

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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 palveluiden 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 rinnastetaan 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 muutoksenhakua koskevaa säännöstä siten, että johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT .....	3
1 NYKYTILA .....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.....	3
Peruspalveluohjelmamenettely.....	4
Valtion talousarvio ja valtiontalouden kehysmenettely .....	5
Eri hallinnonalojen lakisäätteiset kehittämissuunnitelmat .....	6
Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma.....	6
Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma.....	7
Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat kuntalakeja koskevat tehtävät.....	7
Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävät, oikaisuvaatimus ja muutoksenha-	
ku.....	7
1.2 Nykytilan arviointi .....	8
Peruspalveluohjelmamenettely.....	8
Kunnallinen liikelaitos .....	9
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	9
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	10
4 ASIAN VALMISTELU .....	10
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	12
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	12
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET .....	15
3 VOIMAANTULO.....	15
LAKIEHDOTUS .....	16
Laki kuntalain muuttamisesta.....	16
LIITE .....	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki kuntalain muuttamisesta.....	19

## YLEISPERUSTELUT

## 1 Nykytila

## 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007, jäljempänä puitelaki) 11 §:n mukaan kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammaksi.

Valtion ja kunnan suhteesta säädetään kuntalain (365/1995) 8 §:ssä. Kuntalain 8 §:n mukaan sisäasiainministeriön tehtävänä on yleisesti seurata kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallituksella on kantelun perusteella oikeus tutkia, onko kunta toiminut laillisesti. Neuvottelumenettelyä koskevan 3 momentin mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella. Yhteistyötä varten sisäasiainministeriössä toimii kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, jonka asemasta, tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (1314/1993).

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta toimii hallinto- ja kuntaministerin johdolla valtionhallinnon sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyöelimenä. Neuvottelukunnassa on vähintään 10 ja enintään 14 jäsentä. Puolet jäsenistä koostuu ministeriöiden edustajista, jotka määrää valtioneuvosto, ja puolet jäsenistä nimeää Suomen Kuntaliitto. Neuvottelukunta on virkamiestason valmisteluelin. Neuvottelukunnassa on oltava sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, ope-

tusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustaja.

Asetuksen 3 §:n mukaan neuvottelukunta käsittelee periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntia koskevia asioita niiden eri valmisteluvaiheissa.

Käytännössä neuvottelukunta sovittaa yhteen valtion ja kuntien taloutta koskevia toimenpiteitä kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Se käsittelee valtion talousarviota ja valtionalouden kehyspäättöstä kunnallistaloutta koskevilta osin. Neuvottelukunta käsittelee myös asioita, jota koskevat valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa, valtionosuusjärjestelmän toimivuutta, kunnallistalouden kehitystä ja kuntien toimintaan liittyvää lainsäädäntöä.

Neuvottelukunta on asettanut asetuksen perusteella valmisteluelimikseen talous- ja arviointijaoston. Talousjaoston tehtävänä on tuottaa neuvottelukunnalle aineistoa, jonka avulla neuvottelukunta seuraa ja arvioi kunnallistalouden kehitysnäkymiä sekä siihen vaikuttavia tekijöitä ja arvioi valtion ja kuntien taloussuhteita koskevia toimenpiteitä suhteessa kokonaistaloudelliseen kehitykseen erityisesti valtionalouden kehysten ja talousarvioesityksen valmisteluprosessin yhteydessä. Arviointijaoston tehtävänä on:

1) edistää peruspalvelujen arviointitoiminnan yhteistyötä koordinoimalla etukäteen keskushallinnon ja aluehallinnon toteuttamaa kuntien järjestämien peruspalvelujen arviointia laatimalla hallituskauden mittainen peruspalvelujen arviointisuunnitelma ja tämän pohjalta vuosittainen tarkistus,

2) käsitellä valtion keskushallinnossa ja aluehallinnossa toteutettujen peruspalvelujen arviointien tuloksia ja koota arviointituloksista aineistoa, jota neuvottelukunta käyttää peruspalveluohjelmassa ja peruspalvelubudjettitarkastelussa; sekä

3) koota yhteen arvioinnin yhteistyöfoorumiin peruspalvelujen arvioinnin toimijoita käsittelemään peruspalvelujen arvioinnin vaikuttavuutta ja kokoamista, keskustelemaan arviointikohteista ja arviointien tuloksista sekä tiivistämään näin päätöksentekijöille kuvaa peruspalvelujen tilasta.

### Peruspalveluohjelmamenettely

Peruspalveluohjelmalla tarkoitetaan sekä ministeriöiden välistä että osana valtion ja kuntien neuvottelua toteutettavaa menettelyä, jossa arvioidaan kuntien tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi. Peruspalveluohjelma on osa valtioneuvoston kehysmenettelyä ja ohjelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston kehysten yhteydessä.

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelman lisäksi valtion tulo- ja menoarvioesityksessä olevaa peruspalvelubudjettitarkastelua. Peruspalvelubudjettitarkastelu on laadittu peruspalveluohjelman pohjalta vuosittain valtion talousarvioesityksen yleisperusteluihin. Peruspalvelubudjettitarkastelussa käsitellään varsin laajasti kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä sekä valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen talousarviovuonna.

Peruspalveluohjelmamenettely aloitettiin vuonna 2004, jolloin laadittiin ensimmäinen hallituskauden kattava peruspalveluohjelma. Sen laadinta perustui pääministeri Matti Vanhasen I hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä poikkihallinnollisella peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelman toteutumista on tämän jälkeen arvioitu sekä sitä on tarkistettu vuosittain valtion kehyspäätöksen yhteydessä. Peruspalveluohjelman tarkasteluajanjakso on sama kuin valtioneuvoston kehysten eli yleensä neljä vuotta. Järjestyksessä neljäs peruspalveluohjelma valmistui ja annettiin eduskunnalle toukokuussa 2007.

Peruspalveluohjelman valmistelua on ohjannut ja sen sisällöstä on päättänyt pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana valtiovarainministerin johtama ministeriryhmä (peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä), jonka kokouksiin osallistivat pysyvinä asiantuntijoina Suomen Kuntaliiton edustajat. Peruspalveluohjelman valmistelusta on vastannut eri ministeriöiden edustajista koottu peruspalveluministeriryhmän sihteeristö.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus on asettanut aiempaa vastaavan peruspalveluohjelman ministeriryhmän. Valmistelulimenä toimii sihteeristö. Kuntatalouden kehitysarvion valmisteleekin kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan talousjaoston laskentaryhmä.

Peruspalveluohjelman tarkoituksena on edistää peruspalveluiden saatavuutta, selvittää keinoja peruspalveluiden rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, huolehtia kunnallisten tehtävien ja kuntien voimavarojen riittävästä suhteesta (rahoitusperiaate) sekä arvioida toimenpiteitä kuntien velvoitteiden ja niiden rahoituksen tasapainottamiseksi. Lisäksi ohjelman tarkoituksena on kehittää peruspalveluita koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä kehittää valtion ja kuntasektorin välistä yhteistyötä. Peruspalveluohjelmamenettelyn tavoitteena on, että peruspalveluohjelma olisi työväline, jonka avulla olisi helpompaa hallita kunnan järjestämien palvelujen ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa.

Peruspalveluohjelman rakenne on ollut jokseenkin vakiintunut. Peruspalveluohjelmassa tarkastellaan kuntien toimintaympäristön muutoksia, julkisen talouden kokonaiskehitystä sekä kuntataloutta osana kokonaisuutta. Siinä käsitellään peruspalvelujen rahoitusta, kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavia toimenpiteitä sekä peruspalvelujen kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalveluohjelman laadinta on osa valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta vastaa vuosittain peruspalveluohjelmaan sisällytettävän kuntatalouden kehitysarvion laadinnasta. Käsitellessään kuntia koskevia lainsäädäntöhankkeita neuvottelukunta seuraa, että ne ovat peruspalveluohjelman mukaisia. Neuvottelukunnan tehtävänä ei ole kuitenkaan peruspalveluohjelman toteuttamisen yleinen arviointi.

Eduskunta on vuoden 2005 talousarviota koskevaan Eduskunnan kirjelmään liitettyssä lausumassaan (EK 33/2004 vp) edellyttänyt, että hallitus antaa eduskunnalle selonteon peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin toteutumisesta.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteutetaan puitelain 11 §:n mukaisesti lakisääteisen peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Lisäksi hallitusohjelman mukaan sisäasiainministeriön kuntaosasto siirretään osana keskeisten hallinnon kehittämistehtävien kokoamista valtiovaraministeriöön.

Valtion talousarvio ja valtiontalouden kehysmenettely

Valtion talousarviosta ja valtiontalouden kehysmenettelystä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988), valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992) sekä asetuksen perusteella annetussa valtioneuvoston päätöksessä valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. Talousarviomenettelystä on annettu määräyksiä valtiovaraministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotuksien laadinnasta antamissa määräyksissä.

Valtion talousarviosta annetussa laissa säädetään valtion talousarvion laadinnan perusperiaatteista ja rakenteesta, muun muassa tulojen ja menojen ryhmittelystä. Lain 10 a §:n mukaan talousarvioesityksen vaiheista ja valmistelussa noudatettavasta menettelytapoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 1 §:n mukaan talousarvioesityksen valmistelun vaiheita ovat valtiontalouden kehusehdotusten laadinta ja valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä, virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten laadinta, hallinnonalojen ja muiden talousarvioehdotusten laadinta, valtiovaraministeriön ehdotuksen laadinta eduskunnalle annettavaksi talousarvioesitykseksi sekä esitysehdotuksen käsitteleminen valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiontalouden kehysmenettely perustuu asetuksenvaraiseen sääntelyyn.

Talousarviomenettely on perustunut käytännössä hallituksen vaalikauden alussa päättämään valtion talousarvion menojen suuruuteen vaalikautena. Tämän perusteella valtiovaraministeriö on valmistellut kehyspäätöksen ministeriöiden laatimien kehusehdo-

tuksien perusteella. Ministeriöiden kehusehdotuksien pohjana ovat olleet niiden vuosittain tarkistamat pääsääntöisesti nelivuotiskaudeksi laaditut hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä valtioneuvoston hyväksymät ministeriöiden toimintaa tai toimialaa koskevat linjaukset ja kehittämissuunnitelmat. Valmistelun jälkeen valtioneuvosto on päättänyt valtiontalouden kehyksistä. Valtioneuvosto on antanut kehyspäätöksen eduskunnalle perustuslain 44 §:n mukaisena selontekona.

Ministeriöt ovat laatineet talousarvioehdotukset valtioneuvoston valtiontalouden kehyspäätöksen ja valtiovaraministeriön määräyksen perusteella. Kehyspäätös on ollut ministeriöiden seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen sitova valmisteluohje. Kehyspäätöksen perusteella ministeriöt ovat laatineet oman talousarvioehdotuksensa perusteluineen ja toimittaneet sen valtiovaraministeriölle. Kehyspäätöksessä on tarkistettu vuosittain hallinnonalakohtaista määräraha-jakoa. Kehyksistä on päätetty yleensä neljäksi vuodeksi eteenpäin.

Kehyspäätöksen suhteesta peruspalveluohjelmamenettelyyn on määrätty valtiovaraministeriön valtiontalouden kehyspäätöksen valmistelusta antamissa määräyksissä. Niiden mukaan ministeriöiden kehusehdotuksien ja peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle tehtävien ehdotuksien tulee olla perusteiltaan yhteneväiset.

Ministeriöiden talousarvioehdotusten tulee sisältää ehdotukset talousarvioon otettaviksi määrärahoiksi ja tuloarvioiksi, määrärahojen käyttötarkoituksiksi ja muiksi eduskunnan kannanotoiksi tarkoitetuiksi talousarvion perusteluiksi sekä eduskunnalle annettavan talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi perusteluiksi. Lisäksi talousarvioehdotusten tulee sisältää muun muassa ehdotukset talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla.

Ehdotukset valtiontalouden kehyksiksi perusteluineen ja talousarvioehdotukset perusteluineen on laadittava valtioneuvoston ja valtiovaraministeriön asettamien määräaikojen ja muiden määräysten mukaisesti.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana kolme neljäsosaa valtion talousarvion määrärahoista oli sidottu koko vaalikautta sitovan kehyksen perusteella. Kehyksen ulkopuolella olivat muun muassa asumistuki- ja työttömyysturvamenot, valtionvelan korkomenot sekä veikkausvoittovarot.

Talousarvioesityksen vaiheiden ja valmistelun lisäksi asetuksella säädetään talousarvion rakenteesta eli tulojen ryhmittelystä osastoihin ja menojen pääluokista.

Eri hallinnonalojen lakisäätteiset kehittämissuunnitelmat

Kuntien toiminnan kannalta keskeiset kehittämissuunnitelmat ovat sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloilla laadittavat kehittämissuunnitelmat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmästä ja siihen liittyvästä suunnittelu- ja ohjausjärjestelmästä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992). Lakia muutettiin kehittämissuunnitelmien osalta 1 päivänä huhtikuuta 2007 voimaantulleella lailla (253/2007). Lain 5 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtiontaloutta koskevien päätösten kanssa yhteensopivan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (kansallinen kehittämissuunnitelma). Kehittämissuunnitelma korvasi aiemman sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelman. Kehittämissuunnitelma käynnistyy vuoden 2008 alusta.

Kansallisessa kehittämissuunnitelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet sekä ohjeet ja suositukset. Kehittämissuunnitelmaa voidaan tarkistaa vuosittain ohjelman tavoitteiden toteuttamista tukevien toimenpiteiden osalta. Kansallista kehittämissuunnitelmaa

ei voida muuttaa muutoin kuin erityisestä syystä.

Kansallisessa kehittämissuunnitelmassa voidaan asettaa myös valtion sosiaali- ja terveydenhuollon keskus- ja aluehallintoon kohdistuvia ohjelman toteuttamista koskevia keskeisimpiä tavoitteita ja toimenpidesuosituksia, jotka ovat perusteltuja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta.

Kansallisen kehittämissuunnitelman tarkoituksena on ohjata hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sovittaa yhteen aiemmin useiden erillisten ohjelmien keskeinen sisältö. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, HE 236/2006 vp.) ohjelma toimii hallitusohjelman sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden täsmennyksenä ja toteuttajana. Kehittämissuunnitelma on sovitettava yhteen myös valtion talousarvion ja valtiontalouden kehyspäätöksen kanssa.

Kansallista kehittämissuunnitelmaa koskevan esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta kansallisesti koottujen tavoitteiden perusteella. Neuvottelukunnan asettaa valtioneuvosto neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunta toimii valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistoimintaelimenä.

Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää ja seurata ohjelman toteutumista sekä tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle tarvittaessa ehdotuksia sellaisten suositusten ja ohjeiden antamiseksi, joilla voidaan edistää ja tukea kehittämissuunnitelman tavoitteiden toteutumista, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimintaan käytettävissä olevien määrärahojen kohdentamisesta kehittämistoiminnan eri painopistealueille. Neuvottelukunnan muista tehtävistä voidaan määrätä neuvottelukunnan asettamispäätöksessä.

Kesäkuussa 2007 asetettu neuvottelukunta on parhaillaan laatimassa esitystä kansalliseksi kehittämissuunnitelmaksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman perusteella.

## Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma

Opetusministeriön hallinnonalan kehittämissuunnitelmien laadinnasta säädetään koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta annetussa asetuksessa (987/1998). Sen mukaan opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämiseksi laaditaan yhteinen suunnitelma.

Kehittämissuunnitelma sisältää muun muassa esiopetuksen, yleissivistävän koulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakouluopetuksen ja aikuiskoulutuksen keskeiset laadulliset, rakenteelliset ja määrälliset kehittämistavoitteet sekä keskeiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Se sisältää arviot edellä mainittujen toimenpiteiden vaikutuksista koulutuksen perusturvaan, koulutuksen ja tutkimuksen laatuun ja väestön osaamistasoon sekä arvioiden toimenpiteiden kustannusvaikutuksista.

Valtioneuvosto päättää kehittämissuunnitelmasta joka neljäs vuosi hyväksymisvuotta ja seuraavia viittä kalenterivuotta varten. Suunnitelmaa voidaan tarvittaessa tarkistaa. Parhaillaan valmistellaan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa vuosille 2007—2012.

## Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat kuntalakeja koskevat tehtävät

Kuntalaissa sisäasiainministeriölle säädetään muutamia tehtäviä. Edellä jo kuvatun kuntalain 8 §:n mukaan sisäasiainministeriön tehtävänä on yleisesti seurata kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Kuntalain 10 §:ssä säädetään valtuutettujen lukumäärästä. Valtuutettujen lukumäärä on sidottu säännöksessä asukasmäärään. Valtuutettujen vähimmäismäärä on 17. Alle 2 000 asukkaan kunnan valtuusto voi kuitenkin päättää valita pienemmänkin parittoman määrän, ei kuitenkaan vähempää kuin 13 valtuutettua. Tällöin sisäasiainministeriölle on viipymättä ilmoitettava valtuutettujen lukumäärä. Ilmoitus on tehtävä vaalivuoden kestäkuun loppuun mennessä.

Valtuutettujen vähimmäismäärää koskeva ilmoitus on ollut erityisesti tarpeellinen oikeusministeriölle kunnallisvaalien toimittamisen vuoksi. Sisäasiainministeriölle tiedolla ei ole ollut vastaavaa merkitystä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa kunnallishallinto- ja talous.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan sisäasiainministeriön kuntaosasto tehtävineen siirretään valtiovarainministeriöön.

## Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävät, oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Kunnallinen liikelaitos ja sen hallinto määriteltiin kuntalaissa 15 päivänä toukokuuta 2007 voimaan tulleella kuntalain muutoksella (519/2007). Kuntalain 87 a §:n mukaan kunnallinen liikelaitos voi olla joko kunnan tai kuntayhtymän osana toimiva liikelaitos tai erillisenä oikeushenkilönä toimiva liikelaitoskuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymä, johon sovelletaan muutoin kuin laissa nimenomaan säädettyjen poikkeuksien osalta, mitä kuntalaissa säädetään muutoin kuntayhtymästä. Kuntalain 86 §:n mukaan kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään muun muassa kunnanhallituksesta kuntalain 23 §:ssä.

Kuntalain 87 c §:n mukaan kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, jolle säädetään laissa tehtäviä. Liikelaitoksen johtokunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on lain mukaan:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;

3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jolle johtosäännössä toisin määrätty;

4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja

6) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle lain perusteella kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kuntalain 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimus tehdään edellä tarkoitettun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.

Pääsääntönä on siis, että oikaisuvaatimus tehdään joko lautakunnalle tai kunnanhallitukselle riippuen siitä, kenen tai kenen alaisen viranomaisen päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään.

Oikaisuvaatimusasioita ei pääsääntöisesti käsitellä johtokunnassa, vaan johtokunnan päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus joko lautakunnalle tai kunnanhallitukselle sen mukaan, minkä alainen johtokunta hallintosäännön mukaan on. Pääsäännöstä on laissa tehty kuitenkin poikkeus niiden asioiden osalta, joissa johtosäännössä on kuntalain 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi. Tällöin oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle.

Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Säännöksissä ei siten säädetä joh-

tokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemän päätöksen muutoksenhausta.

## 1.2 Nykytilan arviointi

### Peruspalveluohjelmamenettely

Peruspalveluohjelmamenettely on antanut aikaisempaa kokonaisvaltaisemman ja systemaattisemman kuvan kuntien mahdollisuuksista järjestää peruspalveluja. Ohjelmassa on voitu aikaisempaa paremmin ottaa huomioon kunnallisten tehtävien ja kuntien voimavarojen riittävä suhde (rahoitusperiaatte).

Peruspalveluohjelman laadinta osana valtiotalouden kehysmenettelyä on lisännyt ohjelman uskottavuutta ja sen sitovuutta. Peruspalveluohjelman valmisteluorganisaatio on toiminut hyvin. Peruspalveluohjelman laadinta ja valmisteluorganisaatio ovat kuitenkin perustuneet hallituksen hallitusohjelmapäätöksiin sekä ministeriryhmän perustamispäätöksiin eikä menettelyllä ole ollut siten lainsäädäntöpohjaa.

Peruspalveluohjelmaa valmistelewan ministeriryhmän työskentely on lisännyt eri ministeriöiden valmiutta palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaistarkasteluun. Peruspalveluohjelmamenettely on lisännyt ministeriöiden välistä yhteistyötä niiden valmistellessa peruspalveluvelvoitteita ja muutoksia palveluiden rahoitukseen.

Peruspalveluohjelmamenettely ei ole täysin sitouttanut tai ohjannut ministeriöitä noudattamaan peruspalveluohjelman linjauksia. Tilanne on kuitenkin parantunut vuosien varrella koko ajan.

Peruspalveluohjelman laadintaan on liittynyt käytännössä muutamia ongelmia. Ohjelman valmistelun sopeuttaminen kevään kehysmenettelyn aikatauluihin on osoittautunut ongelmalliseksi, mutta toisaalta tähän ei aikataulun kireyden vuoksi voida juurikaan vaikuttaa. Ministeriöt valmistelevat kehysmenettelyyn asioita lyhyellä varoitusajalla ja osa kunnallisten palveluiden rahoituksen kannalta merkittävistä ratkaisuista tehdään kehysriihessä. Ministeriöt ovat peruspalveluohjelman vahvistamisen jälkeen voineet kehysten rajoissa tehdä kuntien talouteen vaikuttavia määrärahasiirtoja. Peruspalveluohjelmaan



on otettu joissakin tapauksissa sellaisia toimenpide-ehdotuksia, joiden toteuttamiseen ei ole käytännössä sitouduttu. Peruspalveluohjelmamenettely on siten jäänyt luonteeltaan pääosin velvoitteiden ja rahoituksen kokoamiseksi eikä ohjelma ole ollut niinkään ohjaava työväline. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto on arvostellut menettelyä katsoen, ettei peruspalveluohjelmamenettelyllä ole ollut riittävän sitovaa tai ohjaavaa vaikutusta eri hallinnonalojen lakisäätteisiä kehittämisohjelmia toteutettaessa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta on lokakuussa 2006 lausunut, että peruspalveluohjelmaa lakisäätelistettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmaa koskevat säännökset voidaan ottaa uudelleen tarkasteltavaksi.

Peruspalveluohjelman ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman työnjako on selvä eikä niiden välillä juurikaan ole ristiriitaisuuksia. Peruspalveluohjelma osana valtiontalouden kehysmenettelyä on kuntatalouteen painottuva, kun taas uusi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman tarkoituksena on keskittyä hallitusohjelman mukaisten sosiaali- ja terveystaloudellisten tavoitteiden täsmentämiseen ja toteuttamiseen sekä ottaa huomioon peruspalveluohjelmassa kuntataloudelle asetetut taloudelliset reunaehdot.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asetetaan yleisiä määrällisiä tavoitteita, jotka toteutetaan valtiontalouden kehysten ja peruspalveluohjelman rajoissa.

#### Kunnallinen liikelaitos

Kunnallisena liikelaitoksena toimivan liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävien osalta on syntynyt epäselvyyttä, onko liikelaitoskuntayhtymän johtokunnalla myös muut kuntalaissa säädetty kuntayhtymän hallituksen tehtävät. Erityisesti epäselvyyttä on aiheuttanut, vastaako johtokunta yhtymäkokouksen päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan päätöksien oikaisuvaatimus- ja muutoshakuteista on lain täytäntöönpanovaiheessa käynyt ilmi, että laissa tulisi tarkentaa, kenelle tehdään oikaisuvaatimus johtokunnan lain perusteella tekemästä päätöksestä sekä miten haetaan muutosta johtokunnan tekemästä oi-

kaisuvaatimuspäätöksestä. Muussa tapauksessa johtokunnan lain perusteella tekemistä päätöksistä haetaan oikaisua siltä viranomaiselta, lautakunnalta tai kunnanhallitukselta, jonka alainen johtokunta on.

## 2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakeja siten, että siinä säädettäisiin peruspalveluohjelmamenettelyä sekä liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä kuntayhtymän hallituksen korvaavana toimielimenä sekä muutoksenhausta liikelaitoksen johtokunnan päätöksistä. Lisäksi ehdotetaan, että kunta-asioiden yleinen seuranta siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä valtiovarainministeriölle sekä tämän perusteella muutettavaksi eräitä kuntalain säännöksiä.

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 kehyskaudella. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuudessaan, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa tarkastellaan kuntien lakisäätteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä kuntatalouden kehitys ja valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin. Koska kunnallishallinnon ja -talouden neuvottelukunnalle säädettäisiin peruspalveluohjelmamenettelyyn liittyviä tehtäviä, tulee neuvottelukunnasta säätää lailla.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että liikelaitoskuntayhtymän johtokunta rinnastettaisiin kuntayhtymän hallitukseen ja sen tehtävinä olisivat myös kaikki kuntayhtymän hallitukselle kuntalaissa säädetty tehtävät. Liikelaitoksen johtokunnan päätöksistä tehtävää oikaisuvaatimustietä ehdotetaan tarkis-

tettavaksi siten, että johtokunnan lain perusteella tekemistä päätöksistä tehtäisiin oikaisuvaatimus johtokunnalle. Lisäksi ehdotetaan tarkennettavaksi muutoksenhakua koskevaa säännöstä siten, että johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästä päätöksestä haetaan muutosta kunnallisvalituksella.

### 3 Esityksen vaikutukset

Peruspalveluohjelman lakisäästeistäminen vakinaistaa pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana käyttöön otetun menettelyn osaksi valtion talousarviomenettelyä ja valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä sekä ministeriöiden välisenä yhteistyön työvälineenä.

Peruspalveluohjelmamenettelyssä ministeriöt ja Suomen Kuntaliitto laativat yhteisen tilanearvion kuntien taloudellisesta tilanteesta ja menettelyssä tulee esille tehtävien hoidosta johtuva kustannuskehitys talousarviovuonna sekä kehyskaudella. Poikkihallinnollisen menettelyn kautta valtion toimenpiteiden kokonaisvaikutukset tulevat esille eikä valtion toimenpiteiden vaikutus tule siten arvioitavaksi vain hallinnonalakohtaisesti. Peruspalveluohjelmamenettelyn kautta saadaan selkeämpi kuva koko julkisen talouden tilasta ja sen vaikutuksesta kuntatalouteen talousarviovuonna ja kehyskaudella.

Peruspalveluohjelmamenettely ohjaa myös ministeriöitä ja Suomen Kuntaliittoa hakemaan yhteistä näkemystä kehittämistavoitteista ja keinoista.

Kehysmenettelyn osana oleva peruspalveluohjelmamenettely ohjaa ministeriöiden talousarvioehdotuksien laadintaa. Kehysmenettely on talousarvion valmistelussa ministeriöitä sitova valmisteluohje.

Peruspalveluohjelmamenettelyn lakisäästeistäminen merkitsee nykyisen kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävien muuttamista. Koska neuvottelukunnalle säädetään peruspalveluohjelmaan liittyen valmistelutehtävä, neuvottelukunnasta tulee säätää asetuksen sijasta laissa. Lisäksi neuvottelukunnassa annettua asetusta tulee muuttaa siten, että neuvottelukunnan kokoonpanoa, asioiden valmistelua sekä ohjeidenantoa koskevat säännökset muutetaan

sisäasiainministeriön kuntaosaston siirtyessä valtiovarainministeriöön. Sisäasiainministeriön sijasta neuvottelukunnassa olisi edustus sekä valtiovarainministeriön budjetti- että kuntaosastosta. Lisäksi asetuksen soveltamista koskeva ohjeidenantovaltuus poistettaisiin tarpeettomana.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalle ehdotettu velvollisuus seurata peruspalveluohjelman huomioon ottamista ei muuttaisi nykyistä neuvottelukunnan käytäntöä.

Peruspalvelumenettelyn lakisäästeistäminen ei muuttaisi peruspalveluohjelmaministeriryhmän nykyistä asemaa kunkin hallituksen päätöksen varaan perustettuna ministeriryhmänä.

Kunnille peruspalveluohjelmamenettely tuottaa tietoa kuntatalouden kehityksestä, josta kunnat voivat käyttää hyödykseen taloussuunnittelussaan.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviin ehdotetut muutokset selkeyttävät sen asemaa kuntayhtymän hallitusta korvaavana toimielimenä. Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakusäännöksiin ehdotetut muutokset selkeyttävät kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan päätöksien oikaisuvaatimusmenettelyä sekä muutoksenhakua.

Esityksellä ei ole valtion eikä kuntien talouteen nähden menoja lisääviä taloudellisia vaikutuksia.

### 4 Asian valmistelu

Esitys on laadittu sisäasiainministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajien kanssa. Valtuutettujen vähimmäismäärää koskevasta asiasta on neuvoteltu oikeusministeriön kanssa.

Valtiovarainministeriöllä ei ole ollut huomauttamista ehdotuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ollut huomauttamista ehdotettuun 8 a §:n sisältöön. Ministeriöllä on kuitenkin perusteluissa halunnut korostaa lakisäästeisten kehittämisohjelmien asemaa peruspalveluohjelman rinnalla.

Opetusministeriö on katsonut, että peruspalveluohjelmamenettelyn sisällöstä tulisi säätää asetuksella, jotta ohjelman rakennetta

voitaisiin kehittää jatkossakin ilman lainsäädäntömuutoksia. Lisäksi ministeriö on katsonut, ettei peruspalvelubudjettitarkastelusta tulisi säätää lainkaan kuntalaisia, koska talousarvion valmistelusta säädetään kattavasti valtion talousarviosta annetulla lailla.

Maa- ja metsätalousministeriö on esittänyt, että sillä tulisi olla myös pysyvä edustus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Edustusta on perusteltu sillä, että kunnat hoitavat ministeriön hallinnonalalla lakisääteisiä tehtäviä.

Suomen Kuntaliitto on lausunnossaan katsonut, ettei peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva säännösehdotus ole kaikilta osin tyydyttävä. Peruspalveluohjelmamenettelyn tarkoituksena tulisi olla rahoitusperiaatteen toteuttamisen varmistaminen. Tämän tulisi käydä nimenomaisesti ilmi säännöksestä. Peruspalveluohjelmamenettelyn suhdetta hallinnonaloittaisiin kehittämissuunnitelmiin tulisi selkeyttää säännöksessä siten, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti peruspalveluohjelman sitovuudesta suhteessa kehittämissuunnitelmiin, ohjelmiin ja päätöksiin. Hallinnonalakohtaisia kehittämissuunnitelmia koskeva lainsäädäntö tulisi muuttaa vastavasti siten, että niitä laadittaessa olisi otettava

huomioon hallituksen valtiontaloutta koskevien päätösten lisäksi peruspalveluohjelma. Lisäksi Kuntaliitto on esittänyt, että kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävänä tulisi olla peruspalveluohjelman noudattamisen seuranta.

Liikelaitosta koskeviin säännöksiin Kuntaliitto on esittänyt lisättäväksi, että liikelaitoksen johtokunnalla olisi lain perusteella otto-oikeus sen alaisen viranomaisen tekemistä päätöksistä eikä otto-oikeus olisi vain johtosäännönvarainen.

Ympäristöministeriöllä ja työministeriöillä ei ole ollut huomauttamista esityksen sisällöstä.

Esitys on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa ja peruspalveluohjelmaministeriryhmässä.

## **5 Riippuvuus muista esityksistä**

Muut kuin kuntalakiin liittyvät sisäasiainministeriön kuntia koskevien tehtävien uudelleenorganisointiin liittyvät muutosehdotukset toteutetaan erillisellä hallituksen esityksellä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

**8 §.** *Valtion ja kunnan suhde.* Pykälässä säädettäisiin valtion ja kuntien suhteesta yleisesti.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sisäasiainministeriön sijasta valtionvarainministeriön tehtävänä olisi seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Muutoksella toteutettaisiin osaltaan pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman kirjaus kunta-asioiden siirtämisestä valtiovarainministeriöön.

Pykälän 2 momentti säilyisi asiasisällöltään muuttumattomana. Pykälän 2 momentin mukaan lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yleisesti valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn sisältöä ei muutettaisi. Neuvottelumenettely koskisi kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita ja valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista.

Momentti säilyisi muutoin asiasisällöltään nykyisellään paitsi, että säännöksestä ehdotetaan siirrettäväksi kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa käytännössä koskenut asetuksenantovaltuus. Neuvottelukunnan tehtäviä, kokoonpanoa ja jaostoja koskevasta asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin uudessa 8 b §:n 2 momentissa.

**8 a §.** *Peruspalveluohjelmamenettely.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin peruspalveluohjelmamenettelystä. Ehdotuksella toteutettaisiin puitelain 11 §:n kirjaus, jonka mukaan peruspalveluohjelma vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelmamenettelyn lakisäateistämällä pyritään vahvistamaan ohjelman vaikuttavuutta ja ohjauvuutta.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin peruspalveluohjelmamenettely ja säädettäisiin sen asemasta osana valtion ja kuntien välistä

neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitettaisiin sekä peruspalveluohjelmaa että peruspalvelubudjettia.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin peruspalveluohjelman sisältö. Peruspalveluohjelmalla tarkoitettaisiin ohjelmaa, jossa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palveluiden kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys, kuntien tehtävien muutokset sekä toimenpiteet kuntien tulojen ja menojen tasapainottamiseksi. Kuntatalouden kehityksellä tarkoitettaisiin kuntien tuloja ja menoja kokonaisuudessaan sekä kuntatalouden kehitystä osana julkista taloutta. Lisäksi kuntataloutta tarkasteltaisiin kuntaryhmissä eli erikokoisissa kunnissa ja maan eri osissa. Tulojen ja menojen tasapainottamista olisi tarkoitusta arvioida kehyskaudella.

Peruspalveluohjelmassa tarkasteltaisiin kuntien lakisäateisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä ja se kattaisi kuntataloutta koskevat lakisäateiset palvelut. Peruspalveluohjelmassa tarkasteltaisiin myös kuntien toimintatapoja, tehokkuutta sekä tarvetta sellaisiin rakenteellisiin uudistuksiin, joilla taloudellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista lisätä. Peruspalveluohjelman keskeiset johtopäätökset olisi tarkoitus, kuten nykyisinkin, sisällyttää kehyspäätökseen.

Kuntien tulojen ja menojen kehitystä sekä kuntatalouden tilaa koskevat taulukot kuvauksineen olisi tarkoitus sisällyttää nykyisin tavoin kehyspäätöksen liitteeksi.

Peruspalveluohjelmamenettely ehdotetaan sidottavaksi osaksi valtion talousarvion valmistelua, käytännössä osaksi nykyistä kehysmenettelyä, josta säädetään valtion talousarviosta annetussa asetuksessa. Laissa ei voida sitoa peruspalveluohjelmaa suoraan kehysmenettelyyn, koska kehysmenettelystä säädetään asetuksella. Kehyspäätös on ministeriöitä sitova talousarvioesityksien valmisteluohje. Peruspalveluohjelmalla on osana kehysmenettelyä sama sitova vaikutus. Peruspalveluohjelman sitovuudesta ei siten ole tarpeen säätää erikseen. Peruspalveluohjel-

man irrottaminen kehysmenettelystä itsenäiseksi sitovaksi ohjelmaksi voisi päinvastoin heikentää sen asemaa ohjaavana välineenä.

Peruspalveluohjelmaa koskevassa säännöksessä ei nimenomaisesti mainittaisi rahoitusperiaatteen toteuttamista, jota kuitenkin ohjelmassa käytännössä arvioidaan. Rahoitusperiaatetta ei ole määritelty lainsäädännössä ja sen mainitseminen säännöksessä edellyttäisi sen tarkkaa määrittelyä. Rahoitusperiaatteen mainitseminen tarkoittaisi myös sitä, että sen perusteella arvioitaisiin tulojen ja menojen tasapainottamista koskevan ohjelman laillisuutta. Rahoitusperiaatetta tuskin kyetään määrittelemään sillä tarkkuusasteella, että se voisi olla laillisuuskysymys.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin peruspalvelubudjetin sisällöstä. Peruspalvelubudjetti laadittaisiin talousarvioesityksen yhteydessä ja se olisi osa talousarvioesitystä. Peruspalvelubudjetti voisi edelleen olla osa valtion talousarvioesityksen yleisperusteluja.

Peruspalvelubudjetissa tarkasteltaisiin kuntatalouden kehitystä sekä valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen. Talousarviovaikutuksien arvioinnissa otettaisiin erityisesti huomioon kuntien tehtävien muutoksista aiheutuvat vaikutukset.

Peruspalveluohjelmamenettelyn sisältöä koskevat ehdotukset vastaisivat nykyistä käytäntöä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi peruspalveluohjelman ja -budjetin laatimiseen osallistuvista tahoista.

Peruspalveluohjelmamenettely toteutettaisiin poikkihallinnollisesti. Peruspalveluohjelmamenettelystä vastaisi ensisijassa valtiovarainministeriö, jonka tulisi laatia peruspalveluohjelma yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, opetusministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa siltä osin, kuin näiden muiden ministeriöiden toimialalla tapahtuu kuntien tehtäviin tai rahoitukseen liittyviä muutoksia. Valtiovarainministeriössä peruspalveluohjelmamenettelystä vastaisi sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön siirtyvä kuntaosasto. Tämä vastaisi kuntaosaston nykyisiä tehtäviä.

Suomen Kuntaliitto osallistuisi peruspalveluohjelmamenettelyyn pysyvänä asiantuntijana. Tarkoitus olisi jatkaa nykykäytäntöä, jossa Suomen Kuntaliiton nimeämät edusta-

jat osallistuvat peruspalveluohjelmamenettelyyn peruspalveluohjelmaa valmisteleavassa ministeriryhmässä pysyvänä asiantuntijana. Kuntaliiton asiantuntijaroolin perusteella ei syntyisi epäselvyyttä, kuka vastaisi peruspalveluohjelman ja -budjetin laadinnasta, eikä luotaisi sellaista kuvaa, että Kuntaliitto sopisi menettelyssä asioista kuntakenttää sitovasti.

Peruspalveluohjelman kuntatalouslinjauksista ei voida valtion ja kuntien välisissä neuvottelu- ja yhteistyömenettelyissä valtiosääntöoikeudellisista syistä tehdä valtiota ja kuntia oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Perustuslain mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja eduskunta päättää valtion talousarviosta, joten valtioneuvosto ei voi tehdä Suomen Kuntaliiton kanssa sopimuksia eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuuluvissa asioissa. Toisaalta Suomen Kuntaliitolla ei ole toimivaltaa tehdä perustulossa säädettyä itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta niitä oikeudellisesti sitovia sopimuksia.

Lailla ei säädettäisi peruspalveluohjelman valmistelun organisoinnista, koska peruspalveluohjelmaa valmisteleavan ministerityöryhmä perustuu kunkin hallituksen päätökseen eikä ministerityöryhmällä ole lakisäänteistä asemaa. Tarkoitus olisi, että peruspalveluohjelman laadinnasta vastaisi hallituksen kulloinkin asettama ministeriryhmä. Tämän vuoksi myöskään peruspalveluohjelman ministerityöryhmän sihteeristöä ei ehdoteta säädettäväksi laissa.

**8 b §.** *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.* Pykälä olisi uusi ja siinä ehdotetaan säädettäväksi kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan asemasta ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta toimisi valtiovarainministeriön yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi nykyisin tavoin käsitellä kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita ja valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista. Neuvottelukunnan tehtäviksi lisättäisiin kuitenkin eräitä peruspalveluohjelmamenettelyyn liittyviä tehtäviä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi valmistella peruspalveluohjelmaan sisäl-

tyvä arvio kuntien tuloista ja menoista (kuntatalouden kehitysarvio) sekä seurata, miten peruspalveluohjelma otetaan huomioon eri hallinnonaloilla kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa. Neuvottelukunnan seurantatehtävä tarkoittaisi, että sen tehtävänä olisi peruspalveluohjelman tavoitteiden toteutumisen tarkastelu viimeistään seuraavan vuoden peruspalveluohjelmaa valmisteltaessa. Ehdotus ei muuttaisi käytännössä neuvottelukunnan nykyisiä tehtäviä.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa koskeva säännös muuttaisi sen asemaa. Neuvottelukunnasta säädetään tällä hetkellä asetuksella. Ehdotuksen mukaan kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kokoonpanosta, jaostoista ja tehtävistä säädettäisiin asetuksella. Tarkoitus olisi, että asetuksen mukaan valtioneuvosto määräisi nykyisin tavoin puolet jäsenistä ja toisen puolen nimittäisi Suomen Kuntaliitto. Sisäasiainministeriön kuntaosaston siirtyessä vuoden 2008 alusta valtionvarainministeriöön neuvottelukunnassa olisi tulevaisuudessa sekä budjettiosaston että kuntaosaston edustus.

Ehdotettu säännös valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä ei olisi tyhjentävä. Valtion ja kuntien välisiä neuvotteluja käydään muutoinkin kuin kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Eri sektoreilla on lakiin perustuvia sekä vapaaehtoisia neuvotteluja.

**10 §. Valtuutettujen lukumäärä.** Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmoitukset alle 2 000 asukkaan kunnassa valtuuston valtuutettujen lukumäärästä tekemästä päätöksestä tulee tehdä sisäasiainministeriön sijasta oikeusministeriölle. Muilta osin ei säännökseen esitetä muutoksia. Säännöksen muuttaminen on tarpeen joka tapauksessa, koska kunta-asiat siirretään valtionvarainministeriön toimialaan. Koska ilmoitus on ollut lähinnä tarpeellinen oikeusministeriölle kunnallisvaalien toteuttamisen vuoksi, ehdotetaan, että valtuutettujen määrää koskeva ilmoitus tulisi tehdä oikeusministeriölle eikä valtiovarainministeriölle.

**87 c §. Johtokunta.** Pykälää tarkennettaisiin siten, että liikelaitoskuntayhtymän johtokunta rinnastettaisiin kuntayhtymän hallitukseen ja

johtokunnalla olisi siten myös soveltuvin osin hallituksen tehtävät.

Pykälän 1—4 ja 6 momentti säilyisi asiasällöltään muuttumattomana.

Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalain 86 §:n mukaan sovelletaan kuntayhtymän hallitukseen. Viittaussäännös tarkoittaisi, että liikelaitoskuntayhtymän johtokunta vastaisi myös kuntalain 23 §:n mukaisesti kunnanhallitukselle kuuluvista tehtävistä eli yhtymäkokouksen päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Johtokunta valvoisi kuntayhtymän etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaisi kuntayhtymää ja käyttäisi sen puhevaltaa. Lisäksi sillä olisi oikeus antaa tarvittaessa ohjeita kuntayhtymää eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille.

Viittaussäännös merkitsisi lisäksi, että liikelaitoskuntayhtymän johtokunnalla olisi kuntalain 51 §:n perusteella otto-oikeus. Sen olisi kuntalain 68 §:n perusteella laadittava tilinpäätös ja allekirjoittava se, tehtävä kuntalain 69 §:n mukaisesti toimintakertomuksessa esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Lisäksi sen olisi kuntalain 75 §:n mukaisesti annettava lausunto tarkastuslautakunnan tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta.

Yleisellä viittaussäännöksellä kuntalain 86 §:ään säännöstä ei tarvitsisi jatkossa muuttaa muutettaessa kunnanhallituksen ja kuntayhtymän hallituksen tehtäviä. Viittaussäännös korostaisi myös liikelaitoskuntayhtymän kuntayhtymäluonnetta.

Säännös ei koskisi kunnan osana toimivan kunnallisen liikelaitoksen johtokuntaa vaan ainoastaan itsenäisenä oikeushenkilönä toimivan liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviä.

**89 §. Oikaisuvaatimus.** Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan lain perusteella tekemistä päätöksistä tehtäisiin oikaisuvaatimus johtokunnalle.

Pykälän 1 momentti pysyisi asiasällöltään muuttumattomana. Momentissa säädetään oikeudesta tehdä oikaisuvaatimus.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan lain perusteella tekemän päätöksestä haettaisiin oikaisua johtokunnalta. Muutos koskisi vain niitä päätöksiä, joista johtokunta voi päättää kuntalain 87 c §:n 3 momentin perusteella ja joista liikelaitoskuntayhtymän johtokunta päättäisi kuntayhtymän hallituksen korvaavana toimielimenä. Säännöksen selkeyttäminen on tältä osin perusteltua, jotta oikaisuvaatimustie vastaisi johtokunnan lakisääteistä päätösvaltaa. Muussa tapauksessa esimerkiksi kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan talousarviopäätöksestä haetaan oikaisua kunnanhallitukselta tai lautakunnalta, jonka alainen se on.

Pykälän 3 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi. Säännöksen mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kunnanhallituksessa, jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen.

**90 §. Kunnallisvalitus.** Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästä päätöksestä haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Säännös selkeyttäisi muutoksenhakusäännöstä, mutta ei muuttaisi nykyistä tulkintakäytäntöä.

Pykälän 2 ja 3 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi ja ne jäisivät siten asiasisällöltään muuttumattomiksi.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Ehdotetun 8 b §:n 2 momentin mukaan kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan asemasta säädettäisiin samalla tavalla kuin nykyisessä asetuksessa ottaen huomioon kuitenkin kunta-asioiden siirtyminen valtiovarainministeriöön sekä laissa säädetyt uudet tehtävät.

## **3 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta lukien. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 8, 10, 87 c, 89 ja 90 §, sellaisina kuin niistä ovat 10 § osaksi laissa 1647/1995, 87 c § laissa 519/2007, 89 § osaksi laissa 578/2006 sekä 90 § laeissa 844/1996 ja 435/1999, sekä *lisätään* lakiin uusi 8 a ja 8 b § seuraavasti:

#### 1 luku

#### Yleiset säännökset

#### 8 §

##### *Valtion ja kunnan suhde*

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä siten kuin 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.

#### 8 a §

##### *Peruspalveluohjelmamenettely*

*Peruspalveluohjelmamenettelyllä* tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen 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. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.

Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvästi asian tuntijana peruspalveluohjelmamenettelyyn.

#### 8 b §

##### *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta*

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu peruspalveluohjelmamenettelyn lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

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 päätöksien val-



mistelussa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

## 10 §

*Valtuutettujen lukumäärä*

Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan seuraavasti:

Asukasluku	Valtuutettujen luku
enintään 2 000	17
2 001 — 4 000	21
4 001 — 8 000	27
8 001—15 000	35
15 001—30 000	43
30 001—60 000	51
60 001—120 000	59
120 001—250 000	67
250 001—400 000	75
yli 400 000	85

Kunnassa, jonka asukasluku on enintään 2 000, valtuusto voi vaalivuoden kesäkuun loppuun mennessä päättää valittavaksi valtuutettuja pienemminkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13. Lukumäärän muutoksista on viipymättä ilmoitettava oikeusministeriölle.

Tässä pykälässä säädetty asukasluku määräytyy väestötietolaissa (507/1993) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31 päivän päätyessä olevien tietojen mukaan.

## 87 c §

*Johtokunta*

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta. Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden

saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;

3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja

6) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä 86 §:n mukaan sovelletaan kuntayhtymän hallitukseen. Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 87 d §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 81 §:n 4 momenttia.

## 89 §

*Oikaisuvaatimus*

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitettun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 87 c §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 87 c §:n 5 momentissa tarkoitettua päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnal-

le. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

90 §

*Kunnallisvalitus*

Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johdokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:  
1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;

2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai

3) päätös on muuten lainvastainen.

Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2007

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Ministeri *Mari Kiviniemi*

*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## **Laki**

### **kuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 8, 10, 87 c, 89 ja 90 §, sellaisina kuin niistä ovat 10 § osaksi laissa 1647/1995, 87 c § laissa 519/2007, 89 § osaksi laissa 578/2006 sekä 90 § laeissa 844/1996 ja 435/1999, sekä *lisätään* lakiin uusi 8 a ja 8 b § seuraavasti:

*Voimassaoleva laki*

*Ehdotus*

1 luku

1 luku

#### **Yleiset säännökset**

#### **Yleiset säännökset**

8 §

8 §

*Valtion ja kunnan suhde*

*Valtion ja kunnan suhde*

Sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella.

*Valtiovarainministeriö* seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä *siten kuin 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.*

8 a §

#### *Peruspalveluohjelmamenettely*

*Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.*

*Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kun-*

*tien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.*

*Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.*

*Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvästi asian tuntijana peruspalveluohjelmamenettelyyn.*

#### 8 b §

##### *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta*

*Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu peruspalveluohjelmamenettelyn lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.*

*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 päätöksien valmistelussa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.*

## 10 §

*Valtuutettujen lukumäärä*

Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan seuraavasti:

Asukasluku	Valtuutettujen luku
enintään 2 000	17
2 001 — 4 000	21
4 001 — 8 000	27
8 001 — 15 000	35
15 001 — 30 000	43
30 001 — 60 000	51
60 001 — 120 000	59
120 001 — 250 000	67
250 001 — 400 000	75
yli 400 000	85

Kunnassa, jonka asukasluku on enintään 2 000, valtuusto voi vaalivuoden kesäkuun loppuun mennessä päättää valittavaksi valtuutettuja pienemmänkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13. Lukumäärän muutoksista on viipymättä ilmoitettava sisäasiainministeriölle.

Tässä pykälässä säädetty asukasluku määräytyy väestötietolaissa (507/93) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

## 87 c §

*Johtokunta*

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;

3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja,

## 10 §

*Valtuutettujen lukumäärä*

Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan seuraavasti:

Asukasluku	Valtuutettujen luku
enintään 2 000	17
2 001 — 4 000	21
4 001 — 8 000	27
8 001 — 15 000	35
15 001 — 30 000	43
30 001 — 60 000	51
60 001 — 120 000	59
120 001 — 250 000	67
250 001 — 400 000	75
yli 400 000	85

Kunnassa, jonka asukasluku on enintään 2 000, valtuusto voi vaalivuoden kesäkuun loppuun mennessä päättää valittavaksi valtuutettuja pienemmänkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13. Lukumäärän muutoksista on viipymättä ilmoitettava oikeusministeriölle.

Tässä pykälässä säädetty asukasluku määräytyy väestötietolaissa (507/1993) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

## 87 c §

*Johtokunta*

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;

3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja,

jollei johtosäännössä toisin määrätä;

4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja

6) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 87 d §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 81 §:n 4 momenttia.

## 89 §

### *Oikaisuvaatimus*

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksen sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimitelimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimitelimelle. Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen,

jollei johtosäännössä toisin määrätä;

4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja

6) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

*Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä 86 §:n mukaan sovelletaan kuntayhtymän hallitukseen.* Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 87 d §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 81 §:n 4 momenttia.

## 89 §

### *Oikaisuvaatimus*

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksen sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimitelimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimitelimelle. *Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 87 c §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 87 c §:n 5 momentissa tarkoitetusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle.* Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväk-

on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

seen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

## 90 §

## 90 §

*Kunnallisvalitus**Kunnallisvalitus*

Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitettujen valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja *johdotokunnan* oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitettujen valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuuta 20 \_\_\_\_\_.*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

\_\_\_\_\_