

LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA**Kaupunginhallitus § 187**

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

Kuntalain tarkoituksena olisi edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista, kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä.

Uusi kuntalaki toisi muutoksia kuntavaalien ajankohtaan ja valtuuston kokoonpanoon. Kuntavaalit siirtyisivät keväälle ja valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuun alusta. Uudessa laissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä. Valtuuston koko olisi muuten kunnan päätettävissä.

Uuden lain myötä kunnan asukkaille tarjottaisiin parempia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, muun muassa osallistuvaa budjetointia, erilaisia keskustelutilaisuuksia ja kansalaisraateja. Lakiin koottaisiin vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely, ja kunnalle tulisi uusi velvollisuus asettaa nuorisovaltuusto.

Säännökset kunnan toimielimistä ja johtamisesta säilyisivät nykyisenkaltaisina. Kunnan pakollisia toimielimiä olisivat valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voisi päättää, että toimielinten puheenjohtajat ovat joko päätoimisia tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Lain päätöksentekoa ja hallintomenettelyä koskien hallintosäännön merkitystä ja sisältöä laajennettaisiin. Otto-oikeus olisi jatkossa vain kunnanhallituksen käytettävissä.

Uudella lailla on tarkoitus vahvistaa kunnan kokonaisohjausta ja selkiyttää valta- ja vastuukysymyksiä. Lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä omistajaohjauksesta, kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta sekä konserniohjeista. Kunnan johdon tehtäviä ja työnjakoa pyritäisiin selkeyttämään. Kunnan olisi laadittava kuntastrategia, jossa päätetään kunnan toiminnan ja talouden tavoitteista ja jonka mukaisesti kuntaa johdetaan. Kunnanhallituksen tehtävät määriteltäisiin nykyistä tarkemmin. Kunnan ja kunnanjohtajan välinen johtajasopimus tulisi uuden lain myötä pakolliseksi.

Luottamushenkilöiden oikeutta saada vapaata luottamustehtävien hoitamista varten laajennettaisiin. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus virka- ja työvapaaseen sekä vuosiloma- ja muut vastaavat oikeudet. Suurin muutos

vaalikelpoisuussäännöksissä olisi se, että henkilön ei olisi mahdollista olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja kuntakonserniin kuuluvan yhtiön hallituksessa eli toimia päätöksenteon ja valvonnan kannalta kaksoisroolissa. Keskeisille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille asetettaisiin velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan, mikä tekisi päätöksenteosta aiempaa riippumattomampaa ja läpinäkyvämpää. Läpinäkyvyyttä edistäisi lisäksi kuntien velvoite ilmoittaa tilinpäätöksessään valtuustoryhmille maksetun tuen ja puolueille tilitettyjen luottamushenkilöpalkkioiden määrä.

Yksi kuntalain uudistamisen tavoitteista on edistää sähköisten toimintatapojen hyödyntämistä. Tähän päästäisiin ottamalla käyttöön toimitelimen sähköinen kokous ja sähköinen päätöksenteko ennen kokousta. Kokousten pöytäkirjat voitaisiin pitää nähtävillä julkisilla verkkosivuilla, ja lisäksi kunnan ilmoitukset olisi mahdollista julkaista sähköisesti.

Uudella lailla pyritäisiin turvaamaan kunnan taloudellista kestävyyttä säättämällä alijäämän kattamisvelvollisuus neljään vuoteen ja ulottamalla kattamisvelvollisuus myös kuntayhtymiin. Tarkastuslautakuntaa koskevaa sääntelyä täydennettäisiin, ja tilintarkastusta koskevat säännökset tiukentuisivat siltä osin, että ainoastaan tilintarkastusyhteisö voisi toimia jatkossa tilintarkastajana. Uudessa laissa säädettäisiin myös kunnan toiminnasta markkinoilla, sillä lakiin otettaisiin säännökset kunnan takauksia, kiinteistön luovutuksia ja julkisen palvelun velvoitetta koskevista menettelyistä. Muun muassa kunnan myöntämiä takauksia rajoitettaisiin.

Lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015, mutta kunnan toimielimiä ja johtamista sekä luottamushenkilöitä koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin osin vasta vuonna 2017. Lakiin sisältyisivät voimassa olevaa kuntalakia vastaavat yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja arviointimenettelyistä.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoanut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää 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 vaihtoehtoista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernijohtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa 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 §)
- tarkastus lautakuntaa 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 velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä,

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

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

Luonnos hallituksen esitykseksi on saatavilla valtiovarainministeriön www-sivuilla osoitteessa www.kuntauudistus.fi.

Oriveden kaupungin lausuntoesitys on liitteenä.

Kaupunginjohtajan ehdotus: Kaupunginhallitus päättää antaa Oriveden kaupungin lausunnon liitteen mukaisesti.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Merkittiin, että talousjohtaja Marjatta Lilja oli asiantuntijana paikalla asian käsittelyn aikana.

Merkittiin, että kaupunginhallituksen jäsen Marjo Mäkinen-Aakula poistui kokouksesta asian käsittelyn aikana kello 17.11.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Orivedellä 26.8.2014


Helena Lappi
pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Valtiovarainministeriö
johtoryhmä

Oriveden kaupungin lausunto kuntalain esitysluonnoksesta:

Yleistä:

Kuntalain kokonaisuudistukselle, jolla korvataan vuoden 1995 kuntalaki, on perusteltu tarve ottaen huomioon kuntien toimintaympäristössä sekä kuntien palvelujen järjestämistavoissa tapahtuneet muutokset. Edelleen perusteltu lähtökohta on, että uuden kuntalain tarkoituksena on edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista, kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä.

Tässä lausunnossa otetaan kantaan ja kommentoidaan erityisesti niitä kohtia, joihin lausuntopyynnössä pyydettiin kannanottamista.

Yleisenä linjauksena Oriveden kaupunki toteaa, että uusi kuntalaki ei tulisi olla sääntelyltään liian yksityiskohtainen eikä kuntien käytännön toimintatapoja tiukasti ohjaava tai paikallisen harkinnan käyttöä rajoittava ja että kuntalaki tulee ottaa huomioon erikokoiset kunnat.

kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Kunnan toiminta on uusi käsite, joka kattaa kaikki toiminnot, jossa kunta on mukana. Kunnan toiminta käsite on kuntakonsernia laajempi käsite. Kunnan toiminta käsitteenä sisältää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Uusi kunnan toiminta käsite on perusteltua ottaa käyttöön, koska kuntien toimintatapa on muuttunut ja muuttumassa mm. siten, että kuntien yhteistoiminta palvelujen järjestämisessä (esim. sote – yhteistoiminta-alueet) ja alueen kehittämisessä (esim. elinkeino- ja kehitysyhtiöt) on laajentunut ja tulee jatkossa laajentumaan.

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

Kunnan tehtävät (7 §): Tässä pykälässä säädetään kunnan toimialasta ja tehtävistä yleisesti. Määrittely vastaa hyvin pitkälle voimassaolevia säädöksiä. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät, jotka muodostavat kunnan yleisen toimialan sekä kunnalle lainsäädännöllä määrättyt tehtävät, jotka muodostavat erityisen toimialan. Lisäksi määritellään lakisääteinen yhteistoiminta. Edelleen määritellään kunnan mahdollisuudesta ottaa sopimuksen perusteella hoidettavaksi muita tehtäviä, joita kutsutaan toimeksiantotehtäviksi (uusi määritelmä)

Kunnan tehtävien osalta em. säännöksiin ei ole huomauttamista. Ongelma kuntien kannalta kuitenkin on se, että tehtäviä määrätään jatkuvasti lainsäädännöllä lisää, jolloin kunnan erityinen toimiala jatkuvasti kasvaa ja on jo ylittänyt kuntien talouden kantokyvyn. Esitetään, että kuntalakiin tulisi ko. pykälään säännös, että kunnille lainsäädännön kautta määrätyille tehtäville on valtion osoitettava samanaikaisesti täydellinen rahoitus.

Kunnan järjestämisvastuu (8 §): Pykälässä järjestämisvastuun määrittely on tarpeellisia laajentuvan yhteistoiminnan myötä mm. sote-uudistuksen vuoksi.

Lakiluonnoksen mukaan järjestämisvastuun määrittely on tarpeen myös palvelua käyttävän asiakkaan näkökulmasta. Edelleen vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla olisi viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävät ja palvelut tulevat asianmukaisesti järjestetyksi. Tämä korostaa kunnan itsehallinnollista asemaa palvelujen järjestämisessä, Kuntien yhteistoiminnassa hoidettavien tehtävien osalta tulee kehittää omistajaohjausta siten, että kunnalla on todelliset valvonta- ja vaikutusmahdollisuudet myös palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen.

Palvelujen tuottaminen (9 §): Aiempaa tarkempi määrittely on perusteltu, koska kuntien palvelujen järjestämisessä käytetään oman palvelutuotannon ohella yhteistoiminta-alueita (kuntayhtymä, vas-tuukunnat), kuntien omistamia yhtiöitä ja liikelaitoksia sekä yksityisiä yrityksiä.

kuntatalousohjelmasta (12 §)

Peruspalveluohjelma osalta ongelmana on ollut valtion epävarma sitoutuminen rahoitukseen sekä eri sektoriministeriöiden ja valtionvarainministeriön yhteistoiminnan heikko koordinointi kunta-asioissa. Tämä on ilmennyt siten, että kunnille on eri sektoriministeriöiltä lisätty jatkuvasti vuosittain tehtäviä, mutta uusille tehtäville ei ole osoitettu riittävää rahoitusta. Tähän tulisi saada korjaus kuntatalousohjelmassa. Erityisesti kuntien tehtävät ja rahoitus tulisi saada tasapainoon, muutoin uudella säännöksellä ei ole juurikaan merkitystä.

kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Uusi kuntavaalit nimi on nykyaikainen, lyhempi ja jo käytössä, joten nimen vaihtaminen on järkevää.

Kuntavaalit: lokakuu – > huhtikuu

Valtuuston toimikauden alkaminen: 1.1. – >kesäkuu

Muutosta on perusteltu äänestysaktiivisuuden lisääntymisellä sekä uuden valtuuston vaikutusmahdollisuudella seuraavan vuoden talousarvion laadintaan. Käytännössä muutoksen perusteleminen uuden valtuuston talousarviovalmisteluun osallistumisella ei ole täysin yksiselitteinen koska talousarviovalmistelu alkaa jo aiemmin kevään aikana ja kesän aikana valmistelu on jo käynnissä ja toisaalta uuden valtuuston on varsin hankala ottaa heti haltuun kunnan taloustilanne. Voi ajatella myös niin, että uuden valtuuston on järkevämpi lähteä toimimaan siten, että ”vanha valtuusto” on tehnyt talousarvion, jota uusi valtuusto lähtee toteuttamaan.

Mikäli kuntavaalien ajankohta siirretään kevääksi, tulee huomioida pääsiäisen sijoittuminen eri vuosina eri ajankohtaan, jotta äänestysaktiivisuus juhlapyhien vuoksi ei kärsi.

Kuntalain tulisi mahdollistaa sähköisen äänestämisen käyttöön ottamisen, josta mahdollisesti erikseen säädettäisiin vaalilainsäädännössä.

valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)

Kunnalla olisi mahdollisuus päättää valtuuston koosta ottaen huomioon laissa säädellyt minimijäsen määrät. Nykyiseen verrattuna valtuuston koko on mahdollista pienentää ottaen huomioon lain alara-

jat, myös valtuuston kasvattaminen on mahdollista. Esimerkiksi Orivedellä lakimuutos mahdollistaa valtuuston pienentämisen 35 valtuutetusta 27:ään. On perusteltua, että kunta voi käyttää harkintaa valtuuston jäsenmäärän asettamisessa. Kaikissa asukasluvultaan yhtä suurissa kunnissa ei tarvita välttämättä samankokoista valtuustoa. Valtuutettujen vähimmäismäärä olisi joka tapauksessa välttämätöntä asettaa.

osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

Lain tavoitteena on kannustaa osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä tavoitteena on kannustaa tarjoamaan ja käyttämään monipuolisia keinoja mm. palvelujen käyttäjien osallistumista aloiteoikeuden kautta, kansalaisraateja, asukastapaamisia, osallistuvaa budjetointia ym. Osallistumisen edistäminen sekä aktiivinen ote viestintään verkkoviestinnän avulla ovat tärkeitä kunnan tavoitteita. Valtuustolla on vastuu monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen mahdollisuuksien luomisesta.

Ehdotetut säännökset ovat tarkoituksenmukaisia. On tärkeää, että niiden käytännön sovellustavoissa ja – laajuudessa voidaan ottaa huomioon kunnan omista lähtökohdista syntyvät tarpeet ja luoda toimintamallit paikallisesti. (mm. kunnan koko, aluerakenne, luottamushenkilöorganisaation laajuus huomioiden)

Aloitteen käsittelyvelvollisuus: Määräaika on sama myös nykyisessä kuntalaissa, mutta uusi laki koskisi kaikkia aloitteita, ei pelkästään valtuuston toimivaltaan kuuluvia.

Nuorisovaltuustoa koskeva määräys tulee kuntalakiin ja nuorisovaltuusto samalla pakolliseksi. Säännösten siirto erityislaeista kuntalain alle järkevää, koska kaikki vaikuttamistoimielimet ja niitä koskeva sääntely löytyvät tämän jälkeen yhdestä paikasta.

kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §) sekä kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

Toimielinmallit (31 §): Toimielinmallien esittäminen laissa lisäisi ehkä kuntien sisäistä moninaisuutta, vaikka nykyinenkin kuntalaki toki mahdollistaa sen. Joissain kunnissa kunnan rakennetta voitaisiin saada toimivammaksi kehittämällä sitä uuden mallin mukaisesti tai yhdistämällä useampia tapoja.

Kunnalla on oltava edelleen laaja mahdollisuus toteuttaa erilaisia toiminnan organisoimisen ja poliittisen johtamisen malleja.

Laissa tyypitellään organisaatiomalleja, joista kunta voi määrätä hallintosäännössä (31 §)

- valiokuntamalli – kunnanhallituksen ja nimettyiin lautakuntiin valtuutettuja ja varavaltuutettuja -> lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi
- puheenjohtajamalli – hallituksen jäsenet lautakunnan/valiokunnan puheenjohtajina: vastuu toimialansa poliittisesta johtamisesta
- tilaaja-tuottajamalli – järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen eri viranomaisilla

Uudessa laissa poliittisen johtamisen mallit ovat:

- perinteinen kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja

- kunnanjohtaja ja päätoiminen/osa-aikainen kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja
- pormestarimalli

Kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskeva uusi säännös on 41 §:ssä, jossa säädetään puheenjohtajan asemasta ja tehtävistä. Tehtävät ovat käytännössä lisääntyneet, joka on tuonut tarvetta tarkempaan tarkasteluun. Pykälän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävän toteuttaminen edellyttää. Käsite poliittinen valmistelu on uusi kuntalaissa, ja kuntalaissa olisi tarpeen selkiyttää sen sisältöä ja suhdetta viranhaltijavalmisteluun ja esittelyyn.

Kunnanhallituksen tehtävät määritellään aiempaa yksityiskohtaisemmin, sääntely kuitenkin vastaa asiasisällöltään voimassa olevan kuntalain määräyksiä.

Luottamushenkilön erottamisesta kesken toimikauden määrätään lain 35 §:ssä. Laissa säädetään valtuuston mahdollisuudesta erottaa toimielinten puheenjohtajisto luottamuspujan vuoksi. Erottuspäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan. Säädös on kuntalaissa uusi, voimassa oleva laki mahdollistaa epäluottamustilanteissa ainoastaan koko toimielimen erottamisen. Uudella säännöksellä pyritään turvaamaan toimielinten tehokasta työskentelyä ja korostamaan puheenjohtajan vastuuta.

alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Kuntien tulee voida harkita ja itse päättää onko tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön alueellisia toimielimiä.

kuntastrategiasta (39 §)

Kuntastrategia tulee pakolliseksi. Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. On perusteltua, että kunnan eri toimintoja ohjaavia strategioita kootaan yhteen kuntastrategiaan.

johtajasopimuksesta (43 §)

Johtajasopimus tulee uuden lain mukaan pakolliseksi. Sopimuksella tuetaan johtamisen edellytyksiä, sovitaan mm. kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta. Sääntely tulee olla yleisellä tasolla ja kuntakohtaisesti sovitaan tarkemman ehdot.

Lakiesityksen mukaan johtajasopimuksen hyväksyy valtuusto. Tarkoituksenmukaista olisi, että johtajasopimuksen hyväksyisi kunnanhallitus.

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

Kuntien palvelujen järjestämisessä tuottamisessa käytetään erilaisia yhteistyöorganisaatioita (kuntayhtymät, vastuukuntamalli, osakeyhtiöt, säätiöt) aiempaa enemmän, mistä johtuen on perusteltua omistajaohjauksen määräysten kirjaaminen lakiin.

kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

Laissa uusia kohtia pykälässä 52 Yhteinen toimielin, joka vastaisi sille annetun tehtävän hoitamista. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi. Vapaaehtoisessa yhteistyössä ei edellytetäisi jokaisella kunnalla olevan jäsentä vastuukunnan yhteisessä toimielimessä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa tulee jokaisella kunnalla olla jäsen vastuukunnan yhteisessä toimielimessä.

53 §:ssä on yhteistä toimielintä koskevat sopimuksen vähimmäisvaatimukset.

Edellä mainitut uudet pykälät ovat perusteltuja, koska kuntien yhteistoiminta tulee lisääntymään.

Pykälät 54–55 ovat perusteltuja, koska ne täsmentävät kuntien yhteistä virkaa sekä viranomaistehävien sopimuksenvaraista hoitamista koskevia nykysäännöksiä.

Pykälät 60–61 ovat uusia ja täsmentävät yhtymävaltuuston ja –kokouksen toimintaa ja päätösvaltaa. Yhtymäkokousedustaja valitaan uuden lain mukaan kokouskohtaisesti, ei esim. valtuustokausittain. Lisäksi uusi pykälä 62 koskee yhden toimielimen kuntayhtymää.

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

Laissa on uutta se, että konserninäkökulma esitetään otettavaksi nykyistä selkeämmin huomioon myös kuntalain vaalikelpoisuussääntelyssä. Luottamushenkilö ei voisi samaan aikaan olla jäsenenä kunnanhallituksessa ja kuntakonserniin kuuluvan yhtiön hallituksessa.

Nykyisen kuntalain mukaisia määräyksiä ei olisi tarpeen muuttaa. Uusi esitys etäännyttää tytäryhtiössä toimivan luottamushenkilön konsernin emon linjauksista.

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

Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt: Tämä uusi säännös, jossa ehdotetaan laajennettavaksi luottamushenkilön oikeutta saada virka- ja työvapaata, palvelisi varmasti tavoitettaan, eli luottamustehtävien kiinnostavuus voisi kasvaa ja niihin olisi mahdollista saada hakeutumaan henkilöitä erilaisilla taustoilla.

Kuntakohtaisesti tulee voida harkita ne luottamushenkilöt, jotka määritellään päätoimisiksi tai osa-aikaisiksi sekä heille maksettavan korvauksen määrät.

sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Tietojen antaminen luottamushenkilön yhteyksistä elinkeinotoimintaa harjoittaviin yrityksiin ja muihin yhteisöihin vaikuttaisi huomattavasti siihen, miten puolueettomaksi luottamushenkilö koetaan tehtävässään. Julkishallinnon avoimuusperiaate tulisi ulottaa näin ollen luottamushenkilöiden yritys- ja yhteisösidonnaisuuksiin.

Luottamushenkilön harkinnanvara merkityksellisten muiden sidonnaisuuksiensa ilmoittamisessa tietenkin heikentää avoimuuden ideaa, mutta mahdollisten sidonnaisuuksien tyhjentävä listaminenkaan ei ole järkevää.

Ilmoitusvelvollisuus ja sen laajentaminen (85 § 2 mom.): Toiminnan avoimuudella on merkitystä kaikilla kunnan toimialoilla, ei pelkästään ylimmässä johdossa ja maankäytön puolella. Sen vuoksi onkin tärkeää, että ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin tarpeen mukaan laajentaa valtuuston päätöksellä.

Sidonnaisuusrekisterin valvonta tulee uutena tarkastuslautakunnan tehtäväksi. Tietojen verkossa ilmoittaminen lisää toiminnan läpinäkyvyyttä.

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

Puoluetuen ilmoittamisen velvoite (19 §) tilinpäätöksessä on haluttu lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä.

otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Otto-oikeus keskittäisi vallankäyttöä ja lisäksi päätösten seuranta otto-oikeuden toteuttamiseksi vaatisi lisää resursseja kunnanhallituksen toimialueelle.

Otto-oikeuden sääntely on perusteltua pitää nykymuotoisena niin, että myös lautakunnilla on otto-oikeus. Voimassa olevan kuntalain mukaankin kunnanhallituksella on otto-oikeus sen alaisen organisaation eli lautakuntien, oman jaostonsa ja alaisensa johtokunnan sekä viranhaltijan päätöksiin.

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

Laissa esitetyt sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely toisivat uusina päätöksentekomuotoina kunnille vaihtoehtoisen tavan tehdä toimielimen päätöksiä perinteisen kokousmenettelyn rinnalle. Säännösten tavoitteena olisi saada kuntien päätöksenteko ajasta ja paikasta riippumattomaksi, poistaa sähköisten kokousten lainsäädännön esteet ja saavuttaa uusia sähköisiä menettelyjä hyödyntämällä välineneutraalisuus.

Kuntien harkittavana olisi, mitä sähköisiä päätöksenteko- ja kokousmenettelyjä kunnassa käytettäisiin ja miten ne toteutettaisiin.

Pöytäkirjan sähköisen muodon käyttöönotto ja sähköisessä tietoverkossa nähtävänä pitäminen olisivat lisäksi osa sähköisten päätöksentekotapojen hyödyntämistä. Samalla luovuttaisiin vaatimuksesta käyttää julkisten kuulutusten ilmoitustaulua kunnan ilmoitusten osalta. Kunta olisi velvoitettu laittamaan yleiseen tietoverkkoon nähtäville kunnan järjestämät palvelut sekä tiedot mm. kunnan taloudesta, johtamisesta ja kuntien yhteistyöstä.

Uudet sähköiset päätöksentekotavat ovat varmasti hyödyllisiä kunnissa, kunhan niitä ensin opitaan käyttämään. Uudet sähköiset tavat joustavoittavat päätöksentekomenettelyä ja toisivat mahdollisesti säästöjä esim. yksittäisen asian vuoksi pidettävien kokousten vuoksi. Sähköisten menettelyjen järjestäminen tietoturvakysymyksineen ja tietojärjestelmineen tulee viemään aluksi resursseja, mutta tulevaisuudessa niillä voidaan saada aikaan säästöjä.

Kokousten pöytäkirjaa pidetään jo tällä hetkellä monessa kunnassa sähköisessä muodossa, joten tämä ei toisi toimintaan suurta muutosta. Pöytäkirjan nähtävillä pitäminen verkossa olisi selkeä jatkumo kokousten sähköisesti pidettävälle pöytäkirjoille.

Koska monessa kunnassa ilmoitukset ovat jo tällä hetkellä nähtävissä verkossa, tämä muutos vaatisi vain vähän työtä. Kääntöpuoli on se, että kaikilla kuntalaisilla ei voida edellyttää olevan pääsy verkkoon. Tämä asettaisi kansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan tiedonsaantimahdollisuuksiensa suhteen. Ja vaikka lakiesityksen mukaan kunnilla olisi edelleen vaihtoehtona käyttää myös fyysistä ilmoitustaulua, tämän käytöstä poistamiseen tulisi kuitenkin paineita. Tämä johtuu kuntien tarpeesta vähentää henkilöstökuluja.

Sähköisten päätöksentekomenettelyjen käyttöönotto ja kunnan ilmoitusten ja pöytäkirjojen julkaiseminen tietoverkossa kuormittaisi vähemmän ympäristöä paperinkäytön ja liikkumisen tarpeen vähenemisen kautta. Sähköiset menettelyt helpottaisivat myös esimerkiksi kokouksiin liittyvää sihteerien työtä. Toisaalta tietojärjestelmien käyttöönotto ja tietoturva-asioiden järjestäminen saattaisi viedä paljon aikaa.

alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta ilman mahdollisuutta lykätä alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan.

Lain voimaan tullessa kunnille turvataan voimaantulosäännöksellä kuusi vuotta aikaa alijäämien kattamiselle. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotetaan myös kuntayhtymiin.

Kriisikuntamenettelyyn voi joutua, jos alijäämää ei kateta säädetyssä ajassa tai nykyisten kriisikuntakriteereiden perusteella, joissa siirrytään konsernitason tietoihin vuonna 2017.

Alijäämän kattamisvelvollisuusaikaa ei pitäisi lyhentää taloudellinen tilanne valtion toimenpiteistä johtuen (valtionosuusleikkaukset, lisätehtävät ym.). Kuntien velvoitteet ja rahoitus on epätasapainossa, joten kuntalain alijäämän kattamisvelvoitetta kiristämällä kuntien todellinen taloustilanne ei ainakaan parane.

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

Arviointimenettelyn siirto peruspalveluiden valtionosuudesta annetusta laista uuden kuntalain taloussäännöksiin on hyvin perusteltua johtuen menettelyn välittömästä yhteydestä kunnan talouden ohjaukseen.

Merkittävä tiukentava muutos nykyiseen lakiin on arviointimenettelyn käynnistyminen heti tasealijäämän toteutumisen jälkeen, kun nyt tarkastellaan kunnan tilannetta eri tunnuslukujen kautta.

tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §), tilintarkastuksesta (123 §) sekä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

Uuteen kuntalakiin on kirjattu tarkastuslautakunnan velvollisuus toimia objektiivisesti ja puolueettomasti. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä käsittää tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin, se perustuu valtuustokauden arviointisuunnitelmaan ja tulokset raportoidaan arviointiraportissa valtuustolle. Tarkastuslautakunnan tehtäviin lisätään sidonnaisuuksien ilmoittamiseen liittyvät valmistelutehtävät samoin kuin johtosääntömääräysten ja talousarvion valmistelutehtävät.

Tilintarkastuksen osalta uuteen lakiin on kirjattu velvollisuus valita kunnan tytäryhtiön tilintarkastajaksi kunnan tilintarkastusyhteisö. Tämä menettely on ollut laajasti jo kuntien käytössä mm. konserniohjeiden kautta.

Tietojensaantioikeutta laajennetaan lakiesityksessä tilintarkastajan osalta koskemaan kunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätöiden hallussa oleviin asiakirjoihin. Tarkastuslautakunnalla olisi tietojen saantioikeus toimielimenä edelleen kunnan viranomaisten tietoihin.

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

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset otetaan uuteen kuntalakiin pääasiassa voimassa olevan lain mukaisina. Kunnan myöntämiin lainoihin, takauksiin ja vakuuksiin esitetään asetettavaksi rajoituksia muutamien poikkeuksin. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä suoriutua sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä kunta saa myöntää niitä, mikäli niihin sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kuntakonserniin kuuluvalla tai kuntien ja valtion yhdessä omistamalle yhteisölle, mutta ei yksityiselle yritykselle tai kuntakonserniin kuulumattomalle yhteisölle.

Uudessa laissa säädetään myös menettelyistä kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja pitkäaikaisessa vuokrauksessa silloin, kun ostajana tai vuokraajana on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yksityinen henkilö tai yritys. Menettelyitä noudattamalla varmistetaan, että kiinteistön luovutus tai vuokraus on markkinaehtoista eikä siihen liity kiellettyä valtiontukea.

Lisäksi laki mahdollistaa määräaikaisen julkisen palvelun velvoitteen antamisen. Säännöksen tavoitteena on selvittää julkisen palveluvelvoitteen antamisen suhdetta hankintalainsäädäntöön. Kunta voi antaa julkisen palveluvelvoitteen yksityiselle palveluntuottajalle kunnan asukkaiden hyvin-

voinnin kannalta tarpeellisten palveluiden turvaamiseksi, mikäli markkinoiden toiminta on puutteellista.

Uudessa kuntalaissa säädetty tarkennus kunnan takauksista on kannatettavaa. Takausten rajoittamisen myötä kuntien riskienhallinta paranee ja samalla yritysten kilpailuneutraaliteetti toteutuu nykyistä paremmin.

Yksityiselle palvelutuottajalle annettava palveluvelvoite on kannatettavaa silloin, kun kunnan omat palvelujen tuottamisen resurssit ovat rajalliset laajan palveluvalikoiman toteuttamisessa.