

Valtiovarainministeriölle annettava lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

182/00.04/2014

KH § 141

(valm. Tuija Aarnio ja Juha Huotari)

Valtiovarainministeriö pyytää mm. kunnilta lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta 26.8.2014 mennessä. Erityisesti pyydetään ottamaan kantaa alla numeroituina oleviin ehdotuksiin.

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa vuodelta 1995 oleva kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalaki on edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Uudistuksen keskeiset sisällölliset tavoitteet ja niiden toteuttamiseksi luotava sääntely ovat:

Tavoite**Sääntely**

Kunnan toiminnan kestävyys- ja turvaaminen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa.

Kuntastrategia, taloutta koskevan sääntelyn tiukentaminen (mm. alijäämän kattamisvelvollisuuden tiukentaminen ja ulottaminen kuntayhtymiin, kriisikuntasäännökset).

Kunnan johtamisen ja poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistaminen, poliittisen ja ammatillisen johdon työnjaon selkeyttäminen ja kunta- ja kuntapolitiikan ammatillistuminen.

Kuntakonsernin ja kunnan toiminnan kokonaisohjausta ja luottamushenkilöiden asemaa koskeva sääntely.

Edustuksellisen järjestelmän toimivuuden ja houkuttelevuuden vahvistaminen, alueellisen vaikuttamisen turvaaminen, vuorovaikutuksen lisääminen.

Luottamushenkilöiden asemaa ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva sääntely.

Huomioidaan kuntien erilaisuus ja mahdollistetaan kuntakohtaiset ratkaisut hallinnon, johtamisen ja osallistumisen järjestämisessä.

Poliittisen johtamisen eri vaihtoehdot, sähköiset toimintatavat.

Kunnan mahdollisuus alueen kilpailukyvyyn ylläpitämiseen ja kehittämiseen, mahdollisuudet yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön luomiseen sekä kilpailua vääristävän toimintavaikutuksen ennaltaehkäisy.

Kunnan yleistä toimialaa ja toimintaa markkinoilla koskeva sääntely.

Kajaanin kaupunginhallitus pitää kokonaisuudistuksen keskeisiä tavoitteita kannatettavina ja jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön vaatimusten ja mahdollisuuksien huomioon ottaminen on perusteltua. Kuntien erilaisuudesta johtuvat variaatiot toimintatavoissa ja asioiden organisoinnissa tulee sallia.

1. Kunnan toiminnan käsite 6 §

Ehdotus

Laissa ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Ehdotuksen mukaan kuntaa ja sen toimintaa tulee johtaa kokonaisuutena organisointimuodosta riippumatta. Toiminnan ohjaus organisaation ulkopuolella tapahtuu sopimusehtojen ja rahoituksen käyttötarkoitusehtojen avulla, joista palveluja hankkivien kunnan toimijoiden tulee huolehtia.

Lausunto

Toiminnan käsitteen laajentaminen vastaa tämän hetken ja tulevaisuuden vallitsevaa tilannetta, jossa suuri osa palveluista järjestetään ostopalveluina, sopimuskumppaneina tai avustamalla kunnan tehtäviä tukevia toimintoja. Kunnat käyttävät huomattavan taloudellisen rahamäärän toimintaan, joka tapahtuu niiden oman organisaation ulkopuolella jonkin tavoitteen saavuttamiseksi, ja tämä toiminta on täysin perusteltua sisällyttää kunnan toiminnan käsitteeseen.

2. Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset 7 - 9 §:t

Ehdotus

Järjestämisvastuu voidaan siirtää toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Siirtävällä kunnalla on viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Kuntien tehtäviin ja palvelujen tuottamistapoihin ei esitetä muutoksia. Kunnilla olisi jatkossakin laaja harkintavalta päättää siitä, miten tehtävät järjestetään: tuotetaan palvelu itse, perustetaan kuntayhtymä, hankitaan palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustetaan tai ollaan osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeus-

dellisessa yhteisössä, hankitaan palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai palveluntuottajalta tai annetaan palvelun saajan käyttöön palveluseteli.

Lausunto

Säännöksillä ei sinänsä muuteta kuntien vastuita ja palveluiden tuottamismahdollisuuksia, mutta niillä selkiytetään vallitsevaa tilannetta, jossa kuntien palveluita tuotetaan monella eri tavalla. Säännökset selkiyttävät rajanvetoa kuntien yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön välillä. Säännöksessä erikseen mainittava palvelusetelin käytöstä tuleva erillissäännös on aiheellinen.

3. Kuntatalousohjelma 12 §

Ehdotus

Säännösehdotus kuntatalousohjelmasta korvaa voimassa olevan peruspalveluohjelmamenettelyn, johon kuuluvat peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti. Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Uuden säännöksen mukaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka on osa koko julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelma kattaa mm. kuntatalouden tasapainotavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Ohjelmassa arvioitaisiin kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehtäisiin arvio kuntatalouden kehityksestä. Ohjelma laaditaan valtiovarainministeriön ohjauksessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa; Kuntaliitto osallistuu ohjelman valmisteluun.

Lausunto

Uudistus tukee kuntatalouden tasapainotavoitteen saavuttamista. Tämä edellyttää esityksen mukaista pidempiaikaista suunnittelua koko julkiselle sektorille. Kuntatalous tulee nähdä aiempaa peruspalveluohjelmamenettelyä tiukemmin osana julkista taloutta. Hyvänä voidaan pitää sitä, että jatkossa määritetään yksilöidyt toimenpiteet tasapainotavoitteen saavuttamiseksi. Samoin kuntatalouden rahoituskehityksen asettaminen valtion toimesta kunnille aiheutuvien menojen lisäykselle on erittäin tärkeä uudistus.

4. Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen 15 §

Ehdotus

Luonnoksessa ehdotetaan valtuuston toimikauden muuttamista siten, että vaalilainsäädännön uudistamisella kuntavaalien ajankohta muutetaan huhtikuulle ja uusien valtuustojen toimikausi alkaisi 1.6.

Muutosta perustellaan sillä, että uuden toimikauden alkaessa 1.6. uudet valtuutetut olisivat hyväksymässä seuraavalle vuodelle laadittavaa talousarviota. Sekä kunta- että eduskuntavaalien ajankohdan muuttamisella huhtikuulle pyritäisiin vahvistamaan äänestysaktiivisuutta, koska huhtikuun oletetaan olevan parempi vaalien ajankohta kuin lokakuu.

Lausunto

Kuntien käytännön toiminnan ja varsinkin seuraavan vuoden talousarvion laadinnan kannalta uuden valtuuston toimikauden aikaistaminen on ongelmallista.

Tilanteessa, jossa vaalitulos ei suuresti muuta valtuuston kokoonpanoa, kokeneet uuden valtuuston ja toimielinten jäsenet omaavat kokonaiskäsitksen kunnasta ja sen eri toimialoista ja heillä olisi valmius talousarviotyöskentelyyn. Mutta mikäli valtuuston kokoonpano ei suuresti muutu, ei päättäjillä tässä tilanteessa ole varmaankaan vaikeuksia "elää" tulevaa vuotta aiemman kokoonpanon hyväksymän talousarvion mukaisesti.

Sen sijaan tilanne, jossa valtuustoon, lautakuntiin ja muihin toimieliimiin tulisi valittavaksi paljon uusia jäseniä kesäkuussa, on kuntien talousarvion laadinnan ja muiden käytännön asioiden hoitamisen kannalta ongelmallinen.

Käytännössä kunnat aloittavat tulevan vuoden strategian ja talousarviolinjausten valmistelun jo keväällä luottamusmiesorganisaatioissaan. Viranhaltijat valmistelevat näiden linjausten perusteella talousarviota siten, että lautakunnat ja johtokunnat esim. Kajaanissa jättävät talousarvioesityksensä syyskuun loppuun mennessä.

Uusien valtuustojen aloittaessa toimikautensa vaatii valtuutettujen ja muiden toimielinten uusien jäsenten perehdyttäminen kunnan toimintaan jonkin aikaa. Käytännössä Kajaanissa on toimielimille järjestetty sekä yleistä kunnallishallinnon ja -talouden opetusta että toimialojen erityistehtäviin perehdyttämistä kevätkaudella.

Mikäli uusi valtuusto ja sen valitsevat toimielimet aloittavat toimintansa kesäkuussa, ei yleiselle perehdyttämiselle ja toimialojen erityistehtäviin perehtymiselle jää käytännössä aikaa laisinkaan, vaan

toimielimet joutuvat ensimmäiseksi käsittelemään tulevan vuoden talousarviota. Talousarvion laadinta sitoo virkamiesten työajan kesällä ja alkusyksystä siten, että perehdyttämiseen käytettävissä olevaa aikaa ei juuri tule olemaan. Voi perustellusti esittää kysymyksen, onko tällainen menettely tarkoituksenmukaista kunnan kokonaisedun ja uusien päättäjien kannalta ?

Kunnille syksyllä 2013 toteutetussa kuntalakiuudistuskyselyssä 61 % kunnista ei pitänyt tarpeellisena valtuuston toimikauden aikaistamista. Kuntien omille käsityksille näin ratkaisevassa asiassa täytyy antaa todellista painoarvoa.

Kajaanin kaupunki esittää, että valtuuston toimikautta ei aikaisteta alkamaan 1.6. vaan pidetään ennallaan.

5. Valtuuston kokoa koskeva sääntely 16 §

Ehdotus

Valtuutettujen lukumäärästä ei jatkossa säädettäisi suoraan laissa, vaan lakiin sisältyisi ainoastaan asukasluvun mukaisesti suhteutettu valtuutettujen vähimmäismäärä. Valtuusto voisi päättää vähimmäismäärää suuremmasta valtuuston koosta vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Esityksessä valtuutettujen vähimmäismäärä on hieman nykyistä pienempi. Valtuuston koon pienentämistä perustellaan tosiasiallisen päätöksentekokyvyn parantamisella, luottamustoimen houkuttelevuuden lisäämisellä sekä luottamustoimen hoitamiseen tarvittavan ajankäytön ja asiantuntemuksen vaatimusten kasvulla.

Voimassa olevan kuntalain mukaan Kajaanissa valitaan tällä hetkellä 51 valtuutettua. Lakiluonnoksen mukaan valtuutettuja tulisi jatkossa valita vähintään 43.

Lausunto

Valtuutettujen lukumäärän pienentäminen laissa voi olla perusteltua. Koska lopullinen päätösvalta asiassa jää kuitenkin kunnille, on säädös kannatettava.

Lakiin tulee kirjata valtuuston maksimikoon sääntely esim. nykyperusteilla.

6. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä, kuten nuorisovaltuusto, koskevat ehdotukset 5 luku

Ehdotus

Lukuun on koottu voimassa olevan kuntalain tapaan ne säännökset,

joita demokratian ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttaminen edellyttää. Tavoitteena on kuntalaisten yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen.

Ehdotukseen sisältyy voimassa olevan kuntalain mukaisesti esimerkkiluettelo osallistumis- ja vaikuttamistavoista (keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, kansalaisraadit, palvelujen käyttäjien edustus toimielimissä, ym). Kunta päättää mainittujen keinojen käytöstä ja voi edistää osallistumista myös muilla keinoilla.

Ehdotuksen mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto ja vanhusneuvosto edistämään näiden ryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja huolehdittava näiden elinten toimintaedellytyksistä. Kunnanhallitus voi halutessaan asettaa vammaisneuvoston.

Aloiteoikeutta koskevaan säännöksen esitetään lisättäväksi palvelualoitemallin käyttöönoton mahdollisuus. Palvelualoite on kunnan ulkopuoliselle taholle tarjottu mahdollisuus tehdä aloite siitä, miten tietty julkinen palvelu voitaisiin jatkossa tuottaa nykyistä tuotantotapaa tehokkaammin, laadukkaammin, edullisemmin, asiakasystävällisemmin tai saavutettavammin. Jos kunta ottaa palvelualoitemallin käyttöön, tulee määritellä se, ketkä voivat kunnassa tehdä aloitteen ja miten aloite kunnassa käsitellään.

Lausunto

Luvun säännökset vastaavat pitkälti jo tällä hetkellä käytössä olevia toimintatapoja (mm. nuorisovaltuustot ovat toimineet jo pitkään) eikä sääntely lisäisi tältä osin kuntien velvoitteita. Osallistavan toiminnallisuuden, aktiivisen tiedottamisvelvoitteen ja ennakoivan kuulemisen periaatteita korostetaan laissa edelleen.

Palvelualoitteen käyttäminen on lain peruslähdekohdan mukainen mahdollistava säännös, jonka kunta voi ottaa käyttöön palvelujensa kehittämiseen.

Esitetyt säännökset ovat perusteltuja.

7. Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat 31, 34 ja 38 §:t

Ehdotus

Pakollisia toimielimiä olisivat edelleenkin valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muu toimielinorganisointi on valtuuston päätettävissä.

Laissa säilytettäisiin ennallaan oikeus käyttää toimielinten kokoon-

panossa valiokuntamallia (hallituksessa ja lautakunnissa vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja), puheenjohtajamallia (hallituksen jäsenet lautakuntien puheenjohtajia) ja johtokunnan jäsenten muita toimielimiä laajempi vaalikelpoisuus (asukas- ja käyttäjäedustaja ym.). Toimielinten toimikausisääntely pysyisi nykyisellään.

Kunnanjohtajan sijaan kuntaa johtamaan voidaan valita valtuuston valitsema pormestari.

Uutena säännöksenä esitetään päätoimisen tai osa-aikaisen luottamushenkilön statusta, jota ei laissa ole aiemmin säännelty. Valtuuston puheenjohtaja, hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat voisivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä.

Lausunto

Ehdotus on kunnan toimielinorganisaation muodostamisen kannalta mahdollistava ja antaa kunnille oikeuden muodostaa toimielinorgani-

saationsa omien tarpeidensa mukaisesti. Toimielinten malleja ja kokoonpanoja koskeva sääntely on hyvä.

Pormestarimalli ja pää- tai sivutoimiset luottamushenkilösäännökset ovat myös kunnille mahdollistavia ja antavat oikeuden valita kunnalle sen omista lähtökohdista parhaan toimintatavan.

8. Alueellisia toimielimiä koskevat ehdotukset 37 §

Ehdotus

Lakiehdotuksessa esitetään mahdollisuutta perustaa alueellisia toimielimiä edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Toimielimen tehtävänä on kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttaminen ja alueen kehittäminen. Toimielimelle tulee varata mahdollisuus antaa lausuntoja asukkaiden elinympäristöön, työntekoon ja muihin oloihin huomattavasti vaikuttavissa asioissa.

Lausunto

Ehdotus toteuttaa koko lakiehdotuksen läpilinjauksena olevaa kunnan omilla päätöksillä mahdollistavaa osallistamis- ja päätöksentekokulttuurin luomista. Ehdotus on kannatettava.

9. Kuntastrategia 39 §

Ehdotus

Lakiin ehdotetaan säädös lakisääteisestä kuntastrategian laatimisvelvoitteesta. Pakollista kuntastrategiaa koskevan sääntelyn tavoit-

teenä on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiiviimmin yhteen. Säännös korostaa valtuuston asemaa kunnan koko toiminnan ohjaajana ja kunnan taloudesta vastaavana toimielimenä. Säännös velvoittaa valtuustoa ottamaan selkeästi kantaa siihen, mihin kunnan resurssit suunnataan. Strategiassa tulisi nykyistä käytäntöä selvemmin ottaa huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät ja strategian tulisi ohjata kunnan taloussuunnittelua. Kuntastrategia olisi kokonaisohjausta toteuttava strategia, joka sisältäisi nykytilanteessa usein erilliset palvelu-, omistaja-ym. strategiat. Tavoitteena on myös erityislainsäädännössä edellytettyjen erilaisten suunnitelmien kokoaminen kuntastrategiaan.

Kuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätöksentekoa eikä se olisi valituskelpoinen asiakirja. Väilillisesti valituskelpoisuus syntyisi siitä, että valituskelpoisessa talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua strategiaan.

Lausunto

Kunnan strategista johtamista on vahvistettava toimintaympäristön monimutkaistuessa. Ennakointi ja laajojen kokonaisuuksien hallinta on entistä tärkeämpää. Strategisen tason suunnitteluvaihteluiden kokoaminen yhteen on tarkoituksenmukaista. Erityisesti erityislainsäädännössä edellytettyjen suunnitelmien kokoaminen kuntastrategiaan selkiyttää suunnittelua, resurssien kohdentamista ja suunnitelmien toteuttamista. Ehdotus on tältä osin kannatettava.

Lakiehdotuksessa luetellaan seitsemän näkökulmaa, jotka tulee ottaa huomioon kuntastrategiassa. Näin monet näkökulmat voivat johtaa strategian pirstoutumiseen, jolloin sen ohjausvoima heikkenee. Sen sijaan voitaisiin todeta, että kuntastrategian valmistelussa tulee ottaa huomioon ko. näkökulmat. Varsinaisessa strategiassa näkökulmia voisi olla vähemmän.

Kajaanin kaupungilla on toimintaa ohjaava kaupunkistrategia, joten muutos ei ole käytännössä kovin merkittävä.

10. Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät 40 ja 41 §:t

Ehdotus

Kunnanhallituksen tehtävät säilyisivät pääosin entisellään, mutta tehtäviä ja erityisesti kunnanhallituksen vastuita täsmennettäisiin. Lakiin lisättäisiin nimenomaiset säännökset siitä, että hallitus vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja toiminnan omistajaohjauksesta. Kunnan sisällä toimintaa ohjataan hallintosäännöllä ja muilla valtuuston päätöksillä. Kuntakonsernissa ohjauskeinona ovat

konserniohjeet ja konsernin ulkopuolella omistajaohjaukselliset keinot. Ulkopuolisilta hankittavissa palveluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota palvelujen hankkimisesta vastaavien toimielinten ohjaamiseen. Toimielinten tulee huolehtia, että kunnan strategiset tavoitteet toteutuvat myös kuntakonsernin ulkopuolelta hoidettavissa kunnan palveluissa. Valvontataho täytyy olla määriteltynä.

Kunnanhallituksen puheenjohtajien tehtävien määrittely laissa on uutta. Puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota hallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Puheenjohtajan muista tehtävistä määrättäisiin hallintosäännössä.

Lausunto

Kunnanhallituksen tehtäviin ja vastuisiin esitetyt täsmennykset ovat perusteltuja ja riittäviä.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävä on esitetty muodossa "johtaa poliittista valmistelua".

Kuntalain mukaan poliittiset päätökset tehdään viranhaltijoiden esittelystä, eikä esittelijöiden asemaan ole tulossa muutosta. Viranhaltijoiden valmistelun riippumattomuus on edelleen vallitseva olotila eikä poliittinen valmistelu saa vaikuttaa esittelijän riippumattomuuteen. Puheenjohtajan tehtävä on tulevien esitysten linjauksista keskustella ja mielipiteiden koordinoimista. Valmisteluvastuun selvyyden vuoksi voisi olla parempi, että kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävää ei esitettäisi muodossa "johtaa poliittista valmistelua" vaan esim. "johtaa poliittista ohjausta".

11. Johtajasopimus 43 §

Ehdotus

Ehdotuksen mukaan kunnan ja kunnanjohtajan välillä on tehtävä johtajasopimus, jonka hyväksyy valtuusto. Sopimuksessa on sovittava ainakin kunnanjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä. Sopimuksessa voidaan sopia laissa säädetyn irtisanomismenettelyn sijaan menettelytavoista, joita noudatetaan ao. tilanteessa. Sopimukseen voi tällöin sisältyä kunnanjohtajalle maksettava erokorvaus.

Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa sekä parantaa kunnanjohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia.

Lausunto

Säännös velvoittaa johtajasopimuksen tekemiseen, mutta jättää kunnille laajan sisältöä koskevan harkintavallan muokata se omien

tarpeidensa mukaiseksi. Tavoitteet ovat kannatettavia.

12. Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevat ehdotukset 6, 47 - 49 §:t

Ehdotus

Lakiehdotuksessa on uudet säännökset omistajaohjauksesta, jonka tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja, sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Nykysäätelyn mukaisesti kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Kunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan tulee olla aina jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite, joiden tulee perustua kuntastrategiaan. Kunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä on perusteltua ottaa yhtiöjärjestykseen, perustamissopimukseen tms. asiakirjaan.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Lausunto

Ehdotukset ovat perusteltuja, sillä ne terävöittävät hyvin strategiasta johdettavaa tavoitteellista toimintaa, korostavat suunnitelmallisuuden ja valvonnan merkitystä ja niiden puhdasta organisointia ja vastuiden määrittelyä.

13. Kuntien yhteistoimintaa koskevat ehdotukset 8 luku

Ehdotus

Ehdotuksen mukaan kuntien yhteistoiminnan päämuodot (yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävien hoitamisesta ja kuntayhtymä) säilyvät entisellään.

Uutena säännöksenä lakiin esitetään otettavaksi selventävät määräykset siitä, milloin esim. laissa säädetyn tehtävän järjestämisvas-

tuun siirtämiseen ei sovelleta hankintalakia. Esityksen mukaan hankintalakia ei sovelleta tilanteisiin, jos yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen. Tällaisia tehtäviä ovat esim. pelastustoimi, ensihoito, jätehuolto ym., joiden kilpailuttamisvelvollisuuteen laissa saataisiin suora vastaus. Säännöksillä ei muutettaisi hankintalain soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä kunnallisen yhteistoiminnan osalta.

Voimassa olevan kuntalain mukaan kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisen edellytyksenä on, että muutosta kannattaa vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista ja että niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Esityksen mukaan jäsenkunnilla on oikeus sopia perussopimuksessa laissa edellytettyä tiukemmista tai väljemmistä edellytyksistä perussopimuksen muuttamiselle.

Lakiin esitetään lisättäväksi uudet yhtymävaltuustoa ja yhtymäkokousta koskevat säännökset. Yleisimpänä käytettävän yhtymävaltuuston tehtävät määräytyisivät kuntalain valtuustoa koskevien säännösten mukaisesti ja sen jäsenet valitaan kuntavaalikaudeksi. Yhtymäkokousta koskevia säännöksiä täsmennetään. Yhtymäkokouksen edustajien valinta kuhunkin yhtymäkokoukseen erikseen tuotaisiin esityksessä aiempaa selkeämmin esille.

Ehdotukseen sisältyy uutena säännös yhden toimielimen kuntayhtymästä ja sen perusominaisuutena päätösvallan jakautuminen kuntayhtymän toimielimen ja jäsenkuntien välillä, josta sovittaisiin nykyiseen tapaan perussopimuksessa. Yleensä tällaisissa tapauksissa jäsenkuntien päätösvaltaan perussopimuksessa on jätetty laissa säädetyn tilintarkastuksen, tarkastuksen ja vastuuvapauden myöntämi-

sen lisäksi kuntayhtymän talousarviosta ja tilinpäätöksestä päättäminen.

Lausunto

Perinteiset yhteistoimintamuodot säilyvät entisellään. Hankintalain ja kuntien ilman kilpailuttamista toteutettavissa olevien yhteistoimintamuotojen selventäminen laissa on perusteltua ja tämä selkiyttää sekä kuntien että yksityisten toimijoiden asemaa tehtävien organisointimuodoissa.

Kuntayhtymän perussopimuksen muuttamiseen annettava laajempi harkintavalta kuntayhtymän perussopimuksessa on kannatettava uudistus. Yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen erojen selventäminen laissa on perusteltua.

14. Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetut muutokset, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäse-

niä ja puheenjohtajistoa koskevat ehdotukset 74 § 1 ja 4 mom.

Ehdotus

Kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuutta esitetään tiukennettavaksi siten, että henkilö ei voi olla samaan aikaan kunnan konserni-johtoon kuuluvassa kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Konsernijohto vastaa konsernin ohjauksesta ja valvonnan järjestämisestä, eikä konsernijohtamisen näkökulmasta ole asianmukaista, että sama henkilö on vastuullinen sekä konsernijohtodossa että tytäryhtiön hallituksessa.

Voimassa olevan lain mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai sen määräysvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevia henkilöitä. Säännöstä esitetään tiukennettavaksi siten, että tällainen henkilö ei ole myöskään vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi.

Lausunto

Lakiehdotuksessa korostuu aiempaa vahvemmin koko kuntakonsernin strateginen johtaminen, riskienhallinta, omistajaohjaus ja taloudellinen vastuu. Käytännössä kaupunginhallitus vastaa em. toimintojen järjestämisestä ja konsernihallinnosta. Ehdotukseen sisältyvä säännös siitä, että kaupunginhallituksen jäsenet eivät voi olla valvoimiensa yhtiöiden hallituksien jäseniä, vastaa hyvin lain tavoitetta ja rakennetta.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalikelpoisuuteen esitetty tiukennus on perusteltu.

15. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema ja luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään koskevat ehdotukset 81 ja 82 §:t

Ehdotus

Päätoimisella luottamushenkilöllä on ehdoton oikeus saada virka- ja työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen hoitamisen ajaksi. Osa-aikaisen luottamushenkilön on sovittava vapaasta työnantajansa kanssa, mutta työnantaja ei voi kieltäytyä myöntämästä vapaata ilman työhön liittyvää painavaa syytä. Valtuusto päättää päätoimisille ja osa-aikaisille luottamushenkilöille maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Luottamushenkilöiden asema vuosi-, sairasloma- ym. oikeuksineen rinnastetaan kunnan viranhaltijoihin.

Lausunto

Ehdotuksella pyritään helpottamaan ja tasa-arvoistamaan päätoimiseen ja osa-aikaiseen työskentelyyn sitoutuvien luottamushenkilöiden työoikeudellista asemaa. Ehdotus lisää luottamushenkilöiden osallistumismahdollisuuksia ja on siten kannatettava.

16. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen 85 §

Ehdotus

Ehdotuksen mukaan kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavien toimielinten jäsenten, valtuuston puheenjohtajiston sekä kunnanjohtajan, pormestarin ja apulaispormestarin on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Valtuusto voi päätöksellään laajentaa ilmoitusvelvollisten joukkoa. Ilmoitus on tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävän hoitamisessa. Ilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Sidonnaisuuksista pidetään kunnassa julkista rekisteriä.

Lausunto

Yleisen päätöksentekoa kohtaan tunnettavan luottamuksen lisäämiseksi sidonnaisuuksista ilmoittaminen on perusteltua. Ehdotuksessa esitetty henkilöryhmä on laintasoisena säädöksenä riittävä. Kunnilla on mahdollisuus laajentaa ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevia henkilöitä oman toimielinorganisaationsa rakenteen mukaisesti, mikä on hyvä.

17. Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevat ehdotukset 19 § 2 mom. ja 83

Ehdotus

Kunnat voivat tukea valtuustoryhmän toimintaa nykyiseen tapaan jatkossakin. Annetun tuen määrä valtuustoryhmittäin on ilmoitettava tilinpäätöksessä.

Kunnat ovat perinteisesti perineet luottamushenkilöiden antaman valtakirjan perusteella luottamustehtävästä maksettavasta palkkiosta ns. puolueveron ja tilittäneet sen puolueille. Lakiehdotuksessa esitetään, että perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä tulee ilmoittaa kunnan tilinpäätöksessä.

Lausunto

Yleisen avoimuuden ja luottamuksen lisäämiseksi esitetyt säädökset

ovat kannatettavia.

18. Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle 93 §

Ehdotus

Voimassa olevan kuntalain mukaan kunnanhallituksella, lautakunnilla ja haluttaessa johtokunnilla on otto-oikeus alaisensa viranhaltijan tai toimielimen tekemään päätökseen (pl. tietyt yksilöä koskevat asiat, lupa-asiat ym.).

Ehdotuksen mukaan otto-oikeuden käyttö rajattaisiin jatkossa vain kunnanhallituksen oikeudeksi. Perusteena on se, että kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta.

Lausunto

Perusteluna esitetty kunnanhallituksen roolin korostaminen kunnan kokonaisuudesta vastaavana toimielimenä on ymmärrettävä. Käytännössä koko organisaation päätösten otto-oikeuden siirtäminen yksistään kunnanhallitukselle voi olla päätösten suuren lukumäärän vuoksi hankala tehtävä. Kuntien tulisi voida päättää asiasta omien käytäntöjensä ja tarpeidensa mukaisesti.

Kajaanin kaupunki esittää ehdotuksen muotoilua siten, että kunta voi halutessaan päättää otto-oikeuden rajaamisesta ainoastaan kunnanhallitukselle.

19. Toimielimen sähköisiä päätöksentekotapoja 99 - 101 §:t sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemista tietoverkossa koskevat ehdotukset 109, 110 ja 141 §:t

Ehdotus

Ehdotus mahdollistaa päätöksenteon joko varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa tai sähköisesti ennen kokousta (asiat voidaan kuitata etukäteen hyväksytyiksi). Sähköisesti toimittaessa kunnan tulee huolehtia tieto-

turvallisuudesta ja siitä, että osallistujilla on keskenään yhdenvertaiset näkö- ja ääniyhteydet.

Kunnan ilmoitukset voitaisiin jatkossa saattaa tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa ja tarvittaessa muulla tavalla. Perinteisestä paperisesta ilmoitustaulusta voitaisiin luopua.

Lausunto

Sähköisten menetelmien käyttämisen mahdollistavat säännökset ovat kannatettavia ja vastaavat tämän hetken ja tulevaisuuden vaatimuksiin.

20. Alijäämän kattamisvelvollisuus määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin 111 §

Ehdotus

Esimiehen mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelman tulee sisältää yksilöidyt toimenpiteet, joilla alijäämä katetaan.

Alijäämän kattamisvelvollisuus esitetään ulotettavaksi myös kuntayhtymiin.

Lausunto

Nykyistä säännöstä tiukempi velvoite pakottaa kunnat toimenpiteisiin, koska alijäämän kattamista ei voi lykätä suunnitelmakausille. Tämä tukee hyvin julkisen talouden tasapainovaatimusta. Konsernitietojen hyödyntäminen vuodesta 2017 on myös hyvä uudistus huomioiden kuntien muuttuneen tehtäväkentän sekä muuttuneet tuottamistavat.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen myös kuntayhtymiin on kannatettava uudistus. Tämän jälkeen kuntien taloudellisesta tilanteesta saadaan nykyistä yhtenäisempi kuva.

21. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely 119 ja 120 §:t

Ehdotus

Kuntalakiin esitetään siirrettäväksi nykyisin kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annetussa laissa olevat säännökset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Sisällöllisesti sääntely ei toisi muutoksia muutoin, kuin siltä osin, jos alijäämän kattamisvelvoitteen neljän vuoden määräaikaa ei pystytä täyttämään.

Lausunto

Säännös on tarpeen, jotta alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta voidaan valvoa ja tarvittaessa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin.

22. Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset 122 §

Ehdotus

Ehdotuksen mukaan lakiin kirjataan tarkastuslautakunnan velvollisuus toimia objektiivisesti ja puolueettomasti. Arviointityö tulisi käsitellä myös tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Arviointi perustuisi valtuustokaudeksi laadittavaan arviointisuunnitelmaan ja tulokset raportoitaisiin valtuustolle annettavassa arviointiraportissa. Hallitus laatii valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointiraportin johdosta on ryhdytty.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin lisättäisiin 85 §:ssä säädetyt sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuteen liittyvät valmistelutehtävät. Tehtäviin on lisätty myös valmistella hallitukselle tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevat hallintosäännön määräykset sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioehdotus.

Lausunto

Arviointityön objektiivisuuden ja puolueettomuuden tähdentäminen on perusteltua. Tarkastuslautakunnan tehtävät perustuvat jo osittain kunnissa noudatettaviin hyviin käytäntöihin, jotka nyt on kirjoitettu lakiin. Tehtäviä voidaan pitää tarkastuslautakunnalle kuuluvina.

Uutena tehtävänä säädettävä tuloksellisuuden ja erityisesti tarkoituksenmukaisuuden arviointi on syytä selventää heti lain voimaantullessa. Epäselväksi jää, miksi tarkoituksenmukaisuusarviointi on lisätty tehtäviin ja mitä säädöksellä pyritään saamaan aikaan.

23. Tilintarkastus 123 §

Ehdotuksen mukaan tilintarkastajaksi ei enää voitaisi valita luonnollista henkilöä, vaan valtuuston tulisi valita hallinnon ja talouden tarkastamista varten yksi tilintarkastusyhteisö enintään kuudeksi tilikaudeksi. Tilintarkastajat toimivat virkavastuulla. Lakitekstiin on otettu myös säännös siitä, että kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö.

Lausunto

Ottaen huomioon kuntien toiminnan laajuus on myös tilintarkastusta tuottavalla taholla oltava riittävän monipuoliset resurssit tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen. Tästä syystä muutos on hyvä ja tukee jo tämän hetkistä tilannetta kuntakentässä.

Konserninäkökulman korostuessa jatkossa on muutos tytäryhteisöjen tilintarkastajavalintaan kannatettava. Tämä tarkoittaa myös jatkossa sitä, että tilintarkastusyhteisöjen resurssien tulee olla entistä monipuolisemmat, jotta ne voivat tarjota palveluita koko kuntakonsernille. Tämä voi aiheuttaa kuntien kannalta saatujen tilintarkastus-

tarjousten vähentymiseen.

24. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus
125 §

Ehdotus

Säännöksellä turvataan nykyisen lain tapaan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien muita luottamushenkilöitä laajempi tietojensaantioikeus. Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus rajattaisiin nykyiseen tapaan kunnan hallussa oleviin asiakirjoihin ja oikeus olisi edelleen tarkastuslautakunnalla toimielimenä, ei yksittäisellä jäsenenä. Tilintarkastajien tietojensaantioikeus laajennettaisiin koskemaan myös muiden kuntakonsernin yhteisöjen hallussa oleviin asiakirjoihin, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

Lausunto

Säännös on perustelu tilintarkastajien tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta.

25. Kunnan toimintaa markkinoilla koskevat ehdotukset, kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittaminen, kunnan kiinteistön luovutus ja julkisen palvelun velvoite 15 luku

Ehdotus

Luvussa säädetään tilanteesta, jossa kunta hoitaa sille kuuluvaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Pääsääntöisesti tällainen toiminta on yhtiötettävä kilpailuneutraliteetin saavuttamiseksi. Säädöksessä on luettelo, jossa todetaan milloin kunta ei toimi markkinoilla. Tällaisia tilanteita ovat mm. kunnan antamat lakisääteiset palvelut, kuntien yhteistoiminta, koulutusluvan omaavan organisaation työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen myynti ja kuntien kiinteistöjen vuokraus ja myynti silloin, kun toiminta liittyy maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon.

Yhtiöittämisvelvoite ei koske mm. tehtäviä, jos toiminta on vähäistä, tuotetaan tukipalveluja kunnan tytäryhteisölle, tuotetaan palveluja hankintalain mukaiselle sidosyksikölle tai ne liittyvät valmiuslain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen.

Ehdotuksessa tiukennetaan kunnan mahdollisuutta osallistua ulkopuolisten toimijoiden tukemiseen. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kantokykyä eikä kunta voi myöntää ao. sitoumuksia, jos niihin sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Takaus voidaan myöntää ainoastaan kuntakonserniin kuuluvalla tai

kokonaan kuntien tai valtion omistuksessa ja määräysvallassa olevalle yhteisölle.

Lausunto

Säännökset selkeyttävät kuntien toimintaa markkinoilla ja lainsäädännössä vahvistetaan EUn tasoisessa oikeuskäytännössä muodostuneet tulkinnat hankintalain soveltamisesta kuntien yhteistoimintaan ja sidosyksiköihin. Ehdotetut säännökset vastaavat hyvin kuntien toiminnassa esiintyviä tarpeita yhteistyöhön muiden julkishallinnon organisaatioiden kanssa.

Takausta ja muita vakuuksia koskevat säännökset selkeyttävät nykyistä kuntien tilannetta.

26. Lakiluonnoksen rakenne ja siirtymäsäännökset

Ehdotus

Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1.1.2015. Siirtymäsäännösten mukaan toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja sähköisiä toimintatapoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin uuden valtuuston toimikauden alusta vuonna 2017. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovellettaisiin ensimmäisen kerran lain voimaantulovuoden eli tilikauden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään. Alijäämä tulisi siten kattaa viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä.

Lausunto

Lakiluonnoksen rakenne on selkeä ja siirtymäsäännökset hyvät.

Muuta mieleentulevaa

35 § Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Ehdotus

Laissa säilyisi edelleen nykyisin voimassa oleva säännös, jonka mukaan valtuusto voi erottaa toimielimeen valitsemansa jäsenet, elleivät he nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee koko toimielintä.

Uutena lakiin esitetään säännöstä, jonka mukaan valtuuston ja muiden valtuuston valitsemien toimielinten puheenjohtajisto voidaan erottaa kesken toimikauden, mikäli he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Samoin valtuusto voi erottaa valitsemansa pormestarin kesken toimikauden luottamuspuolan vuoksi.

Lausunto

Esitetyt säännökset puheenjohtajiston ja pormestarin erottamismahdollisuudesta ovat kannatettavia. Säännökset turvaavat toimielinten tehokkaan työskentelyn ja korostaa puheenjohtajiston ja pormestarin vastuuta tehtävässään.

Lisätietoja asiasta antaa hallintojohtaja Tuija Aarnio,
p. 044 7100216, sähköposti muotoa etunimi.sukunimi@kajaani.fi.

Kaupunginjohtajan ehdotus: Kaupunginhallitus antaa Valtiovarainministeriölle esittelytekstin mukaisen lausunnon kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta.

Kaupunginhallitus: Hyväksyi.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa Kajaanissa 21.8.2014.



Tuija Aarnio
pöytäkirjanpitäjä

