

Lausunto kuntalakiluonnoksesta

1335/00.01.01/2013

KH § 343

Esillä KH 11.08.2014 § 331

Valtiovarainministeriö pyytää 26.8.2014 mennessä lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet.

Esityksen pääasiallinen sisältö.

"Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otettaisiin huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin.

Yleisissä säännöksissä säädettäisiin lain tarkoituksesta, kunnan toiminta-ajatuksista, lain soveltamisalasta sekä keskeisistä määritelmistä. Kuntalain tarkoituksena olisi edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Laissa otettaisiin käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä.

Konserninäkökulma otetaan laissa erityisesti huomioon johtamista ja taloutta koskevassa sääntelyssä.

Laissa säädettäisiin yleisellä tasolla kunnan toimialasta ja tehtävistä. Uusia säännöksiä ehdotetaan kunnan järjestämisvastuusta ja palvelujen tuottamisesta.

Valtion ja kunnan suhdetta koskevissa säännöksissä uudistettaisiin valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettely liitettäisiin osaksi uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin korvaisi kuntatalousohjelma, joka kattaisi kuntatalouden kokonaisuudessaan ja sisältäisi myös julkisen talouden suunnitelman edellyttämät yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi.

Laissa säädettäisiin kuntavaaleista ja valtuuston kokoonpanosta sekä tehtävistä. Valtuusto olisi edelleen asemaltaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin. Kunta voisi päättää valtuuston koosta siten, että laissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan erilaisissa kunnissa. Kuntavaalien siirtyessä keväälle valtuuston toimikauden ehdotetaan alkavan kesäkuun alusta.

Laissa säädettäisiin kunnan asukkaiden äänioikeudesta, äänestys-oikeudesta, aloiteoikeudesta ja kansanäänestysaloiteoikeudesta. Säännöksiä kunnan käytettävissä olevista keinoista asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi täydennettäisiin. Lakiin koottaisiin vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely. Kunnalla olisi uusi velvollisuus asettaa nuorisovaltuusto sekä nykyistä sääntelyä vastaavasti vanhusneuvosto. Kunta voisi asettaa alueellisia toimielimiä, joiden kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin laissa. Lisäksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tuettaisiin säätämällä viestinnästä sekä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa.

Kunnan toimielimiä, toimielinten kokoonpanoa sekä kunnan johtamista koskevat säännökset vastaisivat peruseräpäätöksiltään nykyisiä säännöksiä. Kunnan toimielimiä ja johtamista koskevat säännökset jaettaisiin omiin lukuihinsa. Kunnan pakollisia toimielimiä valtuuston lisäksi olisivat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muutoin luottamushenkilöorganisaatio olisi valtuuston päätettävissä. Luottamushenkilöiden asemaa päätöksenteossa vahvistavina malleina laissa tuotaisiin esille valiokunta- ja puheenjohtajamallit. Valtuusto voisi myös päättää, että toimielinten puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä.

Kunnan johdon tehtäviä ja työnjakoa pyritään selkiyttämään. Laissa säädettäisiin kuntastrategiasta, jolla valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista ja jonka mukaisesti kuntaa johdetaan. Kunnanhallituksen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kuntaa johtaisi kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädettäisiin. Kunnan ja kunnanjohtajan välillä olisi tehtävä johdon työnjakoa selkiyttävä johtajasopimus. Kunnan toiminnan kokonaisohjauksen vahvistamiseksi lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä omistajaohjauksesta sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista.

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä parannettaisiin laajentamalla oikeutta saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus virka- tai työvapaaseen sekä vuosiloma- ja muut vastaavat oikeudet. Luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Luottamustoimeen valitseminen edellyttäisi aina henkilön suostumusta. Vaalikelpoisuussäännöksiä täydennettäisiin estämällä tilanteet, joissa henkilö toimisi päätöksenteon tai valvonnan kannalta kaksoisroolissa. Päätöksenteon riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä edistettäisiin myös säätämällä keskeisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden uudesta velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Puoluerahoituksen läpinäkyvyyden edistämiseksi kuntien tulisi ilmoittaa tilinpäätöksessään valtuustoryhmille maksetun tuen ja puolueille tilitettyjen luottamushenkilöpalkkioiden määrää.

Kuntien yhteistoiminnan muotoina säädettäisiin kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta ja sopimuksesta viranomais tehtävän hoitamisesta. Kuntien luottamushenkilöiden asemaa yhteistoimintaa koskevassa päätöksenteossa pyritäisiin vahvistamaan säätämällä nykyistä yksityiskohtaisemmin yhteistoimintaorganisaatioiden toimielimistä ja yhteistoimintasopimusten sisällöstä.

Säännökset kunnallisten liikelaitosten johtamisesta ja toimielimistä vastaisivat voimassa olevaa lakia. Kunnallisten liikelaitosten talouteen ehdotetaan sovellet-

tavaksi kunnan taloutta koskevia säännöksiä eräin poikkeuksin. Lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat säännökset henkilöstöstä.

Lain päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevissa säännöksissä kunnan hallintosäännön merkitystä ja sisältöä ehdotetaan laajennettavaksi. Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (otto-oikeus) rajattaisiin ainoastaan kunnanhallituksen käytettäväksi. Laissa mahdollistettaisiin sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely sekä kunnan ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Kunnan toiminnan taloudellista kestävyyttä pyrittäisiin turvaamaan vahvistamalla alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta ja ulottamalla alijäämän kattamisvelvollisuus myös kuntayhtymiin. Kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään neljän vuoden määräajassa. Jos alijäämää ei katettaisi määräajassa, kunta tai kuntayhtymä voisi joutua arviointimenettelyyn. Arviointimenettely vastaisi erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä, jota koskevat säännökset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista ehdotetaan siirrettäväksi osaksi kuntalain taloussääntelyä. Kuntayhtymien arviointimenettelyä koskevat säännökset olisivat kokonaan uusia. Muutoin kunnan taloutta koskevat säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevaa lakia.

Hallinnon ja talouden tarkastusta koskevissa säännöksissä täydennettäisiin erityisesti tarkastuslautakuntaa koskevaa sääntelyä. Tarkastuslautakunnalla olisi arviointitehtäviä, tilintarkastukseen liittyviä ja muita valmistelutehtäviä. Tilintarkastusta koskevat säännökset vastaavat pääosiltaan voimaan olevaa lakia, mutta tilintarkastajana voisi jatkossa toimia vain tilintarkastusyhteisö.

Kuntalakiin sisältyisivät myös säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta, poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta ja hinnoittelusta markkinoilla toimittaessa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Kunnan takauksia, kiinteistön luovutusta ja julkisen palvelun velvoitetta koskevat menettelysäännökset olisivat uusia. Niillä selkiytettäisiin erityisesti kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn.

Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevissa säännöksissä tuotaisiin esille suhde yleislainsäädäntöön. Päätösten tiedoksiannossa kunnan jäsenille tulisi ottaa käyttöön pöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia kielilakiin, kuntarakennelakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Kunnan toimielimiä ja johtamista sekä luottamushenkilöitä koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi osin vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyä koskeviin säännöksiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä. Lisäksi lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset."

Hallituksen esitysluonnos kokonaisuudessaan löytyy valtiovaraministeriön www.sivuilla osoitteessa www.kuntauudistus.fi ja on luettavissa myös luottamushenkilöiden verkkopalvelussa.

Hallituksen esitysluonnos sisältää edellä kirjoitetun pääasiallisen sisällön lisäksi seuraavat lukukonaisuudet:

- kuvaus kuntien toimintaympäristön muutoksista
- nykytila ja sen arviointi
- kuntalain uudistamisen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset
- esityksen vaikutukset
- asian valmistelu
- riippuvuus muista esityksistä
- yksityiskohtaiset perustelut
- lakiluonnos

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntopyynnön jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31,34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47-49 §)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoja koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun veloitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Lausuntoa antavien kuntien toivotaan sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä.

Valmistelija: kaupunginsihteeri ja talous- ja strategiajohtaja

Kaupunginjohtajan muutettu päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää todeta lausuntonaan kuntalakiluonnoksesta seuraavaa:

Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Kuntakonsernin määrittely on selkeä ja perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Pykälän 2 momentissa määritelty uusi kuntakonsernia laajempi käsite kunnan toiminta käsittäisi kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaan toimintaan. Määrittelyn voidaan katsoa vastaavan kunnan toiminnan tapahtunutta monimuotoistumista ja verkostoitumista ja tukevan tämän johtamiselle tuomia uusia haasteita.

Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)

7 § vastaa sisällöltään pääosin voimassa olevaa kuntalakia. Tehtävät jaetaan lakisääteisiin, yleiseen toimialaan kuuluviin sekä toimeksiantotehtäviin. Yleisten toimialan määrittämisperusteita on määritelty aiemmin ja määriteltäisiin edelleen oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa.

Toimeksiantotehtävien osalta toiminnan tulee edelleen perustua osapuolten väliseen sopimukseen ja siinä määriteltyihin tehtävän hoitamisen ehtoihin ja täyteen korvaukseen kunnalle kuulumattomien tehtävien hoidosta. Toimeksiantotehtävänä ei tule velvoittaa/pakottaa kuntia ottamaan hoidettavakseen jollekin muulle julkisyhteisölle kuuluvia tehtäviä vaan tehtävien hoito pitää perustua molemmin puolin harkittuun tarkoituksenmukaisuuteen ja yhteisesti sovittuihin sopimusehtoihin.

Pykälässä 8 säädetään kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta. Säännökset olisivat kuntalaissa uusia. Järjestämisvastuun sisällön määrittely on perusteltua sekä toiminnan että asiakkaan näkökulmasta.

Laajempana kysymyksenä tulee pohdittavaksi miten suuri osa kunnan tehtävistä on tarkoituksenmukaista siirtää toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle ja toisaalta miten pitkälle vastuukunta voidaan velvoittaa ottamaan järjestämisvastuu muiden kuntien lakisääteisistä tehtävistä.

Kunnan tulee vastata tehtäviensä rahoituksesta täysimääräisesti, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

9 §:ään sisältyisi kunnan lakisääteisten palvelujen tuottamista ja palvelujen hankkimista koskeva perussäännös. Tältä osin lakiesitykseen ei ole huomautettavaa.

Kuntatalousohjelmasta (12 §)

Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja monipuolisempi. Ohjelmalla pyritään parantamaan edellytyksiä arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa. Kuntasektorin huolellinen kuuleminen valmistelun yhteydessä on ohjelman toimivuuden kannalta välttämätöntä.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Kunnallisvaalien nimen muutos kuntavaaleiksi on kannatettava. Ehdotuksen mukaan kuntavaalit toimitettaisiin huhtikuussa ja valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuussa. Vaalien ajankohdan muutos mahdollistaisi uuden valtuuston osallistumisen seuraavan vuoden talousarvion ja talousuunnitelman valmisteluprosessiin ja uusi valtuusto tekisi niitä koskevat päätökset. Esitetty muutos on toiminnallisesti mahdollinen ja siirtymäsäännöksillä määriteltäisiin nykyisten valtuutettujen toimikausi ja vuoden 2017 kuntavaalien järjestäminen.

Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)

Valtuutettujen lukumäärästä päättäisi lakiluonnoksen mukaan valtuusto lain sallimissa rajoissa. Sääntely jättäisi kunnille harkintavaltaa valtuuston koon suhteen. Joensuun kaupungilla ei ole lakiehdotukseen tältä osin huomautettavaa. Kaupunki voisi harkintansa mukaan tehdä päätöksen valtuutettujen lukumäärän säilyttämisestä nykyisellään tai myös muusta vähimmäismäärän ylittävstä vaihtoehdosta.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kunnan nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

Lakiluonnoksen 22 §:ssä säädetään yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Pykälän sisältö vastaa pääosin voimassa olevan lain 27 §:ää. Verrattuna voimassa olevan lain sanamuotoon 1 momentissa korostettiin asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin. Oikeudet koskisivat kaikkia kunnan asukkaita ja niiden toteuttaminen käytännössä tapahtuisi koko kunnan organisaatiossa. Valtuuston tehtävänä olisi vastata osallistumismahdollisuuksien kokonaisuudesta.

Pykälän 2 momentissa olisi esimerkkiluettelo osallistumis- ja vaikuttamistavoista. Onkin edelleen perusteltua jättää harkinta käytännön toimintamuodoista kunnalle, koska kuntakoko, tarpeet ja odotukset asiaan liittyen vaihtelevat. Tällä alueella on hyvä kannustaa kuntia luovuuteen myös uusien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen hakemisessa. Laajentuneiden kuntien eri alueilla on myös erilaisia odotuksia ja tarpeita osallistumismuotoihin liittyen ja kunnalla pitää olla

mahdollisuus harkita myös erilaisia keinoja eri alueilla, kokeilla eri toimintamuotoja ja kehittää toimintaa paikallisista olosuhteista lähtien. Käytännön tasolla osallistumis- ja vaikuttamismuotojen aktiivinen kehittäminen edellyttää usein myös lisäresurssointia.

Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kirjaaminen lakiin on kannatettavaa. Joensuussa nuorisovaltuusto on toiminut jo 15 vuotta ja kokemukset toiminnasta ovat olleet hyvin myönteisiä.

Nuorisovaltuuston mahdollisesti antamat kommentit kuntalakiehdotukseen liitetään tähän lausuntoon ja toimitetaan valtiovarainministeriölle.

Muilta osin Joensuun kaupungilla ei ole huomauttamista lakiluonnoksen 5 lukuun.

Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31,34 ja 38 §)

Toimielinorganisaation osalta lakiluonnos on mahdollistava eli valtuusto voi päättää otetaanko jokin mainituista malleista kunnassa käyttöön. Liian yksityiskohtaista säätelyä ei voidakaan pitää perusteltuna. Kuntien organisaatiot voivat siten jatkossakin vaihdella paikalliseen harkintaan perustuen.

Voidaan pitää myös perusteltuna valtuuston oikeutta päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Tältäkin osin kuntakoko ja olosuhteet vaihtelevat ja paikallinen harkintamahdollisuus tulee näin kirjata.

Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Alueellisten toimielinten asettaminen olisi lakiluonnoksen mukaan edelleen valtuuston harkinnassa. Valtuuston harkinnassa olisi myös otetaanko toimielimiä käyttöön koko kunnan alueella vai osassa kuntaa. Tämä paikalliseen harkintaan perustuva toimintamalli on hyvä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin alueellisen toimielimen tehtävistä ja roolista. Toiminnan perusajatuksena olisi kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edistäminen. Hallintosäännössä määriteltäisiin tarkemmin asiakokonaisuudet, joita koskevaan valmisteluun alueelliselle toimielimelle tulee järjestää mahdollisuus osallistua ja joihin alueelliselle toimielimelle tulee varata vaikuttamismahdollisuudet. Alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta määrättäisiin hallintosäännössä.

Joensuun kaupungilla ei ole huomautettavaa tältä osin lakiluonnokseen.

Kuntastrategiasta (39 §)

Pykälä on kuntalaissa uusi. Kuntastrategian ei tule olla oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Lakiluonnoksen 111 §:ssä säädetään kuntastrategian kytkeytymisestä talousarvioon ja taloussuunnitelmaan.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

Pykälässä säädettäisiin kunnanhallituksen tehtävistä nykyistä yksityiskohtaisemmin. Pykäläluonnoksen mukaan kunnanhallitus mm. edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta. Myös omistajaohjaus on kirjattu kunnanhallituksen tehtäviin. Omistajaohjauksesta säädetään tarkemmin lakiluonnoksen 47 §:ssä. Kunnanhallituksen tehtävien yksityiskohtaisempi sääntely vastaisi kuitenkin asiasisällöltään pääosin voimassa olevan kuntalain 23 §:ää.

Uusi kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä koskeva pykälä 41 vastaa hyvin tapahtunutta kehitystä ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien lisääntymistä. Tarkempi määrittely tapahtuisi hallintosäännössä.

Johtajasopimuksesta (43 §)

Johtajasopimuksen kirjaaminen lakiin on perusteltua ja selkiinnyttää jo olemassa olevaa käytäntöä. Johtajasopimukseen on hyvä kirjata myös kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjako.

Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön toimintaan ja hallintoon. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja. Kysymyksessä on tärkeä täydennys kuntalakiin ottaen huomioon kunnan toiminnan laaja-alaisuus ja johtamisen työkalujen turvaaminen. Omistajaohjauksen keinoja tulee kunnissa käyttää nykyistä aktiivisemmin ja laajemmin ja tähän uusi lakiluonnos toimintaa ohjaa.

Myös kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjeita koskeva pykälä olisi kuntalaissa uusi. Pykälän 1 momentin mukaan omistajaohjauksella tulee huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Yhteisön hallituksen tulee ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossään huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia. Lakiluonnokseen kirjattu maininta tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanossa huomioitavista asioista on myös perusteltu.

Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

Luvussa kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä on voimassa olevaan lakiin verrattuna täydennetty ja täsmennetty. Voimassa olevasta laista poiketen kuntayhtymän jäsenkunnat voisivat sopia perussopimuksen muuttamisen edellytyksistä toisin kuin laissa säädetään. Esityksen mukaan jäsenkunnilla on oikeus sopia perussopimuksessa laissa edellytetyt tiukemmista tai väljemmistä edellytyksistä perussopimuksen muuttamiselle.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)

Lakiluonnoksen 74 §:n mukaan vaalikelpoinen kunnanhallituksen ei olisi mm. henkilö, joka on kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen. Sääntely liittyy konsernijohtamiseen, henkilö ei voisi olla samaan aikaan konsernijohtoon kuuluvassa kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Konsernijohto vastaisi kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtamisen näkökulmasta ei perustelujen mukaan olisi asianmukaista, että sama henkilö olisi vastuullinen sekä konsernijohtossa että tytäryhteisön hallituksessa.

Uusi määräys muuttaisi esim. Joensuun kaupungin kohdalla vallitsevaa tilannetta merkittävästi. Toisaalta muutoksen voidaan ajatella selkiinnyttävän konsernijohton asemaa ja suhdetta tytäryhteisöihin, toisaalta voidaan miettiä heikentykö tosiasiallinen tiedonkulku konsernijohton ja tytäryhteisön välillä. Muutokseen pystyttäisiin sopeutumaan siirtymäajan puitteissa, mikä lakiluonnoksessa onkin huomioitu.

74 §:n 4 momentin mukaan vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi ei olisi kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna.

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)

Joensuun kaupungilla ei ole huomauttamista tältä osin lakiluonnokseen.

Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Joensuun kaupungilla ei ole huomauttamista tältä osin lakiluonnokseen. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen Joensuussa on jo otettu käyttöön.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Joensuun kaupungilla ei tältä osin ole huomauttamista lakiluonnokseen.

Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Nykyisestä laista poiketen asia voitaisiin ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Nykyinen laki mahdollistaa asian ottamisen myös lautakunnan ja johtokunnan käsiteltäväksi. Otto-oikeus olisi merkittävä poikkeus kunnallishallinnossa pääsääntönä olevasta toimivaltarajojen jäykkyydestä.

Käytännössä hallintosäännössä tulisi tarkemmin määritellä otto-oikeusmenettelyyn liittyvät asiat.

Muutoksena asia on merkittävä. Lakiluonnoksen mukainen menettely tulisi merkittävästi lisäämään kaupunginhallituksen työmäärää ja asiaan liittyvä seuranta merkitsisi hallintosääntöön sisällytettäviä muutoksia seurannan vastuutuksen varmistamiseksi ja saattaisi jopa heikentää päätösentöön seurantaa nykytilanteeseen verrattuna. Kun nyky muodossa ei otto-oikeuden

käyttöön ole liittynyt erityisiä ongelmia kaupunginhallitus vastustaa tältä osin esitettyä muutosta.

Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Sähköistä kokousta ja sähköistä päätöksentekomenettelyä koskevat lakiluonnoksen pykälät ovat mahdollistavia ja asiassa eteneminen olisi edelleen paikallisessa harkinnassa. Tietojärjestelmät ja tietotekniset valmiudet tähän ovat kehityksessä ja menettely voi kuntakohtaiseen harkintaan perustuen tulla piankin ajankohtaiseksi. Valtuuston kokoukset on aivan oikein rajattu 101 §:n soveltamisen ulkopuolelle.

Pykälien 109, 110 ja 141 osalta Joensuun kaupungilla ei ole huomautettavaa.

Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)

Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)

Tilintarkastuksesta (123 §)

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

luku 13 Kunnan talous ja luku 14 Hallinnon ja talouden tarkastus

Alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin on kannatettavaa. Säännös korostaa myös kuntayhtymien talouden hallinnan merkitystä, vaikkakin on niin, että usein jäsenkunnat joutuvat lopulliseen vastuuseen alijäämistä.

Alijäämäisen talouden tasapainotus on rajattu tehtäväksi enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena. Kuntalakiluonnokseen on nyt sisällytetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely ja menettelyn käynnistävät kriteerit, mikä terävöittää talouden tarkkailua. Arviointimenettely, jossa on mukana myös valtion edustaja, voidaan käynnistää myös sen vuoksi, ettei alijäämää ole pystytty kattamaan enintään neljän vuoden suunnittelukautena. Tasapainotusta ei enää voida lykätä suunnitelmasta toiseen.

Kunnan talouden tasapainon määrittelyä ei ainakaan lakitasolla ole muutettu. Nykyinen tasapainomäärittely on ongelmallinen, sillä tuloslaskelman mukaan taloudellisesti tasapainossa olevat kunnat ovat pääsääntöisesti velkaantuneet vuosi toisensa perään ja jopa kiihtyvällä tahdilla.

Hallinnon ja talouden tarkastuksen osalta säännösmuutokset ovat vähäisiä. Tarkastuslautakunnan tehtäviin on lisätty lain 85 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvominen ja ilmoitusten saattaminen valtuustolle tiedoksi.

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)

Joensuun kaupungilla ei tältä osin ole huomauttamista lakiluonnokseen.

Lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Joensuun kaupungilla ei ole huomautettavaa lakiluonnoksen rakenteesta eikä siirtymäsäännöksistä.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti muilta paitsi § 74 1 mom. 3. kohdan osalta.

Pentti Keskisalo esitti annettavaksi lausunnoksi §74 1 mom. 3. kohdan poistamista. Heino Rätty kannatti Keskisalon esitystä.

Puheenjohtajan esityksestä päätettiin suoritettaa asiassa kättennostoäänestys siten, että ne jotka kannattavat kaupunginjohtajan päätösehdotusta äänestävät JAA ja ne jotka kannattavat Keskisalon esitystä äänestävät EI.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin 10 EI -ääntä (Kauppinen, Törmälä, Paukku, Heikura, Wihonen, Tolkki, Rätty H, Tikka, Keskisalo, Järvinen) ja 1 JAA -ääni (Rätty M).

Kaupunginhallitus päätti siten muutoksena kaupunginjohtajan esitykseen hyväksyä lausunnon § 74 1 mom. 3. kohdan osalta Keskisalon esityksen mukaisesti.

Anssi Törmälä saapui kokoukseen asian käsittelyn aikana.

Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa Joensuussa 19.8.2014.



Marja Aho
toimistos sihteeri

Jakelu

Valtiovarainministeriö