

KH: 852 /2014

214 § Lausunnon antaminen kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Kh 4.8.2014 / 195 §

Valmistelija: Kaupunginlakimies Marianna Ruonala, puh. 234 4222

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kuntien lausuntoja vireillä olevan kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelun tuloksena syntyneestä hallituksen esitysluonnoksesta. Lausunnot on pyydetty viimeistään 26.8.2014 mennessä. Koska kyseessä on koko kuntalain uudistaminen, lausuntopyyntö koskee erittäin monia asioita.

Lausuntoasiakirjat ovat osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/name.jsp

Lausuntoluonnoksessa on käsitelty lausuntopyynnössä mainitut erityiset kysymykset valtiovarainministeriön esittämässä järjestyksessä.

./.

Lausuntoluonnos valtiovarainministeriölle on liitteenä.

Lausuntoa valmisteltaessa on huomioitu nuorisovaltuustoa edustavan tahon näkemyksiä lausuntopyynnön mukaisesti.

Esittelijä: Kaupunginjohtaja Henry Lindelöf

Ehdotus: Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle oheisen liitteen mukaisen lausunnon kuntalain uudistamisesta.

Päätös: Päätettiin jättää asia pöydälle ja ottaa se uudelleen esille 25.8.2014 pidettävässä kokouksessa.

Kh 25.8.2014 / 214 §

Valmistelija: Kaupunginlakimies Marianna Ruonala, puh. 234 4222

./.

Lausuntoluonnos valtiovarainministeriölle on esityslistan liitteenä.

Lausuntoasiakirjat ovat osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/name.jsp

Esittelijä: Kaupunginjohtaja Henry Lindelöf

Ehdotus: Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle oheisen liitteen mukaisen lausunnon kuntalain uudistamisesta.

Otteen oikeaksi todistaa Kotkassa 26.8.2014

Kaupunginsihteeri Raino Hassinen

Asian käsittely:

Jäsen Mervi Haakana ehdotti, että lausuntoluonnoksen sivulta 9 poistetaan kokonaan ensimmäinen kokonainen kappale "Kotkan kaupungin tiedossa ei ole, että...".

Ehdotusta kannatettiin.

Jäsen Pirjo Tujula ehdotti, että lausuntoluonnoksen sivulta 5 ensimmäisen kappaleen seitsemännen rivin loppupuolelta poistetaan sana "vaikka" ja että saman kappaleen viimeinen virke muutetaan muotoon "Kuitenkin eri tilanteissa alueellisen toimielimen perustaminen on perusteltua".

Ehdotusta kannatettiin.

Puheenjohtaja tiedusteli, onko kaupunginhallitus yksimielinen ehdotuksista. Todettiin yksimielisyys.

Päätös: Hyväksyttiin ehdotuksen mukaisesti siten muutettuna, että

- lausuntoluonnoksen sivulta 9 poistettiin kokonaan ensimmäinen kokonainen kappale "Kotkan kaupungin tiedossa ei ole, että..."
- lausuntoluonnoksen sivulta 5 ensimmäisen kappaleen seitsemännen rivin loppupuolelta poistettiin sana "vaikka"
- lausuntoluonnoksen sivulta 5 ensimmäisen kappaleen viimeinen virke muutettiin muotoon "Kuitenkin eri tilanteissa alueellisen toimielimen perustaminen on perusteltua".

Toimeenpano:

Ote: valtiovarainministerio@vm.fi
26.8.2014 mennessä
(myös Word-tiedostona)
kaupunginlakimies

Ei oikaisuvaatimusohjetta

Valtiovarainministeriölle

**KOTKAN KAUPUNGIN LAUSUNTO KUNTALAIN UUDISTAMISTA KOSKEVAAN HALLITUKSEN
ESITYSLUONNOKSEEN**

Kuntalain kokonaisuudistuksella tavoitellaan kuntia koskevan lainsäädännön päivittämistä kuntien muuttunutta toimintaympäristöä vastaavaksi. Muutostarpeita on aiheutunut myös kunnallishallinnon rakenteiden muuttumisesta. Kuntalain kokonaisuudistuksen lähtökohtana on edelleen, että kuntalaki on kuntien hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki.

Lakiehdotuksen mukaan uusi kuntalaki jakautuisi seitsemään osioon ja niiden alla yhteensä 17 lukuun. Osioissa käytäisiin läpi yleiset säännökset, demokratia ja vaikuttaminen, toimielimet ja johtaminen, luottamushenkilöt ja henkilöstö, hallinto, talous sekä erinäiset säännökset, joissa käsiteltäisiin mm. kunnan toimintaa markkinoilla.

Kunnan toiminta

Lakiehdotuksen 6 §:ssä määriteltäisiin kuntakonsernin lisäksi kunnan toiminta –käsite. Kunnan toiminta -käsite kattaa kunnan toiminnan kunnan ja kuntakonsernin sisällä sekä myös kuntakonsernin ulkopuolella. Tällaista toimintaa on esimerkiksi kunnan mukanaolo yhteisöissä tai kuntayhtymissä vähemmistöosuuksilla. Lisäksi kunnan toimintaa on kaikki muu sopimuksiin, omistukseen tai rahoitukseen perustuva toiminta. Kunnan toiminta –käsitteellä on yhtymäkohtia lakiehdotuksen säännöksiin kunnan ja sen toiminnan johtamisesta, omistajaohjauksesta sekä soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskeviin säännöksiin. Kunnan toiminta –käsitteellä rajataan se liikkuma-alue, millä kunta toimii. Kunnan toiminta –käsite on perusteltua määritellä kuntalain alussa.

Kunnan tehtävät, järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen

Kunnan tehtävät määriteltäisiin saman perusteen mukaan kuin voimassa olevassa kuntalaissa. Kunnan tehtävät muodostavat kunnan yleisen ja erityisen toimialan. Yleisen toimialan määräytymisperusteita ei edelleenkään määriteltäisi laissa, vaan määrittely jäisi oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden varaan. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa nykyistä käytäntöä.

Kunnan tehtäviin sisällytetään edelleen mahdollisuus hoitaa muita julkisia tehtäviä sopimuksen nojalla. Kyse on silloin muulle julkisyhteisölle kuuluvista tehtävistä, jotka on tarkoituksenmukaista ja asianomaisessa lainsäädännössä annetun valtuutuksen nojalla mahdollista siirtää sopimuksella kunnan hoidettavaksi korvausta vastaan. Tämä mahdollisuus antaa joustavuutta hoitaa tehtäviä tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti.

Uusina säännöksinä kuntalaissa ovat säännökset kunnan järjestämisvastuusta. Kyseisessä pykälässä säädettäisiin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämis- ja rahoitusvastuusta. Lakisääteisten tehtävien järjestämisvastuun sisältö on määritelty laissa eikä siitä voi sopimuksella poiketa. Järjestämisvastuun sisältö määrittelee sen, mistä seikoista järjestämisvastuussa olevan kunnan pitää kantaa vastuu. Yksi tärkeimmistä vastattavista seikoista on vastuu palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Palvelujen määrän ja laadun määrittely edellyttää järjestämisvastuussa olevan

kunnan kartoittavan palvelutarpeen ja suunnittelevan ja toteuttavan ne tarpeen mukaan omana toimintana tai hankkimalla palvelut muilta palveluntuottajilta. Jos järjestämisvastuu on siirretty, myös viranomaistoimivallan käyttö kuuluu järjestämisvastuussa olevalle taholle.

Järjestämisvastuun siirto mahdollistaa pienten kuntien olemassaolon, jos ne löytävät sopivan kumppanin, joka suostuu sopimuksella ottamaan vastaan järjestämisvastuun. Järjestämisvastuun siirtänyt kunta vastaa vain toiminnan rahoittamisesta. Sinänsä järjestämisvastuun siirto avaa mahdollisuuksia suurempien ja kustannustehokkaampien toimintakokonaisuuksien muodostamiseen.

Kuntalakiehdotuksen 9 §:ssä säännellään palvelujen tuottamista. Palvelut voidaan tuottaa itse tai hankkia ne toiselta palveluntuottajalta. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 1 lause avaa lakiehdotuksen 8 §:n määräyksen sisällön palvelujen tuottamistavasta. Julkista hallintotehtävää kunta ei lakiehdotuksen mukaan voi edelleenkään luovuttaa yksityiselle, vaan toimivaltaa on käytettävä itse, ellei erityislainsäädännössä muuta säädetä. Julkista hallintotehtävää ei voi luovuttaa myöskään kunnan omistamalle osakeyhtiölle. Julkinen hallintotehtävä määritellään lakiehdotuksen perusteluissa laajemmaksi tehtäväalaksi kuin pelkästään julkisen vallan käyttämiseksi.

Lakiehdotuksen 9 §:n säännöksiä tarkoituksena on määritellä kunnan järjestämisvastuun ja palveluntuottajan vastuun välinen raja.

Kuntatalousohjelma

Lakiehdotuksen 3 luvussa säädetään kunnan ja valtion välisestä suhteesta. Merkittävin muutos koskee kuntatalousohjelmaa, joka korvaisi nykyisen peruspalveluohjelmamenettelyn. Kuntatalousohjelman laatii valtiovarainministeriö yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu valmisteluun. Ohjelman laatiminen perustuu EU-lainsäädännön edellyttämään uuteen julkisen talouden ohjausjärjestelmään. Ohjelman perusteella kuntataloudelle asetetaan oma talouden tasapainotavoite sekä suunnitelma ja yksilöidyt toimenpiteet tasapainotavoitteen saavuttamiseksi. Kuntien tehtävistä säädettäessä valtiolle tulee velvoite tarkastella tehtävien rahoitusta kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta.

Kuntatalousohjelma on laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuin nykyinen peruspalveluohjelma ja tuo valtioneuvostolle entistä kattavampaa tietoa kuntatalouden tilasta julkisen talouden suunnitelman valmisteluun. Uudistusta voidaan pitää kuntien kannalta erittäin hyvänä, sillä se tuo entistä laajempaa näkökulmaa kuntasektorin talouden tilanteeseen osana julkista taloutta.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisajankohta

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että valtuuston toimikausi alkaisi vaalivuoden kesäkuun alusta. Vaalien ajankohta määriteltäisiin erikseen vaalilaissa, joka on oikeusministeriön valmisteltavana. Vaalien ajankohdasta on erillinen lausuntopyyntö kunnille.

Valtuuston toimikausi poikkeaisi kunnan tilikaudesta. Vaalivuosina toiminnasta vastuullisia luottamushenkilöitä on sekä vanhoista että uusista toimielimistä. Tämä ei aiheuttane ongelmia.

Kuntavaalien sijoittuminen huhtikuulle ei ole ongelmallista. Vaalien sijoittuminen tulisi kuitenkin määritellä vaalilakiin siten, että kuntavaaleja ei järjestettäisi pääsiäisviikolla. Ennakkoäänestyksen tai varsinaisen vaalipäivän

äänestyksen sattuessa pääsiäisen pyhille voi luottamushenkilöiden rekrytointi vaalitehtäviin olla hankalaa.

Valtuutettujen lukumäärä

Nykyisessä kuntalaissa valtuutettujen lukumäärä on säädetty laissa. Lakiehdotuksessa laissa säädettäisiin valtuutettujen vähimmäismäärä verrattuna kunnan asukaslukuun. Asukasluku määräytyy vaalivuotta edeltävän marraskuun lopun tilanteen mukaan. Valtuutettujen määrä on aina pariton. Ellei valtuusto muuta päätä, noudatetaan taulukon mukaista valtuutettujen lukumäärää. Nykyiseen kuntalakiin verrattuna valtuutettujen määrää on asteikossa vähennetty. Kotkan kaupungin osalta uuden asteikon mukainen vähimmäismäärä on 51 valtuutettua.

Säännös lisää kuntien mahdollisuuksia sovittaa valtuutettujen määrää valitsemaansa hallintomalliin. Esimerkiksi valiokuntamallin ottaminen käyttöön saattaa edellyttää valtuutettujen määrän lisäämistä.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta säädettäisiin kuntalain 5 luvussa. Siihen sisältyisivät säännökset äänioikeudesta kuntavaaleissa sekä säännökset kunnallisesta kansanäänestyksestä ja äänestys-oikeudesta, kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, aloiteoikeudesta sekä määräykset kunnan viestinnästä. Nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston asettaminen kuntiin tulisi pakolliseksi, vammaisneuvoston asettaminen säilyisi vapaaehtoisena.

Äänioikeus kuntavaaleissa laajennettaisiin Euroopan unionin ja Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleviin ja heidän perheenjäseniinsä. Tällä hetkellä ko. henkilöillä ei ole äänioikeutta paikallisvaaleissa missään maassa. Äänestys-oikeus kunnallisissa kansanäänestyksissä noudattaa pääosin samaa periaatetta: äänestys-oikeus on sillä, jolla on äänioikeus kuntavaaleissa. Jos kansanäänestys koskee osaa kunnan alueesta, äänestys-oikeus määräytyy kunnan sisällä asuinpaikan mukaan noudattaen äänestysalueiden rajoja. Kansanäänestys säilyisi edelleen neuvoa-antavana.

Lakiehdotuksen mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Tullakseen käsitellyksi valtuustossa aloitetta on täytynyt kannattaa vähintään 4 prosenttia kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Nykyisessä kuntalaissa aloitteen on voinut tehdä 5 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Lakiuudistuksella pyritään laajentamaan kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksia yhteisten asioiden hoitoon.

Kunnallista aloiteoikeutta koskeva säännös perustuisi voimassa olevan kuntalain vastaavaan säännökseen. Aloiteoikeuden käyttämiselle ei ole ikärajaa. Aloiteoikeussäännös mahdollistaa palvelualoittemallin käyttöön oton kunnassa.

Kunnan viestinnästä otetaan säännökset uuteen kuntalakiin. Viestintäsäännöksellä tavoitellaan asioiden valmistelun avaamista entistä enemmän mm. viemällä tärkeimmät valmisteluasiakirjat tietoverkkoihin. Myös tiedottaminen kuntalaisille tapahtuisi entistä enemmän sähköisten tietoverkkojen kautta mm. kunnallisesta ilmoitustaulusta luovuttaisiin ja pöytäkirjat olisivat nähtävinä sähköisissä tietoverkoissa. Kunnallisten ilmoituslehtien käyttämisestä olisi mahdollista luopua.

Kunnan tulee viestinnässään huomioida myös vähemmistökieliä käyttävät sekä erityisryhmät. Viestintää koskevissa lakiehdotuksen esityksissä otetaan selkeä hyppäys nykypäivään. Kuntien ilmoitustaulujen lukeminen on tämän päivän maailmassa taakse jäänyttä elämää. On kuitenkin varmistettava, että kunnan asukkaiden on mahdollista kirjastossa tai muissa palvelupisteissä käydä tutustumassa tietoverkoissa oleviin asiakirjoihin ja tietotuksiin. Lakiehdotuksen mukaan tietyt kunnan perusasiakirjat on oltava jokaisessa kunnassa yleisön nähtävillä tietoverkossa.

Viestintävelvollisuus koskee kaikkea kunnan toimintaa, mikä lakiehdotuksen alussa on erikseen määritelty.

Kuntalakiin otetaan uutena säännökset nuorisovaltuustosta tai vastaavasta nuorten vaikuttajaryhmästä. Kunnanhallitukselle tulee myös velvoite huolehtia sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto ei ole kunnan toimielin, vaan nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanava. Nuorisovaltuustolle ei voi delegoida päätösvaltaa eivätkä sitä koske hallintolaki tai kunnan johtosäännöt. Nuorisovaltuuston jäsenet eivät ole kunnan luottamushenkilöitä eikä nuorisovaltuuston kokoonpanoon sovelleta tasa-arvolakia.

Uuteen kuntalakiin kirjattaisiin nuorisovaltuuston toimenkuva ja tehtäväkenttä. Nuorisovaltuuston vaikuttamisrooli ulottuu kunnan kaikille toimialoille. Kotkan nuorisovaltuuston edustajien mukaan on ehdottoman hyvä, että lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia ei ole rajattu pelkästään lasten ja nuorten asioihin, vaan kattavasti kunnan asukkaiden hyvinvointiin. Nuorisovaltuustolle tulisi myös Kotkan nuorisovaltuuston mielestä antaa osavastuuta kunnan kehittämisestä. Kaiken kaikkiaan nuorisovaltuusto antaa nuorille mahdollisuuden tutustua kunnan toimintaan ja päästä vaikuttamaan asioihin.

Uudessa kuntalakiehdotuksessa ei ole eikä lain perusteluissakaan ole mainittu erikseen lapsen oikeuksien sopimuksen (Suomessa voimaan lakina 20.7.1991) vaikutusta kunnallisessa päätöksenteossa. Lapsivaikutusten arviointi tulisi huomioida sekä lakeja säädettäessä että myös kunnallisessa päätöksenteossa. Nuorisovaltuustojen pakollisuus tukee osaltaan lasten vaikutusmahdollisuuksien huomioimista, mutta ei välttämättä riitä siihen, että päätöksenteossa todella huomioitaisiin lasten ja nuorten näkemyksiä tai tunnistettaisiin heidän asemaansa ja hyvinvointiinsa vaikuttavia seikkoja.

Kuntalakiin siirrettäisiin vanhuspalvelulaista säännökset vanhusneuvostosta ja vammaispalvelulaista säännökset vammaisneuvostosta. Vanhusneuvosto olisi pakollinen kunnanhallituksen asettama vaikuttamiskanava. Vammaisneuvosto on niin ikään kunnanhallituksen asettama vaikuttamiskanava. Kumpikaan neuvosto ei ole kunnan toimielin. Kotkan kaupungissa molemmat neuvostot ovat toimineet jo kauan.

Kunnan toimielinorganisaatio ja johtamisjärjestelmät

Kuntalakiehdotuksen 31 §:ssä esitellään informoivasti toimielinmalleja, joita kunta voi käyttää. Myös muita toimielinmalleja tai pykälässä esitettyjen mallien yhdistelmiä voi käyttää. Säännöksellä ei ole tarkoitus kahlita kuntia tiettyyn organisaatiomalliin, vaan mahdollistaa ja kannustaa kuntia kokeilemaan erilaisia organisaatiomuotoja.

Kunnan johtamisen kokonaisuus kuvataan lakiehdotuksen 38 §:ssä. Siinä ei esitetä muutosta nykyiseen kuntalakiin verrattuna.

Alueellinen toimielin

Kunnanvaltuustolla olisi nykyisen kuntalain tapaan mahdollisuus päättää alueellisen toimielimen perustamisesta. Säännöksellä tavoitellaan kunnan osa-alueiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien parantamista. On perusteltua pitää alueellisen toimielimen asettaminen vapaaehtoisena kuten lakiehdotuksessa on tehtykin, koska alueelliset toimielimet eivät sovellu kaikkien kuntien organisaatioihin. Alueellisten toimielinten tehtävät joudutaan myös sovittamaan asiantuntijalautakuntien tehtäviin. Asukkaiden laaja kuuleminen on hyvä asia, lausuntojen pyytäminen lukuisista eri toimielimistä asian eri käsittelyvaiheissa viivästyttää asioista päättämistä. Mikäli alueellisille toimielimille annetaan valmisteluvastuuta, vaatii se myös henkilöstöä asioita valmistelevaan ja lisää siten kunnan kustannuksia. Kuitenkin eri tilanteissa alueellisen toimielimen perustaminen on perusteltua.

Kuntastrategia

Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Uuteen kuntalakiin kirjattaisiin kuntastrategian pakollisuus sekä asiat, jotka siinä pitää käsitellä. Kuntastrategiaan voidaan yhdistää erityislainsäädännössä edellytetyt sektorikohtaiset suunnitelmat ja strategiat, joilla kunnan palvelutuotantoa on tähän saakka ohjattu. Tavoitteena on huomioida paremmin kunnan taloudellisen kestävyysnäkökulma.

Kuntastrategialla ei ole oikeudellista sitovuutta, vaan se ohjaa päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Välillinen oikeudellinen sitovuus syntyy talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua kuntastrategiaan.

Kuntastrategia tarkistettaisiin kerran valtuustokaudessa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan sitä ei ole tarpeen uusia kokonaan valtuustokausittain, koska kyse on pitkän aikavälin suunnitelmasta.

Kuntastrategiat laaditaan jo nykyisinkin lähes jokaisessa kunnassa. Siinä mielessä lakiehdotuksessa on kyse nykykäytännön kirjaamisesta lakiin. Hyvää ehdotuksessa on erityisesti se, että eri laeissa hajallaan olevat sektorikohtaiset strategiat voitaisiin koota yhteen, välttää mahdolliset ristiriitaisuudet ja ottaa paremmin huomioon kunnan taloudellinen tilanne.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät

Kunnanhallituksen tehtävät kirjattaisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin lakiin. Kuntalaissa mainittaisiin erikseen mm. kunnanhallituksen tehtävä edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta. Tämä on tehtävänä tärkeä ja säännös selventää asiaa myös kunnan organisaation sisällä sekä luottamushenkilöiden taholla. Toinen tärkeä uudistus kunnanhallituksen tehtävissä on maininta kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Kunnanhallituksen on yhteensovittettava kunnan toimintaa riippumatta siitä, miten se on järjestetty. Tätä yhteensovittamisvastuuta voi johtosäännöllä jakaa lautakunnille, mutta viime kädessä vastuullinen taho on kirjattu kuntalakiin.

Kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskeva säännös kuntalaissa on uusi. Lakiehdotuksessa todetaan, että kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnan hallintosäännössä määrättäisiin muista kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä. Säännös vahvistaa sekä selkeyttää kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa. Kuntakohtaisesti voidaan myös

ratkaista, minkälaisia tehtäviä kunnanhallituksen puheenjohtajalla on ja hoidetaanko niitä päätoimisesti, osa-aikaisesti tai muulla tavalla. Käytännössä kunnanhallituksen puheenjohtajan asema on ollut kunnissa ennestäänkin poliittisesti vahva, mutta kirjaus kuntalakiin antaa tehtävälle selkeän valtuutuksen ja erottaa poliittisen tehtävän kunnanjohtajan alaisesta valmistelusta.

Jos kuntaan on kunnanjohtajan tilalle valittu pormestari, hän toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Johtajasopimus

Kuntalakiehdotukseen sisältyy säännökset kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Sopimuksen hyväksyisi valtuusto, koska sopimukseen voi sisältyä valtuuston toimivaltaan kuuluvia asioita.

Lakiin sisällytettäisiin johtajasopimuksen vähimmäissisältö. Siinä sovittaisiin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen tavoitteena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johtamisen välistä eroa sekä parantaa niiden välistä yhteistyötä. Tarkoituksena on myös parantaa kunnanjohtajan asemaa ristiriitatilanteissa sekä sopia kunnanjohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointi. Johtajasopimukseen voidaan myös ottaa määräykset menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet voidaan ratkaista ilman tilapäisen valiokunnan asettamista. Sopimus voi sisältää myös erokorvauksen.

Suuressa osassa kuntia on laadittu johtajasopimukset, mutta niiden sisältö saattaa olla varsin kirjava. Tämän vuoksi on hyvä, että luodaan yhtenäinen perusrunko johtajasopimukselle, mutta samalla säilytetään mahdollisimman suuri vapaus sopimuksen sisällön suhteen. Johtajasopimuksella on mahdollista parantaa kunnanjohtajan irtisanomissuoja muun kunnan henkilöstön irtisanomissuojan tasolle. Uuden kuntalain mukaan olemassa olevat johtajasopimukset on laadittava lain edellyttämiksi kuntalain voimaantulon jälkeen ensimmäiseksi valitun valtuuston toimikauden alusta lukien ja hyväksyttävä valtuustossa.

Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtaminen

Kuntalakiehdotuksen 6 §:ssä määritellään kuntakonserni ja kunnan toiminta. Lakiehdotuksen 47 §:ssä määritellään omistajaohjauksen sisältö esimerkin omaisesti, 48 §:ssä määritellään kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja niiden ohjaus konserniohjeilla. Pykälässä esitetään myös vähimmäissisältö konserniohjeille. Lakiehdotuksen 49 §:ssä määritellään kunnan konsernijohto, jonka tehtävänä on vastata omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, ellei muuta ole määrätty.

Omistajaohjausta koskevat pykälät ovat uusia. Säännöksillä korostetaan kunnan omistamien yhteisöjen toiminnan aktiivista seurantaa ja myös säännöllistä yhteydenpitoa yhteisön hallintoelimissä oleviin kunnan ehdottamiin henkilöihin. Kunnan tavoitteiden ja tarkoituksien tiedottaminen yhteisön hallinnon edustajille pitää olla aktiivista, jotta omistajanäkökulma välittyisi yhteisön toimintaan.

Omistajaohjauksen tavoitteena on kunnan kokonaisedun huomioiminen myös yhteisöjen toiminnassa. Hallituksen esityksen perusteluissa rinnastetaan kunta tytäryhtiöineen osakeyhtiöiden emo-tytär-konsernirakenteeseen. Perusteluissa todetaan, että todellinen päätösvalta konsernissa on emoyhtiön yhtiökokouksella, vaikka osakeyhtiölaissa ei olekaan säännöksiä

konsernihallinnosta. Tähän näkemykseen rinnastuen kunnanhallituksella ja -valtuustolla tulee olla vahva ote kunnan tytäryhtiöiden toimintaan.

Kunnan tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanossa on lakiehdotuksen mukaan huomioitava yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Valtuuston hyväksymissä konserniohjeissa on annettava tarpeelliset määräykset mm. tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimeämisestä sekä tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Konserniohjeet ohjaavat sekä kunnan omia toimielimiä että viranhaltijoita ja konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Konserniohjeissa voidaan ottaa kantaa kunnan konsernijohtoon edustajien läsnäolo- ja puheoikeuteen tytäryhtiöiden hallituksen kokouksissa. Harkittavaksi voisi esittää, tulisiko kunnanhallituksen voida määrätä yksittäinen kunnanhallituksen jäsen olemaan läsnä tytäryhtiön hallituksen kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeudella samalla tavoin kuin nyt on kunnan organisaatioon kuuluvissa lautakunnissa. Näin omistajaohjausta voitaisiin tehostetusti ulottaa tarvittaessa kaikkiin kunnan tytäryhtiöihin.

Konserniohjauksen vahvistaminen liittyy kunnan toimintojen siirtymiseen entistä enemmän kunnan organisaation ulkopuolella hoidettaviksi. Tämän vuoksi yhtiöitä perustettaessa on tärkeää perustella yhtiön perustamisen tarkoitus ja yhtiölle asetettavat tavoitteet kunnan kannalta. Konserniohjaukseen liittyy yhtiöiden kannalta myös kunnan ennakkoarvioituksen hankkiminen kunnan tärkeiksi katsomissa asioissa. Kuntien kannalta konserniohjauksen vahvistaminen tarkoittaa konsernijohtoon työpanoksen siirtymistä entistä enemmän konserniohjaukseen liittyviin tehtäviin.

Kunnan hallintosäännössä on määriteltävä kunnan konsernijohto. Siihen kuuluvat joka tapauksessa kuntalain mukaan kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari. Kotkan kaupungissa viranhaltijoista kunnan konsernijohtoon kuuluvat kaupunginjohtajan lisäksi palvelujohtaja ja kansliapäällikkö. Konsernijohtoa koskevan säännöksen sisältöä ei asiallisesti esitetä muutettavaksi.

Kuntien yhteistoiminta

Lakiehdotuksessa kuntien yhteistoiminnan muodot säilyisivät entisellään. Lakiehdotuksessa kuitenkin täsmennetään kuntien yhteistoiminnan suhdetta julkisista hankinnoista annettuun lakiin. Tällainen täsmennys on erittäin tervetullut, koska käytännössä asiassa ilmenee jatkuvasti epäselvyyttä, mikä on oikea toimintamuoto. Kuntien järjestämisvastuulle kuuluvan tehtävän siirtäminen ei kuntalakiehdotuksen mukaan kuuluisi hankintalain soveltamisalan piiriin. Hankintalain näkökulmasta kyse on hankinnasta. Kuntalakiehdotuksen valmistelijat ovat tukeutuneet EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön horisontaalisesta yhteistyöstä ja katsoneet, että kuntien yhteistoiminta yleishyödylliseltä luonteeltaan poikkeaa tavanomaisesta hankinnasta. Siten se on tarkoitus jättää hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kunnilla on myös muuta kuin pelkästään lakisääteistä yhteistyötä, joka sekin on tarkoituksenmukaista järjestää yhdessä. Tämä toiminta kuuluisi periaatteessa myös hankintalain soveltamisalaan. Kuntalakiin on tarkoitus ottaa määräykset, minkä perusteella ko. yhteistoiminta voidaan katsoa jäävän hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Vapaaehtoisen yhteistoiminnan vähimmäisehdot ovat, että yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai että tehtävä on ylikunnallinen. Kokonaisuuteen liittyy yleinen etu ja muita hallituksen

esityksen perusteluissa tarkemmin kuvattuja kriteerejä. Yhteistoiminta ei saa olla markkinaehtoista eikä se saa sisältää tietoista ylikapasiteetin ylläpitoa. Yhteistyön piiriin kuuluvasta toiminnasta alle 20 % voidaan harjoittaa avoimilla markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuus kuitenkin seuraa uudenkin kuntalain mukaan, mikäli toimintaa ei voida pitää vähäisenä. Hankintalaissa on tarkoitus vahvistaa suurin sallittu kuntien ulosmyyntiprosentti horisontaalisessa yhteistyössä.

Kuntien yhteistä toimielintä koskevan sääntelyn osalta kuntalakiin lisättäisiin määräykset, mitä yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen pitää vähintään sisältää. Lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi perustetun yhteisen toimielimen jäseneksi on valittava jäsen jokaisesta yhteistoimintaan osallistuvasta kunnasta; vapaaehtoisen tehtävän hoitamista varten se ei ole tarpeen. Tässä esitetään harkittavaksi, riittäisikö toimielimen varajäsenyys täyttämään saman edellytyksen, jos yhteistoimintasopimuksessa on mukana monia kuntia ja yhteistoimintasopimuksessa on toimielimen varsinaisen jäsenyyden osalta sovittu tietystä kierrosta kuntien kesken. Tarpeettoman suuret toimielimet tuovat myös lisäkustannuksia toiminnon järjestämiselle.

Kuntayhtymiä koskeva sääntely jäisi pääosin nykyisen kuntalain mukaiseksi. Uudet säännökset koskisivat yhtymävaltuustoa ja yhtymäkokousta. Yhtymävaltuuston jäsenet valitaan edelleen vaalikaudeksi, mutta yhtymäkokousedustaja on uudessa kuntalaissa nimettävä erikseen jokaista yhtymäkokousta varten. Kunnanhallituksen tulee ottaa kantaa yhtymäkokouksessa käsiteltäviin asioihin ja ohjeistaa yhtymäkokousedustaja. Tavoitteena on vahvistaa jäsenkuntien kuntayhtymiin kohdistuvaa omistajaohjausta.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus

Vaalikelpoisuus valtuustoon esitetään säilytettäväksi entisellään, sen sijaan vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen esitetään tiukennettavaksi.

Lähtökohtana on, että ollakseen kelpoinen kunnanhallitukseen on oltava vaalikelpoinen valtuustoon. Näin on nykyisessäkin kuntalaissa. Nykyinen kuntalaki rajoittaa kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä olemasta kunnanhallituksen jäseniä. "Keskushallinto" on käsitteenä epäselvä ja siksi rajoitus tulisi uudessa kuntalaissa kohdistumaan kaikkiin organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskenteleviin. Myöskään kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi enää vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Henkilö ei myöskään enää voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konsernijohton valvonnan alaisena toimivan tytäryhtiön hallituksessa. Näiden säännösmuutosten takia kunnan omistajaohjausta pitäisi voida tehostaa määräämällä kunnanhallituksen jäsen läsnäolo- ja puheoikeudella kunnan tytäryhtiön hallituksen kokouksiin.

Lakiehdotuksen mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi ei ole vaalikelpoinen kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö.

Lakiehdotuksen tavoite on eriyttää valvonta valvottavista. Kunnanhallituksen tehtäväalueen käsite pitää kuitenkin selkiyttää, jotta ei synny epäselvyyttä siitä, mitä se käsittää. Laajeneehan vaalikelvottomuus lakiehdotuksen mukaan kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivien tytäryhtiöiden koko

henkilöstöön. Kunnanhallituksen alaisuudessa on koko kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät. Kunnan organisaatiosta riippuen osa tehtävistä on eri lauta- ja johtokuntien alaista toimintaa. Esimerkiksi energiayhtiöt ja satamayhtiöt toiminevat kunnanhallituksen tehtäväalueella, koska vastaavaa lautakuntaa ei kunnan organisaatiossa ole.

Vaalikelpoisuussäännösten tiukentaminen merkitsee, ettei nykyisessä kuntalaissa olevaa 52 §:n 4 momentin esteellisyyssäännöstä tarvitse enää pohtia. Nykyisinhän kunnan tytäryhtiön hallituksessa olevan ei tarvitse jäädä itseen kunnanhallituksessa, ellei ole kyse selkeästä eturistiriitilanteesta.

Luottamushenkilön asema

Uutena säännöksenä kuntalakiin on tulossa säännökset mahdollisuudesta osa-aikaiseen tai päätoimiseen luottamustoimeen. Tällaiseen luottamustoimeen valinta edellyttää ao. henkilön ennalta antamaa suostumusta. Päätoimiseen luottamustoimeen on oikeus saada virka- tai työvapaata luottamustoimen keston ajaksi. Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta on sovittava työnantajan kanssa. Työnantaja voi kieltäytyä vapaasta työstä johtuvasta painavasta syystä. Luottamushenkilölle maksettavasta palkasta ja korvauksista päättää valtuusto. Valtuusto voi määritellä myös noudatettavan työajan. Erityisesti osa-aikaisen luottamushenkilön kannalta vapaan saamiseksi työajan määrittely on tärkeää. Tästä ei ole esitetty lakiin säännöksiä, mutta hallituksen esityksen perusteluissa on asiaa käsitelty. Päätoiminen ja osa-aikainen luottamushenkilö rinnastetaan muussa lainsäädännössä kunnalliseen viranhaltijaan. Heillä on oikeus samoihin työterveyshuollon palveluihin kuin muillakin kunnan työntekijöillä.

Erikseen uuteen kuntalakiin tulee pykälä oikeudesta saada vapaata työstä luottamustoimen hoitamista varten. Kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten on oikeus saada vapaata työstä. Vapaan edellytyksenä on, että työnantaja on saanut vapaan tarpeesta tiedon viimeistään 14 päivää ennen kokousta. Säännös tarkoittaa kunnan kannalta sitä, että toimielinten hyväksytyistä kokouspäivistä ja -ajoista on pidettävä kiinni ja että muutokset on tehtävä hyvissä ajoin, jotta luottamushenkilö voi saattaa ajoissa työnantajansa tietoon mahdollisen vapaan tarpeen. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan vapaa koskisi sekä kokoukseen osallistumisaikaa että matkustamista työpaikalta kokouspaikalle ja takaisin.

Muun kunnan määräämän luottamustehtävän hoitamiseksi tarvittavasta vapaasta kuten neuvotteluista sekä valtuustoryhmän kokoukseen osallistumisesta on sovittava työnantajan kanssa. Myös valtuustoryhmän kokoukset on ilmoitettava työnantajalle hyvissä ajoin. Jos työnantaja kieltäytyy antamasta vapaata, hänen on annettava työntekijälle kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

On varsin yleistä, että myös ennen kunnan muiden toimielinten kuin valtuuston kokouksia pidetään ryhmäkokoukset. Lakiehdotuksessa eikä sen perusteluissa ei ole mainittu näitä kokouksia. Onko työnantaja velvollinen antamaan myös näihin ryhmäkokouksiin vapaata saman säännöksen mukaan kuin toimielimen kokoukseen osallistumista varten?

Luottamushenkilöille maksettavien kokouspalkkioiden ja ansionmenetysten ym. korvausten sääntely vastaa voimassa olevaa kuntalakia. Uutena säännöksenä lakiin lisättäisiin maininta luottamushenkilömaksujen tilittämisestä puolueelle tai puolueyhdistykselle. Perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Tarkastuslautakunnan tehtäviin tullaan lisäämään luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan sidonnaisuuksien valvonta. Sidonnaisuusrekisteri pidetään ajantasaisena nähtävänä tietoverkossa.

Lakiehdotuksen mukaan (85 §) sidonnaisuusilmoitus on tehtävä johtotehtävistä ja luottamustoimista elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Lisäksi on tehtävä ilmoitus muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Sidonnaisuusilmoitusta ei tehdä lähiomaisen vastaavista tehtävistä, vaikka niillä on merkitystä mahdollisen esteellisyyden arvioinnissa.

Velvollisuus sidonnaisuusilmoituksen tekemiseen koskee valtuuston puheenjohtajistoa, kunnanhallitusta, maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä sekä kunnanjohtajaa ja mahdollisia pormestareita. Valtuusto voi laajentaa ilmoitusvelvollisuutta nimettyjen toimielinten puheenjohtajistoon ja esittelijöihin. Ilmoitusvelvollisuus koskee lain mukaan myös toimielinten varajäseniä.

Sidonnaisuusilmoituksista saadaan tietoa myös mahdollisten esteellisyyksien arviointiin. Vaikka luottamushenkilön on itse huolehdittava esteellisyytensä ilmoittamisesta, sidonnaisuusrekisteri on käyttökelpoisena apuna arviointia tehtäessä. Sidonnaisuusilmoitukset edistävät avoimuutta kunnan toiminnassa. Ilmoitukset on kuitenkin pidettävä ajan tasalla, jotta niistä olisi vastaavaa hyötyä. Luottamushenkilöiden on oma-aloitteisesti huolehdittava muutosilmoitusten tekemisestä rekisteriin ja kunnan toimesta rekisterit on päivitettävä viipymättä.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys

Kuntalakiehdotukseen sisältyy kaksi mainintaa kunnallisen puoluetuen rahoituksesta. Kuntalakiehdotuksen 19 §:ssä mainitaan kunnan mahdollisuus parantaa valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä. Valtuustoryhmät ovat tähänkin saakka esimerkiksi voineet käyttää kunnan kokoustiloja korvauksetta. Nyt esitetään, että kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tuen myöntämispäätöksessä on yksilöitävä tuen käyttämistarkoitukset.

Valtuustoryhmille myönnetyn tuen määrä on valtuustoryhmittäin ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä. Kunnan tilinpäätöksessä on ilmoitettava myös luottamushenkilöiltä pidätettyjen ja puolueille tai puolueyhdistyksille tilitettyjen luottamushenkilömaksujen kokonaismäärä.

Lakiehdotus lisää kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä. Mikäli valtuustoryhmille on osoitettava tukea esimerkiksi keskustelu- tai tiedotustilaisuuksien järjestämiseen kunnan asukkaille, parantaa se osaltaan kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan asioihin.

Otto-oikeuden rajaaminen

Lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi päätösten otto-oikeutta. Päätösten otto-oikeus rajattaisiin vain kunnanhallitukselle. Lautakuntien ja johtokuntien otto-oikeus alaistensa viranhaltijoiden päätöksiin poistettaisiin.

Lautakuntien ja kunnanhallituksen otto-oikeus on tällä hetkellä osittain päällekkäistä. Otto-oikeuden käyttäminen ei myöskään ole kovin

tavanomaista. Ehdotettu uudistus keskittäisi otto-oikeuden käytön yhteen paikkaan ja selkiyttäisi järjestelmää. Kuntien konsernihallinnossa se lisäisi lautakunnissa käsiteltävien asioiden seuraamista. Myös viranhaltijapäätösten seuraamista joudutaan tehostamaan.

Toimielinten sähköiset päätöksentekotavat

Kuntalakiehdotuksessa (99-101 §) on mahdollistettu päätöksenteko sähköisessä toimintaympäristössä. Vaikka nykyinen kokouskäytäntö tulee jatkumaan vielä pitkäänkin, uuden kuntalain mukaan on mahdollista osallistua sähköiseen kokoukseen tai käsitellä asioita sähköisessä päätöksentekomenettelyssä.

Valtuuston kokouksiin sähköistä asioiden käsittelyä ei voida käyttää.

Sähköiseltä kokoukselta edellytetään, että kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulee olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Käytännössä sähköinen kokous voitaisiin järjestää videoneuvotteluyhteyden välityksellä tai muulla siihen soveltuvalle tietojärjestelmällä.

Sähköinen päätöksentekomenettely on luonteeltaan uusi päätöksentekomenettely, jossa osa toimielimen käsiteltävistä asioista voitaisiin käsitellä jo ennen varsinaista kokousta. Sähköinen päätöksentekomenettely on tarkoitettu rutiiniluontoisten asioiden käsittelyyn kunnan päättämällä tavalla. Se edellyttää suljetun tietojärjestelmän käyttöä. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä asiat tulisivat kokouskutsun mukana, jossa olisi mainittu määräaika, johon mennessä asian pitäisi olla sähköisesti käsitelty. Yksikin toimielimen jäsen saa asian varsinaiseen kokoukseen käsiteltäväksi.

On hyvä, että kuntalaki antaa mahdollisuuden käyttää erilaisia päätöksentekomenettelyjä. Sähköisen päätöksentekomenettelyn hyödyt voivat kuitenkin jäädä olemattomiksi, koska asia siirtyisi varsinaiseen kokoukseen, jos yksikin toimielimen jäsen jättää kantansa ilmaisematta, esittää muutosta tai esittää asian käsittelyä kokouksessa. Kyseessä ei siis ole todellinen vaihtoehto päätöksentekomenettelylle.

Kunnan ilmoitukset, pöytäkirjat ja tiedottaminen

Kunnan ilmoitukset julkaistaisiin lakiehdotuksen mukaan ensisijaisesti tietoverkossa. Tarpeen vaatiessa ne voitaisiin julkaista myös muualla. Myös kunnan järjestämiä palveluja ja kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Kuntalakiin kirjattaisiin asiakirjat, jotka ainakin olisi oltava tietoverkossa nähtävillä.

Myös kunnan pöytäkirjat (141 §) julkistettaisiin tietoverkossa oikaisuvaatimusohjauksineen ja valitusosoituksineen. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Lakiehdotukseen sisältyvä lause saattaa aiheuttaa epävarmuutta, luetaanko aika siitä kun pöytäkirja on asetettu nähtäväksi tietoverkkoon vai vasta seitsemän päivän kuluttua asettamisesta. Jos tarkoitetaan aika luettavaksi nähtäville asettamisesta, olisi selkeintä käyttää sanamuotoa "asetettu nähtäväksi".

Kunnan ilmoituksissa ja tiedottamisessa on huomioitu sähköisten välineiden kehitys. Mikään ei estä kuntaa edelleenkin tiedottamasta myös lehdissä. Kunnan ilmoitustaulusta luovuttaisiin.

Alijäämän kattamisvelvollisuus

Kuntalakiehdotuksen mukaan (111 §) kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä katetaan. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Alijäämän kattamista ei lakiehdotuksen mukaan voi enää siirtää taloussuunnitelmista toiseen kuten nykyään on mahdollista. Jos kunnassa on kertynyt kattamatonta alijäämää, on taloussuunnitelma laadittava neljäksi vuodeksi. Taloussuunnitelma on ohjeellinen muutoin, mutta alijäämän kattamiseksi esitettyjen toimenpiteiden osalta se on oikeudellisesti sitova. Tästä syystä taloussuunnitelmaan alijäämän kattamiseksi esitetyt toimenpiteet on otettava vakavasti ja harkittava ennalta tarkkaan niiden vaikuttavuus.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin asettaa myös kuntayhtymille velvollisuuden tarkastella talouttaan kriittisemmin ja suunnitelmallisemmin.

Vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyt
Kuntalakiehdotuksen 119 ja 120 §:issä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien ja kuntayhtymien arviointimenettelyistä. Säännökset ovat nykyisin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Arviointimenettelyyn on mahdollista joutua kuntalaissa säädettyjen edellytysten täytyttyä tai sillä perusteella, ettei kunta ole pystynyt kattamaan alijäämäänsä määräjassa. Alijäämän laskemisessa käytetään peruskunnan taloustietoja.

Ylipäätään on tärkeää, että kuntien taloudelliseen asemaan ja kykyyn järjestää peruspalvelut kiinnitetään erityistä huomiota. Alijäämän kattamismenettelyä koskevat säännökset jäisivät myös torsoksi, ellei alijäämän kattamisessa epäonnistunutta kuntaa kohtaisi minkäänlainen jälkiseuraamus. Lakiehdotuksessa jätetään kuitenkin valtiovarainministeriölle harkinnan varaa siihen, käynnistääkö se arviointimenettelyn tai jos käynnistää, minkälaisen. Kuntien tilanteet voivat olla erilaisia ja on hyvä, että lakiehdotuksessa tämä on huomioitu.

Arviointimenettelyyn johtavat kunnan rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta koskevat tunnusluvut tullaan nykyisestä poiketen laskemaan konsernitason taloustietojen pohjalta. Kuntakonsernin taloustietoihin ehdotetaan siirryttäväksi vasta vuonna 2017. Vuosina 2015 ja 2016 sovellettaisiin edelleen peruskuntien tunnuslukuja. Riittävän pitkä siirtymäaika on tärkeä, jotta kunta ei yllättäen joutuisi arviointimenettelyyn laskentatavan muutoksen aiheuttamasta syystä, vaan pystyy ajoissa kiinnittämään huomiota kriittisiin kohtiin taloudessaan.

Käytännössä arviointimenettelyyn uuden kuntalain mukaan siirryttäisiin vasta 2020-luvulla, joten siirtymäaikoja voidaan pitää riittävän pitkinä.

Arviointimenettelyt kunnissa ja kuntayhtymissä poikkeavat lakiehdotuksen mukaan toisistaan. Kunnissa arvioinnin suorittaa arviointiryhmä, joka tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Arviointiryhmään kunta nimeää yhden jäsenen, valtiovarainministeriö toisen ja puheenjohtajaksi valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan molemmista osapuolista riippumattoman tahon. Kuntayhtymissä arvioinnin suorittaa selvityshenkilö, joka laatii ehdotuksen kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja

jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Sopimus voi sisältää myös kuntaa koskevia velvoitteita.

Arviointiryhmän ja selvityshenkilön ehdotukset on käsiteltävä kunnan valtuustossa ja saatettava päätös valtiovarainministeriön tietoon. Kunnan osalta voi valtiovarainministeriö käynnistää kuntajaon muutoksen.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävät säilyisivät pääosin entisellään.

Kuntalakiehdotuksen perusteluissa on käyty seikkaperäisesti läpi tarkastuslautakunnan tehtävien sisältöä. Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu mm. kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttaminen sekä tilintarkastajaehdokkaiden nimeäminen konserniyhtiöihin.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei edelleenkaan kuuluisi kunnan tytäryhtiöiden toiminnan eikä talouden tarkastus. Tietoja tytäryhtiöistä voidaan saada ainoastaan konsernijohtoon raportoinnin kautta.

Tarkastuslautakunnan keskeinen tehtävä on arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Lisäksi tarkastuslautakunta arvioi kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkastuslautakunta ei kuitenkaan puutu operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan. Tasapainotuksen toteutumisen seuranta on myös tärkeä tehtävä. Tarkastuslautakunta voi raportoida valtuustolle havainnoistaan kesken tilikautakin, jos esimerkiksi osavuosikatsaus antaa siihen aihetta. Tarkastuslautakunnan tehtäviin esitetään lisättäväksi sidonnaisuusilmoitusten valvonta ja valmistelu valtuustolle sekä esitykset tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevasta johtosäännöstä ja talousarviosta kaupunginhallitukselle.

Tarkastuslautakunta arvioi aina tilikautta, vaikka sen toimikausi alkaisikin uudessa kuntalaissa vasta kesäkuussa.

Tarkastuslautakuntien tehtävien arvioidaan vaativan kunnissa lisäresursseja. Tarkastuslautakunnalle tulee lisää hallinnollista valmistelua ja siihen liittyviä tehtäviä.

Tarkastuslautakunnan tehtävät suhteessa kaupunginhallitukseen ovat aiheuttaneet epäselvyyttä. Samoin epäselvyyttä on aiheuttanut ulkoisen tarkastuksen suhde sisäiseen kunnanhallituksen alaiseen tarkastukseen. Lakiehdotuksessa olisi hyvä tuoda esiin ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen erillisyyttä.

Tilintarkastus

Kunnan tilintarkastajaksi voidaan lakiehdotuksen mukaan valita enää tilintarkastusyhteisö. Luonnollinen henkilö ei voi toimia kunnan tilintarkastajana. Tilintarkastajan toimikausi on enintään kuuden tilikauden pituinen. Tilintarkastajaa koskisivat samat vaalikelpoisuuden rajoitukset kuin tarkastuslautakunnan jäsentä. Tilintarkastajan kotikunnan ei kuitenkaan tarvitse olla asianomainen kunta.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus säilyisi ennallaan. Se on nykyisessäkin kuntalaissa laajempi kuin muun luottamushenkilön tietojensaantioikeus. Lautakunta voi käyttää tietojensaantioikeuttaan toimielimen päätöksellä.

Tilintarkastajan tietojensaantioikeutta laajennettaisiin kunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa oleviin asiakirjoihin. Perusteluna muutokselle on, että kunnan tilintarkastajalla on mahdollisuus varmistua siitä, että konserniin kuuluvien yhteisöjen tilintarkastajat ovat suorittaneet tilintarkastuksen asianmukaisesti ja että konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät tiedot ovat oikeat.

Tilintarkastusta koskeviin säännösehdoituksiin ei ole huomauttamista.

Kunnan toiminta markkinoilla

Kunnan toiminta markkinoilla perustuisi pitkälti nykyisen kuntalain 2a ja 2 b §:ien säännöksiin. Uuteen kuntalakiin lisätään selvytyden vuoksi säännös siitä, että kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Poikkeuksena tästä on osallistuminen esimerkiksi työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämistä koskevaan tarjouskilpailuun. Myös yhtiöittämisvelvollisuudesta tehtävät poikkeukset säilyisivät entisellään.

Uuteen kuntalakiin on tarkoitus ottaa säännökset siitä, milloin kunta voi myöntää lainan tai antaa takauksen tai muun vakuuden toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Kuntalain säännöksen lisäksi kunnan on huomioitava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklat. Tähän sisältyy mm. EU:n antama takaustiedonanto.

Pääsääntönä lakiin tulisi kirjattavaksi, ettei kunta saa riskeerata talouttaan lainoja tai takauksia antamalla. Silloin kun sellainen säännösten mukaan voidaan antaa, on kunnan vaadittava sitoumukselle riittävä vastavakuus. Tämä periaate on voimassa jo nyt, se vaan tulee kirjattavaksi näkyviin uuteen kuntalakiin.

Jos yritys toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, kunta voi myöntää sille lainan, takauksen tai muun vakuuden vain, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai jos yhteisö on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisesti omistama ja niiden määräysvallassa. Poikkeuksena tähän sääntöön lakiehdotukseen esitetään otettavaksi säännökset siitä, että kunta voi taata lainan tai antaa muun vakuuden, jos kyse on liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämisestä. Tällä mahdollistetaan liikuntahallien, kulttuurirakennusten sekä nuorisolle tarkoitettujen tilojen rakentaminen. Toiminta, joka ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla, jää soveltamisalan ulkopuolelle ja sellaista toimintaa voidaan edelleen tarvittaessa tukea.

Kuntalain säännöksellä edistetään kilpailuneutraliteetin toteutumista. Voimassa olevien EU-säännösten sisällöstä ja niiden tulkinnasta on ollut epätietoisuutta, joten perussäännöksen ottaminen kuntalakiin selkiyttää tulkintaa. Kunnan on kuitenkin edelleen lakiehdotuksen mukaan otettava huomioon ilmoitusvelvollisuus komissiolle ja muut valtiontukea koskevat säännökset, vaikka tukea myönnettäisiin kuntakonserniin kuuluvalla yhteisöllä.

Uuteen kuntalakiin on tarkoitus ottaa määräykset myös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta tai vuokralle antamisesta. Tämäkin määräys perustuu EU:n valtioneuvoston päätöksiin, jotka ovat olleet voimassa pitkään. Säännös koskee sekä rakennusten että kiinteistöjen maanvuokraa ja kauppaa. Kuntalakiin tuleva säännös sisältää vain periaatteellisen linjauksen noudatettavista menettelytavoista. Tarkemmat määräykset kiinteistön luovutusmenettelyistä sisältyvät EU:n komission tiedonantoon 97/C 209/03.

Lakiehdotuksen perusteluissa täsmennetään käsitteen "kilpailutilanteessa markkinoilla" sisältöä. Kyse on taloudellisesta toiminnasta riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Myös voittoa tavoittelematon toiminta voi olla käsitteen tarkoittamaa taloudellista toimintaa.

Kuntalakiin on tarkoitus lisätä myös säännös julkisen palvelun velvoitteesta (132 §). Tämä ns. SGEI-sääntely on luonteeltaan enemmänkin informatiivista. Tarkemmat ja yksityiskohtaisemmat määräykset menettelytavoista ovat EU:n valtioneuvoston säännöksissä.

Valtiontukea koskevien säännösten liittäminen kuntalain yhteyteen on perusteltua kokonais kuvan saamiseksi kuntaa yleisesti koskevista määräyksistä. Samalla säännökset ohjaavat hakemaan lisätietoa valtiontukiasioista.

Yleistä

Kokonaisuutena ottaen uuteen kuntalakiehdotukseen ei sisälly mitään radikaaleja muutoksia voimassa olevaan kuntalakiin verrattuna. Säännöstö on päivitetty vastaamaan ja mahdollistamaan tietoteknisten välineiden hyväksikäyttö kunnan tiedottamisessa ja kokoushallinnossa. Keskeistä on myös se, että säännöksissä on huomioitu kilpailuneutraliteetin toteutuminen ja sen vahva vaikutus kunnan hallinnon järjestämiseen. Kunnan omistajaohjausta ja sen välineistöä on eri keinoin vahvennettu. Luottamushenkilöiden kaksoisroolitusta on siihen liittyen pyritty tiukasti purkamaan. Tärkeänä tavoitteena on myös julkisen talouden tilan kohentaminen.

Kuntalakiehdotukseen liittyvät siirtymäsäännökset ovat riittävät. Osa säännöksistä tulee voimaan vasta 2017 valtuustokauden alusta. Osan voimaantulo siirtyy vielä myöhemmäksi. Kuntalain rakenteeseen ei ole huomauttamista.

KOTKAN KAUPUNGINHALLITUS