

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2007 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2007 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 129/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö

- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakiasiain johtaja Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Aimo Ryyänen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Helsingin kaupunki

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain siten, että siinä säädettäisiin peruspalveluohjelmamenettelystä sekä liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä kuntayhtymän hallituksen korvaavana toimielimenä sekä muutoksenhausta liikelaitoksen johtokunnan päätöksiin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräitä kuntalain säännöksiä sen vuoksi, että kunnallishallintoa ja -taloutta koskevat tehtävät on tarkoitus siirtää sisäasiainministeriön toimialalta valtiovarainministeriölle.

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan osana valtion talousarvion valmistelua sekä osana kuntien ja valtion välistä neuvottelumenettelyä laadittavaa peruspalveluohjelmaa ja peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelu-

luiden kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Peruspalveluohjelmassa tarkastellaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitystä ja valtion talousarvioesityksen vaikutusta kuntatalouteen. Peruspalveluohjelmaan liittyvien tehtävien vuoksi lailla ehdotetaan säädettäväksi myös kunnallishallinnon ja -talouden neuvottelukunnasta.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että liikelaitoskuntayhtymän johtokunta rinnastettaisiin

kuntayhtymän hallitukseen ja sen tehtävinä olisivat myös kaikki kuntayhtymän hallitukselle laissa säädetyt tehtävät. Liikelaitoksen johtokunnan päätöksistä tehtävää oikaisuvaatimustietä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että johtokunnan kuntalain perusteella tekemistä päätöksistä tehtäisiin oikaisuvaatimus johtokunnalle.

Lisäksi ehdotetaan tarkennettavaksi muutoksenhaku koskevaa säännöstä siten, että johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

Samalla valiokunta toteaa, että kunta-asioiden siirtäminen sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön sisältyy pääosin hallituksen esitykseen HE 56/2007 vp, jonka hallintovaliokunta on käsitellyt aiemmin kulumassa olevalla syysistuntokaudella (HaVM 5/2007 vp). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys enää kuntalakia koskevan sääntelyn tarkistamisesta mainitun ministeriölinjauksen mukaiseksi.

Peruspalveluohjelmamenettely

Valiokunta toteaa, että peruspalveluohjelma on jo tähän mennessä saanut vakiintuneen aseman. Peruspalveluohjelmamenettely on myös jatkuvasti kehittynyt antaen yhä kokonaisvaltaisemman ja systemaattisemman kuvan kuntien mahdollisuuksista järjestää peruspalveluja. Ohjelmassa on voitu myös entistä paremmin ottaa huomioon kuntasektorin tehtävien ja käytettävissä olevien voimavarojen suhde (rahoitusperiaate).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan peruspalveluohjelman lakisäätämistä. Tätä seikkaa ennakoidaan vuoden 2006 valtiopäivillä hyväksytyssä laissa kunta- ja palvelurakennemuutostuk-

sesta (169/2007). Mainitun puitelain 11 §:n 1 momentista ilmenee, että kuntien tehtäviä ja rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vahvistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Samalla peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään entistä tehokkaammiksi (HaVM 31/2006 vp — HE 155/2006 vp).

Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan osana valtion talousarvion valmistelua sekä osana kuntien ja valtion välistä neuvottelumenettelyä laadittavaa peruspalveluohjelmaa ja peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön muutokset, kuntatalouden kehitystä ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuudessaan, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa tarkastellaan kuntien lakisäätämisen tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan puolestaan valtion talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin. Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana peruspalveluohjelmamenettelyyn.

Peruspalveluohjelmamenettelyn lakisäätämisen merkitsee myös sitä, että nykyisen kun-

nallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävistä perussäännökset on tarpeen ottaa lain tasolle. Neuvottelukunnalle säädetään peruspalveluohjelmaan liittyen valmistelutehtävä. Valiokunta tähdentää neuvottelukunnan työn merkitystä sekä valtion ja kuntasektorin yhteisen näkemyksen muodostumisen tärkeyttä koko peruspalveluohjelmamenettelyn toimivuuden kannalta.

Valiokunta katsoo, että peruspalveluohjelman laadinta osana valtiontalouden kehysmenettelyä on lisännyt ohjelman uskottavuutta ja sen sitovuutta. Se ei kuitenkaan tähän mennessä ole täysin sitouttanut tai ohjannut ministeriöitä noudattamaan ohjelman linjauksia. Tässä suhteessa tilanne on kuitenkin parantunut koko ajan vuosien varrella. Hallintovaliokunta tähdentää sitä, että nyt säädetty peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva kuntalain säännös on ministeriöitä sitova. Sen pohjalta on arvioitava kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa ja kuntatalouden rahoitus-edellytyksiä. Valiokunta korostaa, että peruspalveluohjelma on ensisijainen suhteessa hallinnonalakohtaisiin kehittämissuunnitelmiin. Peruspalveluohjelma ja lakisäätöiset kehittämissuunnitelmat on sovittava yhteen tästä lähtökohdasta valtiontalouden kehysmenettelyssä.

Lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momenttiin sisältyy virke, jonka mukaan peruspalveluohjelmassa kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Selvyden vuoksi valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei sanamuoto "osana julkista taloutta" tarkoita kuntatalouden alisteista asemaa julkisen talouden tai valtiontalouden tavoitteisiin nähden. Kysymys on siitä, että kuntatalous on osa julkista taloutta eikä julkisen talouden kehityksen arviointia voida tehdä ilman kuntataloutta.

Peruspalveluohjelmamenettelyyn liittyy luonnollisesti kysymys rahoitusperiaatteesta, jota hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely osaltaan ilmentää, vaikka rahoitusperiaatteen käsitettä ei laissa mainitakaan.

Kuntien itsehallinto, kuntien suhde valtioon sekä kuntalaisen asema kunnassa ovat saaneet aikaisempaa vahvemman ja täsmällisemmän oi-

keudellisen perustan vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa. Rahoitusperiaatteesta ei perustuslaissa kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä. Rahoitusperiaate todetaan nykyisin laintasolla Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohdassa: "paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa" (voimaansaattamislaki 1180/1991 ja asetus Sops 66/1991).

Rahoitusperiaate on ollut esillä perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp). Mainituissa asiakirjoissa on korostettu, että kuntien tehtävistä säädettyä tulee myös huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään.

Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan olemassa olevien kannanottojen perusteella rahoitusperiaatteen käsite ei ole yksiselitteinen ja ongelmaton perustuslain näkökulmasta. Rahoitusperiaate ei liity pelkästään uusien tehtävien koskevaan sääntelyyn, vaan sillä voi olla vaikutuksia arvioitaessa kuntien rahoituksen tilaa yleisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lisäksi siihen voi liittyä tarve arvioida kuntien rahoituksen ja tehtävien suhdetta kunta-kohtaisesti.

Hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että oikeusministeriössä käynnistyneessä perustuslain toimivuuden selvittämistä ja mahdollisten muutostarpeiden arviointia koskevassa hankkeessa selvitetään ja arvioidaan rahoitusperiaate mukaan lukien myös kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen liittyviä kysymyksiä.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmat tehtävät

Lakiehdotuksen 8 b §:n 2 momentin ensimmäisestä virkkeestä ilmenee, että kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita, valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koske-

van lainsäädännön ja päätöksen valmistelussa. Momentin toisessa virkkeessä puolestaan säädetään muun muassa, että neuvottelukunnan tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta ehdottaa 8 b §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen johdosta 2 momentin toisen virkkeen muuttamista siten, että neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Otto-oikeus ja oikaisuvaatimus

Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään kuntalain 51 §:ssä. Tähän pykälään ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia. Käsiteltävänä olevat säännösehdotukset eivät koske liikelaitoskuntayhtymän johtokuntaan lukuun ottamatta otto-oikeutta, vaan oikaisuvaatimussäännöstä.

Valiokunta toteaa asiantuntijakuulemisessa esiin nousseen perusteella, että oikaisuvaatimusta koskevan lakiehdotuksen 89 §:n tarkoituksena on sovittaa yhteen oikaisuvaatimussäännökset liikelaitoksen johtokunnan lakisäätöisen päätösvallan kanssa. Johtokunnan lakisäätöisiä tehtäviä koskevista päätöksistä kunnanhallituksella ei ole otto-oikeutta. Kuntalain 89 §:n esillä oleva sääntelyehdotus merkitsee oikaisu- ja otto-oikeusteiden yhdenmukaistamista.

Aiemmin säädetyllä kuntalain muutoksella on mahdollistettu otto-oikeuden antaminen johtosäännöllä johtokunnalle (HaVM 6/2006 vp — HE 8/2006 vp). Näin ollen otto-oikeusasioita voidaan käsitellä myös johtokunnassa, ei vain lautakunnassa tai kunnanhallituksessa. Aiemmin toteutetun sääntelyn tavoitteena on ollut mahdollistaa tilaaja- ja tuottajamallin käyttöön ottaminen johtokuntamallilla. Tällöin on syntynyt tarve säätää tuottajaorganisaatiosta vastaavan johtokunnan otto-oikeudesta. Johtokunnan

otto-oikeus tekee samalla otto-oikeusasioista aiempaa monipolvisempia. Oikaisuvaatimussäännöksessä otto-oikeus näkyy siten, että oikaisuvaatimus tehdään johtokunnalle, jos johtokunnalle on johtosäännössä annettu otto-oikeus. Kunta voi siten kussakin tapauksessa itse päättää, haluaako se antaa liikelaitoksen johtokunnalle otto-oikeuden. Tämä sääntely on yhdenmukainen sen periaatteen kanssa, ettei lainsäädännöllä tulisi sitoa kuntien päätösvaltarakenteita, jos se ei ole välttämätöntä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 8 b § muutettuna seuraavasti:

8 b §

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

(1 mom. kuten HE)

Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita, valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksen valmistelussa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Outi Mäkelä /kok
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Petri Pihlajaniemi /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väätäinen /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Timo Korhonen /kesk	Markku Pakkanen /kesk.
	Valto Koski /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.