

VNS 3/1999 vp

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle
uuden kuntalain soveltamisen
vaikutuksista kuntien hallintoon ja
toimintaan

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	4
1.1. Eduskunnan ponsi	4
1.2. Kuntalain tavoitteet	4
1.3. Selonteon valmistelu	4
1.4. Selonteon sisältö	4
2. Yleiset säännökset	5
2.1. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto	5
2.2. Julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta	5
2.3. Neuvottelumenettely	5
2.4. Valvonta	5
3. Organisaatio ja toimintatavat	6
3.1. Valtuuston asema sekä valtuuston ja kunnan muun hallinnon välisen toimivaltajaan sääntely	6
3.1.1. Tavoitteet	6
3.1.2. Säännökset	6
3.1.3. Arviointi	7
3.1.4. Johtopäätökset	8
3.2. Kunnan hallinto	8
3.2.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet	8
3.2.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolo-aikana	9
3.2.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista	10
3.3. Kunnan johtaminen	10
3.3.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet	10
3.3.2. Säännösten soveltaminen ja kunnanjohtajan aseman kehitys kuntalain aikana	10
3.3.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista	11
3.4. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus	12
3.4.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet	12
3.4.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolo-aikana	12
3.4.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista	12
3.5. Luottamushenkilöt	13
3.5.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet	13
3.5.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolo-aikana	13
3.5.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista	13
3.6. Henkilöstö	14
3.6.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet	14
3.6.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolo-aikana	15
3.6.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista	15
3.7. Kunnan hallintomenettely	15
3.7.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet	15
3.7.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolo-aikana	16
3.7.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista	17

3.8. Kunnan talous	17
3.8.1. Säännökset ja asetetut tavoitteet	17
3.8.2. Kokemukset ja uudistamistarpeen arviointi	18
3.9. Hallinnon ja talouden tarkastus	20
3.9.1. Säännökset ja asetetut tavoitteet	20
3.9.2. Kokemukset ja uudistamistarpeen arviointi	20
3.10. Kuntien yhteistoiminta	21
3.10.1. Tavoitteet	21
3.10.2. Säännökset	21
3.10.3. Arviointi	22
3.11. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus	23
3.11.1. Tavoitteet	23
3.11.2. Säännökset	23
3.11.3. Arviointi	23
3.11.4. Johtopäätökset	24

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE UUDEN KUNTALAIN SOVELTAMISEN VAIKUTUKSISTA KUNTIEN HALLINTOON JA TOIMINTAAN

1. Johdanto

1.1. Eduskunnan ponsi

Hyväksyessään hallituksen esityksen kuntalaiksi eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan sekä muista lain soveltamiseen liittyvistä esiin tulleista kysymyksistä vuoden 1999 loppuun mennessä.

1.2. Kuntalain tavoitteet

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kaikissa kunnissa tulee olla valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Lailla pyrittiin selkeyttämään vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa ja vastuuta ja erotettiin poliittinen johtaminen ja hallinnon johtaminen toisistaan.

Uudella kuntalailla lisättiin kunnan toimintavapautta ja valtuusto päättää sen nojalla muutoin kuin edellisessä kappaleessa mainituilta osin kunnan organisaatiosta. Laki sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Laissa on korostettu kuntalaisten osallistumista, mutta järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan, jota suoran demokratian keinot täydentävät.

Kunnallishallinto toteuttaa kansalaista lähimpänä olevana hallinnon tasona kansalaisten itsehallintoa ja kunnan asukkaiden sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia. Perinteisesti vastuu kunnan alueen ja yhdyskunnan fyysisestä rakenteesta ja ympäristön kehityksestä on kunnalla. Kuntien talouden kiristyminen on vaatinut kuntien tehtävien ja velvoitteiden uudelleenarviointia, mutta keskeinen tehtävä on jatkuvasti hyvinvoinnin turvaaminen, joka edellyttää kunnilta kykyä sopeuttaa hallintonsa, taloutensa ja toimintatapansa muuttuvan toimintaympäristön ja kansainvälistymisen vaatimuksiin.

Kuntalailla on säännelty kunnallisen itsehallinnon perusteet, joihin kuuluu kunnan suhde valtioon, kunnan perustehtävä kuntalaisten hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämiseksi, kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet, kunnan hallinto ja johtaminen sekä verotusoikeus ja kunnan talouden perusteet sekä oikeusturva. Uudistuksen tavoitteisiin kuului erityisesti huolehtia kunnallishallinnon uskottavuudesta. Erityistä huomiota kiinnitettiin tältä kannalta vaalikelpoisuuden sääntelyyn ja esteellisyysäännösten noudattamiseen. Uskottavuuden ylläpitämiseen ja lisäämiseen liittyvät myös hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat uudet säännökset.

1.3. Selonteon valmistelu

Selonteon valmistelua varten sisäasiainministeriö sopi syksyllä 1996 Tampereen yliopiston kanssa seurantatutkimuksen suorittamisesta. Tutkimusraportti on luovutettu ministeriölle helmikuussa 1999. Raporttia on käytetty hyväksi selonteon valmistelussa.

Kuntaliitto on omalta osaltaan arvioinut kuntalain soveltamisen vaikutuksia ja toimittanut arvionsa siihen sisältyvine johtopäätöksineen ministeriölle samoin helmikuussa 1999.

Kuntalaista on julkaistu nopeasti lain antamisen jälkeen kommentaarteoksia, jotka ovat helpottaneet lain soveltamista ja yhdenmukaistaneet tulkintaa kunnissa.

1.4. Selonteon sisältö

Kuntalain soveltamisen vaikutuksia kuntien hallintoon ja talouteen käsitellään tässä selonteossa kuntalain lukujen mukaisessa järjestyksessä. Päähuomio arvioinnissa kiinnitetään säännöksiin, jotka ovat muuttaneet käytäntöä kunnissa tai jotka ovat osoittautuneet hankaliksi soveltaa.

Kuntalakiin tehtyjä muutoksia ei tässä vaiheessa ole katsottu tarpeelliseksi arvioida. Lakiin on tehty seuraavat muutokset:

10 ja 26 § (1647/1995) vaalilainsäädännön muutoksen yhteydessä,

45 § (486/1996) palvelussuhdeturvalain johdosta,

79, 90, 94 ja 100 § (844/1996) pakkokuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen ja hallintolainkäyttölain säätäminen,

52 § (544/1997) esteellisyysääntelyn muutos,

5 § (1198/1997) kuntajakolainsäädännön muutos,

86 a § (10/1999) maakunnan liiton toimielimet ja

57 ja 74 § (HE 30/1998) viranomaisten toiminnan julkisuutta koskeva lainsäädäntö, kokousten julkisuus ja tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus.

2. Yleiset säännökset

2.1. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnollisen keskeisimmistä ominaispiirteistä on perustuslakiin otettu aikaisempaa täsmällisemmät säännökset.

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate on määritelty perustuslain 2 §:ssä, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Kunnille ei voida vastaisuudessaakaan antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä.

2.2. Julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksel-

listen perusoikeuksien toteuttamisesta vastuu on julkisella vallalla. Valtio ja kunnat kantavat vastuun siitä, että peruspalvelut tuotetaan. Kansallinen hyvinvointipolitiikka päätetään eduskunnassa ja maan hallituksessa. Vastuu perusoikeuksiin kuuluvien palvelujen järjestämisestä on kullakin kunnalla. Säädetäessä kunnille tehtäviä huolehditaan siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Peruspalveluiden joustava ja tehokas toteuttaminen edellyttää, että palvelut voidaan järjestää paikalliset olot huomioonottaen. Kunnilla tulee olla omaaloitteellisuutta palvelujen turvaamisesta ja palvelujärjestelmän sopeuttamisesta taloudellisiin voimavaroihin.

2.3. Neuvottelumenettely

Valtion ja kuntien neuvottelumenettely on lakisääteisellä pohjalla ja kattaa kuntia koskevan lainsäädännön, periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset kunnallishallinnon ja -talouden asiat sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamisen. Valtionosuuksien leikkaukset ja kuntien veroperustemuutokset sekä erilaiset käsitykset työnjaosta ovat johtaneet siihen, että neuvottelumenettelyn kehittäminen on perusteltua.

Hallituksen tarkoituksena on ohjelmansa mukaisesti sopia kuntien kanssa vaalikauden kattavasta yhteistyöasiakirjasta ja kehittää kunnallistalouden ja -hallinnon seuranta- ja neuvottelujärjestelmää. Hallituksen ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuva neuvotteluryhmä seuraa yhteistyöasiakirjassa sovitujen periaatteiden toteutumista.

2.4. Valvonta

Monien kuntien talouden olennainen tiukeneminen on johtanut siihen, että niillä on ollut vaikeuksia lakisääteisten velvoitteidensa täyttämisessä. Tästä huolimatta voidaan edelleen pitää perusteltuna hallintovaliokunnan kannanottoa (mietintö 18/1994), ettei lailla tule sallia laajaa kuntiin kohdistuvaa lääninhallitusten toimesta tapahtuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa laajoine tiedonsaantioikeuksineen. Kuntalain mukainen kanteluihin perustuva lääninhallituksen laillisuusvalvonta on riittävä.

Palveluiden laadun arviointia suorittavat sekä kunnat että valtion viranomaiset. Kunnan organisaatiossa arviointitehtävä kuuluu erityisesti myös tarkastuslautakunnalle ja

kuntalaisten aktivoimiseen on kehitetty uudenlaisia menettelyjä kuten käyttäjäarviointia ja muita palautejärjestelmiä.

Kuntien peruspalvelujen arviointijärjestelmää kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi ja otetaan huomioon varsinkin erityispalveluja tarvitsevien ryhmien palvelutarpeet.

3. Organisaatio ja toimintatavat

3.1. Valtuuston asema sekä valtuuston ja kunnan muun hallinnon välisen toimivaltajaon sääntely

3.1.1. Tavoitteet

Kuntalaille asetettuna tavoitteena oli vahvistaa valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä ja selkeyttää sen roolia suhteessa kunnan muuhun hallintoon. Laissa korostetaan valtuuston kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta, joustavoitetaan tehtäväkohtaisten toimivaltuuksien delegointia sekä on omaksuttu parlamentarismin periaatteen mukaisia elementtejä ja toiminnan ja talouden arviointimenettely.

3.1.2. Säännökset

Valtuuston rooliin kunnan hallinnossa vaikuttavat keskeisimmin luvussa 1 olevat kuntien asemaa ja toimialaa koskevat säännökset, luvussa 2 olevat valtuuston ja muun kunnallishallinnon välistä toimivaltajaon koskevat säännökset, luvussa 3 olevat valtuuston valtaa muiden toimielinten asettamiseen, kokoonpanoon ja erottamiseen koskevat säännökset, luvussa 7 olevat valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelua koskevat säännökset, luvussa 8 olevat kunnan talousarvion rakennetta koskevat säännökset sekä luvussa 9 olevat hallintoa ja taloutta tarkastavan lautakunnan asettamista ja valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia koskevat säännökset. Mainitut säännökset sisältävät kunnan toimintojen ja taloudenpidon sekä valtuuston välistä suhdetta määrittävän perussäännösten. Säännöstö on sallinut toimintojen ja taloudenpidon sekä niitä hoitavan organisaation rakenteiden kehittymisen valtuustojen rooliin moninaisesti vaikuttavalla tavalla.

Kuntalain 1 §:n 1 momentti määrittelee kunnan asukkaidsa itsehallintoyhteisöksi. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Säännös osoittaa kunnan nimissä käytettävän päätösvalan lähtökohtaisesti valtuustolle. Kunnan toimialaa koskeva perussäännös on kuntalain 2 §:ssä. Se on sillä tavoin joustava, että toimiala voi sen puitteissa muuttua vallitsevien yhteiskunnallisten olosuhteiden ja oikeuskäsitysten mukaisesti.

Edellä mainitun kuntalain 1 §:n 2 momentin tarkoitus konkretisoituu ja jäsenyyksi lakiin sisällytetyissä valtuuston ja muiden toimielinten keskinäistä toimivaltajaon koskevista säännöksistä. Valtuuston ja hallituksen sekä muiden toimielinten välisen toimivaltajaon perusteet määritellään kuntalain 13, 14 ja 23 §:ssä. Ensiksi mainitussa 13 §:ssä säädetään asiat, joista valtuuston on vastattava (1 mom.) ja päätettävä itse (2 mom.). Lain 14 §:ssä säädetään, että valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, ei kuitenkaan asioissa, joista valtuuston on kuntalain tai muun lain nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Toimivaltan siirto voi tapahtua johtosäännössä (1 mom.). Siirto voi sisältää myös valtuutuksen toimivaltan edelleen siirtämiseen (2 mom.).

Kunnanhallitus vastaa 23 §:n perusteella itsenäisesti kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta sekä valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa. Edellä mainitut säännökset yhdessä merkitsevät, että kunnan päätösvalta kuntalaisiin kohdistuvissa tai muutoin kunnan organisaation ulkopuolisia oikeusvaikutuksia aikaansaavissa ratkaisuissa kuuluu aina valtuustolle, ellei erikseen ole toisin säädetty tai valtuusto ole sitä itse siirtänyt kunnan muulle viranomaiselle.

Parlamentarismin periaatteen elementit sisältyvät kuntalain 17, 18 ja 21 §:iin. Ensiksi mainitun 17 §:n perusteella valtuustolla on, niin kuin oli aiemminkin, valta valita keskeisimmät kunnan muut toimielimet. Uudenlaista ajattelua edustavan 18 §:n 1 momentin nojalla valtuusto voi määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja sekä 2 momentin nojalla, että joidenkin toimielinten valinnassa on mahdol-

lista poiketa ko. säännöksessä säädetyllä tavalla siitä, mitä muutoin olisi noudatettava. Merkittävien parlamentarismien periaatteen osatekijöistä sisältyy niinkään uudenlaiseen 21 §:ään, jonka mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt, jos he tai jotkutkin heistä eivät enää nauti sen luottamusta. Valtuuston erottamispäätös on kohdistettava kaikkiin sen ko. toimielimeen valitsemiin luottamushenkilöihin.

Perussäännös valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelusta on kuntalain 53 §:ssä, jonka mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat, jotka eivät koske valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai kuulu 71 §:ssä tarkoitettun tarkastuslautakunnan valmisteltaviin hallinnon ja talouden tarkastusasioihin.

Kunnan talousarviosta säädetään talousarviota ja -suunnitelmaa koskevassa kuntalain 65 §:ssä. Sen 1 momentissa on todettu täsmällisesti, että valtuuston on hyväksyttävä kunnan talousarvio, mutta talousarvion rakennetta koskevat 1-3 momenttien säännökset ovat varsin joustavat ja niukat. Niihin ei sisälly valtion talousarviomenettelyä koskevassa lainsäädännössä yhä esiintyviä vaatimuksia talousarvion vuotuisuudesta, yhtenäisyydestä, yksityiskohtaisuudesta ja tasapainoisuudesta. Sen sijaan ne suuntaavat talousarviomenettelyn painopistettä vuotta pitemmän aikavälin suunnitteluun, kunnan toiminnallisten tavoitteiden määrittelyyn sekä toiminnallisten tavoitteiden mukaisia tehtäväkokonaisuuksia käsittelevään ja bruttomääräisten määrärahojen ohella myös nettomääräisinä merkittävät määrärahat hyväksyvään kehysbudjettiin suuntaan.

Kuntalain 71 §:ssä on säännökset tarkastuslautakunnasta, joka on uusi valtuuston rooliin vaikuttava elementti hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmässä. Valtuusto asettaa lautakunnan toimikauttaan vastaavaksi ajaksi, ja sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja (1 mom.). Lautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet (2 mom.).

3.1.3. Arviointi

Arvioitaessa valtuuston toimivaltaa ja asemaa kunnan hallinnossa koskevia kuntalain

säännöksiä on eri tahoilla kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että huomattava osa kunnallisten toimielinten ja viranomaisen toimivaltuuksista tulee edelleenkin suoraan laista.

Kuntien asemaa ja tehtäviä koskevien kuntalain 1 ja 2 §:n säännökset ovat mahdollistaneet muun ohella kuntien toimintojen organisoimisen itsenäisemmin ja asiakasorientummin toimivien ja suuremmista kokonaisuuksista vastuussa olevien lautakuntien hoidettaviksi sekä myös toimintojen siirtämisen kunnan oman organisaation ulkopuolisille kuntien yhteistoimintaorgaaneille ja kunnan hallinnollisen organisaation ulkopuolisille yhtiöille. Kehitys on korostanut suorittavan hallinnon suhteellista asemaa.

Valtuuston ja muun kunnallishallinnon välistä toimivallanjakoa koskevien kuntalain 13, 14 ja 23 §:ien muodostama säännöskokonaisuus ja erityisesti 13 §:n 2 momentti ovat siinä määrin väljiä, että ne ovat jättäneet mahdollisuuden myös valtuuston ja alempien toimielinten välisiin toimivaltariitituihin. Rajanvetoa valtuuston ja lähinnä kunnanhallituksen toimivallan välillä on jouduttu käymään erityisesti energiayhtiöiden myymisessä. Kun osakkeet ovat irtainta omaisuutta, monissa kunnissa on lähdetty siitä, että toimivalta kuuluu kunnanhallitukselle.

Osakkeiden myyminen on kuitenkin jokaisen myyjäkunnan talouden ja myös kunnan energiapolitiikan kannalta erittäin merkittävä asia. Voidaan hyvällä syyllä kysyä, kuuluuko asiasta päättäminen valtuustolle, jonka kuntalain 13 §:n mukaan on päätettävä toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä talouden ja rahoituksen perusteista sekä talousarvion hyväksymisestä.

Vaikka talousarvioiden sitovuuteen on suhtauduttu pidättyvästi eli tulojen lisääntyminen ei välttämättä edellytä talousarvion muuttamista, on painavia perusteita katsoa kymmenien miljoonien arvoisten osakkeiden myymistä päättämisen kuuluvan valtuustolle. Näin on ainakin silloin, jos talousarviossa ei ole varauduttu energiayhtiön tai muun vastaavan myymiseen.

Kunnan talousarviota koskevat 65 §:n säännökset ovat tehneet mahdolliseksi talousarvion rakenteen kehittämisen yhä suurempia toiminnallisia kokonaisuuksia kattavista ja usein sekä asiaan liittyvät tulot että menot sisältävistä määrärahoista muodostuvaksi kehysbudjetiksi. Kehitys on johtanut

siihen, että valtuustot päättävät eräissä kunnissa nykyisin enää alle kymmenestä käyttötalouden määrärahasta.

Parlamentarismin periaatteen soveltamisessa on esiintynyt ongelmia, jotka liittyvät lähinnä 21 §:ssä säädettyyn valtuuston oikeuteen erottaa kunnanhallitus tai muu toimielin, jos se ei nauti valtuuston luottamusta. Säännöksessä tarkoitettu epäluottamus voi koskea koko toimielintä tai toimielimen yksittäisiä jäseniä, mutta erottaminen on kohdistettava aina koko toimielimeen. Kun säännös ei estä valitsemasta erotettuja jäseniä uudelleen toimielimeen, on käytännössä esiintynyt tilanteita, joissa toimielimeen on tullut valituksi nimenomaan epäluottamuksen aiheuttaneita erotetun elimen jäseniä. Hallintovaliokunta katsoi mietinnössään (18/1994 vp.), että on ongelmallista, että kaikkien valtuuston toimielimeen valitsemien luottamushenkilöiden olisi erottava, vaikka epäluottamus kohdistuisi vain osaan tai ainoastaan yhteen toimielimen jäseneseen. Valiokunta päätyi siihen, että suhteellisuusperiaatteen tarkka noudattaminen edellyttää hallituksen esityksen mukaisesti kaikkien valtuuston toimielimeen valitsemien luottamushenkilöiden erottamista luottamuspuolan perusteella kesken toimikauden.

Kuntalain 53 §:ssä valtuustoasioille säädetystä kunnanhallituksen valmistelupakosta sekä valtuuston omien valmisteluelimien puuttumisesta johtuu, että valtuusto on päätöksiä tehdessään toimeenpanovallan käyttöön tarkoitettun hallituksen alaisen hallintokoneiston valmistelemien ja hallituksen esittämien vaihtoehtojen varassa, eikä 13 §:n 2 momentin 1 kohdassa sekä 65 §:n 2 ja 3 momenteissa olevilla tavoiteasetantaa sääntelevillä tai muillakaan säännöksillä ole saatu aikaan sitä, että erityisasiantuntemusta omaava hallintokoneisto tarjoaisi päättäjille useampien ratkaisumallien väliseen valintaan perustuvan aidon päätösvallan käytön mahdollisuuden. Käytännössä hallituksen esitykset ja valtuustojen päätökset perustuvat yhden vaihtoehdon arviointiin ja mahdolliseen hienosäätöön.

Valtuuston toimivaltaa ja asemaa kunnan hallinnossa säätelevillä kuntalain säännöksillä on ollut niillä tavoiteltuja vaikutuksia. Kuntalailla ja kuntia koskevien muiden lakien säännöksillä on kuitenkin esimerkiksi sellaisia tehokkuus- ja joustavuustavoitteita, joihin voi liittyä myös ristiriitaisia aineksia valtuuston asemaa säänteleviin säännöksiin

liittyvien päätöksenteon kansanvaltaisuutta koskevien tavoitteiden kanssa.

3.1.4. Johtopäätökset

Kun kuntalain säätämisen yhteydessä sille asetettuja tavoitteita ei ole miltään osin kyseenalaistettu, säännöksen muuttaminen on aiheellista ja perusteltua vain silloin, kun muutoksilla voidaan parantaa valtuustojen asemaa koskevia tavoitteita muita legitimejä tavoitteita heikentämättä. Se on mahdollista vain siltä osin, kuin tavoitteiden vajavainen toteutuminen johtuu niiden toteuttamiseksi säädetyistä säännöksistä itsestään.

Edellä sanotun perusteella saattaisi olla tarpeen harkita, voitaisiinko kuntalain 13 §:ää täydentää ja tarkentaa niin, että se nykyistä ehdottomammin varmistaisi kunnan toimintojen ja talouden muodostaman kokonaisuuden kannalta keskeisen päätösvallan pysymisen konkreettisessakin mielessä valtuustolla sekä estäisi valtuuston ja kunnan muiden toimielinten keskinäiset toimivaltaristiriidat.

Taloutta koskevia säännöksiä on tarkasteltu myöhemmin luvussa Kunnan talous.

3.2. Kunnan hallinto

3.2.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet

Kuntalaissa korostetaan *valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta*. Toisaalta *delegointimahdollisuudet* ovat entistä joustavammat. Huomionarvoista on, että delegointiratkaisujen tekeminen kuuluu valtuustolle.

Kunnan hallinnon järjestämisestä ja toimivallan jaosta kunnan eri viranomaisten välillä määrätään johtosäännöissä, jotka valtuusto hyväksyy. Kunnan pakollinen perusorganisaatio on suppea. Jokaisessa kunnassa on oltava valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja.

Erityislainsäädännössä, joka menee kuntalain edelle, ei enää juuri säädetä kunnan luottamushenkilöhallinnon järjestämisestä. Vuoden 1996 lopussa päättynyt vapaakuntakokeilu poisti tehokkaasti hallinnon järjestämisen esteitä. Kokeilun loppumiseen mennessä erityislainsäädännöstä kumottiin tarpeettomasti hallinnon järjestämistä rajoittavat

säännökset. Ainoat erityislainsäädännön vaativat nimetyt lautakunnat ovat vaalilain (714/1998) mukaiset vaalitoimielimet.

Kuntalaissa korostetaan vaaleilla valittujen valtuutettujen ja varavaltuutettujen vastuuta myös kunnan muusta hallinnosta. Valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Toimielimiä valittaessa on myös otettava huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain säännökset. Kunnallisten toimielinten valintaa koskee tasa-arvolain 4 §:n 2 momentti ja sen mukaan kunnallisissa toimielimissä tulee vaaleilla valittua valtuustoa lukuun ottamatta olla vähintään 40 % naisia ja vähintään 40 % miehiä. Säännös on vaikuttanut merkittävästi kunnallisten toimielinten sukupuolijakaumaan.

Naisten osuus kunnanhallituksissa on kasvanut 44,9 %:iin. Vuoden 1992 kunnallisvaalien jälkeen valituissa hallituksissa naisia oli keskimäärin 24,5 %. Yleishallinnon lautakunnissa naisia on 44 %, sosiaali- ja terveystoimenlautakunnissa 51 %, opetus- ja kulttuurilautakunnissa 49 %, yhdyskuntapalvelun lautakunnissa 44 %, liiketoimen lautakunnissa 44 % ja muiden palveluiden lautakunnissa niin ikään 44 %. Naisten keskimääräinen osuus lautakunnissa on 47 %. Vuoden 1992 kunnallisvaalien jälkeen valituissa lautakunnissa naisten osuus oli 35 %.

Naisten osuus valtuustojen jäsenistä on keskimäärin 31,7 %. Eniten naisia valittiin valtuustoihin viime kunnallisvaaleissa entisessä Uudenmaan läänissä eli 37,7 %. Vähiten naisia kunnanvaltuustoissa on Oulun läänissä, jossa naisten osuus on 28,4 %. Vuoden 1992 kunnallisvaaleissa naiset saivat 30,0 % valtuustopaikoista. Kahdeksassa Suomen kunnassa naisia on yli puolet valtuutetuista. Kärkipäätä pitävät Salo (55,8 %), Sund (53,8 %) ja Kerava (53,5 %). Vähiten naisia on valittu valtuustoihin Evijärvellä (4,8 %), Kyyjärvellä (5,9 %), Utsjoella (6,7 %) ja Iniössä (7,7 %).

Valtuustojen ja kunnanhallitusten naispuheenjohtajien määrä on kasvanut. Valtuustojen puheenjohtajista naisia on 20,1 %. Vuonna 1993 toimintansa aloittaneissa valtuustoissa naispuheenjohtajia oli 15,6 %. Hallituksen puheenjohtajista naisia on 15 %. Edellisissä kunnanhallituksissa naispuheenjohtajia oli 11,0 %. (Lähde: Suomen Kuntaliitto 1997)

3.2.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolokana

Demokratian toimivuus on yksi kunnallishallinnon kulmakivistä. Tämä koskee yhtä hyvin kansalaisten suoraa osallistumista kuin edustuksellista demokratiaa.

Suomessakin on käyty keskustelua siitä, onko valtuuston toimivaltaa siirretty johtosäännöillä, talousarviolta tai muilla kunnan päätettävissä olevilla ohjausvälineillä liian laajasti alaspäin.

Kokemuksia on melko vähän malleista, jossa kunnanhallitukset ja kunnan muut toimielimet koostuvat yksinomaan tai pääosin valtuutetuista. Tämän johtosääntömääräyksen perustuvan mallin käyttöönottoa voidaan perustella lähinnä sillä, että valtuutetut ovat tällöin mukana myös päätösten valmistelussa ja täytäntöönpanossa ja näin ollen kantavat täyden vastuun kunnan päätöksenteosta ja toiminnasta. Toisaalta mallin katsoaan supistavan liikaa kunnan luottamushenkilöiden piiriä. Tämä lienee pääsyy siihen, ettei malli ole levinnyt kovin laajalle (vrt. kuitenkin esim. Karttula, Kaustinen ja Kempele). Vaikka johtosäännössä ei olekaan määrätty, että hallituksen jäsenten tulee olla valtuutettuja, käytännössä kunnanhallituksen jäseniksi on aiempaa enemmän valittu valtuutettuja.

Kuten edellä on todettu, käytännössä paljon huomiota on saanut kuntalain 21 §:n säännös luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta.

Säännöstä on sovellettu toistakymmentä kertaa. Yli puolet erottamistilanteista on kohdistunut kunnanhallitukseen. Epäluottamuksen syyt ovat vaihdelleet valtuuston ja hallituksen välisestä linjaerimielisyydestä yksittäisen jäsenen toimintaan, kuten edellä kohdassa 3.1. on mainittu.

Lain 22 §:n mukaan valtuuston on asetettava keskuudestaan tilapäinen valiokunta valmistelemaan luottamushenkilöiden erottamista epäluottamuksen perusteella. Valmisteluvaliokunnan asettaminen ei kuitenkaan vapauta asian valmistelusta kunnanhallitusta, jonka on 53 §:n mukaan valmistettava valtuustossa käsiteltävät asiat. Tässä on syntynyt ongelmia, varsinkin jos erottamisen kohteena on kunnanhallitus. Huomionarvoista on myös korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta (KHO 19.5.1998 T 949 ja 14.8.1998 T

1399), etteivät erotettavan toimielimen jäsenet ole valtuustossa esteellisiä: toisin sanoen erottamisen ei katsota koskevan valtuutettua sillä tavoin henkilökohtaisesti kuin kuntalain 52 §:ssä tarkoitetaan.

3.2.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista

Kunnallisen parlamentarismien kohdalla on ensiksi arvioitava sen soveltuvuutta kunnallishallintoon. Useimmissa tapauksissa kysymys on ollut selkeästä linjaerimielisyydestä valtuuston ja kunnanhallituksen välillä. Tällöin epäluottamuslauseen antaminen ja hallituksen erottaminen on toteuttanut sitä tarkoitusta, johon kuntalain 21 §:n säännöksellä on pyritty.

Kuntalain 21 §:n soveltamisessa ongelmalliseksi on koettu asian helppo vireille paneminen (yksikin luottamushenkilö voi tehdä asiaa koskevan aloitteen) ja toimielimen uudelleenvalinta, jolloin on voinut käydä jopa niin, että koko toimielin eli kaikki erotetut henkilöt ovat tulleet valituksi uudelleen. Ongelma johtuu siitä, että toimielintä suhteellisella vaalilla uudelleen valittaessa ei voida olla varmoja, että epäluottamuksen kohteena ollut henkilö jää valitsematta uudelleen. Jos hän nauttii valtuuston enemmistön mielipiteestä huolimatta oman ryhmänsä luottamusta ja ryhmällä on riittävä äänimäärä saada ehdokkaansa suhteellisessa vaalissa valituksi, enemmistön epäluottamuslause ei toteudu.

Kuntalain 21 §:ää lienee syytä harkita muutettavaksi ainakin siten, että säädetään asian vireillepanokynnyksestä kunnanjohtajan irtisanomispykälän (25 §) tapaan. Tällöin asian saisi vireille neljäsosa valtuutetuista ja kunnanhallitus, jos kysymys on muiden toimielinten luottamuksesta.

Asian valmisteluun liittyy tilapäisen valiokunnan valmisteluroolin vahvistaminen. Erityisesti tällä vältetään ongelmat, kun kysymys on kunnanhallituksen erottamisesta. Kuntalain 53 §:ää saattaa olla tarpeen muuttaa siten, että niissä asioissa, joissa valmisteluvaluu on tilapäisellä valiokunnalla, kunnanhallitus ei valmistelee asiaa.

3.3. Kunnan johtaminen

3.3.1 Kuntalain säännökset ja tavoitteet

Vuoden 1976 kunnallislain mukaan kun-

nanjohtaja voitiin valita vain toistaiseksi, kun taas kuntalain mukaan hänet voidaan valita

- toistaiseksi tai
- valtuuston päättämäksi määräajaksi taikka
- valtuuston toimikaudeksi, jolloin hänet voidaan valita myös kunnanhallituksen puheenjohtajaksi.

Vanhaan kunnallislakiin otetulla säännöksellä tehtiin vuoden 1993 alusta mahdolliseksi kunnanjohtajan irtisanominen valtuuston kahden kolmasosan määränemmistön päätöksellä silloin, kun hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Kuntalain 25 §:ssä kunnanjohtajan irtisanomismenettelyä ja -perustetta täsmennettiin ja edellytettiin, että kunnanjohtajalle ilmoitetaan asiaa valmisteltaessa syyt, joihin irtisanominen perustuu. Kunnanjohtaja on ainoa viranhaltija, jonka asemasta ja tehtävistä kuntalaissa säädetään. Pakkokuntayhtymän johtavaan viranhaltijaan sovelletaan kunnanjohtajaa koskevaa 25 §:n säännöstä irtisanomisesta ja muihin tehtäviin siirtämisestä.

Sekä määräaikaaisuuden että muita viranhaltijoita laajemman irtisanomismahdollisuuden tarkoituksena oli lähinnä korostaa kunnanjohtajan tulosvastuuta sekä vastuuta valtuustolle. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp) irtisanomissäännös koski vain toistaiseksi valittua kunnanjohtajaa. Eduskuntakäsittelyssä säännös ulotettiin koskemaan myös määräajaksi valittua kunnanjohtajaa. Hallintovaliokunta katsoi, että "myös määräajaksi valittu kunnanjohtaja on voitava irtisanoa tai siirtää toisiin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen".

3.3.2. Säännösten soveltaminen ja kunnanjohtajan aseman kehitys kuntalain aikana

Kuntalehdessä julkaistujen virkailmoitusten perusteella Kuntaliitossa tehty selvitys kunnanjohtajan virkasuhteen laadusta osoittaa, että määräaikaisuus on nopeasti yleistynyt. Lähes kaikki kunnanjohtajat on viime aikoina otettu määräajaksi. Koska määräaikaistaminen voi yleensä tulla kysymykseen vain viran tullessa avoimeksi, määräaikaisten osuus kunnanjohtajien kokonaismäärästä on edelleen melko pieni. Määräaikaisessa virkasuhteessa lienee tällä hetkellä 60-70 kunnanjohtajaa. Määräaikojen pituudet vaihtelee-

vat neljästä kahdeksaan vuoteen.

Selvitystä ei ole vielä siitä, millä tavoin määräaikaaisuus vaikuttaa kunnanjohtajan tehtävään hakeutumiseen tai tehtävien hoitoon. Määrääjäksi otettujen kunnanjohtajien määräajat eivät vielä ole myöskään päättyneet, joten kokemukset viran täytöstä uudeksi määräajaksi puuttuvat. Epäilyjä on esitetty myös siitä, että määräaikaisesta virasta haudutaan helposti pienistä kunnista isompiin kuntiin jo toimikauden kestäessä.

Kunnanjohtajasta, joka valitaan valtuuston toimikaudeksi ja joka samalla toimii hallituksen puheenjohtajana, ei toistaiseksi ole esimerkkejä.

Kunnanjohtajan asemaan on vaikuttanut irtisanomismahdollisuuden väljentyminen. Säännöksen ensimmäisen voimassaolovuoden eli vuoden 1993 aikana tehtiin kymmenkunta irtisanomisaloitetta, joista suurin osa johti irtisanomiseen. Tämän jälkeen irtisanomisia on ollut vireillä vuosittain muutamia - kaikkiaan prosessi on käynnistetty 20-30 kunnassa. Irtisanomispäätös on tehty käytettävissä olevien tietojen mukaan 13 kunnassa.

Erityisesti kunnanjohtajien itsensä taholta on arvosteltu irtisanomissäännöksen muutosta. Myös eduskunnan oikeusasiamies katsoi päätöksessään 31.8.1995, ettei kuntalain sääntelyä voida pitää kunnanjohtajan oikeusturvan kannalta riittävän yksilöitynä. Hallitus antoi eduskunnalle esityksen kuntalain 25 §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan kunnanjohtaja olisi voitu irtisanoa "kun syytä siihen on". Eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen. Eduskunnan hallintovaliokunta korosti mietinnössään, että irtisanomisen voimassaolevassa laissa edellytetään johtuvan luottamuksen menettämisestä, johon pitää aina liittyä kunnanjohtajalle ilmoitettava asiallinen ja riittävä syy. Samoin valiokunta korosti irtisanomismenettelyssä noudatettavia oikeusturvaperiaatteita.

3.3.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista

Kunnanjohtajaan ja hänen asemansa sääntelyyn kohdistuu monenlaisia paineita. Toisaalta on haluttu korostaa kunnanjohtajan tulosvastuuta ja vastuuta poliittisille päättäjille. Toisaalta on pidetty tärkeänä, että kunnanjohtajalla on siinä määrin turvattu ja riippumaton asema, että hän voi ammattijohtajana toimia kunnan edun mukaisesti.

Ammattijohtamisen tarve on näkynyt erityisesti laman olosuhteissa. Ilman vahvaa kunnanjohtajaa, joka toimii kiinteässä yhteistyössä luottamushenkilöjohdon kanssa, kunnat eivät olisi selviytyneet laman yli niin hyvin kuin ne selviytyivät. Jatkossakin kunnat tarvitsevat kunnanjohtajan, jonka asema on riittävän turvattu vaikeiden ratkaisujen läpiviemiseen.

Eräissä puheenvuoroissa on katsottu, että lainsäädännössä tulisi edetä pidemmälle järjestelmään, jossa kunnanjohtajalla on selkeä poliittinen vastuu. Pisimmälle viedyssä vaihtoehdossa kunnanjohtaja olisi valtuuston tapaan kuntalaisten suoraan valitsema, jolloin hän toimisi suoraan kuntalaisten valtuutuksen varassa.

On ilmeistä, että vastaisuudessaakin kunnanjohtamista koskevassa keskustelussa säilyy jännite toisaalta ammattijohtamista korostavan ja toisaalta poliittista johtamista korostavan linjan välillä. Laki mahdollistaa sen, että kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa vahvistetaan kunnanjohtajan rinnalla. Hallituksen puheenjohtajalle voidaan maksaa palkan luonteista korvausta ja hänelle voidaan delegoida omaa päätösvaltaa.

Kuntalain mukaan sama henkilö voi toimia sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tämä antaa kunnalle mahdollisuuden vahvaan poliittiseen luottamushenkilöjohtajaan. Missään kunnassa ei ole valittu samaa henkilöä valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Ratkaisulla olisi vaikutusta myös kunnanjohtajan aseman ja tehtävien järjestämiseen.

Vaihtoehto, jonka mukaan valtuustokaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, antaa mahdollisuuden korostaa kunnanjohtajan poliittista vastuuta. Teknisesti on usein vaikeuksia sovittaa kunnanjohtajan vaalia valtuustokauden alkuun. Tämän vuoksi voi olla tarpeen säätää määräajan pituudesta joustavammin niin, että poliittisen kunnanjohtajan tehtävä voi alkaa valtuustokauden kestäessäkin. Poliittisen vastuun toteutuminen edellyttää kuitenkin, että tällöinkin toimikausi päättyy valtuustokauden päättyessä.

Kuntalaki teki mahdolliseksi kunnanjohtajan valitsemisen määräajaksi. Tähän mennessä määräaikaisuuden vaikutuksista kunnan johtamiseen ei ole tutkittua tietoa.

Kuntalain kaikkia mahdollisuuksia kunnanjohtamisen järjestämiseksi ei ole kunnissa otettu käyttöön. Näyttää siltä, että tällä het-

kellä ei kunnissa ole sellaisia suunnitelmia kunnanjohtajajärjestelmän kehittämistä, jotka vaatisivat säännöksiin perusteellisempia uudistuksia.

3.4. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

3.4.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet

Asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista edustuksellisen demokratian rinnalla korostettiin muun muassa ottamalla tätä koskevat säännökset lakiin omaksi luvukseen (4 luku). Ensinnäkin laissa on esimerkinomainen luettelo toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristöön ja palveluiden järjestämiseen voidaan edistää. Valtuustolla on vastuu osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä ja toteuttamisesta ja laissa on yksityiskohtaisia säännöksiä mm. kunnan asukkaan aloiteoikeudesta, tiedottamisesta ja kunnallisesta kansanäänestyksestä.

Luvussa on myös äänioikeutta kunnallisvaaleissa sekä äänestys-oikeutta neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä koskevat säännökset, jotka lain muutoksella 22.12.1995/1647 sopeutettiin Euroopan unionin neuvoston direktiiviin (94/80/EY) unionin kansalaisten osallistumisesta asuinvaltionsa kunnallisvaaleihin ja oikeudesta asettaa niissä ehdokkaaksi.

3.4.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaoloi- kana

Kansalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä korostettiin kuntalakia säädettäessä.

Sisäasiainministeriö asetti helmikuussa 1997 osallisuushankkeen toteuttamaan tavoitetta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämisestä. Projektiin kuuluvia osallisuushankkeita on käynnistynyt kymmenissä hankekunnissa.

Valtuusto on harvoin ottanut kokonaisvastuun osallistumisen kehittämisestä.

Kuntalain tiedottamissäännöksessä (29 §) korostetaan kunnallishallinnon ja toiminnan avoimuutta. Säännöksessä korostetaan tiedottamista vireällä olevista ja valmisteluvaiheissa olevista asioista sekä palautteen antamisen mahdollisuutta. Uutta säännöksessä oli myös se, että kunnan on sopivin tavoin

tiedotettava asukkailleen sellaisesta toiminnasta, joka on annettu tehtävää hoitamaan perustetun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Vuonna 1997 Kuntaliiton toteuttaman viestintätutkimuksen mukaan 90 % kunnista on lisännyt tiedottamista kuntalain periaatteiden mukaisesti. Eniten kehittämistä kaipaava kunnan yhtiöiden ja säätiöiden asioista tiedottaminen.

Kuntalakia valmisteltaessa esillä oli myös mahdollisuus, että kunnallinen kansanäänestys voitaisiin järjestää valtuustoa sitovana. Kuntalain mukaan kansanäänestys on kuitenkin aina neuvoa-antava. Kansanäänestyksiä on järjestetty etenkin kuntajakasioissa.

3.4.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista

Kuntalain 4 luvun säännökset luovat väljät ja joustavat edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännökset eivät estä ryhtymästä toimenpiteisiin, joita suoran osallistumisen lisääminen edellyttää. Yleissäännöksinä säännökset antavat myös riittävän tuen osallisuuden kehittämiseksi. Välttämättömiä lainsäädännön muutostarpeita ei näyttäisi olevan. Toisaalta erityislainsäädännössä voi olla tarpeen jatkossakin säätää asianomaista hallinnon alaa koskevista osallistumisjärjestelmistä. Tästä esimerkkinä on maankäyttö- ja rakennuslaki. Samoin valmisteltaessa hallintolakia, joka korvaisi muun muassa hallintomenettelylain, tietotekniikan ja sähköisen viestinnän kehitys vaativat oman arvionsa osallistumisen näkökulmasta.

Tiedottamiseen liittyy läheisesti julkisuusperiaatteen ja avoimuuden toteutuminen. Uusi julkisuuslainsäädäntö lisää viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa.

Myöskään kunnallisen kansanäänestyksen sääntelyyn ei kohdistu muutospaineita.

Kansanäänestyksen soveltamisalan väljä sääntely ei ole myöskään johtanut kansanäänestysten järjestämiseen asioissa, joihin se ei hyvin sovellu. Kansanäänestystuloksen ehdottamaan sitovuuteen liittyy tulkintaongelmia mm. olosuhteiden muuttumisen vuoksi. Kuten hallintovaliokunta kuntalakia käsitellessään totesi, poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen perusteella esimerkiksi siten, että valtuutetut tai valtuustoryhmät ilmoit-

tavat ennakolta noudattavansa äänestyksen lopputulosta.

Kansanäänestyksestä tapana ratkaista tärkeitä kunnan tulevaisuuden kysymyksiä on esitetty epäilyksiä. On kuitenkin ilmeistä, että laissa tämäkin mahdollisuus on säilytetty. Valtuuston on harkittava, milloin se tukeutuu kansanäänestykseen. Laki antaa mahdollisuuden myös vapaamuotoisemman mielipidetiedustelun käyttämiseen. Suomessa on hyvin vähän kokemuksia kansanäänestyksen järjestämisestä kuntalaisten tekemän kansanäänestysaloitteen perusteella. Ruotsissakin kansalaisaloite on hyvin harvoin johtanut kansanäänestykseen.

3.5. Luottamushenkilöt

3.5.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet

Kuntalain tavoitteena oli lisätä kunnan päätöksentekojärjestelmän luotettavuutta ja uskottavuutta, mikä näkyy erityisesti monissa luottamushenkilöitä koskeissa säännöksissä.

Vaalikelpoisuuden rajoituksia laajennettiin kautta linjan. Rajoitusten periaatteena on, että vaalikelpoisuuteen ei vaikuta, millä tavoin kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Näin ollen rajoitukset saattavat koskea myös esimerkiksi kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön työntekijöitä. Samoin kunnassa toimivien liikeyritysten johtohenkilöt saattavat olla rajoitusten piirissä, jos liikeyritys toimii samalla toimialalla kuin kunnan toimielin ja toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävänä olevissa asioissa liikeyrityksellä on olennainen intressi.

3.5.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaoloi- kana

Uudet vaalikelpoisuussäännökset ovat aiheuttaneet runsaasti tulkintaongelmia, mikä on näkynyt esimerkiksi Kuntaliiton palvelutoiminnassa.

Säännösten soveltamisesta on syntynyt runsaasti oikeuskäytäntöä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut kunnallisvaalien tuloksesta tehty valitukset eli ottanut kantaa valtuutetun vaalikelpoisuutta koskevan säännöksen soveltamiseen. Samoin on ratkaistu kunnanhallituksen ja lautakunnan jäsenten vaalikelpoisuutta koskevat valitukset.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

valtuutetun vaalikelpoisuudesta ovat koskeneet lääninlääkäriä, alueellisen ympäristökeskuksen lakimiestä, nuorisosihteeriä, työväenopiston rehtoria, lukion rehtoreita ja alasteen johtajaopettajia, museonjohtajaa, maataloussihteeriä ja muita maaseutuviranomaisia, palopäällikköä, kaupunginlääkäriä, vanhainkodin johtajaa, vanhustyönjohtajaa, apulaisasemakaava-arkkitehtia, vesilaitoksen toimistoinsinööriä ja sähkölaitoksen asennustarkastajaa. Kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön ja säätiön palveluksessa olevista korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa vuokra-asuntoyhteisöjen ja säätiöiden toimitusjohtajan, talouspäällikön ja toiminnanjohtajan vaalikelpoisuuteen, sähköosakeyhtiön hallintopäällikön, lämpöhuoltoyhtiön toimitusjohtajan ja jätehuoltoyhtiön järjestelymestarin vaalikelpoisuuteen. Kuntayhtymän palveluksessa olevista kantaa on otettu kuntayhtymän talouspäällikön vaalikelpoisuuteen.

Kunnanhallituksen kohdalla korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa muun muassa kunnassa toimivan rakennusliikkeen ja pankin johtohenkilöiden vaalikelpoisuuteen. Lisäksi on arvioitu kunnanhallitusasioiden valmistelusta vastanneen henkilön kelpoisuutta. Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen ja lautakuntaan edellyttää sitä, että henkilö on vaalikelpoinen valtuustoon. Kahdessa päätöksessä on tulkittu myös valtuutetun vaalikelpoisuussäännöstä.

3.5.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista

Vaalikelpoisuussäännöksistä on saatu tulkintaa ohjaavia tuomioistuinten ratkaisuja, joiden pohjalta säännösten soveltaminen helpottuu. Tämän vuoksi säännösten sanonnalliset muutokset eivät tässä vaiheessa ole taroituksenmukaisia. Eri asia on, halutaanko vaalikelpoisuuden rajaamisessa mennä vielä nykyistä pidemmälle. Esimerkiksi kunnanhallituksen kohdalla on esitetty, että hallituksen ulkopuolelle pitäisi rajata kaikki kunnan ja kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevat henkilöt. Tämä oli esillä jo kuntalakia valmisteltaessa, mutta tuolloin tällainen rajoitus katsottiin liian pitkälle meneväksi. Samoin on esitetty, että kunnanhallituksen jäsenistä vain enintään kolmannes saisi olla kuntakonsernin palveluksessa ja että puheenjohtajana ei saisi koskaan olla kuntaan palvelussuhteessa oleva.

Kuntaliiton tekemän kyselyn mukaan kunnanhallituksen jäsenistä oli vuonna 1997 oman kunnan palveluksessa 13,8 % ja kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa 3,2 % eli yhteensä 17 %. Muun kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa oli 4,2 %.

Kansainvälisesti vertaillen Suomen vaalikelpoisuusrajoitukset ovat jo nyt poikkeuksellisen tiukat. Tämän vuoksi ja edellä mainitut tilastotiedot huomioon ottaen lakiin otettaviin lisärajoituksiin on syytä suhtautua kriittisesti. Poliittisen moraalin tulisi myös toimia siihen suuntaan, ettei ongelmatilanteita pääse syntymään. On myös pohdittava keinoja, joilla luottamushenkilönä toimiminen tehdään riittävän houkuttelevaksi muille kuin julkishallinnon palveluksessa oleville.

Kuntalain 35 §:n 3 momentin mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Jossain määrin ongelmalliseksi on osoittautunut se, että *kunnanhallituksen toimikauden aikana syntyy tilanne*, että enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä on kunnan tai kunnan yhtiön palveluksessa. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun hallituksen jäsen otetaan vaalin jälkeen kunnan tai kunnan yhtiön palvelukseen. Laista ei löydy menettelytapaohjetta tilanteeseen. Käytännön lähtökohtana on pidetty, ettei uusista palvelussuhteista syntynyt tilanne saa vaikuttaa niihin kunnan palveluksessa oleviin, jotka alunperin oli valittu hallitukseen. Tilanteen laukaisemiseksi selvintä olisi, että säännöksen vastaisen tilanteen aiheuttaneet hallituksen jäsenet pyytäisivät itse eroa hallituksesta. Edellä mainitut tilastotiedot huomioon ottaen ongelma on ollut yksittäistä kuntaa koskeva ja tuskin vaatii lain muuttamista.

On myös esitetty, että 35 §:n 3 momenttia olisi muutettava siten, että säännökseen olisi kunnan ja kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevien ohella otettava myös *sellaisten kuntayhtymien palveluksessa olevat, joissa kunta on jäsenenä*. Tämä muutos voi olla perusteltu, vaikkakin vaalikelpoisuuden puuttuminen voi olla kohtuutonta sellaisissa tilanteissa, joissa kunta on hyvin pienellä osuudella mukana kuntayhtymässä.

Esille on myös noussut, pitäisikö laissa puuttua *valtuuston puheenjohtajiston ase-*

maan kunnanhallituksessa. Nyt kunnanhallitusta koskevaa vaalikelpoisuussäännöstä on "kierretty" siten, että henkilöitä, jotka eivät ole vaalikelpoisia kunnanhallitukseen, on valittu valtuuston puheenjohtajistoon, jolloin heillä on läsnäolo- ja puheoikeus hallituksen kokouksissa. Vaalikelpoisuusrajoitukset koskevat vain toimieliimen jäseniä ja varajäseniä. Käytännössä esim. henkilöstön edunvalvonnasta vastaavia henkilöitä, jotka eivät ole vaalikelpoisia hallituksen jäseneksi, on saatettu valita valtuuston puheenjohtajistoon. Tällaisessa tilanteessa poliittisen moraalin pitäisi toimia niin, etteivät lakiin otettavat lisärajoitukset olisi tarpeen.

Vaalikelpoisuutta muihin toimieliimiin koskevaan kuntalain 36 §:n 1 momentin 3. kohtaan on jäänyt virhe: sanojen "asianomaisessa toimieliimessä" tilalla pitää olla "asianomaisessa lautakunnassa".

Kuntalain 40 ja 41 §:ssä säädetään *virheelisestä menettelystä luottamustoimessa ja rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella*. Pykälissä säädetään siitä, että luottamushenkilö voidaan tutkimuksen ja oikeudenkäynnin ajaksi pidättää toimestaan. Pidättämispäätös on pantava välittömästi täytäntöön, koska pidättämistoimen luonne sitä vaatii. Selvyyden vuoksi voisi olla tarpeen todeta laissa, että pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

3.6. Henkilöstö

3.6.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa oli vuoden 1996 marraskuussa noin 405.000 ja vuoden 1997 lokakuussa noin 418.000 henkilöä. Henkilöstöstä noin 56 % on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa eli virkasuhteessa ja noin 44 % yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Kuntalakia valmisteltaessa ehdotettiin, että kunnissa olisi siirrytty yhteen palvelussuhdelajiin, kunnalliseen työ-sopimussuhteeseen. Tähän ei kuitenkaan erisyistä päästy. Virkamieshallintoperiaatteen katsottiin edellyttävän, että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä hoitavat vain virkasuhteessa olevat henkilöt, joilla on erityinen virkavastuu. Kuntalakia säädettäessä hallintovaliokunta ilmoitti pitävänsä pitkän aikavälin tavoitteena yhteen palvelussuhteeseen siirtymistä (HaVM 18/1994 vp s. 12).

Kuntalain mukaan virka perustetaan "viranomastehtäviä varten" kun aiemman

kunnallislain mukaan virat perustettiin kunnan "hallintotehtäviä varten". Muutoksella pyrittiin korostamaan viran julkisoikeudellista luonnetta ja rajoittamaan henkilöstön ottamista virkasuhteeseen. Uuden perustuslain mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle, vaikka lailla voidaan julkinen hallintotehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Viran perustaminen ja lakkauttaminen voidaan kuntalain mukaan antaa myös valtuustoa alemman toimielimen tehtäväksi.

Kurinpitomenettely ei kuntalain mukaan ole enää mahdollinen. Sen sijaan viranhaltijalle voidaan antaa kirjallinen varoitus.

3.6.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaolokana

Viime vuosina kehitys näyttää kulkeneen siihen suuntaan, että virka- ja työsuhdetta koskevia säännöksiä lähennetään toisiinsa, mutta virka- ja työsuhte säilytetään erillisinä. Selkeästi tämä tavoite näkyy *laissa kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta* (484/1996), joka tuli voimaan 1.7.1996. Kuntalakia säätäessään eduskunta edellytti, että viranhaltijoiden palvelussuhdeturvasta säädetään lain tasolla, kuten Suomen hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti vaatii.

Palvelussuhdeturvallaissa säädetään muun muassa viranhaltijan irtisanomisperusteista. Ennen palvelussuhdeturvallain voimaantulon (1.7.1996) välinen aika on ollut jossain määrin ongelmallista sen jälkeen, kun 1.8.1995 voimaantulleessa HM 15 §:n 3 momentissa säädettiin, että ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään. KHO:n ratkaistavana on ollut valituksia, jossa on katsottu, että irtisanomista ei ole voitu suorittaa virkasäännön perusteella enää sen jälkeen, kun perusoikeussäännökset ovat tulleet voimaan. KHO:n mukaan kuitenkin ennen perusoikeussäännösten voimaantuloa hyväksytyn virkasäännön määräyksiä on voitu soveltaa näiden säännösten voimaantulon jälkeenkin, mutta sen sijaan perusoikeussäännösten voimaantulon jälkeen hyväksytyn

virkasäännön irtisanomista koskeva määräys on tullut jättää soveltamatta. (KHO 1977:11, 1997:108, 1997:109, 1997:128).

Kun kuntalaissa säädettiin, että *virat perustetaan viranomaistehtäviä varten*, laissa ei ole kuitenkaan edellytetty, että muuta kuin viranomaistoimintaa varten perustetut virat lakkautettaisiin ja muutettaisiin lain voimaantultua työsuhteisiksi. Harkinta on lähinnä tullut kysymykseen viran vapautuessa. Käytännössä sääntelyn muutos on jäänyt melko vähälle huomiolle, eikä arviointia virkasuhteen tarpeellisuudesta usein tehdä edes silloin, kun siihen olisi organisatorisesti mahdollisuus.

Sitä, kuinka laajasti toimivaltaa virkojen perustamisessa tai lakkauttamisessa on siirretty alemmille toimielimille, ei ole laajemmin selvitetty. Ilmeisesti asiassa on edetty melko varovaisesti.

Kuntalaissa luovuttiin kurinpitomenettelystä. Sen sijaan viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa *kirjallinen varoitus* (Kuntal. 45 §:n 2 momentin 2 kohta). Virkavastuu voi toteutua myös rikosoikeudellisenä vastuuna ja vahingonkorvausvastuuna. Myös viran *kansalaisuusrajoitukset* poistuivat (46 §). Sääntelyn muutokset eivät ole aiheuttaneet ongelmia.

Uusi koululainsäädäntö merkitsee, että opettajien oikeudellista asemaa koskevat erityissäännökset poistuvat lainsäädännöstä. Näin ollen kuntalain tosiasiallinen soveltamisala laajenee huomattavasti.

3.6.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista

Jos hyväksytään se, että yhteen palvelussuhdelajiin siirtyminen on edelleen pitkän aikavälin tavoite, muutoksia kunnan henkilöstön aseman sääntelyyn ei tarvittane. Myöskään yksittäisiä säädös muutostarpeita ei ole toistaiseksi ilmennyt.

3.7. Kunnan hallintomenettely

3.7.1. Kuntalain säännökset ja tavoitteet

Kuntalaissa hallinto- ja päätöksentekomenettelystä säädetään aiempaa suppeammin. Menettelyä koskevat säännökset on myös koottu samaan lukuun. Kunnan sisäistä hallinto- ja päätöksentekomenettelyä ohjaavat valtuuston määräykset on koottu kunnan

hallintosääntöön. Suomen Kuntaliitossa on valmisteltu kunnan hallintosääntömalli, joka on lain vähimmäisvaatimukset täyttävä perusmalli. Hallintosääntömallin ohella liitossa on valmisteltu kuntalain 15 §:ssä tarkoitettu valtuuston työjärjestysmalli.

Säännösten tavoitteena on ollut jättää menettelyasioista päättäminen entistä laajemmin kunnalle itselleen, jolloin paikalliset olosuhteet ja tarpeet voidaan ottaa paremmin huomioon. Lakiin on otettu vain säännökset, joita demokratian, kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja oikeusturvan toteutuminen edellyttävät. Kuntalain mukaan kunnan sisäistä hallintoa ja päätöksentekoa ohjaavat määräykset annetaan valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä (16 §). Määräykset voidaan koota yhteen hallintosääntöön (50 §), mutta kunnassa voi olla useampiakin johtosääntöjä (esim. valtuuston työjärjestys, taloussääntö ja tilintarkastusääntö). Vaikka kuntalaki teki mahdolliseksi lähinnä hallintosääntökeskeisen sääntelyn, vain harvat kunnat näyttävät siirtyneen yksinomaan hallintosäännöllä tapahtuvaan sääntelyyn. Johtosääntöjen moninaisuus on siten edelleenkin tunnusmerkillistä kunnallishallinnossa.

3.7.2. Säännösten soveltaminen ja toiminnan kehitys kuntalain voimassaoloaikana

Kuntalain 50 §:ssä luetellaan monia kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyyn kuuluvia keskeisiä asioita, joista hallintosäännöllä tulisi määrätä. Määräysten yksityiskohtaisempi sisältö on valtuuston harkintavaltaan kuuluva asia. Väljällä sääntelyllä valtuusto voi jättää toimielimille itselleenkin mahdollisuuden päättää joistakin päätöksentekomenettelyyn liittyvistä kysymyksistä. Nämä mahdollisuudet ovat epäilemättä sopusoinnussa itsehallintoperiaatteen kanssa, mutta samalla ne asettavat entistä korkeampia tieto- ja taitovaatimuksia luottamushenkilöille ja kunnan henkilöstölle.

Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksella tehtiin keväällä 1998 suppeahko tutkimus hallintomenettelyä koskevan sääntelyn toimivuudesta (Yrjö Kuotola, Hallintomenettelystä kunnissa — kuntalain säännösten toimivuuden arviointia. Tutkimusraportti 20.5.1998) Selvitystä varten haastateltiin Pirkanmaan kuntien hallinnosta vastaavia ylempiä viranhaltijoita. Vastauksista ilmeni, että kuntalaki ei ole mitenkään olennaisesti

muuttanut tilannetta kunnissa. Monet kunnat olivat jo vapaakuntakokeilun puitteissa pyrkineet uudistamaan organisaatioitaan ja toimintakäytäntöjään. Siinä yhteydessä oli erityisesti henkilöstökoulutuksella pyritty lisäämään henkilöstön toiminnallisia valmiuksia.

Haastatteluissa kävi ilmi myös se seikka, että kunnat tekevät yleensä omat hallintosääntönsä suoraan Suomen Kuntaliiton mallisääntöjen mukaan. Haastateltavien käsityksen mukaan niin kuntalaki kuin siihen perustuva hallintosääntökin on yleensä koettu joustavaksi ja toimivaksi. Niiden perusteella ei kuitenkaan ole syytä esittää vaatimuksia kuntalain muuttamiseksi.

Keskeisimpiä sääntelyn kohteita päätöksentekojen ja hallintomenettelyssä on *esteellisyys*. Kuntalain 52 §:n esteellisyysääntely perustuu pääosin hallintomenettelylain sääntelyyn, jota on muutettu vuoden 1998 alusta lukien muun muassa siten, että yhteisön hallintoneuvostoon kuulumisen aiheuttaa esteellisyyden suoraan hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5. kohdan yhteisöjäävisääntöksen nojalla. Korkein hallinto-oikeus on antanut lukuisia luottamushenkilöiden ja henkilöstön esteellisyyttä koskevia ratkaisuja. Kuntalain voimassaoloaikana annetuista ratkaisuista merkittävimmät ovat koskeneet valtuutetun esteellisyyttä koulun lakkauttamisessa (KHO 19.3.1998 T 484) ja kunnanhallituksen erottamista kuntalain 21 §:n nojalla (KHO 19.5.1998 T 949 ja 14.8.1998 T 1399).

Kuntalain 51 §:ssä säädetään *asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi*. Sääntöksen tulkintakysymyksenä on ollut, voiko kunnanhallitus käyttää otto-oikeutta lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen. KHO:n päätöksen 23.3.1998 T 501 mukaan monenkertainen oikaisuvaatimuksen käsittely kunnan hallinnossa ei ole mahdollista. Otto-oikeutta on käytettävä sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. Kunnanhallituksen on käytettävä otto-oikeuttaan ennen kuin lautakunta on käsitellyt mahdolliset oikaisuvaatimukset. Sen jälkeen kun lautakunta on käsitellyt oikaisuvaatimuksen, lautakunnan päätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen lääninoikeudelle, 1.11.1999 lukien hallinto-oikeus, eikä kunnanhallitus voi enää käyttää otto-oikeutta lautakunnan oikaisu päätökseen. Ennen lautakunnan oikaisuvaatimuskäsittelyä kunnanhallitus voi käyttää otto-oikeutta kuntalain 89

§:n 3 momentin mukaisesti. Otto-oikeuden ja oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta olisi selvytyden vuoksi syytä mainita 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen toimielinten jaostojen osalta.

Kuntalain 53 §:ssä säädetään *valtuustoasioiden valmistelusta*. Päävastuu valmistelusta on kunnanhallituksella. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tässä rajavedossa on ollut jossain määrin ongelmia, jotka tulkinalla on kuitenkin saatu ratkaistua.

Lähinnä käytännön ongelmia on ollut myös kunnanhallituksen valmistelun suhteessa tilapäisen valiokunnan suorittamaan valmisteluun. Tilapäisen valiokunnan on valmisteltava kuntalain 21 §:ssä tarkoitettu luotamushenkilöiden erottamista koskeva asia sekä kuntalain 25 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia. Tältä osin ei ole suljettu pois kunnanhallituksen valmistelua samaan tapaan kuin tarkastuslautakunnan valmisteluvastuulle kuuluvissa asioissa.

Kuntalain 57 §:ssä säädetään *kokouksen julkisuudesta*. Tähän säännökseen on tulossa tarkennuksia julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 30/1998 vp).

3.7.3. Arvio lain toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista

Tulkintaongelmia on saatu ratkaistua oikeuskäytännössä. Lainsäädäntömuutoksia tarvittaneen kunnanhallituksen ja tilapäisen valiokunnan valmistelun yhteensovittamisessa. Kuntalain 53 §:ää on syytä muuttaa siten, että kunnanhallitus ei valmistele lainkaan niitä asioita, jotka lain mukaan kuuluvat tilapäisen valiokunnan valmisteltaviin. Sen sijaan kunnanhallitukselta olisi pyydettävä asiasta lausunto silloinkin kun se ei ole asiansainen.

3.8. Kunnan talous

3.8.1. Säännökset ja asetetut tavoitteet

Kuntalain taloutta koskevassa luvussa on säädetty talousarviosta ja -suunnitelmasta, veroja koskevista päätöksistä, kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja tilikauden tuloksen käsittelystä. Taloutta koskevia kuntien yhteistoimintasäännöksiä sisältyy lisäksi kuntalain 10 lukuun. Taloutta

koskevat säännökset tulivat muusta kuntalaista poiketen voimaan vasta vuoden 1997 alusta.

Kuntalaki valmisteltiin aikana, jolloin sekä valtion että kuntien talous oli ajautunut nopeasti epätasapainoon. Tämä toimintaympäristön muutos vaikutti kuntalain taloussäännöksille asetettuihin tavoitteisiin.

Tavoitteena oli luoda taloussäännöksistä yleiset puitteet, jotka jättäisivät kuntien omaan harkintavaltaan mahdollisimman paljon talouden ohjauksesta ja tasapainottamisen keinoista. Samassa tarkoituksessa, kuntien oman vastuun ja päättävällän lisäämiseksi oli jo aikaisemmin, vuoden 1993 alusta, kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettu ja muutettu laskennalliseksi.

Kuntalain taloussäännösten uudistamisen keskeisenä tavoitteena oli muuttaa kunnan taloutta koskeva päätöksenteko ja budjetointi resurssien jaon suunnittelusta tuloperusteita ja rahoituksen riittävyyttä koskevaa ajattelua painottavaan suuntaan. Tässä tarkoituksessa kunnat ja kuntayhtymät siirtyivät käyttämään soveltuvien osin yleistä kirjanpitolakia. Kuntalain taloussäännösten voimaantulon jälkeen myös kirjanpitolaki on uudistettu vuonna 1997.

Tavoitteena oli se, että uudistus loisi kuntiin toimintamallin, jossa toiminta ja menot sovitetaan kunnan taloudelliseen liikkumavaraan eli ensisijaisesti käytettävissä oleviin tulolähteisiin. Kunnan talousarvion ja tilinpäätöksen tuli sisältää laskelmat, jotka antaisivat mahdollisimman selkeät lähtökohdat kunnan tuloslaskennan, rahoituksen riittävyyden, vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden arvioimiseksi. Olennaista oli erottaa vuotuisien menojen ja tulojen tasapainotarkastelu pitkävaikutteisten pääomamenojen ja palvelutuotannon välineiden rahoituksesta. Tässä tarkoituksessa kunnat ja kuntayhtymät siirtyivät käyttämään kirjanpidossaan tilikauden tulokseen vaikuttavaa poistolaskentaa samoille periaatteilla kuin muutkin kirjanpitolain mukaiset kirjanpitovelvolliset. Tilinpäätöksen merkitys talouden seurannassa korostui.

Kuntalain taloussäännösten uudistamisella pyrittiin siihen että säännökset loisivat vain kokonaispuitteet kunnan talouden suunnittelulle, talousarvion laadinnalle ja tilinpäätöksen käsittelylle, säännöksiin sisällytettiin mahdollisimman vähän pakottavia normeja. Tarkoituksena oli, että kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjein, lausunnoin ja suo-

situksin kirjanpidon tekninen suoritus ja tuotettavan informaation sisältö voitaisiin ohjata riittävän yhdenmukaiseksi ja kattavaksi sekä vertailukelpoiseksi kuntien välillä.

Uudistuksessa kaikki kunnan tulot asetettiin talouden tasapainotuksessa samanarvoisiksi. Tässä tarkoituksessa luovuttiin aikaisemman kunnallislain säännöksen periaatteesta, jonka mukaan veroprosenttien määrääminen oli viimesijainen talousarvion tasapainotuserä. Talouden tasapainottamisessa kunta voi siten arvioida ja ottaa käyttöön parhaaksi katsomansa keinot. Ne voivat koskea sekä menoja, tuloja että veroperusteita samoin kuin esimerkiksi omaisuuden myyntiä.

Talouden suunnittelua koskevilla säännöksillä pyrittiin lisäämään suunnittelun konkreettisuutta ja laajentamaan sen alaa kattamaan paitsi resurssien jaon, myös uusien toimintavaihtoehtojen etsimisen, palvelujen priorisoinnin ja toiminnan sopeutuksen kunnan käytettävissä oleviin tuloihin.

Talouden suunnittelun minimiaikajänne rajattiin kolmeen vuoteen. Suunnittelun ja talousarvion kautta tapahtuvan toteutuksen välistä sidosta kiinteytettiin säätämällä taloussuunnitelman ensimmäisen vuoden ja talousarvion vastaavuudesta toisiinsa.

Lain uudistamisella pyrittiin siihen, että kunnan talousarviosta ja erityisesti tilinpäätöksestä muodostuisi entistä parempi toiminnan ja talouden ohjauksväline. Tarkoituksena oli siirtää painopistettä määrärahasurannasta toiminnallisten tavoitteiden määrittelyyn, tavoitteiden sitovuuteen ja niiden toteutumisen seurantaan. Toteutuksen välineitä olivat kehys- ja nettobudjetointi, toimivallan delegointi, palvelujen hinnoittelu, liikelaitostaminen ja tulossuhteus.

Vaikka lain valmistelun yhteydessä oli esillä erityisen kuntien kirjanpitolain säätäminen, päädyttiin kuntien ja kuntayhtymien kirjanpitojärjestelmä uudistamiseen yleisen kirjanpitolain periaatteita vastaavaksi. Tavoitteena oli samalla myös uudistaa ja ajantasaistaa kuntien tilinpäätösinformaation sisältöä. Uudistuksen seurauksena kunnat ja kuntayhtymät saivat liikekirjanpidon periaatteita vastaavan tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman. Niiden perusteella voitiin kirjanpidon tuloksena laskea poistojen vaikutuksen sisältävä tilikauden tulos, sen vaikutus taseen ulkomuutoksiin ja kuvata taseesta laskettuun tunnuslukuun kunnan omavaraisuutta ja velkaantumista. Uudistettu

kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeeseen perustuva rahoituslaskelma osoitti kunnan tilikauden rahoitusjäämän tai rahoitustarpeen.

Uudistuksen tavoitteena oli myös antaa kokonaiskuva sekä kunnan että kuntakonsernin taloudesta. Tässä tarkoituksessa lakiin sisällytettiin velvoite laatia kirjanpitolain edellyttämässä tapauksissa kuntakonsernin konsernitase, jonka perusteella saadaan esimerkiksi käsitys koko konsernin omavaraisuudesta.

3.8.2. Kokemukset ja uudistamistarpeen arviointi

Kuntalain taloussäännösten uudistamistarpeen arviointia haittaa se, että kokemukset säännösten soveltuvuudesta rajoittuvat toiseksi kolmen talousarvion ja kahden tilinpäätöksen laadinnan tuottamaan tietoon.

Arviointia rajoittaa lisäksi se, että samanaikaisesti uudistuksen voimaantullessa kunnat ovat joutuneet sopeutumaan myös valtionosuusjärjestelmän perusteiden uudistukseen, valtionosuuksien vähennyksiin, veropuolustuksiin ja vuoden 1999 alusta myös yhteisöveron jako-osuuksien uudistukseen.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että kuntalain taloutta koskevat säännökset ovat toimineet tyydyttävästi, kun otetaan huomioon olosuhteet, joissa niitä on jouduttu soveltamaan. Saatujen kokemusten perusteella voidaan myös arvioida, että kuntalain yleisluonnetta ei myöskään taloussäännösten osalta ole syytä muuttaa esimerkiksi siirtämällä siihen kirjanpitolainsäädäntöön tai muuhun erityislainsäädäntöön kuuluvia säännöksiä. Lakiin sisältyvien säännösten ohella kuntien ja kuntayhtymien toimintaa voidaan tarvittaessa ohjata sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston että kuntien keskusjärjestön antamin yleisohjein, lausunnoin ja suosituksin. Lain uudistamistarpeen arvioinnin ohella onkin kiinnitettävä huomiota mahdollisuuksiin, joita on käytettävissä ilman lain tasoista sääntelyä esimerkiksi kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjein.

Uuden kirjanpitojärjestelmän käyttöönotto edellytti kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtymävaiheessa lisätyötä. Sitä aiheuttivat erityisesti atk-järjestelmien uudistaminen sekä poistosuunnitelmien ja konsernitaseiden laadinta. Lisätyön johdosta tilinpäätösten valmistuminen vuodelta 1997 viivästyi lähes puolessa kunnista. Vuotta 1998 koskevat tilinpäätök-

set valmistunevat edellisvuotta nopeammassa aikataulussa.

Kuntalain 65 § sisältää yleisen velvoitteen sisällyttää talousarvioon ja -suunnitelmaan kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Vaikka säännöksen soveltaminen saat-
taa edellyttää sen konkretisoimistarvetta, tässä vaiheessa voidaan katsoa riittäväksi esimerkiksi kuntien keskusjärjestön suosituksin tapahtuva kehittäminen.

Lain 65 § sisältää säännökset talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi turvataan. Lisäksi talousarviossa tulee osoittaa, miten rahoitustarve on katettu. Kunnissa ei ole muodostunut täysin yhtenäistä käytäntöä siitä, millä tavalla ja minkä erän perusteella rahoitustarpeen arviointi talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisen yhteydessä tehdään. Käytännössä vuosikatteesta ja sen riittävydestä poistojen rahoittamiseen on tullut yleinen arviointikriteeri.

Vuoden 1997 tilinpäätösten mukaan vuosikate riitti poistojen kattamiseen 222 kunnassa. Tilikauden tulos satunnaiserien jälkeen oli negatiivinen 259 kunnassa. Vuoden 1998 tilinpäätösten mukaan vastaavat luvut ovat 181 ja 242.

Lain voimaantulon jälkeen on ollut esillä kunnan taloutta koskevien säännösten uudistaminen säätämällä kunnan oman pääoman rakenteesta ja vähimmäismäärästä sekä lain 65 §:n täydentäminen talouden tasapainottamista koskevalla säännöksellä. Tehdyistä ehdotuksista vain sitä, että lakia täydennettäisiin talouden tasapainottamista koskevalla säännöksellä, on pidetty yleisesti tarpeellisena.

Saadut kokemukset osoittavat, että talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä tulisi täsmentää. Tällöin säännökset voisivat koskea lähinnä kertyneiden ja suunnittelukaudelle kertyviksi arvioitujen alijäämien käsittelyä ja kattamista sekä säännöksiä tässä yhteydessä tarvittavista toimenpiteistä. Samassa yhteydessä on mahdollista täsmentää säännöksiin sisältyvien termien sisältöä. Taseen rakennetta koskevien säännösten lisäämistä kuntalakiin ei sen sijaan useista syistä voida pitää tarkoituksenmukaisena. Säännösten uudistamistarpeen arviointi edellyttää lisäksi, että käytettävissä ovat vähintään kahden vuoden tilinpäätöstiedot.

Laki ei sisällä säännöksiä talousarvion muutoksien käsittelyaikataulusta. Niitä siis voidaan tehdä vielä talousarviovuoden jäl-

keen, ennen tilinpäätöksen hyväksymistä. Saattaisi olla perusteltua täsmentää lakia niin, että talousarvioon tehtävistä muutoksista on päätettävä talousarviovuoden aikana, jolloin myös tilinpäätösten valmistelu nopeutuisi.

Kuntalain 66 §:n täsmentämiseksi olisi harkittava säännöstä siitä että kunta ei voi päättää kunnan eri osissa toisistaan poikkeavista veroprosenteista.

Kuntalaissa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston asema on rajattu lain 67 §:ssä antamaan ohjeita ja lausuntoja vain kirjanpitolain ja kuntalain 68-70 §:n soveltamisesta. Mahdollista on harkita kuntajaoston valtuutuksen laajentamista koskemaan myös toimintaker-
tomuksen teknistä sisältöä ja esittämistapaa koskeviin yleisohjeisiin. Tämä parantaisi mahdollisuuksia saada kunnista ja kuntayhtymistä yhdenmukaisin perustein koottua vertailukelpoista tilinpäätöstietoa nykyistä enemmän.

Säännökset edellyttävät rahoituslaskelman liittämistä tilinpäätökseen.

Voimassaolevan lain 68 §:n mukaan tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Lain uudistamisen yhteydessä voidaan harkita ajankohdan aikaistamista toukokuun loppuun. Tilinpäätöksen valmistumisen aikaistaminen edellyttää, että kunnissa, kuntayhtymissä ja kuntien konsernin osissa ovat aikaistamiseen tarvittavat valmiudet.

Kunnan taloutta ja kirjanpitoa koskevat säännökset koskevat soveltuvin osin myös kuntayhtymiä. Kuntalain 83 §:n mukaan kuntayhtymien rahoituksesta vastaavat viimesijaisesti jäsenkunnat siten kuin niiden välillä on vastuunjaosta perussopimuksessa sovittu.

Toisaalta myös kuntayhtymät ovat itsenäisiä talousyksiköitä, joilla on perussopimuksen rajoissa valta päättää esimerkiksi investointiensä ajoituksesta ja rahoituksesta myös siltä osin kuin ne edellyttävät lainanottoa. Kuntayhtymät tekevät samoin periaattein kuin kunnat tilinpäätöksen, jossa poistot on rahoitettava tilikauden tuloksesta. Nämä näkökohdat puoltavat sitä, että kuntien ja kuntayhtymien keskinäiset taloudelliset suhteet jäisivät pelkästään perussopimuksen sisällön varaan. Tämä korostaisi myös sitä, että kuntayhtymät ovat omalta osaltaan itse vastuussa talouden tasapainotuksesta erityisesti tilanteissa, jossa myös jäsenkunnilla tulojen

ja menojen välillä vallitsee epätasapaino.

Mikäli kuntayhtymien ja kuntien keskinäisten rahoitussuhteiden järjestely jäisi pelkästään perussopimusta koskevan säännöksen varaan, kuntalakia olisi tällöin täydennettävä ylijäämän palautusta tai alijäämän rahoittamista koskevalla säännöksellä. Samoin olisi säädettävä yleisperiaatteesta tilanteesta, jossa perussopimus ei säätele ylijäämän palautusta ja tilanteesta, jossa ylijäämän palautuksessa olisi otettava huomioon tarve kattaa kuntayhtymän taseen osoittama alijäämä.

Kuntien ja kuntayhtymien väliset suhteet ovat myös laajenemassa sopimusohjauksen suuntaan. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että kuntayhtymien palvelujen ostajina toimivat entistä laajemmin myös muut kuin yhtymän jäsenkunnat. Myös jäsenkunnilla on tällaisessa tilanteessa intressi ohjata kuntayhtymien palvelutuotantoa ja palvelujen hinnoittelua niin, että kustannusten jako jäsenkuntien ja muiden palvelujen ostajien kesken on läpinäkyvä. Uudistamisen yhteydessä on tarpeen arvioida säännösten täydentämistarvetta myös tältä osin.

3.9. Hallinnon ja talouden tarkastus

3.9.1. Säännökset ja asetetut tavoitteet

Kuntalain 9 luvussa on säädetty tarkastuslautakunnasta, tilintarkastajista ja heidän tehtävistään, tarkastusta koskevasta tietojen-saantioikeudesta sekä tilintarkastuskertomuksen käsittelystä. Säännökset tulivat voimaan samanaikaisesti taloutta koskevien säännösten kanssa.

Uudistuksella pyrittiin lisäämään tilintarkastuksen tehokkuutta, laatua ja asiantuntevuutta. Samalla pyrittiin varmistamaan se, että hallinnon ja talouden tarkastus olisi kiinteässä yhteydessä kunnan vaaleilla valittu luottamushenkilöorganisaatioon.

Tavoitteiden saavuttamiseksi siirryttiin ostopalveluun ja kelpoisuusvaatimukset edellyttävään ammattitilintarkastukseen ja muodostettiin tarkastuslautakunnat. Erottamalla hallinnon ja talouden tarkastus, varsinaiset tilintarkastustehtävät ja sisäinen tarkastus toisistaan pyrittiin varmistamaan uuden järjestelmän uskottavuus ja riippumattomuus.

Tarkastuksen kokonaisvastuu tuli tarkastuslautakunnille, joiden puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on lisäksi

arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tilintarkastajana tulee olla JHTT-tilintarkastaja tai -yhteisö. Tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Kunnan oma sisäinen valvonta ja tarkastustoimi rajattiin sisäiseen tarkastukseen.

Uudistuksessa tilintarkastajien tietojen-saantioikeus säilyi sisällöltään entisenä, vastaava oikeus säädettiin myös tarkastuslautakunnan jäsenille. Tilivelvollisten piiri supistettiin koskemaan vain toimielimiä ja niiden alaisia viranhaltijoita. Vastuuvapauslausunto rajattiin tilivelvollisiin. Vastuuvapauslainsäädännöstä on pidetty osittain epä johdonmukaisena sen vuoksi, että vastuuvapauden myöntäminen koskee vain tilivelvollisiksi määritellyjä toimielimen jäseniä ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavaa viranhaltijaa, mutta ei muita. Lailla yksinkertaistettiin muistutusten käsittelyä koskevaa menettelyä. Laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan tilintarkastajien tulisi lausua tilikauden tuloksen käsittelystä.

3.9.2. Kokemukset ja uudistamistarpeen arviointi

Tarkastuslautakuntien tehtäväksi säädettiin jälkikäteen tapahtuva arviointi siitä, ovatko valtuuston asettamat, kunta ja sen omistamia yhteisöjä koskevat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Arvioinnista saadut kokemukset vaihtelevat kunnittain. Ongelmia on aiheutunut sekä tarkastuslautakunnan aseman että tehtävien määrittelystä. Myös kunnanhallitusten ja tarkastuslautakuntien työnjaossa on ollut ongelmia. Ne ovat koskeneet erityisesti valtuustoasioiden valmisteluvastuuta, joka yleisen pääsäännön mukaan kuuluu aina kunnanhallitukselle. Useimmat kunnat ovat valinneet tarkastuslautakuntiin lain edellyttämällä tavalla valtuutetuista vain puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, eräissä kunnissa taas kaikki jäsenet ovat valtuutettuja.

Tarkastuslautakuntien arviointityötä on haitannut se, että valtuustot eivät useinkaan ole riittävän selkeästi asettaneet tai kirjanneet valtuuston päätösasiakirjoihin tavoitteita, joita koskevaa arviointia tarkastuslautakuntien tulisi tehdä.

Lakiin ei erikseen sisällytetty säännöksiä tarkastuslautakunnan resurssien järjestämisestä. Tämä on saattanut aiheuttaa esteelli-

syysongelmia tilanteissa, joissa lautakunnan valmistelutyöhön ovat joutuneet osallistumaan sisäistä tarkastusta tai tilintarkastusta tekevät henkilöt tai kunnanhallituksen alaisuudessa toimiva henkilöstö. Joissakin tapauksissa on aiheutunut ongelmia salassa pidettävien asiakirjojen ja toisaalta tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeuden välillä. Lakia on sittemmin muutettu tarkastuslautakunnan osalta (622/1999).

Kokemukset hallinnon ja talouden tarkastusta koskevista säännöksistä ovat lyhytaikaiset. Tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että muuta välitöntä tarvetta lain säännösten muuttamiseen ei tältä osin ole, kuin että tilintarkastajien velvollisuudeksi säädetään myös lausua tilikauden tuloksen käsittelystä.

3.10. Kuntien yhteistoiminta

3.10.1. Tavoitteet

Kuntien yhteistoimintaa koskevien säännösten uudistaminen tapahtui vuoden 1993 alussa voimaan tulleella kunnallislain osittaisuudistuksella. Silloin uudistetut säännökset siirtyivät pääasialliselta sisällöltään selaisinaan uuteen kuntalakiin. Yhteistoimintasäännösten uudistamisen tavoitteena oli erityisesti jäsenkuntien päätösvalan lisääminen sekä mahdollisimman suuri joustavuus yhteistyön organisoinnissa.

3.10.2. Säännökset

Perussäännökset kuntien yhteistoiminnasta ovat kuntalain 2 §:n 3 momentissa ja 3 §:n 2 momentissa. Ensiksi mainittu säännös lisää joustavuutta antamalla kunnalle mahdollisuuden hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä paitsi omalla organisaatiollaan myös yhteistoiminnassa muiden kuntien organisaatioiden kanssa. Vapaaehtoisesti hoitamissaan tehtävissä sillä on tämä oikeus suoraan itsehallinto-oikeutensa perusteella. Jälkimmäisellä säännöksellä laajennettiin kuntalaissa säädettyjen organisoitijousten alaa asettamalla kuntien yhteistoiminnan muotoa koskevat kuntalain säännökset erityissäännösten asemaan niin, että ne syrjäyttävät muussa laisäädannöissä mahdollisesti olevat vastaavat säännökset.

Muilta osin yhteistoimintaa koskevat säännökset ovat luvussa 10. Kuntien päätösvalan

vahvistamiseen pyrittiin muun muassa korostamalla kuntien yhteistoiminnan sopimus-pohjaisuutta. Yhteistoiminnan muodoista on säädetty 76 §:ssä, jonka 1 momentin mukaisesti yhteistoiminta on perustettava aina sopimukseen. Pykälän 2 momentin perusteella kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi toisen puolesta taikka, että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kolmannessa momentissa on säädetty, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan antaa sopimuksella toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Viimeisessä 4 momentissa on todettu, että kunnan velvollisuudesta kuulua johonkin kuntayhtymään säädetään erikseen. Seuraavassa eli 77 §:ssä on säädetty, että jos joku kunta hoitaa tehtäviä yhden tai useamman muun kunnan puolesta, kunnat voivat sopia, että tehtäviä hoitavan kunnan asianomainen toimielin toimii niiden yhteisenä toimielimenä ja asianomaiset muut kunnat valitsevat osan sen jäsenistä. Luvun viimeinen eli 87 § koskee yhteistoiminnasta aiheutuvia riitoja. Yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että riidat ratkaistaan välimiesmenettelystä säädettyssä järjestyksessä. Muutoin luvun 10 säännökset sääntelevät kuntayhtymiä so. kuntayhtymän perussopimusta, perussopimuksen muuttamista, kuntayhtymän oikeustoimikelpoisuutta, kuntayhtymän toimielimiä, vaalikelpoisuutta kuntayhtymän toimielimiin, kuntayhtymän rahoitusta kuntayhtymästä eroamista, pöytäkirjan pitämistä nähtävänä kuntayhtymässä ja kuntaa koskevien säännösten soveltamista kuntayhtymässä. Myös näihin säännöksiin liittyy yhteistyön organisoinnin joustavuutta lisääviä elementtejä.

Kuntien toimivaltaan kuuluvia muita kuin niille lailla määrättyjä tehtäviä, kunnat voivat hoitaa yhdessä myös muulla kuin kuntalaissa säädetyllä tavalla. Tällaisten tehtävien hoitamista varten kunnat voivat olla mukana myös yksityisoikeudellisissa yhteisöissä kuten yhdistyksissä, osakeyhtiöissä ja säätiöissä.

Kuntien välisen yhteistoiminnan tärkein ja laajimmin sovellettu muoto on kuntayhtymä. Myös kuntalaissa olevat kuntien yhteistoimintaa sääntelevät säännökset liittyvät keskeisimmiltä ja useimmilta osiltaan siihen. Sen vuoksi se korostuu myös säännösten toimivuutta tarkasteltaessa.

3.10.3. Arviointi

Kuntayhtymää koskevia säännöksiä sovelletaan monentyyppisiin toimintoihin. Kuntien pakolliseen jäsenyyteen perustuvien maakuntien liittojen (19) erikoissairaanhoitopiirien (22) ja erityishuoltopiirien (14) lisäksi kuntayhtymämuodossa harjoitetaan mm. ammattillista keskiasteen koulutusta (67) ja ammattikorkeakoulutusta (11). Lisäksi kuntayhtymä on yleinen toiminnan organisointimuoto mm. kansanterveystyössä (79).

Tarkasteltaessa kuntayhtymiä koskevien säännösten kehittämistä on syytä toisaalta erottaa lähes yksinomaan alueellista tai maakunnallista yhteiskuntapolitiittista päätösvaltaa käyttävät maakuntien liitot sekä pääasiassa palvelujen tuottamiseen painottuneet muut kuntayhtymät (erikoissairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit, ammattillisen koulutuksen kuntayhtymät, kansanterveystyön kuntayhtymät jne.).

Maakuntien liitot ovat vakiinnuttaneet asemansa aluesuunnittelusta, alueellisesta kehittämisestä ja alueellisesta edunvalvonnasta vastaavina organeina. Kuntalain yhteistoimintasäännösten soveltaminen niihin on ollut varsin ongelmallista. Lähinnä on pohdittu sitä, voidaanko liiton valtuuston poliittiset voimasuhteet saada paremmin vastaamaan ao. maakunnan poliittisia voimasuhteita. Asia on ratkaistu lisäämällä kuntalakiin 86 a § (10/1999), jonka mukaan maakunnan liiton ylimmässä päättävässä elimessä edustettuna olevien poliittisten ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata maakunnan poliittisia voimasuhteita vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Samassa yhteydessä säädettiin, että ylimmän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkunnan valtuutettuja. Säännöksen toimivuutta on mahdollista arvioida kokemusten perusteella vasta muutamien vuosien kuluttua.

Maakuntahallinnon kehittämisessä pidemmän aikavälin kehittämiskysymykset eivät liity niinkään kuntalain toimivuuteen, mutta ne saattavat heijastua myös kuntalakiin.

Sairaanhoitopiireissä kehitys on kulkenut kuntien maksuosuuksiin perustuvasta palvelujen rahoittamisesta kohti palvelumaksuja. Kunnat maksavat käyttämistään palveluista palveluhinnastossa määritellyn hinnan. Kunnilla on ollut vuodesta 1993 alkaen mahdollisuus ostaa palveluita myös muulta kuin omalta sairaanhoitopiiriltä. Mm. tämäntyy-

pisistä toimintatapojen muutoksista johtuen sairaanhoitopiirien nykyinen hallinnon rakenne ei kaikilta osin vastaa joustavan palvelutuotannon tarpeita.

Ammattillisen koulutuksen kuntayhtymissä ja ammattikorkeakouluissa kuntayhtymän toimintatapoja on kehitetty osakeyhtiön suuntaan. Erityisesti ammattikorkeakouluissa on tarvetta saada mukaan myös yksityisiä tahoja, jolloin kuntayhtymämalli ei tule kysymykseen. Kun tehtävät ovat ammattikorkeakouluissa erityistä asiantuntemusta vaativia, toimielimiin voitaisiin saada tarvittava asiantuntemus muuttamalla vaalikelpoisuussäännöksiä vastaavalla tavalla, kuin lain 36 §:n 3 momentissa on säädetty johtokunnan ja toimikunnan jäsenten vaalikelpoisuudesta. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä on kuntayhtymien lisäksi osakeyhtiöitä ja säätiöitä.

Mitä tulee kuntalain antamien uusien mahdollisuuksien käyttämiseen uusien kuntayhtymien organisoimisessa yleensä, siitä ei ole tarkkoja tietoja. Voidaan kuitenkin todeta, että mahdollisuuksia on käytetty hyväksi, mutta ei siinä määrin kuin lakia valmisteltaessa arvioitiin.

Mm. kansanterveystyössä toimii jonkin verran yhden toimielimen kuntayhtymiä. Yhden toimielimen kuntayhtymät ovat yleensä melko pieniä. Päätösvaltaa on saatettu jättää tavanomaista enemmän jäsenkunnille. Toiminta sujuu kitkatta niin kauan kuin kunnat pysyvät yksituumaisina.

Eräissä kuntayhtymissä on valtuuston sijasta yhtymäkokous. Yleensä yhtymäkokouksen toimintatapa noudattaa kuitenkin pitkälle perinteistä valtuuston toimintatapaa, joten suureen toimintakulttuuriin muutokseen yhtymäkokousmallin käyttöönotto ei ole johtanut.

Se, että yhtymän perussopimus on jäsenkuntien hyväksyttävä on automaattisesti antanut kunnille mahdollisuuden vaikuttaa keskeisiin yhteistoiminnan järjestämisestä koskeviin asioihin. Toisaalta jäsenkuntien yksimielisyyden vaatimus osoittautui erityisesti pakolliseen jäsenyyteen perustuvissa kuntayhtymissä liian joustamattomaksi ratkaisuksi. Esimerkiksi sairaanhoitopiirissä yksikin kenties vähäisessä määrin sairaanhoitopalveluja käyttävä kunta saattoi estää muiden kuntien hyväksymän perussopimuksen muutoksen. Tämän vuoksi kuntalakia on jo muutettu siten, että pakollisissa kuntayhtymissä perussopimuksen muutokseen riittää, kun kaksi kolmasosaa jäsenkunnista sitä

kannattaa, mikäli näiden jäsenkuntien yhteisen asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Myös vapaaehtoisuuteen perustuvissa kuntayhtymissä yksimielisyyden vaatimus perussopimusta hyväksyttyä tai muutettaessa on osoittautunut ongelmalliseksi. Vaikka vapaaehtoinen kuntayhtymä onkin periaatteessa joustavampi vaihtoehto kuin pakollinen kuntayhtymä, sellaisessakin saattaa muodostua vaikea ristiriitatilanne, jos esimerkiksi yksittäinen kunta estää toimintoja joustavoittavan hallinnon rakenteiden muuttamisen, koska ei katso tämän olevan omien etujensa mukaista.

Kuntayhtymien perussopimusten ja talousarvioiden yleispiirteisyys ovat johtaneet kehittämään uudentyyppisiä sopimusohjauksen muotoja. Kuntayhtymien kokonaisohjausjärjestelmien kannalta sopimusohjaus merkitsee mm. kuntayhtymien ammattijohdon ja kuntien johdon neuvottelusuhteiden tiivistymistä ja kuntayhtymän poliittisten toimielinten merkityksen vähenemistä. Tämän kehityksen seurauksena saattaa joissakin tapauksissa olla erityisesti valtuuston jääminen vaille reaalista roolia.

3.11 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

3.11.1. Tavoitteet

Kuntalakia valmisteltaessa katsottiin, että oikeussuojajärjestelmän tulee olla selkeä, joustava ja tehokas. Syntyneet virheetkin tulisi voida korjata niin pitkälle kuin mahdollista kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä ja vähentää näin hallintotuomioistuinten työtaakkaa. Näihin tavoitteisiin pyrittiin selkeyttämällä kunnallisvalituksen valitusperusteita ja tiedoksiantomenettelyä sekä korvaamalla laillisuusperusteilla tehtävä kunnan sisäinen valitus laillisuus ja/tai tarkoituksenmukaisuusperusteilla tehtävällä oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimusmenettelyn kautta katsottiin voitavan tehostaa myös kuntien itsehallinnollista asemaa ja kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

3.11.2. Säännökset

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat perussäännökset ovat 89 §:ssä ja kunnallisvalitusmenettelyä koskevat 90 §:ssä; päätöksiä oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuutta kos-

kevat säännökset 91 §:ssä sekä oikaisuvaatimusten ja valitusten esittämiseen oikeutettuja koskevat säännökset 92 §:ssä. Muut asiaan liittyvät säännökset koskevat kuntalain muutoksenhakusäännösten ja muiden lakien muutoksenhakusäännösten suhdetta (88 ja 100 §), oikaisuvaatimus- ja valitusajankoja (93 §), oikaisuvaatimusohjeita ja valitusosoitusta (94 §), oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisen päätöksen tiedoksiantoa asianosaiselle ja kuntalaiselle ja päätöksestä tiedottamista sitä pyytäneelle (95 ja 96 §), jatkovalitusta (97 §), oikaisuvaatimuksen tai valituksen alaisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta (98 §), sekä kunnallisen kansanäänestyksen toteuttamista merkitsevään valtuuston päätökseen säädettyä valituskieltoa (99 §).

3.11.3. Arviointi

Muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuutena koskevien uudistusten, mutta erityisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän vaikutuksen arvioinnin kannalta kokemukset ovat vielä varsin lyhytaikaiset.

Kuntien ja eri hallinnonaloilla toimivien kunnallisten toimielinten arviot muutoksenhakujärjestelmän toimivuudesta ovat olleet voittopuolisesti myönteisiä, mutta osa kunnista ja niiden toimielimistä katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole tuottanut aikaisempaan nähden oleellista muutosta. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että asian toinen käsittely samassa toimielimessä koetaan usein turhaksi sekä ylimääräistä aikaa ja työpanosta vaativaksi. Vain pieni osa kunnista tai kunnallisista toimielimistä on sitä mieltä, että muutoksenhakujärjestelmään tehdyt muutokset ovat huonontaneet tilannetta.

Muutoksenhakujärjestelmän muuttumisen vaikutuksia lääninoikeuksien tasolla ei ole mahdollista päätellä laajemmin vielä tässä vaiheessa. Lääninoikeuksiin tehtävien varsinaisten valitusten lukumäärissä ei voi vielä nähdä olennaisia muutoksia, mutta ne näyttävät jonkin verran vähentyneen, eli muutoin mahdollisia valituksia on ehkä jäänyt kaksivaiheisen menettelyn johdosta joissakin tapauksissa tekemättä. Kunnallisella muutoksenhaulla on joka tapauksessa myös lääninoikeuksien kannalta oma itsehallinnosta johtuva erityisluonteensa. Tästä johtuu muun muassa, että kunnallisten toimielinten tulisi ymmärtää oikaisuvaatimusten käsittely tähänastista selvemmin niin, että siinä ei ole kysymys kertaalleen käsitellyn asian toisesta

samanlaisesta käsittelystä vaan oleelliselta osaltaan oikeussuojan antamisen intressissä tapahtuvasta asian syventävästä käsittelystä. Tällaisessa käsittelystä on oleellista eritellä myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteet, koska siitä lääninoikeuteen mahdollisesti tehtävä valitus voi koskea vain laillisuusperusteita. Jos muutoksenhaki- ja ei osaa erotella tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteita, seurauksena voi olla hallintotuomioistumille kuulumattomien asioiden viemistä niiden ratkaistaviksi.

Muutoksenhaku on toimenpiteenä kuntalaisten kannalta helpottunut sekä muutoksien käsittely nopeutunut ja tiedonsaanti päätöksistä parantunut. Muutoksenhakukynnyksen madaltuminen ei kuitenkaan ole johtanut muutamia erityistapauksia lukuunottamatta tyytymättömyyden ilmausten suureen kasvuun. Kuntien "valituskulttuuri" ei siten ole tämän uudistuksen myötä olennaisesti muuttunut.

Kuntien ja niiden eri toimielinten päätökset eivät ole oikaisumenettelyssä kovin usein muuttuneet, mutta kuntalaiset ovat silti yleensä tyytyneet saamaansa uuteen päätökseen. Yleisesti ottaen päätökset on siten saatu muutoksenhakumenettelyn kaksivaiheisuudesta huolimatta lainvoimaisiksi ilman kohtuutonta viipymistä.

Kuntalaisten suorat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat parantuneet oikaisuvaatimusmenettelyn johdosta. Muutoksenhakija pääsee suoraan asianomaisessa viranomaisessa vaikuttamaan asiaan esittä-

mällä halutessaan sitä koskevia uusia näkökohtia. Tilannetta parantaa myös se, että oikaisuvaatimuksen tekeminen on kansalaiselle suhteellisen helppoa, halpaa ja nopeaa. Kun lisäksi kunnan tiedottaminen toimielintensä päätöksistä on aktiivisempaa, kansalaisten tietämys asioista ja vaikutusmahdollisuuksista lisääntyy.

Muutoksenhakujärjestelmä ei ole kokonaisuutena selkiintynyt. Kuntalaissa säädetty kaksivaiheinen järjestelmä koetaan sellaisenaankin jossain määrin mutkikkaaksi. Sen lisäksi useissa eri laeissa on säädetty jokseenkin samanlaisista muutoksenhakukeinoista. Tämä koskee esim. sosiaali- ja terveydenhuoltoon, rakentamiseen sekä yhdyskuntateknisiin palveluihin liittyviä asioita. Niistä on aiheutunut kunnissa jonkin verran sekaannusta.

Kuntien toimielimissä oikaisuvaatimusmenettely on — varsinkin muutamissa tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksia on ollut jopa satoja — lisännyt työmäärää, mm. oikaisuvaatimusotteiden kirjoittamista ja postittamista. Joissakin tapauksissa päätösten lainvoimaisuus on saattanut siirtyä useamman käsittelyn vuoksi pitkällekin eteenpäin.

3.11.4. Johtopäätökset

Muutoksenhakujärjestelmään ei toistaiseksi olemassa olevien kokemusten perusteella liity sellaisia ongelmia, jotka edellyttäisivät oleellisia säädösmuutoksia.