseen on osallistunut ylitarkastaja Martti Stenman.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute sisäasiainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä ympäristöministeriöltä. Lisäksi valtiovarainministeriölle ja Suomen Kuntaliitolle varattiin mahdollisuus antaa siitä palaute. Myös nämä palautteet saatiin. Saadut palautteet on toimitettu sisäasiainministeriölle tiedoksi ja tarvittaessa huomioon otettavaksi järjestelmää kehitettäessä.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 YHDISTYMISAVUSTUSTEN MÄÄRÄ

Yhdistymisavustusten määrä on vaihdellut kunnittain voimakkaasti, kun tarkastellaan avustusta laskettuna uuden yhdistyneen kunnan asukasta kohti. Asukasluvultaan pienet yhdistyneet kunnat ovat saaneet investointi- ja kehittämishankkeiden tukea euromääräisesti yhtä paljon kuin suuret ja siten asukasta kohti laskettuna huomattavasti enemmän kuin sellaiset kuntaparit, joissa toinen on asukasluvultaan suuri ja toinen pieni. Tosin yhdistymisen pienemmälle osapuolelle ja sen asukkaille saatu tuki voi sinänsä olla hyvinkin merkittävä, jos avustettavat hankkeet sijaitsevat pääosin tämän pienemmän osapuolen alueella, kuten esimerkiksi Pattijoella tapahtui. Taulukosta 1 käy myös ilmi, millaiset kuntaparit tai kolmen kunnan muodostelmat ovat yhdistymispäätöksiä tehneet vuosien 2003–2005 aikana.

Määrärahan mahdollisesta pienemmästä mitoituksesta johtuen investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisessä harkinnanvaraisuus saanee vastaisuudessa suuremman painoarvon kuin tähän saakka. Jos kuntaliitoksia syntyy paljon, asukasluvultaan pienille kunnille avustuksen määrä saattaa oleellisesti pienentyä ja suuremmat kunnat jäänevät kokonaan vaille tukea.

Viimeinen Rovaniemeä ja Rovaniemen maalaiskuntaa koskeva päätös mukaan lukien 14 yhdistymiselle on 1.1.2003 – 1.1.2006 myönnetty yhteensä noin 23,5 miljoonaa euroa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea ja laskennallista avustusta noin 81 miljoonaa euroa. Vuoden 2002 jälkeen on yhdistymistukia myönnetty yhteensä noin 104,5 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki asukasta kohti yhdistymishetkellä.

Yhdistyneet kunnat	Avustus/asukas*, euroa
Hamina – Vehkalahti	77,49
Jäppilä – Pieksämäen mlk – Virtasalmi**)	189,44
Raahe – Pattijoki	73,06
Joensuu – Kiihtelysvaara – Tuupovaara	29,24
Kangasala – Sahalahti	65,37
Kuopio – Vehmersalmi	18,63
Loimaa – Loimaan kunta	128,46
Parikkala – Saari – Uukuniemi	264,76
Pöytyä – Karinainen	272,04
Seinäjäki – Peräseinäjäki***)	47,55
Tohmajärvi – Värtsilä	301,00
Ulvila – Kullaa	121,19
Varkaus – Kangaslampi	60,03
Rovaniemi – Rovaniemen mlk	29,28

*) Väkiluku 31.12.200x (yhdistymishetkellä).

***) Jäppilä – Pieksämäen mlk – Virtasalmi = Pieksänmaa.

****) Avustusta myönnetty 1.681.000 euroa.

Taulukko 2. Yhdistyneiden kuntien väkiluku.

Kunta	Väkiluku 31.12.200x	Yhteensä	Ajankohta
Hamina	9 783		
Vehkalahti	11 922	21 705	31.12.2001
Raahe	16 859		
Pattijoki	6 163	23 022	31.12.2001
Pieksämäen mlk	6 118		
Jäppilä	1 603		
Virtasalmi	1 158	8 879	31.12.2002
Joensuu	52 659		
Kiihtelysvaara	2 681		
Tuupovaara	2 176	57 516	31.12.2003
Kangasala	23 453		
Sahalahti	2 279	25 732	31.12.2003
Kuopio	88 250		
Vehmersalmi	2 053	90 303	31.12.2003
Loimaa	7 185		
Loimaan kunta	5 909	13 094	31.12.2003
Parikkala	4 426		
Saari	1 411		
Uukuniemi	516	6 353	31.12.2003
Pöytyä	3 684		
Karinainen	2 499	6 183	31.12.2003
Seinäjoki	31 696		
Peräseinäjoki	3 653	35 349	31.12.2003
Tohmajärvi	4 941		
Värtsilä	647	5 588	31.12.2003
Ulvila	12 278		
Kullaa	1 601	13 879	31.12.2003
Varkaus	22 761		
Kangaslampi	1 605	24 366	31.12.2003
Rovaniemi	35 340		
Rovaniemen mlk	22 105	57 445	31.12.2004

3.2 LASKENNALLINEN YHDISTYMISAVUSTUS

Laskennallista yhdistymisavustusta maksetaan yhdistymisen voimaantulovuonna sekä neljänä sitä seuraavana vuonna alenevasti (eli vuosittain 100 %, 80 %, 60 %, 40 % ja 20 %). Sisäasiainministeriö laatii esittelymuistion jokaisen vuoden avustuksesta ja tekee siitä erillisen päätöksen. Avustukset sisäasiainministeriö maksaa kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Ne ovat ns. korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka yhdistynyt kunta voi käyttää haluamallaan tavalla. Kunta voi siten halutessaan käyttää avustuksen yleiskatteisena tasapainottamaan yhdistyvien kuntien taloutta. Tällaiseen ratkaisuun ovat päätyneet useat kunnat, koska niiden taloudelliset resurssit eivät ole riittäneet avustuksen suuntaamiseen erillisiin kohteisiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto ilmoittaa edellyttävänsä, että yhdistymisavustuksen on säilyttävä yleiskatteisena. Liiton mukaan yleiskatteisuus tukee kuntien yhdistymissopimuksia paremmin (kuin kohdennettu avustus²) ja lisää taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamismahdollisuuksia.

Laskennallista yhdistymisavustusta maksetaan yhdistymisen voimaantulovuonna muutoksen kohteena olevien kuntien yhdistymistä edeltävän vuoden asukaslukujen perusteella seuraavasti:

² *Suluissa olevat sanat lisätty tarkastusvirastossa.*

Taulukko 3. Laskennallisen yhdistymisavustuksen määrä kunnan asukasluvun mukaan.³

Kunnan asukasluku	Avustus, euroa/as.
– 2000	316
2001 – 2500	299
2501 – 3000	282
3001 – 3500	265
3501 – 4000	249
4001 – 4500	232
4501 – 5000	215
5001 – 5500	198
5501 – 6000	181
6001 – 6500	164
6501 – 7000	148
7000 –	131

Yli 7.000 asukkaan kunnan laskentaperusteena on 131 euroa asukasta kohti. Kunnan asukaslukua ei oteta huomioon yli 10.000 asukkaan osalta. Avustuksen määrä on koko avustuskaudella enintään 6.727.517 euroa⁴. Yhdistyneelle kunnalle maksetaan korvausta myös yhdistymisen seurauksena tapahtuvasta valtionosuuksien vähenemisestä.

Avustuksen enimmäisraja saavutetaan usein kahden kunnan yhdistymisellä. Taulukossa 4 on esitetty avustuksen viiden vuoden yhteismäärä yhdelle yhdistyvälle kunnalle. Asetelmassa korostuu pienten kuntien asema ja yhdistymisavustuksen portaittaisuus (ks. taulukko 3).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto katsoo, että yhdistymisavustuksin ei ole käytännössä voitu tukea riittävästi suurimpien kuntien yhdistymistä. Tämän johdosta liitto arvioi, että nykyisen järjestelmän toimivuus tulee olemaan heikko vireillä olevassa kuntarakennetta koskevassa uudis-

³ Väestötietolain (507/1993) 18 §:n mukainen asukasluku.

⁴ Kuntajakolain 38 §:n 3 momentti.

tuksessa. Liitto esittää avustuksen enimmäismäärän merkittävää nostamista.

Sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan asukasluvuun perustuvien lukujen portaittaisuuden taustalla ei ole mitään täsmällistä, esimerkiksi matemaattista kaavaa, josta asukasta kohti määritetyt avustukset olisi laskettu. Avustuksen määräytymisestä on järjestelmää käyttöön otettaessa ilmeisesti sovittu pohtimatta tarkemmin avustuksen kokonaismäärään sisältyvää epäjohdonmukaisuutta. Asukaskohtaisen avustuksen määrät kunnan asukasluvun mukaan käyvät ilmi kuntajakolain 38 §:ssä. Sisäasiainministeriö on noudattanut niitä.

Taulukko 4. Kunnan asukasluku ja avustus yhteensä viiden vuoden aikana yhdelle liitoskunnalle.

Kunnan asukasluku	Avustus yhteensä ao. kunnalle (euroa)
2000	1.896.000
2001	1.794.897
3000	2.538.000
3001	2.385.995
4001	2.784.696
5001	2.970.594
6000	3.258.000
7001	2.751.000
yli 10000	3.930.000

Kuntajakolakia muutettiin⁵ vuonna 2005 siten, että laskennallista yhdistymisavustusta jo saavan kunnan asukaslukua ei oteta huomioon yhdistymisavustusta määrättäessä, mikäli edellisestä yhdistymisestä on vähemmän kuin viisi vuotta. Tarkastusviraston mielestä muutos oli perusteltu.

Uusissa yhdistymisissä vaihtoehtoina voisivat olla "Kainuun mallin" tapaisissa ratkaisuihin mukana olevien kuntien tai vastaavasti kunta- ja palvelurakennemuutoksessa yhtenä vaihtoehtona olevan eli peruskuntamallin mukainen laajemman kuntajoukon tu-

⁵ *Vrt. kuntajakolain 38 §:n 5 momentti (167/2005).*

keminen. Tämä mahdollistaisi myös valtionhallinnon voimakkaan järkevöittämissä (vrt. kihlakuntarakenne, lääninhallinnon valvonta jne.).

Taulukko 5. Kunnille myönnetty laskennallinen avustus.

Yhdistyneet kunnat	Milj. euroa	Euroa/asukas
Hamina – Vehkalahti	6,73	310
Jäppilä – Pieksämäen mlk - Virtasalmi	5,63	634
Raahe – Pattijoki	6,73	292
Joensuu – Kiihtelysvaara – Tuupovaara	6,33	110
Kangasala – Sahalahti	5,61	218
Kuopio – Vehmersalmi	5,83	65
Loimaa – Loimaan kunta	6,06	463
Parikkala – Saari – Uukuniemi	4,90	771
Pöytyä – Karinainen	4,99	808
Seinäjäki – Peräseinäjäki	6,73	190
Tohmajärvi – Värtsilä	3,80	680
Ulvila – Kullaa	5,46	393
Varkaus – Kangaslampi	5,45	224
Rovaniemi – Rovaniemen mlk	6,73	117
Yhteensä/keskimäärin	80,98	208

Taulukosta 5 voidaan havaita, että laskennallinen tuki yhdistyneen kunnan asukasta kohti laskettuna vaihtelee suuresti. Ääripäinä ovat Kuopio (avustus 65 euroa asukasta kohti) ja Pöytyä (808 euroa asukasta kohti). Tätä tarkastelua koskee myös sama huomautus kuin taulukkoa 1, että saatu laskennallinen tuki voi olla yhdistymisen toiselle osapuolelle hyvinkin merkittävä, vaikka se näin suhteutettuna näyttäisikin jäävän vaatimattomalla tasolle.

Kunta- ja palvelurakennemuutostuokeskustelun käynnistyessä alueilla syksyllä 2005 on yhdistymisavustusten rooli yhdistymis- keskusteluissa noussut jälleen voimakkaasti esiin, koska kuntakentässä pelätään avustusten määrän jäävän tulevina vuosina vähäiseksi tai poistuvan kokonaan.

3.3 INVESTOINTI- JA KEHITTÄMISHANKKEIDEN TUKI

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on muista kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmistä erillinen tukimuoto, joka ei vaikuta kuntajaon muutoksen kohteena oleville kunnille muulla perustein myönnettäviin valtionosuuksiin tai -avustuksiin. Sitä myönnettäessä on otettava huomioon ne hankkeet, joiden kustannuksiin voidaan myöntää valtionosuutta tai -avustusta muun lain nojalla tai valtion talousarvioon otetusta määrärahasta.

Lain⁶ mukaan tuen tuli kohdistua elinkeinoelämän, yhdyskuntarakenteen ja ympäristönsuojelun sekä opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen. Sitä voidaan myöntää kaikissa kuntajaon tapauksissa, joissa kuntien lukumäärä vähenee. Toisin sanoen kuntien taloudellisella asemalla ei ole vaikutusta tuen myöntämisedellytyksiin, vaikka tuki on luonteeltaan harkinnanvarainen.

Jotta yhdistymistuki toimisi koordinoitusti muiden kuntajaon muutoksen kohteena oleville kunnille myönnettävien valtionosuuksien ja -avustusten kanssa, sisäasiainministeriön on ennen tuen myöntämistä kuultava niitä viranomaisia, jotka päättävät edellä tarkoitettujen muiden valtion tukien myöntämisestä.

Sisäasiainministeriö on vakiomuotoisesti pyytänyt ennen tuen myöntämistä asianomaisia ministeriöitä ilmoittamaan käsityksensä siitä, onko "kuntien em. hankkeissa jotakin, minkä vuoksi niihin ei

⁶ Lain 40 §:n (167/2005) perusteella vuosien 2006–2009 alusta voimaan tulevien kuntajaon muutosten edistämiseksi tukea voidaan myöntää sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai vahvistamaan elinkeinopohjaa. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki voi olla enintään 1.700.000 euroa kuntajaon muutosta kohden. Hallituksen esityksen (HE 264/2004) mukaan myöntämiskriteereiden tarkentaminen merkitsee myös, etteivät kaikki kunnat saa nykyisin tavoin tukea enimmäismääräisenä tai kaikkiin sellaisiin hankkeisiin, joihin ne ovat saaneet tukea voimassa olevan säännöksen perusteella (s. 9/23, luku 3, esityksen vaikutukset). Investointi- ja kehittämishanketta koskevasta säännöksestä tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä myöntämiskriteereiden tarkentaminen tarkoittaa. Säännöksestä on poistettu investointi- ja kehittämishankkeiden rajaaminen hallinnonaloittain, ja tilalle on tullut kuntien palvelurakenteiden yhteensovittaminen.

olisi aiheellista myöntää kuntajakolain 40 §:ssä tarkoitettua tukea". Nämä kuulemislausunnot ovat tarkastusta tehtäessä olleet käytettävissä ja niiden sisältöä on analysoitu hankekohtaisen tarkastelun yhteydessä.

Kunnat ovat kaikissa yhdistymistapauksissa tehneet esityksensä tuettavista hankkeista itsenäisesti eikä muilla ministeriöillä ole ollut muuta roolia kuin toimia lausunnonantajana oman hallinnonalansa hankkeissa. Lausunnonantajanakin rooli on ollut usein lähinnä vain todeta, että avustettavat hankkeet eivät saa muuta rahoitusta asianomaisen ministeriön kautta.

Investointi- ja kehittämishankkeita koskeva tukipäätös (avustus-päätös⁷) tehdään sisäasiainministeriössä sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksen avustusta hakeneiden kuntien lakkauttamisesta ja uuden kunnan perustamisesta. Sanamuodot kuntien lakkauttamisesta ja yhdistämisestä tai uuden kunnan perustamisesta vaihtelevat valtioneuvoston päätöksissä sen mukaan, millaisesta yhdistymisestä kulloinkin on ollut kysymys. Tarkastuksen kannalta tällä seikalla ei ole merkitystä ja tarkastuskertomuksessa puhutaan vain yleisesti kuntien yhdistymisestä tai kuntaliitoksesta.

Kuntajakolain 40 §:n 3 momentissa (1447/2001) on säädetty, että mikäli kuntajaon muutoksen kohteena oleva kunta on asettanut investointi- ja kehittämishankkeiden tuen (saamisen) muutoksen ehdoksi, kuntajaon muutos voidaan tehdä vain, jos tuki hyväksytään.

Säännöstä on muutettu siten, ettei kunta voi enää asettaa yhdistymisavustuksen saamista kuntajaon muutoksen ehdoksi (167/2005). Edelleen uuden säännöksen nojalla tukea voidaan myöntää vain sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovitamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai vahvistamaan elinkeinopohjaa. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeinopohjan vahvistamista koskevana hankkeena pidettäisiin myös infrastruktuurin kehittämistä koskevaa hanketta.

Hallituksen esityksen⁸ mukaan käytännössä kaikki kuntajaon muutoksen kohteena olleet kunnat ovat asettaneet muutoksen ehdoksi täysimääräisen tuen saamisen. Hallituksen esityksen yleispe-

⁷ Kertomusluonnoksessa käytetään sanoja "tuki" ja "avustus" rinnan samassa merkityksessä.

⁸ HE 264/2004.

rustelujen mukaan erityisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tuen voidaan katsoa selvästi lisänneen kuntien halukkuutta yhdistämishankkeiden käynnistämiseen.

Tehdyn tarkastuksen perusteella tällaista yleistä johtopäätöstä ei yksinomaan voida tehdä. Yhdistämishankkeiden käynnistämisen todellisena syynä voidaan ennemminkin pitää kuntien heikkoa taloudellista tilannetta, mistä syystä myös yhdistymisavustuksilla olisi yhdistymisten toteuduttua suurta tarvetta erilaisten, lähinnä investointihankkeiden toteuttamiseksi. Jäljempänä tehdyt hanketarkastelut osoittavat tukien käytön moninaisuuden erilaisiin käyttötarkoituksiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto pitää vaihtoehtona nykyisenkaltaisen investointi- ja kehittämishankkeiden tuen jatkamiselle sitä, että näihin tukiin käytetyt varat siirretään saajilleen yleiskatteisiksi yhdistymisavustuksiksi.

Kuntajakolain 40 §:ssä (1447/2001) ei ollut investointi- ja kehittämishankkeiden tuen määrää koskevaa säännöstä. Hallituksen esityksen 264/2004 mukaan tuen määräksi on vakiintunut 1,68 miljoonaa euroa kuntaliitosta kohden. Tuen määrää ei ole hallituksen esityksen mukaan voitu suhteuttaa esimerkiksi kunnan asukasmäärään, koska kaikissa toteutuneissa tapauksissa kunnat ovat asettaneet tuen täysimääräisen saamisen kuntajaon muutoksen ehdoksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan sisäasiainministeriölle olisi ollut mahdollisuus harkita tuen määrää myös lain 1447/2001 nojalla, koska kyseessä oli harkinnanvarainen valtionavustus. Kuntajakolain 40 §:n 1 momentin (167/2005) mukaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuki voi olla enintään 1.700.000 euroa kuntajaon muutosta kohden.

Taulukko 6. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuella toteutettujen hankkeiden lukumäärä ja arvio niiden jakautumisesta investointi- ja kehittämishankkeisiin.

Yhdistyneet kunnat	Hankkeiden lkm	Kehittäminen
Hamina – Vehkalahti	3	0
Jäppilä – Pieksämäen mlk – Virtasalmi	7	0
Raahe – Pattijoki	8	2-3
Joensuu – Kiihtelysvaara – Tuupovaara	6	1-2
Kangasala – Sahalahti	5	0
Kuopio – Vehmersalmi	4	2
Loimaa – Loimaan kunta	4	0
Parikkala – Saari – Uukuniemi	3	0
Pöytyä – Karinainen	1	0
Seinäjoki – Peräseinäjoki	5	0
Tohmajärvi – Värtsilä	3	1
Ulvila – Kullaa	5	0
Varkaus – Kangaslampi*)	1	1
Rovaniemi – Rovaniemen mlk	4	3
Hankkeita yhteensä	59	10 – 12

*) Yksi hanke, jossa viisi alahanketta.

Aivan selvää rajaa hanketyyppien välillä ei aina voida vetää, minkä johdosta kehittämishankkeiden määrä on esitetty taulukossa 6 liukuvana. Kehittämishankkeisiin ei ole tässä luettu sellaisia hankkeita, joiden nimessä on kehittäminen, jos ne ovat puhtaasti investointihankkeita.

Valtaosa kaikista tuetuista hankkeista on investointihankkeita. Vain murto-osa, korkeintaan viidesosa, on kehittämishankkeita, vaikka tuen käyttöönoton alkuperäinen tarkoitus lienee alun perin avustaa sellaisia hankkeita, jotka tukevat yhdistyvien kuntien taloutta. Investointihankkeet eivät yleensä ole tällaisia, vaan päinvastoin ne saattavat aiheuttaa kunnille lisää kustannuksia vastaisuudessa esimerkiksi ylläpito- ja korjauskustannuksina.

Suurin osa tuella toteutettavista investointihankkeista on erilaisia rakentamishankkeita eli koulujen, terveyskeskusten ja vanhainkotien tai vastaavien lisärakentamista tai saneerausta. Sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeita (12) on yksi viidesosa kaikista hankkeista. Investointihankkeista niitä on joka neljäs. Kun hankkeille myönnetty avustus on yhteensä noin 23,5 miljoonaa euroa, muodostuu keskimääräiseksi avustukseksi noin 400.000 euroa eli hankkeet ovat kooltaan melko huomattavia. Uusilla Pöytyän kunnalla ja Varkauden kaupungilla on kummallakin vain yksi hanke, mikä nostaa hankkeiden saamien avustusten keskimääräistä kokoa selvästi. Monet hankkeista on tarkoitus rahoittaa kokonaan tuen avulla.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöön sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) on säädetty. Keskeisiä päätöksenteon, avustuksen maksatuksen ja valvonnan kannalta ovat lain 6 § (Valtionavustuksen määrä), 11 § (Valtionavustuspäätös), 12 § (Valtionavustuksen maksaminen), 13 § (Valtionavustuksen käyttö), 14 § (Valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuus), 15 § (Valtionapuviranomaisen valvontatehtävä), 20 § (Valtionavustuksen palauttaminen), 21 § (Velvollisuus valtionavustuksen takaisinperintään) ja 36 § (Vaikutusten arviointi).

Valtionavustuslaki, eräitä säännöksiä

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.⁹

Lain 11 §:n mukaan¹⁰ valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen (*valtionavustuspäätös*).

Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen:

⁹ Säännökseen on poikkeus, joka ei kuitenkaan koske investointi- ja kehittämishankkeiden tukea.

¹⁰ Pykälän 5 momenttia ei ole selostettu tässä, koska se koskee ulkomaiselle avustuksen saajalle ulkomailla käytettävää valtionavustusta.

1. saaja;
2. käyttötarkoitus;
3. määrä tai laskentaperuste.

Valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia.

Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla:

1. valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset;
2. valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista;
3. saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön;
4. valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2–4 momentissa tarkoitettut ehdot ja rajoitukset;
5. saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta;
6. muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Lain 12 §:n mukaan valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys.

Valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista.

Määrältään vähäinen ja 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtionavustus voidaan 1 momentin estämättä maksaa myös kerta-

suorituksena, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua.

Valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Huomattakoon, että kuntajakolain 40 §:n 4 momentin nojalla sisäasiainministeriö päättää investointi- ja kehittämishankkeiden tuen maksamisesta samalla, kun se päättää kuntajaon muutoksesta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä säännös poikkeaa tavanomaisesta valtionavustuskäytännöstä, jonka mukaan sisäasiainministeriö päättäisi tuona ajankohtana tuen myöntämisestä. Hallituksen esityksestä¹¹ ei ilmene, miksi tältä osin on haluttu poiketa valtioavustuslaista. Tarkastusvirasto katsoo, että pääsäännöstä poikkeamiseen tulisi olla erityiset syyt, jotka tulisi aina esittää.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Saman pykälän 3 momentin perusteella omaisuuden käyttöaika on 30 vuotta valtionavustuksen myöntämisestä, jos valtionavustus on myönnetty muuhun kuin elinkeinotoiminnan tukemisen tarkoituksessa kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan tai perusparannukseen.

Lain 14 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Valtionavustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta.

Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava avustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Lain 20 §:n 1 momentissa on muun ohella säädetty, että valtionavustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla.

Lain 21 §:n perusteella valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo

¹¹ HE 129/2001 vp.

maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi muun ohella silloin, kun valtionavustuksen saaja on:

1. jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n mukaan on palautettava;
2. käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty;
3. muutoin 1-3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja.

Lain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua.

3.4 HALLINNON JA PALVELUJEN JÄRJESTÄMISSOPIMUS

Kuntajakolain 9 §:n nojalla asianomaiset kunnat voivat sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella, mikäli kuntajakoa muutetaan. Sopimusta on pykälän mukaan noudatettava kuntajaon muutoksesta voimaantulosta lukien viiden seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai elleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista. Hallituksen esityksen¹² perustelujen mukaan sopimuksen ja siinä käsiteltävien järjestelyjen tarkoituksena tulisi olla kunnallisten palvelujen tasapainoisuuden turvaaminen muutoksen kohteena olevalla alueella muutoksen voimaantuloa seuraavalla siirtymäkaudella. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoitus on sama kuin kuntajaosta annetun lain (73/1977) 8d §:llä (559/1988). Tuossa pykälässä oli muun ohella säädetty, että

¹² HE 135/1997.

sopimusta on noudatettava viiden seuraavan vuoden ajan, elleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

Hallituksen esityksessä 5/1988 suunnitelmaa paikallishallinnon palvelujen järjestämisestä perusteltiin muun ohella sillä, että hallinnon järjestäminen kuntaliitoksen kohteena olevalla alueella siten, että turvataan palvelujen kehittämisedellytykset myös sellaisen pienen kunnan alueella, joka liitettäisiin suurempaan kuntaan, lisännee myönteistä suhtautumista kuntaliitokseen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että erityisesti pienissä kunnissa, kun kysymyksessä on niiden liittäminen suurempaan, pelätään jäätävän syrjäalueeksi, jolla palvelujen kehittämismahdollisuudet heikkenevät. Hallituksen esityksen mukaan laadittava selvitys ja siihen liittyvä suunnitelma kattaisivat kunnallisten viranhaltijoiden määrän ja sijoittamisen sekä virastojen ja laitosten palvelujen järjestämisen. Tuolloisen säännöksen mukaan kunnanvaltuusto voi päättää suunnitelman muuttamisesta, jos olosuhteet suunnitelman vahvistamisen jälkeen ovat kunnassa muuttuneet. Päätös oli alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Vastaavia säännöksiä ei ole voimassa olevassa kuntajakolaissa eikä niiden poistamista ole hallituksen esityksessä 135/1997 perusteltu.

Kuntajakolakia muutettiin siten, että hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksesta tuli pakollinen uuden kunnan perustamista tai kuntien määrää vähentävissä kuntajaon muutoksissa (167/2005). Hallituksen esityksen¹³ mukainen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus on laadittu käytännössä kaikissa sellaisissa kuntajaon muutoksissa, joiden perusteella on perustettu uusi kunta tai kuntien määrä on vähentänyt. Uusi säännös edellyttää myös, että sopimukseen on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetään yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Lakia 167/2005 sovelletaan ensimmäisen kerran sellaisiin kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan 1.1.2006.

Hallituksen esityksen mukaan suunnitelmassa olisi linjattava, miten kuntaa kuntajaon muutoksen jälkeen olisi kehitettävä palveluiden saatavuuden ja laadullisen kehityksen turvaamiseksi. Perusteluissa on tuotu esille, että suunnitelman laatimisvelvollisuus voi joissakin tapauksissa vaikeuttaa kuntajaon muutoksia, koska palve-

¹³ HE 264/2004.

lurakenteen yhteensovittamista koskevat ratkaisut voivat olla erittäin kiistanalaisia.

Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus on siinä mielessä erikoinen, että uuden kunnan tultua perustetuksi alkuperäiset sopimusosapuolet lakkaavat olemasta. Hallituksen esityksen 264/2004 mukaan hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus olisi voimassa olevan säännöksen mukaisesti lähtökohtaisesti sitova. Sen sijaan palvelurakenteiden yhteensovittamisesta tehtävää suunnitelmaa ei ehdotettu sitovaksi suunnitelman luonteen vuoksi. Hallituksen esityksen mukaan palvelurakenteiden yhteensovittamisesta on voitava sopia myös viiden vuoden sopimuskautena toisin kuin mitä on sovittu järjestämissopimuksen yhteydessä. Käytännössä suunnitelma ohjaa hallituksen esityksen mukaan kuitenkin kuntien toimintaa.

Tarkastusviraston alustavissa kannanotoissa¹⁴ todettiin muun ohella, että tehdyissä yhdistymissopimuksissa kaikkien yhdistyvien osapuolien henkilöstön asema on turvattu pääsääntöisesti viiden vuoden ajaksi, jolloin todellisia säästöjä henkilöstömenoissa ei tule syntymään pitkään aikaan. Tämän johdosta kuntajakolain 13 § turvaa kunnan vakituisen henkilöstön siirtymisen uuteen kuntaan, mutta siinä ei määrätä työsuhdeturvan aikaa, vaan siitä sovitaan yleensä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa. Ministeriön mukaan siinä sovittu määräaika sitoo lähinnä poliittisesti ja moraalisesti, mutta ei juridisesti. Toiseksi kuntien on mahdollisuus saada henkilöstömenosäästöjä eläkkeelle siirtymisten yhteydessä. Kolmanneksi ministeriö on huomauttanut henkilöstön olevan kunnan tärkein voimavara, minkä johdosta sen asemaa on pyritty turvaamaan kuntajaon muutoksessa, jotta henkilöstö sopeutuisi mahdollisimman hyvin uuden kunnan toimintaan.

3.5 KUNTAKOHTAINEN TARKASTELU

Kuntakohtaisessa tarkastelussa samantyyppisiä arvioita ei esitetä toistuen jokaisen yksittäisen hankkeen kohdalla. Tarkastelun pohjalta on koottu lukuun 3.6 hankkeita koskevia yleisiä havaintoja ja arvioita. Näiden yksittäisten ja koottujen havaintojen ja arvioiden pohjalta on johdettu luvussa 4 esitetyt tarkastusviraston kannanotot.

¹⁴ *Vastaavasti on todettu tarkastuskertomuksessa.*

Seuraavassa esitetty tarkastelu ja arviot hankkeista poikkeavat käsittelytavoiltaan jossain määrin toisistaan, koska kunnista saatu aineisto ja vastaukset olivat muodoltaan ja sisällöltään toisistaan poikkeavia.

3.5.1 Hamina, Vehkalahti

Valtioneuvosto teki kesällä 2002 päätöksen uuden Haminan kunnan perustamisesta 1.1.2003 lukien. Haminan kaupunki ja Vehkalahtien kunta pyysivät 19.3.2002 lähettämässään kirjeessä sisäasiainministeriöltä ennakkositoumusta kuntajakolain 40 §:ssä tarkoitetun yhteensä 1.682.000 euron investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisestä. Kuntajakolain 40 §:n 2 momentin mukaisesti sisäasiainministeriö antoi 19.4.2002 asianomaisia ministeriöitä ja muita viranomaisia kuultuaan edellä selostetun pyynnön mukaisen sitoumuksen.

Sisäasiainministeriö päätti 19.4.2002 tekemäänsä ennakkositoumukseen sekä valtioneuvoston päätökseen perustuen myöntää uudelle Haminan kunnalle tukea yhteensä 1.682.000 euroa käytettäväksi seuraaviin hankkeisiin:

- Haminan ja Vehkalahtien yhteisen Ruokosuon kaatopaikan sulkemistyöt (682.000 euroa)
- Mäkelänkankaan teollisuusalueen infrastruktuurin rakentaminen (250.000 euroa)
- Tervasaaren alueen kehittäminen ja Savilahden veneväylän sekä rantojen kunnostaminen (750.000 euroa).

Sisäasiainministeriön päätöksen mukaan tuen käyttöön sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa on säädetty. Lisäksi siinä ilmoitetaan, että tuki maksetaan yhdessä erässä vuoden 2003 alussa kuntajaon muutoksen tultua voimaan.

Haminan kaupungilta saadun tiedon mukaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta ja hankkeista neuvoteltiin sisäasiainministeriön kanssa jo ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä. Pääperiaate oli valita sopimukseen sellaisia hankkeita, jotka kaupungin joka tapauksessa oli toteutettava lähiaikoina ja joihin ei tulla saamaan muuta valtion tukea. Kaupungin mukaan sisäasiainministeriö ei ollut edellyttänyt tehtävän selvityksiä investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä tai tuen avulla toteutettavista hankkeista.

Tuen hakemisesta on maininta kuntien yhdistymissopimuksessa, mutta tuen saantia ei ole asetettu yhdistymisen ehdoksi, kuten useimmissa muissa yhdistymissopimuksissa on tehty.

Laskennallinen avustus pohjautuu yhdistyneiden kuntien väestömäärään, kuten luvussa 3.1 on kuvattu. Tässä liitoksessa on käytetty asukaslukuja 31.12.2001. Haminan kaupungin asukasluvun (9.783 asukasta) perusteella avustuksen suuruudeksi tulisi 3.844.719 euroa ja Vehkalahden kunnan asukasluvun (11.922 asukasta) perusteella 3.930.000 euroa. Koska yhteenlaskettu avustuksen laskentaperusteinen määrä ylittää kuntajakolain enimmäismäärän 6.727.517 euroa, avustusta myönnettiin edellä mainittu enimmäismäärä.

Vastaavaa laskennallisen avustuksen määräytymisen tarkastelua ei tehdä muista yhdistymisistä. Kaikissa tarkastelluissa yhdistymisissä laskennallisen yhdistymisavustuksen määränä on mainittu se määrä, minkä kunnat ovat vastauksissaan ilmoittaneet.

Yhdistymisavustus maksetaan vuosittain yhdistyneelle Haminan kaupungille seuraavasti: voimaantulovuonna 2003: 2.242.506 euroa, toisena 1.794.005 euroa, kolmantena 1.345.503 euroa, neljäntenä 897.002 euroa ja viidentenä 448.501 euroa (2007)¹⁵.

Laskennallista avustusta on uudessa Haminan kaupungissa käytetty osarahoituksena erilaisiin rakentamis- ja kehittämishankkeisiin, jotka tukevat yhdistyneen kunnan peruspalveluiden tuottamista.

Hanketarkastelu

Haminan ja Vehkalahden yhteisen Ruokosuon kaatopaikan sulkemistyöt

Kaatopaikan sulkemiselle on saatu ympäristölupa Kaakkois-Suomen ympäristökeskukselta 1.7.2003. Kunnalta saadun tiedon mukaan kaatopaikan sulkemistyöt ovat käynnistyneet vuonna 2004 ja alueen pintakuori rakennetaan vuonna 2005. Hankkeen kustannusarvio on 682.000 euroa, joten koko hanke kokonaisuudessaan rahoitetaan tuen avulla. Hanke on saatujen asiakirjojen perusteella toteutumassa suunnitelmien mukaisesti. Tässä vaiheessa ei voida

¹⁵ *Maksatus alenee portaittain, ks. luku 3.2.*

varmistaa sitä, tullaanko hankkeelle myönnetyt varat käyttämään kokonaan tähän hankkeeseen. Hankkeeseen myönnetystä avustuksesta suurin osa oli tarkastusajankohtana keväällä 2005 edelleen käyttämättä. Tuohon mennessä työt olivat maksaneet 163.843 euroa. Avustus on maksettu Haminan kaupungille vuoden 2003 alussa.

Mäkelänkankaan teollisuusalueen infrastruktuurin rakentaminen

Mäkelänkankaan teollisuusalueen halki kulkevaa tietä ja alueen muita tie- ja vesihuoltojärjestelyjä on tehty vuosina 2003–2004. Hanke on kunnan ilmoituksen mukaan valmistunut. Sen kustannukset olivat yhteensä 384.893 euroa ja siihen myönnetty tuki 250.000 euroa, joten Haminan kaupunki on käyttänyt hankkeen toteuttamiseen myös omia varojaan. Hanke voidaan nähdä alueen elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiä vahvistavana ja siten yhdistyvän kunnan taloutta kohentavana.

Tervasaaren alueen kehittäminen ja Savilahden veneväylän sekä rantojen kunnostaminen

Tervasaaren alueen kehittämiseen on käytetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 658.618 euroa (kevät 2005). Tukea on hankkeelle myönnetty 750.000 euroa. Hanke on edelleen kesken.

Alueen käyttöä ennakoiden kaupunki osti Tervasaarella sijaitsevan saha-alueen. Kauppahinta oli 672.000 euroa. Tähän mennessä kustannuksia on syntynyt väylän oikaisusta ja ruoppauksista. Laskennallisesta yhdistymisavustuksesta on hankkeeseen tuloutettu EU-avustuksen ulkopuolelle jäävään 60 %:n osuuteen yhteensä 24.168 euroa.

Kuulemislausunnot

Ympäristöministeriö on antanut sisäasiainministeriölle Ruokosuon kaatopaikan sulkemistöistä kuulemismenettelyn mukaisen lausunnon. Siinä ministeriö on todennut neuvotelleensa asiasta Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen kanssa ja ilmoittanut, ettei sen tiedossa ole sellaisia syitä, joiden vuoksi kyseistä tukea ei tulisi myöntää.

Lausunnossa ei ole käsitelty kaatopaikan sulkemista yksityiskohtaisesti. Kysymyksessä on kuitenkin erittäin mittava hanke, joten olisi voinut olettaa lausunnon sisältävän esimerkiksi arvion hankkeen tärkeydestä ympäristöministeriön näkökulmasta. Ympäristöministeriö ehdotti lisäksi, että olisi toivottavaa sisällyttää hankkeeseen Tervasaaren saha-alueen kunnostus (kustannusarvio 120.000 euroa), josta on tehty hankealoite Kaakkois-Suomen ympäristökeskukselle.

Ympäristöministeriö on siten kuntien tekemän esityksen lisäksi esittänyt yhtä hanketta rahoitettavaksi kuntajakolain 40 §:n mukaisella tuella. Tämä ei ole kuitenkaan johtanut myönteiseen ratkaisuun.

Mäkelänkankaan teollisuusalueen infrastruktuurihanketta lausunnonantajat eivät ole käsitelleet yksityiskohtaisesti.

Esitetyistä hankkeista on pyydetty myös kauppa- ja teollisuusministeriöltä kuulemislausunto. Se ei sisäasiainministeriön kirjaamomerkintöjen mukaan ole kuitenkaan tullut ministeriöön. Olisi voinut olettaa, että ainakin kahteen jälkimmäiseen tukea saaneeseen hankkeeseen kauppa- ja teollisuusministeriö olisi ottanut kantaa, koska ne edustavat lähinnä sen hallinnon alaa. Voi kuitenkin olla, että ministeriöllä ei ollut hankkeista riittävästi tietoa lausunnon antamista varten, kuten jäljempänä eräiden muiden hankkeiden kohdalla kävi ilmi.

3.5.2 Pieksänmaa (Pieksämäen mlk, Jäppilä, Virtasalmi)

Jäppilän, Pieksämäen maalaiskunnan ja Virtasalmen kuntien kunnanvaltuustot päättivät 17.2.2003 esittää sisäasiainministeriölle kuntiensa lakkauttamista ja Pieksänmaan kunnan perustamista 1.1.2004. Valtioneuvosto teki päätöksen Pieksänmaan kunnan perustamisesta kesäkuussa 2003. Sisäasiainministeriö teki tämän jäl-

keen oman päätöksensä investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisestä Pieksänmaan kunnalle. Tukea myönnettiin yhteensä 1.682.000 euroa seitsemään päätöksessä mainittuun hankkeeseen.

Pieksänmaan kunta saa laskennallista yhdistymisavustusta yhteensä 5.627.484 euroa. Se käytetään kunnan ilmoituksen mukaan kokonaan yleiskatteellisiin menoihin. Laskennallisen yhdistymisavustuksen turvin yhdistyneessä kunnassa on kyetty panostamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorin ennalta ehkäisevään työhön ja avopalveluihin.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki sovittiin yhdistymisneuvotteluissa kohdennettavaksi sellaisiin kohteisiin, jotka olivat sisältyneet kuntien aiempiin investointisuunnitelmiin. Tuen avulla ei ole tarkoitus toteuttaa yhtään kehittämishanketta. Kunnan mukaan ongelmana oli, että tukea ei voinut käyttää sellaisiin elinkeino- ym. kehittämishankkeisiin, joissa olisi ollut mukana muitakin kuin yhdistyneitä kuntia. Muiden kuntien mukana olon sisäasiainministeriö oli kunnan mukaan torjunut.

Avustusta saaneiden hankkeiden toteutukseen on Pieksänmaan kunnan talousarviossa varattu määrärahat. Muita avustuksia kyseisille hankkeille ei ole saatu. Kunta rahoittaa hankkeille myönnetyn tuen ylittävän osuuden kassavaroin ja lainaa ottamalla.

Avustettaviksi investointihankkeiksi on kunnan ilmoituksen mukaan valittu sellaisia kohteita, joilla voidaan parantaa yleistä turvallisuutta ja palveluita. Hankkeille ei ole ollut saatavissa muuta rahoitusta. Heikon taloudellisen tilanteen takia hankkeiden toteuttaminen olisi kunnan mukaan merkittävästi viivästynyt tai hankkeet olisivat jääneet toteuttamatta ilman investointi- ja kehittämishankkeiden tukea.

Koska Pieksänmaalla on pyritty valitsemaan hankkeita kaikista kolmesta yhdistyneestä kunnasta, ei niiden priorisointi ole välttämättä ollut paras mahdollinen. Tämä käy ilmi siitä, että osa hankkeista on edelleen toteuttamatta ja kunnassa on sittemmin alettu pohtimaan suunniteltujen ja jo avustusta saaneiden hankkeiden tarpeellisuutta uudelleen.

Pieksänmaan kunnan mukaan sisäasiainministeriö ei ollut tarkastusajankohtaan mennessä pyytänyt kunnalta selvityksiä tuen käytöstä tai hankkeiden toteutumisesta.

Hanketarkastelu

Teollisuus- ja Pajutien jatkaminen Virtasalmen alueella

Sisäasiainministeriö on myöntänyt avustusta tiehankkeelle yhteensä 95.000 euroa. Avustus on Pieksänmaan kunnalta saadun tiedon mukaan tarkoitettu oikotien rakentamiseen Virtasalmen asemakaava-alueella teollisuusalueelta asuntoalueelle. Tien tarpeellisuus aiotaan selvittää kevään 2005 aikana. Mikäli tien vaikutukset todetaan vähäisiksi, tiehen varattu 95.000 euron määräraha on tarkoitus siirtää vaikutuksiltaan merkittävämpään vastaavaan kohteeseen Virtasalmen alueelle. Kunnan alustavan arvion mukaan tielle ei tällä hetkellä ole välitöntä tarvetta.

Hanke on ollut esillä vuoden 2003 alkupuolella, koska sisäasiainministeriön asiaa koskeva päätös on tehty 12.6.2003. Hanketta ei ole toteutettu ja nyt siitä ollaan kokonaan luopumassa. Pieksänmaan kunta ei ole ilmoittanut sisäasiainministeriölle avustuksen käyttötarkoituksen mahdollisesta muuttumisesta.

Viertotien jatkaminen Virtasalmen alueelle

Kyseiselle tiehankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty 50.000 euroa. Määräraha on Pieksänmaan kunnan mukaan varattu asemakaavatien jatkamiseen yleiselle uimarannalle. Nykyisin tie kulkee koulun pihan läpi eikä se ole kunnan mukaan liikenneturvallisuuden kannalta hyvä ratkaisu. Suunniteltu tiealue sijaitsee yksityisen omistamalla maalla. Neuvottelut alueen lunastamisesta kunnalle ovat käynnistyneet. Hankkeesta ei ollut tarkastusajankohtana keväällä 2005 laadittu yksityiskohtaisia suunnitelmia. Hanke toteutuu, mikäli kunta pääsee maanomistajan kanssa yhteisymmärrykseen. Hankkeen toteutukseen on kunnan vuoden 2006 talousarviossa merkitty 50.000 euron määräraha.

Hanke on edennyt hitaasti ottaen huomioon, että se on ollut viereillä ainakin jo vuodesta 2003 lähtien. Muutoin hanketta koskevat samat huomautukset kuin hanketta "Teollisuus- ja Pajutien jatkaminen Virtasalmen alueella".

Kaavateiden päällystäminen koko alueella

Hankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty 270.000 euroa. Määrärahalla on kunnan ilmoituksen mukaan tarkoitus päällystää asemakaava-alueen vilkasliikenteisimmät kokoojatiet ja parantaa alueen liikenneturvallisuutta. Investoinnit on tarkoitus suunnata tasapuolisesti koko kunnan alueelle. Kunnan mukaan hanke tulee toteutumaan suunnitellussa laajuudessa ja aikataulussa.

Vuonna 2004 ovat teiden päällystämiseen ja pohjauksiin käytetyt menot jakautuneet siten, että Naarajärven taajamassa on käytetty noin 83.000 euroa, Jäppilän taajamassa noin 21.000 euroa ja Virtasalmen taajamassa noin 14.000 euroa. Vuonna 2004 investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta käytettiin tarkoitukseen 60.000 euroa. Samoin käytetään vuosina 2005, 2006 ja 2007 kunkin vuonna 60.000 euroa. Vuodelle 2008 toimintasuunnitelmaan on varattu 30.000 euroa eli yhteensä 270.000 euroa. Hanke näyttää toteutuvan, vaikka se etenee hitaasti.

Vanhusten palvelutalo Jäppilän alueella

Hankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty 160.000 euroa. Tarkoituksena on rakentaa Jäppilän vanhustentalosäätiön kiinteistön viereen vanhusten hoito-, kerho- ja ruokailutilat. Tilojen huoneistoala on 365 m². Samassa yhteydessä Jäppilän vanhustentalosäätiö peruskorjaa viereisen asuintalon.

Rakennushankkeesta on kunnan mukaan laadittu suunnitelmat ja urakka on kilpailutettu. Asuntojen peruskorjauksen rahoitus on Valtion asuntorahastossa tarkistettavana. Hankkeen toteuttaminen on tarkoitus alkaa toukokuussa 2005 ja se valmistuu vuoden 2005 loppuun mennessä. Hanke toteutuu kunnan arvion mukaan suunnitelman mukaisesti.

Hankkeen toteutukseen on varattu määrärahat kunnan talousarvioon vuosille 2004 ja 2005. Yhdistymistuki on kirjattu vuodelle 2004. Sen osuus on 29 % hankkeen kokonaiskustannuksista, jotka ovat yhteensä 550.000 euroa.

Kerttulan vanhainkodin saneeraus

Hankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty 951.000 euroa. Siihen käytetään siten yli puolet Pieksänmaan kunnalle myönnetystä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Tarkoituksena on peruskorjata vanhusten pitkäaikaishoitopaikat teknisesti ja toiminnallisesti nykyaikaiseen kuntoon. Kerttulan vanhainkodin kiinteistö on rakennettu vuonna 1979. Rakennuksessa on 49 pitkäaikaista ja 16 lyhytaikaista hoitopaikkaa. Peruskorjauksessa uusitaan kiinteistön lvi- ja sähkötekniikka sekä muutetaan tilat pitkäaikaishoitoon paremmin soveltuviksi. Urakka-asiakirjat laaditaan vuonna 2006. Hanke tulee kunnan mukaan toteutumaan suunnitellussa laajuudessa ja aikataulussa.

Hankkeelle on varattu määrärahat kunnan talous- ja toimenpidesuunnitelmissa vuosille 2004–2008. Tuesta on tarkoitus käyttää 25.000 euroa vuonna 2004, 25.000 euroa vuonna 2005, 85.000 euroa vuonna 2006, 487.000 euroa vuonna 2007 ja 329.000 euroa vuonna 2008 eli yhteensä 951.000 euroa. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 983.000 euroa, joten käytännössä hanke aiotaan rahoittaa investointi- ja kehittämishankkeiden tuella.

Tievalaistukset koko alueella

Hankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty 100.000 euroa. Tarkoituksena on kunnan mukaan peruskorjata ja uusia heikkokuntoisimmat katuvalot ja rakentaa uutta valaistusta liikenneturvallisuuden kannalta vaarallisiin paikkoihin. Työt toteutetaan vuosittain hyväksyttävän kohdeluettelon mukaan. Vuonna 2004 on rakennettu uutta katuvalaistusta ja peruskorjattu vanhaa kevyenliikenteen väylää koulujen ja vanhustentalojen ympäristössä. Hanke tulee kunnan mukaan toteutumaan suunnitellussa laajuudessa ja aikataulussa. Hankkeelle on varattu määrärahat kunnan talousarvioon. Tuesta on kirjattu vuodelle 2004 yhteensä 40.000 euroa, vuoden 2005 talousarvioon on merkitty 30.000 euroa ja vuoden 2006 toimenpidesuunnitelmaan samoin 30.000 euroa. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat yhteensä 200.000 euroa, josta yhdistymistuella rahoitetaan puolet. Hanke näyttäisi toteutuvan suunnitellun mukaisesti vuoden 2006 loppuun mennessä.

Puistot ja leikkikentät koko alueella

Hankkeelle on myönnetty sisäasiainministeriön päätöksessä avustusta 56.000 euroa. Tarkoituksena on kunnan mukaan peruskorjata ja täydentää nykyisten leikkikenttien varustusta. Kunnan alueella on kaikkiaan 11 kunnan ylläpitämää leikkikenttää. Hanke tulee kunnan arvion mukaan toteutumaan suunnitellussa laajuudessa ja aikataulussa. Hankkeelle on varattu määrärahat kunnan talousarvioissa. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 90.000 euroa. Tuesta on käytetty 20.000 euroa ja loput on kirjattu vuosien 2005–2007 talousarvioon ja toimenpidesuunnitelmiin.

Ojintalon koulun liikuntasalin ilmastoinnin saneeraus

Kunta oli hakenut hankkeeseen 20.000 euron kehittämisavustusta Ojintalon ilmastoinnin saneeraukseen (koulun liikuntasali). Sisäasiainministeriö ei myöntänyt avustusta kyseiselle hankkeelle.

Kuulemislausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut Teollisuus- ja Pajutien jatkamista ja Viertotien jatkamista koskevista hankkeista lausunnon. Sen mukaan ministeriö on saanut Kaakkois-Suomen tiepiiriltä tiedon, että Vierto-, Teollisuus- ja Pajutie ovat Virtasalmen kunnan katuja, joihin ei ole osoitettavissa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rahoitusta. Näin ollen ministeriön näkemyksen mukaan hankkeisiin on mahdollista myöntää kuntajakolain 40 §:ssä tarkoitettua tukea. Kuulemislausunnossa ei oteta kantaa tiehankkeiden tarpeellisuuteen, koska ne ovat kunnan ylläpitämiä.

Ministeriöiden kuulemislausunnoissa ei ole otettu yksityiskohtaisesti kantaa kaavateiden päällystämistä koskevaan hankkeeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt ennen lausunnon antamista Kerttulan vanhainkodin saneerauksesta Itä-Suomen lääninhallituksen näkemyksen. Ministeriön mukaan hankkeet tukevat alueen vanhustenhuollon tarpeita ja osaltaan tehostavat avohoitoa ja tukevat omaishoitoa alueella. Kyseiset hankkeet eivät saa valtionosuutta tai -avustusta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) perusteella. Lausunnonsta

ei käy ilmi, millä sijalla hanke tuolloin oli ministeriön omalla kii-reellisyyslistalla vai oliko se sillä lainkaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut sisäasiainministeriölle lausunnon tievalaistushankkeesta. Sen mukaan hankkeelle ei ole osoitettavissa ministeriön hallinnonalan rahoitusta. Näin ollen lau-sunnon mukaan hankkeeseen on mahdollista myöntää kuntajakolain 40 §:ssä tarkoitettua tukea. Lausunnossa ei oteta kantaa hankkeen tarpeellisuuteen, koska katuosuudet ovat kunnan ylläpitämiä.

Opetusministeriö ei lausunnossaan sisäasiainministeriölle puol-tanut tukea Ojintalon koulun liikuntasalin ilmastoinnin saneerauk-selle, koska hankkeen kustannusarvio alitti valtioneuvoston vahvis-taman¹⁶ enimmäismäärän (320.000 euroa), jota pienempiä kustan-nuksia pidetään käyttökustannuksina. Siten hankkeen kustannuksiin voitiin katsoa tulevan valtionosuus osana kunnan perusopetuksen valtionosuutta.

Myös ympäristöministeriö on antanut hankkeista lausunnon. Sen mukaan Pieksänmaan hankkeiden tukemiseen ei ole ympäristöhal-linnon kannalta esteitä.

3.5.3 Raaha, Pattijoki

Valtioneuvosto teki kesällä 2002 päätöksen Pattijoen kunnan ja Raahen kaupungin lakkauttamisesta ja uuden Raahen perustamisesta. Kuntien yhdistyminen tuli voimaan 1.1.2003.

Kuntien yhdistymisestä alettiin valmistella vuonna 2000. Kunta-jakoselvittäjä jätti selvityksensä sisäasiainministeriölle 2.10.2000. Selvitysmies ehdotti, että Pattijoen kunnan ja Raahen kaupungin valtuustot päättäisivät valmistella kuntajakolain 9 §:n tarkoittaman hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen. Jos kuntien valtuus-tot päätyisivät selvityksen perusteella hyväksymään yhdistymisen, kuntien tulisi tehdä tätä tarkoittava esitys valtioneuvostolle. Lisäksi kuntajakoselvittäjä ehdotti, että jos tällaista yhteisymmärrystä kun-tien välillä ei synny, sisäasiainministeriö määräisi suoritettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen ehdotuksesta. Koska tällaista yh-teisymmärrystä ei syntynyt, sisäasiainministeriö määräsi kansanää-nestyksen suoritettavaksi 25.11.2001.

¹⁶ VNA opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen muuttamisesta (1395/2001), 20a §.

Kansanäänestyksen tulos oli suuntaa-antavuudeltaan ristiriitainen ja moniselitteinen. Ratkaisu jäi molempien kuntien valtuustojen päätettäväksi. Ne päättivät jatkaa yhdistymismahdollisuuden selvittämistä. Siinä tarkoituksessa ne muun selvittelyn ohella laativat esityksensä hankkeista, joihin investointi- ja kehittämishankkeiden tukea voitaisiin anoa. Kunnat pyysivät sisäasiainministeriöltä ennakkositoumusta 1.682.000 euron tuesta näihin hankkeisiin. Muita asianomaisia ministeriöitä kuultuaan sisäasiainministeriö antoi kunnille ennakkositoumuksen tuen myöntämisestä.

Pattijoen kunnan ja Raahen kaupungin valtuustot hyväksyivät, edellinen 20.9.2001 ja jälkimmäinen 19.9.2001, kansanäänestyksen perustaksi sopimusluonnoksen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimukseksi. Molempien kuntien valtuustot hyväksyivät sopimuksen 27.3.2002 täydennettynä kuntajakolain muuttuneista yhdistymisavustussäännöksistä johtuvalla lisäyksellä.

Molempien kuntien kunnanhallitukset esittivät yhteisessä 10.4.2002 päivätyssä kirjeessään valtuustojen 27.3.2002 tekemiin päätöksiin viitaten, että kuntajakoa muutettaisiin kuntajakoselvittäjän esittämällä tavalla 1.1.2003 lukien. Kunnat ilmoittivat samalla asettaneensa investointi- ja kehittämishankkeisiin esittämänsä tuen kuntajakolain 40 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla kuntajaotuksen muuttamisen ehdoksi.

Raahen ja Pattijoen liitos oli Haminan ja Vehkalahden liitoksen ohella ensimmäinen, jossa uusi, kokeiluluonteinen ja määräaikainen tukimuoto eli investointi- ja kehittämishankkeiden tuki oli käytettävissä yhdistymisestä neuvoteltaessa. Koska aikaisempia käytäntöjä ei ollut, järjestettiin sisäasiainministeriössä nykyistä kuulemismenettelyä vastaava neuvottelu- ja keskustelutilaisuus 12.3.2002. Neuvotteluissa olivat mukana sisäasiainministeriön sekä Pattijoen ja Raahen edustajien lisäksi opetusministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja työministeriön edustajat sekä maa- ja metsätalousministeriön puolesta Metsähallituksen Pohjanmaa-Kainuun luontopalvelujen edustajat. Tilaisuudessa olivat siten edustettuina kaikki keskeiset tahot, jotka tulisivat vastaamaan hankkeiden eteenpäin viemisestä. Tilaisuudessa todettiin, että kuntien esittämät investointi- ja kehittämishankkeet ovat hyväksyttäviä eivätkä merkitse sellaista viranomaisten omassa päätösvallassa olevien investointi- ja kehittämistukien lisätarvetta, että hankkeisiin ei voitaisi ilman niitä ryhtyä. Raahen kaupungin ja Pattijoen kunnan laatiman muistion liitteessä on todettu, että hankkeiden toteuttamisaikataulu on etupainotteinen

vuosina 2003–2007. Laajasta pohjavalmistelusta ja hankkeisiin sitoutumisesta huolimatta työn tulokset jäivät vähäisiksi.

Muutosta selvittänyt kuntajakoselvittäjä katsoi, että muutos synnyttäisi vahvemman kuntaorganisaation, alueen kehittämismahdollisuudet paranisivat ja palvelutarjonta lisääntyisi. Sisäasiainministeriön laatimassa yhdistymistukien myöntämistä koskevan päätöksen esittelymuistiossa on myös korostettu, että "Muutospäätöksen edellytyksenä on ollut, että sisäasiainministeriö tekee sen yhteydessä kuntajakolain 40 §:n 4 momentissa¹⁷ tarkoitetulla tavalla edellä selostetun ennakkositoumuksen mukaisen päätöksen uudelle Raahan kunnalle myönnettävästä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta".

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuella oli asiakirjojen perusteella yhdistymistä tehtäessä keskeinen asema Raahan ja Pattijoen yhdistymisprosessissa. Tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa korostettiin, että ennakkositoumuksella Pattijoki "ostettiin" kuntaliitokselle myötämieliseksi. Tähän viittaa sekin, että kaikki hankkeet, joille avustusta esitettiin, valittiin silloisen Pattijoen kunnan alueelta.

Eräät esitetyistä hankkeista ovat sittemmin nousseet uudelleen poliittiseen keskusteluun Raahessa. Alun pitäen sovittujen ja avustusta saaneiden hankkeiden toteuttamista eivät kaikki poliittiset tahot (uusi valtuusto) enää pidä tarpeellisena, ja myönnetty avustukset haluttaisiin käyttää kokonaan muihin tarkoituksiin. Tästä muutoksesta ei kuitenkaan olla yksimielisiä.

Kuntaliiton näkemys asiasta on ollut, että sopimuksen purkaminen ei ole suotavaa. Se on vaikeaa myös sen vuoksi, että molemmat sopijaosapuolet (kunnat) on juridisesti lopetettu ja perustettu uusi kunta, jota yhteisesti hyväksytty sopimus sitoo. Sopimusta on Kuntaliiton käsityksen mukaan syytä pitää asiakirjana, johon kuntien asukkaiden ja henkilöstön on voitava luottaa. Yksi merkittävä sovitut asia yhdistymissopimuksessa oli yhdistymisavustusten käyttö. Sopimuksen ja erityisesti yhdistymisavustusten tarkoituksena on nimenomaan vähentää niitä esteitä, jotka aiheutuvat siitä, että heikompi kunta pelkää palvelujen saatavuuden heikkenevän. Yhdisty-

¹⁷ *Sanotun säännöksen mukaan sisäasiainministeriö päättää tuen maksamisesta samalla, kun se päättää kuntajaon muutoksesta Säännös on samasanainen voimassa olevassa laissa (167/2005).*

misavustuksia käytetään sen turvaamiseksi, että palvelut tulevat kunnan syrjäisimmissäkin osissa yhdistymisen jälkeen kohtuullisesti turvatuiksi.

Asetelma on sopimuksen sitovuuden osalta erittäin hankala. Kuntien kannalta on yhdistymisvaiheessa tärkeää antaa asukkaille sitovia lupauksia palveluiden ja hallinnon järjestämisestä uudessa kunnassa. Raahen ja Pattijoen kuntien yhdistymisen jälkeen uuden Raahen taloudellinen tilanne on kuitenkin muuttunut huonompaan suuntaan verrattuna tilanteeseen ennen yhdistymistä. Tästä johtuen on tehdystä sopimuksesta ollut vaikea pitää täysin kiinni. Monet investointi- ja kehittämishankkeiden tukea saaneista hankkeista on otettu sen vuoksi uudelleen tarkasteluun ja niiden tarpeellisuutta on ryhdytty pohtimaan uudelleen. Näin on voitu tehdä, koska kaikkia hankkeita ei ole toteutettu. Koska kaikki toteutumattomat hankkeet ovat entisen Pattijoen kunnan alueella, hankkeiden mahdolliset muutokset koskevat voimakkaasti sopimuksen toista lakkautettua osapuolta.

Raahen kohdalla voidaan viitata yhteen oikeuskäsittelyssä olleeseen tapaukseen¹⁸. Toisaalta sillä seikalla, että sopimusta on käytetty yhdistymisen "porkkanana" ja että ilman sitä koko yhdistymistä ei kenties olisi koskaan toteutettu, antaa Raahen ja Pattijoen sopimukselle ja siinä hyväksytyille investointi- ja kehittämistuella toteutettaville hankkeille kokonaan eri suuruusluokkaa olevan merkityksen kuin alaviitteen esimerkissä.

¹⁸ *Uudenmaan lääninoikeus on yhdessä tapauksessa (LO 21.10.1997 641/2) ottanut kantaa hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sitovuuteen. Oikeuskysymyksenä asiassa oli se, sitoiko vanhan kuntajakolain 8 d §:n perusteella tehdyn sopimuksen investointisuunnitelmaosaan sisältyvä siltahankeeseen toteuttamista koskeva lausuma yhdistyneiden kuntien valtuustoa. Siinä kaupunki ja maalaiskunta olivat ennen yhdistymistään tehneet sopimuksen yhdistyneen kunnan hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Valtuusto päätti yhdistyneen kunnan talousarviosta, joka ei sisältänyt määrärahaa sillan rakentamista varten. Muutoksenhakijat vaativat päätöksen kumoamista, koska kuntajakolain 8 d §:n mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava sitovana viiden vuoden ajan. Lääninoikeus hylkäsi valituksen. Lääninoikeus katsoi, että sillan rakentamiseen tarvittavan määrärahan varaamisen osalta kysymys ei ollut kuntajaosta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettusta hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sopimisesta.*

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttäjälle ei ole avustuspäätöksessä asetettu takarajaa¹⁹. Tukea haettaessa ja myönnettäessä korostettiin toteutuksen etupainotteisuutta, joka ei ole Raahessa lähimainkaan toteutunut. Tuki on maksettu Raahen kaupungille vuoden 2003 alussa kuntajaon muutoksen tultua voimaan.

Sisäasiainministeriö ei ole tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ohjeistanut eikä seurannut Raahen kaupungin investointi- ja kehittämishankkeiden tuella toteutettavien hankkeiden toteutusta. Koska avustuspäätöksessä on viittaus valtionavustuslakiin, oltiin Raahessa siinä käsityksessä, että jossakin myöhemmässä vaiheessa kaupungin tulisi raportoida sisäasiainministeriölle investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä²⁰.

Laskennallisen avustuksen määrä Raahen kaupungin ja Pattijoen kunnan yhdistymisessä oli 6.727.517 euroa eli kuntajakolain mukainen enimmäismäärä. Yhdistymissopimuksen mukaisesti laskennallinen avustus käytetään sopimuksessa mainittuihin kohteisiin. Osa sopimuksen mukaisista hankkeista ei ole toteutunut vielä lainkaan, ja jotkut hankkeet ovat toteuttamisen alkuvaiheessa. Laskennallista yhdistymisavustusta on käytetty muun muassa seuraaviin hankkeisiin: Pattijoen pesäpallokentän katsomon kattamiseen, Pattisten koulun peruskorjaukseen, maaseutuohjelman toteutukseen sekä kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun. Suurin osa laskennallisista avustuksista on kulunut käyttötalouden kattamiseen. Raahessa ongelman aiheuttaa se, että myös laskennallinen avustus on yhdistymissopimuksessa kohdennettu sovittuihin kohteisiin.

Raahelaisessa päätöksenteossa käydään keskustelua myös eräiden laskennallisen avustuksen avulla rahoitettavaksi aiottujen hankkeiden toteuttamatta jättämisestä ja rahoituksen suuntaamisesta muihin hankkeisiin. Jos näitäkään hankkeita ei aiota toteuttaa, on yhdistymissopimuksen sitovuus kovin vähäinen ja se herättää

¹⁹ Ks. valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 4 kohta, mikä edellyttää, että muun ohella valtionavun käyttöaika käy ilmi valtionavustuspäätöksestä.

²⁰ Sisäasiainministeriöltä tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan käytäntö on tuen maksamisen ja seurannan osalta ollut sama vuosina 2002–2006. Kaikissa tukipäätöksissä on ollut teksti, jossa todetaan, että tuen käyttöön sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) on säädetty. Tämä päätöksissä mainittu viittaus valtionavustuslakiin ja sen tarkoitus on kunnilta saadun palautteen mukaan jäänyt joidenkin kuntien kohdalla epäselväksi. Tämän osoittaa myös se, että kuntien oma sisäinen valvonta ei ole kaikissa tapauksissa ollut riittävää.

alueen asukkaissa uusia epäluuloja tehtyä yhdistymistä kohtaan. Menettely heijastunee pitkälle tulevaisuuteen Raahen poliittisessa päätöksenteossa.

Raahen kaupunki on käynyt kesällä 2005 sisäasiainministeriön kanssa neuvotteluja yhdistymisavustusten uudesta käytöstä. Neuvottelut jatkuvat syksyn 2005 aikana, eikä niiden lopputuloksesta ole tarkastuskertomusluonnoksen valmistumiseen mennessä saatu tietoa. Tarkastusvirasto edellyttää, että sisäasiainministeriö informoi tarkastusvirastoa kirjallisesti neuvottelujen sisällöstä ja kertoo, mihin ratkaisuun asiassa on päädytty.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt Raahen kaupungille investointi- ja kehittämishankkeiden tukea yhteensä 1.682.000 euroa kahdeksaan päätöksessä nimettyyn hankkeeseen.

Kaikkiin investointi- ja kehittämishankkeiden tuella toteutettaviin hankkeisiin oli tarkastusajankohtaan eli kevääseen 2005 mennessä käytetty Raahessa 522.487 euroa eli vajaa kolmasosa myönnetystä tuesta. Siitä oli tarkastusajankohtana käyttämättä 1.159.513 euroa. Hankkeiden toteuttamisaste on siten alhainen. Tuolloin vain kaksi hanketta kahdeksasta oli täysin toteutunut.

Hanketarkastelu

Mikonkarin alueen kehittäminen

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle avustusta 336.376 euroa. Alue on suurelta osaksi varattu matkailupalvelu-, retkeily- ja ulkoilualueeksi. Hankkeen alustava kustannusarvio on sama kuin myönnetyn avustuksen määrä. Hanke on siten tarkoitus rahoittaa kokonaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella.

Alueella on lainvoimainen osayleiskaava. Kaavan mukainen ulkoilureittitoimitus on käynnistetty marraskuussa 2002. Mahdolliset maanomistajakorvaukset olivat keväällä 2005 edelleen neuvoteltavina. Asia on pitkittynyt maanomistajien monien vaatimusten johdosta. Yhteinen tahtotila kokonaisvaltaisen kehittämisen suuntaviivoista on kaupungin mukaan löytymässä. Tavoitteena on synnyttää Raahen matkailun ja vapaa-ajan keskus. Mikonkarin alueen maankäytön suunnitelmaluonnos on valmistunut 3.3.2005.

Tarkastuksessa ei ole tullut esille sellaisia välttämättömiä tai perusteltuja syitä, joiden johdosta valtionavustus voisi kattaa hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän²¹.

Hankkeeseen on käytetty kevääseen 2005 mennessä 16.634 euroa. Sen toteuttaminen kuitenkin jatkuu. Hanke on edennyt hitaasti, eikä sen toteuttamisen suhteen ole saatu aikaan mitään merkittävää. Hankkeen toteutuminen näyttää epävarmalta.

Hummastinvaaran ulkoilureittien kehittäminen

Hankkeen alustava kustannusarvio on 42.074 euroa. Myös se on tarkoitus rahoittaa kokonaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella. Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle avustusta kustannusarvion mukaisen määrän. Hanke on jatkoa Pattijoen kunnan käynnistämälle Hummastinvaaran ulkoilureittien kehittämishankkeelle, joka on keskeytynyt maanomistajalupien puuttumisen vuoksi. Uusi hankesuunnitelma on kaupungin mukaan tehty. Sen mukaan hankkeen toteuttaminen tapahtuisi 15.2.2005–31.12.2007. Avustusta ei ole vielä käytetty lainkaan. Tarkastuskäynnin yhteydessä Raahessa hankkeen arvioitiin kuitenkin toteutuvan uudistetun aikataulun mukaisesti.

Pattijoen alueelle rakennettavan kulttuuri- ja luontomatkailun informaatio- ja opastuskeskuksen suunnittelu

Hankkeen kustannusarvio suunnittelun ja maanhankinnan osalta on 237.420 euroa. Hankkeen varsinaisen toteuttamisen kustannusarvio on huomattavan korkea eli 1.682.000 euroa. Sisäasiainministeriö on myöntänyt avustusta sisältö- ja toteuttamissuunnitteluun 59.355 euroa.

Hankkeesta on tähän mennessä käyty lukuisia keskusteluja oman ja seutukunnan kehittämisorganisaatioiden kanssa. Hankkeen tavoite ja merkitys koko seutukunnan matkailun kehittämisen keskeisenä vetovoimatekijänä ei ole kuitenkaan saadun selvityksen mukaan sisäistynyt Oulun ja alueen seutukunnan organisaatioille. Keskustelua on käyty hankkeen toteuttamatta jättämisestä ja siihen kohdistettu-

²¹ Ks. valtionavustuslain 6 §:n 1 momentti.

jen varojen käytöstä muihin tarkoituksiin. Avustusta ei ole tarkastusajankohtaan mennessä käytetty hankkeeseen lainkaan.

Korkelonkankaan tasoristeyksen varolaitteet

Korkelonkangas on entisen Pattijoen kunnan uusiin teollisuusalue. Hankkeen kustannusarvio on 102.595 euroa, jonka määrän sisäasiainministeriö on myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukena.

Ratahallintokeskus on 21.3.2003 ilmoittanut, että se ei ole voinut silloisessa VR:n taloudellisessa tilanteessa lähteä mukaan hankkeen rahoitukseen. Suunnitelmat on tilattu ja ne ovat valmiina. Ratahallintokeskus on hyväksynyt ne 20.11.2003.

Hankkeen toteuttamisen yhteydessä on rakennettava myös kevyen liikenteen puomit. Niiden alustava kustannusarvio on 170.000 euroa, minkä lisäksi ylikäytävän lankutuksen uusiminen tulee nostamaan kustannuksia. Saatujen selvitysten mukaan hanke on jätetty toteuttamatta kohonneiden kustannusten johdosta. Sitä pidettiin edelleen tärkeänä, mutta hanke ei Raahen kaupungin mukaan näytä etenevän.

Ratahallintokeskus oli alkuvuodesta 2002 antanut lausunnon Korkelonkankaan asemakaavamuutoksesta ja laajennuksesta. Lausunnossa oli sanottu, että liikenteen kasvaessa huomattavasti olisi tasoristeys varustettava turvalaittein. Lausunnon mukaan olisi parempi rakentaa alueelle alikulkusilta.

Raaha – Pattijoki lentokentän parantaminen

Lentokentästä on tarkoitus ensimmäisessä vaiheessa kehittää toimiva pienkonekenttä ja toisessa vaiheessa kevytliikennekenttä. Hankkeen tavoitteena on palvella alueen liike-elämää ja vapaa-ajan toimintaa. Toisessa vaiheessa pyritään siihen, että kenttää voidaan hyödyntää matkailullisesti luonto- ja muiden matkailupalveluiden toteuttamisessa. Hankkeen alustava kustannusarvio on 1.330.338 euroa. Kyseessä on siten verraten suuri hanke.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 332.582 euroa. Tarkastusajankohtaan mennessä kenttäaluetta koskevat kartat ja maanomistussuhteet sekä kentän lähestymisalueen suunnitelmat on päivitetty. Osa tarvittavis-

ta maanhankinnoista on tehty. Osa on edelleen vireillä maanvaihtona.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen työvoimaosastolle on hankkeesta tehty vuonna 2003 osarahoitushakemus, josta saatiin kielteinen päätös 18.6.2003. Saadun selvityksen mukaan kunnassa on käynnissä keskustelu hankkeen toteuttamatta jättämisestä ja varojen ohjaamisesta muihin tarkoituksiin. Näistä ei ole vielä tehty päätöksiä. Hanketta pidetään toisaalta myös tarpeellisena. Hanke ei saatujen tietojen mukaan näytä etenevän.

Dementiakoti Kotilehdon laajennus

Hanke käsittää dementiakoti Kotilehdon II -vaiheen rakentamisen. Hankkeen laajuus oli noin 400 m² ja kustannusarvio 386.832 euroa. Hankesuunnittelu on käynnistynyt tammikuussa 2003. Hanke on saadun selvityksen mukaan valmistunut kesällä 2004. Sen lopulliset kustannukset olivat 566.667 euroa. Kustannusten nousun syynä oli hankkeen laajentuminen. Kustannusarvion ylitys on rahoitettu kaupungin varoista. Sisäasiainministeriön myöntämä investointi- ja kehittämishankkeiden tuki (284.214 euroa) on kaupungin mukaan käytetty tarkoitukseen. Hankkeeseen on tutustuttu 28.4.2005 Raahen suuntautuneen tarkastuskäynnin yhteydessä vieraillemalla kohteessa.

Pattasten päiväkodin peruskorjaus

Hanke muodostuu tyypillisistä peruskorjaustoimenpiteistä. Sen kustannusarvio oli 201.825 euroa. Hankesuunnittelu on käynnistynyt helmikuussa 2003. Hanke on valmistunut 23.12.2003. Hankkeen lopulliset kustannukset olivat 276.872 euroa. Kustannusarvion ylittämisen syynä oli hankkeen laajentuminen. Kustannusarvion ylitys on rahoitettu kaupungin omista varoista. Sisäasiainministeriön myöntämä investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on käytetty Raahen kaupungin mukaan tarkoitukseen. Tuen suuruus oli 201.825 euroa eli alkuperäisen kustannusarvion määrä. Hankkeeseen on tutustuttu 28.4.2005 Raahen suuntautuneen tarkastuskäynnin yhteydessä vieraillemalla kohteessa.

Jokelan koulun peruskorjaus

Hankkeen kustannusarvio on 645.958 euroa. Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeeseen investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 322.979 euroa. Hankesuunnittelu on käynnistynyt helmikuussa 2003. Hankkeen käynnistämistä on kaupungissa valmisteilla olevan kokonaisvaltaisen kouluverkkosuunnitelman vuoksi kuitenkin lykätty. Hankkeen uusi kustannusarvio on 768.000 euroa, koska erinäisten selvitysten jälkeen on valtuuston päätöksen mukaisesti päädytty laajaan peruskorjaukseen.

Sisäasiainministeriön myöntämästä avustuksesta on kevääseen 2005 mennessä käytetty 19.814 euroa. Hanke on siten edennyt hitaasti, mutta se aiotaan toteuttaa.

3.5.4 Joensuu, Kiihtelysvaara, Tuupovaara

Joensuun kaupungin, Kiihtelysvaaran kunnan ja Tuupovaaran kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimeksi tuli Joensuun kaupunki. Hankkeiden käynnistyminen oli vasta alussa. Hankekausi ajoittuu vuosille 2005–2009. Saadun selvityksen mukaan toteutettaviin hankkeisiin tullaan käyttämään sekä laskennallista että investointi- ja kehittämishankkeiden tukea.

Joensuun, Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran yhdistymissopimuksessa laskennallinen avustus on sovittu suunnattavan ennalta määritelyihin hankkeisiin. Niitä oli 14. Kahteen näistä, Joensuun tiedepuistohankkeeseen ja Vaarojen elinkeinojen kehittämishankkeeseen, käytetään sekä laskennallista että investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Hankkeiden kokonaiskustannukset ovat yhteensä 21.735.000 euroa, joista laskennallisen tuen osuus on 6.329.000 euroa. Laskennallisella tuella rahoitetaan siten vajaa kolmasosa (29,1 %) toteutettavista kehittämishankkeista. Lähes kaikista hankkeista on määrärahavaraus kunnan vuoden 2005 talousarviossa.

Seurantaryhmän pöytäkirjassa (4/20.8.2004) on todettu, että muutoksia tuella toteutettaviin hankkeisiin on tiedossa. Liikennehankkeet eivät toteudu suunnitellulla tavalla. Kyse on kuitenkin laskennallisesta avustuksesta, joka voidaan käyttää kunnan harkitsemalla tavalla, eikä muutos siten edellytä ilmoitusta sisäasiainministeriölle. Pöytäkirjan mukaan käyttämättä jäävät määrärahat on koh-

dennettava muihin hankkeisiin ja hankkeiden aikatauluja on edelleen pyrittävä täsmentämään. Lisäksi siinä on mainittu, että "investointi- ja kehittämishankkeisiin myönnetyn tuen käytöstä on aikanaan raportoitava sisäasiainministeriölle, mutta muilta osin tuki on vapaasti kohdennettavissa". Tämän mukaan Joensuun kaupungilla näyttäisi olevan selkeä käsitys raportointivelvollisuudesta koskien investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöä²².

Sisäasiainministeriö on myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukea kuudelle hankkeelle yhteensä 1.682.000 euroa. Yhdistymissopimuksen mukaan se jaetaan erikseen päätettäviin hankkeisiin laajentuvan Joensuun alueella. Yhdistymisavustusten kohdentamisessa on pyritty siihen, että muut kuin suoraan yhteiselle kunnalle katsottavat hankkeet jakaantuisivat suhteessa Joensuulle puolet sekä Kiihtelysvaaralle ja Tuupovaaralle molemmille neljännes. Kuntaliitoksen toteuduttua seurantaryhmä jatkaa toimintaansa ensimmäisen valtuustokauden kestäväällä siirtymäkaudella. Yhdistymissopimuksessa korostuu yhdistymisavustusten merkitys: "Valtiolta saatavilla yhdistymisavustuksilla on suuri merkitys erityisesti erilaisia kehittämishankkeita ajatellen, joihin pienillä verrattain velkaisilla kunnilla olisi vaikeata varata määrärahoja".

Hanketarkastelu

Joensuun Tiedepuiston kolmas vaihe

Hankkeelle on myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 796.000 euroa. Sen kokonaiskustannukset ovat noin 12 miljoonaa euroa. Kyseessä on siten kustannuksiltaan suuri hanke, jossa yhdistymisavustusten osuus on verraten pieni. Hankkeesta on pyydetty urakkatarjoukset kevään 2005 aikana. Hankkeen rahoituksessa kaupungin panos on 3,8 miljoonaa euroa osakepääomana, josta yksi miljoona euroa on yhdistymisavustuksia. Näin ollen hankkeeseen on kohdennettu 204.000 euroa laskennallista yhdistymisavustusta. Hanke valmistuu kaupungin ilmoituksen mukaan vuoden 2006 aikana.

²² *Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä tulisi käydä ilmi saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käytöstä ja selvityksen ajankohta.*

Terveysthuollon Call-center

Hankkeelle on myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 125.000 euroa. Toiminta on kunnan mukaan käynnistynyt kevään 2005 aikana. Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiiri hankkii puhelinneuvontapalvelun ostopalveluna ja kunnat jakavat kustannukset kuntakohtaisesti toteutuneiden puheluiden mukaisesti. Kaupunki ja sairaanhoitopiiri sopivat Joensuuta koskevan puhelinpalveluneuvonnan sisällöstä ja kustannuksista.

Kiihtelysvaaran muovilaakso

Hankkeelle on myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 300.000 euroa. Hanke sijaitsee entisessä Kiihtelysvaaran kunnassa. Määrärahavaraus on 200.000 euroa vuodelle 2005 ja 100.000 euroa vuodelle 2006. Kiihtelysvaaran muovilaaksoon tarvitaan noin 105 m² väestönsuojelutilaa. Kustannusarvio on noin 230.000 euroa. Entisen Kiihtelysvaaran kunnan rakennusvalvonnan 16.9.2004 ilmoittaman mukaan suunnittelu on vasta aivan alussa. Hankkeen aikataulu on kiireinen hallin osalta, mutta väestönsuojan rakentamista voidaan hieman lykätä.

Heinävaaran ja muiden asuntoalueiden kehittäminen

Hankkeelle on myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 250.000 euroa. Määrärahavaraus vuodelle 2005 on 150.000 euroa ja 100.000 euroa vuodelle 2006. Hanke sijaitsee entisessä Kiihtelysvaaran kunnassa. Vastauksessa tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn siitä ei ole annettu tarkempaa selvitystä. Epäselväksi jäi, mitä hankkeessa aiotaan tehdä.

Tuupovaaran hakelämmityksen yhdysjohto ja liittymät

Hankkeelle on myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 100.000 euroa. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 100.000 euroa ja määrärahavaraus vuodelle 2005 on tehty. Hanke kohdistuu entisen Tuupovaaran kunnan alueelle.

Raja-alueiden toimintojen kehittäminen

Hankkeelle on myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 111.000 euroa. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 500.000 euroa. Hankkeella pyritään yleisesti edistämään elinkeinoelämän kehittämistä. Määrärahavaraus vuosille 2005 ja 2006 on molemmille 200.000 euroa ja 100.000 euroa vuodelle 2007.

Kuulemislausunnot

Kauppa- ja teollisuusministeriön lausunnon mukaan ministeriön toimialaan kuuluu lähinnä Joensuun Tiedepuiston III vaihe. Ministeriön Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta saaman tiedon mukaan hankekokonaisuudessa tullaan rakentamaan erityyppisiä ja erilaisiin käyttötarkoituksiin suunniteltuja rakennuksia ja tiloja.

Ministeriön käsityksen mukaan hankkeen sitä osuutta, joka koskee yrityksille rakennettavia toimitiloja, on lähtökohtaisesti mahdollista rahoittaa yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisella investointituella, edellyttäen, että mainitun lain mukaiset tuen myöntämisedellytykset täyttyvät. Edellytys hankkeen rahoittamiselle tämän lain mukaisella investointituella on myös se, että tiloihin sijoittuvat yritykset ovat pääosin tiedossa tukipäätöstä annettaessa.

Kyseinen hanke olisi siis periaatteessa voinut saada TE-keskuksen myöntämää yritystukilain mukaista tukea. Jos sitä olisi saatu, osa investointi- ja kehittämishankkeille varatusta tuesta olisi voitu käyttää muihin tarkoituksiin. Kaupungin ilmoituksesta ei käy ilmi, onko hankkeeseen haettu tai saatu myöhemmin myös muuta valtion tukea.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on myös todennut, että olemassa olevien lämpölaitosten toimintaan liittyvien yhdysjohtojen ja liittymien rakentamiseen ei yleensä ole myönnetty valtioneuvoston asetuksen 625/2002²³ mukaista energiatukea. Sitä on voitu myöntää lähinnä vain uusien lämpölaitosten ns. runkoputkien rakentamisinvestointeihin. Tämä lausunnossa mainittu ei ole kuitenkaan vaikuttanut sisäasiainministeriön päätökseen myöntää Tuupovaaran hakelämmityshankkeelle investointi- ja kehittämishankkeiden tukea.

²³ *Valtioneuvoston asetus energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista.*

Kauppa- ja teollisuusministeriö on ilmoittanut, että kuntien esitykseen sisältyvien hankkeiden ei lausunnonantohetkellä olevien tietojen mukaan voi suoraan katsoa liittyvän kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Ministeriö on lisäksi todennut, että "myöhemmässä vaiheessa hankesuunnitelmien täsmentyessä ja mikäli esimerkiksi hankkeista jätetään rahoitushakemuksia Pohjois-Karjalan TE-keskukseen tai kauppa- ja teollisuusministeriöön, ministeriö on tarvittaessa valmis erikseen ottamaan kantaa hankkeiden sisältöön ja rahoitavuuteen täsmällisemmän tiedon pohjalta". Lausunto osoittaa, että investointi- ja kehittämishankkeet ovat sisältönsä suhteen lausuntovaiheessa usein varsin keskeneräisiä ja lausuntojen merkitys on siitä syystä tuossa vaiheessa melko vähäinen.

Olisi voinut olettaa, että kauppa- ja teollisuusministeriö olisi käsitellyt lausunnossaan myös Kiihtelysvaaran muovilaakso -hanketta (yritystoiminnan kehittämiseen liittyvä hanke) ja raja-alueiden toimintojen kehittämistä koskevaa hanketta, jotka hankkeen nimen perusteella näyttäisivät olevan lähellä ministeriön toimialaa. Nyt yksikään lausunnon antajista ei ole ottanut niihin yksityiskohtaisesti kantaa ilmeisesti siksi, että hankkeista oli vain hyvin rajoitetusti sisältöön liittyvää tietoa.

Opetusministeriö on katsonut lausunnossaan, että esitetyistä hankkeista vain Joensuun Tiedepuiston III vaihe koskettaa sen hallinnonalaa, koska Joensuun yliopisto ja Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu ovat kiinteästi mukana Tiedepuiston toiminnassa. Opetusministeriö on aiemmin tukenut Tiedepuiston kehittämistä muun muassa ns. tulevaisuuspaketin korkeakoulujen hankerahoituksella vuosina 2001–2003. Tiedepuiston III vaihe painottuu yritystoiminnan vahvistamiseen ja tukee Tiedepuiston osaamis pohjan vahvistamista ja toimintaedellytysten laajentumista. Opetusministeriöllä ei ole lausunnon mukaan huomauttamista tehtyyn esitykseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut yleisluonteisen asiaa koskevan lausunnon, jonka mukaan ministeriön perhe- ja sosiaali-osasto ilmoittaa, että ministeriöllä ei ole huomautettavaa hankkeille esitetyn tuen johdosta. Hankkeita ei ole lausunnossa yksityiskohtaisesti käsitelty. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin tarkastelee lausunnonannon yhteydessä hankkeita yhdessä hallinnonalansa alueviranomaisen eli lääninhallitusten kanssa.

Myös ympäristöministeriö on antanut lausunnon Joensuun, Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran hanke-esityksistä. Ministeriön mukaan

sillä ei ole asian johdosta huomautettavaa. Lausunto on sisällöltään niukka, kun ottaa huomioon, että monet hankkeet ovat toiminnoiltaan lähellä ympäristöministeriön toimialaa.

3.5.5 Kangasala, Sahalahti

Kangasalan kaupungin ja Sahalahden kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimeksi tuli Kangasalan kunta. Kunnat ovat esityksensä perustaksi laatineet yhdistymissopimuksen, jossa ne ovat muun muassa asettaneet investointi- ja kehittämishankkeiden tuen saamisen kuntajaon muutoksen ehdoksi.

Laskennallinen yhdistymisavustus on 5.610.000 euroa. Se tullaan kunnan ilmoituksen mukaan käyttämään yhdistymissopimuksessa sovituihin investointeihin. Avustusta ei ole tarkoitus käyttää nk. yleiskatteisiin menoihin. Avustus on sovittu käytettäväksi siten, että entisen Sahalahden kunnan hankkeisiin on varattu 3.400.000 euroa ja entisen Kangasalan hankkeisiin 2.210.000 euroa.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt uudelle Kangasalan kunnalle 1.682.000 euroa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea viiteen hankkeeseen.

Hanketarkastelu

Sahalahti-Kangasala kevyen liikenteen väylän rakentaminen

Hankkeelle on myönnetty avustusta 424.000 euroa. Kunnan selvityksen mukaan kyseessä on kevyen liikenteen väylän rakentaminen tiehallinnon ylläpitämän maantien varteen Huutijärveltä Sahalahdelle. Tiesuunnitelman teko on käynnissä. Hankkeen on määrä valmistua vuoden 2006 loppuun mennessä, mikäli rahoitus riittää. Hankkeeseen on kohdistettu kunnan investointiohjelmassa investointi- ja kehittämishankkeiden tuki vuonna 2005 ja laskennallista yhdistymisavustusta 593.000 euroa vuonna 2006. Muuta rahoitusta hankkeelle ei vielä ole. Keskustelua on käyty siitä, että tiehallinto rahoitaisi puuttuvan osuuden, jonka suuruus selviää yksityiskohtaisen suunnittelun edetessä. Entisiä kuntakeskuksia yhdistävällä väylällä oli symboliarvoa yhdistymisneuvotteluissa.

Sahalahden ylävesisäiliön rakentaminen vedenjakelun turvaamiseksi

Hankkeelle on myönnetty avustusta 908.000 euroa. Kunnan mukaan hanke on otettu investointiohjelmaan siten, että vuodelle 2005 on budjetoitu 100.000 euroa ja 808.000 euroa vuodelle 2006. Suunnittelu on tarkoitus aloittaa syksyllä 2005.

Kangasalan Vesaniemen uimarannan varastorakennuksen korjaus ja laajentaminen

Hankkeelle on myönnetty avustusta 100.000 euroa. Tarkoituksena on huoltorakennuksen ja uimarannan kunnostaminen ja ajanmukaistaminen tulevaisuuden käyttötarpeisiin ja kehittäminen uinti-, melonta- ja talviurheilukeskukseksi. Investointiohjelmassa vuodelle 2005 on budjetoitu 100.000 euroa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea ja 175.000 euroa kunnan omaa rahoitusta eli avustuksen osuus koko hankkeesta on runsas kolmannes. Suunnittelu on tarkoitus käynnistää huhtikuussa 2005 ja toteutus aloittaa marraskuussa 2005.

Kangasalan keskusta-alueen liike- ja palvelutoimintojen kehittämiseen liittyvät järjestelyt kulttuuritilojen rakentamiseksi

Hankkeelle on myönnetty avustusta 150.000 euroa. Se on ajoitettu investointiohjelmassa vuodelle 2005. Päätös tuen myöntämisestä on ilmeisesti tehty pelkästään kunnan hakemuksessaan ilmoittaman nimen perusteella.

Kyötikkälän urheilukentän juoksuradan pinnoitteen uusiminen

Hankkeelle on myönnetty avustusta 100.000 euroa. Hankkeen toimenpide on urheilukentän vanhan pinnoitteen uusiminen. Hanketta varten on investointiohjelmassa 285.000 euroa vuodelle 2005, josta 185.000 euroa on kunnan omaa rahoitusta eli avustus kattaa hankkeesta runsaan kolmanneksen. Hankkeen suunnittelu tapahtuu helmi-maaliskuussa vuonna 2005 ja toteutus huhtikuun ja kesäkuun välisenä aikana 2005.

Kuulemislausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriö on asiaa koskevan kuulemisen yhteydessä ilmoittanut, että Sahalahti–Kangasalan kevyen liikenteen väylä yhdistäisi Sahalahden ja Kangasalan kunnat toisiinsa ja kulkiisi maantien 325 eteläpuolella. Koko väylän pituus on 10,4 km ja sen karkea kustannusarvio on 2,1 miljoonaa euroa. Hanke on listattu Hämeen tiepiirin kevyen liikenteen tarveselvityksessä sijalle 199 eli sen toteuttaminen normaalisti talousarvion kautta perustienpidon määrärahoilla olisi ollut hyvin kaukana tulevaisuudessa.

Hämeen tiepiiri on ministeriön mukaan valmis aloittamaan tie-suunnitelman laatimisen, mikäli rahoitus myönnetään. Koko hankkeesta toteutettaisiin kevyen liikenteen silta sekä niin paljon kevyen liikenteen väylää kuin rahoituksella on mahdollista rakentaa. Puuttuvat osat tiepiiri voi toteuttaa perustienpidon määrärahoilla vasta kaukana tulevaisuudessa. Lausunto on annettu tiedoksi myös Hämeen tiepiirille.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnosta käy ilmi, että ministeriö on ollut lausuntoa varten yhteydessä Pirkanmaan ympäristökeskukseen, jonka mukaan Sahalahden ylävesisäiliö on tarpeen Sahalahden vedenjakelun turvaamiseksi. Hanke liittyy valtion tuella toteutettavaan Kangasala–Sahalahti syöttövesijohto- ja siirtoviemärihankkeeseen. Maa- ja metsätalousministeriön tiedossa ei ole estettä tuen myöntämiselle Sahalahden ylävesisäiliöhankkeelle.

Lausunnossa viitataan vesihuoltolain (119/2001) 18 §:ään. Sen mukaan "Vesihuoltoa voidaan tukea kunnan, valtion ja Euroopan yhteisön varoista. Tuki on otettava huomioon kustannuksia katettaessa". Tästä seikasta ei ollut mainintaa avustuspäätöstä koskevassa esittelymuistiossa eikä sitä ole otettu avustuksen ehdoksi.

Lausunnoissa ei ole otettu kantaa hankkeisiin, jotka koskevat Kangasalan keskusta-alueen kehittämiseen liittyviä järjestelyjä kulttuuritilojen rakentamiseksi ja Kyötikkälän urheilukentän juoksuradan pinnoitteen uusimista.

3.5.6 Kuopio, Vehmersalmi

Kuopion kaupungin ja Vehmersalmen kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Siinä Vehmersalmen kunta liitettiin Kuopion kaupunkiin. Kuntaliitosselvitys ja esitykset yhdistymisavustusten kohdentami-

seksi perustuivat Kuopion kaupungin mukaan menettelyyn, jossa Kuopion kaupungin ja Vehmersalmen kunnan virkamiehistä koostuvat teemakohtaiset työryhmät valmistelivat liitokseen liittyvät selvitykset, vaikutusarviot ja esitykset tarpeellisiksi jatkotoimenpiteiksi.

Esitykset hankkeista käsiteltiin kummankin osapuolen luottamushenkilöiden muodostamassa yhteisessä selvitystyöryhmässä (jäsenenä myös kunnanjohtajat ja koordinaattori), johon yhteenvedon esityksistä laati selvitystyöryhmän työjaosto (kaupungin- ja kunnanjohtajisto sekä selvitystyön koordinaattori). Käydyn keskustelun pohjalta kuntaliitoksen selvitystyöryhmä valmisteli yhteisesityksen, joka käsiteltiin kummankin osapuolen kunnanhallituksessa. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen avulla määritellyt hankkeet hyväksyttiin sekä Kuopion kaupunginhallituksessa että Vehmersalmen kunnanhallituksessa yksimielisesti ja samansisältöisinä.

Avustusten käyttösuunnitelman periaatteena on ollut varojen kohdentaminen kuntaliitoksen kannalta tarvittavien toiminnallisten perusrakenteiden kehittämiseen sekä alueen kannalta kokonaistaloudellisesti ja toiminnallisesti kannattavien investointien toteuttamiseen.

Yhdistymistukien käyttöön ja hallinointiin ei ole liittynyt kaupungin mukaan ongelmia. Kuntaliitoksiin kohdennettavalla avustuksella on selvityksen mukaan ollut tärkeä merkitys kuntaliitoksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Hankkeiden osalta on kyseessä toiminnalliset välttämättömyydet tai rakenteiden saattaminen yhdenmukaiselle perustalle esimerkiksi tietojärjestelmissä ja palvelurakenteessa. Avustuksen merkitystä korostaa molemmissa kunnissa tehty päätös, jossa harkinnanvarainen investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntäminen asetettiin liitoksen toteutumisen ehdoksi.

Yhdistynyt kunta saa laskennallista yhdistymisavustusta yhteensä 5.827.155 euroa. Avustus tullaan kohdentamaan hallintokunnittain erikseen määriteltyihin kohteisiin vuosien 2005–2009 aikana. Avustusten huomioon ottaminen vuoden 2005 talousarvion valmistelussa ohjeistettiin erikseen annetuissa koko kaupunkia koskevassa talousarvion valmisteluohjeissa.

Avustusta ei ole kohdennettu yleiskatteellisiin menoihin. Toisin sanoen se lisä, mikä kuntien yhdistymisestä saadaan, käytetään selkeästi määriteltyihin hankkeisiin. Suurin näistä hankkeista on Vehmersalmen koulukeskuksen peruskorjaus (4,5 milj. euroa).

Pienempiä yhdistymisestä aiheutuvia investointi- tai kehittämistyyppejä hankkeita ovat koulu- ja kirjastotoimen tietoverkkojen yhteensovitus, Vehmersalmen alueen mittaus- ja kartoitusprojekti, haja-asutusalueen vesihuollon kehittäminen, nuorisotalojen ja lasten päivähoitopaikkojen varustaminen, henkilöstön koulutus, kaavateiden ja yritysalueiden rakentaminen tai kunnostaminen, sosiaali- ja terveystoimen tietojärjestelmien yhteensovittaminen, rantautumispaikkojen ja reitistöjen rakentaminen, kotisataman ja palokunnan satamien rakentaminen, vesihuollon kaukovalvonnan kehittäminen, Vehmersalmen kirkonkylän jääkiekkokaukalon, tenniskentän sekä uimalan peruskorjaus, kelkkailureitistöjen kehittäminen Kuopiosta itään, henkilöliikennesuunnitelman laatiminen ja pienvesistöjen kunnostus. Kaikki nämä hankkeet yhteensä maksavat 5,83 miljoonaa euroa.

Saadun selvityksen mukaan yhdistymisavustukset kuntaliitoksen toteuttamisesta aiheutuviin ylimenokauden kustannuksiin ovat olleet erittäin tärkeä osa Kuopion ja Vehmersalmen yhdistymisprosessia. Liitoksesta odotettujen säästöjen odotetaan konkretisoituvan vasta vuosien kuluttua, joten selkeisiin lisäkustannuksiin saatavat avustukset ovat tärkeitä tekijöitä silloin, kun päätetään kuntaliitosten toteuttamisesta. Avustukset tulee kuitenkin nähdä muutosta tasapainottavana tekijänä eikä liitosten perimmäisinä syinä todetaan Kuopion kaupungin selvityksessä.

Laskennallisen avustuksen vuosittainen porrastus on Kuopion kaupungin mukaan hyvä menettelytapa. Avustuksen suuruus ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa todennäköisesti riitä kattamaan kaikkia liitoksesta aiheutuvia suoria kuluja, joten laskennallisen avustuksen määrää voidaan pitää vain tyydyttävänä. Tämä korostuu erityisesti suurempien kuntayksiköiden kohdalla tapahtuvissa liitoksissa.

Vastaisuudessa tulisi Kuopion kaupungin mukaan selvittää mallia, jossa avustus ei pohjautuisi pelkästään asukasmäärään, vaan liitosten kokonaisvaikutukseen. Kuntaliitokset vaikuttavat myös muuhun kuin kuntien toimintaan. Tästä esimerkkinä mainitaan valtionavustusten leikkaaminen Kuopiossa kesäyliopistotoiminnalta, vaikka opetuksen määrä, hinta ja toteutustapa säilyvät aikaisemmalla tasolla.

Avustusten jakoperusteista päätettiin Kuopion ja Vehmersalmen yhdistymisprosessissa tarvepohjalta eikä siinä ollut taustalla alueellisia kohdentamisyrittämiä. Sisäasiainministeriö on kaupungin mukaan ilmoittanut edellyttävänsä erillisen selvityksen laatimista

investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä niiden toteuduttua. Koska hankkeiden toteuttaminen on kesken, kyseisiä selvityksiä ei ole vielä laadittu. Useissa muissa selvityksissä kuitenkin todettiin, että sisäasiainministeriö ei ole tällaisia tuen käyttöön liittyviä selvityksiä edellyttänyt. Kunnilta saatu tieto on tältä osin ristiriitaista.

Sisäasiainministeriön päätöksessä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea myönnettiin neljälle hankkeelle yhteensä 1.682.000 euroa.

Hanketarkastelu

Kiinteän tietoverkkoyhteyden rakentaminen Kuopiosta Vehmersalmelle

Hankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 450.000 euroa. Tietoverkkoyhteyden toteuttaminen vuoden 2005 alusta alkaen on ollut välttämätöntä muun muassa koulutoimen ja sosiaali- ja terveystoimen palvelutason turvaamiseksi. Kevään 2005 aikana käynnistetään lopullinen tarjouskilpailu valokuituyhteyden rakentamisesta ja yhteydet rakennetaan kesän 2005 aikana. Selvityksen mukaan hankkeesta on syntynyt tähän mennessä kustannuksia yhteensä 62.000 euroa. Hanke on infrastruktuurin kehittämishanke, jolla entisen Vehmersalmen kunnan tietoyhteydet saadaan yhdistettyä Kuopion kaupungin kanssa.

Tietoverkkoyhteyksien rakentaminen ja yhdistäminen on vienyt paljon yhdistyvien kuntien resursseja, joten tämän tyyppinen avustuksen käyttö olisi varmasti monissa muissakin kunnissa tuonut välittömiä hyötyjä yhdistyvien kuntien talouden tehostamispyrkimyksissä. Nyt monissa kunnissa on avustuksella toteutettavien hankkeiden aikataulu saatujen selvitysten mukaan sellainen, että avustuksen käyttämisestä mahdollisesti saatava hyöty konkretisoituu vasta vuosien päässä.

Tielaitokselta kaupungille siirtyvien katujen ja yleisten teiden kunnostaminen sekä kaavateiden päällystäminen

Hankkeelle on sisäasiainministeriö myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 530.000 euroa. Tuki käytetään Vehmersalmen katujen, Tasavallankadun, Leväsentie-Pirettan liittymän ja Syrjäläntien kunnostukseen. Vehmersalmen kadut -hankkeen kohteet sijaitsevat entisen Vehmersalmen kunnan puolella. Tuki käytetään Vehmersalmen keskustassa sijaitsevien katujen kunnostamiseen. Yksityiskohtainen saneeraussuunnittelu on käynnissä. Kohteet oli tarkoitus toteuttaa pääosin kesän 2005 aikana.

Vuodelle 2006 on kaupungin kunnallisteknisen osaston investointiohjelmaan varattu rahoitusta 230.000 euroa. Tasavallankatu, Leväsentie – Piretta liittymä -hankkeeseen on varattu vuoden 2005 talousarviossa 200.000 euroa. Hankkeen suunnitelmat ovat valmistuneet. Hanke on tarkoitus toteuttaa vuoden 2005 aikana. Syrjäläntie-hankkeessa katu on tarkoitus saneerata vuoden 2005 aikana. Hankkeen suunnittelu on käynnissä. Hankkeeseen on varattu vuoden 2005 talousarviossa 135.000 euroa. Tiehankkeet näyttäisivät selvityksen mukaan toteutuvan aikataulun mukaisesti.

Mielenterveyskuntoutujien asuinyksikön rakentaminen

Hankkeelle on sisäasiainministeriö myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 400.000 euroa. Vehmersalmen keskustassa sijaitsevan palvelukeskuksen yhteyteen on tavoitteena rakentaa kuusipaikkainen asuinyksikkö mielenterveyskuntoutujille. Kuntaliitoksen jälkeen kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksessa on aloitettu asumispalvelujen yksityiskohtainen tarvekartoitus. Kartoitus valmistuu keväällä 2005, jotta jatkotoimista voidaan tehdä perusteltu esitys vuoden 2006 talousarvioon ja/tai toimintasuunnitelmaan vuosille 2006–2008. Yhdistymisavustus tullaan kohdentamaan kyseiseen toimenpiteeseen kokonaisesityksen yhteydessä. Investointihankkeen toteuttaminen näyttäisi painottuvan yhdistymissopimuskauden loppupuolelle.

Maljalahden vierasvenesataman kehittäminen

Hankkeelle on sisäasiainministeriö myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 300.000 euroa. Maljalahden venesatama sijaitsee keskeisellä alueella Kuopiota Itkonniemen ja matkustajasataman välissä noin kilometrin etäisyydellä kaupunkikeskustasta. Sataman ympäristö on muuttumassa teollisuus- ja työpaikka-alueesta asuinkäyttöön. Venesatamassa on 1980-luvulla rakennetut vierasvenepalvelut, mitkä eivät vastaa nykyistä kysyntää, palvelutasovaatimuksia eivätkä polttoaineenjake- luan osalta lainsäädännön vaatimuksia.

Kaupunki on päättänyt rakentaa Maljalahden alueelle uuden vierassataman. Sataman sijainnista on laadittu kolmen vaihtoehdon tarkastelu vuonna 2003. Vierasvenepaikkoja tulisi 43–52 rakentamiskustannusten ollessa 1,26–1,56 miljoonaa euroa. Vierasvenesataman ja talvisäilytysalueen suunnittelu on käynnissä. Vuonna 2005 haetaan ympäristöluvat ja sataman rakentaminen on tarkoitus käynnistää saman vuoden syksyllä. Vierasvenesataman tulisi olla valmis vuonna 2007. Tällöin vuotuinen rahoitustarve on noin 0,5 miljoonaa euroa.

Toteutettava hanke on luonteeltaan elinkeinoelämän kehittämishanke, joka näyttäisi tukevan erityisesti matkailuelinkeinon kehittämistä. Elinkeinoelämän kehittämistä suoraan tukevia hankkeita on tukea saaneiden investointi- ja kehittämishankkeiden joukossa yleisesti tarkasteluna suhteellisen vähän, vaikka tuen tarkoitus on nimenomaan vahvistaa kuntien talouden tilaa ja elinkeinoelämän kehitystä yhdistymiskauden alkuvaiheessa.

Kuulemislausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan tietoliikenneyhteyksien tarjonnan tulisi perustua kaupalliseen toimintaan avoimilla markkinoilla, joilla eri palvelut ja teknologiat kilpailevat keskenään. Julkinen tuki tulisi rajata tilanteisiin, joissa voidaan taa- ta, ettei tuki ehkäise tai hidasta kaupallisen tietoliikennetarjonnan laajentumista tai vääristä kilpailua ja markkinaolosuhteita. Julkista tukea voidaan antaa yleiseen televerkkoon liitettyjen tietoliikenneyhteyksien rakentamiseen niillä haja-asutus- tai syrjäisillä alueil-

la, joissa kaupallista tarjontaa ei muuten synny. Tämän periaatteen pohjalta tulisi ratkaista myös kiinteän tietoverkkoyhteyden rakentaminen Kuopiosta Vehmersalmelle. Ministeriön mukaan tuki kiinteän tietoliikenneyhteyden rakentamiselle Kuopiosta Vehmersalmelle ei vääristä kilpailua tai markkinaolosuhteita, mikäli tätä yhteyttä ei liitetä yleiseen tietoverkkoon.²⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö on myös ilmoittanut, että Savo-Karjalan tiepiirin mukaan Vehmersalmen keskustien päällystämiseen ja Kuopiossa Tasavallankadun saneeraukseen ei ole osoitettavissa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rahoitusta. Sitä ei ole osoitettavissa myöskään vierasvenesataman rahoittamiseen, joten näihin hankkeisiin on ministeriön mukaan mahdollista myöntää tukea.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan ministeriöllä ei ole huomautettavaa hankkeille esitetyn tuen johdosta. Lausunnotta ei käy ilmi tarkemmin, onko ministeriö selvittänyt hankkeiden sisältöä esimerkiksi olemalla yhteydessä Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastoon. Tämä koskee erityisesti mielenterveyskuntoutujien asuinyksikön rakentamishanketta, joka kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaa koskeviin hankkeisiin.

3.5.7 Loimaan kaupunki, Loimaan kunta

Loimaan kaupungin ja Loimaan kunnan kuntaliitos tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimeksi tuli Loimaan kaupunki. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen saanti on kuntien yhdistymissopimuksessa asetettu kuntien yhdistymisen ehdoksi.

²⁴ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kuulemismenettelyssä tulisi erityisesti tietoliikenneyhteyksien osalta ottaa huomioon maakuntien omat laajakaistastrategiat ja pyytää lausuntoja eri hankkeista maakunnan liitolta. Ministeriön mahdollisuudet arvioida hankkeita ovat usein hyvin rajalliset puutteellisten hankearvausten vuoksi sekä sen vuoksi, että ministeriöllä ei ole resursseja perehtyä paikallisiin olosuhteisiin tai tarpeisiin riittävän yksityiskohtaisesti. Suuremmista ja periaatteellisesti merkityksellisistä tietoliikennehankkeista ministeriö edelleen pitää kuulemismenettelyä toivottavana. Kuulemismenettely on tarpeen myös silloin, kun ryhdytään toteuttamaan yhteyksiä kokonaan uudella tekniikalla tai tavoilla.*

Loimaan kaupunki saa vuosina 2005–2009 yhteensä 6,06 miljoonaa euroa laskennallista avustusta. Avustusten käytön perustana on ollut selvitystyö yhdistymisen eduista ja haitoista. Tavoitteena on ollut lieventää yhdistymisen haittoja ja vahvistaa yhdistymisen etuja. Yhdistymisavustusten kohdentamisessa on yhdistymissopimuksen mukaan tarkoituksena ollut edistää uuden kunnan reuna-alueiden kehittämistä, tukea hyvän hallinnon ja henkilöstöpolitiikan toteuttamista, vauhdittaa uuden kunnan kehittämistä, kompensoida valtionosuuksien vähenemisen vuosina 2005–2009 sekä varata 155.000 euroa yhdistymisestä aiheutuviin satunnaisiin kuluihin vuosina 2005–2009.

Laskennallisten avustusten käyttökohteet vuosina 2005–2009 on ryhmitelty kymmeneen projektiin. Osalle näistä hankkeista eli kouluprojektiin, palveluprojektiin ja liikenneprojektiin on myönnetty myös investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Loimaan kaupungissa molempia avustusmuotoja on tarkoitus käyttää samoihin kohteisiin. Hankkeet saavat tukea yhteensä 5.994.000 euroa.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt Loimaan kaupungille investointi- ja kehittämishankkeiden tukea yhteensä 1.682.000 euroa käytettäväksi neljään erilliseen hankkeeseen. Hankkeista on pyydetty kuulemismenettelyn mukainen lausunto opetusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä. Tuki on maksettu kunnalle vuoden 2005 alussa kuntajaon muutoksen tultua voimaan.

Yhteenkään tukea saaneeseen hankkeeseen ei ole kunnan mukaan saatu muuta julkista tukea. Hankkeet valittiin siten, että selvitysmiehen apuna oli seurantaryhmä, joka neuvotteli yhdistymissopimuksen. Molempien kuntien valtuustot hyväksyivät laaditun sopimuksen. Kunnan selvityksen mukaan kunnan taloudellisesta tilanteesta johtuen kunnassa on ollut paljon hankkeita "jäissä" ja niiden käynnistämiseksi erityisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on ollut välttämätön. Kunnan investointitarve on keväällä 2005 noin 25 miljoonaa euroa. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöä koskien sisäasiainministeriö ei ole kunnan mukaan antanut erityistä ohjeistusta eikä ole edellyttänyt hankkeista selvityksiä.

Hanketarkastelu

Hirvikosken koulurakennuksen saneeraus

Hankkeelle on sisäasiainministeriön päätöksessä myönnetty 1.000.000 euroa. Hankkeen toteuttamiseen käytetään yli puolet kunnan saamasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Kunnan selvityksen mukaan kyseessä ei ole varsinaisesti koulurakennuksen saneeraus, vaan Hirvikosken koulukeskuksen (Hirvikosken koulu ja Opintien koulu) saneeraus. Investointi painottuu Opintien kouluun, josta löytyi syksyllä 2004 hometta.

Vuoden 2005 ohjelmassa on Opintien koulun aikaistettu saneeraus (kustannukset 1.500.000 euroa). Siihen on varattu investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 300.000 euroa vuodelle 2005. Vuodelle 2006 on varattu 3.000.000 euroa ja siihen käytetään myönnettyä avustusta 700.000 euroa. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 4.500.000 euroa ja hanke toteutetaan vuosina 2005–2006.

Vanhustenhuollon yleiset tilajärjestelyt

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 400.000 euroa. Kartanonmäen uudisrakennushanke toteutetaan vuonna 2005. Sen kustannusarvio on 3.250.000 euroa. Hankkeen aloitti joulukuussa 2004 Kartanonmäen vanhustyön kuntayhtymä, joka 1.1.2005 sulautui Loimaan vanhustyön yksiköksi.

Mahlapuiston päiväkodin saneeraus

Hanke sisältyy kunnan taloussuunnitelmaan. Hankkeelle on myönnetty avustusta 150.000 euroa ja se toteutetaan vuosina 2006 ja 2007. Hankkeen kustannusarvio on 500.000 euroa.

Kevyen liikenteen silta Loimijoen yli kunnan puoleiselta Taalikan alueelta Mäkitalon alueelle

Hankkeelle on myönnetty 132.000 euroa ja se toteutetaan vuonna 2005. Hankkeesta käytetään nimeä "Juvan kevyen liikenteen silta"

vuoden 2005 talousarviossa. Hankkeen kustannusarvio on 200.000 euroa, joten tuen osuus hankkeen kokonaiskustannuksista on kaksi kolmasosaa.

3.5.8 Parikkala, Saari, Uukuniemi

Parikkalan, Saaren ja Uukuniemen kuntien yhdistyminen tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimeksi tuli Parikkalan kunta.

Parikkalan kunta saa laskennallista avustusta yhteensä noin 4,9 miljoonaa euroa. Siitä 3,9 miljoonaa euroa eli 80 prosenttia käytetään yleiskatteisena uuden kunnan palvelutuotannon rahoittamiseen ja talouden vakaana säilyttämiseen. Miljoona euroa on varattu yhdistymissopimuksessa eriteltyihin kustannuksiin, esimerkkeinä haja-asutusalueen kehittämisprojektit ja ympäristöhankkeet, liikenneprojektit ja rajanylitysten edistämiprojektit.

Yhdistyneet kunnat päättivät jakaa investointi- ja kehittämishankkeiden tuen asukaslukujen suhteessa siten, että entisen Parikkalan kunnan osuus oli 1.160.000 euroa, Saaren kunnan 370.000 euroa ja Uukuniemen kunnan 152.000 euroa.

Kunnan selvityksen mukaan yhdistyneessä kunnassa ei yhdistymistuilla ole ryhdytty tekemään turhia investointeja, vaan varat käytetään kunnan palvelutuotannon infrastruktuurin parantamiseen ja elinkeinoelämän kehittämiseen. Vanhat kunnat saivat esittää yhdistymisavustuksella toteutettavat kohteet vapaasti. Toisaalta avustuksella rahoitettavat hankkeet haluttiin maksimissaan rajoittaa enintään kaksi kertaa avustusosuuden suuruiseksi. Uusi kunta rahoittaa hankkeista toisen puolen.

Parikkalassa kouluhanke tulee kunnan mukaan suureen tarpeeseen, mutta ilman investointi- ja kehittämishankkeiden tukea tällaista hanketta ei olisi pystytty toteuttamaan. Alueen ikärakenne huomioon ottaen myös Saaren palvelutalohanke on kunnan mukaan erittäin perusteltu. Uukuniemellä Papinniemi on luonnonkaunis "helmi", jonka kehittämiseen kunnalla ei ole ollut varaa. Lähtökohdina hankkeessa on ollut sellaisen elinkeinotoiminnan aikaansaaminen, joka tukisi palvelujen säilymistä uuden kunnan keskustaajamasta katsottuna kauimmaisessa kärjessä.

Sisäasiainministeriö ei ole edellyttänyt raportoitavan hankkeista. Ministeriö oli kunnan mukaan todennut suullisesti "että jälkiselvittelyjä ei tehdä". Ministeriö oli kuitenkin edellyttänyt suullisesti, että hankkeiden tulee olla toteutettavissa 2–3 vuoden sisällä. Muulla ta-

voin ministeriö ei avustuksen myöntövaiheessa ole puuttunut hankkeiden sisältöön. Kunnan mukaan yhdistymisavustukset eivät olleet niin merkittäviä yhdistymisen kannalta, että ne pelkästään olisivat ratkaisseet yhdistymisen. Silti herkässä päätöstilanteessa yhdistymisavustukset olivat omalta osaltaan olleet painamassa yhdistymispäätöstä myönteiseen suuntaan.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukea yhteensä 1.682.000 euroa kolmeen erilliseen hankkeeseen.

Hanketarkastelu

Kirjolan koulukeskuksen kehittäminen

Yhdistyvien kuntien kesken on neuvoteltu hankkeisiin saatavista investointirahoista. Neuvotteluissa on sovittu käytettävän 1,16 miljoonaa euroa Kirjolan koulun lisätiloihin siten, että hankkeen kokonaiskustannusarvio on enintään 2,3 miljoonaa euroa. Lisärakennus on tarkoitus valmistua käyttöönotettavaksi 1.8.2006. Hankkeesta on tehty tavoitehintalaskelmat. Hanke on kirjattu Parikkalan kunnan taloussuunnitelmaan vuosille 2005–2007. Hankkeella pyritään tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen kuntien palvelurakenteita.

Vanhusten asuinpalveluyksikön laajentaminen

Saaren palvelukeskuksen perusparannus ja laajennus on tarkoitus aloittaa taloussuunnitelman mukaan vuonna 2005 siten, että vuodelle 2005 on budjetoitu 205.000 euroa ja 300.000 euroa vuodelle 2006. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen osuus tälle hankkeelle on 370.000 euroa. Hankkeesta ei ole tarkempia rakentamisen yksityiskohtia saatavissa. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 505.000 euroa.

Hankkeessa on tarkoitus rakentaa vanhusten asumispalveluyksikkö, joka sisältää 6–10 erillistä asuntoa. Saaren kunnan väestörakenne on vanhuspainotteinen. Tulevina vuosina vanhusten määrä lisääntyy. Valtakunnalliset tavoitteet edellyttävät palveluasumisen kehittämistä. Terveyskeskuksen vuodeosastolla on tällä hetkellä pitkäaikaishoitopäiviä suunniteltua enemmän. Kunnan vanhuspoliit-

tisen ohjelman mukaan kunnassa on tarvetta tehostetun palveluasumisen kehittämiseen. Tämä on selvityksen mukaan tarkoituksenmukaisinta toteuttaa rakentamalla nykyisen vanhainkoti-rakennuksen ja asumispalveluyksikön yhteyteen enintään 6–8 -paikkainen pienryhmäkoti.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tarkastuksen kuluessa käydyn keskustelun mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei enää yleensä rahoita sosiaali- ja terveydenhuollon investointihankkeita. Kunnat voivat sen sijaan saada valtionavustusta palvelujen kehittämistä ja tehostamista sekä toimintatapojen uudistamista toteuttaviin hankkeisiin. Investointeja näihin hankkeisiin voi sisältyä vain vähäinen määrä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin myönnettävällä valtionavustuksella ei ole tarkoitus paikata puutteita ja laiminlyöntejä kuntien järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvassa toiminnassa.

Papinniemen leirintäalueen kehittäminen Uukuniemellä

Uukuniemen kunta edellytti uuden kunnan perustamisen yhteydessä, että investointi- ja kehittämishankkeiden tukea myönnetään käytettäväksi kunnan alueella 152.000 euroa. Tämä tuki on tarkoitus käyttää entisen Uukuniemen kunnan omistaman ja ylläpitämän, kesäisin auki olevan Papinniemen leirintäalueen kehittämiseen. Alue on suuruudeltaan lähes 6 hehtaaria. Nykyisellään siellä sijaitsee 7 mökkiä, yksi aittarakennus, kioski, leirintäalueen hoitajan asuinmökki, huoltorakennus, 15 matkailuperävaunupaikkaa ja tilaa telttailuun. Leirintäalueelle laaditaan vuoden 2004 aikana kehittämissuunnitelma. Lisätilojen myötä odotetaan noin 100 yöpymisen kasvua vuosittain eli 4 %:n nousua nykyisestä.

Leirintäalueen kehittäminen on merkitty Parikkalan kunnan taloussuunnitelmassa vuosille 2005–2007. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 250.000 euroa, josta 50.000 euroa on merkitty vuodelle 2005 ja 200.000 euroa vuodelle 2006. Kustannusten todetaan tarkentuvan suunnittelun edetessä. Hankkeeseen aiotaan käyttää investointi- ja kehittämishankkeiden tukea hieman yli puolet kokonaiskustannusten määrästä.

Leirintäaluehanke ei tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ole edennyt. Suunnitelmaa ja kustannusarviota hankkeesta ei ollut siinä vaiheessa, kun sisäasiainministeriö on hankkeen hyväksynyt rahoitettavaksi. Parikkalan kunnanhallituksen kokospöytäkirjan

(22/2005, 3.10.2005) mukaan leirintäalueen kehittämissuunnitelman laatimista ollaan aloittelemassa siten, että investoinnit olisi mahdollista aloittaa vuonna 2007.

Kun jokaisesta kolmesta kunnasta on hankkeita esitetty investointi- ja kehittämistuen avulla rahoitettavaksi, on menettely voinut johtaa siihen, että valittuja hankkeita ei ole riittävässä määrin priorisoitu todellisten tarpeiden pohjalta.

Kuulemislausunnot

Sisäasiainministeriö on pyytänyt esitetyistä hankkeista lausunnot kauppa- ja teollisuusministeriöltä, opetusministeriöltä sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on lausunnonsa ilmoittanut, ettei sillä ole huomautettavaa hankkeille esitetyn tuen johdosta. Lausunto on annettu tiedoksi Etelä-Suomen lääninhallitukselle.

Opetusministeriö toteaa lausunnonsa, että esitetyistä hankkeista vain Kirjolan koulukeskuksen kehittäminen kuuluu sen hallinnonalaan. Opetusministeriöllä ei ole huomauttamista hankkeen suhteen, ja se puoltaa tuen myöntämistä esityksen mukaisesti. Lausunto on lähetetty tiedoksi ministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolle yleissivistävän koulutuksen yksikköön.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on lausunnonsa ottanut kantaa Papinniemen leirintäalueen kehittämistä koskevana hankkeeseen. Lausunto käsittelee hanketta laajasti. Ministeriö on lausunnon mukaan selvittänyt hanketta yhdessä Kaakkois-Suomen TE-keskuksen kanssa.

Lausunnon pohdittu ja arvioitu, tulisiko kyseisen hankkeen mahdollinen rahoittaminen arvioida yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) tukikriteereiden pohjalta. Se puolestaan edellyttäisi arviota siitä, onko hankkeessa kysymys sellaisesta kunnan tai alueen matkailuinfrastruktuurin ylläpitämisestä ja kehittämisestä, jonka ei voi katsoa kilpailevan liiketoiminnallisin periaattein toimivan alan yritystoiminnan kanssa.

Jos toimintaa pidetään ei-liiketoiminnallisena matkailun paikallisen infrastruktuurin ylläpitämisenä, joka ei kilpaile yritystoiminnan kanssa, ei sitä ole perusteltua rahoittaa yritystukilain mukaisella tuella. Jos sen sijaan kyseessä katsotaan olevan muiden yritysten kanssa kilpailevan matkailualan yritystoiminnan, tulisi hankkeen mahdollinen tukeminen tuen kilpailua vääristävien vaikutusten eh-

käisemiseksi ja muun alan yritystoiminnan kanssa tasapuolisen käsittelyn varmistamiseksi arvioida yritystukilain kriteereiden pohjalta ja mahdollisessa tuessa noudattaa yritystukilain periaatteita ja tukitasoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa lausunnossaan, että toiminnan nykyisessä muodossa, jossa kunta on suoraan toiminnan harjoittajana, ei hanketta voida rahoittaa yritystukilain mukaisella investointituella eikä kunta myöskään ole jättänyt rahoitushakemusta Kaakkois-Suomen TE-keskukseen.

Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö on lausunnossaan todennut, että tarvittaessa ministeriö voi TE-keskusta kuultuaan antaa lausunnon siitä, onko ministeriö mielestä kyseessä sellainen yritys-toiminta, joka tulisi arvioida yritystukilain mukaisilla kriteereillä vai voidaanko hanketta pitää kunnan matkailuinfrastruktuurin kehittämisenä ja siten arvioida sen tuettavuutta yritystukilain normeista riippumatta.

Miksi kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole arvioinut tätä lausunnossaan? Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle avustuksen pyytämättä enää uutta arviota kauppa- ja teollisuusministeriöltä. Asian selvittäminen on jäänyt ikään kuin kesken.

3.5.9 Pöytyä, Karinainen

Pöytyän kunnan ja Karinaisten kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimeksi tuli Pöytyän kunta. Karinainen ja Pöytyä asettivat yhdistymishakemuksessaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuen saannin kuntajaotuksen toteutumisen ehdoksi.

Kunnan selvityksessä korostetaan koko yhdistymissopimuskauden kattavan taloussuunnittelun tarpeellisuutta. Syntyneen kunnan talouden liikkumavaran arvioiminen on kuitenkin selvästi tavanomaista vaikeampaa. Pöytyällä hankkeiden toteutuksen aikataulua ei määritelty varsinaisessa yhdistymissopimuksessa, vaan se ilmenee kunnan vuosien 2005–2007 taloussuunnitelmasta.

Yhdistymiseen liittyvät avustukset voivat kunnan näkemyksen mukaan antaa tilaa investoida normaalisti talousarvioteitse kohteisiin, jotka muutoin olisivat voineet talouden niukkuuden vuoksi jäädä toteutumatta tai toteutua vain osittain. Pöytyän kunta osti loppuvuodesta 2004 Karinaisten puolelta kuusi hehtaaria yritysalueeksi ja viisi hehtaaria omakotialuetta Kyrön taajaman reunasta. Samoin ostettiin vanhan Pöytyän alueelta 11 hehtaaria pääosin yritysalueek-

si. Näin kunta on voinut luoda yhdistymisen avulla niitä yleisiä edellytyksiä, joita elinkeinojen kehittäminen vaatii.

Pöytyän kunta saa laskennallista avustusta yhteensä noin 4.993.000 euroa. Se on tarkoitus käyttää seuraavasti: Yhdistymiseen liittyvät koulutus, sisäinen tiedotus ja strategiatyö (50.000 euroa), tietojärjestelmien kehittäminen (50.000 euroa), yhdistyneen kunnan markkinointi (40.000 euroa) ja muut mahdolliset kulut (60.000 euroa). Sivistys- ja vapaa-aikatoimen hankkeena on Elisenvaaran koulun/aikuiskoulutuskeskuksen kehittäminen (1.575.000 euroa, kokonaiskustannusarvio 1.775.000 euroa), Kisariihen kehittäminen²⁵ (2.000.000 euroa, kokonaiskustannusarvio 2.770.000 euroa), Haukavuoren luonto- ja maastoliikuntakeskus (150.000 euroa), liikunnan suorituspaikat Kyrössä (75.000 euroa), jätevesihuollon kehittäminen Pöytyällä (285.000 euroa, kokonaiskustannusarvio 500.000 euroa), jätevesihuollon kehittäminen Karinaisissa (165.000 euroa, kokonaiskustannusarvio 300.000 euroa), liikenne ja kunnallistekniikka; Riihikoski–Kyrö tieyhteyden parantaminen (500.000 euroa, kokonaiskustannusarvio 600.000 euroa) ja muut kohteet "Kylien kehittäminen" 40.000 euroa.

Laskennallinen avustus ei kata kaikkien hankkeiden kokonaiskustannuksia, minkä johdosta sopimuksella on jossain määrin sidottu tulevien vuosien talousarvioiden omarahoitteista investointivaraa. Yhdistymissopimuksen mukaan hankkeen toteuttaminen tarkastellaan erikseen, mikäli hankkeen meno- tai tulo-rahoitus poikkeaa oleellisesti investointisuunnitelmassa arvioidusta.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt Pöytyän kunnalle investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 1.682.000 euroa. Se on myönnetty kokonaisuudessaan vanhusten palvelukeskuksen laajentamishankkeelle. Tämä on ainoa tarkastelussa mukana olleista kuntaliitoksista, jossa koko tuki on myönnetty yhteen hankkeeseen²⁶.

²⁵ *Kisariihi on Riihikoskella sijaitseva liikuntahalli, joka rakennetaan uudelleen. Kisariihi on 1970-luvun alussa liikuntahalliksi ja eri tapahtumien pitopaikaksi rakennettu puurakenteinen monitoimihalli. Talo on laajan peruskorjauksen tarpeessa. Hankkeen kustannusarvio on 2,9 miljoonaa euroa. Hankkeelle on saatu rakennuslupa. Hanketta saatetaan kunnan mukaan rahoittaa osittain myös veikkausvoittorahoista. Kisariihen suunnittelu on käynnistynyt. Tiloihin on tulossa myös kuntosali, kakkosali ja fysikaalinen hoitola.*

²⁶ *Myöhemmin tarkasteltavana olevalle Varkauden kaupungille tuki on myönnetty myös yhteen hankkeeseen, mutta se koostuu useista alahankkeista.*

Pöytyän kunnan ja Karinaisten kunnan tekemässä yhdistymisso-
pimuksessa kaikkien yhdistymiseen liittyvien tukien käyttö on koh-
dennettu nimettyihin hankkeisiin. Niiden kaikkien tarve on kunnan
mukaan ollut tiedossa jo ennen kuntien yhdistymistä. Lähes kaikki
hankkeet ovat sisältyneet jommankumman kunnan aiempiin inves-
tointiohjelmiin.

Kunnan selvityksessä todetaan, että yhdistymisavustusten mak-
satuksen selkeä etupainotteisuus voi yhdistymisen ensimmäisinä
vuosina luoda petollista turvallisuuden tunnetta talouteen. Jos hei-
kosta vuosikatteesta huolimatta on tehty paljon muitakin kuin yhdis-
tymisso-
pimuksessa sovittuja investointeja, joudutaan sopimuskauden
lopun hankkeet toteuttamaan kokonaan omalla rahoituksella tai
lainaa ottamalla. Mahdollinen kustannustason nousu vaikeuttaa ti-
lannetta lisää. Yhdistymisso-
pimusta laadittaessa on otettava hu-
mioon, että myös muille investoinneille on jäätävä omaa tulorahoit-
tusta. Muutoin uusikin kunta olisi pian talouskriisissä.

Kuntien sopimusta laadittaessa vältettiin kunnan mukaan hank-
keiden liian tarkkaa yksilöintiä, koska eri hankkeiden suunnittelu oli
yhdistymisvaiheessa vasta yleissuunnitteluasteella. Kriittinen kohta
kunnan mukaan on hankkeiden kustannusarvioiden oikeellisuus.
Lopulliset kustannukset saattavat olla korkeammat kuin sopimuksen
teko hetken ajankohtana on osattu arvioida. Tämä koskee kunnan
mukaan varsinkin hankkeita, jotka toteutetaan viisivuotisen sopi-
muskauden loppupuolella, koska mitään erityistä kustannusten nou-
suvarausta hankkeisiin ei ole tehty.

Hanketarkastelu

Vanhusten palvelukeskuksen laajentumishanke Kyrössä

Kunnassa alkaa kahden suuren hankkeen toteuttaminen vuonna
2005. Toinen näistä on vanhusten palvelukeskuksen laajennus –
Kotikarpalo Kyrössä ja toinen Kisariihi. Kotikarpalon vanhusten
palvelutalon laajennus tuo 9 dementiaa paikkaa ja 9 autetun asumisen
paikkaa.

Palvelutalo Kotikarpalon laajennusosan hankesuunnitelman mu-
kaan laajennuksen rakentaminen aloitetaan loka-marraskuussa
2005. Arvioitu rakentamisaika on 10–12 kuukautta. Yleissuunni-
telma oli lausuntokierroksella 28.2.2005 saakka.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan ilmoittanut, että sillä ei ole huomautettavaa hankkeelle esitetyn tuen johdosta. Lausunto on annettu tiedoksi myös Länsi-Suomen lääninhallitukselle. Lausunnossa ei ole mainintaa lääninhallituksen kannasta hankkeeseen.

3.5.10 Seinäjoki, Peräseinäjoen kunta

Seinäjoen kaupungin ja Peräseinäjoen kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimi on Seinäjoen kaupunki.

Seinäjoen ja Peräseinäjoen kunnanvaltuustot perustelivat yhdistymisesitystään sillä, että Seinäjoen kaupunki on pieni maakuntakeskus ja että sen vahvistamisella luodaan sekä Etelä-Pohjanmaan maakunnan ja Seinäjoen seudun ja Peräseinäjoen kuntien alueen kattavia edellytyksiä asukkaiden hyvinvoinnin ja palveluiden kehittämiseksi. Myös osia Ilmajoen kunnasta liitettiin uuteen Seinäjokeen, koska yhdistyvillä kunnilla ei ollut aikaisemmin yhteistä kuntarajaa.

Molempien kuntien valtuustot päättivät 24.6.2002 yksimielisesti esittää, että kuntien yhdistäminen tapahtuisi vuoden 2005 alusta. Esitystä edelsi Peräseinäjoella 9.6.2002 järjestetty neuvoa-antava kansanäänestys, jossa enemmistö äänivaltaisista kuntalaisista kannatti yhdistymistä. Sen valmistelu kesti siten huomattavan kauan. Kuntaliitosta on pidetty myöhemmin yleisesti onnistuneena.

Kunnat olivat laatineet esityksensä perustaksi yhdistymissopimuksen. Kuntien yhdistymishankkeeseen liittyi yksi erityispiirre: Kunnat päättivät perustaa yhdistyessään päätösvaltaa omaavan asukaslautakunnan. Peräseinäjoen kunnan alueelle muodostetaan oma 12-jäseninen asukaslautakunta, jolla turvataan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet lähipalveluihin ja asuinympäristöön sekä tuetaan heidän toimintaansa oman alueensa kehittämisessä ja asukkaiden aktivoinnissa. Asukaslautakunnan tehtävänä on hallinnoida tulosyksikkönä sille yhteisestä talousarviosta osoitettuja varoja ja lausuntoja antamalla tai muutoin vaikuttaa muilla tulosalueilla olevien määrärahojen käyttöön sen mukaisesti kuin tällaisesta vaikuttamisesta on erikseen päätetty. Malli on yksinkertainen ja joustavasti sovellettavissa erilaisiin olosuhteisiin.

Asukaslautakunnan johtosääntöön on lautakunnan tehtäväksi muun muassa kirjattu: "Seurata yhdistymisavustusten sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöä".

Seinäjoen kaupunki saa viitenä vuotena laskennallista yhdistymisavustusta yhteensä 6.727.517 euroa, joka yhdistymissopimuksen mukaan käytetään uuden kunnan investointeihin ja kehittämishankkeisiin. Sitä voidaan sopimuksen mukaan käyttää myös kansallisten tai EU-hankkeiden omarahoitusosuutena.

Sisäasiainministeriö on tehnyt päätöksen investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisestä Seinäjoen kaupungille. Päätöksessä avustusta myönnettiin yhteensä 1.681.000 euroa viidelle eri hankkeelle. Kuntien esitykseen sisältyi lisäksi kaksi muuta hanketta, joille sisäasiainministeriö ei ole myöntänyt tukea.

Alkuvalmistelun teki Peräseinäjoen kunnan ja Seinäjoen kaupungin yhdistymistä valmisteleva selvitystoimikunta, joka esitti, mitä hankkeita investointi- ja kehittämishankkeiden tuella rahoitettaisiin.

Hanketarkastelu

Alaviitalan koulun laajennus

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 320.000 euroa. Hankkeelle oli haettu tukea sen kustannusarvion määrä eli 330.000 euroa. Seinäjoen kaupungin talousarviossa 2005 on varattu hanketta varten 330.000 euron määräraha.

Laajennushanke sijaitsee Seinäjoen kaupungin Viitalan kylässä. Koulun laajennus käsittää liikuntatilojen rakentamisen oheistiloineen. Laajennuksesta on laadittu 21.1.2005 päivätyt pääpiirustukset. Rakenne- ja talotekniikan suunnittelu on edennyt saatujen selvitysten mukaan siten, että hankkeen rakennustyöt voidaan käynnistää toukokuussa 2005. Hankkeen rakennuslupamenettely on vireillä. Laajennuksen tulee olla täysin valmis ja käyttöön otettavissa 30.11.2005. Hanke näyttäisi toteutuvan.

Peräseinäjoen Riskunmäen asuntoalueen jätevesijärjestelyt

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 170.000 euroa. Riskunmäen asuntoalueelle ensimmäisessä vaiheessa rakentuneissa ta-

loissa on jätevesien johtamisessa kaksoisjärjestelmä. Alueelle on esitetty rakennettavaksi viemäröinti. Alueen laajennuttua tehtiin uudelle alueelle viemäröinti. Viemärin rakentamisen yhteydessä tullaan Alaviitalan koulu liittämään viemäriverkostoon.

Hankkeen suunnitelmaselostus on valmistunut 14.1.2005. Suunnitelmien puolesta hanke voitaisiin toteuttaa nopeammallakin aikataululla, mutta kokonaissuunnitelmassa hanke on esitetty toteutettavaksi vuonna 2009. Hankkeen arvioitu kustannusarvio on 170.000 euroa, joten koko hanke voidaan toteuttaa myönnettyllä investointi- ja kehittämishankkeiden tuella. Hankkeelle ei saada valtion vesi- huoltoavustusta, koska se sijaitsee asemakaava-alueella.

Kunnallistekniikan rakentaminen Peräseinäjoen alueella

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 471.000 euroa. Hankkeen suunnittelutyö on tilattu syksyllä 2004 ja suunnitelma valmistuu kevään 2005 aikana. Saadun selvityksen mukaan hanke on erittäin tarpeellinen, koska vanhemmilla asemakaava-alueilla sadevedet johdetaan edelleen pääasiassa avo-ojissa. Alueen siirtoviemäri valmistuu keväällä 2005. Sen rahoittamiseen on osoitettu laskennallisia yhdistymisavustuksia. Työt toteutetaan vuosina 2006–2008 niin, että vuodelle 2006 on budjetoitu 200.000 euroa, samoin vuodelle 2007 ja 71.000 euroa vuodelle 2008. Hanke toteutetaan kokonaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella.

Katujen kestopäällystäminen Peräseinäjoen asemakaava-alueella

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 350.000 euroa. Peräseinäjoella ei ole päällystetty asemakaava-alueella tonttikatuja. Peräseinäjoen tekninen lautakunta on vuonna 2004 hyväksynyt suunnitelman päällystettävistä kaduista. Työt tehdään sadevesiviemärintitöiden jälkeen vuosina 2007 ja 2008. Lautakunnassa ollut suunnitelma on laadittu siten, että kustannusarvio on 350.000 euroa eli hanke rahoitetaan kokonaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella.

Katuverkoston rakentaminen ja saneeraaminen Seinäjoella

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle investointi- ja kehittämishankkeiden tukea 370.000 euroa. Hanke käsittää kahden asuntoalueen (Hallilanvuori II ja Kultavuori IV) kadut puistopolkuineen. Molemmilla alueilla työt ovat saadun selvityksen mukaan jo käynnissä. Kultavuoren töiden alustava valmistumisaika on 30.6.2005 ja Hallilanvuoren 30.9.2005.

Seinäjoen kaupungin talousarviossa 2005 on varattu hankkeisiin yhteensä 600.100 euroa eli noin kaksi kolmasosaa hankkeen kustannuksista rahoitetaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella. Hanke on saadun selvityksen mukaan edennyt suunnitelmien mukaan.

Kuulemislausunnot

Opetusministeriön lausunnon mukaan kuntien esitykseen sisältyy kaksi Peräseinäjoen kunnassa sijaitsevaa laajennushanketta. Opetusministeriö on hankkinut lausunnon antamista varten Peräseinäjoen kunnan sivistystoimenjohtajalta hankkeista lisäselvityksen. Selvityksen mukaan Alaviitalan koulun laajennushankkeen kustannusarvio on 320.000 euroa²⁷, kun haettu avustus on 330.000 euroa. Ministeriö puoltaa Alaviitalan koulua varten esitettyä tukea, kuitenkin enintään hankkeen kustannusarvion suuruisena.

Opetusministeriön lausunnossa todetaan, että kustannusarvioltaan alle 320.000 euron hankkeen kustannukset ovat käyttökustannuksia, joiden mukaan määritetään laskennalliset valtionosuusperusteet²⁸. Alaviitalan koulun laajennushankkeen kustannusarvio on

²⁷ Sisäasiainministeriön 8.11.2005 laatiman yhteenvedon mukaan hankkeen kokonaiskustannusarvio on 580.000 euroa (yhteenvedo investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä). Yhteenvedon tieto poikkeaa Seinäjoen kaupungin tarkastusvirastolle keväällä 2005 antamasta tiedosta.

²⁸ Opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annetun lain (635/1998) 31 §:n perusteella perustamishankkeella tarkoitetaan muun muassa toimitilojen rakentamista, kun hankkeen arvioidut kustannukset ovat vähintään valtioneuvoston vahvistaman euromäärän suuruiset. Opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annetun asetuksen (806/1998) 20 a §:n 1 momentissa (1395/2001) euromääräksi on vahvistettu 320.000 euroa. Kustannusarvioltaan tätä pie-

siten juuri sillä rajalla, että periaatteessa hanke olisi voinut saada rahoituksen myös opetusministeriöltä. Näin ei kuitenkaan ole käynyt. Jos avustus olisi tullut opetusministeriön kautta, avustus olisi ollut tietty prosenttiosuus hankkeen kustannusarviosta. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuella sitä vastoin pystytään rahoittamaan koko hanke. Tämä on ollut kunnalle huomattavasti edullisempi vaihtoehto.

Toista kuntien esittämää opetustoimen hanketta, Kihniän koulun laajennusta (kustannusarvio 160.000 euroa), opetusministeriö ei ole puoltanut, koska hankkeen kustannusarvio alittaa valtioneuvoston vahvistaman euromäärän ja siten hankkeen kustannuksiin voidaan katsoa tulevan valtionosuus osana kunnan perusopetuksen valtionosuutta. Sisäasiainministeriö ei ole myöntänyt Kihniän koulun laajennukseen tukea.

Seinäjoen esittämistä hankkeista ilman avustusta on jäänyt myös "Epanet-professuurihankkeen puitteiden luominen", jolle avustusta haettiin 200.000 euroa. Opetusministeriö ilmoitti lausunnossaan, että se ei myöskään itse aio sitoutua kyseisen hankkeen rahoitukseen.

Myös ympäristöministeriö on antanut investointi- ja kehittämistukihankkeita koskevan lausunnon. Ministeriö ilmoittaa, että sen tiedossa ei ole sellaisia syitä, joiden vuoksi tukea ei olisi aiheellista myöntää. Lausunnosta ei käy tarkemmin ilmi, onko hankkeita selvitetty yksityiskohtaisesti tai pyydetty niistä selvityksiä esimerkiksi aluetason viranomaisilta.

3.5.11 Tohmajärvi, Värtsilä

Tohmajärven kunnan ja Värtsilän kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Yhdistyneen kunnan nimeksi tuli Tohmajärven kunta.

Tohmajärven ja Värtsilän hankkeet on seulottu laajojen esivalmistelujen jälkeen yhteisillä seminaaripäivillä, joissa olivat edustettuina molempien kuntien valtuustot, hallitukset ja viranhaltijat. Lopullisen kehittämishankeluettelon hyväksyivät molempien kuntien valtuustot.

nemmän hankkeen kustannukset ovat edellä mainitun lain 23 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti käyttökustannuksia, joiden mukaan määritetään laskennalliset valtionosuusperusteet.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen saantia pidettiin kunnassa yhdistymisen yhtenä ehtona, mutta ei syynä yhdistymiselle. Saadun avustuksen todettiin olleen kuitenkin myönteinen lisätekijä yhdistymisprosessissa. Tohmajärven ja Värtsilän kuntien liitosneuvottelut kestivät noin kaksi vuotta. Molemmista kunnista neuvotteluissa olivat mukana johtavat luottamusmiehet ja viranhaltijat. Sisäasiainministeriö ei ollut kunnan mukaan pyytännyt eikä edellyttänyt selvitystä hankkeiden toteutuksesta.

Tohmajärven kunnan ja Värtsilän kunnan yhdistymissopimuksessa on sovittu yhdistymisavustusten käytöstä. Yhdistymissopimus sitoo uutta kuntaa kuntajaotuksen muutoksen voimaantulosta viiden vuoden ajan. Muun muassa henkilöstön palvelusuhteet on turvattu sopimuksessa viideksi vuodeksi 1.1.2005 lähtien. Tohmajärven ja Värtsilän yhdistymiseen liittyy kaksi erityispiirrettä. Toinen oli tarve vahvistaa uuden kunnan taloudellista pohjaa ja toisen muodostivat Niiralan rajanylityskeskuksen kehittämismahdollisuudet. Näihin kohteisiin on sopimuksessa yhteensä varattu 40 prosenttia yhdistymisavustuksista. Niistä noin neljännes kohdentuu Värtsilän kuntaan.

Yhdistymissopimuksen täydennysosassa on muun muassa todettu molempien kuntien taloudellisen pohjan olevan siinä määrin heikko, että osa valtion yhdistymisavustuksista on tarpeen sijoittaa uuden kunnan taloudellisen pohjan vahvistamiseen. Talousnäkyvät ovat vaikeat, joten pelkästään säästämisen lisäämisellä ja valtiolta saatavilla yhdistymisavustuksilla ei kyetä taloudellisia ongelmia ratkaisemaan. Sen vuoksi tarvitaan voimallista kehittämistyötä. Tässä työssä korostuu erityisesti entisessä Värtsilän kunnassa sijaitsevan Niiralan rajanylityskeskuksen rooli.

Uusi kunta saa laskennallista yhdistymisavustusta yhteensä 3.800.301 euroa. Yhdistymissopimuksessa on todettu, että sitä kohdennetaan 12 erilliseen kohteeseen. Yleiskatteellisiin menoihin eli kunnallistalouden pohjan vahvistamiseen ja yhdistymiskuluihin avustuksesta on varattu yhteensä 1.450.000 euroa eli 38 prosenttia. Kahdestatoista nimetystä kohteesta mainittakoon muun muassa "Elinkeinoprojekti", johon on varattu 500.000 euroa. Tätä hanketta varten vuoden 2005 talousarvioehdotukseen on varattu 45.000 euroa. Kohde on osa Niiralan kehittämishanketta. Muita laskennallisen yhdistymisavustuksen käyttökohteita ovat hallintoprojekti, tiedotus- ja markkinointiprojekti, Värtsilän palveluprojekti, terveys-

projekti, vanhusprojekti, kouluprojekti, liikuntaprojekti, asumisprojekti, liikenneprojekti ja ympäristöprojekti.

Sisäasiainministeriön päätöksellä on investointi- ja kehittämishankkeiden tukea myönnetty Tohmajärven kunnalle yhteensä 1.682.000 euroa kolmeen erilliseen hankkeeseen.

Hanketarkastelu

Niiralan teollisuusalueen infrastruktuurin rakentaminen

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle avustusta 250.000 euroa. Tohmajärven kunnanhallitus on 21.2.2005 päättänyt käynnistää Niiralan teollisuusalueen maankäyttöselvityksen ja kaavoituksen tarkistamisen. Asian käytännön valmistelut toteuttaa ympäristölautakunta. Niiralan alueen maankäytön tarkistamiseen on vuoden 2005 talousarvioon varattu 25.000 euroa. Lisäksi yhdistymissopimuksen mukaisesti investointeihin on varattu seuraavasti: Niiralan infrastruktuuriin 30.000 euroa, Niiralan yritystiestön kunnostamiseen 10.000 euroa ja Niiralan teollisuusalueen kunnallistekniikkaan 150.000 euroa. Edellisten lisäksi elinkeino- ja maaseutulautakunnan talousarvioon vuodelle 2005 on varattu Niiralan kehittämishankkeeseen 20.000 euroa. Alustavat kartoitustyöt yrittäjien kanssa ovat käynnissä. Hanke on kunnan selvityksen mukaan toteutumassa ja palvelee kunnan elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiä.

Terveyskeskuksen sairaalaosaston laajennus

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle tukea 700.000 euroa. Hankkeen kustannusarvio on 900.000 euroa, josta loppuosa (200.000 euroa) rahoitetaan yhdistymissopimuksen mukaan laskennallisella yhdistymisavustuksella. Terveyskeskuksen laajennuksen suunnitteluun valtuusto on hyväksynyt vuoden 2005 talousarvioon 40.000 euroa. Hanketta ei ole aloitettu, koska ennen sitä laaditaan kunnassa kaikkia kunnan palveluja koskeva palvelustrategia. Kysymyksessä on suuri investointihanke, jolle on varattu lähes puolet kunnan saamasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta.

Vanhainkodin saneeraushanke

Hankkeelle on sisäasiainministeriö myöntänyt 732.000 euroa. Vanhainkodin saneerauksen suunnitteluun vuodelle 2005 valtuusto on hyväksynyt 10.000 euroa. Hankkeen kustannusarvio on yhdistymis-sopimuksen mukaan 1.200.000 euroa, josta loppuosa rahoitetaan laskennallisella yhdistymisavustuksella (468.000 euroa). Hanketta ei ole vielä aloitettu, eikä sen toteutuvuutta voida siten arvioida. Kysymyksessä on mittava toteutettava hanke. Ilman yhdistymistukia sen toteuttaminen olisi todennäköisesti jäänyt kauas tulevaisuuteen tai kokonaan toteutumatta.

Kuulemislausunnot

Kauppa- ja teollisuusministeriö on todennut lausunnossaan, että saatuaan asiasta Pohjois-Karjalan TE-keskuksen selvityksen Niiralan teollisuusalueen rakentamishankkeeseen ei käytettävissä olevien tietojen mukaan voida myöntää yrityslain (1068/2000) mukaista tukea. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole huomautettavaa, jos sisäasiainministeriö katsoo aiheelliseksi myöntää hankkeeseen muuta valtion tukea.

Ympäristöministeriö ilmoittaa lausunnossaan kuultuaan asiassa Pohjois-Karjalan ympäristökeskusta, että sillä ei ole tiedossaan seikkoja, jotka rajoittaisivat avustuksen myöntämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole sisäasiainministeriön pyynnöstä huolimatta antanut hankkeista lausuntoa. Sosiaali- ja terveysministeriön perhe- ja sosiaaliosaston apulaisosastopäällikkö on puhelimitse 30.10.2004 sisäasiainministeriölle todennut, että ministeriöllä ei ole huomautettavaa tuen myöntämiseksi. Asiasta on dokumenttina sisäasiainministeriön esittelijän käsin kirjoittama ilman päivämäärämerkintöjä oleva muistiinpano. Asiakirjoista ei siten voida päätellä, onko ministeriö millään tavoin selvittänyt terveyskeskuksen sairaalaosaston laajennusta ja vanhainkodin saneerausta, vaikka ne ovat merkittäviä hanketta. Asiaa pyrittiin selvittämään myös sosiaali- ja terveysministeriöön tehdyn käynnin yhteydessä. Tällöin ei kuitenkaan selvinnyt, miksi kirjallinen lausunto oli jätetty antamatta.

3.5.12 Ulvila, Kullaa

Kullaan kunta liitettiin Ulvilan kaupunkiin 1.1.2005. Laajentuneen kunnan nimeksi tuli Ulvilan kaupunki.

Ulvilan kaupungin selvityksen mukaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella samoin kuin laskennallisella yhdistymisavustuksella oli keskeinen vaikutus siihen, että kuntaliitoshanke käynnistettiin ja että kuntien yhdistymisestä kyettiin pääsemään sopimukseen. Nykyinen avustustaso on Ulvilan kaupungin mukaan riittävä kannustamaan kuntarakenteen eheytymistä. Sisäasiainministeriö ei ole antanut investointi- ja kehittämistukien käytöstä erityistä ohjeistusta eikä ollut edellyttänyt hankkeiden toteutuksesta yksityiskohtaisia selvityksiä.

Laskennallista avustusta Ulvilan kaupunki saa vuosina 2005–2009 yhteensä 5.456.280 euroa. Avustus on sovittu lähes kokonaan käytettäväksi määrättyihin kohteisiin tai tiettyihin aihealueisiin. Sitä on varattu muun muassa matkailukohteisiin 170.000 euroa ja kylien kehittämiseen 500.000 euroa. Useat näistä hankkeista on käynnistetty jo vuoden 2004 puolella. Samoin vapaa-ajan kohteiden suunnittelu- ja selvitystyö on käynnistetty.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt investointi- ja kehittämishankkeiden tukea Ulvilan kaupungille 1.682.000 euroa yhteensä viiteen erilliseen hankkeeseen.

Hanketarkastelu

Kullaan vesi- ja viemäriverkoston rakentaminen

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle avustusta 582.000 euroa. Hankkeen avulla Kullaan alueen vesi- ja viemäriverkosto rakennetaan samalle tasolle kuin aiemmassa Ulvilan kaupungissa. Hanke on aloitettu vuoden 2005 alussa rakentamalla kaukovalvonta- ja ohjauslaitteita veden johtamiseen ja jäteveden poisjohtamiseen. Kevääseen 2005 mennessä hankkeen kustannukset ovat olleet noin 150.000 euroa. Kuntaliitossopimusten mukaisten vesi- ja viemäriverkostohankkeiden kokonaiskustannukset ovat 1.042.000 euroa. Ne on Ulvilan kaupungin vuosien 2005–2007 taloussuunnitelmassa ja vuoteen 2009 asti ulottuvassa investointiohjelmassa ajoitettu seuraavasti: 200.000 euroa vuonna 2005, 270.000 euroa vuon-

na 2006, 260.000 euroa vuonna 2007, 250.000 euroa vuonna 2008 ja 62.000 euroa vuonna 2009.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen lisäksi yhdistymissopimuksen mukaisesti vesi- ja viemärlaitoshankkeisiin on tarkoitus käyttää laskennallista yhdistymisavustusta. Osa vesi- ja viemärlaitoksen hankkeista valittiin saadun selvityksen mukaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella rahoitettavaksi kuntaliitosneuvotteluissa teknisen hallinnonalan työryhmän esityksestä. Kuntaliitosta valmistellut selvitystoimikunta piti vesi- ja viemärlaitoksen kehittämistä yhtenä merkittävänä infrastruktuurihankkeena, joka edesauttaa Kullaan alueen kehittymisedellytyksiä asuinpaikkana ja yritystoiminnan sijoituspaikkana.

Vanhusten vuokratalon peruskorjaus ja laajentaminen

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 300.000 euroa. Hanke tarkoittaa Kullaan Kosken kylässä sijaitsevien vanhusten vuokratalojen peruskorjausta ja mahdollisesti laajentamista vanhusten palveluasuntoyksiköllä. Hankkeella kohotetaan vanhustenhuollon palvelutasoa Kullaan alueella. Hanke on UIvilan kaupungin investointiohjelmassa ajoitettu toteutettavaksi vuonna 2008. Sen suunnittelu käynnistetään vuonna 2007. Hankkeen alustava kustannusarvio on 600.000 euroa. Hanke on tarkoitus saattaa valmiiksi vuonna 2009. Sen rahoittamiseen on tarkoitus käyttää myös laskennallista avustusta.

Hankkeen valinta investointi- ja kehittämishankkeiden tuella rahoitettavaksi kohteeksi tuli liitosneuvotteluihin sosiaalitoimen työryhmän esityksen perusteella. Selvitystoimikunta piti tärkeänä sosiaalitoimen ja erityisesti vanhustenhuollon palvelujen turvaamista Kullaan alueella. Hanke nähtiin tärkeäksi osaksi vanhusten asumis- ja palvelujen parantamista ja myös sosiaalitoimen ja perusterveydenhuollon yhteensovittamista.

Hankkeen toteuttamisen ajankohta on jälkipainotteinen, koska hankkeen suunnittelu on tarkoitus käynnistää vasta vuonna 2007.

Pääterveysaseman ja sairaalan peruskorjaus ja laajentaminen

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 300.000 euroa. Tämän lisäksi hankkeeseen käytetään yhdistymissopimuksen mukaan

laskennallista yhdistymisavustusta 300.000 euroa. Ulvilan kaupungin talousarviossa hankkeen toteuttamiseen on osoitettu 500.000 euroa. Loppurahoituksesta vastaa kaupunki.

Hanke sijaitsee Ulvilan kaupungin pääterveysasemalla ja tarkoittaa terveyskeskussairaalan täydellistä peruskorjausta. Hanke käynnistyi vuonna 2004 ja valmistuu vuonna 2005. Peruskorjauksen kokonaiskustannusarvio on 1.500.000 euroa. Kevääseen 2005 mennessä hankkeen kustannukset ovat olleet yhteensä 1.341.753 euroa.

Saadun selvityksen mukaan kyseessä on tärkeä perusterveydenhuollon palvelutason parantamishanke, joka palvelee kaikkia yhdistyneen Ulvilan kaupungin asukkaita. Yhdistymisneuvotteluissa sitä pitivät keskeisenä sekä Ulvilan kaupungin että Kullaan kunnan edustajat.

Järventaustan paikallistien perusparannus

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 400.000 euroa. Järventaustan paikallistie on entisen Kullaan kunnan Järventaustan kylän ainoa yleisen tien tieyhteys. Se on heikkokuntoinen ja kelirikkoaikana hankaloittanut kyläläisten yhteydenpitoa. Tiehallinto ei ole luvannut tien perusparannusta eikä päällystämistä. Turun tiepiirin kanssa on sovittu kuntaliitossopimukseen sisällytettyjen tiehallinnon ylläpitämien teiden kunnostustoimenpiteiden periaatteista. Järventausta paikallistien kunnostuksesta ja päällystämisestä on laadittu kunnostussuunnitelma alkuvuonna 2005. Työt on tarkoitus aloittaa vuonna 2005 ja saattaa päätökseen vuonna 2006.

Alustavan kustannusarvion mukaan tien korjauskustannukset ovat noin 600.000 euroa. Ulvilan kaupungin vuoden 2005 talousarviossa hankkeelle on osoitettu 200.000 euron suuruinen määräraha. Määrärahatarve vuodelle 2006 on 400.000 euroa. Hanketta rahoitetaan myös laskennallisesta yhdistymisavustuksesta. Hanke näyttäisi toteutuvan suunnitellusti.

Järventaustan paikallistien, samoin kuin muidenkin yhdistymisopimukseen sisältyvien yleisten teiden, mukanaolon sopimuksessa kokivat tärkeäksi erityisesti Kullaan kunnan edustajat. Tieolojen kohentaminen katsottiin keskeisen tärkeäksi infrastruktuurin parantamiseksi, jotka edesauttaa Kullaan alueen kehittämistä asuinpaikkana ja mahdollistaa myös elinkeinotoiminnan kehittymisen alueella.

Leineperin paikallistien perusparannus

Sisäasiainministeriö on myöntänyt hankkeelle 100.000 euroa. Leineperin paikallistie yhdistää Leineperin kylän Kullaan keskustaan. Tien kunnostushankkeesta on sovittu Turun tiepiirin kanssa siten, että Ulvilan kaupungin osuus hankkeen kustannuksista on alustavan kustannusarvion mukaan 200.000 euroa, josta toinen puoli katetaan laskennallisella avustuksella.

Kunnostustoimet on alustavan aikataulun mukaan sijoitettu vuosille 2008–2009. Ulvilan kaupunki laatii toimenpideselvityksen tien korjaustoimista vuonna 2005.

Kullaan kunnan edustajat pitivät Leineperin paikallistien peruskorjausta ja päällystämistä merkittävänä tiehankkeena kuntien yhdistymistilanteessa. Leineperin paikallistie on Kullaan alueella tärkeä paikallinen tieyhteys. Yhdistymissopimuksessa yksi keskeinen painopistealue on historiallisen Leineperin ruukkialueen kehittäminen matkailukohteena ja asuinympäristönä. Tieyhteyden parantaminen koetaan merkittäväksi edellytykseksi myös muille alueen kehittämistoimenpiteille.

Kuulemislausunnot

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon mukaan ministeriö on Kullaan vesi- ja viemäriverkoston rakentamisen tukiasiassa ollut yhteydessä Lounais-Suomen ympäristökeskukseen. Ympäristökeskukselta saadun selvityksen mukaan hankkeen pääpaino olisi koko vesihuollon kattavassa kaukovalvontajärjestelmässä. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen tuenmyöntämisperusteiden mukaisesti kaava-alueiden rakentaminen sekä vesihuollon saneeraaminen tulee kattaa kokonaisuudessaan maksuilla, joten hankkeelle ei myönnettäisi avustusta vesihuoltotoimenpiteiden avustamiseen tarkoitetuista varoista. Ministeriö toteaa, että sillä ei ole tiedossa estettä tuen myöntämiselle. Lisäksi ministeriö toteaa, että vesihuoltolain (119/2001) 18 §:n mukaisesti valtion vesihuoltoon osoittama tuki on otettava huomioon katettaessa vesihuollon kustannuksia asiakasmaksuilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa lausunnossaan, että ministeriöllä ei ole huomautettavaa hankkeille esitetyn tuen johdosta. Lausunto on annettu tiedoksi Länsi-Suomen lääninhallitukselle.

Lausunnosta ei ilmene, millä tavoin lääninhallitus on ottanut kantaa avustuksen myöntämiseen ja hankkeiden toteuttamiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa ei nähdä estettä sille, että Järventaustan ja Leineperin paikallisteiden perusparannuksiin myönnettäisiin investointi- ja kehittämishankkeiden tukea.

3.5.13 Varkaus, Kangaslampi

Varkauden kaupungin ja Kangaslammin kunnan liitos tuli voimaan 1.1.2005. Uuden kunnan nimeksi tuli Varkauden kaupunki.

Varkauden kaupunki ja Kangaslammin kunta saivat yhdistyessään laskennallista avustusta yhteensä 5.451.540 euroa. Yhdistymisavustusta pienensi valtionosuuksien aleneminen, mikä kompensatioiden jälkeen pudotti laskennallisen yhdistymisavustuksen määrää. Valtaosa laskennallisesta avustuksesta on varattu yksilöityihin kohteisiin. Avustuksesta oli keväällä 2005 kohdennettuna yhteensä 4.650.000 euroa. Siitä 2.600.000 euroa on varattu palvelukeskuksen, kirjasto/huoltokeskuksen sekä Harjurannan koulun investointeihin. Elinkeinopoliittisiin hankkeisiin on varattu noin 2 miljoonaa euroa.

Kunnat ovat yhdistyessään sitoutuneet toimimaan siten, että Kangaslammin kirkonkylän kevyen liikenteen väylä ja Harjuranta-Rauhämäki maantie nro 4681 saatettaisiin toteutukseen Savo-Karjalan tiepiirin toimesta. Hankkeen vauhdittamiseksi on varattu 50.000 euroa valaistuksen rakentamiseksi kevyen liikenteen väylälle. Lopusta laskennallisesta yhdistymisavustuksesta sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä on laadittu erillinen hankelista. Avustusta voidaan käyttää myös kansallisten tai EU-hankkeiden omarahoitusosuuksina.

Yhdistymissopimuksessa on todettu, että yhdistymisavustuksilla rahoitettavien hankkeiden tulee olla alueen kannalta kokonaistaloudellisesti kannattavia investointeja, joilla on tärkeä vipuvaikutus alueen kehittämiseksi tai jotka parantavat edellytyksiä tuottaa alueen palveluja.

Avustusten käytön ohjeistus on Varkauden kaupungin mukaan ollut riittävää. Hankkeiden toteutumisesta ja avustusten käytöstä tullaan tekemään selvityksiä muun muassa kaupunginvaltuustolle. Samalla saadaan selville, mitä kuntaliitos taloudellisessa mielessä on merkinnyt uudelle Varkaudelle. Tuen hallinnointiin ja käyttöön ei ole selvityksen mukaan liittynyt ongelmia. Investointi- ja kehittä-

tämishankkeiden tuki oli Varkauden kaupungin mukaan välttämätön edellytys kuntaliitoksen toteutumiselle.

Sisäasiainministeriö on myöntänyt päätöksellään investointi- ja kehittämishankkeiden tukea yhteensä 1.682.000 euroa hankkeelle, joka sisältää neljä erillistä alahanketta. Koko avustus käytetään aluesairaalan (VAS) kehittämiseen Varkauden sairaalaksi.

Saadun selvityksen mukaan sairaala siirtyi vuoden 2004 alussa Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriltä Varkauden kaupungin omistukseen. Seudun kunnat eivät halunneet perustaa kuntayhtymää, mutta ilmaisivat halukkuutensa olla mukana alueellisen erikoissairaanhoidon kehittämisessä ja käyttäjinä.

Sairaalan toiminnallisen profiilin määrittely yhteistyössä seudun kuntien kanssa on johtanut kokonaisuutena uudenaikaiseen seudulliseen toiminnalliseen kehittämiseen. Sairaalan toiminnan kehittäminen on osa suurempaa kokonaisuutta eli terveydenhuollon seudullista kehittämistä. Varkauden seudun kahdeksan kuntaa ovat elokuussa 2004 hyväksyneet yhteisen terveydenhuollon seutusopimuksen.

Hankkeita on rahoitettu vuodesta 2005 alkaen. Kokonaisrahoitus vuodelle 2006 ja siitä eteenpäin tarkentuu tulevassa talousarviossa ja taloussuunnitelmassa. Varkauden ja Kangaslammin investointi- ja kehittämiskohteen valitsivat molempien kuntien ylin luottamus- ja virkamiesjohto yksimielisesti. Muut hankkeet eivät mahtuneet sopimuksen puitteisiin.

Hanketarkastelu

Aluesairaalan (VAS) kehittämiseen Varkauden sairaalaksi

- tietojärjestelmien ja laitteistojen uusiminen, 400.000 euroa
- laite- ja investointihankinnat, 300.000 euroa
- sairaalan toiminnan edellyttämät rakenteelliset muutokset, 500.000 euroa
- terveydenhuollon palveluketjujen ja hoidon porrastuksen kehittäminen, 482.000 euroa.

Tietojärjestelmien ja laitteistojen uusiminen

Tammikuussa 2005 Varkauden terveyslautakunta päätti yhteisen potilastietojärjestelmän hankkimisesta terveyskeskukseen ja sairaala-

laan. Käyttöönottoprojekti on alkanut, samoin peruskoulutus. Uuden tietojärjestelmän käyttöönotto tapahtuu sairaalassa vuoden 2006 alussa. Kokonaisveloitus ohjelmistoista, liittymistä ja palveluista on 530.000 euroa, mistä terveystoimen osuus on noin 450.000 euroa.

Laite- ja investointihankinnat

Sairaalan strateginen kehittäminen on aloitettu vuonna 2004 ja jatkuu vuonna 2005. Tavoitteena on selkeästi määritellä, mitä tuotteita Varkauden sairaala pystyy tuottamaan kilpailukykyisesti laatu ja hinta huomioon ottaen. Sairaalassa on selkeitä investointitarpeita kuvantamisessa, tutkimusvälineissä ja välinehuollossa. Investointilista on tarkentumassa ja hankinnat on osin jo aloitettu.

Sairaalan toiminnan edellyttämät rakenteelliset muutokset

Varkauden kaupunginvaltuusto on vuoden 2005 talousarviossa edellyttänyt terveydenhuollon tilojen kokonaisvaltaista suunnittelua. Tilatyöryhmä on perustettu ja se on aloittanut selvitystyönsä.

Terveydenhuollon palveluketjujen ja hoidon porrastaminen

Edellisen hankkeen rinnalla tehdään toiminnallista strategiaa. Näiden kahden projektin tuloksena tehdään tarvittavat rakenteelliset muutokset yhteistyössä perusterveydenhuollon kanssa. Työ on alkanut vuonna 2005, mutta jatkuu usean vuoden ajan, jolloin kehittämisraha on tarkoituksenmukaista porrastaa usealle vuodelle. Budjetit tarkentuvat vuoden 2005 aikana.

Kuulemislausunnot

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut lausunnossaan, että sillä ei ole huomauttamista hankkeelle myönnettävästä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Ministeriö on myöntänyt vuonna 2003 valtioavustusta 77.500 euroa Varkauden sairaalan organisatorisen aseman määrittelyhankkeelle. Muilta ministeriöiltä sisäasiainministeriö ei ole pyytänyt lausuntoa esitetyistä hankkeista, koska hankkeen osahankkeet ovat kaikki sosiaali- ja terveystoimen hankkeita.

3.5.14 Rovaniemi, Rovaniemen mlk

Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan liitos tuli voimaan 1.1.2006. Uuden kunnan nimeksi tuli Rovaniemen kaupunki. Valtioneuvosto teki kuntien yhdistymistä koskevan päätöksen kesäkuussa 2005. Koska Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisestä ei ollut tehty valtioneuvoston päätöstä siinä vaiheessa, kun tarkastuksessa mukana olleille kunnille tehtiin kysely yhdistymistukien käytöstä, perustuvat jäljempänä esitetyt hankekohtaiset kuvaukset sisäasiainministeriön tekemän avustuspäätöksen ja sen esittelymuistion tietoihin. Ne sisältävät pääosin samat tiedot kuin kyselyllä saatiin.

Uusi Rovaniemen kaupunki saa laskennallista yhdistymisavustusta ensimmäisenä toimintavuotenaan noin 2,2 miljoonaa euroa, toisena noin 1,8 miljoonaa euroa, kolmantena noin 1,3 miljoonaa euroa, neljäntenä noin 0,9 miljoonaa euroa ja viidentenä noin 0,4 miljoonaa euroa. Laskennallisen yhdistymisavustuksen kokonaissumma on 6.727.517 euroa eli kuntajakolain mukainen enimmäismäärä.

Uudella Rovaniemellä on mahdollista saada myös valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Jos valtionosuuksien vähenemisen ja siitä maksettavan valtionosuuksien vähenemisen korvauksen erotus on kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavina neljänä vuotena yhteensä enemmän kuin 400.000 euroa, tämän ylittävä määrä maksetaan kunnalle vuosittain tasaerinä voimaantuloa seuraavana neljänä vuotena. Tämän korvauksen saaminen tulee ratkeamaan vasta siinä vaiheessa, kun vuoden 2006 valtionosuuslaskelmat valmistuvat.

Yhdistymistä valmisteleva järjestelytoimikunta on kokouksessaan 13.9.2004 yhdistymisavustusten käytöstä todennut, että "valtion laskennallisten yhdistymisavustusten kohdentamisessa lähdetään liikkeelle strategisen yhdistymisen periaatteesta ottaen huomioon kummankin alueen erityisominaisuudet". Laskennalliset yhdistymisavustukset kohdennetaan viiteen kehittämisprosessiin, jotka ovat hallinnon Rovaniemi (1.345.000 euroa), työpaikkojen Rovaniemi (1.345.000 euroa), palvelujen Rovaniemi (1.347.000 euroa), kylien Rovaniemi (1.345.000 euroa) ja liikkumisen Rovaniemi (1.345.000 euroa). Näihin jaotteluihin ja euromääriin voi yhdistymisen edetessä tulla muutoksia, koska on sovittu, että "hallinnon, työpaikkojen ja palvelujen kehittämispanoksia voidaan käyttää uuden

kunnan hallinnon, palveluiden ja työpaikkojen kehittämisen ja järjestämisen aiheuttamiin siirtymäkauden menoihin se määrä, joka tarvitaan, jotta tilikauden tulos on ylijäämäinen". Se määrä, joka tarvitaan jotta tilikauden tulos on ylijäämäinen, on 2.700.000 euroa.

Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen maalaiskunta ovat 4.4.2005 tehneet sisäasiainministeriölle hakemuksen 1.700.000 euron investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Sisäasiainministeriö on tehnyt päätöksen myöntää tukea kuntien tekemän hakemuksen mukaisesti neljään hankkeeseen.

Hanketarkastelu

Euroopan talvi- ja joulumatkailun keskus, 600.000 euroa

Hanke sisältää lumetusjärjestelmän (ml. 7 lumitykkiä (150.000 euroa)), lumirakenteet sekä lumi- ja jäärakentamisen (200.000 euroa) sekä talvireittien rakentamisen, kunnossapidon ja opastuksen (600.000 euroa).

Rovaniemen kaupunki on kehittymässä Euroopan talvi- ja joulumatkailun keskuksi. Joulumatkailun kehittäminen Rovaniemellä on luonut pohjaa myös muun Lapin joulumatkailulle. Rovaniemien yhdistyminen antaa myös talvi- ja joulumatkailussa uusia mahdollisuuksia yritystoiminnan kehittämiseksi. Tulevaisuudessa lumivarmuudesta tulee yrityksille yhä tärkeämpi kilpailukeino. Uuden kaupungin alueella lumivarmuus voidaan varmistaa kolmella tai neljällä liikuteltavalla lumetusjärjestelmällä. Myös erilaiset talvireittien investoinnit sekä opasteiden rakentaminen parantavat yritysten toimintaympäristöä erityisesti maaseutualueilla.

Hanke tukee matkailua ja siten elinkeinoelämää. Rovaniemen tapauksessa kehittämishankkeiksi voidaan lukea kolme hanketta neljästä, joten suunta investointihankkeista kohti kehittämishankkeita saattaa olla löytymässä.

Campukselta Lappiin yrittäjäksi tai työntekijäksi, 300.000 euroa

Hankkeen kustannukset koostuvat tila- ja tietoliikennekustannuksista (40.000 euroa), laite- ja kalustoinvestoinneista (40.000 euroa) sekä maisema- ja ympäristösuunnittelusta, teknologiapuiston sillan suunnittelusta ja 3 D -mallinnuksesta (220.000 euroa).

Rovaniemen ammattikorkeakoulun ja Lapin yliopiston läheisyyteen, Kemijoen molemmin puolin, on kehittymässä Campus Borealis -teknologiapuisto, joka keskittyy erityisesti turvallisuuteen liittyvään tietotekniikkaan. Valmistuville opiskelijoille annetaan mahdollisuus kokeilla pienellä riskillä yrittäjyyttä luomalla erityisesti alueen teknologiapuistoihin toimiva järjestelmä. Järjestelmä sisältää muun muassa työtilat määrääjäksi, peruslaitteiston ja ohjelmistot sekä kokeneiden yrittäjien antamaa käytännön ohjausta. Erityisesti tämä on mahdollista sisältötuotannon kaltaisessa yritystoiminnassa.

Maaseutuyritysten yhteydet ja toimintaympäristö, 400.000 euroa

Hanke sisältää haja-asutusalueiden tietoliikennepalvelut, sähköisen asioinnin, kyläpalvelupisteet ja ympäristönhoidon järjestämisen (180.000 euroa) sekä toisena kokonaisuutena maaseutuyritysten tuotteiden tai palveluiden virtuaalisen ja mobiilipohjaisen markkinoinnin (220.000 euroa).

Tuleva Rovaniemen kaupunki poikkeaa muista kaupungeista siinä, että sillä tulee olemaan hyvin laaja maaseutualue, jonka 50 kylässä on yrittämiselle hyvät perusedellytykset. On tärkeää, että tietoliikenneyhteydet ovat maaseutuyrityksille kilpailukykyiset. Kaupungin laajan maaseutualueen ympäristöasioiden, muun muassa jätehuollon järjestäminen, tulee olla kunnossa.

Tulevassa Rovaniemen kaupungissa on useita matkailullisesti tärkeitä paikkoja kuten Napapiirin alue, Ounasvaara ja kaupungin keskusta. Näihin paikkoihin tulee uutta teknologiaa hyväksi käyttäen vuorovaikutteisia infojärjestelmiä, joista matkailijat ja asukkaat saavat tietoa maaseutuyritysten tuotteista ja palveluista. Myös alueen teknologiapuistoihin tehdään toimintapisteet.

Perhepalvelukeskuksen perustaminen, 400.000 euroa

Hanke käsittää tilojen saneerauksen. Sen kokonaiskustannusarvio on 1.000.000 euroa. Sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteita kehitetään muun muassa perustamalla perhepalvelukeskus, joka muodostuu äitiys- ja lastenneuvolan, perheneuvolan, avoimen päiväkodin, perhetyön, lastensuojelun ja koulutoimen psykososiaalis-

ta palveluista. Tämä erityispalveluista muodostuva kokonaisuus sijoitetaan kaupungin omistamaan Korkalonkadun kiinteistöön.

Kuulemislausunnot

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa lausunnossaan, että sisäasiainministeriön lausuntopyynnössä Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan elinkeinopohjaa vahvistavat kolme hanketta on esitetty lähinnä otsikkotasolla kustannusarvioineen. Myöskään Lapin TE-keskuksen yritysosastolla ei ollut tietoa hankkeiden tarkemmasta sisällöstä. Lausunnonantaja huomauttaa myös, että käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista ottaa kantaa esimerkiksi siihen, voisiko joihinkin kyseessä oleviin hankkeisiin myöntää myös yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaista tukea.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pyytää sisäasiainministeriötä otamaan päätöksenteossaan huomioon EY:n valtioneuvoston päätökset, mikäli tuettavan hankkeen hyödynsaajana on myös yrityksiä. Lähtökohtaisesti kaikki julkisen tuen sektorin toimenpiteet, jotka muodostavat taloudellista tukea tai muuta etua yrityksille ja vääristävät kilpailua, ovat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan kiellettyjä valtioneuvoston päätöksiä. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Yleensä kyseessä on suora avustus tuen saajalle, mutta valtion tukea on esimerkiksi myös julkisen palvelun tarjoaminen tietyille yritykselle markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla.

Sisäasiainministeriön avustuspäätökseen liittyvän muistiossa on todettu, että Rovaniemen kaupungilta ja Rovaniemen maalaiskunnalta pyydetyn selvityksen mukaan mainitut investointi- ja kehittämishankkeet vahvistavat ja parantavat yleisesti alueen elinkeinopohjaa. Hankkeet kohdistuvat koko elinkeinokenttään eivätkä siten mihinkään yksittäiseen yritykseen. Hankkeen hyödyntäminen on avointa kaikille halukkaille yrityksille.

Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut lausunnossaan, että julkisen rahan käyttö on perusteltua tietoliikenneyhteyksien rakentamisessa, jos valtioneuvoston laajakaistastrategian ehdot täyttyvät. Peruseriaate on, että julkista rahoitusta voidaan kohdentaa tietoliikenteen rakennusprojektiin, jos tarve on todettu asianomaisen maan liiton laatimassa alueellisessa laajakaistastrategiassa, eikä markkinaehtoista ratkaisua ole saatavissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että lausuntopyynnössä ei ole tarkasti kuvattu mahdollisten tietoliikenneprojektien luonnetta suhteessa puheena oleviin ohjeisiin julkisen rahan käytöstä eikä kyseisten projektien yhteyttä Lapin laajakaistastrategiaan. Tästä syystä ministeriö ei voi antaa arviota rahoituksen mielekkyydestä tai epämielekkyydestä.

Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen maalaiskunta ovat todenneet sisäasiainministeriölle lausunnon johdosta antamassaan selvityksessä, että Rovaniemen maalaiskunta ja kaupunki ovat olleet kiinteässä yhteistyössä Lapin laajakaistastrategian laadinnassa Lapin liiton kanssa. Tietoliikennepalveluihin liittyvät hankkeet ovat Lapin laajakaistastrategian mukaisia, eikä niihin ole saatavissa markkinaehtoista ratkaisua.

Maa- ja metsätalousministeriöllä ja opetusministeriöllä ei ollut huomautettavaa hankkeille myönnettävästä tuesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että vuonna 2005 Lapin lääninhallituksella ei ole ollut määrärahoja perustamishankkeiden tukemiseen. Rovaniemi ei ole saanut vuonna 2005 sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionavustusta vastaavaan toimintaan, johon investointi- ja kehittämishankkeiden tukea haetaan. Ministeriö ei näe estettä tuen myöntämiselle. Ministeriön lausunnossa on otettu siis kantaa vain tukemisen päällekkäisyyteen. Lausunnossa ei oteta kantaa hankkeiden tarpeellisuuteen.

Ympäristöministeriö ilmoittaa lausunnossaan, ettei sen tiedossa ole sellaisia syitä, joiden vuoksi hankkeisiin ei olisi aiheellista tukea myöntää.

3.6 HANKKEITA YLEISESTI KOSKEVAT HAVAINNOT JA ARVIOINNIT

Tässä luvussa esitetään yleisiä havaintoja ja arviointeja siltä osin kuin niitä ei käsitellä luvussa 4²⁹.

²⁹ Luvussa 3.6 esitetyt asiat ovat jossain määrin toisistaan irrallaan olevia havaintoja. Niiden käsittelyjärjestyksessä on ollut pyrkimyksenä mahdollisuuksien mukaan noudattaa avustuspäätöksen tekemisen ja sitä seuraavien muiden vaiheiden etenemisjärjestyttä.

3.6.1 Kuulemislausunnot ja -menettelyn uudistaminen

Kuulemismenettelyn yhteydessä olisi saattanut olla tarkoituksenmukaista, että yhdistymässä olevat kunnat, ja asianomaiset ministeriöt sisäasiainministeriön ohella olisivat yhdessä ennen hankepäättösten tekemistä käyneet alustavia keskusteluja niiden hankkeiden sisällöstä, joiden rahoittamiseen investointi- ja kehittämishankkeiden tukea olisi syytä käyttää. Tätä mallia on käytetty Pattijoen ja Raahen yhdistyessä, mutta niin valtion kuin kunnankin sitoutuminen hankkeisiin oli myöhemmin yhdistymisen toteuduttua heikkoa.

Tarkastuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa sosiaali- ja terveysministeriössä kävi selville, että ministeriö ottaa lausunnossaan pääsääntöisesti kantaa vain siihen, ettei tuki ole päällekkäistä ministeriön taikka sen alaisten viranomaisten myöntämien tukien kanssa. Ministeriö ei ota antamissaan lausunnoissa lainkaan kantaa esimerkiksi siihen, onko tuki ministeriön näkemyksen mukaan suunnattu ministeriön tarpeellisina pitämiin kohteisiin. Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionavustuksissa pääpaino³⁰ on erilaisissa kehittämishankkeissa ja investointihankkeita tuetaan vain poikkeustapauksissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että ministeriöiden kuulemismenettelyä on kehitetty siten, että kyseisistä hankkeista vastaavan hallinnonalan ministeriöiltä on edellytetty lausuntoa, joissa otettaisiin kantaa myös hankkeen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuteen alueelliset näkökohdat huomioon ottaen. Sisäasiainministeriö painottaa kuitenkin sitä, että investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on lähtökohtaisesti ollut itsenäinen tukimuoto, jolla on pyritty kannustamaan yksittäisiä kuntia yhdistymiseen. Täten sitä ei voida sitoa muiden valtion tukemien hankkeiden kiireellisyysjärjestykseen, vaan perusluonteensa mukaisesti se on ollut tarkoituksin erottaa muiden kehittämishankkeiden prioriteeteista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa opetusministeriö katsoo, että kouluhankkeista yhdistymistuella tulisi rahoittaa erityisesti kouluverkkojen yhteensovittamista edistäviä hankkeita. Koska investointihankkeet tulevat valtion rahoitussuunnitelmaan yksittäisten kuntien esittäminä, ei kuntien yhdistämistä

³⁰ *Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:15.*

koskevia hankkeita ole ministeriön mukaan osattu esittää ainakaan riittävän ajoissa. Siksi ministeriö katsoo, että vaatimusta rahoitettavien investointihankkeiden sijoittumiseen hankelistorien kärkipäähän ei tulisi asettaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa, että lääninhallituksilla ei viimeisten vuosien aikana ole enää ollut mahdollista muodostaa käsitystä hankkeiden kiireellisyysjärjestyksestä valtionosuusjärjestelmän muutosten sekä hankkeiden nopean vaihtuvuuden johdosta. Suurille hankkeille ei ole enää vuoden 2001 jälkeen myönnetty lainkaan valtionosuutta. Siten ministeriö ei ole voinut muodostaa minkäänlaista käsitystä ns. kärkihankkeista pieniä investointihankkeita koskevia lausuntoja antaessaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö ilmoittaa tässä vaiheessa jättävänsä sisäasiainministeriön harkittavaksi, onko investointi- ja kehittämishankkeisiin osoitettava rahoitus katsottava kuntaliitosta tukeväksi rahoitukseksi, jonka prioriteetit tehdään lähinnä kuntien harkinnan perusteella, vai onko kyseessä sellainen avustus, jonka kohdentuminen ratkaistaan valtakunnallisen tai alueellisen priorisoinnin perusteella, kuten kertomusluonnoksessa esitetään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että hankkeita valittaessa olisi ennistä selvemmin painotettava seudullista kehitystä tukevia hankkeita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö esittää, että olisi periaatteessa mahdollista, että ministeriön asemesta lausunto voitaisiin pyytää suoraan alueellisilta ympäristökeskuksilta, koska hankkeet ovat yleensä varsin paikallisia.

Tarkastuksessa havaittiin, että joissakin tapauksissa ministeriöiden sisäasiainministeriölle antamista lausunnoista ei käynyt ilmi, oliko ministeriö lausunnon antamista varten ollut yhteydessä alaiseensa hallintoon taikka kuntiin. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamissaan palautteissa opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö ilmoittavat, että tällaiset yhteydenotot on lausuntoa varten tehty. Tarkastusvirasto katsoo, että tällaisista yhteydenotoista ja niissä esitetystä hankkeiden sisällön tarkastelusta tulisi aina olla kirjallinen viittaus lausunnossa.

3.6.2 Siirtyminen hankekohtaiseen päätöksentekoon

Avustus päätöstä koskevassa sisäasiainministeriön esittelymuistiossa ei yleensä ole mainittu yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen liittyviä seikkoja, jotka lausuntojen perusteella tulisi ottaa päätöksenteossa huomioon tai avustuksen myöntämisen ehdoiksi. Jos esimerkiksi tiehanke on tiepiirin tarveselvityksen mukaan tärkeysjärjestyksessä sijalla 199, kyseistä hanketta ei voitane pitää kovin tärkeänä tiepiirin eikä valtion näkökulmasta. Tämän tyyppisiä lausunnonantajien tekemiä sisällöllisiä huomautuksia ei ole mainittu esittelymuistioissa.

Luvussa 3.4.14 tarkastellussa Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymispäätökseen liittyvässä esittelymuistiossa on myös tarkempia viittauksia lausunnonantajien esittämiin seikkoihin, jotka tulisi julkisen rahan käytössä ottaa huomioon. Tätä menettelytapaa voidaan pitää hyvänä.

3.6.3 Investointi- vai kehittämishankkeita?

Yleisesti tarkasteltuna sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeet ovat muodostaneet huomattavan osan sisäasiainministeriön myöntämän investointi- ja kehittämishankkeiden tuella toteutettavista hankkeista. Pääpaino on ollut investointihankkeissa.

Olisiko pääpainon avustusten myöntämisessä kuitenkin tullut olla kehittämishankkeissa, koska yhdistyneiden kuntien taloudellinen tilanne olisi edellyttänyt rakenteiden pönkittämisen asemesta voimavarojen suuntaamista sellaisten ratkaisujen toteuttamiseen, joilla voitaisiin saada aikaan kuntatalouteen pysyviä säästöjä? Pääpainon ollessa investoinneissa asetettu tavoite kuntatalouden vahvistamisesta voi jäädä kokonaan toteutumatta. Esimerkiksi Pieksänmaan kunnan leikkikenttien peruskorjaus- ja täydennyshanke on kunta-laisten näkökulmasta tärkeä. Silti voidaan esittää kysymys, onko hanke sellainen, jolla parhaiten kohennetaan yhdistyneen kunnan toimintaedellytyksiä?

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuella on tuettu paljon muun muassa sellaista toimintaa, jota toiminnasta vastaavan viranomaisen omilla tukimuodoilla ei suuressa määrin enää tueta, esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusinvestointihankkeet. Voidaan

myös pohtia, onko tällaisia hankkeita vastaisuudessa syytä tukea myöskään investointi- ja kehittämishankkeiden tuella?

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto huomauttaa, että kehittämishankkeiden tukeminen on esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa johtanut tehottomiin ja epätarkoituksenmukaisiin projekteihin, jotka ovat usein päättyneet synnyttämättä uusia käytäntöjä tai tehokkaampia menettelytapoja. Liiton mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon investointituki-hankejärjestelmä on ajettu alas tarkoituksellisesti selvistä päinvas- taisista tarpeista huolimatta. Suomen Kuntaliitto arvioi, että liitostilanteissa kunnat ovat mitä ilmeisimmin toteuttaneet sellaisia tarpeellisia investointeja, joihin normaalimenettelyssä ei ole mahdollista saada perustamishankkeen valtionosuutta.

Keväällä 2005 uudistetussa kuntajakolaissa on aiempaa selkeämmin määritelty, että hankkeilla tulee pyrkiä taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen. Vasta vuoden 2007 alun jälkeen toteutuvien yhdistymisten kohdalla voidaan nähdä, millaiseksi käytäntö muodostuu hyväksyttävässä uusissa hankkeissa investointi- ja kehittämishankkeiden tuen piiriin. Uusien hankkeiden avulla tulisi selvästi osoittaa pyrittävän taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen.

3.6.4 Hankkeiden toteuttamiskelpoisuus

Monet yhdistyneet kunnat ovat kirjanneet yhdistymissopimukseen yhdistymisavustuksilla toteutettavaksi sellaisia hankkeita, jotka eivät ole olleet riittävästi suunniteltuja ja joita ei siten ole voinut ryhtyä toteuttamaan yhdistymisen tapahduttua tai edes lähivuosina. Sisäasiainministeriö ei ole läheskään kaikissa tapauksissa vaatinut riittäviä selvityksiä hankkeiden toteuttamiskelpoisuudesta avustuspäätöksen tekemistä varten, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Avustuspäätöstä tekevän viranomaisen tulee aina selvittää, ovatko tuen piiriin esitetyt hankkeet toteuttamiskelpoisia.

Avustettavien hankkeiden listalle ei olisi tullut ottaa esimerkiksi sellaisia hankkeita, joiden toteuttamiseen on liittynyt suuria epävarmuustekijöitä avustuspäätöksen tekohetkellä. Tällaisia ovat muun muassa eräissä hankkeissa esiin tulleet ongelmat maanomistussuhteissa. Näiden ratkaisemiseen kuluva aika on monissa tapauksissa liian pitkä tämäläyppisen hanketuen käyttämiseen.

Hankkeiden etupainotteisuus lisää niiden toteutuvuutta. Sitä paitsi etupainotteisina hankkeet olisivat heti yhdistymisen tapahduttua

vauhdittamassa yhdistyneen kunnan liikkeelle lähtöä ja samalla vahvistamassa kunnan talouden myönteistä kehitystä.

Tarkastuskertomuksen luvussa 4 ehdotettu hankekohtainen päätöksentekomenettely varmistaisi myös sen, että investointi- ja kehittämishankkeiden tuki käytetään tehokkaasti ja aikataulun mukaisesti suunnitteluvaiheeltaan toteuttamiskelpoisiin hankkeisiin. Nykyinen tapa myöntää avustus kaikille hankkeille yhdessä tukipäätöksessä ei varmista niiden liikkeellelähtöä ja toteutusta tavoitteiden mukaisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa opetusministeriö viittaa siihen, että tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty eräitä muutoksia niihin periaatteisiin, joiden mukaan tukea investointi- ja kehittämishankkeille myönnettäisiin. Jos lähtökohdaksi otetaan, että tuen suuruus määräytyisi samoin perustein kuin muusta määrärahasta hankkeelle myönnettävissä oleva valtionosuus tai -avustus, menettelyä on opetusministeriön mukaan muutettava kertomusluonnoksessa esitetyllä tavalla siten, että alkuvaiheessa päätettäisiin vain tuen yhteismäärästä ja mahdollisesti alustavasta suunnitelmasta tuen jakautumisesta eri kohteisiin. Kun hankkeen suunnittelu on edennyt riittävän pitkälle, määrättäisiin hankkeelle tulevan tuen määrä sektoriviranomaisen valmistelun pohjalta. Asiassa voitaisiin menetellä myös siten, että sisäasiainministeriö asettaisi lausuntomenettelyn perusteella hankkeelle suunnitellun investointituen asianomaisen viranomaisen käyttöön. Asianomainen ministeriö myöntäisi ja maksaisi tuen valtionosuutena tai -avustuksena samoin kuin muut vastaavaan tarkoitukseen myönnettyt valtionavut.

3.6.5 Julkisten hankintojen kilpailuttaminen

Tehtäessä julkisia hankintoja on otettava huomioon myös julkisia hankintoja koskevat säännökset³¹. Lain tarkoittamia hankintayksiköjä ovat muun muassa kunnat. Hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä³². Kilpailuttamissäännöt koske-

³¹ *Laki julkisista hankinnoista 1505/1992, hankintalaki.*

³² *Hankintalaki 5§. Yleisen soveltamiskäytännön ja kuntien omien hankintaohjeiden nojalla lähtökohtana on pidetty, että noin 2.000 euron ylittävää hankintaa ei voida enää pitää hankintalain tarkoittamana vähäisenä hankintana.*

vat myös monia yhdistymisavustuksilla kokonaan tai osittain toteutettavia hankkeita. Hankintalain noudattamista ei ole tässä yhteydessä tarkastettu. Tuen saajille julkisia hankintoja koskevia säännösten noudattamisen merkitystä on kuitenkin syytä korostaa.

3.6.6 Valtion korkotulojen menetykset

Investointi- ja kehittämistuen maksaminen kunnalle heti yhdistymisen alussa on aiheuttanut valtiolle huomattavia korkotuottojen menetyksiä. Esimerkiksi vuoden 2005 alussa kymmenelle kunnalle maksettiin avustusta yhteensä 16,82 miljoonaa euroa. Kun avustus käytetään usein vasta vuosia sen jälkeen, kun se on maksettu, on valtionavun saajille syntynyt huomattavia korkotuottoja.

Sisäasiainministeriö ei ole ohjeistanut kunnille näin muodostuneiden korkotulojen käyttöä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan avustusten enakkoon maksamisesta syntyneet korkotuotot olisi näissä tapauksissa tullut käyttää samaan tarkoitukseen kuin varsinainen avustus on myönnetty taikka palauttaa valtiolle. Niitä ei olisi pitänyt voida käyttää esimerkiksi kunnan omien hallinnollisten kustannusten kattamiseen. Korkotuottojen käyttö olisi tullut määrittellä valtionavustuspäätöksessä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että investointien hintatason muuttuminen on otettava huomioon. Mikäli kunnat ovat joutuneet lykkäämään investointeja, niin ne ovat myös joutuneet kantamaan vastuun hintatason noususta.

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 4 ehdotettu myöntämis- ja maksatuskäytäntö poistaisi korkotulojen käyttöä koskevan ongelman. Enakkona tapahtuvasta maksatuskäytännöstä luopumisesta ja siirtymisestä lähemmäksi kustannusten ajoittumisen mukaista maksatukseen seuraa, ettei kunnille enää vastaisuudessa synny yksittäisille hankkeille myönnetystä tuesta ainakaan merkittäviä korkotuloja³³.

³³ *Tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan sisäasiainministeriö tulee 1.1.2006 ja sen jälkeen voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa muuttamaan tuen maksamista koskevaa käytäntöä siten, että tuki maksetaan tuettavalle hankkeelle kahdessa erässä siten, että ensimmäinen erä (50 %) maksetaan siinä vaiheessa, kun kohteen investointi tai kehittäminen on käynnistetty ja toinen erä (50 %) siinä vaiheessa, kun kohteen investointi tai kehittäminen on*

3.6.7 Tuen uudelleen kohdentaminen

Tarkastuksessa tuli esiin muutamia tapauksia, joissa sisäasiainministeriön valtionavustuksen perusteeksi hyväksymien investointi- tai kehittämishankkeiden toteuttamisen tarpeellisuutta on ryhdytty pohtimaan uudelleen yhdistymisen toteuduttua pyrkimyksenä vaihtaa ne toisiin hankkeisiin. Tällaista ei voi pitää yleensä hyväksyttävänä käytäntönä, koska hankkeisiin sitoutuneita osapuolia ei enää ole juridisesti olemassa. Menettelyn yleistyminen aiheuttanee myös suuria epäluuloja yhdistymisiä kohtaan. Toisaalta joissakin tilanteissa hankkeiden muuttaminen on perusteltua.

Tarkastusvirasto katsoo, että kunta voi käyttää saamaansa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea muiden hankkeiden toteuttamiseen ainoastaan, mikäli sisäasiainministeriö on ennen hankkeen toteuttamiseen ryhtymistä hyväksynyt ne tavanomaisella ja myös valtionavustuslain 11 §:n mukaisella menettelyllä.

Valtionavustuslain 20 §:n 1 momentissa on muun ohella säädetty, että valtionavustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Tarkastuksessa ei tullut ilmi yhtään tapausta, jossa avustus tai sen osa olisi palautettu.

Sisäasiainministeriö ei ole antanut ohjeita sellaista tilannetta silmälläpitäen, jossa osa saadusta tuesta on jäänyt käyttämättä. Käyttämättä jääneen tuen määrä näkyy kunnan taseesta. Mikäli kunta on oma-aloitteisesti käyttänyt saamansa investointi- ja kehittämisavustuksen tai sen osan olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty, sisäasiainministeriö on valtionavustuslain 21 §:n nojalla velvollinen päätöksellään määräämään tällaisen avustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi³⁴.

saatu päätökseen ja siitä on tehty loppuraportti. Kunnille on toimitettu raportointia ja seuranta koskeva uusi ohje tammikuussa 2006. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö pitää uutta menettelyä hallinnollisesti tarkoituksenmukaisena ja arvioi sen muodostavan voimakkaan kannusteen siihen, että tukea saaneet hankkeet saatetaan loppuun mahdollisimman pian.

³⁴ *Sisäasiainministeriö on tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan ilmoittanut kunnille, että ministeriö voi, mikäli tukea saanutta hanketta ei jostakin syystä voida pitää toteuttamiskelpoisena, tehdä erityisen painavilla perusteilla uuden avustuspäätöksen. Samassa yhteydessä ministeriö on ilmoittanut, että hankkeelle myönnetty tuki tulee kokonaisuudessaan palauttaa, mikäli hanketta*

Sisäasiainministeriön on selvitettävä, onko myönnetty investointi- ja kehittämishankkeiden tuki käytetty kokonaan niihin hankkeisiin, joihin se on myönnetty. Selvitykset voidaan tehdä kuntien kanssa erikseen sovittavalla tavalla esimerkiksi vuosittain³⁵.

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 4 ehdotettu hankekohtainen päätöksentekojärjestelmä toimisi nykyistä käytäntöä paremmin. Siinä avustus myönnettäisiin hankekohtaisesti ja maksatus tapahtuisi hankkeiden edistymisen mukaisesti.

3.6.8 Hankkeiden seuranta ja valvonta

Sisäasiainministeriössä³⁶ ja kunnille tehdyssä kyselyssä kävi ilmi, ettei ministeriö ollut edellyttänyt kunnilta selvityksiä myönnetyn investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytöstä. Siten sisäasiainministeriö ei ole noudattanut sille valtioavustuslain 15 §:ssä osoitettua tehtävää huolehtia valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Sisäasiainministeriö on tarkastuksen kuluessa ilmoittanut, että se on seurannut kaikkien investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttöä samalla tavoin, koska kaikissa avustuspäätöksissä on mainittu, että tuen käyttöön sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa on säädetty. Näin ollen ministeriön mukaan kaikki kunnat tietävät, että tuki tulee käyttää ennalta nimettyihin tarkoituksiin ja että sen käytöstä on pyydettäessä raportoitava ministeriölle. Tarkastusvirasto huomauttaa, että valtionavustuslain nojalla avustuspäätöksestä tulee muun ohella käydä ilmi saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta.

Ministeriö on tarkastuksen kuluessa ilmoittanut lähteneensä siitä oletuksesta, että investointi- ja kehittämistuella tuettujen hankkei-

ei toteuteta alkuperäisen käyttötarkoituksen tai sisäasiainministeriön tekemän uuden päätöksen mukaisesti.

³⁵ Tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan sisäasiainministeriö tulee edellyttämään vuosina 2003–2005 investointi- ja kehittämishankkeiden tukea saaneilta kunnilta vuosittaista raportointia hankkeiden toteutumisesta. Seuraavan kerran selvitystä hankkeiden etenemisestä edellytetään lokakuussa 2006.

³⁶ Keskustelussa 1.12.2004.

den toteutumisesta valvovat myös kuntien luottamushenkilöt ja kuntalaiset, koska nämä hankkeet ovat osa yhdistymissopimusta. Ministeriön mukaan tämä tarkastus ja ministeriön syksyllä 2005 tekemä kartoitus antavat kuitenkin viitteitä siitä, että kuntien oma sisäinen valvonta ei ole kaikissa tapauksissa riittävä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö tuo esille, että mikäli sisäasiainministeriö katsoo hankkeiden valvontatavan muutoksen tarpeelliseksi, valvonnassa tulisi tarvittaessa hyödyntää myös muiden hallinnonalojen asiantuntemusta. Ympäristöministeriö perustelee esitystään sillä, että avustuskohteiden kirjo on niin laaja, että sisäasiainministeriön hallinnonalan asiantuntemus eri toimialojen valvonnassa voi olla puutteellinen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto ei pidä hyvinä niitä muutoksia, joita tarkastusvirasto on esittänyt sovellettuun valvonta- ja seurantakäytäntöön.

Sisäasiainministeriöltä saatujen tietojen ja asiakirjojen perusteella ministeriö on aloittanut uuden käytännön, jolla tarkastusviraston näkemyksen mukaan avustettujen hankkeiden seuranta ja valvonta on mahdollista saattaa asianmukaiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön Sahalahden ylävesisäiliön rakentamishankkeesta³⁷ antaman lausunnon mukaan kunnan, valtion ja Euroopan yhteisön vesihuollolle antama tuki on otettava huomioon kustannuksia katettaessa. Tällaisissa tapauksissa asian vaatima ehto tulee asettaa avustuspäätökseen ja avustuksen myöntäjän tulee jälkikäteen varmistua siitä, että näin hankkeen valmistuttua myös käytännössä tullaan menettelemään.

³⁷ *Ks. luku 3.5.5.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Kuntajakolain (1196/1997) mukaisiin kuntien yhdistymis-, investointi- ja muihin avustuksiin momentille 26.97.32 osoitettu määräraha on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Kuntien määrän arvioidaan vähenevän selvästi lähimmän kymmenen vuoden aikana. Jos kuntien määrä vähenisi yhdistymisten seurauksena sadalla, merkitsisi se nykyisellä avustamiskäytännöllä sisäasiainministeriön laskelmien mukaan yli 600 miljoonan euron rahoitustarvetta valtiolle. Nähtävissä on merkittävä valtiontaloudellinen riski, koska näin suureen yhdistymisten määrään ei valtio ole varautunut. Tarkastusvirasto katsoo, että kuntajakolain tukisäännösten yleistä tarvetta tulisi ennakkoluulottomasti harkita kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen yhteydessä.

Valtioneuvosto ja sisäasiainministeriö eivät ole asettaneet kuntarakenteelle numeerista tavoitetta. Siksi lähtökohdat kuntajakosäännösten arviointiin ovat heikot. Kuntajakolaissa on noin 6,7 miljoonan euron rajaus laskennalliselle yhdistymisavustukselle kuntaliitosta kohden. Tämä raja saavutetaan usein jo kahden kunnan yhdistymisellä. Järjestelmä on tähän saakka selvästi suosinut pienten kuntien yhdistymisiä.

Voidaankin sanoa, että asukasluvultaan suurempien kuntien yhdistymisen perusteet ovat olleet muita kuin yhdistymisavustusten saaminen.

Tällainen rajaus saattaa vaikeuttaa muutoin hyvin perusteltuja kahta useamman kunnan yhdistymisiä ja olla eräs syy siihen, miksi yhdistymisiä on tapahtunut verraten vähän. Rajaus ei ole johdonmukainen kuntien määrän vähenemisen taikka palvelurakennemuutuksen näkökulmista. Toisaalta sisäasiainministeriön tarkastuksen kuluessa ilmoittaman mukaan kuntajakolain erityisenä tavoitteena on vanhastaan ollut juuri pienten kuntien yhdistymisten kannustaminen.

Kuntien talouksien odotettavissa oleva heikentyminen ilmentää tarvetta saada nykyistä enemmän tutkimuksellista tietoa avustusten kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

Tässä tarkastuksessa on yhdistymisavustusten käyttöä arvioitu kunta- ja hanketasolla. Tehtyjen havaintojen perusteella esitetään kannanottoja, joiden tarkoituksena on, että tukien suuntaaminen ja käyttö ohjattaisiin uudella tavalla 1.1.2007 jälkeen voimaan tulevis-
sa kuntaliitoksissa. Samalla ne tarkastusviraston käsityksen mukaan ohjaisivat tukien seuranta ja valvontaa entistä tehokkaammiksi niin, että valtionavustuslaissa tuen käyttöä valvovalle ministeriölle määritelty tehtävä tulisi säädetyllä ja asianmukaisella tavalla täytettyä.

Tarkastuksen perusteella esitetään harkittavaksi muutoksia yhdistymisavustusten käyttötarkoituksiin. Lisäksi esitetään muutoksia investointi- ja kehittämistukien maksatuskäytäntöihin.

Tarkastuksen perusteella yhdistymisavustuksilla on ollut myönteinen vaikutus yhdistymisiin. Ainoana yhdistymisiin vaikuttavana tekijänä sitä ei kuitenkaan voi pitää. Kaiken kaikkiaan yhdistymisiä on vuosina 2003–2006 ollut verrattain vähän eli yhteensä 14. Niissä kuntien lukumäärä on laskenut kuudellatoista eli noin 3,6 prosentilla.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen hakeminen

Sisäasiainministeriö on saanut yhdistyviltä kunnilta hakemuksena listan hankkeista, jotka investointi- ja kehittämishankkeiden tuella aiotaan kuntien yhdistyttyä toteuttaa. Yhdistymisprosessin aikana kunnat ovat yhdessä määritelleet tuen käytön painopisteet tai käyttöperiaatteet ja muutamissa tapauksissa myös kirjanneet hankkeet yhdistymissopimukseen. Kunnat ovat pääsääntöisesti asettaneet investointi- ja kehittämishankkeiden tuen saannin yhdistymisen ehdoksi. Tarkastusvirasto pitää hyvänä kuntajakolain muutosta (167/2005), että kunta ei voi enää asettaa tuen hyväksymistä ehdoksi kuntajaon muutokselle.

Kuulemismenettely

Jotta investointi- ja kehittämishankkeiden tuki toimisi koordinoitusti kuntajaon muutoksen kohteena oleville kunnille myönnettävien muiden valtionosuuksien ja -avustusten kanssa, on säädetty, että sisäasiainministeriön on kuultava niitä viranomaisia, jotka päättävät edellä tarkoitettujen muiden valtion tukien myöntämisestä kysy-

myksessä oleville kunnille. Tässä kuulemistarkoituksessa sisäasiainministeriö on pyytänyt ennen tuen myöntämistä asianomaista ministeriöitä ilmoittamaan käsityksensä siitä, onko "kuntien em. hankkeissa jotakin, minkä vuoksi niihin ei olisi aiheellista myöntää kuntajakolain 40 §:ssä tarkoitettua tukea".

Kuulemismenettely ei kuitenkaan ole toiminut siten, kuin on ilmeisesti tarkoitettu. Monet hankkeet ovat kuulemisvaiheen aikana vasta otsikkotasolla paperilla, eikä lausuntoa antavilla ministeriöillä ole riittävästi tietoa hankkeiden sisällöstä ja toteutuksesta. Sen vuoksi ministeriöt joutuvat selvittämään aluetason organisaatioiden kanssa (lääninhallinto, TE-keskukset ja ympäristökeskukset) hankkeiden sisältöön liittyviä kysymyksiä. Työläs menettely ei lisänne lausunnonantajien kiinnostusta lausunnonantoon. Tämä asenne heijastuu eräistä lausunnoista. Myös viimeisimmässä yhdistymisessä (Rovaniemi) on muille ministeriöille toimitettu aineisto ollut liian niukka asianmukaisen lausunnon antamista varten.

Hankkeista tulisi lausunnonantajilla olla käytettävissä kaikki se tieto, joka on tarpeen asianmukaisen lausunnon antamiseksi. Lausunnonpyytäjän tehtävänä on huolehtia, että kunnat antavat hankkeista riittävät tiedot kuulemismenettelyä varten. Nämä tiedot palvelevat myös avustuspäätöksen asianmukaista tekemistä.

Lisäksi lausunnonantaja on monesti ottanut kantaa usein vain siihen, saako hanke lausuntoa antavalta ministeriöltä tukea. Näin on tehty niissäkin tapauksissa, joissa hankkeiden sisältö on selvillä. Kuntajakolaissa on jäänyt epäselväksi se, mitä lausunnonantajalta ja kuulemismenettelyltä odotetaan. Monet investointi- ja kehittämishankkeiden tukea saaneet hankkeet eivät ole sektoriministeriön toteutuslistalla lainkaan, tai sitten ne ovat siinä hyvin kaukana kärkihankkeista. Tämä tarkoittanee sitä, että näitä hankkeita ei ole pidetty valtakunnallisessa tarvearviossa riittävän tarpeellisina tai niitä ei ole esitetty tällaiseen arviointiin.

Tuen myöntämisestä kuultavien ministeriöiden asiantuntijarooli on jäänyt useimmissa kuulemislausunnoissa kovin vähäiseksi. Ministeriöiden asiantuntijaroolia olisi syytä vastaisuudessa vahvistaa. Toisaalta eräissä lausunnoissa on esitetty ministeriön näkemykset esimerkiksi hankkeen tarkoituksenmukaisuudesta, tärkeydestä ja toteuttamiskelpoisuudesta.

Jos hankkeelle myönnettävän julkisen tuen määrä ylittää tietyn määrän, esimerkiksi 200.000 euroa, tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellyttää kyseisistä hankkeista vastaavan hallin-

nonalan ministeriöltä aina sellaista lausuntoa, jossa on otettu kantaa myös hankkeen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuteen alueelliset näkökohdat huomioon ottaen.

Päätös- ja maksatuskäytäntöjen uudistaminen

Kuntien yhdistymisavustuksiin eli laskennallisiin avustuksiin sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukeen sovelletaan kuntajakolakiä ja valtionavustuslakia (688/2001). Kuntajakolaissa ei määrätä investointi- ja kehittämishankkeiden tukien maksujen ajoituksista, vaan niistä päätetään tapauskohtaisesti sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta. Käytäntö on kaikissa yhdistymisissä ollut, että sisäasiainministeriö on maksanut koko tuen yhdistymisvuoden alussa. Maksatuskäytäntö on kuntajakolain 40 §:n 4 momentin mukainen. Tarkastuksen kuluessa sisäasiainministeriö on ilmoittanut muuttavansa maksatuskäytäntöään siten, että puolet avustuksesta maksetaan silloin, kun investointi- tai kehittämishanke on käynnistetty ja toinen erä sitten, kun hanke on saatu päätökseen ja siitä on tehty loppuraportti. Tarkastusvirasto pitää uudistettua käytäntöä asianmukaisena.

Tarkastuksessa tuli selkeästi esille, että avustuksen maksaminen heti yhdistymiskauden alussa voi lisäksi aiheuttaa yhdistyneessä kunnassa myöhemmin monenlaisia ongelmia tuen käytössä. Koska monet kuntien yhdistymissopimuksissa esittämät hankkeet eivät ole avustuksen myöntöajankohtana vielä riittävän pitkälle suunniteltuja eikä niiden toteuttamiseen päästä heti yhdistymisen alussa, voi osalle hankkeita käydä niin, ettei niitä pidetä myöhemmin tarpeellisena. Näin on käynyt muun muassa Raahessa ja Pieksänmaalla. Näkyvisissä on viitteitä siitä, että samoin voi käydä myös vuoden 2005 alussa yhdistyneissä kunnissa.

Hankkeista luopuminen aiheuttaa ongelmia myös sopimusmenettelyn sitovuuden kannalta. Kun sopimuksen tehneitä sopimusosapuolia ei enää ole yhdistymisen tapahduttua, on hankkeiden toteutuksen sitovuus tärkeää, erityisesti sopimuksen tehneelle pienemmälle osapuolelle. Toisaalta olosuhteet voivat muuttua niin olennaisesti, ettei sopimuksen noudattaminen ole perusteltua tai mahdollista.

Tarkastuksen perusteella sisäasiainministeriöllä on avustuspäättöstä tehtäessä pääsääntöisesti ollut varsin niukat tiedot kuntien avustettaviksi esittämistä investointi- ja kehittämishankkeista.

Hankkeilta tulee edellyttää vastaisuudessa jo avustuksen myöntämisvaiheessa sitä, että niillä on nimen lisäksi myös sisältö, kustannusarvio, rahoitussuunnitelma ja toteuttamissuunnitelma aikatauluineen, kuten yleensäkin on sellaisilla hankkeilla, joihin valtionavustusta haetaan. Tarkastuksessa kävi ilmi, että monet avustusta saaneet hankkeet ovat kovin keskeneräisiä hankkeiden toteutusta ajatellen ja sisällöltään vielä hahmottumattomia.

Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa sisäasiainministeriön tulisi muuttaa tuen myöntämiskäytäntöään. Harkinnanvarainen investointi- ja kehittämisavustus tulisi 1.1.2007 alkavissa ja kaikissa sen jälkeen tapahtuvissa kuntaliitoksissa myöntää yhdistyville kunnille siten, että valtuuden käyttönä kirjattava sitoumus koskee vain kunnalle myönnettävää avustuksen kokonaissummaa. Varsinaiset rahoituspäätökset tulisi tehdä erikseen myöhemmin, kun hankkeet ovat valtionavustuslain edellyttämässä kunnossa.

Tämä menettely varmistaisi myös sen, että tuen käyttöä voidaan riittävästi seurata ja valvoa valtionavustuslain 15 §:n mukaisesti. Tuen piiriin tulevia hankkeita ei tulisi vastaisuudessa nimetä yhdistymissopimuksessa, ellei niiden toteuttamiseen ole tarkoitus ryhtyä varsin pian yhdistymisen jälkeen. Näin myöhemmin tarpeettomiksi osoittautuvia hankkeita ei tulisi käynnistettyä eikä myöskään olisi tarvetta myöhemmin purkaa taikka muuttaa tehtyä sopimusta. Tarkastusvirasto korostaa, että kunta ei voi omatoimisesti muuttaa valtionavustuspäätöksessä sanottua investointi- ja kehittämissopimusten tuen käyttötarkoitusta ja että sisäasiainministeriön päätös tuen uudelleen kohdentamisesta tulee tehdä ennen kuin uutta hanketta on ryhdytty toteuttamaan.

Investointi- ja kehittämissopimusten tuen myöntöpäätökset ovat olleet ylimalkaisia. Vastaisuudessa niiden tulee sisältää hankkeittain kaikki valtionavustuslain 11 §:ssä edellytetyt tiedot. Mikäli hanke tai toiminta on sellainen, että sen kustannuksiin olisi mahdollista saada jotakin muuta valtionavustusta taikka -osuutta, sille tulisi avustuspäätöksessä asettaa vastaavat tuen käyttö-, palautus- ja takaisinperintäehdot kuin hankkeella tai toiminnalla olisi, jos sitä tuettaisiin hallinnonalansa tavanomaisilla avustuksilla.

Tarkastusvirasto korostaa, että ministeriön tulee valvoa investointi- ja kehittämissopimusten tuen käyttöä olennaisesti selkeämmin kuin se on tehnyt tarkastusta koskeneena ajanjaksona. Sisäasiainministeriön tulee valvoa, että hankkeen päätyttyä avustuksen saaja laatii valtionavustusselvityksen, joka sisältää valtionavustus-

päätöksen ja valtionavustuslain noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastusviraston sisäasiainministeriöltä saaman selvityksen mukaan ministeriö on tarkastuksen kuluessa ryhtynyt toimenpiteisiin valvonnan parantamiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo lisäksi, että mikäli investointihankkeita aiotaan myös vastaisuudessa investointi- ja kehittämishankkeiden tuella rahoittaa, tulisi avustettavien hankkeiden tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa ottaa painokkaasti huomioon alueelliset ja tarvittaessa myös valtakunnalliset näkökulmat. Tarkastusvirasto painottaa, että näillä hankkeilla tulee myös olla pysyvä vaikutus yhdistyneen kunnan toiminnan taloudellisuuteen ja tuottavuuteen.

Valtionavustuksen enimmäismäärä

Avustukset on sisäasiainministeriön päätöksissä myönnetty kunnille euromääräisesti hankkeittain eriteltyinä. Monet hankkeet ovat saaneet investointi- ja kehittämishankkeiden tukea koko sen määrän, jota yhdistyvät kunnat ovat ministeriölle hakemuksessaan esittäneet. Tarkastuksessa tuli esiin, että monet hankkeet on toteutettu tai aiotaan toteuttaa kokonaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuella.

Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin pääperiaatteena on, että "valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu".

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuella toteutetuissa taikka toteutettavissa hankkeissa eivät liene kysymyksessä välttämättömät ja perustellut syyt, eikä niitä myöskään ole mainittu avustuksen myöntämistä koskevissa asiakirjoissa. Koska osa hankkeista on luonteeltaan myös sellaisia, että niihin voitaisiin myöntää jonkin hallinnonalan piiriin kuuluvaa valtionavustusta tai -osuutta, ei avustus saa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää. Tarkastusviraston käsityksen mukaan myös avustuksensaajien tasa-
puolinen kohtelu edellyttää tällaista rajausta.

Koska käytetty myöntämiskäytäntö poikkeaa tavanomaisesta hankekohtaisesta päätöksenteosta, ei valtionavustuksen enimmäismääriä koskeviin säännöksiin ole kiinnitetty päätöksenteossa lain-

kaan huomiota. Avustuspäätökset tulisi vastaisuudessa tehdä hankkekohtaisesti siten, että jokaisesta hankkeesta olisi erikseen selvitettävä hankkeen toteuttamiseen myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärä avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista ja kirjattava ne avustuspäätökseen.

Tarkastuksen kuluessa sisäasiainministeriö on ilmoittanut, että kuntajakolakia uudistettaessa on perusteltua harkita sitä, tulisiko tuen määrä rajoittaa tiettyyn osaan hankkeen kokonaiskustannuksista. Saman asian ministeriö on maininnut tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa.

Yhdistymistuet tueksi rakennemuutoksiin

Lainsäädännössä ei laskennalliselle yhdistymisavustukselle ole asetettu nimenomaisia käyttötarkoituksia, vaan yhdistynyt kunta voi käyttää sen haluamallaan tavalla. Joissakin tapauksissa se on kokonaan kohdennettu hankkeisiin ja joissakin kokonaan yleiskatteisena kunnan menoihin. Lisäksi on näiden ääripäiden välisiä ratkaisuja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan yleensä laskennallinen hankkeisiin kohdennettu yhdistymisavustus vahvistaa uuden kunnan toimintaedellytyksiä nopeammin kuin jos se käytetään yleiskatteisena erilaisiin kunnan menoihin.

Valtaosa yhdistyneiden kuntien hankkeista on erilaisia investointihankkeita liikenne- ja viestintäministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloilla. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan hankkeita on ollut merkittävän vähän kun otetaan huomioon tuen käyttötarkoitus. Myös kehittämishankkeiden vähäisyys on silmiin pistävää, vaikka avustuksen alkuperäinen tarkoitus lienee ollut, että pääpainon sen käytössä olisi erilaisissa kehittämishankkeissa. Monet toteutetut ja toteutettavat investointihankkeet tulevat vastaisuudessa lisäämään kunnan menotaloutta. Säästöjä niiden avulla ei saavuteta. Vaikka hankkeet sinänsä ovat kunnille tärkeitä, ei niiden avulla kaikissa tapauksissa saavuteta avustuksen alkuperäistä tarkoitusta eli kuntien taloudellisten toimintaedellytysten turvaamista ja vahvistamista.

Pikemminkin avustuksen käyttö on johtanut yhdistyneissä kunnissa siihen, että yhdistymisavustuksilla (erityisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tuella) on tehty sellaista, mihin aiemmin ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia. Lisäksi jokainen liitososapuoli

on pyrkinyt varmistamaan hankkeita omille alueilleen. Avustuksella on siten ikään kuin pyritty hankkimaan kuntalaisten myötämielinen suhtautuminen yhdistymiseen. Hankkeita ei ole esitetty yhdistymissopimuksen hankeluetteloihin kaikissa tapauksissa ilmeisestikään todellisten tarpeiden mukaan. Investoinnin perusteeksi ei yksin riitä se, että siihen saadaan ulkopuolista rahoitusta. Hankkeita ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan tulisi tukea yksinomaan siksi, että ne edistävät kuntien yhdistymissopimuksen syntyä ja yhdistymistä.

Avustuksen käyttötarkoitusta tulisi pohtia uudesta näkökulmasta. Vastaisuudessa investointi- ja kehittämishankkeiden tuki ja laskennallinen yhdistymisavustus voitaisiin yhdistää ja käyttää uudesta tuesta esimerkiksi nimeä rakennemuutostuki. Uutta rakennemuutostukea voitaisiin tarkastusviraston näkemyksen mukaan käyttää myös sellaisissa kehityshankkeissa, joilla henkilöstön nykyinen määrä voidaan sopeuttaa uuden kunnan todellisia tarpeita vastaavaksi.

Jo tehdyissä yhdistymissopimuksissa kaikkien yhdistyvien osapuolien henkilöstön asema on pääsääntöisesti turvattu viiden vuoden ajaksi, jolloin todellisia säästöjä kunnan henkilöstömenoissa ei tule syntymään pitkään aikaan. Jotta päästäisiin välittömästi yhdistyneen kunnan tarpeita vastaavien henkilöstöressurssien sopeuttamiseen, olisi tällaisella uuden tyyppisellä rakennemuutostuella välttämättömät henkilöstömuutokset saavutettavissa huomattavasti nykyistä nopeammalla aikataululla.

Lähivuosina kuntatalous pysyy kireänä etenkin pienissä kunnissa, väestö vanhenee ja huoltosuhde heikkenee. Julkista palvelutuotantoa olisi mahdollista kehittää merkittävästi esimerkiksi tietotekniikan avulla. Tietotekniikka on merkittävä väline valtion ja kuntien toiminnan organisoimisessa. Monenlaista toimintaa voidaan näillä toimilla kehittää organisaatorajoista huolimatta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan toimintaa rationalisoivan uuden teknologian hankkeet voisivat olla toinen rakennemuutostuen käyttökohde. Innovatiiviseksi luonnehdittavia hankkeita on tähän mennessä ollut tuettujen investointi- ja kehittämishankkeiden joukossa varsin vähän.

Suomen Kuntaliiton hallitus on linjauksissaan³⁸ muun muassa todennut, että kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi on ensi vaiheessa määriteltävä selkeät kansalliset periaatteet tärkeiden hy-

³⁸ Suomen Kuntaliitto 18.8.2005.

vinvointipalvelujen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen palvelurakenteille. Nämä yleiset periaatteet jättävät kunnille tilaa toteuttaa alueen omiin olosuhteisiin ja palvelurakenteisiin pohjautuvien ratkaisujen toteuttamisen. Erityisesti kuntien tulee etsiä innovatiivisia ratkaisuja palvelutuotannon uudistamiseen.

Tällaisten ratkaisujen etsimiseksi ei valtio tarvitse uusia rahoitusmuotoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan investointi- ja kehittämistuen nimeäminen rakennemuutostueksi toimisi tässä tarkoituksessa hyvin. Yhdistymisavustuksilla (rakennemuutostuella) toteutettavilla hankkeilla tulee olla selkeä yhteys käynnistyvään kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Meneillään olevan prosessin yhteydessä on tullut jo runsaasti esiin erilaisia kuntien yhteistyöhön liittyviä kehittämisideoita, joita myös yhdistymisavustuksilla ja erityisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tuen avulla voitaisiin toteuttaa.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja normit (muutoksineen)

Kuntajakolaki (1196/1997).

Kuntajakolain muutos (1447/2001).

Kuntajakolain muutos (167/2005).

Sisäasiainministeriö (2002–2005). Sisäasiainministeriön päätökset kuntajakolain 40 §:ssä tarkoitetusta investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisestä kunnille sekä ministeriöiden kuulemislausunnot (tarkastellut kunnat).

Valtionavustuslaki 688/2001.

Valtioneuvosto (2002–2005). Valtioneuvoston päätökset kuntajakolain muutoksista.

2. Muut kirjalliset lähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006. HE 119/2005 vp.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004). Valtionavustuksen hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille vuosina 2005–2007. Hakijan opas. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:15. Helsinki 2004.

Tilastokeskus. Suomen tilastolliset vuosikirjat 2002–2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 14/1999. Kuntien valtionosuusjärjestelmän toimivuus.

Valtioneuvoston kanslia (2003). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Valtiovarainministeriö (2005). Valtiontalouden kehykset vuosille 2006–2009 (VM 5/214/2005, 11.3.2005).

Valtiovarainvaliokunnan mietintö (VaVM 3/2004). VNS 1/2004 ja siihen liittyvä peruspalveluohjelma 2005–2008.

Kuntien www-sivustot.

Suomen Kuntaliiton sivustot: www.kunnat.net.

3. Haastattelut

01.12.2004 Sisäasiainministeriö (2 henkilöä)

28.04.2005 Raahen kaupunki (3 henkilöä)

16.06.2005 Sosiaali- ja terveysministeriö (2 henkilöä)

17.06.2005 Valtiovarainministeriö (3 henkilöä)

02.09.2005 Sisäasiainministeriö (3 henkilöä)

4. Seminaarit, koulutustilaisuudet

Kehittyvä kunta 2008 – tavoiteseminaari, Oulu 19.9.2005.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen aluevaiheen seminaari, Oulu 19.10.2005.

5. Kysely

Sähköpostikysely kunnille yhdistymistuista, helmi–maaliskuu 2005.

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilauhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset

Kuntien yhdistymisavustukset

Kuntien yhdistymisavustusten tarkoituksena on kannustaa kuntia yhdistymiseen, korvata yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia ja tarjota resursseja uuden kunnan kehittämiseen. Yhdistymisavustukset koostuvat laskennallisesta yhdistymisavustuksesta, valtionosuuksien vähentämisen korvaamisesta sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Kokonaisuutena yhdistymisavustuksilla on ollut myönteinen vaikutus yhdistymisten toteutumiseen.

Tarkastuksen perusteella investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käyttötarkoituksiin ja maksatuskäytäntöihin on esitetty muutoksia. Kokeiluluonteisella ja määräaikaaisesti voimassa olevalla investointi- ja kehittämishankkeiden tuella rahoitettavista hankkeista tulisi tehdä päätökset tapauskohtaisesti. Tukea ei tule maksaa etukäteisenä kertasuorituksena. Tuen käyttöä tulee seurata ja valvoa olennaisesti selkeämmin kuin tarkastusta koskeneena ajanjaksona.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tukemisessa valtion ei tarvitse ottaa käyttöön uusia rahoitusmuotoja. Yhdistymisavustukset voivat toimia tässä tarkoituksessa riittävän hyvin. Yhdistymisavustuksilla toteutettavilla hankkeilla tulisi olla selkeä yhteys meneillään olevaan uudistukseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296