HE-luonnos 8.5.2014

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

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-ajatuksesta, 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, äänestysoikeudesta, 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 kokoon-

panosta 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 perusperiaatteiltaan 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 määrä.

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

Säännökset kunnallisten liikelaitosten johtamisesta ja toimielimistä vastaisivat voimassa olevaa lakia. Kunnallisten liikelaitosten talouteen ehdotetaan sovellettavaksi 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 arviointimenettelyjä koskeviin säännöksiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä. Lisäksi lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1
SISÄLLYS 4
1 JOHDANTO 8
1.1 Yleistä 8
1.2 Kuntien toimintaympäristön muutokset 9
1.2.1 Väestökehitys ja henkilöstön eläköityminen 9
1.2.2 Muuttoliike, alueiden erilaistuminen ja toimintaympäristön kansainvälistyminen 10
1.2.3 Kunta- ja palvelurakenteiden kehitys 10
1.2.4 Kuntatalouden kehitys 11
1.2.5 Kunnan johtamisen haasteet 11
1.2.6 Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen 12
1.2.7 EU-sääntelystä ja kilpailuneutraliteettivaatimuksista johtuvat vaikutukset 12
1.2.8 Teknologiakehitys ja kuntien hallinnon sähköistyminen 13
2 NYKYTILA 13
2.1 Perustuslaki ja kansainväliset sopimukset 13
2.2 Kuntalaki ja siihen liittyvä muu lainsäädäntö 16
2.2.1 Kuntalain yleiset säännökset 16
2.2.2 Kunnan tehtävät ja toimiala 16
2.2.3 Valtion ja kunnan suhde 19
2.2.4 Valtuusto 21
2.2.5 Kunnan toimielimet ja johtaminen 22
2.2.6 Kuntakonserni 25
2.2.7 Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus 26
2.2.8 Luottamushenkilöt 33
2.2.9 Henkilöstö 39
2.2.10 Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely 39
2.2.11 Kunnan talous 40
2.2.12 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely 42
2.2.13 Hallinnon ja talouden tarkastus 44
2.2.14 Kuntien yhteistoiminta 45

2.2.15 Kunnallinen liikelaitos 49
2.2.16 Kuntia koskeva EU-sääntely ja kunnan toiminta markkinoilla 51
2.2.17 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus 57
2.3 Kansainvälinen vertailu 60
2.4 Nykytilan arviointi 60
2.4.1. Kuntalain yleiset säännökset 60
2.4.2 Kunnan tehtävät ja toimiala 60
2.4.3 Valtion ja kunnan suhde 62
2.4.4 Valtuusto 65
2.4.5 Kunnan toimielimet 68
2.4.6 Kunnan johtaminen 70
2.4.7 Kuntakonserni ja kunnan toiminta 72
2.4.8. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus 75
2.4.9 Luottamushenkilöt 78
2.4.10 Henkilöstö 82
2.4.11 Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely 82
2.4.12 Kunnan talous 83
2.4.13 Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely 87
2.4.14 Hallinnon ja talouden tarkastus 88
2.4.15 Kuntien yhteistoiminta 93
2.4.16 Kunnallinen liikelaitos 97
2.4.17 Kunnan toiminta markkinoilla 98
2.4.18 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus 101
3 TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET 102
3.1 Kuntalain uudistamisen tavoitteet 102
3.2 Lain rakenne 103
3.3 Yleiset säännökset 103
3.4 Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu 104
3.5 Valtion ja kunnan suhde 104
3.6 Valtuusto 106
3.7. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus 107

3.7.1 Äänioikeus, äänestysoikeus ja kansanäänestys 107
3.7.2 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä aloiteoikeus 107
3.7.3 Vaikuttamistoimielimet 108
3.7.4 Viestintä ja tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa 108
3.8 Kunnan toimielimet 109
3.8.1 Kunnan toimielimet, toimielinmallit ja toimielinten kokoonpano 109
3.8.2 Alueellinen toimielin 110
3.9. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus 111
3.9.1 Kuntastrategia 111
3.9.2 Kunnan poliittinen ja ammatillinen johtaminen 112
3.9.3 Johtajasopimus 112
3.9.4 Kuntakonsernin ja kunnan toiminnan johtaminen sekä kunnanhallituksen tehtävät 112
3.10 Kuntien yhteistoiminta 114
3.11 Kunnallinen liikelaitos 115
3.12 Luottamushenkilöt 115
3.12.1 Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus 115
3.12.2 Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asema sekä oikeus saada vapaata työstä 116
3.12.3 Tietojensaantioikeus 117
3.12.4 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen 117
3.12.5 Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys 117
3.13 Henkilöstö 117
3.14 Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely 118
3.14.1 Hallintosääntö kunnan hallinnon ja toiminnan ohjaajana 118
3.14.2 Toimivallan siirtäminen ja otto-oikeus 118
3.14.3 Toimielinten kokousmenettely 119
3.14.4 Esteellisyys 119
3.14.5 Toimielinten sähköiset päätöksentekotavat 120
3.14.6 Kokous- ja päätöksentekomenettely sekä kokousten julkisuus 121
3.15 Kunnan talous 121
3.15.1 Talousarvio ja -suunnitelma sekä talouden tasapainotusvelvollisuus 121

3.15.2 Kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely 122
3.16 Hallinnon ja talouden tarkastus 123
3.17 Kunnan toiminta markkinoilla 124
3.18 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus 125
3.19 Siirtymäsäännökset 125
3.20 Esitykseen liittyvät muut lakiesitykset 126
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET 127
4.1. Vaikutuksista yleisesti 127
4.2. Valtion ja kunnan suhde 127
4.3. Valtuusto 128
4.4. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus 130
4.5. Kunnan toimielimet 134
4.6. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus 135
4.7. Luottamushenkilöt 138
4.8. Kunnan talous 142
4.9. Hallinnon ja talouden tarkastus 144
4.10. Kunnan toiminta markkinoilla 145
5 ASIAN VALMISTELU 145
5.1 Valmisteluvaiheet 145
5.2. Muu kuntalakiin liittyvä valmistelu 146
5.3 Lausuntojen huomioon ottaminen 147
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ 147
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 149
LAKILUONNOS 247

1 JOHDANTO

1.1 Yleistä

Kuntalaki on kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskeva yleislaki. Kuntalaissa säädetään kunnan asukkaiden keskeisistä kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä oikeuksista sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kuntalaki on yleislaki ja sen lähtökohtana on, ettei erityislaeissa tulisi säätää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä erikseen, vaan keskeisistä kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskevista säännöksistä säädetään vain kuntalaissa.

Nykyinen laki tuli taloussäännöksiä lukuun ottamatta voimaan vuonna 1995. Taloussäännökset tulivat voimaan vuonna 1997. Sen jälkeen kuntalakia on osittain uudistettu 22 kertaa. Lainmuutokset ovat koskeneet erityisesti kunnan henkilöstön asemaa, pormestarijärjestelmää, talouden tasapainottamista, kuntakonsernia, kunnallista liikelaitosta sekä kunnan toimintaa markkinoilla.

Kuntalain voimaantulon jälkeen kuntien toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Vaikka kuntalakia on muutettu useaan eri otteeseen, osaa toimintaympäristön muutoksista ei ole otettu riittävästi huomioon ja osa toimintaympäristön muutoksista edellyttää kunnan toiminnan kokonaistarkastelua.

Keskeiset kunnan toimintaympäristön muutokset liittyvät väestökehitykseen, kuntakoon kasvuun ja kuntien erilaistumiskehitykseen, kunnan toiminnan monimuotoistumiseen, kunnan taloudenhoidon haasteisiin, sähköisiin toimintamahdollisuuksiin sekä EU-kilpailuoikeuden vaatimuksiin.

Kuntatalouden tasapainon varmistaminen tulevaisuudessa korostuu erityisesti ikärakenteen muutosten ja muuttoliikkeen johdosta, jotta varmistetaan kunnan mahdollisuudet järjestää palveluja ja huolehtia niiden rahoituksesta.

Kuntakoon kasvu edellyttää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä luottamustoimen hoitamista koskevien edellytysten sekä poliittisen ja ammatillisen johtamisen vahvistamista sekä työnjaon selkeyttämistä. Kuntakoon kasvu tuo paineita uudistaa myös kunnanosahallintoa koskevia säännöksiä. Kuntien erilaistuminen luo paineita kunnan hallinnon ja talouden järjestämiselle erilaisin tavoin erilaisissa kunnissa.

Kunnan toiminta on monimuotoistunut yhteistoiminnan lisääntymisen, toiminnan yhtiöittämisten sekä ostopalvelutoiminnan lisääntymisen vuoksi. Kunta ei enää välttämättä tuota itse palveluja ja palveluiden tuottaminen on eriytymässä palveluiden järjestämisvastuusta. Kunta- ja palvelurakenteet ovat eriytymässä aiempaa enemmän toisistaan ja palvelurakenteiden ja -tuotannon eriytyminen vaikeuttaa kunnan mahdollisuuksia ohjata palveluja ja niiden rahoitusta. Tarve suunnitella ja ohjata kunnan toimintaa kokonaisuutena edellyttää kunnan strategisen suunnittelun ja omistajaohjauksen vahvistamista.

Sähköiset toimintatavat mahdollistavat kunnan päätöksentekojärjestelmän uudistamisen sekä muun kunnan toimintatapojen uudistamisen. Sähköiset toimintatavat mahdollistavat myös uusien vuorovaikutusmahdollisuuksien luomisen asukkaiden ja kunnan kesken. Sähköisten toimintatapojen käyttöönotolle luo paineita myös kunnallisen henkilöstön voimakas eläköityminen seuraavana kymmenenä vuonna.

Kuntien palvelutuotanto on osittain markkinaehtoistunut ja EU-kilpailuoikeus asettaa vaatimuksia toiminnalle. EU-kilpailuoikeus rajoittaa myös kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa sekä tukea yleisen toimialan perusteella yritystoimintaa. Lisäksi EU-säännökset, erityisesti vakaus- ja kasvusopimus, edellyttävät julkisen talouden tarkastelua kokonaisuutena.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntarakenneuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta.

1.2 Kuntien toimintaympäristön muutokset

Seuraavassa tarkastellaan kuntalain kokonaisuudistuksen taustalla olevia keskeisiä toimintaympäristön muutostekijöitä.

1.2.1 Väestökehitys ja henkilöstön eläköityminen

Kuntien toimintaympäristön muutostekijöistä useat liittyvät välittömästi tai välillisesti väestökehitykseen. Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteen mukaan työikäisen väestön (15–64-vuotiaiden) määrän ennustetaan vähenevän vuoteen 2030 mennessä 117 000 henkilöllä nykyisestä. Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden nousee. Ennusteen mukaan 60 huollettavan raja ylittyisi vuonna 2017 ja 70 huollettavan raja vuoteen 2028 mennessä.

Syntyneiden määrä kasvaa koko maan tasolla, mutta alueellisesti kehitys eriytyy voimakkaasti. Suomessa oli jo vuosina 2008–2010 yhteensä 136 kuntaa, joissa lapsia syntyi vuosittain keskimäärin alle 50.

Väestön ikärakenteen muutos vaikeuttaa ratkaisevalla tavalla kuntien mahdollisuuksia huolehtia palveluista ja niiden rahoituksesta. Varsinkin ikääntyvän väestön määrän voimakas kasvu asettaa haasteita sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämiselle ja rahoittamiselle. Noin puolet arvioidusta julkisten menojen kasvupaineesta kohdistuu kuntiin. Tämä edellyttää talouskasvua ja talouden kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia sekä erityisesti kuntasektorilla tuottavuuden parantamista.

Palveluiden järjestämisedellytyksiin vaikuttaa myös kuntien henkilöstön voimakas eläköityminen. Kevan tilastojen mukaan kunta-alalta siirtyy eläkkeelle 292 000 henkeä vuoteen 2030 mennessä,

mikä on yli puolet nykyisistä kunta-alan työntekijöistä. Poistuma jakaantuu alueellisesti ja kunnittain epätasaisesti. Kunnat joutuvat entistä voimakkaammin kilpailemaan ammattitaitoisesta ja motivoituneesta henkilöstöstä muiden työnantajien kanssa.

1.2.2 Muuttoliike, alueiden erilaistuminen ja toimintaympäristön kansainvälistyminen

Muuttoliike on saanut vähitellen aikaan ikärakenteisiin ja syntyvyyteen suuret alueelliset erot. Pääosa muuttovirroista suuntautuu suurille kaupunkiseuduille ja niiden välittömän vaikutusalueen läheisyyteen. Kolme viidestä suomalaisesta asuu kymmenellä suurimmalla kaupunkiseudulla ja neljä viidestä 20 suurimmalla kaupunkiseudulla. Taajamissa asuu neljä viidestä suomalaisesta, vaikka taajamien yhteenlaskettu pinta-ala on vain noin kaksi prosenttia koko maan maapinta-alasta. Tuotanto, työpaikat ja väestö keskittyvät kiihtyvällä vauhdilla elinvoimaisiin kasvu- ja maakuntakeskuksiin ja niiden vaikutusalueella oleviin kehyskuntiin.

Alueellisen erilaistumisen vuoksi kansalaisten yhdenvertaisuus palvelujen saannissa heikkenee entisestään. Kasvavilla alueilla erityisenä haasteena on huolehtia palvelujärjestelmän kattavuudesta ja fyysisen ympäristön toimivuudesta. Taantuvilla alueilla haasteena on kehittää kilpailukykyistä yrityskantaa ja vetovoimaista ympäristöä, jotta väestökanta saataisiin säilytettyä ja työvoimaa houkuteltua.

Kansallisen keskittymiskehityksen lisäksi globalisaatio eli kansainvälinen talouden yhdentymiskehitys asettaa haasteita kunnille. Huolena on se, että paikalliset yritykset siirtävät toimintansa matalapalkkaisempiin ja halvempiin maihin tai jopa lopettavat toimintansa kannattamattomuuden vuoksi.

Lisäksi väestön monikulttuurisuuden lisääntyminen ja kansainvälistyminen vaikuttaa monella tapaa kunnan palvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä edellyttää myös muun muassa asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismuotojen kehittämistä. Kunnilla on tärkeä tehtävä maahanmuuttajien osallisuuden ja yhdenvertaisuuden sekä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämisessä.

1.2.3 Kunta- ja palvelurakenteiden kehitys

Kunta- ja palvelurakenteet ovat muuttuneet viime vuosina muun muassa toteutettujen kuntaliitosten ja lisääntyneen kuntien yhteistoiminnan johdosta. Vuosina 2008 - 2012 toteutetulla kunta- ja palvelurakenneuudistuksella sekä parhaillaan käynnissä olevalla kuntauudistuksella sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksella rakenteita pyritään uudistamaan ja palveluja kokoamaan vahvempiin kokonaisuuksiin.

Kuntien lukumäärä on vähentynyt liki kolmanneksella 2000-luvulla. Kuntia oli 2000-luvun alkaessa 452 ja vuoden 2014 alussa 320. Vaikka yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää, kuntarakenne on edelleen hyvin pirstaleinen ja Suomessa on paljon pieniä ja resursseiltaan heikkoja kuntia. Vain noin sadassa Suomen kunnassa on yli 10 000 asukasta ja alle 2 000 asukkaan kuntia on yhteensä 31.

Kunta- ja palvelurakenteet ovat eriytyneet toisistaan voimakkaasti viime vuosina. Kunnan asema palvelujen järjestäjänä ja tuottajana on muuttunut. Kuntien välinen yhteistoiminta on lisääntynyt, kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa ja kunnallisia palveluja tuotetaan aikaisempaa enemmän yksityisten palvelujentarjoajien toimesta. Kehitys vaikeuttaa erityisesti kuntien mahdollisuuksia ohjata palvelujen järjestämistä ja niiden rahoitusta. Lisäksi valinnanvapaussäännökset muuttavat kunnan asemaa kuntalaisten palvelujen tuottajana.

1.2.4 Kuntatalouden kehitys

Kuntatalouden tila on viime vuosina pysynyt jatkuvasti kireänä, nimellinen kunnallisveroaste on kohonnut vuosittain ja kuntien lainakanta on yli kaksinkertaistanut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuntien lakisääteiset tehtävät ovat jatkuvasti lisääntyneet. Toisaalta palvelujen tuotannon rakenteet eivät ole muuttuneet riittävästi. Kuntien menojen kasvu on ollut muuta kansantaloutta nopeampaa ja kunta-alan henkilöstön määrä on noussut. Tämä on tapahtunut ajanjaksolla, jolloin väestön kokonaishuoltosuhde on ollut suosiollinen. Työikäisen väestön pienentyminen vaikuttaa Suomen talouskehitykseen heikentämällä pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä ja siten rahoituspohjaa. Talouskasvu uhkaa hidastua samanaikaisesti, kun eläkkeet sekä vanhusten hoito- ja hoivamenot kasvavat. Julkisen talouden kestävyysvaje ja valtion velan kasvu koskettaa myös kuntien rahoitusta.

Muun muassa kuntien velkaantumisen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän kasvaminen osoittaa tarvetta kunnan talouden ohjausta koskevan sääntelyn terävöittämiseen. Myös EU-sääntely edellyttää julkisen talouden alijäämän entistä tiukempaa hallintaa. Kuntatalouden hoito edellyttää kuntataloutta koskevien oikeiden ja vertailukelpoisten tietojen varmistamista. Kunnat järjestävät yhä enemmän toimintojaan peruskunnan kirjanpidon ulkopuolelle. Koska konsernitilinpäätöstietoja ei tilastoida, kuntien ja kuntayhtymien taloudellisesta tilanteesta on vaikea saada luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa.

1.2.5 Kunnan johtamisen haasteet

Muutokset kuntien toimintatavoissa ovat vaikuttaneet kunnan toimielinten asemaan ja kunnan johtamiseen. Valtuusto on muuttunut luonteeltaan enemmän kunnan strategisen päätösvallan käyttäjäksi ja sen päätösvaltaa yksittäisissä asioissa on siirretty kunnanhallitukselle ja lautakunnille ja edelleen viranhaltijoille. Kunnanhallituksesta on muodostunut käytännössä kunnan keskeinen toimielin, joka johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja toimintaa. Kunnan kehittyminen kuntakonserniksi, johon kunnan oman organisaation lisäksi kuuluu kunnan yksin tai yhdessä muiden tahojen kanssa omistamia yhteisöjä, on myös keskittänyt valtaa kunnanhallitukselle.

Kunta voi säilyttää asemansa asukkaiden yhteisönä, kuntalaisten hyvinvoinnista ja kunnan elinvoiman kehittämisestä vastuussa olevana tahona vain, jos sen valtuustolla on muodollisen aseman lisäksi myös tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista.

Kuntien toimintaympäristön muutokset ja toimintaympäristön monimutkaistuminen edellyttävät sekä kunnan poliittisen että ammatillisen johtamisen vahvistamista ja niiden työnjaon selkeyttämis-

tä. Esimerkiksi vaikeiden taloutta koskevien päätösten valmistelussa virkatoiminnasta vastaavalle johdolle tulisi saada nykyistä selkeämpi poliittisen johdon tuki. Muun muassa kunnan kilpailukyvystä ja elinvoimasta huolehtiminen, palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen, tuloksellisuuden lisääminen ja talouden hallinta edellyttävät johdon tiedollisten ja taidollisten valmiuksien kasvattamista. Kunnan johtamisjärjestelmän muuttaminen edellyttää johdon aseman ja tehtävien sekä toimielinten aseman kokonaistarkastelua.

1.2.6 Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen

Viime vuosikymmeninä kansalaisten poliittinen osallistuminen on muuttunut ja luottamus demokraattisiin instituutioihin heikentynyt. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on pääsääntöisesti laskenut ja kiinnostus luottamustehtävien hoitoon vähentynyt. Tutkimukset osoittavat, että suoran osallistumisen kannatus kuntalaisten keskuudessa on kasvanut: kansalaiset haluaisivat lisää suoran demokratian mahdollisuuksia, kuten kansanäänestyksiä ja erilaista vuorovaikutusta päätöksenteon tukena. Nykyinen edustuksellinen demokratia ei yksin vastaa riittävästi kansalaisten vaatimuksiin.

Kuntakoon suurenemisella voi olla kielteisiä vaikutuksia kuntalaisten luottamukselle demokratian toimivuuteen. Toisaalta myös monimutkainen yhteistyörakenne aiheuttaa kuntalaisten luottamuksen vähenemistä. Kuntakoon suurentuminen voi kuitenkin heikentää demokratian toteutumista ns. lähidemokratiana ja vaikuttaa muun muassa valtuutettujen määrään, luottamushenkilöiden alueelliseen edustavuuteen sekä kuntalaisten etääntymiseen päätöksenteosta. Kuntakoon kasvu voi tuoda myös paineita luoda kunnanosahallintoa

Yleiset toimintaympäristömuutokset kuten ikärakennemuutokset, kuntatalouden kiristyminen, sosiaalisten ongelmien keskittyminen tiettyihin kaupunginosiin, periytyvä köyhyys ja työttömyys voivat merkitä yhä suurempaa eriarvoistumista osallistumisessa. Muun muassa nuoret, taloudellisesti heikosti toimeentulevat, vähemmän koulutetut sekä maahanmuuttajat eivät välttämättä voi osallistua täysipainoisesti elinoloihinsa vaikuttavien asioiden käsittelyyn. Osallistumismahdollisuuksien edellytys on myös riittävä tieto eli se, että kunta tiedottaa valmistelusta ja päätöksistä kaikenikäisille ymmärrettävästi.

Palvelujen järjestämisen ja tuotantotapojen muutokset sekä kuntakonsernikehitys merkitsevät sitä, että kuntalaisten tulisi voida vaikuttaa ja osallistua ei vain peruskunnan, vaan laajemmin kunnan toimintaa koskevaan päätöksentekoon. Lisääntyvä tarve käyttää palveluja kuntarajat ylittäen edellyttää käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarkastelua. Tietotekniikka mahdollistaa uusien vuorovaikutusmahdollisuuksien luomisen.

Luottamustoimissa toimiminen vie nykyisin yhä enemmän aikaa, millä saattaa olla vaikutusta luottamustyöhön hakeutumiseen ja luottamushenkilöiden sosiaaliseen edustavuuteen. Tämä voi olla ongelma myös kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen näkökulmasta. Edustuksellisen demokratian toimivuus edellyttää luottamushenkilötyön toimintaedellytysten vahvistamista.

1.2.7 EU-sääntelystä ja kilpailuneutraliteettivaatimuksista johtuvat vaikutukset

Suomen liittyminen Euroopan unioniin on tuonut mukanaan uusia vaatimuksia kuntien toiminnalle. Muun muassa EU:n sisämarkkinasäännöksiin kuuluva kilpailuoikeus, valtiontukisääntely ja hankintalainsäädäntö koskevat myös kuntien toimintaa. EU-säännökset rajoittavat osittain kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä omassa organisaatiossaan, tukea kunnan alueella harjoitettua yritystoimintaa sekä hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa.

Erityisesti EU:n kilpailuoikeus ja valtiontukisäännökset eivät ole kunnissa yleisesti tiedossa, vaikka niitä sovelletaan EU- ja kansallisissa tuomioistuimissa. Kunnan toiminnan suuntautuessa entistä enemmän markkinoille on myös kansallista tarvetta selkeyttää kilpailuneutraliteettikysymyksiä.

EU:n sisämarkkinapolitiikalla on vaikutusta myös kunnan oman palvelutuotannon asemaan, sillä se on ulottumassa tehtäväalueille, jotka Suomessa ovat pitkälti olleet kuntien vastuulla. Tähän liittyvät valinnanvapaussäännökset ovat laajentumassa EU:n jäsenvaltioiden välille. Kansallisesti valinnanvapaussäännöksiä on jo otettu käyttöön muun muassa terveydenhuollossa. Tällöin tulee arvioida, onko palveluiden käyttö edelleen syytä rajata kunnan asukkuuteen. Samalla kasvaa tarve kuntien välisen yhtenäisen korvausjärjestelmän luomiseen sekä käyttäjädemokratian lisäämiseen.

Euroopan unionin tasolla valmistellaan uusia julkisia hankintoja koskevia direktiivejä. Suomessa hankintalain soveltaminen kuntien yhteistoimintaan on koettu vaikeaksi. Hankintalainsäädäntöä ja sen suhdetta kuntien yhteistoimintaan voitaisiin selkeyttää myös kuntalaissa.

1.2.8 Teknologiakehitys ja kuntien hallinnon sähköistyminen

Kuntalain voimaantulon jälkeen tietoteknologian käyttö on yleistynyt ja sähköisten ratkaisujen antamat mahdollisuudet ovat lisääntyneet. Lähitulevaisuuden toimintaympäristön muutokset, kuten pienenevä työssäkäyvien ihmisten määrä sekä lisääntyvät vaatimukset vaikuttavuuden ja tuottavuuden kasvattamiselle pakottavat myös kuntia kehittämään uusia toimintaa tukevia tietoteknologisia ratkaisuja. Sähköiset ratkaisut voivat lisätä muun muassa kuntalaisten itsepalvelua ja tehostaa työprosesseja.

Kunnan hallinnossa sähköisiä toimintatapoja voidaan hyödyntää muun muassa kunnan päätöksentekoprosessien ja asiakirjahallinnan sähköistämisellä. Toimielinten kokouksia tulisi voida pitää entistä enemmän ajasta ja paikasta riippumattomasti sähköisiä menetelmiä hyödyntäen. Kuntien tulee myös kehittää uudenlaisia tietoteknologiaa hyödyntäviä tiedottamisen, osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja.

2 NYKYTILA

2.1 Perustuslaki ja kansainväliset sopimukset

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä, joka korvasi kuntalain säätämisen aikaan voimassa olleen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnolle on siten asetettu kansanvaltaisuusvaatimus. Pykälän 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien hallinnon yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan ylimmän päätösvallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi, HE 1/1998 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu mainitun säännöksen nojalla myös kunnille annettaviin tehtäviin. Kunnan itsehallinnon periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja ettei kunnalle voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176). Lisäksi perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetaan kunnille verotusoikeus ja edellytetään, että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla.

Kansanvaltaisuusperiaate vahvistetaan perustuslain 2 §:ssä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy myös yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla (HE 1/1998 vp, s. 74). Lisäksi mainitun pykälän 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kuntia koskevaan lainsäädäntöön vaikuttaa ennen kaikkea vaatimus julkisen vallan käytön lakiperustasta. Osana julkista valtaa kunta voi puuttua yksilöiden oikeusasemaan, määritellä yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Toimivalta puuttua yksilön asemaan edellyttää kuitenkin aina täsmällistä lain säännöstä. Lisäksi oikeusvaltioperiaate heijastuu kunnan oikeusaseman sääntelyyn. Kunta on valtiosta erillinen oikeushenkilö, joten lähtökohtaisesti edellytetään, että sille asettavat velvoitteet säädetään lailla eikä lakia alemmanasteisilla säännöksillä.

Perustuslain 2 luvun perusoikeudet vaikuttavat kuntiin monin tavoin. Kunnat ovat osa julkista valtaa, jonka tehtävänä on perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuntien kannalta merkittäviä ovat erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joiden toteuttamisesta kunnat ovat laajasti käytännön vastuussa. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on muun muassa turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 16 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain mukaan kunnat huolehtivat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä sen mukaan kuin niille on tällainen velvollisuus laissa säädetty. Kuntien näitä oikeuksia koskevat velvoitteet riippuvat siten perusoikeuksia täydentävästä lainsäädännöstä.

Kansanvaltaisuusperiaatetta täsmentävät perustuslaissa säädetyt vaali- ja osallistumisoikeudet. Perustuslain 14 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Perustuslain 6 §:n mukaan lasten ja nuorten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa elinympäristöään ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeus hyvään hallintoon (21 §) sisältää muun muassa oikeuden tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä. Osallistumismahdollisuuksia turvaavat myös perustuslain säännökset, jotka koskevat sananvapautta ja julkisuutta (12 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapautta (13 §) sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimus koskee kaikkia lain soveltajia, myös kuntia. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuusperiaate ja sitä täydentävä syrjintäkielto ovat keskeisiä periaatteita muun muassa kunnan yleisen toimialan rajojen määrittelyssä.

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista ja kuntajaon perusteista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain 122 §:n 2 momentissa asetetaan kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus.

Siirrettäessä kunnan tehtäviä yksityiselle on otettava huomioon perustuslain 124 §:n asettamat rajoitukset. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vaatii lakiperustan. Merkittävä julkisen vallan käyttö kuuluu aina viranomaiselle. Perustuslain 125 § virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja yleisistä nimitysperusteista koskee myös kuntia.

Perustuslain ohella kuntia koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on otettava huomioon Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 65 ja 66/1991) sisältyvät velvoitteet. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta. Peruskirja on periaatteessa tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta sen määräykset ovat niin väljiä, että käytännössä niitä käytetään lähinnä tulkintaan vaikuttavina itsehallintoa tukevina periaatteina. Suurin merkitys peruskirjalla on lakeja säädettäessä. Suomen kunnallishallinto täyttää yleensä hyvin peruskirjan vaatimukset.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklan mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettua perustuslaissa ja muissa laeissa. Tämä rahoituksen riittävyyttä korostava niin sanottu rahoitusperiaate on Suomessa tunnustettu, vaikka perustuslaissa sitä ei suoraan todeta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp), että ”kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään”. Viimeaikai-

sissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on aiempaa herkemmin ottanut kantaa myös rahoitusperiaatteen toteutumiseen sekä kiinnittänyt huomiota siihen, että rahoitusperiaatteen toteutumista arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös yksittäisen kunnan asemaan.

2.2 Kuntalaki ja siihen liittyvä muu lainsäädäntö

2.2.1 Kuntalain yleiset säännökset

Kuntalain 1 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnon keskeisistä periaatteista, joita ovat kunnan asukkaiden itsehallinto ja kansanvaltainen päätöksentekojärjestelmä. Säännöksessä täsmennetään perustuslain eli kuntalain säätämisen aikaan vielä hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä.

Kunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat käsittelee ja niistä päättää mainitun pykälän 2 momentin mukaan asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalain 13 §:ssä on luettelo valtuuston lakisääteisistä tehtävistä. Ainakin tämän luettelon asioiden voidaan katsoa kuuluvan kunnan päätösvallan käyttöön. Lailla kunnan päätösvaltaa voidaan antaa muillekin viranomaisille. Lisäksi valtuusto voi itse siirtää omaa toimivaltaansa alemmille viranomaisille. Valtuuston tehtävänä on ensisijaisesti itse harkita, kuinka laajasti tai yksityiskohtaisesti se päätösvaltaansa kuuluvasta asiasta päättää.

Kunnan asukkaat vaikuttavat kunnan päätösvallan käyttöön valitsemalla valtuuston. Edustuksellinen demokratia kunnan hallinnon periaatteena ei sulje pois kuntalaisten suoraa osallistumista. Kuntalain 1 §:n 2 momentin toisessa lauseessa viitataan kansanäänestykseen ja asukkaiden oikeuteen muuten vaikuttaa kunnan hallintoon.

Lisäksi 1 §:n 3 momentissa säädetään kunnan toiminta-ajatuksesta, jossa viitataan kunnan rooliin asukkaidensa hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistäjä alueellaan. Kunta toimii alueellaan asuvien kuntalaisten tarpeiden mukaisesti heidän hyvinvointiaan edistääkseen. Kunta edistää alueensa elinvoimaa ja kestävää kehitystä niin kuin kyseisen kunnan paikalliset olosuhteet ja tarpeet edellyttävät.

Kuntalain yleisissä säännöksissä säädetään kuntalain luonteesta kunnan hallinnossa noudatettavana yleislakina (3 §). Lukuun sisältyvät myös säännökset kunnan jäsenestä (4 §), kunnan nimestä (5 §) sekä kunnanvaakunasta (6 §).

Lisäksi kuntalain yleisiin säännöksiin sisältyvät kunnan tehtäviä, kunnan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sekä valtion ja kunnan suhdetta koskevat säännökset, joita käsitellään jäljempänä.

2.2.2 Kunnan tehtävät ja toimiala

Kuntalain 2 §:ssä säädetään yleisesti kunnan tehtävistä ja niiden hoitamisesta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia

muuten kuin säätämällä siitä lailla. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunnan tehtävät jakautuvat siten kuntalain perusteella 1) kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiin tehtäviin, joita kutsutaan kunnan yleiseksi toimialaksi, 2) kunnan lakisääteisiin tehtäviin, joita kutsutaan kunnan erityiseksi toimialaksi, sekä 3) kunnan sopimuksen nojalla hoidettavakseen ottamiin niin kutsuttuihin toimeksiantotehtäviin.

Yleinen toimiala

Kunnan yleisen toimialan on katsottu olevan yksi kunnallisen itsehallinnon kulmakivistä. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevassa pykälässä yleistä toimialaa ei ole erikseen mainittu. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998) kuitenkin todetaan, että ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen”. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 1 artiklassa säädetään myös yleisen toimialan kuulumisesta paikallisen itsehallinnon keskeiseksi osaksi. Artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Kunnan yleisestä toimialasta säädetään kuntalain 2 §:ssä yleisesti. Joustavalla sääntelyllä on tavoiteltu sitä, että kunta voi tarvittaessa sopeuttaa toimintansa eri aikoina uusien olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Joustavuudella tavoitellaan myös sitä, että toimiala voi olla erilainen eri kunnissa.

Yleistä toimialaa on katsottu rajoittavan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muotoutuneet periaatteet. Perinteisen toimialaopin mukaiset yleisen toimialan määräytymisperusteet ohjaavat ja rajoittavat sitä, mitä kunta voi ottaa hoitaakseen ja miten se näitä tehtäviä hoitaa. Osa näistä periaatteista on samoja kuin hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Näitä ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kielto. Lisäksi vakiintuneesti yleisen toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi on katsottu oikeuskäytännössä seuraavat: asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kielto, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kielto. Kunnan ei lisäksi ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa.

Yleishyödyllisyyden periaatteen mukaan toiminnasta on oltava yleistä etua kunnalle. Kaikkien kuntalaisten ei tarvitse saada toiminnasta välitöntä hyötyä. Kunta voi hoitaa sellaista toimintaa, mitä pidetään hyväksyttävänä, tarkoituksenmukaisena ja sopivana. Paikallisuuden mukaan kunnan toiminnan on rajoituttava kunnan alueen sisälle ja kuntalaisiin. Kunnan oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa on kuitenkin tullut arvioitavaksi vain muutamissa tapauksissa. Kunnan yleisen toimialan on katsottu rajaavan myös kunnan oikeutta perustaa yhtiöitä. Oikeuskäytännössä on katsottu kunnan voivan harjoittaa ammatillisen koulutuksen yhteydessä muun muassa autokoulutoimintaa.

Yhdenvertaisuuden mukaan kunnan on kohdeltava kaikkia kuntalaisia tasapuolisesti. Tarkoitussidonnaisuuden mukaan kunta ei voi toiminnallaan edistää vieraita tarkoitusperiä, vaan toiminnan on edistettävä kunnan perustehtävän toteuttamista. Objektiviteettiperiaatteen mukaisesti kunnan tulee toimia puolueettomasti ja asiallisesti. Suhteellisuuden mukaan kunnan tulee käyttää sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia ja välttämättömiä tavoitteen toteuttamiseksi. Spekulatiivisen toiminnan kiellon mukaisesti kunta ei saa ottaa tehtävää hoitaakseen pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Spekulaatiokieltoa on sovellettu myös siihen, ettei kunta voi sijoittaa tai tukea korkean riskin sisältäviä hankkeita. Ensisijaisen toiminnan motiivin on oltava kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Hallinnon toissijaisuuden mukaan kunta ei voi ryhtyä hoitamaan sellaista toimintaa, jonka perinteisesti on hoitanut yksityinen sektori. Jos yksityinen sektori ei pysty suoriutumaan tehtävistään ja jos yleinen etu vaatii, kunta voi ottaa hoitaakseen kyseisen toiminnan.

Oikeuskäytäntöä yleisen toimialan rajoista on vähän ja oikeustapaukset ovat vanhoja. Kunnan keskeiset yleisen toimialaan liittyvät tehtävät ovat elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyvät tehtävät sekä eri tahoille myönnetyt avustukset, takaukset ja lainat. Kunnat harjoittavat myös yleisen toimialan perusteella elinkeinotoimintaa.

Lakisääteiset tehtävät

Pääosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön. Kunnan vastuulle on säädetty erityisesti kansalaisten hyvinvointia edistävät palvelut. Myös erityislainsäädännön mukaiset tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitaessaan kunnan on noudatettava asianomaisen lain säännöksiä.

Kuntalain 2 §:n 3 momentissa säädetään yleisesti kunnan tehtävien hoitamisesta. Säännöksen mukaan kunta voi hoitaa laissa säädetyt tehtävänsä itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan yksityiseltä hankkimien palveluiden alaa rajoittaa perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Siten viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa on kunnallisten viranomaisten käytettävä itse, eikä tehtävän järjestämisvastuuta näiltä osin voida siirtää yksityiselle palveluntuottajalle.

Kunnille on säädetty myös lailla velvoitteita hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa. Yhteistoimintavelvoitteita on perinteisesti ollut erikoissairaanhoidon ja erityishuollon osalta, mutta viime vuosina niitä on laajennettu kokemaan myös perusterveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa sekä pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon ja maaseutuhallinnon palveluja.

Toimeksiantotehtävät

Kunta voi voimavarojensa mukaan ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen muunkin julkisyhteisön, kuten valtion, seurakunnan tai Kansaneläkelaitoksen, tehtäviä, jos tämä sekä kunnan että muun julkisyhteisön mielestä on tarkoituksenmukaista. Nämä tehtävät eivät toiselle julkisyhteisölle kuuluvina ole itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovitaan tehtävien hoitamisen ehdoista. Lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Erityislainsäädännön perusteella kunta voi nykyisin ottaa toimeksiantotehtävänä hoidettavakseen muun muassa rikos ja riita-asioiden sovittelutoiminnan.

2.2.3 Valtion ja kunnan suhde

Valtion ja kuntien suhteesta säädetään kuntalain 8–8b §:ssä. Mainituissa pykälissä säädetään valtiovarainministeriön asemasta kuntien toimintaa ja taloutta seuraavana yleisviranomaisena, aluehallintovirastojen roolista kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvojana sekä valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely puolestaan käsittää peruspalveluohjelmamenettelyn sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan aseman kunnallistalouteen ja -hallintoon liittyvien asioiden käsittelyssä.

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Valtiovarainministeriö koordinoi kunta-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa. Ministeriö kerää ja tuottaa kuntien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon, erityisesti säädösvalmistelun ja valtion talousarvioesityksen valmistelun, tueksi. Valtiovarainministeriö ei harjoita kuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Sen sijaan aluehallintovirasto voi sille tehdyn kantelun perusteella tutkia, onko kunta yksittäisissä ratkaisuissaan toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Valtiovarainministeriö myös huolehtii siitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Käytännössä tämä tapahtuu pitkälti osallistumalla suoraan eri sektoriministeriöiden valmisteluvastuulla olevan kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja antamalla lausuntoja lakiesityksistä. Lisäksi kaikki kuntia koskeva lainsäädäntö sekä periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset kunnallishallinnon ja -talouden asiat käsitellään valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun ohella varmistaa, että kuntia koskevat lakiehdotukset täyttävät perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon vaatimukset.

Peruspalveluohjelmamenettely

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa ja peruspalvelubudjettia. Kuntalain mukaan peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Myös peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys. Lisäksi siinä arvioidaan valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen.

Peruspalveluohjelma ja -budjetti painottuvat sisällöllisesti kuntatalouden tilan yleiskuvaukseen, kuntien tuloihin ja menoihin sekä nimensä mukaisesti kuntien lakisääteisiin palveluihin ja niiden

rahoitukseen. Peruspalveluohjelmamenettelyssä peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntasektorin järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa, koska näiden kustannukset ovat muodostaneet yli kolme neljäsosaa kuntien kokonaismenoista.

Peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin valmistelu on osa valtiontalouden kehyspäätöksen ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Peruspalveluohjelma laaditaan valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä ja peruspalveluohjelman tiivistelmä on osa kehyspäätöstä. Peruspalveluohjelma laaditaan kehyskautta vastaavasti neljäksi vuodeksi. Peruspalvelubudjetti puolestaan laaditaan vuosittain valtion talousarvioesityksen yhteydessä ja se on osa talousarvioesityksen yleisperusteluita. Peruspalveluohjelman ja -budjetin poliittinen sitovuus perustuu siihen, että ne ovat osa valtion budjetti- ja kehysmenettelyä. Näin ollen esimerkiksi eri ministeriöissä valmisteltavia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulle kuuluvia uusia palveluita tai olemassa olevien palveluiden laajennuksia ei voida toteuttaa ohi peruspalveluohjelmamenettelyn.

Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyä koordinoi valtioneuvostossa valtiovarainministeriö. Kuntia neuvottelumenettelyssä edustaa Suomen Kuntaliitto. Kuntaliitolla on lainsäädäntöön perustuva edustus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Peruspalveluohjelmaan ja peruspalvelubudjettiin sisältyvät poliittiset linjaukset on valmisteltu kullekin hallituskaudelle asetetussa peruspalveluohjelman ministerityöryhmässä. Suomen Kuntaliiton edustus on tältä osin käytännössä toteutettu siten, että Kuntaliiton edustajat ovat osallistuneet ministerityöryhmän työhön pysyvinä asiantuntijoina.

Peruspalveluohjelmamenettelyssä on kysymys valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä, siinä ei tehdä oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja kuntasektorin kesken. Budjettivaltaa käyttää perustuslain mukaan eduskunta, eikä Suomen Kuntaliitolla ole toimivaltaa tehdä sitovia sopimuksia perustuslain mukaista itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta.

Peruspalveluohjelmamenettelyn tarkoituksena on vahvistaa kunta-asioiden kokonaisvaltaista poikkihallinnollista käsittelyä valtioneuvostossa. Lain mukaan peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Käytännössä myös moni muu kuin laissa mainittu ministeriö on osallistunut peruspalveluohjelman valmisteluun jo senkin vuoksi, että peruspalveluohjelman ministerityöryhmässä on ollut edustus kaikista hallituspuolueista.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu peruspalveluohjelmamenettelyn lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista. Lisäksi neuvottelukunta valmistelee peruspalveluohjelmaan liittyvän kuntatalouden kehitysarvion. Neuvottelukunta myös seuraa, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä kuntien hallintoon ja talouteen vaikuttavat hallituksen esitykset, käsitellä valtion talousarvioesityksen kunnallistaloutta koskevat osat, arvioida kunnallistalouden kehitysnäkymiä sekä seurata valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ja tehdä sitä koskevia kehittämisehdotuksia.

Neuvottelukuntaa johtaa hallinto- ja kuntaministeri ja siinä ovat lisäksi edustettuna valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. Jäsenistä puolet edustaa eri ministeriöitä ja puolet Kuntaliittoa.

Asioiden valmistelua varten neuvottelukunnalla on talousjaosto, arviointijaosto ja taloudellisten vaikutusten arviointijaosto. Talousjaosto valmistelee kunnallistalouden kehitysarvion. Arviointijaosto koordinoi kuntien järjestämien peruspalvelujen arviointia. Taloudellisten vaikutusten arviointijaosto kehittää ja arvioi kuntien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä ja toimintamalleja, erityisesti hallitusten esityksiin sisältyvissä vaikutusarvioinneissa. Rahoituksen riittävyyden arviointia kehitetään riippumattomasti siten, että menojen ennakoitavuus paranee ja kuntatalouden vakaus lisääntyy.

2.2.4 Valtuusto

Valtuustoa koskevat säännökset ovat kuntalain 2 luvussa. Luvussa säädetään kunnallisvaaleista, valtuutettujen lukumäärästä, varavaltuutetuista, valtuustojen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajista, valtuuston tehtävistä, valtuuston toimivallan siirtämisestä, valtuuston työjärjestyksestä, valtuuston kokouksista sekä valtuustoryhmistä ja niiden tukemisesta.

Valtuutetut ja varavaltuutetut valitaan joka neljäs vuosi toimitettavissa kunnallisvaaleissa. Valtuutettujen toimikausi alkaa vaaleja seuraavan vuoden alusta.

Valtuutettujen lukumäärä on lain 10 §:n mukaan sidottu kunnan asukaslukuun. Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan seuraavasti: enintään 2 000 asukasta 17 valtuutettua, 2 001-4 000 asukasta 21 valtuutettua, 4 001-8 000 asukasta 27 valtuutettua, 8 001-15 000 asukasta 35 valtuutettua, 15 001-30 000 asukasta 43 valtuutettua, 30 001-60 000 asukasta 51 valtuutettua, 60 001-120 000 asukasta 5 valtuutettua, 120 001-250 000 asukasta 67 valtuutettua, 250 001 - 400 000 asukasta 75 valtuutettua, yli 400 000 asukasta 85 valtuutettua. Enintään 2 000 asukkaan kunnassa valtuusto voi päättää valittavaksi valtuutettuja pienemmänkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13.

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kunnallisvaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi.

Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Puheenjohtajat toimivat valtuuston toimikauden ajan, ellei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto, jollei päätösvaltaa ole nimenomaisesti säädetty tai asianmukaisessa järjestyksessä delegoitu muulle viranomaiselle. Valtuusto tekee kunnan tärkeimmät ja kauaskantoisimmat päätökset. Kuntalain 13 §:ään on koottu valtuuston keskeisimmät tehtävät. Mainitun pykälän mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista, hallinnon järjestämisen perusteista, talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä talousarviosta, kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista, kunnalliselle liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta, jäsenten valitsemisesta kunnan toimielimiin, luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista, tilintarkastajien valinnasta, tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä sekä muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

Valtuuston työskentelytavoista määrätään valtuuston työjärjestyksessä. Siinä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutsumisesta ja valtuutetun aloitteen käsittelystä. Lisäksi työjärjestyksessä määrätään valtuustoryhmistä, joita valtuutetut muodostavat valtuustotyöskentelyä varten. Valtuustoryhmistä säädetään kuntalain 15 b §:ssä. Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

2.2.5 Kunnan toimielimet ja johtaminen

Kunnan muusta hallinnosta säädetään kuntalain 3 luvussa. Lukuun sisältyvät säännökset hallinnon järjestämiseksi hyväksyttävistä johtosäännöistä, kuntakonsernista, kunnan toimielimistä ja niiden kokoonpanosta, toimielinten jäsenten toimikaudesta ja valitsemisesta, toimielinten puheenjohtajista ja varapuheenjohtajista, luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden, tilapäisestä valiokunnasta, kunnanhallituksesta, kunnanjohtajasta ja pormestarista, apulaispormestareista, kunnanjohtajan irtisanomisesta sekä konsernijohdosta.

Kunnan toimielimet

Valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista hyväksymällä johtosäännöt, joissa määrätään kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne sekä eri toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallanjaosta ja tehtävistä.

Kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat valtuuston ja vaalilain edellyttämien lautakuntien lisäksi ainoita pakollisia toimielimiä kunnassa. Muutoin kunta voi vapaasti järjestää luottamushenkilöorganisaationsa. Valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten. Lisäksi valtuusto voi asettaa johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. Kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Valtuusto päättää toimielinten kokoonpanosta. Valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Valtuusto voi päättää, että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä ja että johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Valtuusto voi myös päättää, että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenten asuinpaikan tulee olla asianomaisella osa-alueella ja että kaksikielisen kunnan toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta tai toisin säädetä. Toimielimen valitessa jaoston jäsenet toimikaudesta päättää asianomainen toimielin. Kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan tammikuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

Valtuusto tai muu valinnan suorittava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Valtuusto voi erottaa myös pormestarin tai apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen.

Valtuuston on asetettava keskuudestaan tilapäinen valiokunta valmistelemaan luottamushenkilöiden erottamista koskevaa sekä kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevaa asiaa. Valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

Kunnan johtaminen

Kunnanhallituksesta, kunnanjohtajasta ja pormestarista säädetään kuntalain kunnan muuta hallintoa koskevan luvun 23-25 §:ssä.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lisäksi kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

Valtuusto päättää kunnan johtamisjärjestelmästä ja valitsee kuntaan joko kunnanjohtajan tai pormestarin. Kunnanjohtaja- ja pormestarimallit ovat siten toisensa poissulkevia johtamisjärjestelmiä. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii

myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Molempien tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Pormestarimalli on ollut mahdollinen elokuusta 2006 lähtien ja sen on ottanut tähän mennessä käyttöön kaksi kuntaa.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu. Kuntalaki sisältää myös säännökset kunnanjohtajan ja pormestarin vaalitoimituksesta sekä kunnanjohtajajärjestelmästä pormestarijärjestelmään siirtymisestä.

Sekä kunnanjohtajalla että pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät perustuvat lisäksi johtosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Kunnanjohtajalla on päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa. Pormestarimallissa esittelijänä voi toimia pormestari itse tai johtosäännössä määrätty viranhaltija.

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestarin valitsee valtuusto. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikausi on enintään pormestarin toimikausi. Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännössä.

Valtuusto voi kuntalain 25 §:n nojalla irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Irtisanomista koskevan päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista.

Pormestarin erottamisesta säädetään luottamushenkilöiden erottamista koskevassa 21 §:ssä. Valtuusto voi erottaa pormestarin tai apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Kunnan strateginen suunnittelu

Kuntalaissa ei ole säännöksiä kuntasuunnitelmasta tai -strategiasta. Kuntalakia edeltävään kunnallislakiin (953/1976) sisältyi velvoite kuntasuunnitelman laatimiseksi. Sen mukaan kunnalla tuli olla vähintään viideksi vuodeksi laadittu suunnitelma kunnan olojen kehittämisestä, hallinnon ja talouden hoitamisesta sekä toimintojen sijoittamisesta. Suunnitelmaan sisältyvät tavoitteet eivät olleet sitovia ilman erillisiä päätöksiä.

Kuntalakia säädettäessä katsottiin, että poliittisen arvokeskustelun herättäminen ja sen pohjalta lähtevä tavoitteiden ja strategioiden määrittely ei edellytä lakiin perustuvaa ohjausta. Hallituksen esityksen (HE 192/1994) perustelujen mukaan valtuuston poliittinen näkemys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ja kunnan alueen kehittämisestä konkretisoidaan 65 §:ssä tarkoitetussa taloussuunnitelmassa ja talousarviossa.

Lisäksi erityislainsäädäntöön sisältyy nykyisin lukuisia kuntia velvoittavia säännöksiä erilaisten suunnitelmien ja strategioiden laatimisesta.

Johtajasopimus

Kuntalaissa ei ole säännöksiä johtajasopimuksesta. Johtajasopimus on muodostunut käytännön työvälineeksi, jossa määritellään kunnan johtamisen tavoitteita ja tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä sovittaessa työn arvioinnin tavoista. Johtajasopimuksessa on pääsääntöisesti sovittu myös siitä, miten kunnanjohtajan tehtävän hoitamiseen liittyvät riitatilanteet ratkaistaan. Tällöin sovitaan muun muassa siitä, keiden välillä käydään neuvottelut kunnanjohtajan mahdollisesta vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta korvausta vastaan, sekä erokorvauksen määrästä tai määräytymisperusteesta. Johtajasopimuksen valmistelu voidaan toteuttaa usealla eri tavalla riippuen kunnan johtamiskulttuurista. Johtajasopimus hyväksytään useimmiten kunnanhallituksessa. Tämän jälkeen se on luonteeltaan julkinen asiakirja.

2.2.6 Kuntakonserni

Kuntakonsernia koskevat säännökset lisättiin kuntalakiin vuonna 2007. Laissa määritellään kuntakonserni ja konsernijohto sekä säädetään kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon toimivallan jaosta ja tehtävistä kuntakonsernin ohjauksessa.

Kuntalain 16 a §:ssä kuntakonserni määritellään kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. Kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät. Vaikka kuntayhtymä ei olisikaan kunnan tytäryhteisö, sen tulos yhdistellään kuntien konsernitilinpäätöksiin suhteellisina omistusosuuksina. Konserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa.

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisten tavoitteiden lisäksi myös kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, konserniohjauksen periaatteista sekä kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuusto hyväksyy yleensä myös konserniohjeet, vaikka asiasta ei olekaan kuntalaissa säädetty.

Kuntalain 25 a §:n mukaan kunnan konsernijohdolla tarkoitetaan kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajaa tai pormestaria sekä muita kunnan johtosäännössä määrättyjä viranomaisia. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kuntakonsernin määrittelyllä kuntalaissa on merkitystä myös muun muassa vaalikelpoisuuden sääntelyssä (34 – 36 §:t), konsernitilinpäätöksen laadinnassa (68 a §), toimintakertomuksessa (69 §), tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuudessa (70 §) sekä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tehtävissä (71 ja 73 §). Lisäksi kuntalaissa säädetään konserniyhteisöjen hallintoon osallistuvaa kunnan

luottamushenkilöä, viranhaltijaa tai työntekijää koskevasta poikkeuksesta yhteisöjäävisäännökseen (52 §:n 4 momentti).

2.2.7 Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Kunnan asukkaiden suoraa osallistumisoikeutta koskevat säännökset on koottu kuntalain 4. lukuun, jossa on säännökset äänioikeudesta ja äänestysoikeudesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, aloiteoikeudesta, tiedottamisesta, kunnallisesta kansanäänestyksestä ja kansanäänestysaloitteesta.

Äänioikeus ja äänestysoikeus

Kuntalain 26 §:n mukaan äänioikeus kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan viimeistään 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Muiden ulkomaalaisten äänioikeuden edellytyksenä on lisäksi kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä.

Kuntalain 26 §:ssä säädetään myös äänestysoikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä. Äänestysoikeuden edellytykset vastaavat äänioikeuden edellytyksiä. Äänestysoikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella.

Kunnallisvaaleissa 2008 kokeiltiin äänestyspaikalla tapahtuvaa sähköistä äänestämistä kolmessa kunnassa, Kauniaisissa, Vihdissä ja Karkkilassa. Kokeilun jälkeen Vanhasen II hallitus linjasi vuonna 2010, että sähköisen äänestyksen kehittämistä ei toistaiseksi jatketa, vaan seurataan alan kansainvälistä kehitystä. Hallitus kuitenkin totesi, että todennäköisesti sähköistä äänestystä kehitetään Internet-äänestyksiksi, jos sähköistä äänestystä myöhemmin päätetään edelleen kehittää.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Laissa on esimerkkiluettelo tavoista, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Joistakin luettelossa mainituista asioista säädetään tarkemmin muualla kuntalaissa. Luettelo ei ole tyhjentävä. Suoran demokratian laajuus ja muodot jäävät pitkälti valtuuston päätettäväksi.

Suoran demokratian keinona 27 §:ssä mainitaan kuulemistilaisuuksien järjestäminen ja asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa. Hallintolaissa säädetään asianosaisen kuulemisesta ennen päätöksentekoa sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Erityislaeissa säädetään myös sääntelyä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) korostetaan yksipuolisen kuulemisen sijasta osallistumista ja vuorovaikutusta osallisten kanssa ja sääntely on yksityiskohtaista ja velvoittavaa.

Kuntalain 27 §:n esimerkkiluettelo sisältää useita keinoja, joita käyttöönottamalla kunnassa voidaan vahvistaa käyttäjälähtöisyyttä. Käyttäjälähtöisellä osallistumisella tarkoitetaan, että palvelujen käyttäjä voi toimia palvelujen ideoijana, suunnittelijana, testaajana ja arvioitsijana prosessin eri vaiheissa. Käyttäjälähtöisyyden vahvistamiseksi valtuusto voi esimerkiksi antaa palvelujen käyttäjille oikeuden esittää edustajiaan johtokuntaan sekä kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetettuun toimielimeen. Asiasta säädetään tarkemmin kuntalain 18 §:ssä.

Yleisin tapa kuntalaisten näkemysten ja mielipiteiden kartoitukseen ovat Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 tekemän kyselyn mukaan kuntalaistilaisuudet. Selvä enemmistö kunnista käyttää myös yhdistysten ja järjestöjen kuulemisia sekä asiakaskyselyjä. Yli puolet kunnista kerää kuntalaispalautetta hallinnolle ja tekee asiakaskyselyjen ohella kuntalaiskyselyjä. Vajaa puolet kunnista kartoittaa kuntalaismielipiteitä luottamushenkilöiden jalkauttamisella. Yhteissuunnittelutilaisuuksia järjestetään noin kolmasosassa kuntia. Yhä edelleen varsin harvat kunnat käyttävät kuntalaismielipiteiden kartoitustapoina Internetin keskustelupalstoja, kuntalaishaastatteluita sekä kansalaisraateja ja verkkovaltuustoja, vaikka verkkoviestinnän ja sosiaalisen median käyttö viestintäkanavana onkin kasvussa.

Kuntalaisten eniten käyttämiä suoria osallistumis- ja vaikuttamiskanavia ovat asiakas- tai käyttäjäkyselyyn vastaaminen, osallistuminen päiväkodin tai koulun vanhempainiltaan, talkootyöhön osallistuminen, yhteydenottaminen kunnan viranhaltijaan sekä yhdistyksen kautta osallistuminen. Näitä kaikkia on käyttänyt vähintään kolmannes Suomen Kuntaliiton toteuttamaan, vuoden 2011 kuntalaiskyselyyn vastanneista kuntalaisista. Vähiten käytetyimpiä tapoja ovat kuntalaisaloitteet, puoluetoimintaan osallistuminen ja valituksen tai oikaisuvaatimuksen tekeminen.

Palautekanavana on lähes kaikissa kunnissa sekä sähköposti että henkilökohtainen suora palaute. Melko yleisiä ovat myös palautteen antaminen kunnalle kunnan internet-sivuston kautta ja paikallis- tai aluelehtien yleisönosastot. Aloitelaatikko, paikallisradio tai kaapelitelevisio sekä palautepuhelin ovat harvemmin käytössä olevia palautekanavia.

Kunnanosahallinto

Vuoden 1976 kunnallislaissa oli oma luku kunnanosahallinnosta. Kunnanosahallinnon toimielimenä oli kunnanosavaltuusto, joka valittiin kunnallisvaalien yhteydessä toimitettavilla välittömillä vaaleilla. Sääntelyn käytännön merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi.

Kuntalaki mahdollistaa kunnanosahallinnon järjestämisen ja toimivallan siirtämisen alueellisille toimielimille, ei kuitenkaan vaaleilla valittavia alueellisia toimielimiä. Valtuusto voi päättää, että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kyseisen alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenten asuinpaikan tulee olla kyseisellä alueella. Alueelliset toimielimet voivat olla lautakuntia, johtokuntia tai toimikuntia.

Valtiovarainministeriön teettämän selvityksen (Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012) mukaan 59 kunnassa on alueellisia toimielimiä, eniten Oulun ja Lapin vaalipiireissä. Neljä toimielintä kym-

menestä toimii alle 10 000 asukkaan kunnassa, joka neljäs yli 50 000 asukkaan kaupungissa. Kuntaliitosten yhteydessä on perustettu 24 alueellista toimielintä. Oman ryhmänsä alueellisten toimielinten joukossa muodostavat saaristokuntiin perustetut toimielimet, joiden toiminta perustuu lakiin saariston kehityksen edistämisestä (494/1981).

Alueelliset toimielimet voidaan toiminnan perusteella jaotella kahteen ryhmään: keskustelufoorumeihin ja päätösvaltaisiin toimielimiin. Keskustelufoorumeiksi luokiteltavien toimielinten toiminta on pääasiassa informaation jakamista, keskustelua ja vuorovaikutusta asukkaiden ja kunnan välillä. Tähän ryhmään kuuluu noin 90 prosenttia kaikista toimielimistä (54 toimielintä). Näistä 22:lla on taloudellista päätösvaltaa, joista 18 kohdalla tämä tarkoittaa kylätoiminta-avustuksista päättämistä. Sen lisäksi, että toimielimet voivat tuoda asukkaiden näkemyksiä kunnan tietoon, ne myös antavat lausuntoja ja tekevät esityksiä. Mahdollisesti ne myös osallistuvat alueen kehittämiseen, mobilisoivat toimijoita ja järjestävät tilaisuuksia. Taloudellista päätösvaltaa voi olla myös järjestöjen avustuksissa tai pienimuotoisessa paikallisessa kehittämisessä.

Päätösvaltaiset toimielimet käyttävät edellä mainittujen tehtävien lisäksi kunnan niille myöntämää toimivaltaa esimerkiksi alueensa joidenkin palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä, järjestöjen avustuksissa tai paikallisessa kehittämisessä. Niillä on myös taloudellista päätösvaltaa, joka on pää

Nuorisovaltuustot

Lapsilla ja nuorilla on Suomen perustuslain, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä nuorisolain mukaan oikeus ilmaista mielipiteensä, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Nuorisolain 8 §:ssä säädetään lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta. Nuorisolaissa nuorilla tarkoitetaan alle 30-vuotiaita. Nuorten osallistuminen kunnan nuorisotyön ja -politiikan valmisteluun sekä nuorten kuuleminen heitä koskevissa asioissa voi tapahtua monin tavoin. Muotoina voivat olla nuorisolautakunnat tai muut nuorisoasioita käsittelevät lautakunnat, nuorisovaltuustot ja muut vastaavat vaikuttajaryhmät. Tärkeitä ovat muun muassa verkkopohjaiset kuulemisjärjestelmät sekä peruskouluihin rakentuvat demokratiakasvatus- ja vaikuttamisjärjestelmät. Koulut ja oppilaitokset ovat muutoinkin lasten ja nuorten kannalta keskeisin osallistumisen foorumi. Koulutusta koskevissa laeissa on oppilaiden ja opiskelijoiden osallistumiseen ja kuulemiseen liittyviä velvoitteita.

Nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän asettaminen ja toimintatavat perustuvat kunnan omiin päätöksiin. Peruspalvelujen tila 2014 -raportin arvioiden mukaan noin 80 prosentilla kunnista on nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Suomen nuorisoyhteistyö – Allianssin ja Suomen Kuntaliiton keväällä 2013 tekemän selvityksen mukaan nuorten kunnallisten vaikuttajaryhmien määrä on koko ajan kasvanut: vaikuttajaryhmiä on 5 prosenttia enemmän kuin kaksi vuotta sitten ja 10 prosenttia enemmän kuin vuonna 2009. Lähes puolet vastaajista ilmoittaa, että nuorilla on vaikuttajaryhmän kautta oikeus osallistua vain joidenkin tai yhden lautakunnan kokouksiin, yleisimmin sivistyslautakunnan ja vapaa-aikalautakunnan. Vajaa kolmasosa vastaajista ilmoittaa, ettei osallistumisoikeutta ole lainkaan. Viidesosassa kunnista nuorilla on vaikuttajaryh-

män kautta oikeus osallistua kaikkien lautakuntien kokouksiin. Vaikuttajaryhmällä on puheoikeus kunnanvaltuuston kokouksissa 14 prosentissa vastanneista kunnista.

Kuntalain uudistamisen yhteydessä tehdyn kuntakyselyn mukaan näyttäisi siltä, että nuorten mielipiteet välittyvät päättäjille useimmiten siten, että nuorisovaltuustolla tai vaikuttajaryhmällä on mahdollisuus tehdä aloitteita kunnan toimielimille, niiltä pyydetään lausuntoja ja nuorten ja päättäjien kesken järjestetään tapaamisia. Jotkut kunnat käyttävät päättäjien kyselytunteja tai kummivaltuutettujärjestelyä.

Vanhusneuvostot

Kunnille on ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa laissa (980/2012, jäljempänä *vanhuspalvelulaki*) säädetty velvollisuus asettaa viimeistään vuoden 2014 alusta vanhusneuvosto. Valtaosassa kunnista on ollut kunnan omiin päätöksiin perustuen vanhusneuvosto. Vanhuspalvelulain perustelujen (HE 160/2012) mukaan vanhusneuvosto on 224 kunnassa ja yhdistetty vammais- tai vanhusneuvosto on 52 kunnassa. Yleinen käytäntö kunnissa on ollut, että vanhusneuvoston asettaa kunnanhallitus.

Vanhusneuvoston toimenkuva ja tehtäväkenttä on laaja. Se ulottuu kaikkiin niihin kunnan toimintoihin, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön elinolosuhteiden ja iäkkäiden tarvitsemien erilaisten palvelujen kannalta. Vanhusneuvosto voi myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja antaa lausuntoja asioista, joilla on vaikutusta iäkkään väestön elinoloihin ja palveluihin.

Vammaisneuvostot

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, jäljempänä *vammaispalvelulaki*) 13 §:n mukaan kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston, jossa vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla riittävä edustus. Vammaisneuvosto on vammaisten henkilöiden ja heidän järjestöjensä sekä kunnan hallinnon edustajien neuvoa-antava yhteistyöelin.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto on vuonna 2011 teettänyt kyselyn 148 vammaisneuvostolle, joista 81 vastasi. Suurin osa vammaisneuvostoista toimii yhden kunnan alueella. Kuntien yhteisiä vammaisneuvostoja oli kuusi ja niissä oli mukana yhteensä 29 kuntaa. Yhdistettyjä vanhus- ja vammaisneuvostoja oli kuusi.

Neuvostoissa oli noin kolmannes hallinnon ja kaksi kolmannesta järjestöjen edustajia. Neuvostoissa oli nimettyinä yli 40 järjestön edustajia. Varsinaisten kunnallisten toimijoiden lisäksi 55 prosentissa vanhusneuvostoja oli myös muita toimijoita, kuten Kansaneläkelaitos, seurakunta tai viranomaistahoihin rinnastettu palveluja tarjoava toimija. Järjestöjen valikoituminen neuvostoon vaihtelee, mutta alueilla haetaan tasapuolisuutta edustukseen. Järjestöjen edustus neuvostoissa on usein kiertävä. Näin on varmistettu kaikkien ryhmien mahdollisuus vaikuttaa. Vammaisneuvoston jäsenet pitävät yhteyttä taustajärjestöihinsä ja samalla osallistavat oman vammaryhmänsä paikallisyhdistykset vammaispoliittiseen työhön kunnassa.

Kuntaliitokset ja kuntien välisen palveluyhteistyön muutokset ovat vaikuttaneet myös vammaisneuvostojen toimintaan. Kolmannes neuvostoista toimi eri kuntapohjalla kuin muutama vuosi sitten. Kuntien ja kuntayhtymien alueet sekä vammaisneuvostojen toiminta-alueet eivät ole yhteneväisiä. Neuvoston toiminta-alueen kuntien palvelut voivat olla myös keskenään eri tavoin organisoituja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymien alueella voi toimia yksi yhteinen tai eri kuntien omia vammaisneuvostoja tai neuvostotoiminta on lakkautettu osassa kuntia kuntayhteistyön alettua, kun soveltuvaa palvelujen organisointitapaa ja neuvostotoiminnan pohjaa ei ole löytynyt.

Kunnan asukkaan aloiteoikeus

Vuoden 1976 kunnallislain mukaan aloiteoikeus oli kunnan jäsenellä. Sanamuotoa muutettiin nykyiseen lakiin, jotta ilmaus olisi kansalaiselle selvempi. Sanamuotoa kunnan asukas ei ole tarkoitus tulkita tiukasti siten, että esimerkiksi kunnassa toimivien yhteisöjen nimissä tehdyt aloitteet jätettäisiin käsittelemättä. Aloitteen tekijän ei tarvitse olla täysi-ikäinen. Aloitteen voi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa eikä aloiteoikeus riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Aloite voi koskea esimerkiksi sellaista toimintaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi.

Aloite on käsiteltävä aloitteessa tarkoitetun asian vaatimassa järjestyksessä ja valmisteltava asiassa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Jos valtuustolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa, kunnanhallitus ei voi omalla päätöksellään todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Valtuuston tietoon on vähintään kerran vuodessa saatettava valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet ja niiden johdosta suoritetut toimenpiteet. Käsitellessään luettelon valtuusto voi todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun. Yleensä vain jos asian poliittinen tai muu merkitys edellyttää, aloite käsitellään valtuustossa omana asianaan. Kun valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, he saavat aloitteensa mukaisen asian valtuuston käsittelyyn laissa säädetyssä kuuden kuukauden määräajassa.

Kunnan hallintosäännössä on yleensä tarkempia määräyksiä kunnan asukkaiden aloitteiden käsittelystä. Hallintosäännössä voidaan täsmentää valtuustolle tiedottamista ja aloitteen tekijälle annettavaa informaatiota. Suomen Kuntaliiton hallintosääntömallin määräys lähtee siitä, että tiedoksi saattaminen valtuustolle voi tapahtua edellä kuvatusti luettelon muodossa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta ryhdytään tai on ryhdytty.

Vuonna 2011 kunnissa tehtiin keskimäärin noin 9 aloitetta kuntaa kohden. Osa kunnista on luonut kotisivuilleen sähköisen aloitepohjan. Joissakin kunnissa aloitteiden käsittelyn etenemistä voi seurata kunnan verkkosivuilta. Oikeusministeriö on vuonna 2013 avannut Kuntalaisaloite.fi -palvelun. Verkkopalvelussa voi tehdä kuntalaisaloitteita palvelussa mukana oleville kunnille sekä kannattaa ja seurata muiden tekemiä aloitteita. Kun aloitteen tekijältä vaaditaan äänioikeutta, aloitteiden tekemisessä ja kannattamisessa käytetään vahvaa sähköistä tunnistautumista. Palvelun käyttö on maksutonta sekä kunnille että kuntalaisille. Helmikuussa 2014 palveluun oli liittynyt jo 172 kuntaa.

Aloiteoikeutta koskevan kuntalain säännöksen on katsottu soveltuvan myös palvelualoitemallin käyttämiseen. Ajatus palvelualoitteesta on tullut Suomeen Ruotsista, jossa palvelualoitetta on kokeiltu noin 40 kunnassa. Palvelualoitteen tavoite on edistää innovaatioiden ja uudenlaisten palvelumallien syntymistä myös kunnan palvelutuotantoon. Palvelualoitteessa yksilöidään, miten julkinen palvelu voidaan tuottaa nykyisestä tuotantotavasta poikkeavasti, esimerkiksi laadukkaammin, edullisemmin ja asiakasystävällisemmin. Palvelualoitteen kunnalle voi tehdä kuka tahansa ja mistä tahansa palvelusta, jonka yksityinen palveluntuottaja voi hoitaa. Rajaus sulkee palvelualoitteen ulkopuolelle viranomaistehtävät. Ennen palvelualoitemallin käyttöönottoa kunnassa tulee tehdä päätös siitä, miten yksittäinen palvelualoite kunnassa käsitellään ja missä palvelukokonaisuuksissa mallia voidaan käyttää.

Palvelualoitetta koskevan mallin käyttöönottoa on käsitelty ainakin Helsingissä, Hollolassa, Hämeenlinnassa, Jyväskylässä, Lappeenrannassa, Pirkkalassa ja Valkeakoskella. Varsinaisesta käytöstä ei ole kokemuksia. Kuntalain kokonaisuudistukseen liittyvässä kuntakyselyssä kysyttiin, millaisia hyötyjä ja haittoja palvelualoitteella ja/tai sen käyttöönotolla olisi. Palvelualoitteen hyötyinä kunnat pitivät kustannustietoisuuden lisääntymistä kunnassa, uusien palvelutuotantotapojen löytymistä sekä mallin positiivisia vaikutuksia alueen elinkeinoelämään. Mallilla voidaan monipuolistaa palvelutuotantoa sekä lisätä vaihtoehtoisia tapoja tuottaa palveluita ja samalla arvioida omaa palvelutuotantoa. Palvelualoitteen haittoina kunnat näkivät uhan kustannusten noususta, mallin käytön aiheuttaman hallinnollisen taakan sekä omiin työntekijöihin liittyvät näkökohdat.

Tiedottaminen

Hallinnon julkisuusperiaate on kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen tärkeimpiä takeita. Julkisuusperiaatetta toteutetaan kunnallishallinnossa asiakirjojen julkisuudella, valtuuston kokousten julkisuudella, tiedottamisella sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisella. Kunnan tiedottamisvelvollisuudesta on yleissäännökset kuntalaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*). Julkisuuslain 19 ja 20 §:ssä säädetään viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa sekä velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa sekä tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan. Lisäksi hallintolaki, kielilaki ja monet erityislait täsmentävät kunnan viestintävelvoitteita.

Kielilaissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvella ja tiedottaa kansalliskielillä eli suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisessä kunnassa ja kuntayhtymässä ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Sen sijaan viranomaiselta ei edellytetä, että sen laatimat selvitykset, päätökset tai muut niihin rinnastettavat tekstit julkaistaan suomeksi ja ruotsiksi samassa muodossa ja samassa laajuudessa. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista. Tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että tieto on annettavissa samanaikaisesti molemmilla kielillä. Kielilain 24 §:ssä asetetaan velvoitteita yhtiöille, joissa kaksikielisillä kunnilla tai erikielisillä kunnilla on määräämisvalta. Yhtiön on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida

pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Saamen kielilaissa on säädetty vastaavat kielelliset oikeudet saamen kielisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa sekä kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään tarkemmin kunnan tiedottamisvelvollisuudesta. Riittävä tiedottaminen ja vuorovaikutus tulee varmistaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Asukkaiden tulee saada tietoja siitä, miten asioita on käsitelty, minkälaisia päätöksiä on tehty ja minkälaisia vaikutuksia päätöksillä on asukkaiden jokapäiväiseen elämään. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kunnan harkinnassa. Asukkaita yleisesti koskevista tärkeistä asioista voidaan laatia katsauksia. Kunta voi harkita missä tilanteissa katsausten laatiminen on tarpeellista.

Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset tiedottamisesta. Kuntaliiton hallintosääntömallissa on määräys, jonka mukaan kunnan tiedottamista johtaa kunnanhallitus, joka hyväksyy yleiset ohjeet kunnan tiedottamisen periaatteista ja päättää tiedottamisesta vastaavista kunnan viranhaltijoista. Toimielimet voivat kuitenkin viime kädessä itse päättää tiedottamisesta ja valmistelun julkisuuden toteuttamisesta omiin asiakirjoihinsa liittyen.

Kunnan velvollisuutena on huolehtia, että kunnan tehtäviä hoitamaan perustetun osakeyhtiön, yhdistyksen ja säätiön toiminnasta tiedotetaan. Tiedottamistapa ja tiedottamisen sisältö jää kuitenkin kunnan harkintaan. Suomen Kuntaliiton kunnan konserniohjeen laatimista koskevan vuonna 2005 laaditun suosituksen mukaan viestintästrategian lähtökohtana tulisi olla kunnan asukkaiden mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus konserniyhteisöjen toiminnasta. Yhteisöjen erilainen oikeudellinen asema ja toiminnan luonne ja vallitseva kilpailutilanne rajoittavat käytännössä tietojensaantioikeutta yhteisöistä sekä kunnan tiedottamismahdollisuuksia.

Kuntaliiton vuonna 2013 tekemän kyselyn mukaan kunnan koko vaikuttaa merkittävästi viestinnän organisointitapaan ja resursseihin. Hajautettu malli on yleinen. Viestinnän koordinointi on usein keskushallinnossa. Suurissa kaupungeissa viestitään paljon ja siihen myös panostetaan. Pienemmissä kunnissa viestintää tehdään usein ilman omaa budjettia ja sivutoimisesti muiden töiden ohella. Suurimmalla osalla kunnista ei ole kokoaikaista viestintäammattilaista.

Kyselyyn vastanneista kunnista lähes kaikki pitivät kunnan omia verkkosivuja tärkeänä tai erittäin tärkeänä viestintäkanavana. Seuraavana tulivat maksuton mediaviestintä ja tiedotteet, suora viestintä asukastilaisuuksissa, sähköposti, info- tai yhteispalvelupisteet, kunnan oma tiedotuslehti ja sosiaalinen media. Neljäsosassa vastanneista kunnista valtuuston kokousten seuraaminen verkossa on mahdollista joko suorana lähetyksenä tai tallenteena. Kaikki ilmoittivat viestivänsä kunnanhallituksen päätöksenteosta verkkosivuillaan. Lautakuntien päätöksenteosta viestitään lähes yhtä aktiivisesti kuin kunnanhallituksen.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2013 tekemän kuntien verkkoviestinnän ja sosiaalisen median käytön kyselyn mukaan kunnat tarjoavat entistä useammin vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia verkon välityksellä. Yli 80 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista julkaisee luottamuselinten esityslistat verkossa ja vastaanottaa palautetta. Myös sosiaalisen median kanavien käyttö kunnissa

on kasvanut, 95 prosenttia toimii Facebookissa ja Twitteria ja Youtubea käyttää noin neljännes kunnista.

Kunnallinen kansanäänestys ja kansanäänestysaloite

Kunnallisessa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä säädetään erillisessä neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990, jäljempänä *menettelylaki*). Kansanäänestys voidaan toimittaa kunnalle kuuluvasta asiasta ja myös sellaisissa asioissa, joissa kunta on vain lausunnonantaja. Kansanäänestys voidaan toimittaa myös kunnan osa-aluetta koskevana.

Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuustolla on päätösvalta kansanäänestyksen toimeenpanossa. Valtuusto päättää toimitetaanko kansanäänestys ja mitkä ovat äänestysvaihtoehdot. Kansanäänestys on neuvoa-antava.

Kansanäänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä. Kunnanvaltuuston on päätettävä kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Ennakkoäänestys tapahtuu kunnallisvaaleista poiketen kirjeitse. Kansanäänestyksen toimittaminen on tiukan muotosidonnaista ja menettelytavat vastaavat pitkälti kunnallisvaaleja.

Valtuuston päätökseen kansanäänestyksen toimittamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla. Valtuuston päätöksestä, jolla esitys kansanäänestyksen toimittamisesta on hylätty, voi tehdä kunnallisvalituksen.

Vuosina 1990–2011 kunnissa on järjestetty yhteensä 60 kansanäänestystä, joista 56 on koskenut kuntaliitosta. Äänestysvilkkaus on monissa tapauksissa ollut kunnallisvaaleja korkeampi. Kirjeäänestys on ollut suosituin tapa äänestää. Kirjeäänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä on useimmiten ollut yli 80 prosenttia. Valtuuston päätös on ollut kansanäänestyksen tuloksen vastainen 12 tapauksessa eli joka viidennessä järjestetyistä kansanäänestyksistä.

Kunnissa järjestetään myös kunnan asukkaille kohdistettuja mielipidetiedusteluja, joiden järjestäminen on vapaamuotoista ja perustuu kunnan omiin päätöksiin.

2.2.8 Luottamushenkilöt

Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstä

Kuntalain 32 b §:n mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä sopimasta työntekijän osallistumisesta kunnan toimielimen kokoukseen. Toimielimillä tarkoitetaan kuntalain 17 §:ssä säädettyjä kunnan toimielimiä.

Kokouksen osallistumista varten myönnettävä vapaa koskee myös luottamustoimen osallistumisen edellyttämää matkustusaikaa työpaikalta kokouspaikalle.

Työnantaja ei voi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin työhön liittyviin seikkoihin, vaan kieltäytymisen syyltä edellytetään erityistä painavuutta. Työhön liittyvää painavaa syytä ei yleensä ole silloin, kun työntekijä on ilmoittanut kokouksesta niin hyvissä ajoin, että työnantajalla on ollut mahdollisuus työaikajärjestelyillä tai muilla toimenpiteillä varautua työntekijän poissaoloon.

Kunnan määräämän muun luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa. Muulla luottamustoimen hoitamisella tarkoitetaan koulutustilaisuuksia, suunnittelu- ja talousarvioseminaareja, iltakouluja ja edustustilaisuuksia. Työnantaja voi kieltäytyä myöntämästä vapaata eikä hänellä tarvitse olla kieltäytymiseensä työstä johtuvaa painavaa syytä.

Jos työnantaja kieltäytyy myöntämästä vapaata luottamustoimen hoitamista varten, työnantajan on pyydettäessä esitettävä kirjallisesti kieltäytymisensä perusteet. Selvitysvelvollisuus koskee sekä toimielinten kokouksiin osallistumista että muiden luottamustehtävien hoitamista.

Suurin osa luottamushenkilöistä on työelämässä. Vuonna 2009 valtuutetuista 46 prosenttia oli yksityissektorin palveluksessa, 23 prosenttia kuntasektorin (13 prosenttia kyseisen kunnan palveluksessa), 8 prosenttia valtion ja 5 prosenttia yhdistyksen, järjestön tai kirkon palveluksessa. Työelämän ulkopuolella, eli eläkeläisiä, opiskelijoita ja työttömiä, oli 18 prosenttia. Samana vuonna kunnanhallitusten jäsenistä 48 prosenttia oli yksityissektorin palveluksessa, 25 prosenttia kuntasektorin (14 prosenttia kyseisen kunnan palveluksessa), 7 prosenttia valtion ja 5 prosenttia yhdistyksen, järjestön tai kirkon palveluksessa ja 16 prosenttia oli työelämän ulkopuolella. Kunnanhallituksen puheenjohtajista 57 prosenttia oli yksityisen sektorin palveluksessa, 14 prosenttia kuntasektorin, 9 prosenttia valtion ja 5 prosenttia yhdistysten, järjestöjen tai kirkon palveluksessa ja 15 prosenttia oli työelämän ulkopuolella.

Kuluvalla valtuustokaudella 80 prosenttia valtuutetuista on työllisiä, eläkeläisiä on 13 prosenttia, opiskelijoita 2 prosenttia, työttömiä 3 prosenttia ja muita 1 prosentti.

Luottamushenkilötyöhön käytetty aika on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Vuonna 1999 kunnanhallituksen jäsenet käyttivät viikossa keskimäärin 9 tuntia luottamushenkilötyöhön. Vuonna 2010 vastaava luku oli melkein 13 tuntia. Myös valtuutettujen ja lautakuntien jäsenten viikoittainen työmäärä on kasvanut keskimäärin noin kahdella tunnilla. Kunnan koko ja tilannetekijät vaikuttavat ajankäyttöön. Yli 20 000 asukkaan kunnissa hallituksen jäsenten viikoittainen työpanos vastaa jo osa-aikatyötä (14–16 tuntia).

Palkkiot ja korvaukset

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston on päätettävä luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Luottamushenkilöllä on oikeus saada tehtävänsä hoitamisesta palkkiota sekä korvausta aiheutuneista kustannuksista. Kuntalain 42 §:n 1 momentissa säädetään niistä palkkioista ja korva-

uksista, joihin luottamushenkilöllä on oikeus ja 2 momentin mukaisia palkkioita voidaan maksaa kunnan harkinnan mukaan. Valtuusto päättää palkkioiden perusteista. Yleensä kunnassa on hyväksytty erillinen luottamushenkilöiden palkkiosääntö, johon palkkio- ja korvausperusteet on koottu.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan toimielimen kokouksesta kokouspalkkio. Eri toimielinten kokouspalkkiot voivat olla erisuuruisia. Puheenjohtajalle voidaan maksaa suurempi kokouspalkkio kuin muille toimielimen jäsenille. Kokouspalkkiot vaihtelevat suuresti kuntakoon mukaan. Kokouspalkkioita ei voida maksaa valtuustoryhmien kokouksista. Kun luottamushenkilö hoitaa tehtäväänsä säännönmukaisesti osa-aikaisesti tai päätoimisesti, hänelle voidaan maksaa kuukausittaista palkkiota. Laissa ei säännellä palkkion suuruutta, joten se on kuntakohtaisten päätösten varassa.

Luottamustoimen hoidon aiheuttamasta ansionmenetyksestä ja kustannuksista on suoritettava korvausta palkkiosäännössä määrättyjen perusteiden mukaan. Kustannuskorvausten ei tarvitse olla täysimääräisiä. Korvausta ansionmenetyksestä ei voida maksaa vuosiloman tai vapaapäivän ajalta, koska tällöin ei ole aiheutunut ansioiden menetystä. Ansionmenetyksenä korvataan vain todellinen luottamustoimen hoitamisen vuoksi menetetty tai vähentynyt ansio. Vastaavasti matkakustannusten on perustuttava aiheutuneisiin kustannuksiin.

Valtuutetun ja hallituksen jäsenen kokouspalkkio valtuustokauden 2013–2016 alussa on keskimäärin 70 euroa, valtuuston puheenjohtajan 100 euroa ja hallituksen puheenjohtajan 101 euroa. Valtuutetun kokouspalkkio vaihtelee alle 2 000 asukkaan kuntien keskimäärin 43 eurosta yli 100 000 asukkaan kuntien 197 euroon. Valtuuston ja hallituksen puheenjohtajille maksetaan lähes kaikissa kunnissa vuosipalkkiota. Hallituksen jäsenille maksetaan vuosipalkkiota 62 kunnassa. Myös toimialalautakuntien puheenjohtajille maksetaan yleisesti vuosipalkkiota. Valtuuston puheenjohtajan vuosipalkkio on keskimäärin 2 000 euroa, hallituksen puheenjohtajan 2 500 euroa, hallituksen jäsenen vajaat 1300 euroa ja toimialalautakunnan puheenjohtajan noin 900 euroa.

Kuluvan valtuustokauden alussa päätoiminen kaupunginhallituksen puheenjohtaja on Lahdessa, Oulussa ja Turussa sekä pormestarit Pirkkalassa ja Tampereella. Lahden kaupunginhallituksen puheenjohtajan vuosipalkkio on 60 000 euroa ja Turussa 66 000 euroa. Vuosipalkkiosta maksetaan kuukausittain 1/12 osa (5 000 ja 5 500 euroa). Oulun kaupunginhallituksen puheenjohtajan palkkio on puolet Oulun kaupunginjohtajan tehtäväkohtaisesta kuukausipalkasta (6 021 euroa). Vuosipalkkio sisältää korvauksen ansionmenetyksistä. Pirkkalan pormestarin kuukausipalkka vuonna 2013 oli 8 447 euroa, Tampereen pormestarin 14 536 euroa ja Tampereen neljän apulaispormestarin 6 461 euroa.

Osa-aikaisia puheenjohtajia ovat Hämeenlinnassa kaupunginhallituksen ja valtuuston puheenjohtaja, Rovaniemellä kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja Oulussa kolme lautakunnan puheenjohtajaa. Espoossa kaupunginhallituksen puheenjohtajistolla on mahdollisuus hoitaa tehtävää osa-aikaisesti.

Hämeenlinnassa hallituksen puheenjohtajalle voidaan maksaa kolmen, valtuuston puheenjohtajalle kahden sekä keskeisten lautakuntien ja hallituksen jäsenelle yhden viikkotyöpäivän työpanosta vastaava ansionmenetyskorvaus. Valtuuston ja hallituksen puheenjohtajan lisäksi myös tarkastuslautakunnan puheenjohtajat sekä muutama hallituksen jäsen ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta.

Rovaniemellä kaupunginhallituksen puheenjohtaja hoitaa luottamustehtävää noin kolme päivää viikossa. Työnantaja ei pidätä palkkaa, jos luottamushenkilö on kaupungin palveluksessa. Espoon kaupunginhallituksen osa-aikaisesti luottamustehtävää hoitavan puheenjohtajan kuukausipalkkio on 2 500 euroa ja varapuheenjohtajan 2 000 euroa. Oulussa yhdyskunta-, hyvinvointi- sekä sivistys- ja kulttuurilautakuntien osa-aikaisten puheenjohtajien palkkio on 25 prosenttia kaupunginjohtajan tehtäväkohtaisesta kuukausipalkasta (3 011 euroa).

Luottamushenkilölle voidaan maksaa myös erillispalkkioita hänelle määrätyistä erityistehtävistä. Palkkio maksetaan valtuuston hyväksymien perusteiden mukaan esimerkiksi neuvottelusta, katselmuksesta ja muusta tilaisuudesta, jossa luottamushenkilö edustaa kuntaa.

Kokouspalkkiot ja ansionmenetyskorvaukset ovat verotettavaa tuloa. Niin kutsuttu puoluevero eli luottamushenkilömaksu pidätetään luottamushenkilöltä hänen antamansa valtuutuksen nojalla. Luottamushenkilömaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen tulon hankkimisesta johtunut meno.

Tietojensaantioikeus

Kuntalain 43 §:n säännöksellä on turvattu luottamushenkilön oikeus saada toimensa hoitamisessa tarpeelliset tiedot. Kunnanjohtajan sekä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädetään erikseen. Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus ulottuu julkisten tietojen lisäksi niihin tietoihin, jotka eivät ole vielä tulleet julkisiksi, esimerkiksi työryhmän muistiot ja pöytäkirjat ennen toimielimen käsittelyä ja toimielimen esityslistat ennen pöytäkirjan allekirjoittamista ja tarkastamista. Luottamushenkilöllä on oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan päätöksenteon perusteena.

Kuntalain säännöksen nojalla luottamushenkilöllä on oikeus saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja. Julkisuuslain 16 §:n nojalla luottamushenkilöllä on oikeus saada julkisia tietoja kopioina ja tulosteina. Valmisteluasiakirjoja, jotka eivät ole vielä tulleet julkisiksi, voidaan antaa muullakin tavalla, esimerkiksi suullisesti ja nähtäväksi.

Luottamushenkilön saadessa luottamustoimeensa liittyen salassa pidettäviä tietoja häntä koskevat julkisuuslain 22 - 23 §:n salassapitovelvoitteet. Rikoslain 40 luvussa säädetään rangaistus salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus

Yleisestä vaalikelpoisuudesta kunnan luottamustoimiin säädetään kuntalain 33 §:ssä. Yleisellä vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voidaan valita kunnan luottamustoimeen. Valtuutetun yleisen vaalikelpoisuuden edellytyksenä on, että 1) henkilöl-

lä on kotikunta siinä kunnassa, jossa hän on ehdokkaana, 2) henkilöllä on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan ja 3) henkilö ei ole vajaavaltainen.

Valtuutettuja koskevat vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat vähäisempiä kuin muiden toimielinten jäsenten, koska kuntalaisten on voitava valita edustajikseen valtuustoon mieleisensä henkilö. Kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät kuitenkin, että toimielimen jäseninä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan.

Lain 34, 35 ja 36 §:ssä säädetään toimielinkohtaisista vaalikelpoisuuden rajoituksista. Ne koskevat valtuutettujen osalta (34 §) lähinnä valtion virkamiestä, joka hoitaa kunnallishallinnon valvontaa, sekä kunnan viranhaltijaa, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavissa tehtävissä. Myöskään vastaavissa tehtävissä kunnan yhteisöissä toimivat eivät ole vaalikelpoisia valtuustoon. Kunnanhallitukseen vaalikelpoisia (35 §) eivät ole kunnan keskus- hallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimivat henkilöt, eivätkä lautakunnan esittelijät eivätkä henkilöt, jotka toimivat johtavassa asemassa (toimitusjohtaja, hallituksen jäsen) liiketoimintaa harjoittavissa yhteisöissä, joille käsiteltävien asioiden ratkaisu toistuvasti on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan palveluksessa olevia henkilöitä. Vaalikelpoisia (36 §) lautakuntaan eivät ole ao. lautakunnan alaiset kunnan viranhaltijat tai yhteisön palveluksessa olevat tai ne, jotka toimivat johtavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, joilla on toistuva intressi lautakunnan päätöksistä.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus kuntalaisten oikeudesta osallistua kunnan hallintoon. Tämän tyyppisiä säännöksiä on yleensä tulkittava suppeasti. Käytännössä tämä merkitsee, että henkilö on rajatapauksessa katsottava vaalikelpoiseksi.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta säännellään erityisesti vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännöksillä. Vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voidaan valita kunnan luottamustoimeen. Esteellisyydellä taas tarkoitetaan henkilön puolueettomuuden vaarantumista yksittäisessä asiassa.

Päätöksenteon läpinäkyvyyttä tavoitellaan myös vaalirahoituksen ilmoittamisella. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaan kunnallisvaaleissa ilmoitusvelvollisia ovat valtuutetut ja varavaltuutetuksi valitut. Vaalirahailmoitus on tehtävä valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalituksen vahvistamisesta. Kunnallisvaaleissa yhdeltä tukijalta saa vastaanottaa enintään 3000 euron tuen. Yksittäisen tuen arvo ja antajan nimi on julkistettava, jos tuki on vähintään 800 euroa.

Kuntalain 32 §:n 2 momentissa säädetään kunnan toimielimen mahdollisuudesta pyytää luottamushenkilöltä tai henkilöltä, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, selvitystä seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa. Kuntalain 52 §:n 5 momentin ja hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan lähtökohtana esteellisyydessä

on, että jokainen itse ilmoittaa ja ottaa huomioon oman esteellisyytensä. Myös toimielin voi päättää pyytää luottamushenkilöltä tai luottamushenkilöehdokkaalta selvitystä sidonnaisuuksistaan.

Kuntalain 32 §:n 2 momentin soveltamisen edellytyksenä on epäily henkilön puolueettomuuden vaarantumisesta. Säännöksessä ei aseteta yleistä velvollisuutta julkistaa sivutoimia, jäsenyyksiä, taloudellista asemaa ja muita sellaisia seikkoja. Tämän vuoksi säännös ei mahdollista tällaisten tietojen keräämistä yleisesti kaikilta luottamushenkilöiltä.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys

Perinteisesti kunnan tuki poliittiseen toimintaan on ollut yksi yleisen toimialan soveltamisen keskeisistä alueista. Rajanveto on koskenut ennen kaikkea valtuustoryhmien toiminnan tukemista. Kuntalakiin on vuonna 2006 otettu tästä erityinen säännös. Ennen sitä kysymys oli kuntalain 2 §:n toimialasäännöksen tulkinnasta ja oikeuskäytännön linja tukemiseen oli tiukka.

Kuntalakiin lisättiin vuonna 2006 uusi 15 b §, jossa säädetään valtuustoryhmästä ja sen toiminnan tukemisesta. Säännöksen mukaan kunta voi tukea valtuustoryhmien toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea voidaan antaa sekä valtuustoryhmän sisäisen toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen että sellaiseen toimintaan, joka suuntautuu kunnan asukkaisiin.

Keskeinen väline paikallisessa puoluerahoituksessa ovat kunnallisilta luottamushenkilöiltä kokouspalkkioista perityt luottamushenkilömaksut, joita myös kutsutaan puolueveroksi. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan luottamushenkilömaksuja kerättiin Manner-Suomen kunnissa vuonna 2012 noin 7,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2013 noin 7,2 miljoonaa euroa.

Luottamushenkilömaksun periminen ei perustu lakiin vaan vakiintuneeseen käytäntöön. Käytännössä luottamushenkilö antaa kunnalle valtakirjan ja sen perusteella osa hänen kokouspalkkioistaan ohjataan suoraan puolueelle.

Luottamushenkilömaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen tulon hankkimisesta johtunut meno. Tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tulon hankkimisesta johtuneita menoja ovat muun ohessa valtiollisen luottamustehtävän hoitamisesta välittömästi aiheutuneet kohtuulliset kustannukset ja kunnallisista luottamustoimista maksetuista kokouspalkkioista peritty luottamushenkilömaksu.

Muissa Pohjoismaissa maksetaan vaalitulokseen perustuvaa kunnallista puoluetukea joko äänimäärän tai valtuustopaikkojen mukaan.

Valtioneuvoston kanslia asetti helmikuussa 2010 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus paikallistasolle suunnatun puoluetuen käyttöön ottamiseksi sekä selvittää puolueiden ja puolueyhdistysten saamien muiden julkisten tukien myöntämistä ja valvontaa sekä tehdä ehdotuksensa järjestelyn yhtenäistämiseksi. Työryhmä ehdotti muistiossaan (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2010), että yleisestä puoluetuesta jaettaisiin paikallistason puoluetukea puoluelain 9 §:n ja-

koperusteiden mukaisesti ja paikallistason puoluetukeen käytettäisiin 12 prosenttia poliittiseen toimintaan tarkoitetusta määrärahasta. Työryhmä ei muistiossaan käsitellyt lainkaan luottamushenkilömaksuja paikallisen puoluetoimen rahoituksessa eikä sen ehdotuksia ole muutenkaan toteutettu.

2.2.9 Henkilöstö

Kuntien palveluksessa on noin 440 000 henkilöä, joista viranhaltijoita on vajaa kolmannes eli runsaat 100 000 henkilöä. Viranhaltijoiden oikeusasema määräytyy kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) mukaan. Kuntalaissa säädetään viran perustamisesta, lakkauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi. Työsuhteisen henkilöstön asemaa sääntelee työsopimuslaki (55/2001).

Lähtökohtana on, että virkasuhdetta käytetään vain tehtävissä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Muissa tehtävissä käytetään työsuhdetta. Julkista valtaa käytettään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös kunnallisessa päätöksenteossa esittelijänä toimiva käyttää julkista valtaa silloin, kun päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä.

Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty muu kunnan toimielin.

Virkasuhde on luonteeltaan julkisoikeudellinen palvelussuhde, joka syntyy kunnan yksipuolisella hallintotoimella, vaikkakin virkaan ottaminen edellyttää virkaan otettavan suostumuksen. Virkasuhteeseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan valitus- tai hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimissa. Virkasuhteessa on olemassa niin sanottu jatkuvuusperiaate eli lainvastaisesti päättynyt virkasuhde palautuu tuomioistuimen päätöksen perusteella.

2.2.10 Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat säännökset on koottu kuntalain 7 lukuun Kunnan hallintomenettely. Kuntalain lisäksi hallinto- ja päätöksentekomenettelyä sääntelevät muun muassa hallintolaki ja julkisuuslainsäädäntö.

Hallinto- ja johtosäännöt

Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt. Lain 50 §:n mukaan jokaisessa kunnassa on oltava hallintosääntö, jossa annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Hallintosääntö on kunnan ainoa pakollinen johtosääntö. Käytännössä hallintosääntö on usein lain minimivaatimuksia laajempi ja joissakin kunnissa se on kunnan ainoa johtosääntö, johon on otettu kaikki kunnassa johtosäännöillä ohjattavat asiat, kuten toimielinorganisaatio ja yksittäistä toimielintä koskevat määräykset.

Kuntalain hallintosääntöä koskeva 50 § sisältää luettelon määräyksistä, jotka hallintosäännön tulee ainakin sisältää. Laissa mainitut määräykset koskevat toimielinten kokoontumista, varajäsenten kutsumista, toimielimen puheenjohtajan tehtäviä, läsnäolo- ja puheoikeutta toimielinten kokouksissa, esittelyä, pöytäkirjaa, asiakirjojen allekirjoittamista ja niistä perittäviä maksuja, tiedottamista, otto-oikeusmenettelyä sekä kunnan talouden hoitoa ja tilintarkastusta. Hallintosäännön määräysten sisältö on valtuuston harkinnassa, mutta käytännössä sisältö noudattaa pitkälti Suomen Kuntaliiton hallintosäännön mallia. Päätöksenteon käytännöissä ei kuntien välillä ole juurikaan eroja.

Sähköisten toimintatapojen hyödyntäminen kunnan päätöksenteossa

Kunnat ovat ryhtyneet jonkin verran käyttämään sähköisiä toimintatapoja. Toimielimen kokouskutsut ja esityslistat voidaan lähettää sähköisesti, jos kunta on itse niin päättänyt ja johtosäännöissään määrännyt. Perinteisesti kuntalaki on lähtenyt siitä, että toimielimen kokouksella on yksi kokouspaikka. Kuntalain muutoksella vuonna 2009 mahdollistettiin kokoukseen osallistuminen videoneuvotteluyhteyden avulla. Kokouksen puheenjohtajan ja sihteerin tulee kuitenkin olla läsnä kokouspaikalla. Puhelinkokoukset tai muut täysin sähköisessä muodossa pidetyt kokoukset eivät ole mahdollisia. Toimielimen kokousten pöytäkirja laaditaan nykyisin yleensä sähköisesti, mutta allekirjoitetaan ja tarkastetaan paperimuotoisena. Joissakin kunnissa, kuten Helsingissä, myös pöytäkirjan allekirjoitus ja tarkastus on toteutettu sähköisesti.

Kuntien ilmoitukset julkaistaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla, josta säädetään julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925). Mainittu laki edellyttää fyysisen ilmoitustaulun pitämistä. Jotkut kunnat ovat kuitenkin sen ohella ylläpitäneet ilmoitustaulua yleisessä tietoverkossa.

2.2.11 Kunnan talous

Kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta säädetään kuntalain 65 §:ssä. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja se on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Viimeksi mainittu merkitsee niin sanottua alibudjetointikieltoa.

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota ja siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Kunnan talouden tasapainottamista koskeva keskeisin säännös sisältyy kuntalain 65 §:n 3 momenttiin. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena

suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (*toimenpideohjelma*), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (*alijäämän kattamisvelvollisuus*). Voimassa olevassa kuntalaissa alijäämän kattamisvelvoitetta sovelletaan vain kuntaan, mutta ei kuntayhtymään.

Kuntalain 66 §:n mukaan valtuuston on viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätettävä kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosenteista sekä muiden verojen perusteista. Kuntalakiin ei sisälly kunnan tuloveroprosenttia rajaavia säännöksiä.

Kunnan tuloista merkittävän osan muodostavat palveluista ja suoritteista perittävät maksut ja myyntituotot. Valtuusto päättää kunnan palveluista ja tuotteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kuntien lakisääteisistä tehtävistä voidaan periä maksuja vain laissa olevan valtuutuksen perusteella. Lakisääteisten, mutta kunnalle vapaaehtoisten tehtävien hoidosta perittävät maksut ovat myös usein säänneltyjä ainakin maksuperusteiltaan. Kunnan yleisen toimialan perusteella hoitamista tehtävistä perittävät maksu ovat vapaammin määrättävissä ja niitä rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet, kuten yhdenvertaisuus ja suhteellisuus. Näiden maksujen osalta ei ole säädetty ylärajaa ja välittömien kustannusten lisäksi ne voivat kattaa myös pääomakustannukset ja varautumisen tuleviin investointeihin.

Kuntalakiin lisättiin vuoden 2013 syyskuun alusta voimaan tullut 66 a § hinnoittelusta silloin, kun kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällöin kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

Kuntalain 67 §:n mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on kuntalaissa säädetyn lisäksi soveltuvin osin voimassa mitä kirjanpitolaissa säädetään. Kirjanpitolakia on noudatettu kuntalain nojalla soveltuvin osin vuodesta 1997. Kirjanpitolaissa on säädetty muun muassa velvollisuudesta noudattaa hyvää kirjanpitotapaa (1 luvun 3 §). Hyvän kirjanpitotavan ensisijaisena lähteenä on kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskeva lainsäädäntö. Yleiset pakottavat säännökset käyvät ilmi kirjanpitolaista ja -asetuksesta sekä työ- ja elinkeinoministeriön päätöksistä. Näitä täydentävät erityislainsäädännön, kuten kuntalain, nojalla annetut kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat säännökset, jotka kirjanpitolain nojalla syrjäyttävät kirjanpitolain.

Kuntalain 67 §:n ja kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n 6 momentin mukaan kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 68 - 70 §:n soveltamisesta kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeet ja lausunnot kirjanpitolain ja kuntalain edellä mainittujen pykälien soveltamisesta sekä kirjanpidon yleisperiaatteiden tulkinnasta kuuluvat kirjanpitolain 1 luvun 3 §:n edellyttämän hyvän kirjanpitotavan lähteisiin kunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Kunnan tulee noudattaa kuntajaoston ohjeita. KHO:n poistoja koskevassa ratkaisussa (KHO: 2012:2) on vahvistettu tulkintaa, että yleisohjeet ovat kuntia sitovia oikeusohjeita. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta säädetään tarkemmin kirjanpitolautakunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (784/1973).

Kunnan tilinpäätöksestä säädetään kuntalain 68 §:ssä. Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta.

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös kuntalain 68 a §:n mukaisesti. Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

Toimintakertomuksessa on kuntalain 69 §:n mukaisesti esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Siinä on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Toimintakertomuksessa on annettava erikseen selonteko talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyydestä talouden tasapainottamisesta silloin, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää.

2.2.12 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa lain (1704/2009) 63a §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelystä. Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi, jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot.

Selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden asianomainen kunta. Lisäksi ministeriö nimeää kuntaa kuultuaan arviointiryhmän puheenjohtajaksi mainituista tahoista riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös ministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Lain mukaan ministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Kuntarakennelakiin lisättiin heinäkuun alusta 2013 voimaan tulleet säännökset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevasta erityisestä kuntajakoselvityksestä (16 a §). Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Edellytyksenä päätökselle on, että kuntajaon muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja tilanteessa täyttyvät kuntarakennelain mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n perusteella annetulla valtioneuvoston asetuksella kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (205/2011) säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevista tunnusluvuista ja niiden raja-arvoista. Asetuksen mukaan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä arvioidaan ensinnäkin kunnan tilinpäätöksen mukaisen taseen kertyneen alijäämän perusteella. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellyttämät raja-arvot alittuvat, jos alijäämä on viimeisessä menettelyn käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa asukasta kohti ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohti.

Edellä mainitun asetuksen mukaan arviointimenettelyn käynnistämisen edellyttämät raja-arvot alittuvat myös, jos kahden viimeksi hyväksytyn tilinpäätöksen mukaan kunnan taloudessa täyttyvät seuraavat kuusi edellytystä:
1) kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
2) kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainmäärän vähintään 50 prosentilla;
4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;
5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
6) kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Vuosina 2007-2014 arviointimenettely on tehty yhteensä 29 eri kunnassa ja kolmessa kunnassa kaksi kertaa. Raja-arvot on täyttänyt yhteensä 46 kuntaa. Arviointia ei ole kuitenkaan käynnistetty tai se on keskeytetty, jos kunta on tehnyt yhdistymispäätöksen. Tällaisia kuntia on yhteensä 15. Lähivuosina voi arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä nopeasti kasvaa erityisesti niistä kunnista, joissa taseen kertynyt alijäämä on korkea, yli -500 euroa asukasta kohti. Näitä kuntia oli vuoden 2012 tilipäätöksen mukaan 35 kappaletta.

Arviointimenettelyssä kunnille on laadittu talouden tasapainotusohjelma, johon kunnat ovat valtuuston päätöksellä sitoutuneet. Useissa tapauksissa on myös myönnetty peruspalvelujen valtionosuuden korotusta. Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

2.2.13 Hallinnon ja talouden tarkastus

Voimassa olevan kuntalain 9 luvussa säädetään tarkastuslautakunnasta ja tilintarkastuksesta, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta sekä tilintarkastuskertomuksesta.

Kuntalain 71 §:n mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta toimii muista lautakunnista poiketen suoraan valtuuston alaisena, mikä korostaa tarkastuslautakunnan riippumattomuutta kunnanhallituksesta ja muusta toimivasta johdosta. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten tilintarkastajan valinta ja tilintarkastuskertomus. Tarkastuslautakunnan valmisteluoikeus on poikkeus kunnanhallituksen valmisteluvastuusta.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on myös huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tilintarkastuksen yhteensovittamisesta. Tämä tarkoittaa muun muassa koko kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä, tarjousvertailua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin.

Tarkastuslautakunnan yksi keskeisimmistä tehtävistä on valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi. Tarkastuslautakunnan arviointityö kytkeytyy siten myös tilivelvollisuuden toteutumiseen. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida onko valtuuston asettamia tavoitteita toteutettu niin, että poliittinen ohjaus toteutuu. Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa arviointitietoa poliittisten päätöksentekijöiden lisäksi myös kuntalaisille, joita valtuusto edustaa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on myös arvioida talouden tasapainotuksen toteuttamista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää. Tarkastuslautakunta käsittelee tilintarkastuskertomuksen, hankkii siihen mahdollisesti sisältyvästä muistutuksesta asianomaisen selityksen ja kunnanhallituksen lausunnon ja vie tilintarkastuskertomuksen valtuustolle tiedoksi.

Kunnan tilintarkastuksen suorittavat nykyisin ammattitilintarkastajat. Kuntalain 72 §:n mukaan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö, jolloin yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Valtuusto voi erottaa tilintarkastajan ja tilintarkastaja voi itse erota toimestaan kesken toimikauden. Tilintarkastajat voidaan valita enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten.

Tilintarkastajan tehtävät on määritelty kuntalain 73 §:ssä. Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava hallinnon lain ja valtuuston päätösten mukaisuus, tilinpäätöksen ja konserninpäätöksen antamien tietojen oikeellisuus ja riittävyys, valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuus ja kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuus.

Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa annetaan lausunto siitä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aihetta. Valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille hyväksyessään tilinpäätöksen.

Kuntalain 74 §:n mukaan tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tietojensaantioikeus osaltaan varmistaa tilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan riippumattomuutta kunnan muusta organisaatiosta.

2.2.14 Kuntien yhteistoiminta

Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalain 10 luvussa. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Lain säännökset kuntien yhteistoiminnasta koskevat pääosin kuntayhtymää. Muita yhteistoiminnan muotoja säännellään huomattavasti niukemmin. Lähtökohtana on, että kunnat voivat päättää yhteistoiminnan muodosta. Sen sijaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa koskevassa erityislainsäädännössä edellytetään esimerkiksi erikoissairaanhoidon, kehitysvammahuollon ja maakunnan liittojen hallinto järjestettäväksi kuntayhtymämallilla. Vaikka kunta siirtäisikin vapaaehtoisesti tai lain velvoittavan säännöksen nojalla tehtävän yhteistoiminnassa hoidettavaksi, tehtävän rahoitusvastuu säilyy edelleen kunnalla.

Julkisoikeudellisen yhteistoiminnan lisäksi kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä myös yksityisoikeudellisessa muodossa. Kunnat voivat perustaa yhdessä esimerkiksi osakeyhtiön, säätiön tai yhdistyksen, jolloin tulevat sovellettaviksi kyseistä organisoitumismuotoa koskevan erityislait. Kunnalle laissa säädettyjä tehtäviä ja niihin liittyvää päätösvallan käyttöä voidaan kuitenkin pääsääntöisesti hoitaa vain kuntalain ja mahdollisten erityislakien säännösten mukaisesti. Sen jälkeen, kun kuntalakiin otettiin säännökset kuntien toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla, yksityisoikeudellisten organisoitumismuotojen käyttöala kuntien yhteistoiminnassa on laajentunut.

Kuntayhtymä

Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, joka perustetaan jäsenkuntien hyväksymällä sopimuksella eli perussopimuksella. Kuntalain 78 §:ssä säädetään perussopimuksen vähimmäissisällöstä. Perussopimuksessa on sovittava muun muassa kuntayhtymän tehtävistä, tavasta, jolla kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään, kuntayhtymän toimielinten jäsenten lukumäärästä ja äänivallasta sekä kuntayhtymän taloutta koskevista asioista. Perussopimukseen voidaan sisällyttää muitakin asioita, kuten kuntien välisen äänivallan jakautuminen tai siinä voidaan esimerkiksi sopia, että tietyissä, sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö.

Perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella, jäsenkuntaa ei kuitenkaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

Jäsenkunnat käyttävät kuntayhtymän päätösvaltaa yhtymäkokouksessa tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin, yleensä yhtymävaltuusto. Muiden kuin ylimmän toimielimen eli yhtymäkokouksen tai valtuuston kokoonpano on kuntayhtymässä sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Kuntayhtymään sovelletaan kuntalain 8 luvun taloussäännöksiä muutoin paitsi 65 §:ssä säädettyä alijäämän kattamisvelvoitetta. Kuntalain 83 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisista menoista, joita ei saada katetuksi kuntayhtymän varoista, vastaavat lain perusteella jäsenkunnat perussopimuksessa sovitulla tavalla. Säännöksen perusteella kunnat ovat viimesijaisessa vastuussa kuntayhtymän toiminnasta.

Kuntien liikelaitoskuntayhtymämuodossa harjoittamaa yhteistoimintaa on kuvattu jäljempänä kunnallista liikelaitosta koskevassa 2.2.15 kohdassa.

Yhteinen toimielin, vastuukunta

Kuntalain 77 §:n mukaan kunnat voivat sopia yhteisen toimielimen asettamisesta tehtävän hoitamista varten. Tällöin ei perusteta erillistä oikeushenkilöä, vaan tehtävän hoitaa toinen kunta, josta käytetään yleensä nimitystä vastuu- tai isäntäkunta. Yhteistä toimielintä koskevassa, kuntien välisessä julkisoikeudellisessa sopimuksessa sovitaan periaatteessa samankaltaisista asioista kuin kuntayhtymien perussopimuksissa, muun muassa kustannusten jaosta sekä yhteisen toimielimen jäsenten valinnasta. Kuntien yhteiset toimielimet ovat yleensä lautakuntia, mutta laki ei aseta estettä sille, että yhteinen toimielin on esimerkiksi johtokunta, toimikunta tai lautakunnan jaosto. Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan jäsenistä vastuukunnan ko. tehtävästä huolehtivaan toimielimeen. Laki ei siis edellytä, että kaikilla sopimukseen osallistuvilla kunnilla olisi toiminnasta vastaa-

vassa toimielimessä edustus. Vaalikelpoisia yhteiseen toimielimeen ovat ne, jotka voivat olla asianomaisten kuntien vastaavan toimielimen jäseniä (77 §).

Yhteinen toimielin on osa vastuukunnan organisaatiota. Vastuukunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvat kaikki toimielintä koskevat kuntalain 13 §:ssä tarkoitetut päätökset eli muun muassa hallinnon järjestämisen perusteet, talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksyminen sekä maksut. Vastuukunnan kunnanhallituksella on lähtökohtaisesti otto-oikeus toimielimen päättämistä asioista, mutta kunnat voivat myös sopia otto-oikeuden rajaamisesta. Tällainen sopimusehto on otettu useisiin kuntien välisiin sopimuksiin.

Kielilaissa ei ole otettu huomioon vastuukunnan velvollisuuksia silloin, kun muut yhteistoimintakunnat ovat erikielisiä. Kielilain perusteella asiakkaalla on oikeus saada palveluja ja käyttää omaa kieltään myös erikielisen vastuukunnan järjestäessä palveluja. Vastuukunnan kielellisistä velvollisuuksista tai luottamushenkilön oikeudesta käyttää luottamustoimessa omaa kieltään ei kuitenkaan ole säädetty kielilaissa.

Vastuukuntamalli tuli laajempaan käyttöön kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa (169/2007) edellytettiin, että sosiaali- ja perusterveydenhuoltoa voi järjestää pääsääntöisesti vain noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Väestöpohja voidaan täyttää joko kuntaliitoksella tai perustamalla yhteistoiminta-alue. Yhteistoimintavaihtoehdossa kunnat saivat sopia, perustetaanko tehtävien hoitamista varten alueen kuntien yhteinen toimielin vai hoitaako tehtävät kuntayhtymä. Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi vastuukuntamalli on laajasti käytössä palo- ja pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnan järjestämisessä.

Muu tehtävien hoitaminen toisen kunnan puolesta

Kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaan kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Kuntalain 76 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kuntalain niukan sääntelyn vuoksi esimerkiksi kuntien yhteisen viran perustaminen tehtävän hoitamiseksi sekä sopimukset palvelujen ostamisesta kuntien välillä perustuvat suurelta osin muodostuneeseen käytäntöön.

Yhteinen virka tarkoittaa järjestelyä, jossa viranhaltijan velvollisuutena on hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa. Järjestelyssä mukana olevat kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta ja viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin. Työnantajan velvollisuuksista vastaa kuitenkin vain yksi kunnista ja muut kunnat osallistuvat kustannuksiin sopimuksen mukaisesti. Kun viranhaltija suorittaa virkatehtäviä toisessa kunnassa, esimerkiksi esitellessään asioita toisen kunnan toimielimessä, viranhaltija on velvollinen noudattamaan tämän toimielimen antamia

ohjeita. Järjestely on tyypillinen pienempien kuntien välisessä yhteistoiminnassa ja sitä käytetään hyvin moninaisissa tehtävissä. Jopa kunnanjohtaja on voinut olla kahden kunnan yhteinen.

Kunnat voivat myös tehdä sopimuksen palvelujen ostamisesta toiselta kunnalta yhteistä virkaa tai toimielintä perustamatta. Sopimuksessa ei kuitenkaan voi olla kyse toiminnasta, jossa voitaisiin katsoa toimittavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Viranomaistehtävien hoitaminen toisen kunnan puolesta edellyttää, että järjestelyn yksityiskohdista tehdään kuntien välinen sopimus, josta selkeästi ilmenee toimivallan siirtyminen toisen kunnan viranhaltijalle. Kuntalain säännöksen sanamuodon mukaan sopimuksen osapuolina voivat olla vain peruskunnat, mutta käytännössä sopimuksia on tehty myös peruskuntien ja kuntayhtymien välisinä. Yksityisoikeudellinen yhteisö ei kuitenkaan voi olla viranomaistehtävien osalta sopimuskumppanina.

Kuntien yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Kuntalain lähtökohtana on ollut, että kunnat voivat organisoida hallintonsa ja palvelutuotantonsa haluamallaan tavalla. Hankintalaki tulee kuitenkin sovellettavaksi, mikäli toimintatapa ja sopimusjärjestely ovat tulkittavissa hankintalain tarkoittamaksi hankinnaksi ja hankintasopimukseksi. Tällainen hankintasopimus on hankintalainsäädännön mukaan kilpailutettava, ellei kyseessä ole hankintayksikön ja niin sanotun sidosyksikön (in-house) välinen järjestely tai hankintaviranomaisten välinen yhteistyö.

Julkisyhteisöjen kuten kuntien yhteistoiminta on tullut arvioitavaksi EU:n julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Hankintalainsäädäntöä on sovellettu myös silloin, kun järjestelyn osapuolina ovat kaksi tai useampi viranomainen, jos yksi tai useampi viranomainen suorittaa palveluja ja yksi tai useampi viranomainen suorittaa tätä vastaan kustannusten korvauksia. Hankintalainsäädäntöä on sovellettu, vaikka kyseessä olisi ainoastaan toteutuneiden kustannusten korvaaminen. Näin ollen kuntien tehtävien ja järjestämisvastuun siirtämistä koskevissa tilanteessa voi hankintalainsäädännön soveltaminen tulla arvioitavaksi, jos tehtävien siirtämisen lisäksi kunnat siirtävät toisilleen myös rahavastiketta. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, ettei hankintalainsäädäntöä sovelleta julkisyhteisöjen ns. horisontaaliseen yhteistyöhön.

Julkisyhteisöjen välisen horisontaalisen yhteistyön on tulkittu olevan mahdollista seuraavien edellytysten täyttyessä:

- Sopimus koskee sellaista julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä, jolla varmistetaan niille yhteisen julkisen palvelun tehtävän suorittaminen
- Sopimuksella aloitetun yhteistyön toteuttamista säätelevät ainoastaan yleisen edun mukaisten päämäärien tavoittelulle ominaiset seikat ja vaatimukset
- Yhteistyöhön perustuvat korvaukset vastaavat todellisia kustannuksia/kuluosuuksia ja
- Sopimuksella ei aseteta mitään yksityistä palveluntarjoajaa kilpailijoihinsa nähden etuoikeutettuun asemaan.

Kuntayhteistoiminnan erityispiirteenä on Suomessa, että yhteistoiminta koskee kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. EU:n direktiiveihin perustuvassa julkisten hankintojen lainsäädännössä ei ole otettu kantaa järjestämisvastuun asemaan hankintayksiköiden yhteistyössä tai muissa hankintatilanteissa.

2.2.15 Kunnallinen liikelaitos

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Kunnallista liikelaitosta koskevat kuntalain 10 a luvun säännökset tulivat voimaan vuonna 2007. Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jolla voidaan tarkoittaa kolmea eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia, vaan ne kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon. Kunnan liikelaitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena.

Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 87 a §:n mukaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liiketoiminnalla tarkoitetaan tehtävää, jota rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että tehtävää hoidetaan kannattavuusvaatimusten edellyttämällä tavalla, vaikka kysymys ei ole varsinaisesta liiketoiminnasta. Tällöin kunnallinen liikelaitos huolehtii yleensä sellaisista lakisääteisistä peruspalveluista, joita kunnat ovat lain nojalla velvollisia järjestämään. Tulot voivat asiakasmaksujen lisäksi olla korvauksia jäsen- tai sopimuskunnilta taikka sisäistä korvausta kunnan toiselta yksiköltä. Osa liikelaitoksen tehtävistä voi olla myös viranomaistehtäviä, jolloin liikelaitos saa osan tuloistaan läpinäkyvästi kunnan tukena tai avustuksena.

Kunnallinen liikelaitos eroaa valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaisista valtion liikelaitoksista. Suurin eroavuus syntyy siitä, että valtion liikelaitoksella ei voi olla julkisia hallintotehtäviä, toisin kuin kunnallisella liikelaitoksella. Kunnallinen liikelaitos voi siis toimia julkista valtaa käyttävänä viranomaisena.

Syyskuun alusta 2013 voimaan tuleen kuntalain muutoksen myötä kunta ja kuntayhtymä voivat perustaa kunnallisen liikelaitoksen vain, jos toiminta kuuluu kunnan toimialaan eikä kyseessä ole laissa tarkoitettu toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos kunta tai kuntayhtymä on ennen kyseisen lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Kunnanvaltuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin päättää kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta. Päätös liikelaitoskuntayhtymän perustamisesta tehdään perustajina olevien kuntien valtuustoissa ja perustajina olevien kuntayhtymien ylimmissä toimielimissä viimeistään perussopimuksen hyvä-

symisen yhteydessä. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen hallinto järjestetään valtuuston hyväksymin johtosääntömääräyksin.

Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Se perustetaan perussopimuksella ja sen tehtävistä ja hallinnosta päätetään johtosäännöllä. Peruskuntien lisäksi myös kuntayhtymät voivat harjoittaa yhteistoimintaa liikelaitoskuntayhtymän muodossa. Liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät kuntayhtymän jäsenet yhtymäkokouksessa, johon kuntayhtymän jäsenet valitsevat edustajansa kuhunkin kokoukseen erikseen. Liikelaitoskuntayhtymä poikkeaa siis tältä osin muista kuntayhtymistä, joissa ylintä päätösvaltaa voi yhtymäkokouksen sijasta käyttää myös yhtymävaltuusto tai ns. yhden toimielimen kuntayhtymässä muu perussopimuksessa sovittu toimielin. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan muutoin kuntalain kuntayhtymiä koskevia säännöksiä. Kuntayhtymän osana toimivan liikelaitoksen tai liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan kokoonpanoon ei kuitenkaan sovelleta kuntalain säännöstä poliittisen suhteellisuuden huomioon ottamisesta toimielinten kokoonpanossa (81 §:n 4 momentti).

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Johtokunnan tehtävät on määritelty kuntalain 87 c §:ssä.

Kunnallisen liikelaitoksen talous

Kunnallisen liikelaitoksen taloudesta säädetään kuntalain 10 a luvun 87 e - m §:ssä. Kuntalain 87 e §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja suunnitelma on kunnan tai kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa. Liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeriä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa ovat laissa erikseen määritellyt erät: korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan tai kuntayhtymän toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle. Lisäksi valtuusto tai yhtymäkokous voi määritellä sitovaksi myös muun erän.

Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset tehtävien hoitamiseen turvataan. Liikelaitoksen luonteesta johtuen sen tulojen tulee suunnittelukaudella kattaa toiminnan kustannukset. Pitkällä aikavälillä tulorahoituksella tulee kattaa myös investoinnit siltä osin kuin niitä ei rahoiteta oman pääomanehtoisella rahoituksella.

Liikelaitoskuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 87 f §:ssä. Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö, joten sen talousarviota ja -suunnitelmaa koskevat säännökset poikkeavat osittain kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta koskevista säännöksistä. Johtokunnan on hyväksyttävä seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ja taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*) joulukuun loppuun mennessä. Samalla hyväksytään toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Kuntalain 87 g §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi myöntää tukea tai toiminta-avustusta liikelaitokselle määrätyn tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tuki tai toiminta-avustus ei saa olla enemmän kuin tehtävän hoitamisesta liikelaitokselle aiheutuvat kustannukset. Kunnan antama tuki ja toiminta-avustus on ilmoitettava erikseen liikelaitoksen tilinpäätöksessä.

Kuntalain 87 h §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa. Liikelaitoksen kirjanpito yhdistellään kunnan tai kuntayhtymän muuhun kirjanpitoon tilinpäätöksessä ja mahdollisissa välitilinpäätöksissä siten, että sisäiset tulo ja menot, sisäiset saatavat ja velat sekä sisäinen omistus ja katteet eliminoidaan.

Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen kirjanpitovelvollinen ja sen kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa säädetään.

Kuntalain 87 i §:n mukaan liikelaitoksen tilikausi on kalenterivuosi. Johtokunnan on laadittava erillistilinpäätös ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatettava se kunnanhallitukselle tai yhtymähallitukselle yhdisteltäväksi kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä. Liikelaitoksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä päättää valtuusto tai yhtymäkokous kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä. Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävänä valmistella myös liikelaitoksen hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida ovatko valtuuston tai kuntayhtymäkokouksen asettamat tavoitteet toteutuneet.

Kuntalain 87 j §:n mukaan liikelaitoskuntayhtymän tilinpäätöksen laatimiseen sovelletaan 68 ja 68 a §:n tilinpäätöstä ja konsernitilinpäätöstä koskevia säännöksiä.

Lisäksi kuntalaissa säädetään kunnallisen liikelaitoksen toimintakertomuksesta ja tilikauden tuloksen käsittelystä, liikelaitoksen omasta pääomasta sekä lainanotosta ja takauksista.

2.2.16 Kuntia koskeva EU-sääntely ja kunnan toiminta markkinoilla

EU-säännökset rajoittavat osittain kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä omassa organisaatiossaan, tukea kunnan alueella harjoitettua yritystoimintaa sekä hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa. EU-säännösten vaikutusta ei tällä hetkellä ole otettu huomioon kaikilta osin kuntalaissa.

Yleistä valtiontuista

Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT, ent. EY:n perustamissopimus). Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua. Viranomaiset voivat myöntää vain sellaisia yritystukia, jotka komissio on hyväksynyt yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Valtiontuki määritellään Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa. Tukitoimenpide on katsottava valtiontueksi, jos se täyttää seuraavat tunnusmerkit:

1. toimenpide tai tuki myönnetään valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön varoista;

2. toimenpide vääristää kilpailua suosimalla jotain tuensaajaa;
3. toimenpide on valikoiva eli se kohdistuu tiettyyn yritykseen ja
4. toimenpide saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontukena pidetään mitä tahansa toimenpidettä, jos se täyttää kaikki edellä olevat tunnusmerkit. Tuilla ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia. Tukia voivat olla esimerkiksi markkinaehtoista edullisemmat lainat, takaukset tai muu rahoitus sekä pääomittaminen. Lähtökohtaisesti valtiontuet ovat kiellettyjä, mutta sopimuksessa on myös määritelty poikkeukset, joiden nojalla tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä. Jäsenvaltio ei voi itse arvioida tukien hyväksyttävyyttä, vaan se on arvioitettava komissiolla ennakkoilmoitusmenettelynä. Ennakkoilmoitusmenettelyä ei tarvita, mikäli kyseessä on vähämerkityksinen tai ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki taikka komission SGEI-päätöksen mukainen tuki.

Vähämerkityksinen tuki (de minimis-tuki)

Valtiontukien ilmoittamismenettelystä poikkeuksen muodostavat ns. vähämerkityksiset (de minimis) tuet. De minimis -asetuksen (komission asetus N:o 1407/2013) puitteissa yritykselle on mahdollista maksaa tukea enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Summassa tulee huomioida kaikkien eri viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä rahoitus. Tuen myöntämisessä on huomioitava, että jos tukitoimenpiteeseen kuuluvien tukien yhteismäärä ylittää 200 000 euroa, ei de minimis -asetusta sovelleta tukeen edes sen osuuden osalta, joka ei ylitä tätä enimmäismäärää. Vähämerkityksistä tukea voidaan myöntää myös komission SGEI de minimisasetuksen (369/2012) perusteella.

Takaustiedonanto

Komissio on antanut tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (EUVL 20.6.2008 C 155/10). Tiedonannossa kuvataan menettely, jolla julkiset viranomaiset voivat myöntää takauksia niin, että kyse ei ole valtiontuen myöntämisestä. Jos kunta noudattaa tiedonannossa kuvattuja menettelytapoja, voidaan lähtökohtaisesti varmistua siitä, ettei järjestelyyn sisälly kiellettyä valtiontukea. Vaikka tiedonannossa käytetään termiä valtiontuki, koskee se myös kuntien viranomaisia.

Tiedonannon mukaan lähtökohtana on se, että jos valtion antama yksittäinen takaus tai valtiontakausjärjestelmä ei tuo etuja yritykselle, kyseessä ei ole valtiontuki. Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään, että komission on perustettava arvio kielletyn valtiontuen syntymisestä markkinataloudessa järkevästi toimivan sijoittajan periaatteelle (markkinataloussijoittajaperiaate). Arviossa olisi otettava huomioon edunsaajayrityksen tosiasialliset mahdollisuudet saada vastaavaa rahoitusta pääomamarkkinoilta. Kyseessä ei ole valtiontuki, jos uusi rahoituslähde luodaan ehdoilla, jotka yksityinen toimija voisi markkinatalouden tavanomaisin ehdoin hyväksyä.

Komission ohjeissa todetaan edellytykset, joiden kaikkien toteutuessa yksittäistä takausta ei ole katsottava valtiontueksi: a) lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa; b) takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti; c) takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä. Tätä rajoitusta ei sovelleta, kun takaus on annettu velkapapereille sekä d) takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

Kyseistä 80 prosentin rajoitusta ei sovelleta sellaisen yrityksen rahoittamiseen myönnettyyn valtion takaukseen, jonka toiminta muodostuu ainoastaan niille asianmukaisesti tehtäväksi annetusta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta (SGEI). Edellytyksenä on, että nimenomaan kunta on antanut SGEI-toimeksiannon yritykselle. Sen sijaan rajoitusta sovelletaan, jos kyseinen yritys tarjoaa muita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tai harjoittaa muuta taloudellista toimintaa.

Jos viranomainen haluaa tarjota takauksen, joka ylittää 80 prosentin kynnyksen, on ilmoitettava takauksesta komissiolle tai pystyttävä näyttämään, että asiassa on menetelty valtiontukisäännöksien mukaisesti. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (Enemalta C 32/2010) on katsottu mm., että tuki samaan konserniin kuuluville yhteisölle voi ylittää 80 prosentin rajan, jos järjestelyä kokonaisuutena voidaan pitää markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisena.

Valtion tai kunnan ottamasta riskistä olisi yleensä perittävä takauksen tai vastatakauksen kohteena olevaan määrään perustuva asianmukainen takausmaksu. Kun takauksesta maksettu hinta on vähintään yhtä korkea kuin vastaava rahoitusmarkkinoilla esiintyvä takauksen viitemaksu, takaus ei ole tukea.

Maakauppoja koskeva tiedonanto

Komissio on antanut myös julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten kauppaa koskevan tiedonannon, jota sovelletaan myös vuokraukseen. Mikäli kunta noudattaa tiedonannossa kuvattuja menettelytapoja, voidaan lähtökohtaisesti varmistua, että kauppaan tai vuokraukseen ei sisälly kiellettyä valtiontukea. Tiedonannon mukaan viranomainen voi myydä tai antaa vuokralle kiinteistön joko tarjouskilpailulla, joka ei sisällä ehtoja tai ilman tarjouskilpailua.

Kiinteistön kauppa tarjouskilpailulla edellyttää, että tarjouskilpailu on avoin ja siitä on tiedotettu riittävästi. Tarjous on julkistettu riittävästi, jos se kohtuullisen pitkän ajan kuluessa (2 kuukautta tai enemmän) julkistettu useita kertoja niin monessa julkaisussa, että se on saatettu kaikkien mahdolliset ostajien tietoon. Tarjouskilpailulle ei ole asetettu ehtoja, jos kuka tahansa ostaja voi ostaa rakennuksen tai maa-alueen ja käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa riippumatta siitä, harjoittaako hän liiketoimintaa tai riippumatta liiketoiminnan luonteesta. Rajoituksia voidaan kuitenkin asettaa yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi, puhtaasti keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi. Myöskään kansallisen lainsäädännön kaupunki- ja aluesuunnittelurajoitukset eivät ole kiellettyjä ehtoja.

Mikäli kiinteistön kauppa tapahtuu ilman tarjouskilpailua on yhden tai useamman riippumattoman arvioijan arvioitava kiinteistön ”käypä arvo”. Näin määritelty markkinahinta on vähimmäismyyntihinta, josta voidaan sopia myöntämättä valtion tukea.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen sääntely (SGEI -sääntely)

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (Services of General Economic Interest, SGEI) sääntely on osa EU:n valtiontukisääntelyä. SGEI-palveluilla tarkoitetaan julkisen vallan määrittelemiä yksityisten yritysten toteuttamia yleisölle erityisen merkittäviä taloudellisia toimia, joita ei toteutettaisi ilman julkisvallan asettamaa velvoitetta.

Yleisessä SGEI tiedonannossa (2012/C 8/02, EUVL C8/2012), jossa selvennetään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kannalta merkityksellisiä valtiontuen peruskäsitteitä, kuten tuen, yleishyödyllisen taloudellisen palvelun ja taloudellisen toiminnan käsitteet sekä julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien sääntöjen välistä suhdetta. Komission SGEI -päätöksestä (2012/21/ EU, EUVL L7/2012) ilmenevät edellytykset, joilla ”pienet ja keskisuuret SGEI järjestelyt” on vapautettu komission ennakkoilmoitusvelvollisuudesta.

Komission SGEI -puitteita (2012/C8/02, EUVL C 8/2012) sovelletaan ”isoihin SGEI- järjestelyihin”. Puitteita sovelletaan, jos SGEI päätöstä tai de minimistukisääntelyä ei voida soveltaa ja järjestely on etukäteen ilmoitettava komissiolle.

SGEI -palveluiden tarkempi sisältö on jätetty määrittelemättä. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määritellä, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Palvelun tai avustettavan toiminnan on kuitenkin täytettävä SGEI määrittelyn kriteerit eli oltava kansalaisille tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeä palvelu. Edellytyksenä on myös, että olemassa olevat markkinat eivät pysty tuottamaan palvelua tyydyttävästi.

Yleisen SGEI -sääntelyn lisäksi valtiontuesta säädetään erikseen esimerkiksi sisämaanliikenteen, lentoliikenteen, yleisradiotoiminnan, sähkömarkkinoiden ja postisektorin osalta.

Suomessa sekä valtio että kunnat ovat käyttäneet SGEI -järjestelyitä. Valtion SGEI -järjestelyjä ovat esimerkiksi YLE, sosiaalinen asuntotuotanto (ARA-tuet), luotsaus Saimaan vesistöalueilla, merenkurkun matkustajalauttaliikenteen ostot, Suomen valtion vesiväyläpalvelujen määräaikainen turvaaminen, saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot ja kehittäminen sekä riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen erikseen määritellyt toiminnot. Kunnista Helsingin kaupunki on toteuttanut pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluun liittyvän SGEI järjestelyn niin kutsuttuna avoimena hakuna. Myös Espoon kaupunki on hyödyntänyt SGEI -menettelyä muutamissa palveluissaan.

Kunnan toiminta markkinoilla

Kuntalakia muutettiin syyskuussa 2013 valtiontukisäännösten vuoksi. Lakimuutoksen taustalla on niin kutsuttu Palmia -tapaus, johon liittyen komissio on ottanut kantaa Suomen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyn tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Komissio katsoi, että kunnallisten liike-

laitosten oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiriskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnetyt veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU-valtiontukisäännöksien vastaisia tukia.

Valtiontukiin liittyvien muutoksien keskeisenä sisältönä on yhtiöittämisvelvollisuus kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Asiaa on käsitelty laajasti hallituksen esityksessä 32/2013.

Kilpailutilanteesta markkinoilla ei ole kyse, jos kunta järjestää omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja tai jos palveluja järjestetään kuntalain 76 §:ssä tarkoitettuna yhteistoimintana lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella. Myöskään sellaista yhteistoimintaa ei katsottaisi hoidettavan markkinoilla, jota ei sidosyksikkösäännöksien tai muiden hankintalakien säännöksien perusteella tarvitse kilpailuttaa. Kilpailutilanteessa markkinoilla ei katsottaisi hoidettavan myös opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävän opetuksen järjestämistä sekä oppilas- ja opiskelijatöinä tuotettujen palveluja. Kilpailutilanteella markkinoilla ei tarkoitettaisi myöskään sellaisia tehtäviä, joissa toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai luonnolliseen monopoliasemaan sekä tällaiseen toimintaan välittömästi liittyvään toimintaan vaikka toiminta täyttäisikin muutoin esimerkiksi elinkeinotoiminnan edellytykset. Lakiin perustuvia monopoleja ovat muun muassa vesihuoltotoiminta laitoksen toiminta-alueella. Lisäksi yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolella olisi kunnan toiminta silloin, kun se ostaa, myy ja vuokraa kiinteistöjä.

Kunta voi edelleen toimia vähäisessä määrin markkinoilla sekä silloin, kun se erityislain perusteella olisi nimenomaan mahdollista. Poikkeussäännöksen perusteella kunta voi lisäksi tuottaa tukipalveluja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille sekä palvelussuhteeseen liittyviä palveluja tytäryhteisöjen palveluksessa oleville henkilöille sekä laajemminkin palveluja sidosyksiköille. Kunnan tuottaessa yhtiöittämispoikkeuksessa tarkoitettuja palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla sen hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista.

Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Takaussitoumuksen antamisen kunnan ulkopuolisen yrityksen puolesta on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan jos tarkoituksena on ollut työllisyyden turvaaminen kunnassa, kunnan elinkeinorakenteen kehittäminen tai taattavassa lainassa on ollut kyse investointilainasta. Lisäksi oikeuskäytännössä on otettu huomioon takauksen määrä ja sen riskit. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on linjannut päätöksessään KHO 2012:9, että takauspäätöksen täytäntöönpano ei ole mahdollista ilman päätöksen lainvoimaa.

Suomen Kuntaliitto on Tilastokeskuksen vuoden 2011 toiminta- ja taloustilaston perusteella tarkastellut kuntien takauksia kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä muiden yhteisöjen puolesta maakuntajaon ja kuntakoon perusteella.

Maakuntatarkastelun perusteella suurimmat takausvastuut konserniveloista olivat Kymenlaaksossa, jossa se oli 2 665 euroa/ asukas, Keski-Suomessa ollen 2 520 euroa/asukas ja Etelä-Karjalassa, jossa se oli 1 876 euroa/asukas. Pienimmät takausvastuut olivat Manner-Suomessa Pohjanmaalla, jossa se oli 628 euroa/asukas ja Varsinais-Suomessa, jossa se oli 685 euroa/asukas. Muille kuin kuntakonserniin kuuluville yhteisöille oli annettu eniten takauksia Etelä-Pohjanmaalla, Lapissa ja Pohjanmaalla. Etelä-Pohjanmaalla takausvastuu oli 365 euroa/asukas, Lapissa 297 euroa/asukas ja Pohjanmaalla 291 euroa/asukas. Vähiten takauksia oli annettu muille kuin kuntakonserniin kuuluville oli annettu Päijät-Hämeessä ja Pohjois-Karjalassa. Päijät-Hämeessä takauksia oli annettu 53 euroa/asukas ja Pohjois-Karjalassa 94 euroa/asukas.

Asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat antaneet enemmän takauksia kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta. Kuntakonserniin liittyviä takauksia on suhteessa eniten 40 001-100 000 asukasta olevissa kunnissa. Pienillä kunnilla ei ole juurikaan tytäryhteisöjä, joten niillä ei ole myöskään kuntakonserniin liittyviä takauksia. Pienten kuntien takausmäärät muiden yhteisöjen puolesta olivat suuria ja muodostavat kuntataloudelle merkittävän riskitekijän. Taulukossa 1 on kuvattu kuntakoon mukaiset takaukset.

Taulukko 1. Kuntien takaukset kuntakoon mukaan

Kuntakoon mukaan	**Asukasluku**	**Konserni**		**Muut**	
		1 000 €	€/asukas	1 000 €	€/asukas
Alle 2 000 as. kunnat	58 766	23 977	408	22 074	376
2 001-6 000 as. kunnat	480 692	284 354	592	117 906	245
6 001-10 000 as. kunnat	478 729	306 638	641	87 725	183
10 000-20 000 as. kunnat	675 155	535 079	793	155 560	230
20 001-40 000 as. kunnat	883 677	889 139	1 006	169 082	191
40 001-100 000 as. kunnat	1 001 347	1 692 639	1 690	225 437	225
Yli 100 000 as. kunnat	1 822 901	2 213 575	1 214	172 362	95
Yhteensä	5 401 267	5 945 401	1 101	950 146	176

Joidenkin kuntien osalta takaukset liittyvät suurempaan omaisuusjärjestelyyn, kuten esimerkiksi satamatoimintojen yhtiöittämiseen. Suurimmat asukaskohtaiset takausmäärät olivat pienillä kunnilla, joista useat ovat vielä väestöään menettäviä kuntia ja kuntia, joiden väestörakenne on ikääntymässä muuta maata nopeammin. Näille kunnille takaukset muodostavat merkittävän riskin. Kunnat ovat myöntäneet lainoja pääosin kuntakonserniin kuuluville yhtiöille. Jonkin verran lainoja on myönnetty yhdistyksille, yrityksille ja muille tahoille, kuten vesiosuuskunnille, säätiölle, kylä- ja muille yhdistyksille sekä tienhoitokunnille.

Kuntalain kokonaisuudistukseen liittyvässä kyselyssä enemmistö vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että kunnan takaus- ja lainanantomahdollisuuksia ei tulisi kuntalaissa rajata. Rajaamisen koettiin rajoittavan kunnan harkintamahdollisuuksia, yleishyödyllisten yhdistysten toimintamahdollisuuksia sekä kunnan mahdollisuuksia edistää elinkeinotoimintaa ja synnyttää työpaikkoja. Lisäksi rajauksen katsottiin olevan liian totaalinen, sillä alueelliset erot ovat suuret ja kuntien on mahdollista myöntää rahoitusta myös markkinaehtoisesti. Hieman yli kolmannes vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että rajaaminen olisi mahdollista. Rajaamista puoltavat korostivat, että rajaus helpottaisi kunnallista päätöksentekoa, vähentäisi kuntien riskinottoa, yhdenmukaistaisi takauksiin ja lainoihin liittyviä käytäntöjä ja vähentäisi kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Joissain kunnissa rajaus on jo kunnassa voimassaoleva pelisääntö.

Ely-keskuksille tehdystä tiedustelusta ilmeni, että kunnilla on tällä hetkellä varsin pieni rooli yrityshankkeissa. Toisaalta kuntien takauksen nähtiin oleellisena elementtinä PK -yritysten kasvun ja kehittymisen kannalta, erityisesti aluetalouden ja kansantalouden kannalta kuntien takauksien rajoittaminen vähentäisi yrityselämän edellytyksiä varsinkin haja-asutusalueilla. Kunnilla on jonkin verran roolia mm. laajakaistahankkeiden osalta. Energiatukien osalta hakijoina on usein kunnallisia liikelaitoksia tai muuten osittain kunnan omistamia yrityksiä. Joukossa on myös aikaisemmin kunnan omaan konserniin kuuluneita, mutta sittemmin yksityistettyjä tahoja. Kunnilla on näissä usein osarahoittajan rooli esimerkiksi lainarahoituksen osalta.

Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta tai vuokrauksesta ei ole säännöksiä kuntalaissa. Kunnalla on lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuva harkintavalta omistamansa kiinteistön luovutuksen ja vuokrauksen suhteen. Kunnan harkintavaltaa rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kielto.

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaa kiinteistön luovutusta ja vuokralle antamista rajoittavat myös edellä kuvatut valtiontukea koskevat säännökset. Valtiontukisäännökset tulevat sovellettavaksi kiinteistön luovutukseen ja vuokralle antamiseen, jos toisena osapuolena on taloudellista toimintaa harjoittava, kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys.

2.2.17 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä on osa hallinnon oikeussuojajärjestelmää, jossa oikeussuojakeinot jaetaan ennalta vaikuttaviin (preventiivisiin) ja jälkikäteen vaikuttaviin (repressiivisiin). Ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa on säännelty muun muassa hallintolaissa sekä julkisuuslaissa. Kuntalaissa ja kunnallishallinnossa eri laeissa säädetyt oikaisuvaatimusmenettelyt voidaan lukea hallinnon sisäisiin, jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin. Ne ovat hallintomenettelyä, eivätkä hallintolainkäyttöä.

Hallinnon ulkoisilla oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan hallintolainkäyttölain antamaa oikeussuojaa. Keskeinen oikeusturvakeino hallintolainkäytössä on valitus, kunnallishallinnossa kunnallisvalitus. Hallintovalitus on usein muutoksenhakukeinona asioissa, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön ja muutoksenhausta säädetään erityislainsäädännössä. Hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen. Niissä asioissa, joissa valitetaan hallintovalituksella, hallintolainkäyttölain sekä erityislainsäädännön muutoksenhakukeinot menevät kuntalain edelle. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, niitä noudatetaan kuntalain sijasta.

Kunnallishallinnon jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja ovat oikaisuvaatimus sekä kunnallisvalitus.

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimusmenettely on kunnallisasioiden ensivaiheen muutoksenhakukeino ja kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei voi vielä tehdä kunnallisvalitusta. Menettelyssä noudatetaan ensisijaisesti kuntalakia ja toissijaisesti hallintolakia. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä asianosainen että kunnan jäsen. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella.

Kunnan muun toimielimen kuin valtuuston sekä kunnan viranhaltijan tai luottamushenkilön päätöksestä on aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Sama koskee kuntayhtymän muun kuin ylimmän toimielimen päätöstä. Kunnanhallituksen ja lautakunnan päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus niille itselleen. Niiden alaisten viranomaisten päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus asianomaiselle ylemmälle viranomaiselle eli kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen on sidottu niihin vaatimuksiin, joita oikaisuvaatimuksessa esitetään, eikä se voi käsitellä asiaa laajemmin. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viivytyksettä. Toimielin voi oikaisuvaatimusta käsitellessään muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimukseen annettavassa päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta voi tehdä valituksen hallinto-oikeudelle. Valitusoikeus on lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös muuttuu oikaisuvaatimuksen johdosta, voivat muutkin kunnallisvalitukseen oikeutetut valittaa siitä.

Kunnallisvalitus

Kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnallisvalituksen erityispiirteitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä hallintotuomioistuimen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta.

Kunnallisvalituksen tekemiseen on oikeus sekä kunnan jäsenellä että asianosaisella, joka katsoo päätöksen loukkaavaan oikeuksiaan. Kunnan jäsenen valitusoikeus on riippumaton siitä, millä tavoin päätös koskee häntä. Kunnallisvalituksen rajoitetut valitusperusteet tekevät valituksesta laillisuusvalituksen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjes-

tyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Valitusviranomaisen tutkimisvalta ulottuu vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, joita valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt. Myös valitusviranomainen ratkaisuvalta kunnallisasioissa on rajoitettu. Valitusviranomainen voi virheellisyyden havaitessaan vain kumota päätöksen tai palauttaa asian kunnan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi, mutta se ei voi korvata virheellistäkään päätöstä tai sen osaa uudella päätöksellä. Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kunnan viranomainen saa harkita asian uudelleen. Hallintovalituksessa valitusviranomainen voi korvata virheellisen päätöksen uudella päätöksellä ja näin nopeuttaa asian loppuunsaattamista.

Päätöksen oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus sekä täytäntöönpano

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi tehdä ainoastaan kunnan viranomaisen lopullisista päätöksistä. Muutosta ei saa hakea päätökseen, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ja oikaisuvaatimukseen johdosta annettuun päätökseen saa pääsääntöisesti hakea muutosta vain oikaisuvaatimuksen tekijä. Jos päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuu, muutkin kunnallisvalitukseen oikeutetut saavat valittaa päätöksestä.

Valituksen vireilläolo ei estä päätöksen täytäntöönpanoa. Kunnallisvalituksen piiriin kuuluvissa asioissa päätös voidaan panna täytäntöön ennen sen lainvoimaisuutta. Täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimasuutta on kielletty, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Suhde muuhun lainsäädännön uudistamiseen

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä hanke oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi uusiin asiaryhmiin. Oikaisuvaatimus on tarkoitus ottaa käyttöön hallintoasioissa nykyistä laajemmin muutoksenhaun ensivaiheena, jolloin hallintotuomioistuimeen saisi valittaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksesta käytöstä säädettäisiin edelleen asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Hallintolakiin lisättäisiin yleissäännökset siitä, kenellä on oikeus vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Hallintolakiin lisättäisiin myös säännös oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Valituslupa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen otettaisiin käyttöön nykyistä laajemmin. Siitä säädettäisiin edelleen asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Valituslupasäännösten soveltuvuuden arvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota erityisesti asian laatuun ja merkitykseen sekä siihen, voidaanko korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä oikeussuojakeinoja pitää riittävinä. Tavoitteena on vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylintä tuomiovaltaa käyttävänä tuomioistuimena, joka voi linjaratkaisuillaan huolehtia hallintolainkäytön yhtenäisyydestä, mutta tarkoituksena ei ole muuttaa korkeinta hallinto-oikeutta pelkästään ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

2.3 Kansainvälinen vertailu

[Luku täydennetään myöhemmin]

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1. Kuntalain yleiset säännökset

Perustuslakiuudistuksen jälkeen kuntalaissa ei enää ole tarpeen säätää kunnallisen itsehallinnon periaatteista, vaan yleisiä säännöksiä voitaisiin uudistaa koskemaan lain tarkoitusta ja kunnan toiminta-ajatusta sellaisena, kun se nykyisin nähdään. Tämän lisäksi tulisi säätää lain keskeisistä määritelmistä. Nykyisin lain 1 lukuun sisältyvät säännökset kunnan tehtävistä, kunnan toiminnasta markkinoilla sekä valtion ja kunnan suhteesta voitaisiin jakaa erillisiin lukuihin.

2.4.2 Kunnan tehtävät ja toimiala

Yleinen toimiala

Koska sekä perustuslain kunnallisen itsehallinnon että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kunnalla tulee olla laaja mahdollisuus ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään tehtäviä, lainsäädännössä ei voida säätää yleisestä toimialasta tyhjentävästi. Kunnan yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet ovat osaksi voimassa hallinnon yleisinä oikeusperiaatteina. Yleistä toimialaa rajoittavien periaatteiden osalta yhteiskunnallinen kehitys on erityisesti muuttanut julkisen toiminnan ja markkinoiden välistä suhdetta. Perinteinen toimialaoppi pyrki erottamaan toisistaan yksityisen sektorin elinkeinoharjoittamisen ja julkisen toiminnan. Yhteiskunnallisen kehityksen ja EU:n lainsäädännön vuoksi julkisen ja yksityisen välinen raja on hämärtynyt.

Kunnat ovat laajentaneet toimintaansa paikallisuusperiaatteen sekä kaupallisen ja teollisen toiminnan vastaisesti ainakin kunnan perustamien omien yhtiöiden osalta. Useat kuntaomisteiset yhtiöt toimivat kansallisesti ja jopa kansainvälisesti esim. energiayhtiöt. Osittain toiminnan muutos on johtunut markkinoiden muutoksista, mutta osin kyse on ollut kunnan omista tavoitteista hakeutua markkinoille. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi kunnat omistavat entistä enemmän yhtiöitä, joiden tavoitteena on nimenomaan kaupallinen toiminta eikä toiminta välttämättä rajoitu paikalliseksi. Toiminta on laajamittaista ja rajaus yleisen toimialan ulkopuolelle merkitsivät monella alalla merkittävää muutosta yhtiöiden omistukseen.

EU-kilpailuoikeus ei rajaa kunnan yleistä toimialaa mutta asettaa toiminnalle kilpailuneutraliteettivaatimuksen, jonka seurauksena kunnat voivat aiempaa rajoitetummin tukea alueensa yrityksiä. Perinteisen toimialaopin mukaan kunta sai tukea yrityksiä suoraan, jos se oli tarpeen työllisyyden edistämiseksi. EU-oikeudellisesti hyväksyttävä kunnan myöntämä tuki ei ole hyväksyttävää, vaikka kunta omasta mielestään tavoittelisi työllisyyden edistämistä. Komissio arvioi asiaa sisämarkkinatavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Samoin hankintasäännökset kieltävät kunnan hankintojen suoraa osoittamista kunnan alueella toimivalle yritykselle.

EU-valtiontukisäännöksien lähtökohtana olevaa kilpailuneutraliteetin vaatimusta ei ole oikeuskäytännössä luettu kunnan vapaaehtoisia tehtäviä rajoittavaksi periaatteeksi, vaikka EU- valtiontukisäännöksien menettelysäännöksien perusteella on kumottu kuntien päätöksiä. Kilpailuneutraliteetti on kuitenkin otettu huomioon kuntien ja niiden määräämisvallassa olevien yhtiöiden osalta kilpailulaissa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua kilpailua vääristävään kunnan tai sen määräämisvallassa olevan yhtiön toimintaan.

Kunnan yleisen toimialan voimassa olevina rajoitusperiaatteina voidaan edellä esitetysti pitää etupäässä hallintolain mukaisia hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuntalain 1 §:ssä säädettyä kestävän kehityksen periaatetta ja EU:n valtiontukisäännöksiä. Lisäksi puhtaasti kaupallisen ja teollisen toiminnan ei edelleenkään katsota kuuluvan kunnan tehtäviin. Koska rajoitusperiaatteet pääosin ilmenevät jo muusta lainsäädännöstä, kuntalakiin ei ole tarkoituksenmukaista ottaa yksityiskohtaisia säännöksiä kunnan yleisen toimialan rajoitusperiaatteista. Kilpailuneutraliteetin turvaaminen voidaan ottaa huomioon kuntalaissa muissa säännöksissä mm. takauksien, lainojen ja kiinteistön myynnin sääntelyn yhteydessä.

Lakisääteiset tehtävät

Kuntalain säätämisen jälkeen kunnan tehtävien ja palvelujen järjestämis- ja tuottamistavat ovat moninaistuneet. Tähän liittyy tarve säännellä erityisesti lakisääteisten tehtävien osalta kunnan järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamiseen liittyviä vastuita nykyistä selkeämmin. Uusia sääntelyä edellyttäviä tilanteita liittyy muun muassa vastuiden jakautumiseen kuntien yhteistoiminnassa sekä palvelujen hankkimiseen yksityisiltä palvelun tuottajilta. Myös EU-lainsäädännön ja kuntien yhteistoiminnan rajapinnan selkeyttäminen edellyttää järjestämisen ja tuottamisen määrittely aiempaa tarkemmin. Järjestämisvastuun sääntely kuntalaissa voisi myös vähentää erityislainsäädännön tarvetta.

Kuntalaissa olisi tarpeen ottaa huomioon myös suoraan laissa kuntien yhteistoiminnassa järjestettäviksi osoitetut tehtävät eli niin kutsuttu lakisääteinen yhteistoiminta. Järjestämisvastuun käsite ja järjestämisvastuun siirron merkitys kuntien yhteistoiminnassa on voimassa olevan lainsäädännön perusteella epäselvä. Tämä on todettu erityisesti kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvissä kuntien yhteistoimintajärjestelyissä, joissa lainsäädännön tarkoituksena oli palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kokonaisuudessaan kunnalta yhteistoimintaorganisaatiolle.

Voimassa olevan kuntalain 2 §:ssä säädetään kunnalliseen itsehallintoon tärkeänä osana kuuluvasta periaatteesta, jonka mukaan kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä ja velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia ainoastaan laintasoisella säädöksellä. Kyseisestä periaatteesta säädetään nykyisin myös perustuslaissa, jonka vuoksi säännöksen ottaminen kuntalakiin ei ole enää tarpeen.

Perustuslain edellytykset viranomaistehtävien siirtämiselle muulle kuin viranomaisasemassa olevalle taholle (124 §) rajaavat kunnan päätöksentekoa erityisesti tilanteissa, joissa päätetään palvelutuotannon organisoinnista. Julkisen hallintotehtävän siirtämiselle perustuslaissa asetettuihin reunaehtoihin on kiinnitetty huomiota erityisesti kunnan terveydenhuoltopalvelujen järjestämisen osalta

oikeuskäytännössä (KHO:2012:63) sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa (4.3.2010, dnro 711/2/09 ja 15.12.2011, dnro 3200/4/10).

Voimassa olevan kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa (44 §:n 2 momentti). Toukokuussa 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain mukaan (57 §:n 3 momentti) kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava tarpeenmukainen henkilöstö terveydenhuollon toimintayksikölle kuuluvia julkista valtaa sisältäviä tehtäviä varten. Henkilön, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Kuntalain virkasuhteen käyttöalaa koskevasta yleissäännöksestä ja terveydenhuoltolain vastaavasta säännöksestä ehdotetaan poikkeusmahdollisuutta parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä mielenterveyslain muuttamisesta (HE 199/2013). Mielenterveyslaissa säädettäisiin, että myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voisi laatia tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevan tarkkailulähetteen laissa säädetyillä edellytyksillä.

Perustuslain viranomaistehtävän siirtämistä koskevien reunaehtojen suhdetta kunnan käytettävissä oleviin palvelujen organisointitapoihin olisi tarpeen selkiyttää myös kuntalaissa. Kuntalaissa tulisi tuoda esille se lähtökohta, että julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että tästä säädetään lailla.

2.4.3 Valtion ja kunnan suhde

Peruspalveluohjelmamenettely

Vuonna 2007 lakisääteistetyn peruspalveluohjelmamenettelyn käyttöönotto on merkittävästi parantanut valtion ja kuntien välistä yhteistyötä. Se on myös lisännyt eri ministeriöiden välistä yhteistyötä valmisteltaessa kuntien toimintaan, talouteen ja hallintoon vaikuttavia päätöksiä valtioneuvostossa.

Peruspalveluohjelmamenettelyn vaikuttavuuden ja sitovuuden kannalta keskeinen tekijä on ollut menettelyn sitominen valtiontalouden kehysmenettelyyn ja valtion talousarvioesityksen valmisteluun. Uusien kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevien palveluiden säätäminen ja olemassa olevien laajentaminen on edellyttänyt niiden käsittelyä peruspalveluohjelmamenettelyssä ja sisällyttämistä valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltavaan peruspalveluohjelmaan ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä valmisteltavaan peruspalvelubudjettitarkasteluun. Tarkoitus on ollut, että suhteessa ministeriöiden valmistelemiin hallinnonalakohtaisiin kehittämissuunnitelmiin (Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma) peruspalveluohjelman ohjausvaikutus vastaisi valtiontalouden kehysmenettelyn ohjausvaikutusta. Käytännössä ongelmia on kuitenkin ilmennyt siinä, että peruspalveluohjelmamenettelyllä ei ole ollut riittävän sitovaa tai ohjaavaa vaikutusta eri hallinnonaloilla tapahtuvaan kuntien tehtäviä koskevaan erityislainsäädännön valmisteluun ja kehittämisohjelmien toimeenpanoon. Peruspalveluohjelmamenettely ei siten ole täysin vastannut hallintovaliokunnan kuntalain muutosesitystä käsitellessä ottamaa kantaa, jonka mukaan peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva kuntalain säännös on ministeriöitä sitova (HaVM 12/2007 vp). Hallintovaliokunnan mukaan peruspalveluohjelman pohjalta oli arvioitava kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa ja kuntatalouden rahoitusedellytyksiä. Valiokunta korosti, että peruspalveluohjelma on ensisijainen suhteessa hallinnonalakohtai-

siin kehittämissuunnitelmiin. Valiokunnan mukaan peruspalveluohjelma ja lakisääteiset kehittämisohjelmat oli sovitettava yhteen tästä lähtökohdasta valtiontalouden kehysmenettelyssä.

Peruspalveluohjelmamenettelyn ongelmana on ollut, että lukuun ottamatta valtiontalouden kehyspäätökseen ja valtion talousarvioesityksen peruspalvelubudjettitarkasteluun sisällytettyjä toimenpiteitä peruspalveluohjelma on informatiivinen. Peruspalveluohjelmaan ei ole voitu sisällyttää ohjelmaa tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä, vaikka laki sitä edellyttäisi. Peruspalveluohjelmaan on sisällytetty vain sellaisia toimenpiteitä, joihin valtio kehyspäätöksessä tai talousarvioesityksessä sitoutuu. Käytännössä toimenpiteet ovat koskeneet laskennallisten valtionosuuksien määrää ja veroperusteiden muutoksia. Hallitus ei ole myöskään asettanut kuntataloudelle rahoitusasemaa koskevia tavoitteita.

Peruspalveluohjelmamenettelyn avulla ei ole kyetty arvioimaan kunnille perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Rahoitusperiaate edellyttää, että annettaessa kunnille uusia tehtäviä tai laajennettaessa olemassa olevia tehtäviä samalla tulee turvata, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään ja velvoitteistaan. Rahoitusperiaatteen toteutumista koskevan arviointimekanismin puuttuminen on muun ohella vaikeuttanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan mahdollisuuksia arvioida kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä niiden rahoitusta koskevien hallitusten esitysten perustuslainmukaisuutta rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Peruspalveluohjelmamenettelyssä on keskitytty kuntien lakisääteisiin palveluihin ja niiden rahoitukseen. Menettelyssä peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntasektorin järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa. Menettelyn ongelmana on ollut että se ei ole tasapainoisesti koskenut kuntapalveluita ja niiden rahoitusta kokonaisuutena. Muiden kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden ja opetus- ja kulttuuripalveluiden osalta ohjelma on sisältänyt vain merkittävimmät hankkeet ja osa niistäkin on saattanut jäädä sen ulkopuolelle. Kuntien itsehallintonsa nojalla hoidettavakseen ottamat vapaaehtoiset tehtävät ovat jääneet kokonaisuudessaan menettelyn ulkopuolelle.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan asemaa, tehtäviä ja kokoonpanoa ei ole tarpeen muuttaa.

Peruspalveluohjelmamenettelystä julkisen talouden suunnitelmaan ja kuntatalousohjelmaan

Vuonna 2011 hyväksyttyyn EU:n ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamista koskevaan lainsäädäntöpakettiin sisältyi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annettu neuvoston direktiivi (2011/85/EU), ns. budjettikehysdirektiivi. Keväällä 2013 annettiin asetus (EU N:o 473/2013), joka koskee mm. jäsenvaltioiden budjettisuunnitelmien ennakkovalvontaa, ns. ennakkovalvonta-asetus. Budjettikehysdirektiivin ja ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano edellyttää muutoksia julkisen talouden ohjausjärjestelmään.

Keskeistä EU -lainsäädännön edellyttämässä julkisen talouden uudessa ohjausjärjestelmässä on, että sen tulee kattaa valtiontalouden lisäksi kaikki julkisen talouden alasektorit. Suomessa tämä tarkoittaa, että ohjausjärjestelmän tulee koskea valtiontalouden, kuntatalouden ja lakisääteisten sosiaaliturvarahastojen muodostamaa kokonaisuutta. Lainsäädännöllinen perusta uudelle ohjausjärjestelmälle on vuonna 2012 annettu laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohja-

uksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012). Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014).

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous sisältäen kuntataloutta, valtiontaloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä kullekin edellä mainitulle alasektorille. Kuntasektorille tulee siten asettaa oma tasapainotavoitteensa. Keskeistä on, että julkisen talouden suunnitelmassa esitetään tarvittavat sektorikohtaiset yksilöidyt toimenpiteet asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää konkreettiset toimenpiteet, joilla kuntataloudessa saavutetaan tasapaino. Kuten edellä on todettu, voimassa olevan lain mukaiseen peruspalveluohjelmaan ei ole sisällytetty kuntalain vaatimaa ohjelmaa tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä.

Hallitus päätti marraskuussa 2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta. Sen mukaan kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi otetaan käyttöön uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä, jonka tavoitteena on turvata kuntatalouden kestävyys. Ohjausjärjestelmä olisi pitkäjänteisyytensä ja sitovuutensa osalta verrattavissa nykyiseen valtiontalouden kehysmenettelyyn. Edellä kuvattu julkisen talouden suunnitelma ja sen myötä käyttöön otettava nykyistä peruspalveluohjelmaa kattavampi kuntatalousohjelma on keskeinen osa uutta kuntatalouden ohjausjärjestelmää. Ne korvaisivat nykyisen peruspalveluohjelmamenettelyn.

Kuntatalousohjelmaan sisällytettäisiin julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet. Kuntatalousohjelmassa on tarkoitus arvioida kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eriteltäisiin kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen.

Kuntatalousohjelman laadinta kytkeytyisi julkisen talouden suunnitelman laadintaan, mikä prosessina vastaisi nykyistä valtiontalouden kehysmenettelyä. Näin ollen kuntatalousohjelma laadittaisiin hallituskauden alussa ja sitä tarkistettaisiin vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Keskeistä on, että osana uutta ohjausjärjestelmää on tarkoitus ottaa käyttöön menettely, jossa asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimesta aiheutuville kuntatalouden menojen muutoksille.

Uuteen kuntalakiin sisällytettävät valtion ja kuntien suhdetta koskevat säännökset tulee uudistaa siten, että niissä otetaan huomioon edellä kuvattu kuntatalouden uusi ohjausjärjestelmä. Tämä edellyttää etenkin peruspalveluohjelmaa koskevien säännösten uudistamista siten, että valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä nojautuu jatkossa peruspalveluohjelman korvaaviin julkisen talouden suunnitelmaan ja kuntatalousohjelmaan.

Valtiovarainministeriön ja aluehallintovirastojen tehtävät

Valtiovarainministeriön tehtäviin seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia kunnallisen itsehallinnon ottamisesta huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelusta ei ole

kohdistunut muutostarpeita. Myöskään aluehallintoviraston toimivaltaan tutkia kunnan toiminnan laillisuus sille tehdyn kantelun perusteella ei sinällään ole tarvetta puuttua. Aluehallintoviranomaisten antamia kantelupäätöksiä on kuitenkin pidetty ongelmallisina tilanteissa, joissa virastot ovat tulkinnallista lainsäädäntöä soveltaessaan katsoneet kuntien menetelleen lainvastaisesti, kun ne ovat poikenneet eri palvelusektoreita koskevista oikeudellisesti ei-sitovista ohjeista ja palveluiden laatusuosituksista. Myös työnjakoa aluehallintovirastojen ja muiden sektorikohtaisten valvontaviranomaisten, kuten sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) välillä, on pidetty epäselvänä. Tämä kysymys ei kuitenkaan kuulu kuntalain alaan.

2.4.4 Valtuusto

Valtuuston asema ja tehtävät

Valtuusto on kokonaisvastuussa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtäviä on täsmennetty kuntalain muutoksilla, jotka ovat liittyneet kunnan sijoitustoimintaan, konserniohjaukseen sekä sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan.

Edellä mainituista lakimuutoksista huolimatta tarve korostaa valtuuston roolia tavoitteiden asettajana sekä toiminnan ja talouden yhteen sovittajana on edelleen lisääntyvässä määrin olemassa. Kunta- ja palvelurakenteet ovat voimakkaasti eriytyneet toisistaan ja kunnan asema palvelujen järjestäjänä ja tuottajana on merkittävästi muuttunut. Kuntien välinen yhteistoiminta on lisääntynyt, toimintojen yhtiöittäminen jatkuu ja kunnallisia palveluja tuotetaan yhä enemmän yksityisten palvelujentarjoajien toimesta. Kehitys edellyttää yhä vahvempaa kunnan toiminnan koordinointia ja yhteensovittamista palvelujen järjestämisen ja rahoituksen turvaamiseksi. Kuntakonsernissa vallitsevien erilaisten intressien yhteensovittaminen ja yhteisten synergioiden hyödyntäminen onnistuu vain yhteisten strategisten tavoitteiden ja linjausten kautta. Valtuuston tulisi kunnan strategisena johtajana ja valintojen tekijänä kyetä ohjaamaan kaikkea kunnan toimintaa siten, että kunnalla on edellytykset selviytyä tulevaisuuden haasteista ja kyky uudistaa rakenteitaan ja toimintatapojaan. Tässä onnistuminen edellyttää myös vahvaa ja aktiivista omistajuutta sekä selkeää omistajapolitiikkaa. Valtuuston tulee ottaa kantaa siihen, missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana sekä valvoa, että kunnan pääoma on tehokkaassa, kuntastrategiaa tukevassa käytössä.

Valtuuston toimikauden alkaminen

Kunnallisvaalien ajoittuminen lokakuulle merkitsee käytännössä sitä, että vanha valtuusto päättää uuden valtuuston ensimmäisen vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Valtiovarainministeriön kesäkuussa 2013 asettama kunnallisvaaleihin ja kunnalliseen puoluerahoitukseen liittyviä uudistamistarpeita selvittänyt toimikunta, niin kutsuttu puoluesihteeritoimikunta, esitti kunnallisvaalien siirtämistä keväälle, jolloin valtuuston toimikausi alkaisi heinäkuun alusta. Tämä parantaisi uuden valtuuston vaikutusmahdollisuuksia ja vaalien tuloksen heijastumista aikaisempaa välittömämmin kunnan toimintaan. Jos vaalit pidettäisiin huhtikuussa, voisi valtuuston toimikausi alkaa jo kesäkuussa.

Valtuutettujen lukumäärä

Manner-Suomen 304 valtuustossa oli valtuustokauden 2013 alussa yhteensä 9674 valtuutettua. Määrä on 738 valtuutettua vähemmän kuin edellisellä kaudella ja 2897 valtuutettua vähemmän kuin vuonna 1993. Vuosien 2005–2013 aikana kuntien lukumäärä on vähentynyt 112:lla.

Valtuutettuja on keskimäärin kunnassa 31. Pienimmässä valtuustossa jäseniä on 15 ja suurimmassa 85.

Alle 2 000 asukkaan kunnilla on voimassa olevassa kuntalaissa säädetty mahdollisuus valita kolmesta eri valtuustokoosta (13, 15 tai 17 valtuutettua) itselleen sopiva. Valtuustokauden 2013 alussa enintään 2 000 asukkaan kuntia oli yhteensä 30. Näistä kuudessa kunnassa valtuustokooksi valittiin 15. Yksikään kunta ei ole valinnut 13 valtuutetun valtuustoa.

Kesken valtuustokauden tapahtuneissa kuntaliitoksissa kunnat ovat voineet muodostaa yhdistetyn valtuuston. Tällaisia laajennettuja valtuustoja oli vuonna 2009 yhteensä 15 kunnassa ja vuonna 2012 yhteensä 23 kunnassa.

Yhdistettyjen valtuustojen muodostamisen mahdollisuus kuntaliitosten yhteydessä on johtanut siihen, että valtuutettuja on enemmän kuin kunnan asukasluku kuntalain mukaan edellyttäisi. Lisäksi kuntaliitosten myötä käytännössä on toteutunut muitakin valtuustojen kokoluokkia, kuin vain kuntalaissa säädetyt kokoluokat. Vuosien 1993−2012 välillä on käytännössä toteutunut yhteensä 17 erilaista valtuuston kokoa. Toteutuneiden valtuustojen koot vuodesta 1993 lähtien näkyvät taulukossa 2.

Taulukko 2. Valtuustojen koot vuodesta 1993 lähtien.

	Kuntia valtuustokauden 1. vuonna, lkm					
Valtuutettujen lkm	1993-1996, lkm	1997-2000, lkm	2001-2004, lkm	2005-2008, lkm	2009-2012, lkm	2013-, lkm
< 17*	4	7	9	9	6	5
17	63	63	65	60	29	25
21	107	105	110	104	77	71
27	116	116	109	103	88	74
35	84	79	72	71	53	51
39**	-	-	-	-	1	-
41**	-	-	-	1	-	-
43	40	36	36	35	41	40

45**	-	-	-	1	-	-
47**	1	1	-	1	-	-
49**	-	-	-	-	1	-
51	14	19	20	20	17	19
59	5	5	6	5	8	11
67	4	4	4	5	5	6
71**	-	-	-	-	1	-
75	0	0	0	0	4	1
85	1	1	1	1	1	1
Yht. kuntia, lkm	439	436	432	416	332	304
Yht. valtuu-tettuja, lkm	12 571	12 482	12 278	11 966	10 412	9 674

*Kunnassa, jonka asukasluku on enintään 2 000 asukasta, valtuusto voi päättää valittavaksi valtuutettuja pienemmänkin parittoman lukumäärän kuin 17, ei kuitenkaan vähempää kuin 13.

**Valtuustokoot 39, 41, 45, 47, 49 ja 71 eivät ole kuntalain mukaisia valtuustokokoja, vaan ovat muodostuneet kuntaliitosten myötä. Voimassa olevassa kuntalaissa säädetään, kuinka monta valtuutettua kunnassa on. Kuntalaissa kunnat on jaettu kymmeneen eri kokoluokkaan, joihin kuhunkin on laissa määritelty valtuutettujen lukumäärä.

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuuston puheenjohtajan tehtävistä ei ole kuntalaissa säännelty tarkemmin ja usein niitä ei ole määritelty valtuuston työjärjestyksessäkään. Tehtäviksi voidaan luetella muun muassa valtuustotyön kehittäminen ja johtaminen, valtuustosopimuksen laatiminen ja sen toimeenpano, valtuuston harjoittaman hallintoon kohdistuvan valvonnan kehittäminen ja johtaminen sekä osallistavan kansalaisvaikuttamisen kehittäminen. Käytännössä toimivallan siirtäminen valtuuston puheenjohtajille ei ole ollut ongelma, sillä voimassa oleva kuntalaki sallii valtuuston toimivallan siirtämisen myös luottamushenkilölle. Valtuusto päättää kunnan tärkeimmistä asioista, joten valtuuston puheenjohtajilla on merkittävä rooli. Tämän vuoksi on huolehdittava, että lainsäädännöllä tuetaan ja vahvistetaan heidän asemaansa.

Kuntalaki on mahdollistanut sen, että kunnissa on kehitetty erilaisia luottamushenkilöorganisaation malleja. Näissä valtuuston ja muiden toimielinten asema korostuvat eri tavalla. Esimerkiksi valtuuston ja valtuutettujen asema perinteisessä lautakuntamallissa ja pitkälle viedyssä valiokuntamallissa ovat erilaiset. Perinteisessä mallissa tarvitaan vahvaa kunnanhallitusta, valiokuntamallissa korostuu

valtuuston tosiasiallinen päätösvalta ja poliittinen johtajuus. Myös valtuuston puheenjohtajien asema ja tehtävät eroavat erilaisissa luottamushenkilöorganisaation malleissa. Tämän vuoksi kunnilla tulisi olla harkintavaltaa sen suhteen, mitä tehtäviä valtuuston puheenjohtajat hoitavat.

Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen

Valtuustoryhmiä ja niiden tukemista koskeva sääntely tuli kuntalakiin vuonna 2006. Kuntalain mukaan valtuutetut voivat muodostaa valtuustotyöskentelyä varten muodostaa valtuustoryhmiä ja että kunta voi tukea näiden toimintaa. Kunta voi tukea sekä valtuustoryhmien sisäisen toiminnan järjestämistä sekä sellaista toimintaa, joka suuntautuu kunnan asukkaisiin. Tuen myöntämisperusteiden tulee lain mukaan olla yhdenvertaiset ja se myönnetään yksilöityjen kustannusten kattamiseen. Laissa siis määritellään, millainen tukeminen on sallittua ja millainen ei.

Valtuustoryhmien tukeminen vaihtelee huomattavasti kuntakoon mukaisesti. Tuen myöntäminen on sitä yleisempää mitä suuremmasta kunnasta asukasluvun mukaan on kyse. Pienimmissä, alle 2000 asukkaan kunnissa, 80 prosenttia ei antanut tukea. Sen sijaan suurimmassa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa, yli 80 prosenttia on antanut tukea. Yli 90 prosenttia tukea antaneista kunnista oli antanut kunnan tiloja valtuustoryhmien käyttöön. Vajaa kolmannes oli antanut valtuustoryhmien käyttöön tietoyhteyksiä ja laitteita.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2013 tekemän kyselyn mukaan yli puolet valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajista eivät pidä valtuustoryhmien tukemista riittävänä. Valtuustoryhmien tukemista koskeva säännös on edelleen tarpeellinen, jotta voidaan vahvistaa valtuutettujen asemaa päätöksentekijöinä, valtuutettujen toimintaedellytyksiä ja poliittista johtajuutta.

2.4.5 Kunnan toimielimet

Kuntalaki luo puitteet kunnan luottamushenkilöorganisaatiolle. Valtuusto päättää kunnan hallinnon rakenteesta sekä siitä, miten toimivalta ja tehtävät jaetaan eri toimijoiden kesken. Malleilla on erilaisia vaikutuksia toimielinten välisen vallan ja vastuun jakautumiseen.

Perinteisessä mallissa kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka päättää kunnan toiminnan ja talouden strategisista tavoitteista. Valtuuston päätösvaltaa yksittäisissä asioissa on siirretty kunnanhallitukselle ja lautakunnille ja edelleen viranhaltijoille. Käytännössä kunnanhallitus on kunnan keskeinen toimielin, joka johtaa kunnan hallintoa ja valmistelee sekä panee täytäntöön valtuuston päättämät asiat. Kunnan hallinnon rakenteita koskevan sääntelyn väljentäminen on avannut mahdollisuuden vahvistaa kunnanhallituksen taloudellista ja hallinnollista ohjausta erityisesti taloussuunnitelman ja talousarvion valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

Perinteisessä mallissa eri hallinnonalojen lautakunnat vastaavat hallinnonalansa päätöksenteosta, asioiden valmistelusta kunnanhallitukselle ja valtuustolle sekä niiden päätösten täytäntöönpanosta.

Kuntalaki mahdollistaa myös valtuusto – kunnanhallitus -mallin, jossa kunnanhallitus hoitaa myös lautakuntien tehtävät niin pitkälle kuin laki antaa mahdollisuuden. Tämä mallia on käytetty sellai-

sissa kunnissa, joissa kunnan oman toimintana hoidettavat tehtävät ovat vähäisiä, esimerkiksi silloin kun sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja kulttuuripalvelut ovat kuntien yhteistyönä hoidettuja.

Valiokuntamallissa kunnanhallitukseen ja lautakuntiin valitaan etupäässä valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Käytännössä erityisesti kunnanhallitus pyritään muodostamaan valtuutetuista. Mallin keskeisenä ajatuksena on se, että valtuutetut eivät ole vain strategisia päätöksentekijöitä, vaan heillä on vastuu valiokunnan jäseninä myös päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Valiokuntamalli korostaa valtuuston asemaa erityisesti suhteessa kunnanhallitukseen. Samoin valtuuston puheenjohtajan asema suhteessa kunnanhallituksen puheenjohtajaan korostuu.

Puheenjohtajamallissa kunnanhallitus muodostuu ainakin osittain lautakuntien puheenjohtajista. Kun lautakuntien puheenjohtajiksi valittavat hallituksen jäsenet ovat yleensä myös valtuutettuja, puheenjohtajista tulee joko päätoimisia tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöjohtamisen merkitys kunnan kokonaisohjauksessa korostuu, ja mallin käyttöönotolla voidaan korostaa poliittisen vastuun toteutumista. Puheenjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden välinen työnjako edellyttää tällöin selkeitä pelisääntöjä.

Myös tilaaja–tuottaja -malli voidaan nähdä vaihtoehtoisena tapana järjestää kunnan luottamushenkilöorganisaatio. Tilaaja–tuottaja-mallissa palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Tilaamistehtävä kuuluu kunnassa demokraattisille päätöksentekoelimille valtuustolle, hallitukselle ja lautakunnille, jotka määrittelevät palvelun tavoitteet, valitsevat tavoitteisiin parhaiten vastaavat palvelutyypit ja osoittavat palveluihin tarvittavat resurssit. Palveluiden tuottajat voivat olla joko ulkoisia tuottajia tai kunnan omassa organisaatiossa toimivia sisäisiä tuottajia. Ulkoisia tuottajia ovat esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvat osakeyhtiöt, kuntayhtymät, toiset kunnat, kolmannen sektorin toimijat ja yksityiset yritykset. Palvelun tuottaja päättää, miten tilaajan kanssa sovitut palvelut tuotetaan ja vastaa palvelunsa laadusta tilaajalle ja asiakkaalle. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä eri toimielinten jäsenten lukumäärästä. Jäseniä valitaan yleensä pariton lukumäärä, jotta vältytään tasaääniltä vaalitoimituksissa tai äänestyksissä. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) takaa sukupuolten tasapuolisen edustuksen kunnanhallituksissa, lautakunnissa ja muissa kunnallisissa toimielimissä sekä ylikunnallisissa toimielimissä. Jäsenten valinnassa on otettava huomioon myös kyseiseen toimielimeen kohdistetut vaalikelpoisuussäännökset.

Valtuusto voi myös johtosäännössä määrätä, että toimielimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien on oltava valtuutettuja. Tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta valtuustolla on myös vapaus itse päättää toimielinten toimikaudesta. Lähtökohtana on valtuuston toimikausi, mutta lyhyempikin toimikausi on mahdollista.

Valtuusto voi erottaa luottamushenkilöt, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Erottaminen perustuu poliittiseen harkintaan, sillä laissa ei ole säädetty erottamisen perusteista. Valtuus-

ton erottamispäätös koskee koko toimielintä, myös varajäseniä. Erottamisen syynä ollut epäluottamus voi kuitenkin kohdistua vain joihinkin toimielimen jäseniin.

Valtuuston oma valmistelu on katsottu tarpeelliseksi luottamushenkilön erottamista, kunnanjohtajan irtisanomista ja muuta erityisen tärkeää asian tarkastamista varten. Näiden asioiden valmistelua varten valtuusto asettaa keskuudestaan tilapäisen valiokunnan, jolloin kunnanhallituksella ei ole valmisteluvelvollisuutta. Luottamushenkilöiden erottaminen ja kunnanjohtajan irtisanominen tulevat vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos neljäsosa valtuutetuista on tehnyt aloitteen.

Lainsäädännössä tulisi korostaa kuntien valinnanvapautta toimielinmalleihin liittyen ja ottaa huomioon edellä kuvatut erilaiset johtamisen mallit. Epäluottamustilanteisiin liittyen laissa tulisi ottaa huomioon, että valtuuston epäluottamus saattaa kohdistua vain toimielimen puheenjohtajistoon eikä koko toimielimeen.

2.4.6 Kunnan johtaminen

Poliittinen ja ammatillinen johtaminen

Kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen ja ammattijohtamiseen dualistisen periaatteen mukaisesti: toisaalta erotetaan päätösvallan käyttö ja toisaalta hallinto laajassa merkityksessä eli valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto. Kunnan johtaminen on poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteistyötä. Poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille. Ammatillinen johtaminen on poliittisen päätöksenteon apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtamista. Kunnan johtaminen on kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan kunnan perustehtävän toteutuminen.

Kunnassa ylin poliittinen johtaminen kuuluu valtuustolle. Valtuusto tekee tärkeimmät poliittiset ratkaisut ja määrittelee näin kunnan tahdon. Valtuuston rooli on vahva jo nyt, mutta on tarpeen vahvistaa valtuuston strategista roolia suhteessa kunnanhallitukseen ja muuhun kunnan johtoon. Kaikilta osin valtuuston strategiatyö ja pitkän aika-välin tavoitteet eivät ole ulottuneet kaikkeen kunnan toimintaan. Erityisesti laissa on tarpeen korostaa valtuuston roolia koko kunnan toiminnan ohjaamisessa ja tuoda esille valtuuston ohjausvälineet toiminnan ohjaamisessa ja tuoda valtuuston ohjausvälineet näkyviksi.

Kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajan rooli kunnan poliittisena johtajana on epäselvä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ovat lisääntyneet ja siten paine tehtävän päätoimiseen tai vähintään osa-aikaiseen hoitamiseen on kasvanut. Voimassa olevassa kuntalaissa ei kuitenkaan säädetä kunnanhallituksen puheenjohtajasta, vaan kunta määrittelee puheenjohtajan tehtävät hallintosäännössä. Lisäksi kunnanhallituksen puheenjohtaja ei ole kunnanjohtajan esimies, vaan kunnanjohtaja on kunnanhallituksen alainen. Tämä lisää puheenjohtajan roolin epäselvyyttä.

Kunnanjohtajan asema kunnan johtajana on lainsäädännöllisesti hyvin vahva. Kunnan johtaminen on kansalaisen näkökulmasta henkilöitynyt kunnanjohtajaan eikä valtuuston tai kunnanhallituksen

puheenjohtajaan. Kunnanjohtaja ei ole pelkästään pannut täytäntöön toimielinten päätöksiä, vaan hänellä on merkittävä rooli myös kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suuntaviivojen linjaamisessa. Pormestarin valinta kunnanjohtajan sijasta korostaa poliittista johtajuutta kunnassa ja lisää poliittisen vastuun merkitystä. Tällöin pormestari hoitaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan että kunnanjohtajan tehtäviä.

Kuntastrategia

Vaikka kuntalakiin ei sisälly kuntasuunnitelmaa koskevaa velvoitetta, strategiatyö kunnissa on kuntalain voimassa ollessa lisääntynyt ja vahvistunut. Käytännössä kaikissa kunnissa laaditaan nykyisin kuntastrategia. Kuntien toimintaympäristön muuttuminen ja monimutkaistuminen edellyttääkin kunnissa vahvaa strategista johtamista, jotta kunnat selviytyvät tulevaisuuden haasteista ja kykenevät uudistamaan rakenteita ja toimintatapoja niiden edellyttämällä tavalla.

Kunnissa laaditaan usein toimenpideohjelmia ja muita strategioita toteuttamaan ja tarkentamaan kuntastrategiassa tehtyjä linjauksia. Kuntien strategisia ohjelmia laaditaan esimerkiksi seuraavista teemoista: palvelujen järjestäminen ja kehittäminen, hyvinvointi, osallisuus, henkilöstön kehittäminen, kestävä kehitys, maapolitiikka ja elinympäristö, kilpailukyky, omistajapolitiikka sekä talouden tasapainottaminen ja tuottavuus. Kunnat laativat myös toimiala- tai tehtäväkohtaisia sekä lakisääteisiä että muita tarpeelliseksi katsomiaan erillisiä strategioita tai tavoiteohjelmia.

Erityislainsäädännön velvoittamina kuntien on lisäksi laadittava kunnan eri toimintoja koskevia suunnitelmia. Vuonna 2012 toteutetun kuntien tehtävien kartoituksen mukaan kunnan eri toimintoa koskevan suunnitelman tekemistä koskevia velvoitteita oli yhteensä 85 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013). Erityislainsäädännön asettamat suunnitteluvelvoitteet koskevat tietyn tehtävän konkreettista järjestämistä ja korostavat siten hallinnon eri sektoreiden erillisyyttä. Toimintoja koskevia suunnitteluvelvoitteita ovat muun muassa vesihuollon kehittämiseen, elintarvikevalvontaan, hukkakauran torjuntaan ja eläinlääkäripalveluihin liittyvät suunnitelmat, perusopetuksen, lisäopetuksen, esiopetuksen ja lukiokoulutuksen sekä muut koulutuksen opetussuunnitelmat ja vuosisuunnitelmat opetuksen järjestämiseksi, terveydensuojelun valvontasuunnitelma, terveydenhuollon alueellisen varautumisen, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyön, erityishuollon järjestämisen, perhehoidon ja ehkäisevän lastensuojelun suunnitelmat sekä asunto-olojen kehittämisen, kadunpidon ja muun yleisen alueen toteuttamisen suunnitelmat ja kaavasuunnitelmat.

Kuntalaissa on tarpeen koota kunnan strategisen tason suunnitteluvelvoitteet yhdeksi kokonaisuudeksi ja selkeyttää kuntastrategian suhdetta taloussuunnitteluun ja talousarvioon sekä sektorikohtaisiin suunnitteluvelvoitteisiin.

Johtajasopimus

Johtajasopimusten käyttöönotto on 2000-luvulla lisääntynyt merkittävästi. Nykyisin johtajasopimuksia on käytössä lähes 60 prosentissa kuntia. Vuonna 2000 johtajasopimuksia oli vain 20 kunnassa.

Johtajasopimuksien lisääntyminen on osaltaan kuvastanut tarvetta selkeyttää kunnan poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välistä työnjakoa ja rooleja. Johtajasopimus on tarpeellinen erityisesti nyt, kun kunnat ovat aiempaa voimakkaammassa ja monitahoisemmassa muutostilanteessa ja kunnanjohtaja kohtaa työssään yhä haastavampia asiakokonaisuuksia. Muutoksen toteuttaminen edellyttää hyvää yhteistyötä poliittisen ja ammatillisen johdon kesken sekä vahvaa johtajuutta kuntastrategian toimeenpanossa.

Johtajasopimuksen oikeudellinen luonne samoin kuin kunnan ja kunnanjohtajan asema sopijaosapuolina ovat kuitenkin epäselviä. Johtajasopimuksen mallina on ollut osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön toimitusjohtajan johtajasopimus, mutta sopimusten erot ovat huomattavat. Osakeyhtiön toimitusjohtaja on yhtiön toimielin, jonka tehtävät ja aseman johtajasopimus pitkälti määrittelee. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa oleva kunnan viranhaltija, jonka asema, tehtävät ja palvelussuhteen ehdot määräytyvät lainsäädännön ja virkaehtosopimusten perusteella. Näin sopimisen ala jää huomattavasti kapeammaksi.

Kunnanjohtajan tehtävä on vaativa ja siinä onnistumista on vaikea arvioida. Toisin kuin kunnan muut viranhaltijat, kunnanjohtaja voidaan irtisanoa myös epäluottamuksen perusteella. On tärkeää, että jo siinä vaiheessa, kun kunnanjohtaja ottaa viran vastaan, osapuolilla on puolin ja toisin mahdollisimman selkeä käsitys siitä, mitä tavoitteita kunnanjohtajalle asetetaan, miten johtajan onnistumista tehtävässään arvioidaan, palkkauksen ja palkitsemisen perusteista, sekä menettelystä ristiriitatilanteissa.

Tällä hetkellä vallitsee myös epäselvyys sopimuksen oikeudellisesta sitovuudesta erityisesti erokorvaukseen liittyen. Tämä saattaa johtaa valituksiin erokorvauksista sellaisissakin tapauksissa, joissa perusteet korvauksen maksamiselle kunnan ja yleisen edun näkökulmasta ovat selkeästi olemassa.

2.4.7 Kuntakonserni ja kunnan toiminta

Kunnat ja omistajaohjaus

Kuntalaissa on tarpeen ottaa huomioon kunnan toiminta kokonaisuutena. Kuntien toiminta on laajentunut niin julkis- kuin yksityisoikeudellisesti säädeltyjen ja organisoitujen toimintamuotojen verkostoiksi. Kehityksen seurauksena kokonaisuuden hahmottaminen ja koordinointi eri toimintojen välillä on vaikeutunut. Erilaisten toimijoiden tavoitteita ei välttämättä ole sidottu kunnan strategisiin tavoitteisiin tai näille tavoitteille ei ole asetettu mittareita, joilla toimintaa voitaisiin arvioida. Toimialan asiantuntemus on saattanut suurelta osin siirtyä kuntaorganisaation ulkopuolelle ja kunnalle on jäänyt ainoastaan tehtävän rahoitusvastuu.

Kuntaomisteisissa yhteisöissä omistajaohjauksen tavoitteet poikkeavat puhtaasti liiketaloudellisin perustein muotoutuneista yhteisöistä. Liiketaloudellisesta näkökulmasta omistajaohjaus määritetään

yhtiön omistajan yhtiön johtoon kohdistamaksi ohjaukseksi, josta ilmenevät omistajien yritykseen kohdistamat tavoitteet. Omistajaohjauksen ensisijaisena tavoitteena on saada yritysjohto toimimaan omistajien etujen mukaisesti. Peruslähtökohta on kunnissakin sama kuin yksityissektorin konserneissa. Omistajaohjaus on myös kunnissa viestintää omistajan tavoitteista ja vaatimuksista kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä osakkuusyhteisöjen ja kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden johdolle. Tällä hetkellä on havaittavissa, että kuntaomistajien asettamat tavoitteet ja näkemykset eivät tyydyttävällä tavalla näy yhteisöjen toiminnassa ja että kuilu omistajakuntien ja omistettujen yhteisöjen välillä uhkaa kasvaa entisestään kuntatalouden resurssien niukentuessa.

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävissä olevista, hallinnollisista ohjauskeinoista. Koska valtuusto ja kunnanhallitus eivät voi antaa kuntakonserniin kuuluvan yhteisön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä, on vallinnut epäselvyyttä siitä, mitä keinoja kuntaomistajalla on käytössään. Osakeyhtiölain johdon huolellisuusvelvoitteiden ja vähemmistön suojasäännösten on myös katsottu jopa estävän kunnallisen emoyhteisön omistajaohjauksellisset toimet osakeyhtiömuotoista tytäryhteisöä kohtaan.

Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on sallittua laajasti määrätä yhtiön asioista. Osakkeenomistajat voivat ottaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain olettamasäännöksistä poikkeavia säännöksiä tai muita määräyksiä. Kunnissa ei ole kuitenkaan täysimääräisesti hyödynnetty osakeyhtiölain tarjoamia mahdollisuuksia yhtiöiden toiminnan ohjaamisessa yhtiöjärjestysmääräysten kautta. Useimmissa tapauksissa on tyydytty niukkoihin yhtiöjärjestyksiin eikä niitä ole nähty kuntakonsernin emon tavoitteiden toteuttamisen välineenä. Tältä osin tilanne poikkeaa esimerkiksi Ruotsissa noudatetusta käytännöstä, jossa lähtökohtana on, että kuntaomisteisen yhtiön kunnallinen tavoite vahvistetaan nimenomaan yhtiöjärjestyksessä.

Osakassopimuksia kunnat ovat jonkin verran ryhtyneet käyttämään erityisesti vähemmistöomistetuissa osakeyhtiöissä. Vaikka tilastotietoa asiasta ei ole, on oletettavissa, että osakassopimusten käyttöala omistajaohjauksen välineenä olisi edelleen laajennettavissa.

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2005 antanut kunnille ja kuntayhtymille konserniohjeen laadintaa koskevan suosituksen. Suosituksessa on käsitelty konserniohjauksessa käytettävissä olevia keinoja ja konserniohjeen laatimista, kunnan omistajapolitiikkaa, konserniohjeen sitovuutta ja kunnan toimielinten toimivallanjakoa konserniohjauksessa. Lisäksi suositus sisältää näkökohtia keskitetyistä konsernitoiminnoista, konsernipalveluista ja kuntakonsernin tarkastuksesta.

Kunnat ja kaupungit ovat pääsääntöisesti luoneet kuntakonsernejaan koskevat konserniohjeet. Useissa on hyväksytty myös konsernistrategia, omistajapolitiikan periaatteet, omistaja- ja/tai sijoitusstrategia tai vastaava asiakirja Suomen Kuntaliiton suositusten mukaisesti. Erityisesti suurimmilla kaupungeilla konserniohjauksen tehostamisen keinoina ilmenevät riskienhallinnan tehostaminen, kuntakonsernin sisäisten palvelujen käyttö sekä huomion kiinnittäminen yhteisöjen hallitusten kokoonpanoon. Havaittavissa on, että ohjauksen tavoitteena on häivyttää kunnallisen omistuksen kasvottomuutta ja saada omistajan tahto näkymään yhteisön toiminnassa. Joissakin kaupungeissa on

myös valtion omistajaohjauksellista käytäntöä muistuttava tapa luokitella omistuksessa olevia yhteisöjä sekä konserniohjaukseen liittyviä intressejä.

Kuntien ja kaupunkien hyväksymissä periaatteissa on joissakin tapauksissa otettu myös kantaa erilaisten organisoitumismuotojen, kuten osakeyhtiöiden, kuntayhtymien tai säätöiden käyttöön sekä siihen, missä tilanteissa kunta tai kaupunki ottaa kantaakseen taloudellista vastuuta kyseisistä yhteisöistä. Laajemmalti kuntakentässä edellä mainitun kaltaiset strategiset kannanotot kuitenkin pääsääntöisesti vielä puuttuvat tai ovat jääneet vajavaisiksi.

Hallitusjäsenten nimitysprosessi ja hallitusten toiminta

Ylikunnallisten osakeyhtiöiden ja suurten kuntayhtymien hallitusjäsenyydet jaetaan käytännössä poliittisten piirijärjestöjen toimesta, vaikka muodollisesti nimitysvalta on kuntayhtymissä yhtymäkokouksilla tai yhtymävaltuustoilla ja osakeyhtiöissä kuntaosakkailla yhtiökokouksen kautta. Nimityskäytännön on koettu johtavan siihen, ettei omistajakuntien ääni kanna yhteisöjen päätöksentekoon asti.

Vuonna 2009 vahvistetussa Suomen Kuntaliiton hyvän hallinnon -suosituksessa on otettu kantaa kuntaomisteisten yhteisöjen hallituksen jäsenten osaamiseen. Suosituksen mukaan hallituksen jäsenellä tulisi olla tehtävän edellyttämä pätevyys, osaaminen sekä kokemusta ja johtamiskykyä. Myös joidenkin suurempien kaupunkien ohjeistuksista on jo löydettävissä samansisältöisiä säännöksiä. Pääsääntöisesti nimitysprosesseissa nykyisellään ei kuitenkaan ole mahdollista varmistaa pätevyys- ja osaamisvaatimusten toteutumista.

On myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kuntaomisteisten yhtiöiden hallituksissa toimivilla on ongelmia roolinsa mieltämisessä. Tätä käsitystä tukevat myös Kuntaliiton kyselyyn saadut vastaukset. Hallituksiin nimetyt henkilöt eivät välttämättä aina tiedosta, että heidän tehtävänsä on varmistaa omistajan tahdon ja tavoitteiden toteutuminen yhteisön toiminnassa. Kuntakonsernin tytäryhteisön hallituksen jäsenyys saatetaan myös rinnastaa kunnallisen toimielimen jäsenyyteen.

Kysely konsernisääntelyn kehittämistarpeista

Suomen Kuntaliitto toteutti kesällä 2013 kuntien viranhaltijajohdolle suunnatun kyselyn konsernijohtamisen kehittämisen tarpeista. Kyselyn vastausten mukaan erityistä tarvetta on kunnan omistajapolitiikan ja konsernin tavoitteiden täsmentämiseen. Koko kuntakonsernin edun huomioon ottaminen, sitoutuminen valtuuston asettamiin tavoitteisiin ja tytäryhteisöjen rooli osana kuntakonsernia kaipaa selkeyttämistä.

Omistajan tiedonsaanti koettiin puutteelliseksi ja edelleen näyttää vallitsevan myös epäselvyyttä kuntalain ja osakeyhtiölain keskinäisestä suhteesta. Omistajaohjaukseen kaivattiin osaamista, pitkäjänteisyyttä ja systemaattisuutta, mutta myös tytär- ja osakkuusyhteisöjen hallitustyöskentely ja johtaminen tarvitsisivat ammattimaista otetta sekä liiketoiminnan ja talouden osaamista. Myös esteellisyysasioihin kaivattiin edelleen täsmentämistä. Kyselyn mukaan myös kuntayhtymissä jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet koettiin heikoiksi eikä kunnilla koeta olevan mahdollisuuksia vai-

kuttaa kuntayhtymien toimielinvalintoihin. Selkeä johtopäätös kyselystä oli, että konsernin johtaminen on nykyisin kunnissa usein asiakirja- ja päätöstasolla kunnossa, mutta käytännön toimintatavoissa on puutteita.

2.4.8. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Äänioikeus ja äänestysoikeus

Äänestysaktiivisuus korreloi vahvasti iän, koulutuksen, ammatti- ja palkkatason mukaan. Äänestämättömyyden ja äänestysaktiivisuuden laskun taustalla on myös useita tekijöitä, jotka liittyvät yhteiskunnallisiin muutoksiin ja kansalaisten tarpeeseen vaikuttaa suoran demokratian keinoin. Äänestysaktiivisuuden lasku ei silti näytä selittyvän sillä, että kuntalaisten kokemus kunnallisvaaleissa äänestämisestä tärkeimpänä vaikutuskeinona oman kunnan asioihin olisi heikentynyt.

Keinoja äänestysaktiivisuuden nostamiseen on kuluvalla hallituskaudella arvioitu laajemmin sekä kuntalain valmistelun että muun muassa valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon (VNS 3/2014) yhteydessä. Oikeusministeriö on käynnistänyt valmistelun internet-äänestyksen toteuttamiseksi ja kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi sähköisesti. On arvioitu, että internet-äänestäminen voisi kasvattaa nuorten kiinnostusta äänestää sekä mahdollisesti hidastaa äänestysaktiivisuuden hiipumista. Eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostunut toimikunta selvitti kunnallisvaaleihin liittyviä uudistamistarpeita syksyllä 2013. Toimikunta selvitti mm. kuntavaalien äänestysikärajan alentamista 16-vuoteen, mutta esitti äänioikeusikärajan alentamisen sijaan kansanäänestys- ja kansalaisaloitteiden ikärajan alentamista 15-vuoteen.

Vuoden 2014 alusta tuli voimaan vaalilain (714/1998) muutos, jonka myötä Euroopan unionin sekä muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevat ja näiden perheenjäsenet saivat oikeuden äänestää Suomessa järjestettävissä Euroopan unionin parlamenttivaaleissa. Kotikunnan puuttumisen vuoksi kemikaaliviraston palveluksessa olevat eivät kuitenkaan saa äänioikeutta kunnallisvaaleissa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntalain 27 §:n esimerkkiluetteloa erilaisista osallistumisen keinoista on tarpeen täydentää ja ajantasaistaa. Myös käyttäjälähtöinen toimintatapa tulisi saada paremmin laissa näkyviin. Kuntalaiselle ovat tärkeitä sekä pitkäaikaiset vaikuttamisen keinot että lyhytaikaiset ja satunnaisemmat keinot. Kunnan näkökulmasta käyttäjälähtöisyys ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen on keino parantaa kansalaisten luottamusta poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan sekä saada laajempaa tietopohjaa palvelujen kehittämiseen. Käyttäjälähtöisyys liittyykin läheisesti palvelujen uudistamiseen, koska palveluinnovaatiot syntyvät usein asiakasrajapinnassa. Käyttäjälähtöinen toimintatapa voi parhaimmillaan saada kuntalaisia ottamaan vastuuta omasta ja lähiyhteisön hyvinvoinnista.

Lailla ei edelleenkään tulisi velvoittaa kuntia ottamaan käyttöön tiettyjä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja ja tapoja, vaan kuntalain esimerkkiluettelolla olisi informatiivinen ja ohjaava vaikutus ja kuntastrategiaa toteuttavassa osallisuutta koskevassa toimeenpano-ohjelmassa kunta pääsääntöisesti itse määrittelisi osallistumisen tavat, keinot ja rakenteet.

Kunnanosahallinto

Kunnanosahallinto eli alueelliset toimielimet on keino säilyttää yhteys laajasti kunnan alueen asukkaisiin ja luoda alueen asukkaille edellytyksiä vaikuttaa kunnan palveluihin sekä vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Kunnanosahallinnolla voidaan kuntakoon suuretessa pyrkiä turvaamaan alueellista edustavuutta. Kunnanosahallinto voi toisaalta myös monimutkaistaa kunnan päätöksentekojärjestelmää ja hämärtää valtuuston kokonaisvastuuta kunnan taloudesta. Tällöin on vaarana, että kunnanosahallinto ratkaisee demokratian ja osallistumisen tosiasiallisia ongelmia vain näennäisesti.

Kuntalain tulisi mahdollistaa alueellisten toimielinten asettaminen siten, että kunta voisi paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden perusteella päättää minkälainen rooli, mitkä tehtävät ja toimivalta alueellisille toimielimille annetaan. Tämä korostui myös kuntien vastauksissa syksyn 2013 kuntain uudistamista koskevassa kyselyssä. Samanaikaisesti olisi tärkeää, että lailla turvattaisiin alueellisen toimielimen vaikuttamismahdollisuudet tärkeimpien päätösten valmistelussa. Suoraan lailla ei kuitenkaan tulisi antaa alueellisille toimielimille itsenäistä toimivaltaa päättää tietyistä paikallisista asioista. Erityisesti palvelujen järjestämiseen liittyvän toimivallan antaminen jäisi valtuuston harkintaan.

Vaikuttamistoimielimet

Lainsäädäntö velvoittaa kehittämään kunnissa lasten ja nuorten osallistumisen toimintamalleja ja rakenteita. Nuorisolaissa säädetään nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta, mutta laissa ei ole sääntelyä nuorisoa edustavista toimielimistä. Kunnilla on vuoden 2014 alusta alkaen vanhuspalvelulain nojalla velvoite asettaa vanhusneuvosto. Vammaisneuvostosta säädetään vammaispalvelulaissa, mutta kunnille on jätetty harkintavalta vammaisneuvoston asettamisessa. Kunnan hallinnosta tulisi säätää vain kuntalaissa. Myös ns. vaikuttamistoimielimiä, joiden rooli on toimia edustamansa ryhmän osallistumis- ja vaikuttamiskanavana, koskevien säännösten tulisi olla kuntalaissa, vaikka ei ole kysymys kunnan viranomaisista, joille valtuuston päätöksellä voidaan siirtää toimivaltaa.

Alle 18-vuotiailla ei ole äänioikeutta kunnallisvaaleissa eikä heillä ole vaalikelpoisuutta kunnan luottamustoimiin, joten alaikäiset eivät voi saada oman ryhmänsä edustajia luottamushenkilöpäättäjiksi. Alaikäisten vaikuttamismahdollisuuksia on tarpeen parantaa säätämällä kunnille velvoite nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän asettamiseen. Kuntalakiin tulisi siirtää vanhus- ja vammaisneuvostoa koskeva sääntely.

Aloiteoikeus

Aloiteoikeus on periaatteellisesti tärkeä kunnan jäsenen vaikuttamiskeino, mutta sitä käytetään useimmissa kunnissa vähän ja käsittely saattaa myös kestää pitkään. Aloitteiden käsittelylle säädetty kuuden kuukauden määräaika koskee vain valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehtyjä aloitteita ja edellytyksenä on, että aloitteen on allekirjoittanut vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Kuuden kuukauden käsittelymääräaikaan liittyvää sääntelyä tulisi laajentaa siten, että aloitteen tekijältä ei vaadittaisi äänioikeutta ja säännös koskisi myös muiden kunnan viranomaisten toimivaltaan kuuluvia aloitteita. Muutos parantaisi alaikäisten vaikuttamismahdolli-

suuksia ja nopeuttaisi aloitteiden käsittelyä. Lain tulisi myös velvoittaa kunta ottamaan hallintosääntöön määräykset aloitteiden käsittelystä. Aloitteen tekijälle on tärkeätä saada tietoa siitä, miten ja missä aikataulussa aloitteen käsittely etenee.

Yksi esimerkki aloiteoikeuden hyödyntämisestä on palvelualoite, jota kunnat eivät toistaiseksi ole ottaneet käyttöön. Palvelualoitteen käyttämisen voidaan arvioida edesauttavan kuntalaisten ja kunnan alueella toimivien tahojen osallistumista kunnan toimintojen kehittämiseen ja sitä voidaan hyödyntää monissa kunnan palveluissa. Mallin käytännön toimivuus riippuu myös siitä, kuinka aktiivisesti kunta tiedottaa mallin käyttömahdollisuuksista. Palvelualoitejärjestelmän käyttöön ottaminen ei edellytä kuntalakiin säännöstä palvelualoitteesta.

Tiedottaminen

Hallintokoneisto on monimutkaistunut, kuntien palvelutuotantoa on hajautettu kuntien yhteistoimintaorganisaatioihin sekä kuntakonsernin sisällä. Kehityksen seurauksena hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys on vähentynyt. Yksityisoikeudellisissa yhteisöissä ja säätiöissä julkisuusperiaate ei toteudu, joten kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien voi olla vaikea saada tietoja yhteisöjen ja säätiöiden toiminnasta.

Kuntalaissa tulisi tiedottamisen ohella puhua viestinnästä, jotta tiedonkulun kaksisuuntaisuus ja vuorovaikutus korostuisi selvemmin. Kuntalain viestintää koskevan yleissäännöksen tulisi edelleen olla velvoittava ja kattava, mutta jättää kunnalle harkintavaltaa tiedottamisen ja viestinnän toteuttamistapoihin liittyen. Kunta tulisi velvoittaa huolehtimaan tiedonsaannista myös tilanteissa, joissa kunnan järjestämiä palveluita tuotetaan kuntakonsernissa tai ostopalveluina. Säännöksessä tulisi myös nostaa esille yhdenvertaisuusnäkökulma eli selkeä ja ymmärrettävä kieli ja eri asukasryhmien tarpeet.

Kunnan asukkaiden tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan merkittävästi parantaa hyödyntämällä tietoverkkoa ja sen palveluita. Käytännössä kaikilla kunnilla on verkkosivut, mutta kunnat päättävät sivujen tietosisällöstä harkintansa mukaan. Valmistelun julkisuuteen kuuluu, että päätösesityksiä ja niiden taustalla olevia selvityksiä voidaan käsitellä julkisuudessa jo ennen kokousta. Toimielinten esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus heti esityslistan valmistuttua on yksinkertainen ja merkittävä tapa lisätä valmistelun avoimuutta. Lain tulisi ohjata kuntia avaamaan yleisen tiedonsaannin kannalta merkittävien päätösten valmistelua yleistä tietoverkkoa hyväksi käyttäen, huomioiden kuitenkin salassapitovelvoitteet ja tietosuojasääntelyn.

Kunnille tulisi myös säätää velvoite pitää sähköisesti saatavilla tiedot kunnan järjestämistä palveluista sekä muut keskeiset tiedot kunnan toiminnasta ja taloudesta. Lisäksi konserniohjeiden määräyksillä tulee turvata kunnan asukkaiden mahdollisimman laaja tiedonsaanti tytäryhtiöiden toiminnasta.

Kunnallinen kansanäänestys ja kansanäänestysaloite

Kansanäänestyksen käyttöä tulisi pyrkiä lisäämään mahdollistamalla sen järjestäminen vaalien yhteydessä sekä mahdollistamalla kansanäänestyksen järjestäminen sähköisesti. Kansanäänestyksen järjestäminen vaalien yhteydessä edellyttäisi kansanäänestystä koskevan nk. menettelylain (656/1990) muutosta, jonka valmistelua varten oikeusministeriö on asettanut erillisen työryhmän. Oikeusministeriö on lisäksi asettanut työryhmän, joka valmistelee ehdotukset internet-äänestyksen mahdollistamisesta vaaleissa sekä ehdotukset kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä sähköisesti. Edellä mainittu ei aiheuta kunnallista kansanäänestystä koskevaan kuntalain sääntelyyn muutostarpeita.

Alle 18-vuotiaiden vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi 15 vuotta täyttäneille tulisi antaa oikeus tehdä kansanäänestysaloite. Myös parantaa Euroopan unionin sekä muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien ja heidän perheenjäsentensä, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon voidaan parantaa antamalle heille oikeus tehdä asuinkunnassaan kansanäänestysaloite.

2.4.9 Luottamushenkilöt

Luottamushenkilöiden toimintaedellytykset

Luottamushenkilöiden työ on monipuolistunut ja luottamushenkilötyöhön käytetty aika on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Luottamushenkilöiden toimintaedellytysten kannalta tärkein resurssi onkin luottamustoimen hoitamiseen käytettävissä oleva aika. Kunnallisen päätöksenteon monimutkaistuminen sekä keskeisten luottamustehtävien ajankäyttö-vaatimukset haastavat perinteisen luottamushenkilöjärjestelmän kestokykyä. Lainsäädäntötoimin tulisi vahvistaa luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja parantaa näin luottamushenkilötyön houkuttelevuutta, jotta luottamushenkilöiksi hakeutuisi jatkossakin eri elämäntilanteen ja työnantajataustan omaavia sekä eri-ikäisiä henkilöitä.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli on keskeinen koko kuntakonsernin johtamisen kannalta. Tehtävät ovat lisääntyneet ja siten paine hoitaa puheenjohtajan tehtävää ainakin suurimmissa kunnissa vähintään osa-aikaisesti on kasvanut. Päätoimisuus tai osa-aikaisuus mahdollistaisi asioihin perehtymisen syvällisemmin ja aktiivisemman osallistumisen kunnan kannan muodostamiseen päätöksenteon eri vaiheissa.

Kunnat voivat jatkossakin organisoida luottamushenkilöhallinnon siten, että lautakuntia on mahdollisimman vähän, jolloin yksittäinen lautakunta vastaa useista tehtäväkokonaisuuksista. Tällöin voi syntyä tarve lautakunnan puheenjohtajan tehtävän hoitamiseen vähintään osa-aikaisesti. Jos kunnassa otetaan hallintomallina käyttöön puheenjohtajamalli, lautakunnan puheenjohtaja on myös kunnanhallituksen jäsen, joten tehtäväkokonaisuuden hoitaminen vähintään osa-aikaisesti voinee usein olla perusteltua.

Nykyinen kuntalaki mahdollistaa päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt, mutta lakiin olisi tarpeen ottaa säännökset tehtävän vastaanottamisesta sekä päätoimisen ja osa-aikaisen luottamus-

henkilön oikeudesta saada vapaata työstään, oikeudesta vuosilomaan, sairauslomaan ja perhevapaisiin. Tehtävästä suoritettavan kuukausipalkkion määrän tulisi edelleen jäädä kunnan päätettäväksi.

Keskeinen edellytys luottamustoimen hoitamiselle on, että varsinainen jäsen pystyy osallistumaan toimielimen kokouksiin. Toimintaedellytysten parantamiseksi on tarpeen laajentaa luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Valtuuston roolin vahvistamiseksi on valtuustoryhmille pyrittävä turvaamaan riittävät toimintaedellytykset. Jos valtuustoryhmä ei toimi hyvin, heikentää se yksittäisen valtuutetun vaikutusmahdollisuuksia sekä heikentää koko valtuuston päätöksentekokykyä. Valtuustoryhmien kokoukset tulisi säännöksessä rinnastaa muuhun luottamustoimen hoitamiseen.

Palkkioita ja korvauksia koskevaan sääntelyyn ei ole muutostarpeita. Kuntalaki mahdollistaa monenlaiset mallit luottamushenkilötyön rahallisessa korvaamisessa.

Tietojensaantioikeutta koskevaan sääntelyyn ei ole varsinaisia sisällöllisiä muutostarpeita. Kunnan toiminnan siirtyessä koko ajan enemmän kuntakonserniin, lakiin tulisi ottaa täsmentävä säännös luottamushenkilön oikeudesta saada tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus

Vaalikelpoisuuden sääntelyssä ovat punnittavina toisaalta oikeus osallistua kunnan asioiden hoitoon luottamushenkilönä ja toisaalta kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus. Vaalikelpoisuussääntelyllä pyritään karsimaan epäasiallisia kytkentöjä kunnallisesta päätöksenteosta. Nykyistä kuntalakia valmisteltaessa vaalikelpoisuussäännöksiä kiristettiin tuntuvasti. Valtuustojen kohdalla rajattiin kunnan oman - erityisesti johtavassa asemassa olevan - henkilöstön vaalikelpoisuutta.

Kunnanhallituksen vaalikelpoisuussäännökset eivät ole toimineet kuntakonsernin osalta siten, kuin esteellisyyssäännöksien muutoksella pyrittiin eli mahdollistamaan tytäryhtiöiden vahva ohjaus. Ostopalveluihin liittyen vaalikelpoisuusrajoituksia on syytä tarkastella siitä näkökulmasta, asettavatko säännökset oman kunnan ja ostopalvelutoiminnan henkilöstön erilaiseen asemaan. Vaalikelpoisuuden rajaukset eivät kuitenkaan voi mennä kovin pitkälle ja rajauksissa tulee ottaa kytkentä demokraattisiin perusoikeuksiin.

Vaalikelpoisuussäännöksien osalta eniten keskustelua on herättänyt kunnan henkilöstön vahva osallistuminen oman kunnan päätöksentekoon luottamushenkilönä. Erityisesti kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuus on ollut julkisuudessa esillä. Käytännön ongelmana on pidetty sitä, että kunnan työntekijä saa hallituksen jäsenenä eräänlaisen esimiesaseman kunnan koko henkilöstöorganisaatioon. Myös hallitukseen valitun työntekijän esimiehestä tulee tavallaan hallitukseen valitun työntekijän alainen.

Kunnanhallitusta koskevat vaalikelpoisuussäännökset ovat kompromissi, jossa on otettu huomioon, ettei kunnan henkilöstöä voida sulkea kokonaan kunnanhallituksenkaan ulkopuolelle. Kunnan henkilöstön vaikutusvaltaa on lisäksi rajattu säännöksellä, jonka mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on aina oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Sidonnaisuuksien ilmoittamisella voidaan kiistatta lisätä kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Sidonnaisuuksilla on ennen muuta merkitystä esteellisyyden ja vaalikelpoisuuden arvioinnissa. Sidonnaisuuksien ilmoittamisessa perusteet ovat samansuuntaisia kuin vaalirahoituksen ilmoittamisessa.

Kunnan luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla. Kuntalain ja hallintolain sääntely velvoittaa jokaisen luottamushenkilön itse ilmoittamaan ja ottamaan huomioon oman esteellisyytensä. Asian käsittelyssä esteellisyyden aiheuttavien sidonnaisuuksien ilmoittaminen on siis jokaisen omalla vastuulla, mikä osaltaan vähentää tarvetta sidonnaisuusrekisterin pitämiseen.

Nykysääntely ei aseta luottamushenkilöille yleistä velvollisuutta julkistaa sidonnaisuuksiaan. Jos esteellisyyden arviointiin halutaan enemmän julkista kontrollia, lakiin on mahdollista ottaa säännökset sidonnaisuuksien ilmoittamisesta.

Julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Saman säännöksen mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia. Toisaalta yhdistyslain 47 § 2 momentin mukaan yhdistysrekisteri siihen kuuluvine asiakirjoineen on julkinen. Myös säätiön hallituksen jäsenet on ilmoitettava säätiölain 1 luvun 6 §:n mukaan säätiörekisteriin, joka on julkinen.

Salassapitosäännös rajaa sidonnaisuuksien ilmoittamisen ulkopuolelle esimerkiksi vapaa-ajan harrastukset, mutta kuuluminen rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön hallitukseen on yhdistysrekisteriin merkittävänä tietona julkinen. Sen sijaan yhdistyksen jäsenyys jää julkisuuden ulkopuolelle. Yhdistys- ja säätiötoiminnalla voi yritystoiminnan ohella voi olla merkitystä kunnallisen päätöksenteon puolueettomuuden arvioinnissa.

Valtiolla sidonnaisuussääntely on rajoitettu koskemaan vain aivan ylimpiä virkamiehiä. Perustuslain 63 §:n mukaan ministerin on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan eduskunnalle. Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin on annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Kansanedustajien taloudellisista ja muista sidonnaisuuksista on koottu tietoja eduskunnan verkkosivuille. Tiedot perustuvat kansanedustajien omiin ilmoituksiin ja niiden antaminen on edustajille vapaaehtoista.

Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan 26 §:ssä tarkoitettujen ylimpien virkamiesten on ennen virkaan nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä.

Sääntelyn ulottaminen kaikkiin kunnallisiin luottamushenkilöihin ei liene tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi valtuutettu on esteellinen vain, jos asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Tällöin yritys-, yhdistys- tai säätiötoiminnan sidonnaisuudet eivät yleensä aiheuta esteellisyyttä. Jos valtuutettujen esteellisyyssääntelyä ei muuteta nykyisestä, sidonnaisuussääntely valtuutettujen ja varavaltuutettujen kohdalla ei ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista.

Keskeinen toimija kunnassa on kunnanhallitus, jonka esittelijänä toimii kunnanjohtaja. Velvollisuus sidonnaisuuksien ilmoittamiseen voitaisiin kohdistaa ainakin kunnanhallituksen jäseniin ja varajäseniin sekä kunnanjohtajaan. Sääntelyn ulottaminen valtuuston puheenjohtajistoon on myös perusteltua, koska he osallistuvat kunnanhallituksen työskentelyyn. Jos sidonnaisuussääntely halutaan ulottaa vielä pidemmälle, myös lautakuntien jäsenet ja varajäsenet voisivat olla sääntelyn piirissä.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys

Luottamushenkilömaksu on käytännössä kehittynyt paikallisen puoluetoiminnan rahoitusmuoto, joka on syntynyt muun muassa sen vuoksi, että kuntien suoraan tukeen puoluetoiminnalle on suhtauduttu oikeuskäytännössä torjuvasti. Kuntalain 15 b §:n säätäminen sekä luottamushenkilömaksujen verovähennyskelpoisuus ovat selventäneet tilannetta aiemmasta.

Yhteiskunnan tuen puoluetoiminnalle tulee olla läpinäkyvää ja perustua laissa säädetyille periaatteille. Nykyisin luottamushenkilömaksun suuruudesta päättää puolue tai sen paikallisyhdistys ja se edellyttää ehdokkaan sitoumusta siitä, että hän tultuaan valituksi maksaa osan luottamushenkilöpalkkiosta puolueen paikallisyhdistykselle. Kuntien luottamushenkilöille maksamat palkkiot on tarkoitettu korvaukseksi luottamushenkilöille siitä työstä, jota he kunnan hyväksi tekevät. Kuntien paikalliseen puoluetoimintaan maksaman tuen tulisi olla selkeästi tähän tarkoitukseen suunnattua tukea.

Kunnallisen puoluetoiminnan tuen tulisi turvata puolueille ja muille ryhmille suhteellisen vakaa rahoitus. Nykysäätelyn vaihtoehtona voisi olla lähinnä puolueiden ja muiden ryhmien suora tuki, joka olisi puolueissa säädetty eromäärä valtuutettua tai kunnallisvaaleissa saatua ääntä kohden. Tällainen sääntely edellyttäisi, että verotuki luottamushenkilömaksulta poistuu eikä kunta osallistuisi maksujen perintään.

2.4.10 Henkilöstö

Kahden erillisen palvelussuhdelajin olemassaolo aiheuttaa kunnissa lisätyötä. Vaikka työsuhteen ja virkasuhteen sääntely on lähentynyt toisiaan, työnantajan on noudatettava osittain erilaisia menettelyjä viranhaltioille ja työsuhteisille. Varsinkin palvelussuhteen alkamiseen ja päättymiseen liittyvät prosessit joudutaan järjestämään kahdella eri tavalla.

Kunnalliset virka- ja työehtosopimukset koskevat pääsääntöisesti henkilöstöä palvelussuhteen lajista riippumatta. Joitakin sopimusmääräyksiä sovelletaan vain viranhaltijoihin ja joitakin vain työntekijöihin.

Nykysääntelyn mukaan myös kuntien työsopimussuhteinen henkilöstö on rikosoikeudellisessa samoin kuin vahingonkorvausvastuussa menettelystään tai laiminlyönnistään. Virkarikoksista lahjusrikoksiin ja virkasalaisuuden rikkomiseen voivat syyllistyä myös kunnan työntekijät. Tämän lisäksi kunnan työntekijä, joka poikkeuksellisesti käyttää julkista valtaa, voi syyllistyä myös muihin virkarikoksiin.

Myöskään mahdollinen vahingonkorvausvastuu ei riipu palvelussuhteen muodosta, vaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen nojalla hoitaa julkista tehtävää.

Yksi kunnallinen palvelussuhde oli esillä jo 1990-luvulla, kun valtioneuvoston asettama kunnalliskomitea laati ehdotusta uudeksi kuntalaiksi. Yhtä palvelussuhdemuotoa, kunnallista työsopimussuhdetta valmisteltiin erillisessä työryhmässä, joka ei kuitenkaan onnistunut ratkaisemaan kaikkia asiaan liittyviä ongelmia. Julkisen vallan käyttämiseen liittyviä ongelmia ei ole kyetty ratkaisemaan vieläkään. Tämän vuoksi kuntalaissa on edelleen säädettävä kunnan henkilöstöstä, viran perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi. Muutoin kunnan viranhaltijan oikeusasemasta säädetään kunnallisessa viranhaltijalaissa ja työntekijän asemasta työsopimuslaissa.

2.4.11 Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

Kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyn sääntelyyn ei kohdistu isoja muutospaineita. Periaatteellisesti tärkeää kuitenkin on sähköisten mahdollisuuksien hyödyntäminen kunnan päätöksenteossa ja hallinnossa.

Kunnan hallinnossa sähköisiä toimintatapoja voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän muun muassa kunnan päätöksentekoprosessien ja asiakirjahallinnon sähköistämisellä. Myös toimielinten kokouksia voitaisiin pitää ajasta ja paikasta riippumattomasti sähköisiä menetelmiä hyödyntäen. Lisäksi tulisi kehittää uudenlaisia tietoteknologiaa hyödyntäviä tiedottamisen, osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja.

Kuntalaissa päätöksentekoa voitaisiin ohjata ajasta ja paikasta riippumattomaan suuntaan sekä mahdollistaa sähköinen kokousmenettely. Kunnissa sähköiselle kokoukselle olisi tarvetta esimerkiksi seuduilla, joilla välimatkat ovat pitkiä.

Koska kuntalaki on kunnallishallinnon yleislaki, kuntalakiin ei kuitenkaan tulisi ottaa säännöksiä tai toimintaperiaatteita, jotka ovat sovellettavissa toisesta hallinnon yleislaista. Lisäksi kuntien käytäntöjä voitaisiin pyrkiä yhtenäistämään informaatio-ohjauksen keinoin muun muassa JHS-suositusten avulla.

Koska tietotekninen ympäristö muuttuu nopeasti, tulisi kuntalaissa lähteä siitä, että kunnalla olisi suuri harkintavalta teknisten toteutustapojen suhteen. Laissa luotaisiin siis vain reunaehdot toimielimen päätöksenteolle ja todettaisiin, että tekninen toteutus jäisi kunnan valittavaksi. Kuntalaki olisi näin ollen myös välineneutraali.

2.4.12 Kunnan talous

Talousarvio ja suunnitelma

Kunnan tehtävien ja talouden tulee olla kestävällä pohjalla ja tasapainossa. Tämä edellyttää pidemmän aikavälin strategista näkemystä toimintaympäristön kehityksestä ja tulevaisuudesta sekä toiminnan ja talouden tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Valtuusto hyväksyy talousarviossa ja -suunnitelmassa toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. Toiminnalliset tavoitteet liittyvät rakenteisiin, tuotantotapoihin ja palveluiden sisältöihin ja vaikuttavuuteen. Taloudellisilla tavoitteilla ohjataan kunnan talouden tasapainoa, tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakoa. Tavoitteet on pyrittävä asettamaan siten, että ne kattavat tehtäväalueen lakisääteiset ja muut tehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla.

Kuntakonserninäkökulman ottamista huomioon talousarviota ja -suunnitelmaa koskevissa kuntalain pykälissä ei ole säännelty. Kunnat järjestävät entistä enemmän palveluja tytäryhtiöidensä ja kuntien yhteistoiminnan kautta, joten konserninäkökulmaa kunnan taloussuunnitteluprosessissa tulisi olennaisesti vahvistaa.

Kunnan talouden tasapaino ja alijäämän kattaminen

Talouden suunnittelu on kunnille yhä haastavampaa. Kuntien lisääntyneet tehtävät, kustannusten nousu sekä kuntien tulopohjaan vaikuttaneet ratkaisut ovat aiheuttaneet sen, että monilla kunnilla on vaikeuksia talouden tasapainottamisessa ja yhä useampien kuntien tilinpäätökset ovat alijäämäisiä.

Nykyinen taloussuunnitelman tasapainovelvoite ja siihen liittyvä alijäämän kattamisvelvollisuus eivät ole estäneet alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. Käytännössä on osoittautunut, että talouden tasapainottamisessa toimenpideohjelmien toteutus onnistuu vain harvoin. Tästä seuraa, että alijäämiä ei saada katetuksi ja kumuloituvat alijäämät ja niiden kattaminen siirtyy tai käy yhä vaikeammaksi kunnan omin voimin. On kuntia, joissa taloussuunnitelma vuosittain suunnitellaan tasapainoon, mutta tasapainoa ei todellisuudessa saavuteta.

Koska kuntien talous on kokonaisuus, johon vaikuttavat yksittäisten kuntien toimenpiteiden lisäksi sekä valtion yhteiskunta- ja finanssipoliittiset päätökset että yleinen suhdannetilanne, eivät kuntien veroprosentin, menojen tai lainaoton sääntely ole keinoja, jolla kuntien talouden tasapaino voitaisiin saavuttaa. Valtion menokehysmenettely ei myöskään sellaisenaan sovellu kuntiin. Kunnat voivat vain osittain vaikuttaa lakisääteisten tehtävien menoihin ja esimerkiksi erikoissairaanhoidon menot tai toimeentulotukimenot voivat suurestikin vaihdella vuosittain. Kunnilla on valtiota rajoitetummat keinot vaikuttaa menojen suuruuteen, koska se ei voi muuttaa niiden perusteena olevaa lainsäädäntöä.

Nykyisessä kuntalaissa kunnan tuloveroprosentille ei ole säädetty ylärajaa. Veroprosentin sääntely hillitsisi välillisesti menojen kasvua, mutta sääntely merkitsisi sitä, että keskeistä osaa kuntien taloudellista päätösvaltaa rajoitettaisiin. Kunnan verotusoikeus on osana itsehallintoa perustuslaissa turvattu ja sääntely olisi perustuslain kannalta ongelmallinen.

Kuntien lainakanta on kasvanut nopeasti, sillä kuntien tulorahoitus ei ole riittänyt väestön kasvun edellyttämiin investointeihin eikä korjausinvestointeihin. Poistot ovat olleet uusinvestointi- ja peruskorjaustarpeeseen nähden riittämättömiä. Kuntien lainakannan voimakas kasvu on johtanut kysymykseen, tulisiko kuntien lainanottoa rajoittaa.

Kuntien talous on kuitenkin kokonaisuus ja sopeuttamiskeinot ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Lainakattoa olisi suhteellisen helppo kiertää esimerkiksi tytäryhteisöiden kautta tai toteuttamalla hankkeita elinkaarimallilla, vuokrasopimuksin tai muilla rahoitustavoilla. Lisäksi kuntien investointitarpeet ja vakavaraisuus vaihtelevat. Velanoton rajoittaminen ja veroprosentin sääntely olisivat myös käytännössä sidoksissa toisiinsa. Jos veroprosenttia ei voitaisi korottaa, rahoitustasapainon hakemiseksi olisi haettava uutta lainaa ja päinvastoin.

Nykyisessä kuntalaissa alijäämän kattamisvelvoitetta sovelletaan vain kuntaan. Alijäämän kattamisvelvollisuus ei koske kuntayhtymiä. Joillakin kuntayhtymillä on kuitenkin olla merkittäviä alijäämiä, joista kunnat kuntalain mukaisesti vastaavat. Syitä alijäämän kertymiseen on useita. Syynä saattaa olla, että koska alijäämän kattamisvelvollisuutta ei ole, jäsenkuntien maksut eivät ole vastanneet palvelujen ostoja ja periaatteessa jäsenkunnille kuuluva alijäämä on kertynyt kuntayhtymään. Joissakin tilanteissa taustalla on myös, että kuntayhtymä ei ole sopeuttanut toimintaansa jäsenkuntien edellyttämällä tavalla.

Kuntalain valmistelun yhteydessä tehdyssä kyselyssä alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamista kuntayhtymiin kannatti selvä enemmistö, noin 80 prosenttia vastaajista. Kommenteissa tätä perusteltiin mm. sillä, että se hillitsisi kuntien alijäämien siirtämistä tai piilottamista kuntayhtymien taseisiin. Alijäämän kattamisvelvollisuus vaatisi kuntayhtymiä myös suunnittelemaan ja tehostamaan toimintaansa ja vastaamaan toiminnastaan paremmin. Muutoinkin kuntayhtymien alijäämän kertyminen tulisi rajoittaa vähäiseksi.

Kirjanpito

Valmistelu julkisen sektorin yhtenäisten ja vertailukelpoisten tilinpäätösstandardien luomiseksi on käynnistynyt EU:ssa. Komission näkemyksen mukaan tulisi ottaa käyttöön uudet EPSAS-standardit (European Public Sector Accounting Standards), jotka pohjautuvat kansainvälisiin julkissektorin

IPSAS-standardeihin. IPSAS-standardit ovat suoriteperusteisia standardeja, jotka ovat lähellä yritysten käyttämiä IFRS-standardeja.

EU-maat eivät ole tehneet vielä uudistuksesta poliittisia päätöksiä, joten EPSAS-standardien sisältö ja aikataulu ovat auki. Euroopan komissio esittää, että asiaa koskeva lainsäädäntö muodostuisi kahden seuraavan vuoden kuluessa. Sen jälkeen seuraisi useita vuosia kestävä toimeenpanovaihe, jonka jälkeen kaikki jäsenmaat voisivat ottaa EPSAS-standardit käyttöön noin vuonna 2020. Standardien käyttöönotto vaatisi muutoksia kansallisiin säännöksiin. Standardien soveltuvuus Suomessa on myös kyseenalaistettu.

Myös kirjanpitolakia, jota noudatetaan soveltuvin osin kunnissa, ollaan uudistamassa. EU:n parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 26.6.2013 uuden tilinpäätösdirektiivin (2013/34/EU). Direktiivi on saatettava voimaan viimeistään 20.7.2015, mikä tarkoittaa, että kirjanpitolaki ja -asetus on tarkistettava vastaamaan direktiiviä. Tulevista muutoksista aiheutuvat kuntien kirjanpitoa koskevat ohjeet antaa kuntajaosto nykyisen kuntalain säännösten mukaisesti toimivaltansa puitteissa.

Kuntalain kirjanpitoa ja kirjanpidon ohjeistusta koskevaa säännöstä ei tässä vaiheessa ole perusteltua lähteä uudistamaan.

Tilinpäätös

Kirjanpitolain mukaan tilinpäätöksen keskeisenä tehtävänä on kuvata tilinkauden tulos ja tilinpäätöspäivän taloudellinen asema. Tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaa tase, tuloksen muodostumista tuloslaskelma sekä varojen hankintaa ja käyttöä rahoituslaskelma. Kuntalain valmistelun yhteydessä on esitetty, että kuntien taseet eivät anna oikeaa kuvaa kuntien omaisuuden eli pysyvien vastaavien arvosta ja että pysyvien vastaavien käyvät arvot tulisi esittää tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Taseen pysyviin vastaaviin kuuluvan maa- tai vesialueen taikka arvopaperin arvoon voidaan tehdä arvonkorotus, jos arvonkorotuskohteen todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä pysyvästi alkuperäistä hankintamenoa olennaisesti suurempi. Arvonkorotuksen tekeminen on vapaaehtoista. Vuoden 2012 tilinpäätöstietojen mukaan 68 kunnan taseessa on arvonkorotusrahastojen pääomia noin 2,4 miljardia euroa ja 27 kuntayhtymän taseessa noin 129 miljoonaa euroa.

Kuntajaoston yleisohjeen mukaan kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa ei sovelleta kirjanpitolain 7a lukua kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaan laadittavasta tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Tästä syystä IFRS-standardien mukainen hankintamenon uudelleen arvostaminen käypään arvoon ei koske kuntia.

Suunnitelmapoistot tehdään hyödykkeen taloudellisena vaikutusaikana hankintamenosta, josta on vähennetty mahdolliset valtionosuudet ja muut rahoitusosuudet. Poistojen tarkoituksena on kirjanpidon meno tulon kohdalle -periaatteen toteuttaminen. Poistot eivät kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä kata poistonalaisten investointien omahankintamenoja tai korvausinvestointeja. Konsernin sisäisen yhdenmukaisuuden ja kuntien vertailtavuuden vuoksi ei kuitenkaan ole perusteltua muuttaa hankintamenoon perustuvaa poistojärjestelmää ja sen suunnitelmapoistokäytäntöä nykyisestä.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on suositellut yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista (2011) yleisohjeen liitteen poistoaikojen alarajojen käyttämistä, ellei pi-

demmän poistoajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Kunkin hyödykkeen poistoajan tulisi perustua sen tulonodotuksiin tai palvelutuotantokykyyn hyödykkeen taloudellisena pitoaikana. Tarkistettua ohjetta on tullut noudattaa viimeistään tilivuodesta 2013 alkaen, mutta sitä on voitu soveltaa jo aikaisemmalta tilikaudelta laadittavaan tilinpäätökseen.

Osa kunnista ja kuntayhtymistä on tarkistanut poistosuunnitelmaansa ja ottanut sen käyttöön jo vuoden 2012 kirjanpidossa. Osa kunnista on ottanut käyttöön uudet poistosuunnitelmat vasta tilivuodesta 2013. Näin ollen poistosuunnitelmien tarkistusten vaikutusta suunnitelmapoistojen tasoon ei ole vielä tarkasti käytettävissä. Vertailtaessa taloustilastojen 2011 ja 2012 poistojen tasoa Manner-Suomen kunnissa poistojen määrä oli noussut keskimäärin vajaat 8 prosenttia. Kuntakoon mukaan 2001 - 6000 asukkaan ja yli 100 000 asukkaan kuntakoon kunnissa nousu oli noin 10 prosenttia. Kunnittainen vertailtaessa nousu vaihteli hyvin suuresti. Tilastotietojen perusteella ei voida tulkita, mikä osuus noususta on poistoaikojen lyhennyksellä ja mikä muusta syystä, esimerkiksi satunnaisesta suurehkon kohteen poistamisesta kokonaan tai pienissä kunnissa jonkin suuren kohteen valmistumisesta ja sen poistojen aiheuttamasta kasvusta.

Kuntien pysyvien vastaavien arvostus- ja kirjaamisperiaatteita tai liitetietovaatimuksia ei ole tarpeen toistaiseksi uudistaa, sillä nykyiset kirjanpitosäännökset ovat vakiintuneita ja riittäviä tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen näkökulmasta. Arvionvaraisten erien esittäminen voi heikentää tilinpäätöksen lukujen ja antaman kuvan luotettavuutta, koska niiden oikeellisuuden todentamiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Tämän vuoksi on tärkeää, että kunnan taloudellista asemaa kuvaavia tietoja täydennetään tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Konsernitilinpäätös

Konsernisuhde perustuu kirjanpitolain tarkoittamaan määräysvaltaan toisessa yhteisössä. Konsernisuhde voi syntyä äänivallan enemmistön tai muun tosiasiallisen määräysvallan perusteella. Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus koskee mainitulla perusteella jokaista kuntaa ja kuntayhtymää, jolla on yksi tai useampia tytäryhteisöjä.

Kuntalaissa ei ole säädetty kuntayhtymän tilinpäätöksen yhdistelystä kunnan konsernitilinpäätökseen. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeella on ohjeistettu, että kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään aina jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen kuntayhtymäosuuden suhteessa riippumatta siitä, onko kuntayhtymä tytäryhteisö vai ei.

Konsernituloslaskelmaa ja rahoituslaskelmaa ei tarvitse laatia, jos sekä päättyneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen yhteenlaskettu liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on alle 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja rahoituslaskelma on kuitenkin aina laadittava, jos sekä päättyneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo on ylittänyt yhden kolmasosan kuntakonsernin päättynyttä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta.

Lähes kaikki kunnat laativat konsernitaseen ja suurin osa täydellisen konsernitilinpäätöksen. Vuoden 2012 kuntien talous- ja toimintatilaston tietojen perusteella vain kaksi kuntaa jätti laatimatta konsernitaseen. Tietoa siitä, kuinka moni kunta laatii täydellisen konsernitilinpäätöksen ja kuinka moni vain konsernitaseen liitetietoineen poikkeussäännöksen perusteella, ei ole saatavissa talous- ja toimintatilastosta.

Kuntalain uudistuksessa painotetaan yleisesti kuntakonsernin kokonaisuutta. Konsernitilinpäätös antaa kuvan kuntakonsernin lainakannan kehityksestä. Alijäämän kattamisvelvollisuutta ja kriisikuntakriteereitä tarkastellaan jatkossa konsernin näkökulmasta. Kuntien ja kuntayhtymien taloustilastointia uudistetaan vuodesta 2015 alkaen siten, että konsernitaseen lisäksi tilastoinnissa kerätään tiedot myös kunnan ja kuntayhtymän konsernituloslaskelmasta ja konsernin rahoituslaskelmasta.

Toimintakertomus

Toimintakertomus on tilinpäätöksen pakollinen osa. Toimintakertomuksessa seurataan valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa. Lisäksi toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista olennaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä asioista, jotka eivät tule ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisina on mainittu arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Talouden tasapainotuksen ja alijäämän kattamisvelvollisuuden toteutumista seurataan myös toimintakertomuksessa. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyydestä talouden tasapainottamisessa.

Toimintakertomukseen ei kohdistu uusia sääntelytarpeita.

Tytäryhteisön ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuus

Muun muassa konsernitilinpäätöksen laadinnassa yksi suurimpia käytännön ongelmia on ollut, ettei kunnan konsernitilinpäätökseen yhdisteltäviltä yhteisöiltä saada riittävän ajoissa ja riittävän yksilöityjä tietoja tilinpäätöksen laadintaa varten. Ongelma on todennäköisesti seurausta puutteellisesta konsernin omistajaohjauksesta ja riittämättömistä konserniohjeista.

Säännöksessä ei nykyisin ole mainittu kuntayhtymiä, vaikka kuntayhtymien tilinpäätökset yhdistellään kuntayhtymäosuuden suhteessa jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen tai -taseeseen. Myös kuntayhtymien jäsenkunnille konsernitilinpäätöstä varten antamissa tiedoissa on ollut viivästymisiä. Kuntayhtymän perussopimuksessa on voitu sopia tiedonantovelvollisuudesta, mutta konsernitilinpäätöksen laatimista varten annettavista tiedoista voitaisiin säätää vastaavasti kuin tytäryhteisöjen osalta.

Konsernin omistajaohjauksen ja konserniohjeiden keinoin on myös konsernitilinpäätöstä varten annettavien tietojen saamista mahdollista tehostaa. Muutoin tiedonantovelvollisuudesta säädettäisiin nykyiseen tapaan, mutta siihen olisi tarpeen lisätä kuntayhtymät.

2.4.13 Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn tunnusluvut pohjautuvat nykyisin peruskuntien tilinpäätöstietoihin. Kunnan taloudelliseen tilanteeseen voivat kuitenkin vaikuttaa olennaisesti myös muun kuntakonsernin sekä kuntien yhteistyön kustannukset. Joissakin tilanteissa voi olla mahdollista, että peruskunnat pyrkivät jopa piilottamaan alijäämiään konsernin lukuihin.

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena on omaksua kokonaisvaltaisempi näkökulma kunnan toimintaan, jolloin myös taloudellisen tilanteen arvioimisessa tulisi näkyä peruskunnan talouden lisäksi nykyistä paremmin kunnan toiminta kuntakonsernina ja kuntayhtymissä. Siksi myös arviointimenettelyn edellytyksenä olevissa tunnusluvuissa pitäisi soveltuvin osin ottaa huomioon koko kuntakonserni. Tämä antaisi nykyistä luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta.

Kuntalain mukainen alijäämän kattamisvelvollisuus ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointimenettely ei nykyisin koske kuntayhtymiä. Tämä on mahdollistanut kuntien alijäämien siirtämisen ja alijäämien kerääntymisen kuntayhtymiin. Muun muassa talouden kokonaisuuden hallinnan, kurinalaisuuden ja läpinäkyvyyden sekä yhteisvastuullisuuden näkökulmasta on perusteltua, että kuntien ja kuntayhtymien alijäämiä ja niiden kattamista säädeltäisiin yhtenäisin perustein.

Arviointimenettelyn edellytyksenä olevien kunnan talouden tunnuslukujen osittaisesta päällekkäisyydestä erityisesti vieraan pääoman osalta on esitetty kritiikkiä. Kunnan velkaantumista arvioidaan nykyisin kolmella tunnusluvulla eli lainakannan, suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen perusteella. Näistä lainakanta kuvaa kunnan koko vieraan pääoman määrää yleisellä tasolla. Suhteellinen velkaantuneisuus kuvaa kuinka suuri osa kunnan vuosittaisista käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Omavaraisuusaste on kunnan oman pääoman ja vieraan pääoman suhde. Lisäksi tulorahoituksen tasapainoa kuvaavaa vuosikatetta on tunnuslukuna kritisoitu sen vuosittain vaihtelevan luonteensa vuoksi. Yleisesti tunnettuna ja selkeänä mittarina se on kuitenkin vakiintunut tunnusluku. Muista kriteereistä tuloveroprosentti ja kertynyt alijäämä on nähty yleisesti toimivina ja perusteltuina kriteereinä. Tuloveroprosentin osalta tunnusluvun nykyinen raja-arvo on kuitenkin osoittautunut liian alhaiseksi, koska kriteeri täyttyy jo suuressa joukossa kuntia.

Arviointimenettely on saatujen kokemusten perusteella osoittautunut menettelytavoiltaan toimivaksi. Kunnat ovat hyväksyneet arviointiryhmien esitykset pääsääntöisesti esitetyssä muodossa. Arviointiprosessia on saatujen kokemusten perusteella syytä edelleen kehittää siten, että sen yhteydessä selvitetään ja arvioidaan nykyistä kattavammin myös kuntien yhteistoimintajärjestelyjen vaikutus kunnan talouden tasapainottamiseen. Arviointimenettelyjen yhteydessä on nykyisin tarvittaessa kuultu kuntayhtymän hallituksen edustajia. Mikäli edellytyksiä kuntien yhdistymisen valmistelun käynnistämiselle on, on arvioinnissa syytä kuulla myös naapurikuntia.

2.4.14 Hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakuntien asema ja nimi

Tarkastuslautakuntaa koskevan sääntelyn vähäisyys on johtanut epäselvyyksiin lautakunnan asemasta ja tehtävistä sekä kuntakohtaisiin tulkintoihin. Useimmissa kunnissa tarkastuslautakunnan asema on vakiintunut. Valmistelun yhteydessä on esitetty, että tarkastuslautakunnissa siirryttäisiin joissakin tarkastuslautakunnissa käytössä olevaan niin kutsuttuun valiokuntamalliin, jossa kaikki

jäsenet ovat valtuutettuja. Kunta voi päättää hallinnostaan suhteellisen vapaasti ja kunnat ovat erilaisia, joten on tarkoituksenmukaista, että tarkastuslautakuntien kokoonpanoa koskeva sääntely ei poikkea muun hallinnon järjestämisestä.

Valmistelun yhteydessä lautakunnan nimeksi on ehdotettu arviointilautakuntaa, mikä korostaisi tarkastuslautakunnan arviointitehtävää, sekä yhdistelmänimeä arviointi- ja tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnan nimi on kuitenkin vakiintunut neljän täyden valtuustokauden aikana, joten tarkastuslautakunnan nimeä ei ehdoteta muutettavaksi.

Arviointitehtävä

Vaikka tarkastuslautakunnan tehtävä on pääsääntöisesti nähty laajempana toimintojen tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden arviointina, niin aika ajoin on esitetty tulkintoja, joiden mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä rajoittuisi pelkästään talousarviossa asetettujen ja toimintakertomuksessa raportoitujen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseen. Kuntia ohjataan yhä enemmän strategisen tavoiteasetannan kautta. Strategian toteuttamisen arvioinnin tulisi olla entistä kiinteämpi osa myös tarkastuslautakunnan arviointitoimintaa. Tuloksellisuuden arvioinnin merkitys on myös tänä päivänä korostunut erityisesti, kun esimerkiksi palvelujen järjestämistapa on monimuotoistunut, määrärahoja myönnetään entistä laajempina kokonaisuuksina ja valtionosuuksien käytön valvonta on vähentynyt. Tarkastuslautakunta voi kiinnittää huomiota myös toiminnan ja toimintatapojen tarkoituksenmukaisuuteen.

Arvioinnin toimintatavat vaihtelevat kunnan koosta, resursseista ja kulttuurista riippuen. Voimassa oleva kuntalaki ei edellytä arviointisuunnitelman laatimista. Useimmissa tarkastuslautakunnissa on vakiintunut käytännöksi laatia koko valtuustokauden kattava yleisemmällä tasolla oleva arviointisuunnitelma, jota on tarkennettu vuosittain laadittavissa työohjelmissa. Suunnitelmallinen arviointitoiminta luo edellytykset tehokkaalle resurssienkäytölle keskeisten toimintojen tuloksellisuuden arvioinnissa. Valtuuston ja tarkastuslautakunnan vuorovaikutteisuutta voidaan vahvistaa viemällä tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelma valtuustolle tiedoksi.

Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole myöskään määritelty arviointitulosten raportointia koskevia menettelytapoja, kuten sitä, tuleeko tavoitteiden toteutumisen arviointia koskevan raportoinnin olla kirjallista. Tarkastuslautakuntien raportointitavaksi on vakiintunut valtuustolle keväällä annettava arviointikertomus, johon on koottu edellistä tilikautta koskevat arviointihavainnot. Arviointikertomusta voidaan pitää tarkastuslautakunnan käsityksenä siitä, kuinka hyvin hallitus ja muut tilivelvolliset ovat onnistuneet valtuuston tahdon toteuttamisessa. Usein valtuustot merkitsevät tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen vain tiedoksi. Monissa kunnissa on yleistynyt käytäntö, että valtuustot pyytävät hallitukselta vastineen tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esittämistä havainnoista. Yhdenmukaiset menettely- ja raportointitavat todennäköisesti lisäisivät arviointitoiminnan vaikuttavuutta kunnan toiminnan ja talouden ohjauksessa.

Voimassa oleva kuntalaki on mahdollistanut sen, että tarkastuslautakunta on voinut antaa arviointikertomuksen lisäksi muita erillisselvityksiä koskevia raportteja jo tilikauden aikana. Toisaalta lain tulkinnanvaraisuus on johtanut siihen, että kunnanhallitus on voinut estää tarkastuslautakunnan erillisraportoinnin, mikä on voinut heikentää arviointitoiminnan riippumattomuutta. Tilikaudenaikainen raportointi antaa tarkastuslautakunnalle mahdollisuuden puuttua esimerkiksi tavoitteiden toteutu-

mattomuuteen ajantasaisemmin ja vastaavasti valtuusto voisi hyödyntää tietoa seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa aikaisempaa paremmin.

Hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen

Voimassa olevassa kuntalaissa tai sen perusteluteksteissä ei ole selkeästi määritelty, mitkä ovat nimenomaisesti tarkastuslautakunnan valmisteluvastuulle kuuluvia ja valtuuston päätettäviä hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämiseen liittyviä asioita, jotka poikkeavat normaalista hallituksen valmisteluvastuusta. Selkeästi tarkastuslautakunnan valmisteluvastuulle on katsottu kuuluvan tilintarkastajien valinnan ja erottamisen valmistelu sekä tilintarkastuskertomukseen kuuluvien asioiden valmistelu. Rajanvetovaikeuksia on ollut lähinnä niissä kunnan yleiseen hallintoon kuuluvissa asioissa, jotka koskevat myös hallinnon ja talouden tarkastusta tai sen järjestämistä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi tarkastuslautakunnan toimintaa ohjaavat johtosäännön määräykset ja talousarvio sekä tilintarkastussopimuksen teko ja sen valvonta. Lain tulkinnanvaraisuudesta johtuen käytännöt ovat vaihdelleet eri kunnissa.

Tarkastuslautakunnalla tulee olla edellytykset riippumattoman ja luotettavan arvioinnin suorittamiseen, mikä edellyttää riittäviä resursseja. Riittävien resurssien varmistaminen tulisi huomioida tarkastuslautakunnalle myönnettävissä määrärahoissa. Tarkastuslautakunnan arviointityö ja tilintarkastajan tarkastustyö kohdistuu kunnanhallitukseen ja sen alaiseen toimintaan, joten riippumattomuuden näkökulmasta kunnanhallituksen ei tulisi voida vaikuttaa talousarvio- ja johtosääntövalmistelun kautta rajoittavasti lakisääteisen tilintarkastuksen ja valtuustoa palvelevan arviointitoiminnan järjestämiseen. Tarkastuslautakunnan johtosäännön ja talousarvion valmistelu voisi kuulua jatkossa tarkastuslautakunnan muihin valmistelutehtäviin.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on myös huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tilintarkastuksen yhteensovittamisesta. Tämä tarkoittaa muun muassa koko kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä, tarjousvertailua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin. Tilintarkastajan valinnasta päättää kuitenkin tytäryhteisön toimielin.

Talouden tasapainon arviointi

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on myös arvioida talouden tasapainotuksen toteuttamista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää. Tarkastuslautakunnan tehtävä edellyttää myös tulevaisuuden arviointia, mikä on poikkeus jälkikäteisarvioinnin ja -tarkastuksen periaatteeseen. Vastaavasti tilintarkastajan tehtävänä on ollut varmistaa laillisuusnäkökulmasta (ns. vastaavuustarkastusta), että tasapainotus- tai toimenpideohjelma on laadittu lain sitä edellyttäessä ja että hallitus on raportoinut talouden tasapainotuksen toteutumisesta toimintakertomuksessa. Lain valmistelun yhteydessä on ehdotettu, että tehtävä siirrettäisiin tilintarkastajalle. Tasapainon arviointiin liittyy arvionvaraisia eriä, joiden arviointi kuuluisi luontevammin tarkastuslautakunnalle.

Tilintarkastus

Voimassa olevan kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. JHTT-tilintarkastajan ja -

yhteisön yksinoikeus tarkastaa kuntia on edelleen perusteltua kunnallisen toiminnan erityispiirteiden vuoksi.

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Voimassa olevaa lakia kohtaan on esitetty kritiikkiä, koska siinä ei ole riittävän yksiselitteisesti kuvattu tilintarkastajan tehtävien sisältöä, jotta tilintarkastaja voisi suunnitella riittävän määrän tarpeellisia tarkastustoimenpiteitä. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, että tilintarkastuksen ohjenormina olisi hyvä tilintarkastustapa. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry on julkaisut Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa -suosituksen, joka ohjaa tarkastuksen sisältöä tai toteuttamistapaa. Suositus toimisi myös jatkossa tilintarkastuksen ohjenormina. Tilintarkastajan tulee käyttää ammatillista harkintaa suunnitellessaan tilintarkastusta ja suorittaessaan tarkastustoimenpiteitä.

Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa hallinnon lain ja valtuuston päätösten mukaisuus. Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaan kunnissa hallinnon tarkastus käsittää kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden tekemien päätösten laillisuustarkastuksen sekä keskeisten päätösten toimeenpanon seurannan. Vaikka resurssien rajallisuuden ja tarkastuksen tehokkuuden näkökulmasta tarkastuksen perusteena olevien hallinnon tarkastuksen piiriin kuuluvien lakien määrää olisi perusteltua rajoittaa, tätä ei katsota tarpeelliseksi, koska se voisi tarpeettomasti supistaa tarkastusta.

Tilintarkastajien on tarkastettava kunnan tilinpäätöksen lisäksi siihen kuuluvan konsernitilinpäätöksen oikeellisuus sekä tietojen riittävyys. Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, että tarvittavat tiedot kuntakonserniin kuuluvasta yhteisöstä on viety oikein konsernitilinpäätökseen. Tarkastusoikeus ei kuitenkaan ulotu tytäryhteisön tilintarkastustietojen luotettavuuden tarkastamiseen, jollei tilintarkastaja ole samalla yhteisön tilintarkastaja. Tästä syystä on perusteltua, että kunnan tilintarkastaja toimii myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tilintarkastajana. Tilintarkastuslain mukaan tytäryrityksen tilintarkastajaksi on valittava vähintään yksi emoyrityksen tilintarkastaja. Edellä sanotusta voidaan poiketa vain erityisestä perustellusta syystä. Emoyrityksen tilintarkastajan on tarkastettava myös konsernitilinpäätös sekä varmistuttava siitä, että konserniin kuuluvien yritysten tilintarkastajat ovat suorittaneet tilintarkastuksen asianmukaisesti.

Tilintarkastuslain mukaan sellaisessa yhteisössä tai säätiössä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta, tilintarkastajaksi voidaan valita viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2016 päättyvälle tilikaudelle HTM-tilintarkastajan sijasta JHTT-tilintarkastaja tietyin yhteisömuotoon ja yhteisön kokoon liittyvin rajoituksin. Ehdotettu malli saman tilintarkastajan valitsemisesta tytäryhteisöjen tarkastajaksi edellyttää, että edellä mainittua menettelytapaa jatketaan vuoden 2016 jälkeenkin, mikäli tilintarkastusjärjestelmään ei tule laajempaa muutosta kokonaisuudistuksessa.

Voimassa olevan kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee tarkastaa kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuus. Vuoden 2012 kuntalain osittaisuudistuksessa tilintarkastajan tehtäviin lisättiin kunnan ja kuntakonsernin riskienhallinnan sekä kuntakonsernin sisäisen valvonnan järjestämisen tarkastus.

Ennen vuoden 2012 osittaisuudistusta kuntalaissa ei ollut säännöksiä sisäisestä valvonnasta muualla kuin tilintarkastajan tehtävissä. Osittaisuudistus ja sen perustelut selvensivät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteitä ja niistä vastaavia toimijoita. Sen sijaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä tilintarkastajan tehtävänä ei ole edelleenkään määritelty voimas-

sa olevassa kuntalaissa tai sen perusteluissa. Tilintarkastajan tulee lausua ensimmäisen kerran vuoden 2014 tilintarkastuskertomuksessa koko kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Tämä on kuitenkin ongelmallista, koska konserniyhteisöt vastaavat kuitenkin itse sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä eikä tilintarkastajalla ole tiedonsaantioikeutta tytäryhteisöllä olevista tiedoista.

Tilintarkastuskertomus ja tilivelvollisuus

Tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa otettava kantaa siihen, voidaanko tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Voimassa olevan kuntalain 75 §:n mukaan tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Edellä mainittujen lisäksi tilivelvollisina voidaan pitää itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Voimassa oleva kuntalaki ei tällä hetkellä edellytä tilivelvollisten viranhaltijoiden määrittelemistä ennakolta kuntalain 75 §:n tilivelvollismäärittelyä tarkemmalla tasolla. Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, on katsottu olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla. Tilivelvollisten ja muiden vastuullisten kannalta olisi kuitenkin selkeämpää, jos he tietäisivät, koskeeko vastuuvapauslausuma heitä. Lisäksi tilivelvollisten määrittelyllä voidaan edistää viranhaltijoiden johtamis-, ohjaus- ja -seurantavastuun toteutumista mm. sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä sekä tulosvastuun eli tavoitteiden mukaisen, vaikuttavan ja taloudellisen toiminnan järjestämistä. Tilivelvollisten luettelointi helpottaisi myös tilintarkastajien työtä.

Tilivelvollisten luettelon hyväksyminen on tulkittu kuuluvan valtuustolle. Vähäisen sääntelyn vuoksi tilivelvollisten luettelon valmistelua koskevat käytännöt ovat vaihdelleet kunnissa. Valmistelusta on voinut vastata tarkastuslautakunta tai hallitus. Valtuustolle ei ehdoteta lisättäväksi lakisääteistä velvoitetta päättää tilivelvollisista. Tilivelvollisten määrittely kuuluu keskeisesti kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmään, jonka valmistelusta vastaa kunnanhallitus. Tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastajaa voidaan kuulla asian valmistelun yhteydessä.

Kuntalain mukaisissa tilintarkastuskertomuksissa annetaan lausunto siitä, onko tilinpäätös hyväksyttävissä ja voidaanko vastuuvapaus myöntää. Tilintarkastuslain mukaisissa tilintarkastuskertomuksissa ei ole enää lausuntoja tilinpäätöksen vahvistamisesta, vastuuvapaudesta ja voitonjaosta. Kuntien toiminnan verorahoitteisuuden näkökulmasta on perusteltua, että kuntien tilintarkastuskertomuksissa annetaan edelleen lausunto tilinpäätöksen hyväksyttävyydestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tai epäämisestä.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus salassa pidettävistä asiakirjoista koskee vain kunnan viranomaisilla olevaa tietoa. Tarkastuslautakunnat ovat kokeneet, että konsernia koskevien tavoitteiden arviointi ei ole aina ollut mahdollista toimintakertomuksen tietojen perusteella. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä esitettävien tietojen perusteet riittävän dokumentoituja myös arviointia varten. Tarkastuslautakuntien tietojensaantioikeutta ei ole siten tarpeellista laajentaa.

Tilintarkastajan tarkastusoikeus ei ulotu tytäryhteisöjen tilintarkastustietojen luotettavuuden tarkastamiseen, jollei tilintarkastaja ole samalla yhteisön tilintarkastaja. Kuntalakia ehdotetaan muutetta-

vaksi siten, että kunnan tytäryhteisöjen tulee tilintarkastajaksi kunnan tilintarkastaja. Tilintarkastajan laajempi tietojensaantioikeus on kuitenkin tarpeen kirjata kuntalakiin.

Valtuustokauden muuttamisen vaikutus

Esityksen mukaan valtuuston toimikausi alkaisi vaalivuoden kesäkuun alusta. Myös kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valittaisiin kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa. Kuntien tilikausi on kuitenkin kalenterivuosi. Tilikausittain laadittava tilinpäätös toteutumisvertailuineen on keskeisin tilintarkastuksen ja arvioinnin kohteena oleva asiakirja. Valtuustokauden vaihtuessa tarkastuslautakunnan arviointi kohdistuu kahteen eri toimikauteen, jotka ovat toimineet saman tilikauden aikana. Mikäli edellistä valtuustokautta vastaava tarkastuslautakunta suorittaisi alkaneen tilikauden arvioinnin loppuun, niin sen toimikausi venyisi lähes vuodella. Tästä syystä olisi perusteltua, että uutta valtuustokautta vastaava tarkastuslautakunta suorittaisi arvioinnin koko tilikauden ajalta, vaikka se on asetettu kesken tilikauden.

Valtuustokauden muuttamisella voi olla vaikutusta myös tilintarkastukseen, erityisesti tilintarkastuskertomuksen vastuuvapauslausumiin silloin, kun tilikaudella on toiminut kaksi eri tilivelvollista toimielintä.

Käynnissä olevia uudistuksia

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen. Työryhmän raportti (48/2012) sisältää muun muassa esityksen tilintarkastusta koskevan yleisen tason sääntelyn yhdistämisestä tilintarkastuslakiin myös julkisen sektorin osalta. Uudistuksesta huolimatta kuntien tilintarkastusta koskevan sääntelyn tulee edelleen tapahtua kuntalailla.

2.4.15 Kuntien yhteistoiminta

Vuoden 1993 kuntalain osittaisuudistuksessa yhteistoimintasäännöksiä koskevien muutosten tavoitteena oli mahdollistaa kuntien yhteistoiminta aiempaa laajemmin myös lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Säännökset jäivät kuitenkin tuolloin osin vaikeaselkoisiksi ja vajavaisiksikin. Kuntayhtymiä lukuun ottamatta kuntien yhteistoiminta onkin suurelta osin perustunut muotoutuneeseen käytäntöön, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin ja oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkökohtiin.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan kunnat voivat hoitaa niin yleiseen kuin erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät yhteistoiminnassa, jollei lainsäädännössä ole nimenomaista kieltoa. Yhteistoiminnassa hoidettavien tehtävien määrä ei voi kuitenkaan laajentua loputtomasti, vaan kunnan asema kansalaisten itsehallinnon perusyhteisönä edellyttää edelleen, että kunta säilyttää pääosan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voi niistä selviytyä (HE 192/1994 vp s. 119). Kuntien yhteistoiminnan erilaisia nykymuotoja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta on esitelty laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportissa (STM, raportteja ja muistioita 2013:45).

Yhteinen toimielin, vastuukunta

Kuntien yhteinen toimielin eli vastuukuntamalli mahdollistui jo vuoden 1976 kunnallislaissa. Järjestelmän käyttöala oli aiemmin kapea ja rajoittui toiminnalliselta ja taloudelliselta merkitykseltään pienehköihin tehtäviin, kuten holhoustoimeen, kuluttajaneuvontaan tai oikeusapuun. Isäntäkuntamallina aiemmin tunnettu malli tuli laajempaan käyttöön kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä. Kunnat saattoivat valita sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminnan muodoksi kuntayhtymän tai vastuukunnan, jotta vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja saavutettaisiin. Malli on herättänyt keskustelua lähinnä vastuukunnan vaikutusmahdollisuuksiin liittyen. Käytännössä kunnat ovat puitelain mukaisessa yhteistoiminnassa ottaneet mallin käyttöön suhteessa 40/63 (kuntayhtymä/vastuukunta). Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi vastuukuntamalli on laajasti käytössä palo- ja pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnan järjestämisessä.

Vastuukuntamallin sääntely on niukkaa ottaen huomioon miten laajassa käytössä malli nykyisellään on. Mallin perusongelmana ovat sopijakuntien suhteellisen rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen kohteena olevaan toimintaan ja päätöksentekoon. Käytännössä ongelmia ovat aiheuttaneet myös kustannusten jako ja investoinnit. Yhteisen toimielimen kustannuksia ei aina ole riittävän läpinäkyvällä tavalla erotettu vastuukunnan muista kustannuksista. Kustannusten erottaminen ja tarvittaessa erillisen tilinpäätöksen ja talousarvion laadinta ovat kyllä mahdollisia jo nykyiselläkin sääntelyllä, mutta kuntien tulisi sopimuksillaan varmistaa, että näin myös käytännössä tarvittaessa tapahtuu.

Voimassa olevan lain perusteella kunnat voivat sopia, ettei vastuukunnan kunnanhallituksella ole otto-oikeutta yhteisen toimielimen päätöksiin. Säännös tuli kuntalakiin vuonna 2006. Yhteisen toimielimen vastuukunnan ehdoton otto-oikeusmahdollisuus oli koettu jossain määrin jopa yhteistoiminnan esteeksi. Tilanne ei ole tältä osin muuttunut, joten säännös on vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta edelleen perusteltu.

Vastuukunnan kielellisistä velvoitteista yhteisen toimielimen osalta ei ole tällä hetkellä laissa säännöksiä. Kielilain mukaan kuntayhtymä on kaksikielinen jäsenkuntien ollessa erikielisiä, mutta laissa ei säännellä vastuukunnan velvollisuuksia silloin, kun muut yhteistoimintakunnat ovat erikielisiä. Vastaavasti on myös sääntelemättä luottamushenkilön oikeus käyttää luottamustoimessa omaa kieltään.

Sopimus viranomaistehtävien hoitamisesta sekä yhteinen virka

Yhteisen viran perustaminen on aiemmassa tulkintakäytännössä katsottu tarpeelliseksi silloin, kun viranhaltijan tehtäviin kuuluu esimerkiksi esittely toisen kunnan toimielimessä tai muuta julkisen vallan käyttöä eli itsenäistä päätösvaltaa. Kuntalain 76 §:n 3 momentin nojalla kunnat voivat kuitenkin sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Jos tehtävä annetaan virkavastuulla hoidettavaksi, myös mahdollinen esittelytehtävä toimielimelle sisältyy virkavastuun piiriin.

Yhteisen viran käyttö onkin jo laajalti korvautunut sopimuksella viranomaistehtävien hoitamisesta ja vain yksittäistapauksittain enää perustetaan yhteisiä virkoja. Kuntien valinnanvapauden säilyttämiseksi mahdollisuus yhteisen viran perustamiseen on kuitenkin perusteltua säilyttää laissa edelleen. Tulkinnanvaraiseksi on sen sijaan jäänyt, voidaanko kuntalain nykyisen säännöksen viranomaistehtävien siirtämisestä katsoa sallivan siirron kunnalta kuntayhtymän viranhaltijalle, koska

voimassa olevan laissa ei ole asiaan liittyvää viittaussäännöstä. Tällaisia sopimuksia on kuitenkin alkanut käytännössä esiintyä. Onkin siten perusteltua, että lakiin otettaisiin nimenomainen säännös asiasta.

Kuntayhtymä

Vastuukuntamallin käyttöalan laajentumisesta huolimatta kuntayhtymä on edelleen kuntien yhteistoiminnan muodoista taloudelliselta ja toiminnalliselta merkitykseltään suurin. Suurimmat kuntayhtymät ovat sairaanhoitopiirit, maakuntien liitot, kehitysvammahuoltoa palvelevat erityishuoltopiirien kuntayhtymät, perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaavat yhteistoiminta-alueiden kuntayhtymät sekä koulutuskuntayhtymät. Lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvat edellä mainituista erikoissairaanhoito, kehitysvammahuolto sekä maakuntien liitot. Näiden kaikkien hallinto on lainsäädännössä edellytetty järjestettäväksi kuntayhtymämallilla.

Kuntayhtymässä jäsenkuntien päätösvaltaa käyttää joko kuntayhtymän yhtymäkokous tai muu perussopimuksessa sovittu toimielin, joka on yleensä yhtymävaltuusto. Laissa ei nykyisellään ole sääntelyä yhtymäkokouksen tehtävistä tai työjärjestyksestä, sillä kuntalain 7 luvun valtuustoa koskevia säännöksiä ei sovelleta yhtymäkokoukseen. Yhtymäkokouksen tehtävät ja työjärjestys ovat siis jääneet kuntayhtymän perussopimuksen varaan lukuun ottamatta liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokousta, josta on lain 87b §:ssä säännökset.

Yhtymäkokous on pidettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa ja kunnan kokousedustaja käyttää kokouksessa omistajan puolesta puhevaltaa. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Mallin alkuperäisenä tavoitteena ja tarkoituksena oli, että kunnan edustaja valittaisiin erikseen kuhunkin yhtymäkokoukseen eli samaan tapain kuin osakeyhtiön yhtiökokoukseen nimetään yhtiökokousedustaja. Näin hänelle voitaisiin antaa toimintaohjeet kutakin kokousta varten erikseen. Käytännössä tavoite ei ole toteutunut, vaan kunnat ovat usein rinnastaneet yhtymäkokouksen yhtymävaltuustoon ja nimenneet yhtymäkokousedustajat jopa koko kunnallisvaalikaudeksi. Tältä osin kuntayhtymän jäsenkuntien mahdollisuus omistajaohjauksellisiin toimiin on siis jäänyt käyttämättä. Myöskään se ei ole toteutunut, että kuntaa edustaisi yhtymäkokouksessa osakeyhtiön yhtiökokouksen tapaan yksi edustaja, vaan perussopimuksissa on haluttu nimetä yhtymäkokousedustajia useita. Tältäkin osin yhtymäkokous on siis sekoittunut yhtymävaltuustoon.

Yhtymävaltuustoa ei ole kuntalaissa nimenomaisesti mainittu kuntayhtymän toimielimenä, mutta käytännössä valtuusto on edelleen yleisimmin käytetty kuntayhtymän ylin toimielin. Yhtymävaltuustoon sovelletaan kuntalain 12 – 15b §:ä sekä hallintomenettelyä koskevan 7 luvun valtuustoa koskevia säännöksiä soveltuvin osin. Yhtymäkokouksesta poiketen yhtymävaltuustoon nimetään kunnan edustajat aina perussopimuksessa sovituksi toimikaudeksi. Laissa ei oteta kantaa siihen, sidotaanko kunkin jäsenkunnan yhtymävaltuutettujen lukumäärä kunnan asukaslukuun, peruspääomaosuuteen tai johon muuhun perusteeseen, kuten palvelujen käyttöön, vaan asia jää jäsenkuntien välillä perussopimuksessa sovittavaksi. Vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta asia on edelleen perusteltua jättääkin kuntien sopimusten varaan. Laissa tulisi kuitenkin edellyttää, että asiasta sovitaan perussopimuksessa.

Kuntayhtymällä on myös mahdollista olla vain yksi toimielin. Tällöin tämä toimielin hoitaa sekä valtuuston että hallituksen tehtävät. Käytännössä yhden toimielimen mallissa kuntayhtymän vii-

mesijainen päätösvalta ei ole kuntayhtymän toimielimellä, vaan jäsenkuntien valtuustoilla. Jäsenkunnat valitsevat tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi vastuuvapauden myöntäminen on käsiteltävä yhtäpitävin päätöksin kaikissa jäsenkunnissa. Tämän päätösvallan hajautumisen vuoksi malli ei sovellu lakisääteiseen yhteistoimintaan, jossa edellytetään palvelujen järjestämisvastuun ja siten myös viimesijaisen päätösvallan siirtyvän kuntayhtymälle.

Liikelaitoskuntayhtymää koskevat säännökset on otettu lakiin vuoden 2007 kuntalain muutoksen yhteydessä. Tavoitteena oli järjestelmä, joka hallinnon järjestämisessä ja talouden ohjauksessa vastaisi pitkälti osakeyhtiötä. Kilpailuneutraliteettiongelmien vuoksi liikelaitoskuntayhtymän käyttö organisoitumismuotona on kuitenkin jäänyt käytännössä vähäiseksi. Mahdollisuus liikelaitoskuntayhtymän muodostamiseen on kuitenkin perusteltua säilyttää kuntalaissa.

Kuntien omistajaohjaus ja yhteistoiminta

Vuoden 1993 kuntayhtymäsäännöksillä kumottiin vuoden 1976 kunnallislain kuntainliittosäännökset. Muutosta perusteltiin jäsenkuntien päätös- ja vaikutusvallan lisäämisellä. Jo tuolloin todettiin kuntainliittojen olevan ongelmallisia peruskuntien itsehallinnon ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Yksittäisten peruskuntien vaikutusmahdollisuuksia erityisesti suurissa kuntainliitoissa pidettiin vähäisinä eikä kuntainliittojen myöskään koettu ottavan huomioon peruskuntien taloudellisia voimavaroja. Tavoitteena oli myös, että kuntien yhteistyöorganisaatioiden määrä vähenisi ja jäsenkuntien hallinto kevenisi jäsenkuntien tehtävien vähentyessä. (Komiteamietintö 1990:53, Kuntayhtymän periaatteet).

Edellä kuvatut ongelmat kuntayhtymien omistajaohjaukseen liittyen ovat edelleen olemassa. Vaikka lainsäädäntö antaa kuntayhtymän jäsenkunnille lähtökohtaisesti sangen hyvät mahdollisuudet tietojen saamiseen kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta, kuntien vaikutusmahdollisuudet kuntayhtymien yhtymähallitusten toimintaan sekä kuntayhtymien kustannuskehitykseen ovat käytännössä vähäiset. Erityisesti suurissa kuntayhtymissä peruskuntien kannalta ongelmalliseksi on muodostunut myös yhtymähallitusten nimitysprosessi. Nimitykset tehdään käytännössä poliittisten piirijärjestöjen toimesta, peruskuntien vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa. Tämä on johtanut siihen, että kyseisten luottamushenkilöiden on koettu profiloituneen enemmänkin oman puolueryhmänsä tai yhteistoimintaorganisaation edustajiksi kuin omistajakuntien äänen käyttäjiksi. Huomattava on myös, että kuntayhtymien koon ja taloudellisen merkityksen yhä kasvaessa niiden johtaminen vaati yhä parempaa taloudellista osaamista ja johtamiskykyä. Nykyisillä nimityskäytännöillä ei kuitenkaan ole mahdollista varmistaa, että näihin tarpeisiin vastataan.

Kuntayhtymien perusluonteesta eli jäsenkuntien viimesijaisesta, rajoittamattomasta rahoitusvastuusta johtuen kaikkia ongelmia ei pystyttäne edes täysin tyydyttävällä tavalla ratkaisemaan. Lakiehdotukseen sisältyvä kuntayhtymän alijäämän kattamisvelvoite sekä kuntayhtymiin ulotettava arviointimenettely vaikuttanevat kuitenkin kuntayhtymien kustannuskehitystä hillitsevästi ja tuovat jatkossa kuntayhtymien taloudellisen tilanteen huomattavasti aiempaa nopeammin jäsenkuntien käsiteltäväksi. Kuntayhtymien omistuksen pirstaleisuus ja siitä johtuva kadoksissa oleva omistajuus ovat kuitenkin seikkoja, joihin parhaiten ja tehokkaimmin vaikuttaa kuntayhtymien omistajakuntien vahvistuminen kuntakoon kasvaessa. Tältä osin kuntarakenteiden muutoksen voidaan olettaa vaikuttavan tulevaisuudessa kuntayhtymien omistajaohjausta vahvistavasti.

Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Voimassaoleva hankintalainsäädäntö sekä oikeuskäytännössä omaksutut linjaukset ovat aiheuttaneet usein tulkinta- ja soveltamisongelmia kuntien ja kuntayhtymien yhteistyöjärjestelyissä. Kuntien ja kuntalain toimintaympäristössä perinteiset järjestämisvastuun ja tehtävän käsitteet ovat tuntemattomia julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä syntyneet hankintayksiköiden yhteistyöjärjestelyjen edellytykset ovat puolestaan kuntien yhteistyössä hankalasti ymmärrettäviä ja sovellettavia niiden EU-oikeudellisen sanamuotojen takia.

Kotimaisessa yhteistoimintaa koskevassa oikeuskäytännössä on kuntien välistä (horisontaalista) yhteistoimintaa arvioitu ainoastaan hankintasääntelyn sidosyksikkökäsitteen näkökulmasta. Tämä on aiheuttanut tulkinta- ja soveltamisongelmia ja toisaalta johtanut siihen, että yhteistoimintaa koskevat rakenteet ovat pyritty rakentamaan sidosyksikkömuotoon (näin esimerkiksi KHO 30.1.2004 T 3048, KHO 30.8.2006 T 2207 sekä KHO:2011:24).

Uuteen hankintadirektiiviin (2014/24/EU, 28.3.2014 L 94) on nykytilan kuvauksessa mainitun oikeuskäytännön perusteella kirjattu horisontaalisen yhteistyön edellytykset hieman mukautettuna. Direktiivissä todetaan, että yksinomaan kahden tai useamman hankintaviranomaisen välillä tehty sopimus jää sen soveltamisalan ulkopuolelle, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Direktiivin edellytyksiä ovat se, että sopimuksella käynnistetään tai toteutetaan siihen osallistuvien hankintaviranomaisten välinen yhteistyö tavoitteenaan varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi; kyseisen yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat; sekä osallistuvat hankintaviranomaiset harjoittavat avoimilla markkinoilla alle 20:tä prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoistaan. Horisontaalisen yhteistyön tarkemmista edellytyksistä ja kirjauksesta kansalliseen hankintalakiin päätetään tarkemmin hankintalain uudistamisen yhteydessä.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä kotimaisesti havaittujen käytännön soveltamisongelmien perusteella on perusteltua, tulisiko kuntalakiin valmistella säännös, joka selkiyttäisi yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön välistä rajapintaa. Säännös olisi luonteeltaan informatiivinen ja siinä pyrittäisiin käyttämään kuntalakiin soveltuvia käsitteitä. Säännöksen tarkoituksena ei olisi muuttaa asiaa koskevan EU-oikeuskäytännön ja hankintalainsäädännön sisältöä, vaan selkeyttää kuntayhteistyön ja hankintalainsäädännön soveltamissäännösten suhdetta. Säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä kunnallisten toimijoiden osalta. Hankintadirektiivien uudistuksen takia tulevan kotimaisen hankintalainsäädännön lopullista sanamuotoa ei tämän lain valmistelun aikana ole tiedossa.

2.4.16 Kunnallinen liikelaitos

Kunnallisten liikelaitosten määrä on liikelaitosta koskevan sääntelyn voimaan tulon eli vuoden 2007 jälkeen pysynyt suhteellisen vakaana. Vuonna 2011 liikelaitoksia oli Tilastokeskuksen tietojen mukaan yhteensä 176 ja niitä oli 71 kunnalla. Liikelaitokset toimivat tilaston mukaan 27 erilaisella toimialalla. Vielä ei ole käytettävissä tilastotietoa siitä, miten vuonna 2013 voimaan astunut yhtiöittämisvelvollisuus on vaikuttanut kuntien liikelaitosten määriin.

Vesihuolto on selvästi yleisin liikelaitosmuodossa hoidettava tehtävä. Vuonna 2011 vesihuollon liikelaitoksia oli 48. Seuraavaksi yleisimmät toimialat ovat sisäiset palvelut sekä toimitila- ja vuokrauspalvelut. Perusterveydenhuollon liikelaitoksia oli vuonna 2011 yhteensä 17 ja palo- ja pelastustoimen liikelaitoksia 8.

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskeneessa hallituksen esityksessä kuntalain muuttamiseksi on arvioitu, että merkittävin muutos tulee kohdistumaan energia- ja satamatoimintoihin, jotka kunnat joutuvat syksyllä 2013 voimaan astuneen säännöksen perusteella yhtiöittämään. Myös satamatoiminta ja kaukolämpölaitostoiminta tulee käytännössä yhtiöittää. Kunnat ja kuntayhtymät joutuvat tarkastelemaan toimintaansa myös esimerkiksi ateria- ja ruokapalveluissa, tilahallinnossa ja kunnallistekniikan ylläpidossa.

Kaikki liikelaitokset eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Osassa on kyse kunnan sisäisen toiminnan järjestämisessä ja osa toimii sellaisilla toimialoilla, joissa yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole. Koska yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle on edelleen jäämässä kuntien kannalta merkittäviä toimialoja, on liikelaitossääntelyn säilyttäminen kuntalaissa edelleen perusteltua.

Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset kuntalain 10 a luvussa ovat osittain päällekkäisiä koko kunnan taloutta koskevien pykälien kanssa. Sen vuoksi olisi perusteltua, että liikelaitoksen taloutta koskevia säännöksiä vähennetään ja päällekkäisyydet kunnan muuta taloutta koskevien säännösten kanssa poistettaisiin. Liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset sisältäisivät tällöin vain ne säännökset, joilta osin liikelaitoksen taloussääntely poikkeaa kunnan muun taloudenhoidon sääntelystä.

2.4.17 Kunnan toiminta markkinoilla

Kunnan toiminta markkinoilla

Kuntalain muutokset tulivat voimaan 1.9.2013, joten lähtökohtaisesti yhtiöittämisvelvoitteeseen liittyviä säännöksiä ei ole tarpeen muuttaa kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lakia on sovellettu vasta lyhyen aikaa, joten arviointia käytännöstä ei vielä ole. Käytännössä on kuitenkin jonkin verran syntynyt tarvetta selkeyttää sitä, voiko kunta osallistua tarjouskilpailuihin ja erityisesti voiko kunta osallistua työvoimapoliittiseen aikuiskoulutusta koskevaan tarjouskilpailuihin siltä osin kuin kyse on järjestämisluvanvaraisesta koulutuksesta.

Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Kuntien takauskäytäntöjen perusteella näyttää siltä, että varsinkin pienet kunnat ovat taanneet taloudelliseen kantokykyynsä nähden huomattavia määriä. Takausvastuiden realisoituminen voisi vaarantaa koko kunnan toiminnan sekä mahdollisuudet vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Joidenkin kuntien osalta takausvastuu on jopa yhtä suuri kuin koko kunnan koko vuoden sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenot.

Kuntien muille kuin kuntakonserniin kuuluville yhteisöille antamien takauksien määrä muodostaa joillekin, erityisesti pienille kunnille merkittävän riskin. Usein näiden kuntien elinkeinorakenne on lisäksi erittäin riippuvainen näistä yrityksistä ja niiden tarjoamista työpaikoista ja siten myös niiden koko kuntatalous on erittäin riippuvainen näiden yrityksien toiminnasta. Kunnan takauksien riskialttiutta lisää lisäksi se, että kunnan takauksia haetaan yksityisten yritysten takauksiin varsinkin silloin, kun muita takaajia ei ole saatavissa tai niiden takaukset eivät riitä koko lainasummalle.

Vaatimus takauspäätöksen lainvoimaisuudesta ennen takauspäätöstä rajoittaa takauksien käyttöä, koska päätöksistä valitettaessa yrityksillä ei ole yleensä aikaa odottaa päätöksen lainvoimaisuutta. EU-valtiontukisäännökset rajoittavat kuntien perinteistä takaustoimintaa, jossa kunnat ovat työpaikkojen säilyttämiseksi myöntäneet takauksia. Työllisyyden turvaamiseen liittyvä oikeuskäytäntö on annettu ennen EU-valtiontukisäännöksien voimaantuloa. Usein myönnetyt takaukset eivät ole de minimis- asetuksen taikka EU-takaustiedonannon mukaisia takauksien kohdistuessa taloudellisissa vaikeuksissa oleville yhteisöille, joiden luottoluokitus on heikko.

EU-valtiontukisäännökset rajoittavat kunnan yleisen toimialan perusteella olevia mahdollisuuksia myöntää takauksia, lainoja ja muita tukia. Valtiontuista ei ole olemassa kotimaista menettelyllistä tai sisällöllistä lainsäädäntöä, mutta EU-sääntelyä on sovellettu suoraan kotimaisessa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Suomessa valtiontukisäännökset ovat tulleet kansallisten tuomioistuinten arvioitaviksi kuntalain 90 §:n nojalla kunnallisvalituksen kautta. Kunnallisvalituksen perusteella on tutkittu, onko päätöstä tehtäessä noudatettu valtiontukisääntelyn menettelysäännöksiä ja rasittaako siten päätöstä muotovirhe.

EU-valtiontukisäännöksiä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan, jota pyrittiin määrittelemään yhtiöittämistä koskevassa kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä käyttämällä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”-termiä. Kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaa toimintaa koskevan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuden jälkeen EU-valtiontukisäännöksien näkökulmasta merkittävimmät mahdollisesti kilpailua vääristävät toimenpiteet kohdistuvat ennen kaikkea kunnan myöntämiin takauksiin, lainoihin sekä muihin tukiin.

Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen

EU-valtiontukisäännösten soveltamisesta kunnan kiinteistöjen luovutukseen tai vuokralle antamiseen ei säädetä tällä hetkellä mitenkään. EU-sääntelyä on kuitenkin sovellettu suoraan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä, jonne ne ovat tulleet arvioitaviksi kuntalain 90 §:n nojalla kunnallisvalituksen kautta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan kunnalla on velvollisuus selvittää ennen omistamansa kiinteistön kauppaa mahdollisen valtiontuen olemassaolo sekä tukimääräysten ja säännösten edellytykset. Tämä kunnan velvollisuus on johdettavissa EU:n valtiontukia koskevasta säännöksestä, sen vakiintuneesta tulkinnasta ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kunnan on tiedotettava tarjouskilpailusta riittävän julkisesti ja avoimesti. Riittävän julkisuuden ja avoimuuden

edellytyksen tarkoituksena on varmistaa, että alan kaikki relevantit toimijat ovat tietoisia kilpailutusmenettelystä.

Selkeyden vuoksi asiasta tarvitaan lakiin menettelytapasäännös, johon tulee sisällyttää EU-komission tiedonannossa esitetyt vaihtoehdot kiinteistön luovutuksesta ja vuokralle antamisesta tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja sekä ilman tarjouskilpailua tapahtuva luovutus ja vuokraus, jolle ei aseteta ehtoja. Vaikka tiedonannon menettelyt koskevat vain julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten kauppaa, on säännökseen tärkeää ottaa myös kuntien omistamien maa-alueiden ja rakennusten pitkäaikainen vuokralle antaminen, sillä myös vuokraukseen voi sisältyä valtion tukea.

Julkisen palvelun velvoite

SGEIstä ei ole tällä hetkellä kansallista menettelytapasääntelyä ja kunnat eivät ole tietoisia, miten SGEI -sääntelyä voisi käyttää hyväksi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee erillisen SGEI -puitelain. Lain valmistelua ei kuitenkaan ole aloitettu kuntalain valmistelun aikana.

Kunnat ja mahdolliset julkisen palvelun velvoitteen saajat voisivat hyötyä selkeästä kansallisesta menettelytapalainsäädännöstä. SGEI -sääntely edellyttäisi, että EU-sääntelyn keskeisistä edellytyksistä säädettäisiin laissa.

Kunnilla on lakisääteinen järjestämisvastuu monista kuntalaisten jokapäiväisiin tarpeisiin liittyvistä palveluista (esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut, vesi- ja jätehuolto). Kunta voi myös yleisen toimialansa perusteella ottaa hoidettavakseen asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä tehtäviä. Vaikka SGEI -järjestelyitä on tähän mennessä käytetty hyvin marginaalisesti kuntatasolla, SGEI -palveluiksi voitaisiin määritellä monia kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä varsinkin, kun markkinoiden toiminta ja palvelutarjonnan riittävyys vaihtelee alueellisesti. Kunnissa SGEI -järjestelyjen käyttötarvetta voisi olla esimerkiksi erikoispalvelua tarvitsevien asiakasryhmien sosiaali- ja terveyspalveluissa, sosiaalisessa asuntotuotannossa, kunnallisen infrastruktuurin ylläpitämisessä sekä liikuntapaikkojen hoidossa. Lisäksi SGEI -sääntelyn soveltamisen tarve korostuu harvaanasutuilla syrjäisillä alueilla, joilla palveluiden tuottaminen on kannattamatonta, eivätkä markkinat tuota tyydyttävästi tarvittavia palveluita. Tyypillisiä SGEI -palveluja voisivat tällöin olla esimerkiksi liikenneyhteyksien sekä peruspalvelujen turvaamiseen liittyvät palvelut, joita markkinat eivät riittävän kohtuuhintaisesti, korkeatasoisesti, turvallisesti tai läpi vuoden kykenisi itse tuottamaan etenkin harvaanasutuilla alueilla. Mahdollisena käyttökohteena voisi olla esimerkiksi pankkiautomaatin ylläpitäminen maaseudulla taajama-alueiden ulkopuolella tai harvinaisten sairauksien hoidon ylläpito, joissa yleinen etu sitä vaatii.

SGEIn käytännön toteuttamiseen liittyvät menettelyt ovat nostaneet esiin kysymyksiä julkisen palvelun velvoitteen antamisen suhteesta julkisten hankintojen lainsäädäntöön. Palveluvelvoitteen antamisen, toiminnan rahoittamisen sekä palvelujen suuntautumisen monimutkaiset suhteet ovat aiheuttaneet epäselvyyksiä siitä, onko kyse vastikkeellisesta hankintasopimuksesta, yksipuolisesta hal-

linnollisesta toimenpiteestä tai valtiontukijärjestelystä vai näiden yhdistelmästä. Toisaalta on myös esiintynyt oletuksia siitä, että järjestelyt voisivat toimia vaihtoehtona hankintalainsäädännön mukaiselle kilpailuttamiselle.

Hankintalainsäädännön soveltamisen lähtökohtana on vastikkeellinen hankintasopimus. Jos julkisen palvelun velvoitteen antamisessa on kyse palvelun tuottamisesta kunnalle vastiketta vastaan tai jos vastikkeena on palveluntuottajalle siirtyvä oikeus hyödyntää palvelua, on lähtökohtaisesti kyseessä hankinta- tai käyttöoikeussopimus, joka tulisi kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti. SGEI -sääntely ei siis automaattisesti oikeuta suorahankintaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2013:53 tarkasteltiin järjestelyä, jossa kaupunki oli päättänyt hankkia kolmansilta osapuolilta pitkäaikaisasunnottomien asumispalvelun antamalla julkisen palvelun velvoitteen ilman kilpailutusta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että järjestely täytti hankintalain soveltamisen edellytykset ja että kaupunki oli menetellyt asiassa hankintalain vastaisesti.

Julkisen palvelun velvoitteen antaminen voi toisaalta täyttää myös julkisen käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkistön. Palveluja koskeva käyttöoikeussopimus muistuttaa muutoin palveluhankintasopimusta, mutta palvelun vastikkeena hankintayksiköltä siirtyy yksinomaan tai yhdessä rahavastikkeen kanssa oikeus hyödyntää palvelua. Hyödyntämisoikeuteen liittyy myös hankintayksiköltä palveluntarjoajalle siirtyvä liiketoiminnallinen riski muun muassa asiakkaiden ja raaka-aineiden riittävyydestä. Keväällä 2014 annetussa neuvoston ja parlamentin direktiivissä julkisista käyttöoikeussopimuksista on annettu nykysääntelyä tarkemmat säännöt käyttöoikeussopimusten tunnusmerkeille ja kilpailuttamismenettelylle.

Uuden julkisia hankintoja koskevan direktiivin (2014/24/EU, 28.3.2014 L 94) johdannon mukaan direktiivi ei vaikuta kansallisten, alue- tai paikallisviranomaisten vapauteen määritellä unionin oikeuden mukaisesti yleistä taloudellista etua koskevat palvelut, niiden soveltamisala ja tarjottavan palvelun luonne, mukaan lukien palvelun laatua koskevat ehdot. Johdannon mukaan hankintadirektiivi ei myöskään saisi vaikuttaa kansallisten, alue- ja paikallisviranomaisten valtuuksiin tarjota, tilata ja rahoittaa yleistä taloudellista etua koskevia palveluja SEUT 14 artiklan sekä SEUT:iin ja Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyn yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan N:o 26 mukaisesti. Johdannon mukaan direktiivi ei edelleen koske yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen rahoitusta eikä järjestelmiä, joilla jäsenvaltiot myöntävät tukea erityisesti sosiaalialalla unionin kilpailusääntöjen mukaisesti. Uusien direktiivien kirjauksista huolimatta kuntasektorilla on tarvetta saada nykyistä selvempää sääntelyä julkisen palvelun velvoitteen antamisen asemasta suhteessa hankintalainsäädäntöön.

2.4.18 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Molemmat kunnallisvalituksen perusperiaatteet, oikeussuojan antaminen sekä kunnan jäsenen suorittama lainalaisuuden valvonta ovat edelleen tarpeen. Suurin osa kunnallisvalituksista tehdään omassa asiassa tai oman intressin vuoksi, mutta merkitystä on myös kunnan jäsenten harjoittamalla lainalaisuuden valvonnalla erityisesti ottaen huomioon kuntien luottamushenkilövaltainen päätök-

sentekojärjestelmä. Laajan muutoksenhakuoikeuden haittapuolena voidaan nähdä, että se mahdollistaa viivyttävien ja tuloksettomien valitusten tekemisen. Tällaisten valitusten määrä on kuitenkin havaittu vähäiseksi. Usein myös viivyttävissä valituksissa on taustalla asianosasen oma intressi. Keinoa viivyttävien valitusten estämiseksi on vaikea löytää, rajoittamatta valitusoikeutta yleensä.

Erityisesti asianosaisen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ongelmallista kunnallisvalituksessa on hallintotuomioistuimen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta. Valittajan tulee esittää valitusperusteensa valitusajan kuluessa, eikä hän saa tämän jälkeen esittää enää uusia valitusperusteita. Näin asianosainen ei voi vedota virheeseen, joka on tullut esille vasta valitusajan jälkeen.

Vastaavasti voidaan pitää ongelmallisena myös kassatorisuuden periaatetta. Hallintotuomioistuin voi vain kumota kunnallisen viranomaisen päätöksen tai palauttaa sen uudelleen ratkaistavaksi. Se ei voi muuttaa sisällöllisesti selvästi virheellistäkään päätöstä. Kuntavoi harkintavaltansa rajoissa muuttaa päätöstä tai jättää päätöksen tekemättä. Asianosaisen oikeusturvan kannalta tilanne ei ole on välttämättä tyydyttävä. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon kannalta olisi ongelmallista, mikäli hallintotuomioistuimella olisi oikeus muuttaa kunnanvaltuuston päätöstä.

Kunnallisessa oikeussuojajärjestelmässä on keskinäisiä jännitteitä kunnallisen itsehallinnon ja asianosaisen oikeusturvan välillä. Kun jännitteiden välisiä ongelmia pyritään ratkaisemaan, vaatii työ perusteellista, tutkimustietoon perustuvaa pohdintaa, johon tässä vaiheessa ei ole mahdollisuuksia.

Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuus on varsin moninainen useine muutoksenhakukeinoineen Kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmän ja kunnallisvalituksen lisäksi tulevat sovellettavaksi lukuisat erityislainsäädännössä säädetyt muutoksenhalukeinot. Hallintovalitus hallinto-oikeuksiin on muutoksenhakukeinona asioissa, joista säädetään erityislainsäädännössä. Hallintovalitusta voi edeltää erityislainsäädännössä säädetty oikaisuvaatimusmenettely. Yksityisoikeudelliset riita- ja rikosasiat ratkaistaan käräjäoikeuksissa. Julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva riita ratkaistaan hallintoriitamenettelyssä hallinto-oikeudessa. Työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja työtuomioistuimessa.

3 TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

3.1 Kuntalain uudistamisen tavoitteet

Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.

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

Kuntalain uudistamisen keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena on kunnan toiminnan kestävyyden turvaaminen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa. Tähän on pyritty erityisesti uudella kuntastrategiaa koskevalla sääntelyllä sekä täydentämällä kunnan taloutta koskevaa sääntelyä muun muassa tiukentamalla alijäämän kattamisvelvollisuutta, siirtämällä kriisikuntamenettelyä koskevat säännökset kuntalakiin sekä ulottamalla arviointimenettely myös kuntayhtymiin. Uudessa kuntatalousohjelmaa koskevassa sääntelyssä pyritään turvaamaan myös kunnille säädettävien tehtävien rahoitus.

Uudistuksella pyritään vahvistamaan kunnan johtamista ja poliittisen johdon päätöksentekokykyä, selkeyttämään poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakoa sekä lisäämään kuntapolitiikan ammatillistumista. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa kuntakonsernin ja kunnan toiminnan johtaminen ja ohjaus demokraattisen legitimiteetin säilyttävällä ja taloudellista tehokkuutta tukevalla tavalla. Tähän pyritään edellä mainitulla kuntastrategiaa koskevalla sääntelyllä sekä uudistamalla muutoinkin kuntakonsernin ja kunnan toiminnan kokonaisohjausta koskevaa sääntelyä.

Kuntalain uudistamisen tavoitteena demokratian osalta on edustuksellisen järjestelmän toimivuuden ja luottamushenkilötoimien houkuttelevuuden vahvistaminen, alueellisen vaikuttamisen turvaaminen, kuntalaisten ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksen lisääminen, monipuolisten osallistumiskeinojen ja - rakenteiden turvaaminen sekä suoran demokratian keinojen ajantasaistaminen ja vahvistaminen.

Lisäksi tavoitteena on, että kuntalaissa otetaan huomioon kuntien erilaistuminen ja mahdollistetaan kuntakohtaisia ratkaisuja hallinnon, johtamisen ja osallistumisen järjestämisessä. Tavoitteena on edistää uusien toimintatapojen muotoutumista ja kuntien toiminnan tehostamista. Lisäksi pyritään edistämään sähköisten toimintatapojen hyödyntämistä erityisesti osallistumisessa ja päätöksenteossa.

Uudistuksen tavoitteena on ottaa huomioon kunnan mahdollisuudet yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön luomiseen sekä alueiden kilpailukyvyn ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Laissa pyritään myös selkeyttämään kansallisen sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ja hyödyntämään tässä käytettävissä oleva kansallinen liikkumavara. Lisäksi pyritään ehkäisemään kunnan toiminnan kilpailua vääristävä vaikutus. Nämä tavoitteet on erityisesti otettu huomioon kunnan yleistä toimialaa sekä kunnan toimintaa markkinoilla koskevissa säännöksissä.

3.2 Lain rakenne

Kuntalakiin ehdotetaan lukuisia uusia ja täydentäviä säännöksiä, jonka vuoksi myös lain rakennetta on tarpeen selkiyttää ja uudistaa. Kuntalain rakennetta ehdotetaan selkeytettäväksi kokoamalla uusia säännöksiä erillisiin omiin lukuihinsa ja jaottelemalla luvut asiakokonaisuuksittain osastoiksi.

3.3 Yleiset säännökset

Lain yleisissä säännöksissä esitetään voimassa olevaa lakia vastaavasti kunnan jäsentä, kunnan nimeä, kunnanvaakunaa sekä kuntakonsernia sekä tytäryhteisöä koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin uudistettavaksi lain tarkoitusta ja kunnan toiminta-ajatusta sekä säädettäväksi kunnan toiminnan tarkastelusta kokonaisuutena.

Lain tarkoitus ja kunnan toiminta-ajatus ehdotetaan uudistettavaksi siten, että siinä otetaan huomioon perustuslakiuudistus ja edellä esitetyt kuntalain uudistamisen tavoitteet. Kunnan toiminta-ajatusta koskevassa säännöksessä tuotaisiin esille kunnan eri roolit asukkaidensa demokraattisen paikallisyhteisönä, hyvinvointipalvelujen järjestäjänä ja paikallisen elinvoiman kehittäjänä.

Kunnan toiminta -käsitteen määrittelyllä pyrittäisiin ottamaan huomioon kunnan toiminnan monimuotoistuminen ja tarve ohjata kuntaa kokonaisuutena. Kunnan toiminnalla tarkoitettaisiin kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumista kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muuta omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaa toimintaa.

3.4 Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

Kunnan tehtäviä koskevassa säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevaa lakia vastaavasti kunnan tehtävien jaosta kunnan yleisen toimialaan, lakisääteisiin tehtäviin sekä toimeksiantotehtäviin. Lisäksi laissa määriteltäisiin lakisääteinen yhteistoiminta.

Kunnan yleisestä toimialasta ehdotetaan säädettäväksi uudessa kuntalaissa nykyiseen tapaan yleisellä tasolla. Yleistä toimialaa rajaavista periaatteista ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä kuntalakiin. Rajoitusperiaatteita koskeva muu lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö kuvattaisiin kuitenkin kuntalain perusteluissa.

Lakiin ehdotetaan uusia järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyä koskevia säännöksiä. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaisi järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Lakisääteisen yhteistoiminnassa järjestämisvastuu olisi kokonaisuudessaan tehtävästä vastaavalla kunnalla tai kuntayhtymällä. Sen sijaan muussa kuin lakisääteisessä yhteistoiminnassa kunnat voisivat sopia tehtävän järjestämisestä yhteistoiminnassa sekä siitä, miltä osin järjestämisvastuu tällöin siirtyy toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyllä pyrittäisiin selkeyttämään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuunjako määräytyy kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajan välillä, jos kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Palvelujen tuottamistavoista säädettäisiin voimassa olevan kuntalain mukaisesti. Lisäksi laissa säädettäisiin, että järjestämisvastuun siirrossa tulee ottaa huomioon perustuslain asettamista reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirtämiselle.

3.5 Valtion ja kunnan suhde

Esityksessä ehdotetaan, että valtion ja kuntien suhdetta koskevat säännökset säilyvät pääosin nykyisellään. Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi jatkossakin seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia kunnallisen itsehallinnon ottamisesta huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa perustuisi kanteluihin ja olisi esityksen mukaan jatkossakin aluehallintoviranomaisen tehtävä. Esitys ei muuttaisi myöskään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan asemaa tai tehtäviä.

Esityksen merkittävimmät muutokset liittyvät EU-lainsäädännön edellyttämään uuden julkisen talouden ohjausjärjestelmään. Ohjausjärjestelmän keskiössä on julkisen talouden suunnitelma, joka kattaa koko julkisen talouden sisältäen kuntataloutta, valtiontaloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat alasektorit. Suunnitelmassa asetetaan rahoitusasemaa koskevat tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä kullekin edellä mainitulle alasektorille. Kuntasektorille asetetaan siten oma tasapainotavoitteensa. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään tarvittavat sektorikohtaiset yksilöidyt toimenpiteet asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää konkreettiset toimenpiteet, joilla kuntataloudessa saavutetaan asetettu tasapainotavoite.

Esityksen mukaan valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka korvaa nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin. Kuntatalousohjelmaan sisällytettäisiin edellä mainitun julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi. Nämä toimenpiteet voisivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Kuntatalousohjelmassa arvioitaisiin kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehtäisiin arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioitaisiin kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eriteltäisiin kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen.

Kuntatalousohjelma kattaisi kuntatalouden kokonaisuudessaan mukaan lukien kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät. Kuntatalousohjelma olisi siten nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Kun kuntatalousohjelma sisältäisi myös julkisen talouden suunnitelmaan otetut yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainon saavuttamiseksi, luo ohjelma nykyistä paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmalla myös vahvistettaisiin kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus päätti marraskuussa 2013 rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta ja samalla uuden kuntatalouden ohjausjärjestelmän käyttöönotosta. Hallitus päätti, että uuteen kuntatalouden ohjausjärjestelmään sisällytetään euromääräinen rajoite valtion toimista kunnille aiheutuvien menojen muutoksille hallituskauden aikana. Tätä koskeva säännös sisältyy julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan valtioneuvoston asetukseen. Asetuksen säännökset kuntatalouden rahoitusasemaa koskevan tavoitteen asettamisesta ja tavoitteen saavuttamiseksi tarpeellisten yksilöityjen toimenpiteiden esittämisestä samoin kuin erillisen rajoitteen asettaminen valtion toimenpiteis-

tä kunnille aiheutuvalle kuntien menojen muutokselle muodostavat kuntatalouden ohjausjärjestelmän. Kuntatalouden ohjausjärjestelmä (rahoitusasematavoite, toimenpiteet sen saavuttamiseksi sekä menojen muutosta koskeva rajoite)vastaisi poliittiselta sitovuudeltaan valtiontalouden ohjausta. Julkisen talouden ohjausjärjestelmästä säädetään erikseen edellä mainitussa asetuksessa, ei kuntalaissa.

Kuntatalousohjelman laadinta olisi osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Prosessina kuntatalousohjelman laadinta vastaisi nykyistä peruspalveluohjelman valmistelua osana valtion kehys- ja budjettimenettelyä. Ensimmäinen kuntatalousohjelma laadittaisiin siten hallituskaudeksi ja sitä tarkistettaisiin vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Valtion talousarvioesitykseen otettaisiin nykyiseen tapaan vuosittain arvio kuntatalouden kehityksestä ja valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä raportoidaan olennaiset muutokset suhteessa keväällä hyväksyttyyn julkisen talouden suunnitelmaan.

Kuntatalousohjelman valmistelu vastaisi pääosin nykyistä peruspalveluohjelman valmistelua. Esityksen mukaan kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö ja valmisteluun osallistuvat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä tarvittaessa muut ministeriöt. Ministeriöt on tarkoitus ottaa nykyistä laajemmin mukaan ohjelman valmisteluun. Kuntia neuvottelumenettelyssä edustaisi nykyiseen tapaan Suomen Kuntaliitto.

Neuvottelumenettely kattaisi kuntatalousohjelman mukaan lukien siihen sisällytettävät julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet sekä nykyiseen tapaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetyt arviot kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvioesityksen vaikutuksista kuntatalouteen.

3.6 Valtuusto

Valtuuston asemasta kunnan ylimpänä toimielimenä sekä valtuuston tehtävistä säädettäisiin nykyisin tavoin.

Uudeksi valtuuston käytössä olevaksi ohjauksen välineeksi ehdotetaan lakisääteistä kuntastrategiaa. Kuntastrategiassa valtuusto määrittelisi kaikkea kunnan toimintaa koskevat pitkän aikavälin tavoitteet. Kuntastrategiassa valtuusto linjaisi muun muassa kunnan omistajapolitiikkaa. Konserniohjeiden merkitystä kuntakonsernin ohjauksen perustana ehdotetaan vahvistettavaksi sillä, että niistä päättäisi valtuusto.

Esityksessä ehdotetaan kuntavaalien ajankohdan ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan aikaistamista. Vaalikauden aikaistaminen toteutettaisiin siten, että vuoden 2016 kunnallisvaalit siirrettäisiin vuoden 2017 huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin. Nykyistä valtuustokautta pidennettäisiin vajaalla puolella vuodella. Valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuun alusta lukien.

Kunnallisvaalien ajankohdan ja valtuuston toimikauden muuttaminen edellyttää kuntalain lisäksi vaalilain muuttamista sekä kuntarakennelain muuttamista.

Esityksessä ehdotetaan, että valtuuston koon suhteen kunnille jäisi nykyistä enemmän harkintavaltaa. Kuntalaissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan eri kokoisissa kunnissa, ja valtuusto päättäisi tämän pohjalta valittavien valtuutettujen lukumäärästä.

Varavaltuutettuja sekä valtuuston puheenjohtajien valintaa ja toimikautta koskeva sääntely vastaisi voimassa olevan kuntalain sääntelyä. Valtuuston puheenjohtajiston asemaa ehdotetaan kuitenkin vahvistettavaksi siten, että puheenjohtajistolla olisi lakisääteinen läsnäolo- ja puheoikeus kunnanhallituksen kokouksissa. Nykyisin tämä perustuu kuntien hallintosääntömääräyksiin.

Valtuustoryhmiä koskeva sääntely vastaisi pääosin voimassa olevaa kuntalain sääntelyä. Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voisivat muodostaa valtuustoryhmiä. Kunta voisi edelleen tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Puoluerahoituksen läpinäkyvyyteen liittyen uutena asiana säädettäisiin kuitenkin kunnan velvollisuudesta ilmoittaa valtuustoryhmien tukemiseen käytetyt varat ja luottamushenkilöiltä heidän antamansa valtuutuksen perusteella perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä tilinpäätöksessään.

3.7. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

3.7.1 Äänioikeus, äänestysoikeus ja kansanäänestys

Ääni- ja äänestysoikeudesta ja kansanäänestyksestä ehdotetaan säädettäväksi pääosin nykyisin tavoin. Ääni- ja äänestysoikeus kuntavaaleissa esitetään kuitenkin laajennettavaksi myös Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa oleville henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen, vaikka heillä ei edelleenkään olisi kotikuntaa Suomessa. Näille henkilöille on annettu äänioikeus europarlamenttivaaleissa vuoden 2014 alusta voimaan tulleella muutoksella..

Kansanäänestysaloitteen ikärajaa esitetään alennettavaksi siten, että aloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas sekä henkilö, jolla on äänestysoikeus. Tavoitteena olisi parantaa sekä alle 18-vuotiaiden että kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien ja heidän perheenjäsentensä mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon kunnassa. Lisäksi kansanäänestysaloitteen tekijöiden vähimmäismäärää esitetään alennettavaksi vähintään viidestä prosentista äänioikeutetuista kunnan asukkaista vähintään neljään prosenttiin kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista.

Oikeusministeriön asettama työryhmä valmistelee parhaillaan kansanäänestystä koskevan lain muuttamista siten, että äänestys olisi mahdollista järjestää vaalien yhteydessä sekä sähköisesti.

3.7.2 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä aloiteoikeus

Kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeutta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan korostettaisiin sekä kannustettaisiin kuntia tarjoamaan monipuolisia, vaikuttavia ja käyttäjälähtöisiä osallistumiskeinoja. Laissa ei edelleenkään velvoitettaisi kuntaa ottamaan käyttöön tiettyjä osallis-

tumisen ja vaikuttamisen tapoja, koska kunnilla on oltava mahdollisuus arvioida asiaa paikallisten olosuhteiden perusteella.

Valtuuston tulisi nykylain tapaan huolehtia osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisestä. Esimerkkiluettelo erilaisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista säilyisi säännöksessä. Luetteloa täydennettäisiin uudenlaisilla osallistumisen keinoilla, kuten mahdollisuuksien järjestämisellä talouden suunnitteluun osallistumiseen. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin menetelmien hyödyntämistä. Kuulemistilaisuuksien järjestämistä koskevaa kohtaa laajennettaisiin sisällöllisesti koskemaan myös keskustelutilaisuuksia ja erilaisia vuorovaikutteisempia keinoja, esimerkkinä kansalaisraadit.

Aloiteoikeutta laajennettaisiin kaikenikäisten kunnan asukkaiden ohella myös palvelujen käyttäjille, koska kuntien järjestämiä palveluja yhä enemmän voidaan käyttää yli kuntarajojen, sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Aloite-oikeutta koskeva säännös mahdollistaisi edelleen myös palvelualoitemallin käyttöönoton ja käytön kunnissa. Lisäksi aloitteen käsittelyvelvollisuuden määräaikaa laajennettaisiin siten, että aloite olisi otettava toimivaltaisen viranomaisen käsittelyyn viimeistään kuuden kuukauden kuluessa, jos aloitteen olisi tehnyt kaksi prosenttia kunnan asukkaista. Säännöstä ei enää rajattaisi valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehtyihin aloitteisiin eikä aloitteen tekijältä vaadittaisi äänioikeutta. Hallintosäännössä tulisi lisäksi antaa tarkemmat määräykset kunnan asukkaiden aloitteiden käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista.

3.7.3 Vaikuttamistoimielimet

Kuntalakiin ehdotetaan sen yleislain luonteen perusteella koottavaksi vuorovaikutus- ja vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely. Esityksen mukaan pakollista vanhusneuvostoa ja vapaaehtoista vammaisneuvostoa koskeva sääntely esitetään siirrettäväksi erityislaeista kuntalakiin.

Uutena velvoitteena ehdotetaan velvoitetta asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Valtuusto päättäisi nuorten vaikuttamisjärjestelmän perusteista mutta sen asettaisi kunnanhallitus. Nuorisovaltuustolle olisi annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan.

Nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja muut vastaavat toimielimet olisivat edustamansa ryhmän osallistumis- ja vaikuttamiskanavia, eivät virallisia kunnan toimielimiä. Kuntastrategiassa määriteltäisiin osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteet, tavat ja keinot.

3.7.4 Viestintä ja tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa

Kunnan viestintää koskevia säännöksiä ehdotetaan uudistettavaksi siten, että se kattaisi koko kunnan toiminnan sekä siinä otettaisiin huomioon sähköiset toimintatavat. Sääntely jättäisi kunnalle edelleen paljon toimintatapoihin liittyvää harkintavaltaa.

Kunnan tiedottamisvelvoite koskisi koko kunnan toimintaa eli kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kuntien yhteistoimintaan sekä palvelujen järjestämistä ostopalveluna. Tiedottamisvelvollisuus koskisi asukkaiden lisäksi palvelujen käyttäjiä, järjestöjä ja muita yhteisöjä. Kunnan tulisi tiedottaa asioiden valmistelun ja päätöksien lisäksi kunnan järjestämistä palveluista ja kunnan taloudesta. Kunnan olisi myös tiedotettava, miten päätöksenteon valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi asioiden valmistelussa kunnan tulisi uutena velvoitteena antaa toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Yleisessä tietoverkossa julkaistavasta esityslistasta tulisi poistaa salassa pidettävät tiedot ja henkilötiedot, joihin ei liity tiedottamisen tarvetta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uutena velvoitteena kunnan velvollisuus huolehtia keskeisten kunnan toimintaan, palveluja koskevien tietojen ja päätöksentekoon liittyvien asiakirjojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa. Laissa säädettäisiin niistä asiakirjoista ja tiedoista, jotka ainakin tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa.

3.8 Kunnan toimielimet

3.8.1 Kunnan toimielimet, toimielinmallit ja toimielinten kokoonpano

Laissa säädettäisiin pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtuuston toimivallasta asettaa toimielimiä, toimielinten kokoonpanosta, toimikaudesta ja puheenjohtajista. Valtuustolle jäisi edelleen laajat mahdollisuudet kunnanhallituksen alaisen luottamushenkilöorganisaation muotoilemiseen. Kunnan pakollisia toimielimiä olisivat valtuuston ohella ainoastaan kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnassa voisi olla muita toimielimiä eli lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia, johtokuntia, toimielinten jaostoja sekä toimikuntia.

Ehdotetut kunnan toimielinorganisaatiota koskevat säännökset rakentuisivat suurelta osin niin kutsutun perinteisen mallin pohjalle, jolla tarkoitetaan voimassa olevan kuntalain mukaista kunnan hallinnon järjestämisen perusmallia. Kunnilla olisi kuitenkin laajaa harkintavaltaa toimielinorganisaationsa rakentamiseen myös vaihtoehtoisten mallien pohjalta tai toisaalta perinteisen mallin täydentämiseen päätöksenteon demokraattisuutta edistävillä elementeillä.

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat tuodaan nykyistä selkeämmin esille kuntalaissa. Vaihtoehtoisten organisointitapojen esiin tuomisella voitaisiin vahvistaa poliittista johtamista ja korostaa luottamushenkilöiden roolia päätöksenteossa. Lakiin ehdotettu säännös erilaisista vaihtoehtoisista malleista olisi luonteeltaan mahdollistava, eli kunta päättäisi ottaako niitä käyttöön ja miltä osin. Ehdotettu säännös koskisi lähinnä erilaisten organisointitapojen perusperiaatteita, sillä liian yksityiskohtainen sääntely voisi estää kuntia kehittämästä paikallisesti toimivia ratkaisuja. Vaihtoehtoisina organisointitapoina laissa tuotai-

siin esille valiokuntamalli, puheenjohtajamalli ja tilaaja-tuottaja-malli sekä erikseen mahdollisuus asettaa alueellisia toimielimiä.

Kielellisten oikeuksien huomioon ottamiseksi säädettäisiin voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti, että kaksikielisessä kunnassa tulisi asettaa opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet olisi valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Valtuusto voisi myös päättää, että kaksikielisen kunnan toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Jaoston jäsenet olisi valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Valtuusto voisi edelleen päättää, että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä ja että johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.

Laissa säädettäisiin pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti toimielinten toimikaudesta ja toimielimen puheenjohtajiston valinnasta. Valtuuston toimikauden muuttumisesta johtuen säädettäisiin, että kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valittaisiin tammikuun sijasta kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

Esityksen mukaan valtuusto voisi myös päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja tai lautakuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä. Tällä uudella säännöksellä vahvistettaisiin kunnan poliittista johtajuutta.

Valtuustolla olisi edelleen mahdollisuus erottaa toimielimeen valitut luottamushenkilöt, pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos valtuuston valitseman toimielimen jäsen, jotkut heistä tai pormestari ja apulaispormestari eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskisi kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä. Valtuuston epäluottamukseen perustuvaa erottamisoikeutta ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien puheenjohtajistoon. Erottaminen olisi mahdollista, jos joku tai jotkut heistä eivät nauttisi enää valtuuston luottamusta. Valtuuston erottamispäätös koskisi toimielimen puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan. Säännöksen tavoitteena on vahvistaa johtavien puheenjohtajina toimivien luottamushenkilöiden poliittista johtajuutta ja valtuuston viimesijaista roolia luottamushenkilöorganisaation toimivuuden turvaamisessa.

Luottamushenkilöiden erottamista koskeva asian vireilletuloon tai asian käsittelyyn ei ehdoteta muutoksia. Asia voisi tulla edelleen vireille vain kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tekemän aloitteen johdosta. Asian valmistelusta vastaisi tilapäinen valiokunta.

3.8.2 Alueellinen toimielin

Laissa ehdotetaan säädettäväksi uutena asiana alueellisista toimielimistä. Sääntelyn tarkoituksena olisi selkeyttää ja korostaa toimielimen sekä kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia kunnan toiminnassa.

Valtuusto voisi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Alueellisia toimielimiä voitaisiin asettaa myös vain tietyille kunnan osa-alueille. Valtuusto voisi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä. Laissa ei edellytettäisi, että alueellisen toimielimen jäsenen asuinpaikan tulisi olla kyseisellä kunnan osa-alueella.

Alueellisen toimielimen laissa määriteltyinä tehtävinä olisi kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulisi myös varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Alueellisen toimielimen tarkoituksena on parantaa kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Muut alueelliselle toimielimelle annettavat tehtävät valtuusto määrittelisi hallintosäännössä.

Esitys ei mahdollistaisi vaaleilla valittuja alueellisia toimielimiä. Tätä koskeva lainvalmistelu käynnistetään keväällä 2014.

3.9. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Kunnan johtamista ja eri toimijoiden roolia pyritään selkiyttämään kokoamalla johtamista koskevat säännökset yhteen lukuun. Luku sisältäisi säännökset kuntastrategiasta, kunnanhallituksen tehtävistä, kunnanhallituksen puheenjohtajasta, kunnanjohtajasta, johtajasopimuksesta, kunnanjohtajan irtisanomisesta, pormestarista ja apulaispormestarista. Lisäksi lukuun sisältyisivät omistajaohjausta ja konsernijohtoa koskevat säännökset.

3.9.1 Kuntastrategia

Esityksessä ehdotetaan, että jokaisessa kunnassa tulee hyväksyä kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia olisi valtuuston keskeisin väline kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteisessä johtamisessa. Sääntelyn tavoitteena olisi lisätä tietoisesti ennakoivaa otetta kunnan toimintaan ja toimintakenttään sekä parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa. Tavoitteena on myös vähentää sektorikohtaisten suunnitelmien tarvetta.

Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan omistajapolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen sekä muut kunnan toiminnalle lainsäädännössä asetetut tavoitteet. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Kuntastrategian tulisi perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa määriteltäisiin myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Kuntastrategia tulee ottaa huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa.

3.9.2 Kunnan poliittinen ja ammatillinen johtaminen

Kuntalakiin ehdotetaan uutta kokoavaa pykälää kunnan johtamisesta. Pykälässä selvennettäisiin eri toimielinten ja toimijoiden roolia kunnan johtamisessa. Kuntaa johdettaisiin valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanhallituksella olisi keskeinen rooli toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisessa. Kunnanhallituksen alaisuudessa kunnan johtajana toimisi joko kunnanjohtaja tai pormestari.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä otettaisiin kuntalakiin kokonaan uusi säännös. Kunnalla olisi edelleen mahdollisuus valita kunnanjohtajan rinnalla päätoimisesti tai osa-aikaisesti toimiva kunnanhallituksen puheenjohtaja. Puheenjohtajan tehtävänä olisi poliittisen valmistelun johtaminen. Tehtäviä koskeva uusi säännös olisi tarpeellinen poliittisen johtamisen vahvistamiseksi. Säännöksellä myös selkiytettäisiin poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjakoa, mihin on kohdistunut paineita etenkin päätoimisten ja osa-aikaisten puheenjohtajien määrän lisääntymisen myötä.

Kunnanjohtajan tai pormestarin asemasta sekä kunnan mahdollisuudesta valita johtamismalli ehdotetaan säädettäväksi nykyisin tavoin.

3.9.3 Johtajasopimus

Esityksessä ehdotetaan, että kunta olisi velvollinen tekemään johtajasopimuksen kunnan ja kunnanjohtajan välillä. Johtajasopimuksen hyväksyisi valtuusto. Sääntelyllä pyrittäisiin selkiyttämään poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja parantamaan poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä. Johtajasopimuksella voitaisiin tukea kunnanjohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia sekä kunnanjohtajan asemaa ristiriitatilanteissa.

Johtajasopimuksessa sovittaisiin ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välisestä työnjaosta sekä muista johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksessa voitaisiin sopia menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan. Lisäksi johtajasopimuksessa voidaan sopia myös kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Johtajasopimuksen sisällöstä säänneltäisiin siten yleisellä tasolla, jotta kunnat voisivat itse harkita sopimusten sisällön omien tarpeidensa mukaisesti.

3.9.4 Kuntakonsernin ja kunnan toiminnan johtaminen sekä kunnanhallituksen tehtävät

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on konserninäkökulman huomioon ottaminen koko kuntalaissa. Sääntelyssä otettaisiin huomioon sekä ohjauksen kannalta erilaiset tilanteet että tarve kunnan toiminnan ohjaamiseen kokonaisuutena.

Lähtökohtaisesti kuntalaissa omaksuttaisiin laaja näkökulma kunnan toimintaan. Laissa määriteltäisiin erikseen kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yh-

teistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimuksiin tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan. Muun muassa kuntastrategiaa, kunnan johtamista, omistajaohjausta sekä myös soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Tarkoituksena olisi vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisohjausta sekä selkeyttää valta- ja vastuusuhteita.

Valtuusto päättäisi osana kuntastrategiaa kunnan omistajapolitiikasta. Omistajapolitiikka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan toiminnallista kuntaa. Omistajapolitiikalla linjataan muun muassa se, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Omistajapolitiikka määrittelee myös, miksi kunta on omistajana eri yhteisöissä ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee. Omistajapoliittiset linjaukset konkretisoituvat kunnan johdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä.

Kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa, toimintaa ja taloutta. Kunnanhallituksen tehtävänä olisi vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja omistajaohjauksesta valtuuston päättämän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja toteuttaa kunnan henkilöstöpolitiikkaa. Kunnanhallituksen kokonaisvaltaista vastuuta kunnan toiminnasta korostaa vastuu kunnan sisäisestä valvonnasta sekä kunnan toiminnan riskienhallinnan järjestämisestä.

Kuntalaissa säädettäisiin omistajaohjauksesta ja omistajaohjauksen välineistä. Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiöiden ja muiden yhteisöjen hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Kunnan omistajaohjauksessa keskeinen toimija olisi konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määritellyt viranomaiset. Konsernijohdon tehtävänä olisi nimenomaan juridiseen kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen omistajaohjaus. Kuntakonsernilla tarkoitettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kirjanpitolain konserni-määritelmään perustuvaa kuntakonsernia eli kuntaa ja sen määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä. Määritelmä vastaa myös yrityselämässä ja valtion omistajaohjauksessa vakiintunutta konsernin käsitettä. Muun muassa eräiden kunnan taloutta koskevien kuntalain säännösten soveltaminen on edelleen perusteltua rajata nimenomaan juridiseen kuntakonserniin.

Omistajaohjauksella olisi huolehdittava siitä, että tytäryhteisöjen hallitusten toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu. Lisäksi kunnan tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhtiön toimialan edellyttämä, riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Kuntalaissa säädettäisiin myös konserniohjeista. Konserniohjeilla luodaan yhtenäiset toimintatavat omistajan ja tytäryhtiöiden sekä soveltuvin osin muiden osakkuusyhteisöjen suhteessa. Konsernioh-

jeiden merkitystä kuntakonsernin ohjauksen perustana vahvistettaisiin sillä, että konserniohjeista päättäminen kuuluisi valtuuston toimivaltaan.

Konserninäkökulma esitetään otettavaksi nykyistä selkeämmin huomioon myös kuntalain vaalikelpoisuussääntelyssä. Merkittävin muutos tältä osin olisi se, että henkilö ei voisi samaan aikaan olla kunnanhallituksessa ja kuntakonserniin kuuluvan yhtiön hallituksessa. Laista poistettaisiin siten nykyinen ongelmalliseksi todettu mahdollisuus olla kaksoisroolissa eli käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta.

3.10 Kuntien yhteistoiminta

Kuntalakiin otettaisiin nykyiseen tapaan yleiset säännökset kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoista. Säännökset koskisivat lähtökohtaisesti sekä lakisääteistä että vapaaehtoista yhteistoimintaa. Lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädettäisiin lisäksi erityislainsäädännössä.

Keskeisenä tavoitteena on yhteistoimintamuotoja koskevan sääntelyn selkeyttäminen sekä nykyisten, käytännössä muotoutuneiden mallien tuominen esille laissa. Vakiintuneen tulkinnan mukaisesti yhteistoiminnan muotoina säädettäisiin kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä eli vastuukuntamallista, yhteisestä virasta sekä sopimuksesta viranomaistehtävän hoitamisesta.

Kuntayhtymiä koskevissa säännöksissä erotettaisiin nykyistä selkeämmin kuntien valittavana olevat vaihtoehtoiset hallintomallit. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttäisi joko yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Yhtymävaltuustoon sovellettaisiin edelleen kunnanvaltuustoa koskevia säännöksiä. Yhtymäkokouksen tehtävistä säädettäisiin erikseen omassa pykälässään.

Lisäksi laissa mahdollistettaisiin edelleen myös ns. yhden toimielimen kuntayhtymä, mutta mallin käyttöala rajattaisiin kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan. Yhden toimielimen kuntayhtymässä viimesijainen päätösvalta ei ole kuntayhtymän toimielimellä, vaan jäsenkuntien valtuustoilla. Tämän vuoksi malli ei sovellu lakisääteiseen yhteistoimintaan, jossa edellytetään palvelujen järjestämisvastuun siirtyvän kuntayhtymälle.

Liikelaitoskuntayhtymää koskevat säännökset säilyisivät nykyisellään.

Kuntien omistajaohjauksen vahvistamiseksi vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa esitetään luovuttavaksi vaatimuksesta poliittisen suhteellisuusperiaatteen ottamisesta huomioon kuntayhtymien toimielimissä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa poliittisen suhteellisuuden vaatimus säilytettäisiin ennallaan.

Nykyisin niin kutsutun pakkokuntayhtymän johtavaan viranhaltijaan sovelletaan kunnanjohtajaa koskevaa kuntalain säännöstä irtisanomisesta tai muihin tehtäviin siirtämisestä epäluottamuksen perusteella. Säännöstä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan lakisääteisen yhteistoiminnan lisäksi myös muita kuntayhtymiä kuten koulutuskuntayhtymiä. Päätöksen tekemiseen vaadittaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikkien jäsenkuntien perussopimuksen mukaisesta yhteenlasketusta äänimäärästä.

Kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäissisältö määritettäisiin nykyiseen tapaan laissa. Lakiin otettaisiin säännökset myös muita yhteistoimintamuotoja koskevien sopimusten vähimmäissisällöstä. Vastuukuntamallia eli yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa olisi sovittava ainakin yhteisen toimielimen tehtävistä sekä mahdollisen järjestämisvastuun siirtymisestä, toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien nimeämien jäsenten lukumäärästä, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Lakisääteissä yhteistoiminnassa edellytettäisiin, että muut kunnat nimeäisivät toimielimeen kukin vähintään yhden jäsenen. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat voisivat sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta harkintansa mukaan.

Lisäksi kuntien yhteistoimintaa koskevaan lukuun otettaisiin kuntien välisen yhteistoiminnan ja julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisen rajapintaa selkiyttävä säännös. Säännöksessä käytettäisiin kotimaisia kuntalain käsitteitä hankintaviranomaisten horisontaalisesta yhteistoiminnasta. Säännöksen tarkoituksena ei olisi toistaa tai muuttaa asiaa koskevan EU-oikeuskäytännön tai uuden hankintadirektiivin sisältöä, vaan kertoa kunnille informatiivisena, mitä EU-oikeuden linjauksilla käytännössä tarkoitetaan. Säännöksessä olisi myös viittaus tulevaan kansalliseen hankintalakiin ja se tulisi voimaan samaan aikaan uuden hankintalain kanssa.

3.11 Kunnallinen liikelaitos

Kunnallisen liikelaitoksen perustamista, hallintoa ja johtamista koskevat säännökset esitetään säilytettäväksi lähes nykyisessä muodossaan. Liikelaitoksen johtajaa koskevaa sääntelyä esitetään yksinkertaistettavaksi ja siitä poistettaisiin päällekkäisyydet johtokunnan tehtävien kanssa.

Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevia säännöksiä ehdotetaan huomattavasti vähennettäväksi ja päällekkäisyydet kunnan muuta taloutta koskevien säännösten kanssa esitetään poistettaviksi. Säännökset siirrettäisiin kunnan taloutta koskevaan lukuun. Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset sisältäisivät jatkossa vain ne säännökset, joilta osin liikelaitoksen taloussääntely poikkeaa kunnan muun taloudenhoidon sääntelystä.

3.12 Luottamushenkilöt

3.12.1 Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta ehdotetaan säädettäväksi pääosin nykyisin tavoin. Vaalikelpoisuutta koskevat säännökset koottaisiin kuitenkin kaikki yhteen lukuun. Vaalikelpoisuussäännöksien tarkoituksena on turvata kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus siten, ettei luottamushenkilöllä ole liian voimakkaita muita intressejä valvottavanaan.

Esitetyt uudet vaalikelpoisuusrajoitukset liittyvät henkilön kaksoisroolituksen purkamiseen sekä kunnan konsernimaisen toiminnan laajempaan huomioon ottamiseen sääntelyssä.

Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevan henkilön vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö. Koska kunnanhallitus vastaa konsernin johtamisesta, konsernijohtamisen näkökulmasta ei voida pitää hyväksyttävänä, että sama henkilö olisi vastuullinen sekä konsernijohdossa että valvottavana. Vastaavalla tavalla rajoitettaisiin lautakunnan tehtäväalueella kuntakonserniin kuuluvan yhteisön palveluksessa olevan henkilön vaalikelpoisuutta.

Koska kunnanhallitus vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta ja edustaa kuntaa työnantajana, esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi vaalikelpoisuusrajoituksia siten, että kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi.

3.12.2 Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asema sekä oikeus saada vapaata työstä

Kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös päätoimisista ja osa-aikaisista luottamushenkilöistä. Tavoitteena olisi parantaa eri tehtävissä ja elämäntilanteissa olevien mahdollisuuksia hakeutua luottamustehtäviin sekä parantaa luottamushenkilöiden sosiaalista edustavuutta. Tällaisen luottamustoimen vastaanottaminen edellyttäisi henkilön suostumusta.

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi luottamushenkilön oikeutta saada virka- ja työvapaata. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi ehdoton oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Laissa säädettäisiin myös oikeudesta palata työhön luottamustoimen päättyessä kesken toimikauden. Osa-aikaisella toimielimen puheenjohtajalla ei olisi ehdotonta oikeutta saada vapaata työstään, vaan tarvittavasta vapaasta olisi sovittava työnantajan kanssa. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata vain työhön liittyvästä painavasta syystä sekä tämän olisi myös pyydettäessä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

Kunnan muiden luottamushenkilöiden oikeutta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten laajennettaisiin säätämällä lähes ehdoton oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Työnantaja voisi kieltäytyä antamasta vapaata vain siinä tilanteessa, että työnantaja ei ole saanut tietoa tarvittavasta vapaasta viimeistään 14 päivää ennen kokouspäivää ja työnantajalla on kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy.

Valtuusto päättäisi päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla.

Kunnan luottamushenkilöiden palkkioita ja korvauksia koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyden edistämiseksi pykälään ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan luottamushenkilön palkkiosta suostumuksella perittävien luottamushenkilömaksujen määrä olisi ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä.

3.12.3 Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta koskevaa säännöstä tarkennettaisiin siten, että luottamushenkilöllä olisi muita henkilöitä laajempi oikeus saada tietoja kunnan hallussa olevista viranomaisen asiakirjoista, jota luottamushenkilö toimessaan pitää tarpeellisina, ei kuitenkaan salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi sääntelyä täydennettäisiin ottamalla lakiin uusi säännös, jonka mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada kunnan konsernijohdolta kunnan hallussa olevia tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja. Tällöinkin tietojensaantioikeus koskisi tietoja, joita luottamushenkilö toimessaan pitää tarpeellisina salassapitosäännöksistä tulevin rajoituksin.

3.12.4 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Esityksessä ehdotetaan uutena luottamushenkilöille velvollisuus ilmoittaa luottamustoimen hoitoon vaikuttavista sidonnaisuuksista.

Lähtökohtana olisi, että velvollisuus koskisi aina kunnan ylintä luottamushenkilö- ja viranhaltijajohtoa. Tähän kuuluisivat kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston puheenjohtajisto, kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskisi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisista valmistelutehtävistä kunnassa vastaavan toimielimen jäseniä. Kunta voisi itse arvioida, onko ilmoitusvelvollisuutta syytä laajentaa koskemaan muiden toimielinten puheenjohtajistoa ja esittelijää.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi johtotehtäviä ja luottamustoimia elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Sen lisäksi ilmoitus olisi tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Tällöin kysymykseen voi tulla esimerkiksi yhdistys- tai säätiötoiminnan sidonnaisuudet.

Sidonnaisuusilmoitukset tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaisi ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Sidonnaisuusilmoituksia koskevat tiedot olisivat saatavilla yleisessä tietoverkossa.

3.12.5 Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys

Esityksessä ei ehdoteta luottamushenkilömaksujärjestelmän tai valtuustoryhmien toiminnan tukemisen perusteisiin muutoksia. Tukien läpinäkyvyyttä ehdotetaan kuitenkin parannettavaksi. Valtuustoryhmille annetun tuen määrä olisi ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä, kuten myös perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä. Samalla lakiin otettaisiin järjestelmää kuvaava perussäännös, että kunta voi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä luottamushenkilölle maksetusta palkkiosta luottamushenkilömaksun, joka tuloverolain 31 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti olisi edelleen verovähennyskelpoinen.

3.13 Henkilöstö

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan kuntalain henkilöstön asemaan liittyviin säännöksiin. Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virka- tai työsuhteessa kuntaan. Virkasuhteen käyttö rajoittuu vain niihin tehtäviin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä.

3.14 Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

3.14.1 Hallintosääntö kunnan hallinnon ja toiminnan ohjaajana

Valtuuston hyväksymät johtosäännöt ovat keskeisiä kunnan hallinnon ja toiminnan ohjaamisessa. Johtosäännöissä määrätään kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaatiosta, johtamisjärjestelmästä, talouden hoidosta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelystä. Nykyisen lain 50 §:n mukaan hallintosääntöön on lähinnä edellytetty otettavaksi tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Lisäksi kunnissa voi olla muita johtosääntöjä, joissa annetaan esimerkiksi yksittäistä toimielintä koskevia johtosääntömääräyksiä. Jo nyt monissa kunnissa on johtosääntömääräykset koottu hallintosääntöön.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi erillisistä johtosäännöistä ja koottavaksi kaikki johtosääntömääräykset kunnan hallintosääntöön. Hallintosäännön merkityksen ja sisällön laajentumisen vuoksi sen sisältöä jäsenneltäisiin niin, että erikseen arvioitaisiin niitä määräyksiä, joita tarvitaan hallinnon, toiminnan ja johtamisen organisoinnista, erikseen niitä määräyksiä, joita tarvitaan päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä erikseen niitä määräyksiä, joita tarvitaan valtuuston toiminnasta.

Nykyisen lain mukaan hallintosääntöön on kaksikielisessä kunnassa otettava määräykset kaksikielisyyden huomioon ottamisesta palvelutoiminnassa. Lakiin ei enää esitetä otettavaksi kuntalain 50 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä, koska yksilön kielelliset oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet edistää kielellisiä oikeuksia ja niiden toteutumista säädetään erikseen perustus- ja kielilaissa. Lisäksi oikeusministeriö on antanut suosituksen (2/58/2013) kansalliskielten käytöstä kunnan hallinnossa.

3.14.2 Toimivallan siirtäminen ja otto-oikeus

Esityksessä ei esitetä muutettavaksi toimivallan jakoa koskevia periaatteita. Kuntalain säännökset perustuisivat edelleen valtuuston päätösvallan yleisyydelle. Valtuusto voisi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa edelleen. Muutenkaan toimivallan siirtämisen periaatteisiin ei esitetä muutoksia eli toimivallan edelleen siirtäminen olisi valtuuston hallintosääntöön ottamalla valtuutuksella mahdollista. Periaatteellinen muutos olisi lähinnä se, että toimivallan siirtäminen tapahtuisi hallintosäännössä, johon kunnan johtosääntömääräykset edellä olevan mukaisesti olisi keskitetty.

Keskeinen ohjausväline kunnan hallinnossa ja toiminnassa on ylemmän toimielimen mahdollisuus ottaa käsiteltäväkseen asia, jossa alempi viranomainen on tehnyt päätöksen. Tätä oikeutta kutsutaan yleisesti otto-oikeudeksi. Otto-oikeus merkitsee, että alun perin tehty päätös menettää oikeudellisen merkityksensä.

Esityksessä ehdotetaan rajattavaksi otto-oikeutta siten, että otto-oikeudella voitaisiin asioita ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Ehdotus korostaisi kunnanhallituksen velvollisuutta sovittaa yhteen ja koordinoida kunnan hallintoa ja toimintaa.

3.14.3 Toimielinten kokousmenettely

Nykyisen lain valtuuston ja kunnan muiden toimielinten kokouksia koskeva sääntely eroaa siten, että perussäännökset ylimmän toimielimen eli valtuuston kokoontumisesta ovat kuntalaissa, mutta muiden toimielinten kohdalla kokousmenettely perustuu pääosin hallintosäännön määräyksiin. Tähän sääntelyperiaatteeseen ei esitetä muutoksia.

Valtuuston kohdalla kuntalaissa säädetään valtuustoasioiden valmistelusta, valtuuston kokoontumisesta, asioiden käsiteltäväksi ottamisesta valtuustossa sekä valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta. Niihin ei esitetä periaatteellisia muutoksia.

3.14.4 Esteellisyys

Esteellisyyssäännöksillä turvataan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja asukkaiden luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Jos esteellinen henkilö ottaa osaa asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä ja se voidaan yleensä saada valituksella kumotuksi. Esteellisyydestä säädetään voimassa olevan kuntalain 52 §:ssä. Valtuutetun esteellisyysperusteet valtuuston kokouksessa ovat rajoitetummat kuin muihin luottamushenkilöihin ja kunnan henkilöstöön sovellettavat perusteet. Valtuutettu on esteellinen vain asiassa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Se, koskeeko asia valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Yleensä voidaan edellyttää, että asialla on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai hänen läheisensä asemaan.

Edelleen on perusteltua säilyttää valtuutettua valtuuston kokouksessa koskeva muita lievempi esteellisyyssääntely. Myös esteellisyysperusteen tulkinta on suhteellisen vakiintunut, joten siihenkään ei kohdistu erityisiä muutospaineita.

Kunnan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun, tilintarkastajan sekä kunnan henkilöstön eli viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on yleensä voimassa, mitä hallintolain 27-30 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista ja esteellisyyden vaikutuksesta. Poikkeukset koskevat niin kutsuttua palvelussuhdejääviä (kuntalain 52 §:n 3 mom.) sekä yhteisöjäävisäännöksen soveltamista kunnan liikelaitoksiin, kuntayhtymiin ja kuntakonserniin kuuluviin yhteisöihin (kuntalain 52 §:n 4 mom.).

Lähtökohtana voidaan edelleen pitää, että hallintolain esteellisyyssäännökset tulevat sovellettaviksi myös kunnissa. Kunnallishallintoa koskevat poikkeukset ovat perusteltuja. Tosin yhteisöjäävisäännöksen poikkeukseen liittyy kuntalakiin otettava konsernisääntely, jossa vaalikelpoisuussäännöksiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan konserniyhteisöjen hallituksen jäsenet eivät olisi kelpoisia kun-

nanhallitukseen tai yhtiön tehtäväalueella toimivaan lautakuntaan. Yhteisöjäävin poikkeus on edelleen tarpeellinen liikelaitosten ja kuntayhtymien kohdalla.

3.14.5 Toimielinten sähköiset päätöksentekotavat

Kuntalaissa ehdotetaan mahdollistettavaksi perinteisen kokouspaikalla pidettävän toimielimen kokouksen rinnalle uusina päätöksentekomuotoina sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely kokouksen ulkopuolella. Samalla nykyisestä vaatimuksesta puheenjohtajan ja sihteerin läsnäolosta kokouspaikalla luovuttaisiin.

Sähköinen kokous tarkoittaisi kokousta, johon osallistutaan sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulisi olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Lisäksi julkisissa kokouksissa yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata kokousta. Suljetussa kokouksessa ja salassa pidettävien asioiden käsittelyssä kunnan tulisi huolehtia riittävästä tietoturvallisuudesta. Kunta voisi itse päättää, missä toimielimissä tai tilanteissa se käyttää sähköistä kokousta. Sähköinen kokous voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä.

Sähköinen päätöksentekomenettely tarkoittaisi sitä, että osa kokoukseen tulevista asioista voitaisiin käsitellä sähköisiä menetelmiä hyödyntäen ennen varsinaista toimielimen kokousta. Sähköinen päätöksentekomenettely olisi käytettävissä kaikissa muissa toimielimissä paitsi valtuustossa sekä sellaisissa kokouksissa, jotka ovat julkisia. Sähköisessä päätöksenteossa käsiteltävät asiat tulisi yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia on käsiteltävä sähköisesti. Asia olisi käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet olisivat ilmaisseet kantansa asiaan ja asian käsittelyyn varattu määräaika umpeutuisi. Asia siirtyisi varsinaisen kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatisi. Sähköinen päätöksenteko soveltuisi erityisesti rutiiniluonteisten asioiden käsittelyyn. Sähköinen päätöksenteko edellyttäisi siihen soveltuvan tietojärjestelmän tai muun tietoteknisen ratkaisun käyttämistä.

Kunta voisi lain asettamissa rajoissa päättää hallintosäännössään, minkälaiset sähköiset päätöksenteko- ja kokousmenettelyt sillä olisi käytössä ja miten kokoukset teknisesti toteutettaisiin. Kunnille jätettäisiin harkintavalta teknisten toteutustapojen suhteen, sillä laissa säädettäisiin ainoastaan toteutustavoille asetettavista reunaehdoista.

Lisäksi sähköisten päätöksentekotapojen hyödyntämiseksi ehdotetaan pöytäkirjan käsitteen laajentamista siten, että nykyisin vaaditun perinteisen fyysisen pöytäkirjan sijasta pöytäkirjan muoto voisi vaihdella teknisen toteutustavan mukaan. Pöytäkirjan päätökset voisivat olla myös rakenteisessa muodossa, joka mahdollistaa niiden jatkokäytön (ns. avoin data). Pöytäkirjan arkistointi suoritettaisiin arkistolainsäädännön mukaisesti, eikä kuntalain säännöksellä poikettaisi arkistolain mukaisista velvoitteista. Lisäksi kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden edellyttämä pöytäkirjan nähtävänä pitäminen ehdotetaan voitavan toteuttaa yleisessä tietoverkossa. Pöytäkirjan nähtävänä pitäminen verkossa mahdollistaisi lisäksi päätösten laajan tiedotuksen, palvelisi kuntalaisten tiedonsaantitarpeita sekä korostaisi kuntien avointa hallintoa. Salassa pidettävien tietojen osalta pöytäkirjan nähtä-

vänä pitämisestä noudatettaisiin viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Lisäksi tietosuojalainsäädännöstä johtuen asiakirjojen sisältämät henkilötiedot tulisi määräajan jälkeen poistaa.

Kuntalaissa ehdotetaan myös luovuttavaksi vaatimuksesta käyttää julkisten kuulutusten ilmoitustaulua kunnan ilmoitusten julkaisemiseen. Kunnan ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Kunnilla olisi yleisen tietoverkon ohella edelleen mahdollisuus käyttää myös fyysistä ilmoitustaulua tai esimerkiksi ilmoituslehtiä.

3.14.6 Kokous- ja päätöksentekomenettely sekä kokousten julkisuus

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kunnan toimielinten kokousten julkisuuteen.

Voimassa olevassa kuntalaissa (15 a §) säädetään kokouksen johtamisesta ja valtuutettujen puheenvuoroista. Sääntely koskee vain valtuustoa, kun muiden kokousten johtamista koskevat määräykset ovat hallintosäännössä. Esityksessä ehdotetaan, että laissa säädettäisiin valtuuston ohella muiden toimielinten kokousten johtamisesta, kuten puheenjohtajan järjestyksenpito-oikeudesta ja toimielimen jäsenen puheoikeudesta.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen, mitä voimassa olevassa kuntalaissa säädetään valtuuston ja muun toimielimen päätösvaltaisuuden edellytyksistä (58 §), äänestyksen ja vaalin toimittamisesta (59 ja 60 §) sekä eriävästä mielipiteestä (61 §).

3.15 Kunnan talous

3.15.1 Talousarvio ja -suunnitelma sekä talouden tasapainotusvelvollisuus

Kunnan taloussäännöksiin esitettävät merkittävimmät muutokset koskevat alijäämän kattamista koskevien säännöksien tiukentamista ja ulottamista kuntayhtymiin sekä konserninäkökulman vahvistamista kunnan talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa.

Kuntalain talousarvio- ja -suunnitelmasäännöksien tarkoituksena on varmistaa, että kunnan tehtävien ja talouden tulee olla kestävällä pohjalla ja tasapainossa. Talouden suunnittelussa lähtökohtana ovat strategiassa kunnan toiminnalle asetetut pitkän aikavälin tavoitteet, ennakoidut talouden kehitysnäkymät, arvioitu väestön ja elinkeinojen kehitys sekä toimintaympäristön muutokset. Taloussuunnitelmassa ja -arviossa esitetään tavoitteiden toteutuksen edellyttämät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat.

Nykyisiä talousarvio- ja -suunnitelmasäännöksiä esitetään muutettavaksi siten, että kuntastrategian tavoin myös talousarviossa ja -suunnitelmassa otetaan huomioon koko kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Lisäksi talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee asettaa kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Säännökset vahvistaisivat konserninäkökulman huomioon ottamista kunnan toiminnassa. Muuten taloussuunnitelmaa ja -arviota koskevat säännökset vastaavat sisällöltään nykyistä sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Alijäämän kattamista ei voisi lykätä taloussuunnitelmassa myöhemmäksi. Kunnan ja kuntayhtymän tulisi edellisen tilivuoden tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen tehtävässä taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä seuraavan neljän vuoden taloussuunnitelman ajanjaksona katettaisiin. Käytännössä taseeseen kertyneen alijäämän kattamisajanjaksoksi tulisi viisi vuotta: tilinpäätösvuotta seuraava kuluva tilivuosi, jonka talousarviota kunta voisi jo tarkistaa, sekä neljä sitä seuraavaa taloussuunnitelmavuotta. Jos kunta tai kuntayhtymä ei saisi alijäämäänsä katetuksi säädettynä aikana, kunta tai kuntayhtymä saattaisi joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely).

Ehdotetulla nykyistä tiukemmalla alijäämän kattamisvelvollisuudella pyritään ensisijaisesti uskottavasti ennaltaehkäisemään uusien alijäämien syntymistä ja kumuloitumista kuntien taseisiin. Esitys korostaisi talouden kokonaisuuden hallintaa.

Muutettua säännöstä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneisiin alijäämiin. Lain voimaan tullessa kaikkein alijäämäisimmille kunnille turvattaisiin voimaantulosäännöksellä kuusi vuotta aikaa kattaa alijäämänsä.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia veroja koskevaan päätöksentekoon eikä maksuja ja myyntituloja koskeviin säännöksiin. Lisäksi kuntalakiin otettaisiin nykyiseen tapaan säännös markkinaperusteisesta hinnoittelusta kunnan toimiessa yhtiöittämispoikkeuksien perusteella kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, konsernitilinpäätöksestä sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaostosta säädettäisiin nykyisin tavoin. Lisäksi kunnan ja kuntayhtymän tytäryhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen tiedonantovelvollisuudesta kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavista tiedoista säädettäisiin nykyisin tavoin.

3.15.2 Kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevien nykyisten säännöksien siirtämistä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laista kuntalakiin. Lisäksi laajennettaisiin menettely koskemaan kuntayhtymiä.

Toiseksi ehdotettuun alijäämän kattamisvelvollisuuden tiukentamiseen esitetään liitettäväksi myös kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely. Alijäämän kattamisvelvollisuuden laiminlyönti käynnistäisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn.

Kolmanneksi arviointimenettelyn kriteereitä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että niissä otettaisiin huomioon kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen sijasta soveltuvin osin kuntakonsernin tunnusluvut. Tämä antaisi nykyistä luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Kuntatieto-ohjelman yhteydessä valmistellaan kuntakonsernin tilinpää-

töstiedoista taseen lisäksi konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman tietojen keräämistä vuodesta 2015 alkaen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että arviointimenettelyssä siirryttäisiin kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017, jolloin käytettävissä ovat vuosien 2015 ja 2016 tilastotiedot. Vuosina 2015 ja 2016 arviointimenettelyyn sovellettaisiin vielä nykyisin voimassa olevia kuntien valtionosuudesta annetun lain ja sen perusteella annetun asetuksen mukaisia peruskuntien tunnuslukuja.

Arviointimenettelyn edellytyksenä olevista tunnusluvuista ehdotetaan lisäksi säädettäväksi nykyisen asetuksen sijasta perustuslain 121 §:n edellyttämällä tavalla lain tasolla.

Esityksen mukaan kunta voisi jatkossa joutua arviointimenettelyyn kahdella tavalla. Menettely voisi käynnistyä, jos kun kunta ei pysty kattamaan alijäämiään säädetyssä ajassa tai tätä aikaisemminkin, jos laissa säädetyt arviointimenettelyn kriteerit täyttyisivät. Näin ollen myös alijäämän kattamiskauden aikana seurattaisiin kuntien taloudellisen aseman kehitystä ja kunta voisi joutua arviointimenettelyyn. Edellä tarkoitetut kriteerit siten täydentäisivät toisiaan. Kuntia koskevassa arviointimenettelyssä arviointiryhmä voisi nykyiseen tapaan tehdä esityksen mahdollisesta kuntaliitoksen tarpeellisuudesta.

Kuntayhtymissä arviointimenettely poikkeaisi kunnissa noudatetusta arviointimenettelystä. Ensinnäkin kuntayhtymien arviointimenettelyn käynnistämistä arvioitaisiin yksinomaan kertyneen alijäämän perusteella. Esityksessä ehdotetaan, että kuntayhtymän arviointimenettelystä vastaisi arviointiryhmän sijasta ministeriöstä riippumaton selvityshenkilö ja menettelyssä tulisi kuulla kuntayhtymää ja kuntayhtymän jäsenkuntia. Selvityshenkilön tulisi laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Sopimus voitaisiin hyväksyä jäsenkunnissa vastaavalla määräenemmistöllä, jolla kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen on nykyään mahdollista. Sopimuksen hyväksyminen edellyttäisi siten, että vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja näiden jäsenkuntien asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

3.16 Hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakuntaa koskevat säännöksiä ehdotetaan selkeytettäviksi ja täsmennettäväksi siten, että tehtävänjako arviointia tekevän lautakunnan ja toimeenpanevan hallinnon, erityisesti kunnanhallituksen välillä on selkeä. Lisäksi tarkastuslautakunnalle ehdotetaan säädettäväksi uutena tehtävä sidonnaisuusilmoituksien käsittelytehtävä. Muilta osin tarkastuslautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja vaalikelpoisuudesta lautakuntaan ei esitä nykyiseen sääntelyyn muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan kuntalakia täydennettäväksi siten, että tarkastuslautakunnalla olisi kolme tehtävää: arviointi, tilintarkastuksen järjestäminen ja muut valmistelutehtävät. Arviointitehtävä käsittäisi kuntastrategiassa, taloussuunnitelmassa ja -arviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisen, toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Arviointi perustuisi arviointisuunnitelmaan ja sen tulokset raportoidaan vuosittain annettavassa arviointikertomuksessa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi jatkossakin arvioida tasapainotuksen toteutumista ja taloussuunnitelman ja siinä esitettyjen toimenpiteiden riittävyyttä, jos ta-

seessa on kattamatonta alijäämää. Tarkastuslautakunta voisi antaa tilikauden aikana myös muita väliraportteja merkittävistä havainnoista. Kunnanhallituksella olisi velvollisuus käsitellä arviointikertomus ja muut arviointiraportit, pyytää niistä tarvittaessa lausunnot arvioinnin kohteilta ja raportoida valtuustolle toimenpiteet, joihin arviointiraportin johdosta on ryhdytty.

Tilintarkastuksen järjestämiseen liittyvät tehtävät kuuluisivat jatkossakin tarkastuslautakunnalle. Muihin valmistelutehtäviin kuuluisi muun muassa ehdotettu uusi tehtävä, jonka mukaan tarkastuslautakunta käsittelisi luottamushenkilöiden ja kunnan johtavien viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset ja veisi ilmoituksen sidonnaisuuksista valtuustolle tiedoksi. Lisäksi tarkastuslautakunta valmistelisi toimintaansa koskevat johtosääntömääräykset ja talousarvioesityksen.

Ehdotetut tilintarkastusta koskevat säännökset vastaavat pääosiltaan voimassa olevan kuntalain sääntelyä. Esityksen ehdotetaan kuitenkin korostettavaksi sitä, että tilintarkastajilla on oltava toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Lisäksi kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava sama tilintarkastusyhteisö kuin emoyhteisönä toimivalla kunnalla, jollei ole erityistä syytä poiketa tästä pääsäännöstä. Lisäksi ehdotetaan tilintarkastajan tietojensaantioikeuden laajentamista koskemaan kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä.

Esityksen mukaan tilintarkastajien on nykyiseen tapaan viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän julkishallinnon tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien olisi nykyiseen tapaan annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Lisäksi tilintarkastajien tulee nykyiseen tapaan ilmoittaa viipymättä havaitsemistaan epäkohdista.

3.17 Kunnan toiminta markkinoilla

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pääosin EU-kilpailuoikeuteen liittyvistä kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan yhtiöittämis- ja hinnoitteluvelvoitteesta, kunnan mahdollisuuksista myöntää lainoja, avustuksia ja takauksia, kunnan kiinteistön myynnistä ja vuokrauksesta sekä julkisen palvelun velvoitteen antamisesta.

Säännökset kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla (yhtiöittämisvelvollisuus), poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä hinnoittelusta kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla ehdotetaan otettavaksi kuntalakiin pääosin voimassa olevaa lakia vastaavina. Kunnan olisi yhtiöitettävä toimintansa kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla.

Esityksessä esitetään rajoitettavaksi kunnan mahdollisuuksia myöntää lainoja, takauksia sekä antaa vakuuksia. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä kunta ei voisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyisi merkittävä taloudellinen riski. Kunta voisi pääsääntöisesti myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön velasta tai muusta

sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluisi kuntakonserniin tai se olisi kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Kunta voisi kuitenkin myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Lisäksi takaus olisi mahdollista antaa, jos sen myöntäminen perustuisi lain perusteella hyväksyttävään tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja pitkäaikaisessa vuokrauksessa noudatettavista menettelytavoista silloin, kun ostajana tai vuokraajana on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys tai yksityishenkilö.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU-sääntelyyn perustuvasta mahdollisuudesta antaa määräaikainen julkisen palvelun velvoite. Laissa säädettäisiin julkisen palvelun velvoitteen antamisen edellytyksistä ja menettelystä yleisesti.

3.18 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Laissa ehdotetaan säädettäväksi oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta vastaavasti kuin nykyisin. Päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovellettaisiin, mitä siitä on säädetty hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista annetussa laissa. Päätöksen tiedoksiantoa kunnan jäsenelle esitetään muutettavaksi siten, että tiedoksianto tapahtuisi laittamalla pöytäkirja nähtäväksi yleisessä tietoverkossa. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot olisi poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- ja valitusajan päättyessä.

3.19 Siirtymäsäännökset

Uuden kuntalain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Koska osaa säännöksistä on tarkoituksenmukaista soveltaa vasta seuraavan kuntavaalikauden alusta, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lukuisia siirtymäsäännöksiä. Osa siirtymäsäännöksistä liittyy myös uuden tehtävän säätämiseen. Tällaisia ovat mm. säännökset kuntastrategiasta (39 §), johtajasopimuksesta (43 §) sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista (48 §). Vastaavasti luottamushenkilöitä koskeviin säännöksiin tarvittaneen siirtymäsäännöksiä siltä osin, kun niitä ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa ennen seuraavan vaalikauden alkamista (mm. 85 § sidonnaisuuksien ilmoittaminen, 81 § päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta ja 82 § luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten).

Asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevien velvoittavien säännösten kuten 26 §:ä nuorisovaltuustosta ja 37 §:n 2 momenttia alueellisen toimielimen tehtävistä ehdotetaan sovellettavaksi siirtymäajan jälkeen. Myös sähköisen tiedottamisen ja tiedoksisaannin osalta ehdotetaan siirtymäaikaa.

Ehdotettua alijäämän kattamisvelvollisuutta (111 §:n 3 momentti) ehdotetaan sovellettavaksi ensimmäisen kerran tilikauden 2015 tilinpäätöksessä taseeseen kertyneeseen alijäämään. Vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan kaikkein alijäämäisimmillä kunnilla alijäämän tulisi olla katettu viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä.

Kuntalain mukaista konsernitason tunnuslukuihin perustuvaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2017. Alijäämän perusteella kunta voisi tulla menettelyyn ensimmäisen kerran vuonna 2020 vuoden 2015 kertyneen alijäämän jäätyä kattamatta. Vuosina 2015 ja 2016 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovellettaisiin voimassa olevaa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ää ja sen perusteella annettua asetusta. Kuntayhtymän arviointimenettelyä (118 §) sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2020 vuoden 2015 kertyneeseen alijäämään.

3.20 Esitykseen liittyvät muut lakiesitykset

Esitykseen liittyisi tai sen johdosta tulisi erikseen tehdä eräitä muita lakeja koskevia muutoksia.

Kunnallisvaalien nimen muuttaminen kuntavaaleiksi ja vaalien ajankohdan muuttaminen huhtikuulle edellyttäisivät vaalilain muuttamisesta. Lisäksi äänioikeutta koskevat muutokset edellyttäisivät vaalilain 18 §:n täydentämistä. Nämä muutokset on tarkoituksenmukaista toteuttaa parhaillaan oikeusministeriössä valmisteilla olevan vaalilain muuttamista koskevan esityksen yhteydessä.

Lisäksi ehdotettu valtuuston toimikauden muuttaminen alkamaan kesäkuun alusta vuodesta 2017 lukien edellyttäisi kuntarakennelain täydentämistä. Kuntien yhdistyminen tulee aina voimaan vuoden alusta. Lakia tulisi muuttaa siten, että uuden kunnan valtuusto voitaisiin muodostaa vaaleilla ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta, erityisesti vanhusneuvostoa ja nuorisovaltuustoa sekä muita niin kutsuttuja vaikuttamisryhmiä koskevat ehdotukset aiheuttavat muutostarpeita nuorisolakiin (8 §), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettuun lakiin (11 §) ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin (13 §).

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä kokevat ehdotukset aiheuttavat muutostarpeita kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin (16 a §), valtion virkamieslakiin (66 a §), kirkkolakiin (1054/1993, 40 §), työsopimuslakiin (2 luvun 18 §) ja merityösopimuslakiin (756/2011, 23 §).

Kuntalain lisäksi kuntien yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä on tarkoitus täydentää kielellisten oikeuksien turvaamiseksi muuttamalla kielilakia siten, että luottamushenkilön oikeudet yhteisessä toimielimessä turvataan myös silloin, kun kaksikielinen kunta tai erikieliset kunnat hoitavat tehtävää yhteistoiminnassa.

Lisäksi voimassa olevan kuntalain säännökset maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta (86 a §) on tarkoitus lainsäädännön selkeyden vuoksi siirtää ilman asiallisia muutoksia alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (1651/2009).

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevat säännökset tulisi siirtymäajan jälkeen kumota kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista (63 a §).

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

[alustava, täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

4.1. Vaikutuksista yleisesti

Esityksessä esitetään kunnille joitakin uusia tehtäviä sekä tarkennetaan tehtävien hoitoa. Esityksellä on vaikutuksia myös luottamushenkilön ja asukkaiden asemaan sekä valtion ja kunnan suhteeseen. Esitetyt säännökset mahdollistavat pitkälti kunnan hallinnon ja talouden hoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan mutta osittain esityksillä on pyritty myös ohjaamaan kuntaa ottamaan nykyistä paremmin asioita huomioon joko siten, että säännöksissä on tuotu esiin eri mahdollisuuksia tai että säännöksien sisältöä on tarkennettu ja tiukennettu velvoittavampaan muotoon.

Uusia kuntia koskevia lakisääteisiä velvoitteita ovat kuntastrategian laatiminen, johtajasopimukset, nuorisovaltuuston tai vastaavan vaikuttajaryhmän asettaminen ja sen toimintaedellytyksistä huolehtiminen, konserniohjeiden sisältövaatimukset, sähköiset päätöksentekomenettelyt, kuntayhtymän alijäämän kattamisvelvoitteet, takausrajoitukset, kiinteistön myyntisäännökset, mahdollisuus antaa julkisen palvelun velvoite sekä kunnan toiminnan kannalta keskeisten asiakirjojen, päätöspöytäkirjojen sekä sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Lainsäädäntöä on tarkennettu muun muassa alijäämän kattamisen osalta sekä arviointimenettelyn laajentamisella. Luottamushenkilön uusi velvollisuuksia ja oikeuksia ovat laajennettu oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi sekä sidonnaisuusilmoituksen antamisvelvollisuus. Lisäksi luottamushenkilön asemaan vaikuttavat suostumuksen edellytys luottamustoimeen hoitamiseen, uudet vaalikelpoisuusrajoitukset, toimielimen puheenjohtajistoon kohdistuva erottamisoikeus sekä tarkennetut tiedonsaantioikeudet. Merkittävimmät muut muutokset koskevat kuntatalousohjelmaa sekä arviointimenettelyn laajentamista ja kytkemistä alijäämän kattamista koskevaan sääntelyyn.

Jäljempänä tehtyä vaikutusarviointia vaikeuttaa se, että suuri osa ehdotuksista on luonteeltaan mahdollistavia. Esityksen vaikutukset riippuvat viime kädessä merkittävästi siitä, missä määrin kunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia uusia toimintatapoja.

4.2. Valtion ja kunnan suhde

Kuntatalousohjelma

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön nykyisen peruspalveluohjelmamenettelyn (peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin) korvaava kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelma on osa uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää, jonka keskeinen osa on julkisen talouden suunnitelma. Julki-

sen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen kuntataloutta, valtiontaloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa ja kuntatalousohjelma sisältävät kuntatalouden tasapainotavoitteen, yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi sekä euromääräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle.

Kuntatalousohjelma olisi muutenkin nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Kuntatalousohjelmassa otettaisiin huomioon lakisääteisten valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piirissä olevien valtionosuustehtävien lisäksi myös kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät, jotka nekin ovat käytännössä kunnille pääosin välttämättömiä. Ohjelma antaa myös aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmalla myös vahvistettaisiin kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Kuntatalousohjelman odotetaan näin antavan nykyistä paremmat edellytykset hallita kuntataloutta sekä omana kokonaisuutenaan että osana julkisen talouden kokonaisuutta. Ohjelma edellyttää valtion toimenpiteiden kuntatalousvaikutusten arviointia eri ministeriöiden toimialat ja yksittäiset uudistushankkeet kattavana pidemmän aikavälin kokonaisuutena. Tämän arvioidaan hillitsevän kustannusten kasvua, alijäämien kertymistä ja velkaantumista ja näin edistävän kuntatalouden ja koko julkisen talouden tasapainotavoitetta. Kuntatalousohjelman tavoitteiden kannalta on kuitenkin välttämätöntä parantaa valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvien kustannusvaikutusten arviointia hallitusten esitysten ja muiden toimenpiteiden yhteydessä.

Julkisen talouden ja kuntatalouden kokonaisuuden hallintaa tukee myös esityksessä ehdotettu kuntien alijäämien kattamisvelvollisuuden tiukennus ja kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin, joiden vaikutuksia kuvataan kohdassa 4.8. Kunnan talous.

4.3. Valtuusto

Valtuuston toimikauden aikaistaminen

Esityksessä ehdotetaan vaalien ajankohdan ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamista. Kunnallisvaalien ajankohta siirrettäisiin keväälle siten, että vaalit toimitetaan huhtikuun kolmantena sunnuntaina. Tällöin valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuun alusta. Valtuuston toimikauden aikaistaminen mahdollistaisi, että uudet valtuustot pääsisivät käsittelemään jo seuraavan vuoden talousarviota. Tällä hetkellä valtuuston toimikauden alkaminen vasta kalenterivuoden alussa merkitsee sitä, että valtuuston toimikauden ensimmäisen vuoden talousarviosta on päättänyt edellinen valtuusto. Esitetyllä muutoksella taattaisiin se, että mahdollisimman pian vaalien jälkeen toimivaltainen valtuusto tekisi toiminnan ja talouden lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet. Nykyisessä järjestelmässä vaalien jälkeen vanhan valtuuston on ollut vaikea tehdä merkittäviä kunnan tulevaisuuteen vaikuttavia päätöksiä.

Toimikauden alkaessa kesäkuun alussa valtuusto ehtisi järjestäytyä kesäkuun puolella, jolloin varsinainen työskentely alkaisi lomakauden jälkeen elokuun alussa. Pääsääntöisesti talousarvion valmistelu aloitetaan syksyllä. Etenkin suurissa kaupungeissa talousarvion viranhaltijoiden valmistelu saatetaan aloittaa jo keväällä, jolloin valtuutetut eivät pääsisi mukaan prosessin aivan alussa. Talousarvion valmistelu voi olla haasteellista uusille valtuutetuille, sillä heillä ei välttämättä heti toimikauden alussa ole riittävästi tietoja kunnan toiminnasta. Valtuusto ehtisi kuitenkin valmistella budjettia ja päättää sen myötä veroprosentistaan, joka tulee ilmoittaa verohallinnolle 17. marraskuuta mennessä.

Valtuuston ja sen valitsemien toimielinten toimikausien alkaminen ennen kalenterivuoden vaihtumista merkitsee sitä, että vastuu valtuustokauden vaihtumista koskevalta tilikaudelta jakautuisi. Kuntavaalien jälkeen uuden valtuuston toimikausi alkaisi kesken tilikautta, joka on kalenterivuosi. Ennen kuntavaaleja päättyneen tilikauden tilinpäätöksen valmistelisi edellisen valtuuston valitsema kunnanhallitus ja vastaavasti arviointikertomuksen valmistelisi myös aiemmin valittu tarkastuslautakunta. Tilinpäätöksen ja vastuuvapauden myöntämisen käsittelisi kuitenkin uusi valtuusto heti toimikautensa aluksi.

Valtuuston toimikauden alkaessa kesken olevaan tilikauteen sisältyisi 5 kuukautta aiemman valtuuston valitsemien toimielinten toimikautta. Tältä osin vastuuvapaus tulisi valtuustossa käsitellä ennen kuntavaaleja että kuntavaalien jälkeen valittujen toimielinten osalta erikseen.

Tilintarkastajien toimikauteen asialla ei olisi vaikutusta, sillä tilintarkastajien toimikausi ei nykyisinkään välttämättä seuraa valtuuston toimikautta.

Valtuuston koko

Esityksessä ehdotetaan, että valtuuston koon suhteen kunnille jäisi nykyistä enemmän harkintavaltaa. Kuntalaissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan erikokoisissa kunnissa, ja valtuusto päättäisi tämän pohjalta valittavien valtuutettujen lukumäärästä. Esityksen mukaan kuntien harkintavalta lisääntyisi valtuuston koon määrittämisessä. Kunnilla olisi laajemmat mahdollisuudet organisoida toimintansa vapaasti, mikä vahvistaisi kunnallista itsehallintoa.

Sääntelytavan mahdollistamia kuntien valtuustokokoja on vaikea ennakoida. Esityksen mukaan kunta voisi päättää vähimmäismäärän mukaisesta valtuustosta tai vähimmäismäärää suuremmasta valtuuston koosta. Lisäksi seuraavien kuntavaalien vaalikäyttäytymistä ja tulosta on vaikea ennakoida. Näistä syistä tarkkaa vaikutusarviointia on mahdoton tehdä. Vaikutusarviointi pohjautuu siihen, että kaikki kunnat päättäisivät ottaa käyttöön tarkasti ehdotetut valtuutettujen vähimmäismäärät ja että nämä valtuustot olisi muodostettu kuntavaalien 2012 äänestysten ja tulosten perusteella. Kunnat todennäköisesti päättäisivät suuremmista valtuustoista, joten muutokset eivät toteutuisi samanlaisina, kuin mitä tässä on arvioitu.

Vähimmäismäärien mukaisilla valtuustoilla olisi vaikutuksia valtuutettujen määriin, valtuustojen nykyisiin kokoihin ja puolueiden edustavuuteen valtuustoissa. Jos kaikki kunnat päättäisivät ottaa käyttöön tarkasti ehdotetut vähimmäismäärät, valtuutettujen lukumäärä vähenisi Manner-Suomessa yhteensä 2034. Manner-Suomen 304 valtuustossa oli valtuustokauden 2013 alussa yhteensä 9674 valtuutettua. Lisäksi eniten muutosta olisi kuntaliitoskuntien valtuustojen kokoihin, joissa on mahdollista kuntarakennelain mukaisesti poiketa kuntalain mukaisista valtuutettujen lukumääristä.

Muutoksia puolueiden osuuksiin valtuustopaikoissa olisi, jos kunnissa olisi valtuutettuja esityksen mukainen vähimmäismäärä. Eniten muutosta olisi Kristillisdemokraattien osuuteen ja vähiten Suomen kommunistisen puolueen osuuteen valtuustoissa. Muiden puolueiden kohdalla valtuustopaikat vähenisivät noin 20 prosenttia.

Jos kunnat päättäisivät ottaa käyttöön tarkasti ehdotetut valtuustojen vähimmäismäärät, yksinkertaiset enemmistöt valtuustoissa eivät lisääntyisi. RKP:llä säilyisi yksinkertainen enemmistö niissä 10 kunnassa kuin tälläkin hetkellä. Keskustalla säilyisi yksinkertainen enemmistö 77 kunnassa ja lisäksi keskusta saisi 11 uuteen valtuustoon yksinkertaisen enemmistön. Keskustalla olisi tällöin yksinkertainen enemmistö 88 kunnassa.

4.4. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Kokonaisuutena kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevat ehdotukset luovat kunnille nykyistä paremmat edellytykset ottaa huomioon kuntalaisten muuttuneet osallistumisen tarpeet sekä edellytyksiä ottaa käyttöön monipuolisia ja vaikuttavampia osallistumisen keinoja ja tapoja. Esitykset myös luovat mahdollisuuksia kunnan ja kuntalaisen välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Kuntalaisten näkökulmasta osin sekä vaali-, mutta erityisesti muut osallistumisoikeudet täydentyisivät. Esitykset vahvistavat eri-ikäisten ja eri väestöryhmiä edustavien kuntalaisten, palvelujen käyttäjien ja kunnassa toimivien järjestöjen, yhteisöjen ja säätiöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan ja oman lähiympäristönsä kehittämiseen. Ehdotukset ajanmukaistavat jo käytössä olevia suoran osallistumisen keinoja ja luovat mahdollisuuksia niiden aiempaa laajempaan käyttöön laajasti koko kunnan toiminnan tasolla. Lisäksi lain tasolle tuotaisiin joitain uusia osallistumisen tapoja tavoitteena rohkaista kuntia niiden käyttöön ottoon. Erityisesti alle 18-vuotiaiden lakisääteiset osallistumiskeinot monipuolistuisivat.

Osa esitetystä sääntelystä on velvoittavaa, minkä voidaan katsoa olevan tarpeen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien käytännön toteutumisen näkökulmasta ja myös yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamisen vuoksi. Pääsääntöisesti ehdotettu sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa, mikä puolestaan jättää riittävää harkintavaltaa kunnille mm. osallistumisen keinovalikoiman käytön suhteen. Myös velvoittavan sääntelyn osalta (mm. nuorisovaltuusto) kunnille voidaan arvioida jäävän riittävää harkintavaltaa päättää käytännön toteuttamistavoista paikalliset olosuhteet huomioiden.

Esitysten laajemmat vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, missä määrin kunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia vaikuttamisen tapoja ja miten niitä eri kunnissa sovelletaan. Näin ollen esitysten yhteiskunnallisia vaikutuksia ja laajempia vaikutuksia osallistumiseen ja demokratiaan voidaan arvioida vasta alustavasti. Esitetyt ehdotukset voivat osaltaan lisätä kuntalaisten ja kunnan välistä vuorovaikutusta sekä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan ja asukkaiden toimintamahdollisuuksia, mutta myös vahvistaa edustuksellista järjestelmää. Ne voivat mm. vähentää päätöksenteon etääntymistä kuntalaisesta, lisätä käyttäjä- ja kokemuslähtöisen tiedon hyödyntämistä valmistelussa ja päätöksenteossa sekä lisätä kuntalaisen tietoisuutta tehtävistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista. Pidemmällä aikavälillä ehdotukset voivat osaltaan myös vahvistaa kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan sekä poliittiseen ja muuhun päätöksentekoon, millä edelleen voi olla vaikutuksia esimerkiksi äänestysaktiivisuuteen.

Äänioikeus kuntavaaleissa ja äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä

Esityksellä parannettaisiin Suomen kuntavaaleja ja äänioikeutta koskevan sääntelyn vastaavuutta Euroopan unionin säännöksiin sekä parannettaisiin Suomessa asuvien, Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien sekä heidän perheenjäsentensä mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman asuinkuntansa asioihin, minkä voi katsoa edistävän heidän viihtyvyyttään Suomessa.

Uuden äänestäjäryhmän merkitseminen lisää maistraattien, käytännössä lähinnä Helsingin maistraatin ja jossain määrin väestörekisterikeskuksen ja kansanäänestysten osalta kunnan työmäärää ääni- ja äänestysoikeusrekisteriä perustettaessa. Näillä äänioikeutetuilla ei ole kotikuntaa, joten kukin äänestäjä lisättäisiin erikseen ääni- tai äänestysoikeusrekisteriin. Työmäärä riippuu siitä, kuinka monet uudet äänioikeutetut ilmoittautuvat äänestämään. Työmäärään voi vaikuttaa myös järjestettävien kansanäänestysten määrä. Uudistus koskee kuitenkin melko pientä henkilömäärää, mistä johtuen esityksellä ei katsota olevan merkittäviä hallinnollisia tai taloudellisia vaikutuksia.

Aloite-oikeus

Aloiteoikeutta koskevilla esityksillä madallettaisiin aloitteen tekokynnystä. Myös eri-ikäisten kuntalaisten, palvelujen käyttäjien sekä kunnassa toimivien yhteisöjen ja säätiöiden mahdollisuuksia saada aloitteensa vireille, tukea aloitteita ja vaikuttaa kunnan ja lähiympäristönsä kehittämiseen parannettaisiin.

Käsittelyn aikarajaan vaikuttavan osuuden (2 prosenttia) ylittävien aloitteiden osalta aloiteoikeutettujen määrän tarkistaminen voi osin hankaloitua. Esitettävä velvoite, että kunnan tulee hallintosäännössä antaa määräykset aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista, voi joissain kunnissa lisätä hallinnollista työtä, mutta koska vastaavat määräykset ovat jo nykyisin Suomen Kuntaliiton hallintosääntömallissa ja siten yleisesti kuntien hallintosäännöissä, ei ehdotus käytännössä toisi suurtakaan muutosta useimmissa kunnissa. Velvoite on kuitenkin tarpeellinen, sillä se parantaa aloitteen tekijän tiedonsaantia ja edistää siten aloitteen käytettävyyttä sekä aloitejärjestelmän merkitystä mm. kansalaistoiminnan välineenä. Nämä seikat voivat lisätä kiinnostusta poliitti-

seen päätöksentekoon ja siten ehkäistä poliittista vieraantumista. Velvoite myös jättää kunnalle harkintavaltaa valita tarkoituksenmukaiset käytännön käsittely- ja menettelytavat. Yhä useammissa kunnissa aloitteen tekemisen kynnystä on lisäksi jo madallettu luomalla esimerkiksi kunnan omille kotisivuille sähköinen aloitepohja. Myös oikeusministeriön vuonna 2013 avaaman ja maksuttoman kuntalaisaloite.fi-palvelun käyttöönotto sekä edistää aloitteiden tekemistä että voi kuntien näkökulmasta edesauttaa hallinnollisen työn vähentämistä. Palvelun käyttö on nopeasti levinnyt laajalle kuntakentässä ja sen kautta on tehty jo yli 330 aloitetta.

Palvelualoitemalli voi edesauttaa kuntalaisten ja kunnan alueella toimivien tahojen osallistumista kunnan toimintojen kehittämiseen ja näin lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Palvelualoitteella voi olla tehostavia vaikutuksia kunnan palvelutuotantoon.

Palvelualoitemalli edistää alueen yrittäjyyttä ja tuo laajemmalle joukolle paikallisia yrityksiä mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa kunnan palvelutuotannon kehittämiseen. Palvelualoite voi lisätä yksityisten toimijoiden määrää kunnan palvelujen tuottajina. Palvelualoitteen käyttö voi edistää myös innovaatioiden syntymistä.

Kansanäänestys ja kansanäänestysaloite

Esityksellä edistettäisiin suoran osallistumisen keinojen aiempaa laajempaa käyttöä, koska kansanäänestysaloiteoikeuden ikärajaa alennettaisiin 15 vuotta täyttäneisiin. Esityksellä voi olla vaikutusta myös kansainvälisten organisaatioiden palveluksessa Suomessa olevien viihtyvyyteen, kun he ja heidän 18 vuotta täyttäneet perheenjäsenensä voisivat saada kansanäänestysaloiteoikeuden ja äänestysoikeuden.

Käsittelyyn tulevien kansanäänestysaloitteiden määrä ja laatu voivat vaikuttaa viranomaisten ja kuntien toimintaan. Mikäli niiden tekeminen tosiasiallisesti lisääntyy merkittävästi, voi tämä lisätä hallinnollista työtä kunnissa. Hallinnollista työtä voi hieman lisätä myös se, että kansanäänestysaloitteen voisivat tehdä 15 vuotta täyttäneet. Käsittelyyn ottokynnyksen (4 prosenttia) ylittävien aloitteiden osalta aloiteoikeutettujen määrän tarkistaminen voi osin hankaloitua, koska aloitteiden tekijöiltä ei enää edellytettäisi äänioikeutta. Jos kansanäänestysaloitteiden ja niiden johdosta järjestettävien kansanäänestysten määrä nousee, lisää se luonnollisesti järjestämisen kustannuksia. Kansanäänestysaloitteiden määrän nousu voi johtaa yhä useammin järjestettäviin kansanäänestyksiin, mikä luonnollisesti lisää järjestämisen kustannuksia. Oikeusministeriö on asettanut erillisen työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella mahdollisuutta järjestää kansanäänestykset vaalien yhteydessä ja sähköisesti. Näillä seikoilla on arvioitu olevan äänestysten järjestämisen kustannuksia vähentävä vaikutus. Ne voivat myös lisätä kuntien halukkuutta järjestää kansanäänestyksiä, mikä lisäisi kuntalaisten mahdollisuuksia suoraan osallistumiseen. Esityksillä ei kuitenkaan edellä mainitusta seikoista huolimatta arvioida kokonaisuudessaan olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä

Ehdotetut muutokset parantaisivat nuorten, alle 18-vuotiaiden mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua ja edistävät nuorten näkemysten kanavoitumista laajasti kunnan toimintaan, valmisteluun ja päätöksentekoon. Muutokset luovat mahdollisuuksia lasten ja nuorten osallisuuden kehittämiselle kunnissa. Lisäksi ne parantavat eri kunnissa asuvien nuorten yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia.

Nuorisovaltuuston tai vastaavan vaikuttajaryhmän asettamista ja sen toimintaedellytyksistä huolehtimista voidaan pitää kuntien uutena tehtävänä, jolla on taloudellisia vaikutuksia sekä kuntien että valtion talouteen. Esitys toteuttaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa vuosille 2012–2015 asetettuja tavoitteita, joiden mukaan mm. jokaisessa kunnassa tulisi olla nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä.

Kustannuksia arvioidaan tarkemmin lopullisessa hallituksen esityksessä. Peruspalvelujen v. 2014 tehdyn arvioinnin sekä Nuorisovaltuustojen liitto ry:n mukaan 80 prosentilla kunnista on ilman lainsäädäntöön liittyvää velvoitetta nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Sellaista ei näin ollen olisi 20 prosentilla kunnista. Kustannuksia arvioitaessa lähtökohtana tulisi olemaan kuntien lukumäärä vuonna 2014 ja se tavoite, että jokaisella kunnalla olisi esityksen myötä toiminnassa nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä. Arvioinnissa on otettava huomioon, että esitys mahdollistaa myös kuntien yhteisen nuorisovaltuuston asettamisen, ja että säännöksen voimaan tullessa vuonna 2017 kuntien lukumäärä voi olla nykyistä pienempi. Tällöin nuorisovaltuustojen todellinen määrä voi olla arvioitua pienempi. Lisäksi on otettava huomioon, että nuorisovaltuuston asettamisen kuntakohtaiset kustannukset voivat merkittävästi vaihdella, sillä taloudelliset vaikutukset kunnalle ovat osin kunnan päätettävissä. Kunnat päättäisivät muun muassa nuorisovaltuuston koosta, tehtävistä, kokouspalkkioista, budjetista sekä vaikuttamisen tavoista ja käytännön toimintamuodoista sekä mm. nuorisovaltuuston toiminnan tukemiseen tarvittavasta kunnan viranhaltijoiden työajasta ja – panoksesta. Nuorisovaltuustojen vaikuttava toiminta edellyttää, että kunnalla on mahdollisuus tarjota asiantuntija- ja muuta apua vaikuttajaryhmälle ja että kunta muutoin huolehtii nuorisovaltuuston toimintaedellytyksistä.

Vastaavia taloudellisia vaikutuksia ei sen sijaan arvioida olevan sääntelyllä, joka koskee vanhus- ja vammaisneuvostoja. Vammaisneuvostoja koskeva sääntely ei olisi velvoittavaa. Vanhusneuvostoja koskeva sääntely on esitetty siirrettäväksi laista ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012), jonka mukaan vanhusneuvostoja koskeva sääntely on velvoittavaa jo tällä hetkellä.

Viestintä ja tiedonsaanti

Esityksillä liittyen viestintään ja mm. asiakirjojen sähköiseen saatavuuteen edistetään avointa ja asiakaslähtöistä hallintoa ja valmistelua sekä tiedottamista eri asukas- ja kieliryhmien näkökulmasta. Esitetyt muutokset myös edistävät kuntalaisten mahdollisuuksia saada laajasti tietoja kunnan toiminnasta siltä osin kuin ne liittyvät asukkaan kannalta oleellisiin palveluihin tai valmistelussa oleviin asioihin. Tätä kautta esitykset voivat vaikuttaa asukkaiden mahdollisuuksiin vaikuttaa nykyistä paremmin kunnan ja lähiympäristönsä kehittämiseen. Ne myös tukevat hallintokulttuurin muutosta avoimempaan suuntaan. Yksilöiden kannalta on tärkeää, että hallinto toimii tehokkaasti ja

että hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat viestinnän tavat ovat toimivia, joustavia ja myös läpinäkyviä. Selkeän kielen ja eri asukasryhmien tarpeiden korostaminen laissa edesauttaa kansalaisten mahdollisuuksia ymmärtää kunnan asioita ja vaikuttaa niihin. Tämä parantaa osallistumisen mahdollisuuksien yhdenvertaisuutta ja helpottaa mm. eri-ikäisten kuntalaisten ja maahanmuuttajien osallistumista.

Esityksessä velvoitettaisiin kunta huolehtimaan siitä, että yleisessä tietoverkossa ovat saatavilla kunnan toiminnan kannalta keskeiset asiakirjat. Tämä voi jossain määrin aiheuttaa tekniseen ja hallinnolliseen ylläpitoon liittyvää lisätyötä kunnille siltä osin, kun esityksessä ehdotetut asiakirjat eivät nykyisellään ole tietoverkossa. Tietojen ylläpidon jatkossa voidaan katsoa tapahtuvan helpommin. Kun käytännössä lähes kaikilla kunnilla on lisäksi jo tällä hetkellä käytössään sellaiset tietojärjestelmät, jotka mahdollistavat asiakirjojen viennin sähköisesti saataville, ei velvoite edellyttäisi uudistuksia kunnissa käytössä oleviin tietojärjestelmiin.

Esityksellä voi olla vähäisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia, sillä muun muassa sähköiset vaikutuskanavat ja tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa edistävät sähköistä asiointia ja voivat siten jonkin verran vähentää liikkumistarvetta ja tarvittavien paperidokumenttien määrää.

4.5. Kunnan toimielimet

Erilaiset toimielin- ja johtamismallit

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat tuodaan nykyistä selkeämmin esille kuntalaissa. Mallien tarkoituksena on vahvistaa kunnan poliittista johtamista ja korostaa luottamushenkilöiden roolia päätöksenteossa. Lakiin ehdotettu säännös olisi luonteeltaan mahdollistava, eli kunta päättäisi ottaako malleja käyttöön ja miltä osin.

Sääntelyssä korostettaisiin kuntien laajaa harkintavaltaa toimielinorganisaationsa rakentamisessa sekä vaihtoehtoisten mallien pohjalta että perinteisen mallin täydentämisessä päätöksenteon demokraattisuutta edistävillä elementeillä. Muutoin mallien tuominen lakiin voisi tarpeettomasti asettaa esteitä hallinnon ja johtamisen järjestämiselle ja kehittämiselle.

Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt

Esityksessä ehdotetaan, että päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt mahdollistetaan lain tasolla. Esityksen mukaan valtuusto voisi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä. Esityksellä jatketaan voimassa olevaa tulkintaa, että valtuustolla on mahdollisuus päättää, toimiiko joku luottamushenkilönä päätoimisena tai osa-aikaisena. Esitys ei tarkoita uutta velvollisuutta.

Varsinkin suurissa kaupungeissa on ollut päätoimisia tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Säännöksen myötä muissakin kunnissa saatetaan ottaa käyttöön päätoimisia ja osa-aikaisia luottamushenkilöitä. Tämä voi lisätä luottamustoimien houkuttelevuutta yleisesti. Samoin se voi lisätä kuntalaisten kiinnostusta kuntapolitiikkaan, kun kunnassa on selkeät poliittiset johtajat. Päätoimiset ja osa-

aikaiset luottamustoimet toisaalta lisäävät kunnan taloudellisia kustannuksia palkkioiden ja muiden työskentelyedellytysten vuoksi.

Valtuuston ja kunnanhallitusten puheenjohtajien erottamismahdollisuus

Esityksessä ehdotetaan, että valtuusto voisi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajat kesken toimikauden epäluottamuksen perusteella. Tämä tarkoittaisi uudenlaista ja joustavampaa toimintamahdollisuutta kunnan toiminnassa. Tähän mennessä valtuusto on joutunut erottamaan koko toimielimen, vaikka epäluottamus olisi kohdistunut vain puheenjohtajistoon. Säännöksen avulla vahvistettaisiin toimielimen puheenjohtajiston roolia. Säännös voi johtaa siihen, että valtuusto käyttää erottamismahdollisuutta enemmän kuin aikaisemmin, sillä se voi erottaa pelkästään puheenjohtajiston. Erottamiskynnys voi käytännössä madaltua.

Alueellinen toimielin

Alueellisen toimielimen asettaminen ja kunnan osa-alueen hallinnon järjestäminen on ollut mahdollista jo voimassa olevan lain mukaan. Perustaminen olisi jatkossakin kuntien päätettävissä. Vaikutukset pidemmällä aikavälillä riippuvat siitä, missä määrin kunnat jatkossa perustavat toimielimiä ja millaisia tehtäviä ja resursseja toimielimille annetaan. Käyttöön otto voi parantaa lähidemokratian toteutumista sekä parantaa eri puolilla kuntaa asuvien kuntalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen päätöksentekoon, osa-alueen asukkaiden näkemysten välittymistä päätöksentekoon sekä osa-alueen asukkaiden ja kunnan välistä vuorovaikutusta. Nykyisen lain suppeaa sääntelyä laajempi säännös voi myös yhdenmukaistaa alueellisten toimielinten käytäntöjä kuntien välillä ja siten parantaa eri kunnissa asuvien kuntalaisten yhdenvertaisuutta.

Esitetty sääntely alueellisen toimielimen tehtävistä tukee ja parantaa myös jo perustettujen alueellisten toimielinten sekä kunnan välistä vuorovaikutusta, toimielimen oma-aloitteista roolia alueensa kehittäjänä sekä sen mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan asioiden käsittelyyn jo valmisteluvaiheessa. Toimielinten toimivalta on muutoin riippuvainen niistä tarkemmista tehtävistä, jotka kuntien tulisi määrätä hallintosäännöllä. Tämä jättää kunnille riittävästi harkintavaltaa määritellä myös toimielimen taloudellista toimivaltaa, mutta samanaikaisesti se antaa mahdollisuuksia varmistaa, että toimielimellä on selkeä asema suhteessa muihin toimielimiin sekä huolehtia toimielimen toimintaedellytyksistä ja mielekkäistä tehtävistä. Hallintosäännössä tapahtuva tehtävien määrittely edesauttaa myös toimielimen tarvitsemien resurssien ja määrärahojen tarkempaa arviointia sekä mahdollistaa toimielimen ja mm. kunnan muiden toimielinten ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen käytännön järjestämis- ja toimintatavoista sopimisen.

4.6. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Kuntastrategia

Kuntalakiin ehdotetaan uutta säännöstä kuntastrategiasta, jossa valtuusto määrittelisi kaikkea kunnan toimintaa läpileikkaavat pitkän aikavälin strategiset tavoitteet. Kuntastrategia olisi valtuuston keskeisin väline kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteisessä johtamisessa. Strategiapykälä vah-

vistaisi kokonaisuudessaan kunnan strategista johtamista. Yksi strategia tehostaisi kunnan päätöksenteon, suunnittelun ja kehittämisen johtamista. Lisäksi strategian avulla on mahdollista saada kunnan eri toimielimet ja eri toimialat toimimaan yhdessä samojen tavoitteiden suuntaisesti.

Kyseessä on kunnille lainsäädännössä osoitettu uusi velvoite. Suurin osa kunnista laatii tälläkin hetkellä strategioita, joten muutos ei ole käytännössä merkittävä.

Kuntastrategiaa koskevaan säännökseen pyrittäisiin kokoamaan yhteen sovitetuksi kokonaisuudeksi kaikki kunnan strategista suunnittelua koskevat velvoitteet. Tähän saakka kunnissa on laadittu useita erillisiä strategioita, esimerkiksi palvelustrategioita, elinkeinostrategioita, henkilöstöstrategioita ja toimialastrategioita. Säännöksen myötä erilliset strategiat vähenisivät ja jatkossa kunnissa olisi vain yksi kuntastrategia. Näin saataisiin selkeyttä kunnan strategiatyöhön ja vahvistettaisiin strategiaa valtuuston ohjausvälineenä.

Pykälässä mainittu näkökulmien listaus saattaa johtaa siihen, että kunnat keskittyvät strategiatyössään vastaamaan teknisesti juuri säännöksessä mainittuihin kohtiin. Strategian olisi tarkoitus sisältää mainitut näkökulmat laajoina asiakokonaisuuksina. Muutoin riskinä on, että kuntastrategian hallittavuus katoaa ja strategia sisältäisi vain lakisääteisten tehtävien toteuttamistavat eikä enää visioita kunnan tulevaisuudesta tai toiminnan painopisteistä ja prioriteeteista, mitkä ovat nykyisin strategian keskeisiä asioita.

Kuntastrategia on valtuuston johtamisen väline koko kunnan toimintojen johtamisessa. Tällainen johtamisen välineen lakisääteisyys itsessään ei takaa sitä, että kunnan strategiatyö toimii tai että strategialla on ohjaava vaikutus kaikkiin kunnan toimintoihin. Kunnan hyvä strateginen johtaminen konkretisoituu kuntastrategian linjausten moniääniseen mietintään ja hyväksymiseen, strategian merkitykseen osana kunnan toimialojen, yksiköiden ja yksilöiden arkityötä sekä strategian tavoitteiden oikeellisuuden ja toteutumisen seurantaan ja arviointiin.

Kuntastrategialla vahvistettaisiin strategisempaa ja suunnitelmallisempaa otetta myös osallistumisen ja vaikuttamisen kokonaisuuden suhteen kunnan päätöksenteossa. Strategian odotetaan näin antavan nykyistä paremmat edellytykset hallita osallistumisen keinovalikoiman ja menettelytapoja sekä omana kokonaisuutenaan että osana kunnan strategista suunnittelua. Se edellyttää eri väestöryhmät ja toimintasektorit huomioivaa arviointia pidemmän aikavälin kokonaisuutena. Tämän voi arvioida selkeyttävän osallistumisen kuntakohtaisia mahdollisuuksia ja kehittämistarpeita sekä kunnan että kuntalaisen näkökulmasta.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Esityksessä ehdotetaan, että kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja rooli määriteltäisiin laissa. Esityksen mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaisi poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttäisi. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrättäisiin hallintosäännössä.

Säännös selkeyttäisi poliittisen ja ammatillisen johtamisen sekä erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välistä työnjakoa. Säännös vahvistaisi kunnan poliittista johtamista ja vahvistaisi kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa kunnan poliittisena johtajana.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävinä olisi poliittinen valmistelu. Säännös ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti kuvaisi kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä. Johtaminen on tosiasiallisesti erilaista eri kunnissa, joten kunnilla tulee olla oikeus sopia yksityiskohtaisesti johtamisen roolit, käytännöt ja tehtävät omien tarpeidensa ja johtamiskulttuuriensa mukaisesti.

Johtajasopimus

Esityksessä ehdotetaan, että kuntia velvoitettaisiin tekemään johtajasopimus kunnan ja kunnanjohtajan välillä. Johtajasopimuksen hyväksyisi valtuusto. Johtajasopimuksessa sovittaisiin ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välisestä työnjaosta sekä muista johtamisen edellytyksistä. Sääntelyllä pyrittäisiin selkiyttämään poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja parantamaan poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä.

Johtajasopimuksen laatiminen olisi uusi kunnille säädetty velvoite. Tällä hetkellä kaikissa kunnissa ei ole laadittu johtajasopimuksia, joten se merkitsisi uudenlaista toimintatapaa ja sopimisen kulttuuria. Velvoitteella ei olisi suuria hallinnollisia tai taloudellisia kustannuksia.

Kunnissa on erilainen johtamis- ja toimintakulttuuri. Joissakin kunnissa poliittisen ja ammatillisen johtamisen välinen työnjako ja yhteistyö toimii niin hyvin, ettei johtajasopimuksille ole ollut tarvetta. Johtajasopimuksia on kuitenkin jo tehty 60 prosentissa kunnista. Joissakin kunnissa johtajasopimuksiin on tällä hetkellä kirjattu vain kunnanjohtajan töihin ja työn arviointiin liittyviä asioita. Työnjaon selkeyttäminen kunnanhallituksen puheenjohtajan kanssa voi olla useimmissa kunnissa uusi sisällöllinen muutos.

Johtajasopimusten laatimisen velvoitteella voi olla positiivista vaikutusta kunnanjohtajien saatavuuteen. Johtajasopimus antaa jatkossa hyvät toimintaedellytyksen kunnanjohtajalle ja tarkentaa työnjaon poliittisen johdon kanssa. Johtajasopimukset myös selkeyttävät tilannetta, että kunnanjohtajalle maksettavat erokorvaukset ovat mahdollisia. Julkinen spekulaatio niiden suhteen vähenisi.

Omistajaohjaus ja muut kuntakonsernia koskevat ehdotukset

Ehdotetuilla säännöksillä pyritään selkeyttämään koko kuntakonsernin johtamisen vastuu- ja toimivaltasuhteita. Vahvistuvan omistajaohjauksen voidaan olettaa tehostavan kuntakonsernin toimintaa kokonaisuutena. Ehdotukset edellyttävät ainakin joissakin kunnissa hallintosäännön muuttamista, omistajaohjauksellisten periaatteiden sekä konserniohjeiden luomista tai vähintään jo olemassa olevien ohjeiden ja periaatteiden tarkistamista. On myös todennäköistä, että kunnat joutuvat tarkistamaan sisäisiä raportointi- ja seurantakäytäntöjään.

Omistajaohjauksellisten periaatteiden ulottaminen koko kunnan toimintaan sekä sopimusten solmimiseen ja valvontaan liittyvien vastuiden selkeyttäminen vaatii todennäköisesti myös juridiikkaan liittyvän asiantuntemuksen ja osaamisen lisäämistä ainakin pienemmissä kunnissa, joissa juridista

asiantuntemusta ei välttämättä ole tähän saakka ollut lainkaan omassa organisaatiossa. Kunnan strategisten tavoitteiden vieminen kunnan tytäryhteisöjen tai osakkuusyhteisöjen toimintaan edellyttää myös toimivaa neuvottelukulttuuria ja neuvotteluosaamista. Vaaditaan todennäköisesti toimintatapojen muutoksia, jotta perustamissopimuksista, yhtiöjärjestyksistä ja osakassopimuksista saadaan kunnan strategisia tavoitteita tukevia.

Ehdotukset muuttavat henkilöiden nimeämiseen liittyviä toimintatapoja sekä edellyttävät todennäköisesti nimeämiseen liittyvien päätösten aiempaa yksityiskohtaisempaa valmistelua. Myös kunnan omistajaohjauksellisten kannanottojen valmistelu vaatii ainakin joissakin kunnissa aiempaa perusteellisempaa päätösvalmistelua.

Kuntakonsernia koskeviin esityksiin ei oleteta liittyvän suoria taloudellisia vaikutuksia. Välilliset taloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin mahdollisia. Välilliset vaikutukset liittyvät omistajaohjauksen sekä sopimusohjauksen tavoitteiden ja menettelytapojen selkeyttämiseen sekä esitettyihin tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoa koskeviin vaatimuksiin ja asiantuntemuksen tarpeen korostumiseen kuntien toiminnassa.

Esityksellä pyritään tehostamaan tytäryhteisöjen omistajaohjausta. Tarkoituksena on, että tytäryhteisöjen toiminta ja talous kytketään aiempaa tiiviimmin kuntien ja kuntayhtymien strategiaan. Tämä saattaa joissain tilanteissa edellyttää yhtiöjärjestysten tarkistamista ja sillä saattaa olla myös merkitystä tytäryritysten johdon toimivaltuuksille.

Ehdotettujen säännösten mukaan kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanossa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon yhtiön toimialan edellyttämä, riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Kunnissa ja kuntien tytäryhteisöissä maksettavat kokouspalkkiot ja mahdolliset vuosipalkkiot ovat sangen kohtuullisia ja yksityissektorin vastaaviin palkkioihin verrattuna jopa erittäin maltillisia. Mikäli tytäryhteisöjen hallitusten nimittämisperusteissa ryhdytään korostamaan yhtiön toimialaan, talouteen ja liiketoimintaan liittyvää asiantuntemusta, on mahdollista, että ainakin joissakin tytäryhteisöissä vaatimukset johtavat palkkioiden korotuspaineisiin. Ehdotus saattaa myös johtaa siihen, että tytäryhteisöjen hallitusjäsenyydet jossakin määrin keskittyvät ainakin pienemmissä kunnissa tietyille, taloudellista ja liiketoiminnallista asiantuntemusta omaaville henkilöille.

Sopimusten solmimiseen ja valvontaan liittyvien vaatimusten kasvaminen saattaa myös johtaa tarpeeseen hankkia lisää asiantuntemusta kunnan organisaatioon, millä on ainakin jossakin määrin kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Vastaavasti kuitenkin lisääntyvä asiantuntemus sopimusten solmimiseen ja valvontaan liittyen pienentää kuntien taloudellisia ja toiminnallisia riskejä ja siten kattaa lisääntyneitä henkilöstö- tai ostopalvelukustannuksia.

Esityksen myötä kunnan rooli omistajana selkeytyy ja konsernijohdon valvontavastuu ja välineet omistajaohjaukseen paranevat. Hallituksen jäsenen asema ja vastuu täsmentyvät.

4.7. Luottamushenkilöt

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiin liittyvällä sääntelyllä voidaan parantaa yksittäisen luottamushenkilön asemaa ja mahdollisuuksia työn ja yksityiselämän yhteensovittamiseen, mikä voi lisätä luottamushenkilötyön houkuttelevuutta. Yksittäisen luottamushenkilön aseman parantaminen

johtanee myös laajemmin edustuksellisen luottamushenkilöjärjestelmän ja poliittisen johtamisen vahvistumiseen kunnissa. Pidemmällä aikavälillä vaikutukset ulottunevat luottamushenkilöiden sosiaalisen edustavuuden tasapainoisempaan kehitykseen.

Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asema

Esityksellä luotaisiin päätoimisina ja osa-aikaisina luottamushenkilöinä toimiville uusi oikeus. Nykyisen kuntalain mukaan luottamushenkilöllä on varsin rajoitetut oikeudet saada työstään tai virastaan vapaata luottamustoimen hoitamiseksi. Joidenkin alojen työ- ja virkaehtosopimuksissa on asiaa koskevia määräyksiä. Muuta luottamustointa kuin valtuuston jäsenyyttä on pidetty eräänlaisena kansalaisvelvollisuutena.

Esitetyt säännösmuutokset tulisivat voimaan 1.6.2017, jonka jälkeen vaikutuksia pääasiassa muodostuisi. Tällä hetkellä neljässä kunnassa on päätoiminen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kolmessa kunnassa osa-aikainen kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja yhdessä kunnassa osa-aikaiset kaupunginvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat. Todennäköistä on, että päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilötehtävät lisääntyvät tulevaisuudessa. Käyttöönoton jäädessä kunnan harkintaan voidaan vaikutuksia kuitenkin arvioida vain yleisellä tasolla.

Yksittäisen luottamushenkilön näkökulmasta esitykset voivat helpottaa luottamustehtävän hoitoa ja parantaa mahdollisuuksia sovittaa yhteen ansiotyötä ja luottamustointa. Tämä voi pidemmällä aikavälillä vaikuttaa luottamushenkilöiden sosiaaliseen edustavuuteen, naisten ja miesten väliseen tasaarvoon, parantaa luottamushenkilötyön houkuttelevuutta ja antaa yhdenvertaisempia mahdollisuuksia eri elämäntilanteissa ja eri työnantajasektorin palveluksessa oleville. Säännöksellä on myös laajempaa merkitystä valtuustotyön ja kunnallisen demokratian edistämisen kannalta.

Työnantaja ei voisi kieltäytyä myöntämästä virka- tai työvapaata päätoimiselle luottamushenkilölle. Työnantajan näkökulmasta ehdotukset edellyttäisivät sijaisjärjestelyjä. Useimmissa kunnissa puheenjohtajisto valitaan koko toimielimen toimikaudeksi. Mikäli puheenjohtajisto valitaan kuitenkin esim. vuodeksi kerrallaan, virka- tai työvapaata olisi mahdollista saada vain täksi ajaksi. Sijaisjärjestelyjen vaatima aika kuitenkin tiedettäisiin ennalta.

Koska oikeus palata työhön esitettyä vähintään kuukauden ilmoitusaikaa noudattaen olisi vain tilanteissa, joissa päätoiminen luottamustoimi päättyisi erottamisen tai vaalikelpoisuuden menettämisen vuoksi, virka- tai työvapaan keskeyttäminen tulisi harvoin kysymykseen.

Osa-aikaisten luottamushenkilöiden virka- tai työvapaan osalta työnantaja tarvitsisi kieltäytymiselleen painavan, työhön liittyvän syyn. Vapaasta tulisi kuitenkin sopia työnantajan kanssa, koska osaaikaista luottamustointa voidaan hoitaa erilaisin ja varsin vaihtelevin työaikajärjestelyin, ja näin ollen sijaisjärjestelyt voivat olla vaikeammin toteutettavissa kuin henkilön ollessa kokopäiväisesti pois työstään.

Erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmasta vapaan antaminen voisi tietyissä tilanteissa aiheuttaa haastavia järjestelyitä. Poissaolot yleisesti voivat myös aiheuttaa työnantajien henkilös-

töhallinnossa hallinnollista lisätyötä. Toimielimen toimikauden mittaista vapaata voi työnantajan näkökulmasta mm. ammatinhallintaan liittyvistä syistä pitää pitkähkönä. Työnantajan ei kuitenkaan tarvitsisi tarjota luottamushenkilötehtävästä palaavalle samaa työtä, vaan vastaavia tehtäviä kuin ennen työ- tai virkavapaan saamista.

Päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettaisiin palkkaa, josta samoin kuin korvauksista päättäisi kunta. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi kuten voimassa olevan lain mukaan pormestarilla mahdollisuus saada mm. vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaita kuten kunnallisella viranhaltijalla. Mikäli kunnat enenevässä määrin ottavat käyttöön päätoimisia ja osa-aikaisia luottamushenkilöitä, voi tämä myös lisätä kuntien palkkaus- ja muita kuluja. Kun sääntely ei ole velvoittavaa, jää kunnan harkintaan pää- ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden käyttö. Esityksistä ei siten katsota aiheutuvan kuntien näkökulmasta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Luottamushenkilöiden oikeus saada vapaata työstään toimielinten ja valtuustoryhmien kokouksiin osallistumista varten

Esityksen mukaan luottamushenkilöillä olisi lähtökohtaisesti oikeus saada vapaata työstään toimielinten kokouksiin osallistumista varten eikä siitä tarvitsisi sopia erikseen työnantajan kanssa voimassa olevan lain tapaan. Työnantaja voisi kuitenkin edelleen kieltäytyä antamasta vapaata, mikäli työnantaja ei ole saanut tietoa tarvittavasta vapaasta viimeistään 14 päivää ennen kokouspäivää ja mikäli työnantajalla on kieltäytymiselleen liittyvä painava syy. Muuhun luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta vapaasta luottamushenkilön tulisi edelleen sopia työnantajan kanssa eikä työnantajalla tarvitsisi olla painavaa syytä kieltäytymiselle. Muuhun luottamustoimen hoitamiseen rinnastettaisiin jatkossa myös valtuustoryhmien kokoukset.

Luottamushenkilötyön näkökulmasta eri tehtävissä ja sektoreilla sekä elämäntilanteissa olevien mahdollisuudet osallistua luottamustyön hoitoon paranisivat. Työnantajien näkökulmasta muutosta ei käytännössä voida pitää merkittävänä, sillä jo voimassa olevan lain mukaan työnantajalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta kieltäytyä myöntämästä vapaata kokouksiin osallistumista varten. Koska toimielinten kokouksista päätetään yleensä hyvissä ajoin, työvuorojen organisoimiseen olisi riittävästi aikaa ja käytännössä usein jopa esitettyä 14 vuorokautta enemmän. Luottamustoimiin liittyvät kokoukset järjestetään myös useimmiten sellaisina ajankohtina, että ne eivät monissa tapauksissa edellytä erityisiä järjestelyjä työnantajan kanssa.

Valtuustoryhmät eivät edelleenkään olisi virallisia, julkisia tehtäviä hoitavia toimielimiä, mutta niiden kirjaaminen muun luottamustoimen hoitamiseksi selkeyttäisi nykykäytäntöjä ja vahvistaisi osin valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä.

Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään kokouksiin osallistumista varten ei merkitse muutosta työntekijän oikeuteen saada palkkioita ja korvauksia luottamustoimen hoitamisesta. Kunta maksaa edelleen luottamushenkilölle palkkiosäännön mukaisen ansionmenetyskorvauksen. Työnantajalla ei olisi lain perusteella velvollisuutta maksaa tältä ajalta palkkaa tai palkan ja ansionmenetyskorvauksen erotusta. Palkan ja kunnan maksaman ansionmenetyskorvauksen erotuksesta voi olla

määräyksiä työ- ja virkaehtosopimuksissa. Oikeus voi lisätä joissain tapauksissa työnantajan palkkauskustannuksia, jos työnantaja joutuu hankkimaan sijaisen tai järjestelemään työntekoa ylitöillä.

Esitysten ei kuitenkaan voi arvioida aiheuttavan merkittävää haittaa yritysten ja elinkeinoelämän tai muutoin työnantajien näkökulmasta.

Ehdotetut muutokset koskien luottamushenkilöiden oikeutta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten ja oikeutta saada virka- ja työvapaata edistävät myös luottamushenkilöinä toimivien naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luottamustehtävien, työn ja perhe-elämän yhdistämiseen.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Kuntalaissa määriteltäisiin ilmoitusvelvollisuuden minimitaso kaikissa kunnissa. Keskeisintä olisi ilmoittaa sidonnaisuudet johtotehtävistä ja luottamustoimista yritystoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Sen lisäksi ilmoitus olisi tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Lähtökohtana olisi, että velvollisuus koskisi aina kunnan ylintä luottamushenkilö- ja viranhaltijajohtoa. Tähän kuuluisivat kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston puheenjohtajisto, kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskisi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisista valmistelutehtävistä kunnassa vastaavan toimielimen jäseniä. Kunta voisi itse arvioida, onko ilmoitusvelvollisuutta syytä laajentaa koskemaan muiden toimielinten puheenjohtajistoa ja esittelijää.

Sidonnaisuusilmoitukset tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaisi ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Kysymys olisi kunnalle ja tarkastuslautakunnalle säädetystä uudesta tehtävästä. Sidonnaisuusilmoitukset lisäisivät päätöksenteon avoimuutta ja kuntalaisten luottamusta päätöksentekijöihin. Sidonnaisuusilmoitukset olisi julkistettava yleisessä tietoverkossa. Tämän arvioidaan edellyttävän henkilöstöresursseja ja aiheuttavan myös jonkin verran kustannuksia.

Päätöksenteon avoimuutta edistetään kuntalain vaalikelpoisuussäännöksillä ja hallintolain esteellisyyssäännöksillä. Lisäksi kuntalain 71 §:n mukaan luottamustoimeen ehdolla olevan henkilön on toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen täydentää edellä päätöksenteon avoimuutta edistävää säännöskokonaisuutta. Sidonnaisuuksilla on ennen muuta merkitystä esteellisyyden ja vaalikelpoisuuden arvioinnissa. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella vahvistetaan esteellisyyden arvioinnin julkista kontrollia, sillä julkisten ilmoitusten perusteella kuntalaisilla ja muilla luottamushenkilöillä on perusteita arvioida esteellisyyteen vaikuttavia sidonnaisuuksia. Muutoin lähtökohtaisesti luottamushenkilöllä itsellään on ollut velvollisuus ottaa huomioon ja ilmoittaa esteellisyyteensä asian käsittelyssä.

Luottamushenkilöihin kohdistuu siten useita eri säännöksiä, joiden avulla turvataan päätöksenteon avoimuus ja puolueettomuus ja joilla edistetään kuntalaisten luottamusta päätöksentekijöihin. Lisäksi sidonnaisuuksien ilmoittaminen tarkoittaa sitä, että luottamushenkilö julkistaa yksityiselä-

määnsä liittyviä asioita tietyin rajoituksin. Näiden syiden vuoksi sidonnaisuuksien ilmoittaminen voi jossain määrin vähentää luottamustoimien houkuttelevuutta.

4.8. Kunnan talous

Alijäämän kattamisvelvollisuus

Alijäämän kattamisvelvollisuuden sitomisella tilinpäätöksessä osoitettuun alijäämään ja sen kattamisella enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta pyritään ennalta ehkäisemään uusien alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. Talouden kokonaisuuden hallinnan, kurinalaisuuden ja läpinäkyvyyden sekä yhtenäisyyden kannalta sama alijäämän kattamisvelvollisuus esitetään myös kuntayhtymille. Alijäämän todellisen kattamisajan lyhentämisen ja kattamisvelvollisuuden ulottamisen kuntayhtymiin oletetaan myös tehostavan toimintaa ja tuovan säästöjä ainakin pitemmällä aikavälillä.

Alijäämän kattamiseksi tarvittavat toimenpiteet tulee esittää seuraavassa taloussuunnitelmassa alijäämän kertymisen toteuduttua ja erillisen pidemmän ajan kattavan toimenpideohjelman laadinta jää pois.

Vuoden 2012 talous- ja toimintatilaston mukaan 82 kunnalla (vuoden 2014 kuntajaolla) oli kertynyttä alijäämää yhteensä 309 milj. euroa, keskimäärin 372 euroa/asukas. Kuntayhtymistä 42 oli kertynyttä alijäämää yhteensä 199 milj. euroa. Ehdotettua säännöstä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneisiin alijäämiin. Ehdotetun kertyneen alijäämän kattamisvelvollisuuden ajan lyhentäminen tarkoittaisi, että edellä mainitut 2012 tilastoinnin mukaiset ja sen jälkeen mahdollisesti kertyvät alijäämät tulisi kattaa viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä ja lain voimaan tullessa kaikkein alijäämäisimmillä kunnilla ehdotetun kuuden vuoden aikana viimeistään 2022 tilinpäätöksessä.

Esityksen arvioidaan vähentävän olemassa olevia alijäämiä ja ennaltaehkäisevän uusien alijäämien syntyä. Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että edellä selostetussa kuntatalousohjelmassa kuntien tehtävät ja niiden rahoitus kyetään tasapainottamaan.

Kunnan ja kuntayhtymien arviointimenettely

Kuntakonsernin tunnuslukuihin siirtyminen

Tällä hetkellä puutteellisten konsernitason tilinpäätöstietojen johdosta ei voida tarkasti selvittää, kuinka monella kunnalla täyttyisivät kaikki alijäämäkriteerin rinnalla sovellettavaksi ehdotetut neljä tunnuslukua yhdessä (negatiivinen vuosikate, kuntakonsernin lainamäärä, kunnallisveroprosentti ja suhteellinen velkaantuneisuus). Tarkastelemalla saatavissa olevia tilinpäätöstietoa voidaan tehdä arvio, että niitä kuntakonserneja, jotka täyttävät em. kriteerit samanaikaisesti ei ole montaa, ei ilmeisesti yhtään. Tunnusluvut ovat tästä huolimatta sääntelyn toimivuuden kannalta tärkeitä, sillä alijäämäkriteeri yksinään saattaisi antaa liian yksipuolisen kuvan talouden kokonaisuudesta.

Peruskuntien tilinpäätöstietojen (vuodet 2011 ja 2012) perusteella nykyiset arviointimenettelyn kriteerit toteutuivat neljässä kunnassa näistä kolme tuli menettelyyn alijäämän johdosta ja yksi kaikkien kuuden tunnusluvun perusteella (alijäämäkriteeri yksinään ei toteutunut).

Kuntakonsernia koskevien, vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätöstietojen perusteella arviointimenettelyn tunnusluvut olisivat täyttyneet 20 kunnalla alijäämän osalta (-500 ja -1000 €/as). Suurin osa konsernitason alijäämä-tunnusluvun täyttävistä kunnista (17/20) olisi alle 10 000 asukkaan kuntia. Näistä kunnista aikaisemmin arviointimenettelyssä on ollut seitsemän kappaletta ja näiden kuntien kohdalla arviointimenettelyyn joutumiseen vaikuttaa aikaisemmin tehdyn tasapainottamisohjelman toteuttamisen laajuus ja aikataulu. Tämän lisäksi kuntia, joilla vuoden 2012 konsernin taseen kertynyt alijäämä oli yli 900 €/as. oli 10. Vuoden 2013 konsernin tasetiedot ovat käytettävissä vasta marraskuussa 2014.

Käytettävissä olevien konsernitason tietojen perusteella arviointimenettelyyn olisi siten tullut 20 kuntaa nykyisen neljän sijasta. Kuitenkin kahdeksan näistä kunnista on ollut jo aiemminkin arviointimenettelyssä peruskuntien tunnuslukujen perusteella. Lisäksi kuntien yhdistymisistä johtuen osa kunnista jäisi pois, sillä esimerkiksi vuoden 2013 kuntajaolla Raahe ei enää täyttäisi tunnuslukuja. Myös uusien kuntakonsernin tasolla olevien kriteerien julkistaminen hyvissä ajoin antaa kunnille mahdollisuuden itse etukäteen tasapainottaa talouttaan ja tällä tavalla välttää arviointimenettely. Tilannetta voi verrata arviointimenettelyn aloittamiseen vuonna 2007, jolloin ensimmäisellä kerralla menettelyssä oli yhteensä 15 kuntaa, mutta menettelyn vakiinnuttua mukana olevien kuntien määrä on laskenut. Lisäksi arviointimenettelyä ei ole tarpeen käydä useana vuotena perätysten saman kunnan kanssa.

Arviointimenettelyn taloudelliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksia tarkastellaan vertaamalla voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 62a§:n mukaisia kustannuksia kuntalain uudistamisen yhteydessä tehtäviin muutoksiin.

Arviointimenettelyn taloudelliset vaikutukset kunnissa riippuvat arviointiryhmän esitysten toteutuksesta. Pääsääntöisesti menettelyn toteuttaminen on lisännyt kunnan taloudellista liikkumavaraa parantamalla tulojen ja menojen tasapainoa sekä hillitsemällä lainanottoa ja investointeja. Arviointimenettelyn olemassaolo on kunnille ja kuntayhtymille voimakas kannustin seurata ja tasapainottaa talouttaan menettelyn välttämiseksi. Näin sillä voidaan katsoa olevan velkaantumista ja alijäämäisyyttä ehkäisevä vaikutus.

Arviointiryhmien työ aiheuttaa valtiolle hallinnollisia kustannuksia, joiden määrä riippuu arviointiin tulevien kuntien lukumäärästä. Yhtä arviointimenettelyyn tullutta kuntaa kohden nämä kustannukset ovat olleet noin 4 000 euroa, joka on koostunut muun muassa arviointimenettelyn puheenjohtajan palkkiosta, kokouspalkkioista sekä matkakustannuksista. Vuositasolla valtiolle aiheutuneet hallinnolliset kustannukset ovat olleet yhteensä noin 10 000—30 000 euroa vuosien 2007 – 2013 aikana.

Konsernitilinpäätöksiin siirtyminen tulee aiheuttamaan hallinnollisten kustannusten kasvua ainakin alkuvaiheessa. Voidaan arvioida, että käsiteltäessä konsernitasoisesti arviointimenettelyä ovat kustannukset menettelyä kohti noin 4 000 euroa eli ensimmäisellä kierroksella hallinnolliset kustannukset olisivat noin 80 000 euroa, mikäli arvioidaan noin 20 kunnan tulevan menettelyyn. Tämän jälkeen kustannukset laskenevat vuositasolla huomattavasti.

Lisäksi arviointimenettely aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia kunnassa, muun muassa hallinnollista työtä ja matkakustannuksia. Näiden kustannusten määrä vaihtelee tapauksittain. Konsernitason tietoihin siirtyminen ei aiheuttane kunnissa kustannusten nousua aikaisempaan arviointimenettelyyn verrattuna.

Kuntayhtymien arviointimenettely

Koska alijäämän kattamisvelvollisuus ei nykyisin koske kuntayhtymiä, arviointimenettelyyn mahdollisesti tulevien kuntayhtymien määrää ei voi luotettavasti arvioida käytettävissä olevien tilinpäätöstietojen perusteella.

Vuoden 2012 tilinpäätöstietojen perusteella yhteensä 156 kuntayhtymästä 42 kuntayhtymällä oli taseessa kertynyttä alijäämää, joka ehdotettujen säännösten mukaan olisi katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa. Näistä 42 kuntayhtymästä 30 on ollut taseessa kertynyttä alijäämää jo kolme viimeistä tilinpäätöstä (2010 – 2012). Näistä 30 kuntayhtymästä 13:sta oli taseeseen kertynyt alijäämää yli 3 milj. euroa. Yhdeksällä näistä oli alijäämää yli 10 milj. euroa. Voidaan arvioida, että tästä joukosta tulevat ne kuntayhtymät, jotka eivät saa alijäämäänsä katettua annetussa ajassa ja joutuvat arviointimenettelyyn.

Kuntayhtymien arviointimenettelyn toteutuessa valtion tulisi varata määräraha myös näiden selvitysten kustannuksiin. Yhden arviointimenettelyn hallinnolliset kustannukset ovat samalla tasolla kuin kunnan arviointimenettelyssä.

4.9. Hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakunnalle esitetty uusi tehtävä koskien sidonnaisuuksien ilmoittamista lisää jossain määrin tarkastuslautakunnan tehtäviä ja siten myös kustannuksia. Lisäksi tarkastuslautakunnan arviointiprosessia on ehdotettu täsmennettäväksi muun muassa siten, että arviointityön tulee perustua suunnitelmaan ja että hallituksen tulee antaa valtuustolle lausunto arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Tämä on ollut kuitenkin käytäntönä jo nyt valtaosassa kuntia. Lisäksi tarkastuslautakunnan tehtävissä korostuu jatkossa tuloksellisuuden arviointi. Tarkastuslautakunnan tehtävien ja arviointiprosessin täsmentäminen voivat aiheuttaa muun muassa hallinnollisia muutoksia, jotka voivat lisätä jossain määrin kustannuksia. Kustannusten yksityiskohtainen arviointi ei tässä yhteydessä ole mahdollista.

Vähintään yhden kunnan tytäryhteisöön valittavan tilintarkastajan tulisi ehdotuksen mukaan olla sama kuin emokunnassa, mikä voi joissain kunnissa edellyttää muutoksia tilintarkastuksen järjestämistä ja yhteensovittamista koskevaan valmistelutyöhön. Nykyäänkin useat kunnat kilpailuttavat kunnan tilintarkastuspalvelujen yhteydessä myös konserniyhteisöjen tilintarkastuspalvelut.

Tilintarkastajien tietojensaantioikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä ja säätiöitä, mikä voi jossain määrin lisätä konserniyhteisöjen hallinnollista työtä tietojenantovelvollisuuteen liittyen.

4.10. Kunnan toiminta markkinoilla

Kunnat ovat aloittaneet organisoimaan toimintojaan osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys- tai säätiömuotoiseksi tai ainakin tarkastelevat hoitavatko ne tulevaisuudessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla vai vetäytyvätkö ne markkinoilta. Yhtiöittämisvelvollisuus koskee sekä kuntien nykyistä liikelaitos- että virastomuotoista toimintaa. Osa nykyisistä kunnallisista liikelaitoksista voi lisäksi jatkaa nykyistä toimintaansa ilman yhtiöittämisvelvollisuutta. Käytännössä kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtämässä tehtävän hoidettavaksi yhtiömuotoiseksi. Merkittävin muutos kohdistuu energia- ja satamatoimintoihin, jotka kunnat joutuvat ehdotuksen perusteella yhtiöittämään.

Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Ehdotettu säännös, jolla rajoitetaan kunnan oikeutta myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta vähentää kuntien riskinottoa sekä rajoittaa elinkeinopoliittisia toimenpiteitä. Kuntakonserniin liittyvät takaukset olivat Tilastokeskuksen vuoden 2011 toiminta- ja taloustilaston perusteella noin 6 miljardia euroa ja muille kuin kuntakonserniin liittyvät takaukset olivat noin 950 miljoonaa euroa. Yhteensä kuntien takaukset olivat lähes 7 miljardia euroa. Suurimmilla kunnilla on enemmän takauksia kuntakonserniin kuuluville yhteisöille ja pienemmillä kunnilla taas takaukset liittyivät usein muille kuin kuntakonserniin liittyviin yhteisöihin. Suurimmat asukaskohtaiset takausmäärät olivat pienillä kunnilla, joiden väestörakenne on usein ikääntymässä muita nopeammin. Takauksien voidaankin katsoa muodostavan merkittävän taloudellisen riskin näille kunnille. Ehdotettu säännös helpottaisi kunnallista päätöksentekoa sekä yhdenmukaistaa takauksiin ja lainoihin liittyviä käytäntöjä.

Finnvera Oy:n pk-yrityksiin kohdistama rahoitustoiminta kohdistuu pitkälti samoihin yrityksiin kuin kunnan ulkopuolisiin yrityksiin kohdistuva takaustoiminta. Kuntien takaustoiminnan ongelmat liittyvät toiminnan satunnaisuuteen, riskien hallintaan sekä valtiontukisäännöksien heikkoon tuntemiseen.

Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen eikä se lisää merkittävästi kuntien hallinnollista työtä, sillä säännökset ovat osa kuntia velvoittavaa EU-oikeutta jo nykyisin. Säännökset ovat kuitenkin nykyisin hajallaan ja vaikeasti löydettävissä. Tämän vuoksi niiden olemassa olosta on epätietoisuutta. Nimenomainen menettelytapasäännös selkeyttää kuntien menettelytapoja ja lisää kuntien päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tämä puolestaan saattaisi vähentää valitusten määrää.

5 ASIAN VALMISTELU

5.1 Valmisteluvaiheet

Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2010 kuntalain kokonaisuudistusta kartoittavan hankkeen. Työryhmän tuli kartoittaa kuntalain uudistustarpeet sekä laatia kartoituksen perusteella selvitys uudistustarpeista myöhemmin asetettavan parlamentaarisen työn pohjaksi. Työryhmä katsoi, että kuntalain tulee jatkossakin olla kunnan hallintoa ja taloutta koskeva yleislaki, jolla vähennetään erityislainsäädännön tarvetta. Kunnissa ja niiden toimintaympäristössä tapahtunut voimakas muutos edellyttää kunnan aseman ja toiminnan kokonaistarkastelua.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja valmistelujaostot. Seurantaryhmän tehtävänä oli seurata kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelutyötä, esittää näkökulmia valmistelutyön tueksi sekä edistää valmistelussa tarvittavaa vuorovaikutusta. Lisäksi tehtävänä on ollut seurata ja arvioida kuntalain kokonaisuudistuksesta käytävää poliittista keskustelua. Toimielimet ja johtaminen -jaoston tehtävänä oli valmistella erityisesti kunnan poliittista ja ammatillista johtamista, toimielimiä sekä kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ohjausta koskevat ehdotukset. Demokratiajaoston tehtävänä oli valmistella erityisesti edustuksellista demokratiaa sekä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevat ehdotukset. Talousjaoston tehtävänä oli valmistella erityisesti kunnan talouden ohjaamista, yhteistoiminnan taloutta ja konsernin ohjausta, talouden tasapainotusta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat ehdotukset. Kunnat ja markkinat jaoston tehtävänä oli valmistella tarvittavat säännökset, joilla selkeytetään EU-kilpailuoikeuden vaikutuksia kuntien toimintaan, erityisesti kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan mahdollisuuksiin tukea yritystoimintaa. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoinut valmistelujaostojen työtä. Valmistelujaostoissa on ollut jäseniä oikeusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta sekä laajasti eri intressitahoista.

Kuntalain kokonaisuudistuksen ohjaamisesta on vastannut Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Valmistelujaostojen esityksiä kuntalain jatkovalmistelun linjauksista on käsitelty ministerityöryhmän kokouksissa kesäkuusta 2013 maaliskuuhun 2014. Luonnos kuntalakiesityksestä perusteluineen hyväksyttiin ministerityöryhmässä lähetettäväksi lausunnoille 24 päivänä huhtikuuta 2014. Lausuntokierroksen jälkeen ministerityöryhmä linjaa lakiesityksen tarkemman sisällön.

Lisäksi valtiovarainministeriö on kartoittanut syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Kuntalain eri valmisteluvaiheissa on hyödynnetty Ota kantaa.fi -palvelua, jossa eri tahot ovat voineet kommentoida sisällöllisiä kysymyksiä. Valmistelua on laajasti esitelty myös Suomen Kuntaliiton järjestämissä tilaisuuksissa. Demokratiajaosto on järjestänyt valmistelun aikana lisäksi erillisiä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia kuntien, järjestöjen ja tutkijoiden edustajille. Valmistelun etenemisestä on informoitu myös sosiaalisessa mediassa (Facebook ja twitter).

5.2. Muu kuntalakiin liittyvä valmistelu

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjausten mukaisesti valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2013 kuntalain kokonaisuudistuksen valmisteluun liittyvän puoluesihteeritoimikunnan.

Toimikunnan tuli selvittää kunnallisvaaleihin liittyviä uudistamistarpeita lokakuuhun 2013 mennessä sekä kunnalliseen puoluerahoitukseen liittyviä uudistamistarpeita vuoden 2013 loppuun mennessä. Toimikunnan kuntalakiin liittyvät esitykset on valmisteltu kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusministeriö asetti joulukuussa 2013 vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittävän parlamentaarisen työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää edellä mainitun puoluesihteeritoimikunnan ehdotusten toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä ja valmistella tarvittavia lakimuutoksia. Työryhmän on tarkoitus selvittää muun muassa vaalien järjestämisen ajankohtaa, kansalaisaloitteen ikärajan alentamista 15 vuoteen sekä kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista vaalien yhteydessä. Työryhmän toimikausi päättyy 31 päivänä toukokuuta 2014.

Lisäksi oikeusministeriö asetti marraskuussa 2013 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjausten mukaisesti työryhmän valmistelemaan nettiäänestyksen mahdollistamista vaaleissa sekä kunnallisen neuvoa antavan kansanäänestyksen järjestämistä sähköisesti. Työryhmän toimikausi päättyy tammikuussa 2015, jolloin työryhmä tekee ehdotuksensa nettiäänestyksen teknisistä ratkaisuista sekä tarvittavista lainmuutoksista. Asettamispäätöksen mukaan nettiäänestysmahdollisuus voitaisiin ottaa käyttöön seuraavalla hallituskaudella, aikaisintaan vuoden 2018 presidentinvaalissa. Lisäksi työryhmän on laadittava ehdotukset kunnallisen neuvoa antavan kansanäänestyksen toteuttamisesta nettiäänestyksenä sekä kansanäänestystä koskevan aloitteen laatimisesta ja allekirjoittamisesta sähköisesti tietoverkon välityksellä, jotka työryhmän on esitettävä väliraportissa vuoden 2014 toukokuun loppuun mennessä.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi helmikuussa 2014 pormestarin suoraa vaalia ja alueellisen toimielimen vaalia koskevan valmistelun käynnistämistä. Valtiovarainministeriö asetti tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelua varten huhtikuussa 2014 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia asiaa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi maaliskuuhun 2015 mennessä.

5.3 Lausuntojen huomioon ottaminen

Kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto kunnan- ja kaupunginhallitusten lisäksi noin xx muulta taholta kuten Suomen Kuntaliitolta, ministeriöiltä, eduskuntapuolueilta, maakuntien liitoilta, aluehallintoviranomaisilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, työntekijä- ja työnantajajärjestöiltä ja muilta järjestöiltä, sairaanhoitopiireiltä, erityishuoltopiireiltä, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta sekä koulutuskuntayhtymiltä. Lausuntoaika alkoi 8 päivänä toukokuuta 2014 ja päättyi xx päivänä elokuuta 2014.

Kuntalakiluonnoksesta annettiin xx lausuntoa…

6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2014. Hallitus- ja oppositiopuolueet sopivat 23 päivänä maaliskuuta

2014 ja hallitus linjasi rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä 25 päivänä maaliskuuta 2014 kyseisen lakiesityksen periaatteista. Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista siirtyisi viidelle alueelliselle, hallintomalliltaan kuntayhtymänä toimivalle järjestäjälle, joiden toiminta käynnistyisi vuonna 2017. Kunnat voisivat jatkossakin toimia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina. Esityksellä voi olla osin vaikutusta kuntalakiesityksen sisältöön, muun muassa sen kuntien yhteistoimintaa ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeviin säännöksiin.

Edellä mainitun oikeusministeriön vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittävän parlamentaarisen työryhmän ehdotuksiin perustuva esitys vaalilain muuttamisesta on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2014. Mainittu lakiesitys tulee sovittaa sisällöllisesti yhteen kuntalain kuntavaaleja ja valtuuston toimikauden alkamista koskevan sääntelyn kanssa.

Lisäksi eduskunnan käsiteltäväksi on tarkoitus antaa syksyllä 2014 esitys kunnallisessa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta. Tällä esityksellä ei ole vaikutusta kuntalakiesityksen sisältöön, mutta kyseisessä laissa kansanäänestysaloitteen tekijöistä käytettään sanamuotoa ”äänioikeutettu kunnan asukas”. Sanamuoto tulisi korjata vastaamaan kuntalain 21 §:n sisältöä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2014. Lakiesityksellä saattaa olla vaikutusta erityisesti kuntalain tilintarkastusta koskevassa 123§:ssä käytettyihin käsitteisiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin kuntalain tarkoituksesta ja kunnan toiminta-ajatuksesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.

Perustuslain 121 §:n nojalla kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:
1. kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon;
2. kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla;
3. kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla; sekä
4. kunnilla on verotusoikeus.

Lisäksi kunnalliseen itsehallintoon on katsottu kuuluvan myös oikeus ottaa päätöksellään hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntalaissa säädetään keskeiset kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat säännökset. Tavoitteena on, ettei erityislainsäädännössä olisi tarvetta säätää erikseen kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä. Kuntalaissa on tarkoitus jättää myös mahdollisimman paljon kunnille harkintavaltaa järjestää hallintonsa paikallisten olosuhteiden mukaisesti.

Lisäksi 1 momentin mukaan kuntalain tarkoituksena on edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Näitä tavoitteita pyrittäisiin edistämään lukuisilla eri säännöksillä, muun muassa 39 §:ssä tarkoitetun kuntastrategian avulla ja 13 luvun kunnan taloutta koskevalla sääntelyllä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Momentti vastaa osin voimassa olevan lain 1 §:n 3 momentissa säädettyä. Kunnan toiminta-ajatus tuodaan kuitenkin esille nykyistä laajempana mainitsemalla kunnan rooli palvelujen järjestämisessä ja alueen elinvoiman kehittämisessä.

Kestävän kehityksen periaatetta kunnan toiminnassa täsmennetään. Kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Kunnan on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin kuntalain soveltamisalasta. Sen mukaan lakia sovelletaan kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä. Kuntalaki olisi siten voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti luonteeltaan yleislaki, jossa säädetään kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä. Lähtökohtaisesti kuntalain tulisi myös sisältää kattavasti kaikki olennaiset kunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset ja vastaavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää.

Kuntalakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti peruskunnan toimintaa laajemmin eli myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan. Kunnan toiminnan käsite sisältäisi kunnan oman ja kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden toiminnan lisäksi kuntien osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Muun muassa johtamista ja asukkaiden vaikut-

tamismahdollisuuksia koskevia kuntalain säännöksiä sovellettaisiin kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Lisäksi lain säännösten soveltamista kuntayhtymään täsmennetään 65 §:ssä.

3 §. Kunnan jäsen. Pykälä vastaisi voimassa olevan kuntalain 4 §:ää. Sen mukaan kunnan jäsen on:
1) henkilö, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (*kunnan asukas*);
2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; sekä
3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

Kotikuntalain mukaan henkilöllä voi olla ainoastaan yksi kotikunta, jonka mukaan määräytyy se, minkä kunnan asukkaaksi henkilö katsotaan. Kotikunnalla on vaikutusta erityisesti henkilön oikeuteen saada kunnallisia palveluja ja muun muassa äänioikeus ja vaalikelpoisuus kuntavaaleissa sekä velvollisuus maksaa kunnallisveroa määräytyy kotikunnan mukaan. Kuntalain valmistelun yhteydessä on ollut esillä kysymys, pitäisikö mahdollistaa kahden kunnan asukkaana oleminen esimerkiksi sekä vakinaisessa kotikunnassa että kesämökin sijaintipaikkakunnassa. Kysymys kunnan asukkaan asemasta on noussut esille myös liittyen EU:n kemikaaliviraston työntekijöihin, sillä heillä ei lähtökohtaisesti ole Suomessa kotikuntaa. Edellä mainitut kysymykset liittyvät ensisijaisesti kotikuntalain soveltamiseen, mutta ne otetaan huomioon myös ehdotetussa kuntalain sääntelyssä, muun muassa osallistumisoikeuksia kuten ääni- ja äänestysoikeutta sekä vaikutusmahdollisuuksia koskevissa säännöksissä.

4 §. Kunnan nimi. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 5 §:ää vastaavasti kunnan nimestä. Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan nimen muuttamisesta päättäisi valtuusto. Ennen päätöksen tekemistä asiasta olisi hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto. Nimen muuttamisesta olisi ilmoitettava valtiovarainministeriölle. Momenttiin on tehty teknisluonteisia korjauksia, jotka koskevat Kotimaisten kielten keskuksen nimen muuttumista sekä nykyisin kunta-asioista vastaavaa ministeriötä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunta voisi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset. Kaikki kunnat olisivat siten hallinnollisessa mielessä kuntia eikä kaupunki-nimityksellä olisi oikeudellisesti merkitystä kunnan aseman tai oikeuksien kannalta.

Kuntalain perusteluissa painotetaan, että kunnan päättäessä kaupunki-nimityksen ottamisesta käyttöön, sen tulee kiinnittää huomiota kaupunkimaiseen rakenteeseen ja toimintojen monipuolisuuteen. Kaupungin nimityksen tulisi nimenomaan ilmentää kunnan fyysistä olemusta. Erityisesti kuntarakenteen muuttuminen kaupunkiseuduilla on kuitenkin saanut aikaan tilanteen, jossa kaupunkien sisällä saattaa olla hyvin maaseutumaisia alueita. Kotimaisten kielten keskus on keväällä 2014 ehdottanut, että kuntalain uudistamisen yhteydessä sanat kunta ja kaupunki muutettaisiin yleisesti ymmärrettävään merkitykseensä. Tällöin kaikki kunnat olisivat hallinnolliselta nimitykseltään kuntia. Kunnan sisällä olevaa, selvästi rakennuskannaltaan ja asukastiheydeltään kaupunkimaista taajamaa voitaisiin nimittää kaupungiksi, jolloin joidenkin kuntien sisällä kaupunkeja voisi olla useita. Kaupunki-nimityksestä luopumiselle kuntalaissa ei ole kuitenkaan nähty riittävästi perusteita, koska tämä velvoittaisi myös historiallisesti merkittävät niin sanotut vanhat kaupungit luopumaan nimityksestään. Lisäksi kaikille kaupungeille aiheutuisi ylimääräistä hallinnollista työtä muun muassa toimielinten ja henkilöstön nimikkeiden muuttamisesta.

5 §. Kunnanvaakuna. Pykälässä säädettäisiin kunnanvaakunan hyväksymisestä ja käytön valvonnasta kunnassa. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 6 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnalla voi olla valtuuston hyväksymä kunnanvaakuna. Ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava kansallisarkiston lausunto. Kansallisarkiston heraldinen lautakunta tarkistaa, että vaakuna on laadittu taiteellisia ja historiallisia heraldisia sääntöjä noudattaen.

Kuntien yhdistyessä kunnilla on käytännössä kaksi vaihtoehtoa uuden kunnan vaakunan valitsemiseksi. Kunnat voivat päättää valita vaakunaksi jonkin yhdistyneiden kuntien vaakunoista tai hankkia kokonaan uuden, heraldikon laatiman vaakunan.

Pykälän *2 momentin* mukaan vaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai hallintosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen. Voimassa olevaa lakia koskevan oikeuskäytännön (Turun HAO 8.6.2010) ja oikeuskanslerin ratkaisukäytännön (27.8.2007 OKV 708/1/06) mukaan kuntalain sääntely ei edellytä, että yksittäinen henkilö tai yhteisö hakisi kunnalta lupaa kunnanvaakunan käyttämiseen omilla verkkosivuillaan tai toiminnassaan. Kunnalla ei ole myöskään oikeutta puuttua siihen, miten kunnan ulkopuoliset tahot käyttävät kunnan vaakunaa eikä oikeutta kieltää sen käyttöä.

Kunnanvaakunasta säädetään kuntalain lisäksi tavaramerkkilaissa (1964/7), yhteismerkkilaissa (795/1980) ja mallioikeuslaissa (221/1971). Tavaramerkkilain 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tavaramerkkiä ei saa rekisteröidä, jos siihen ilman asianomaista lupaa on otettu suomalainen kunnallisvaakuna. Yhteismerkkilaissa ei nimenomaisesti ole säädetty vaakunasta, mutta lain 2 §:n mukaan yhteismerkistä on soveltuvin osin voimassa, mitä tavaramerkkilaissa säädetään. Mallioikeuslain 4 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan mallia ei saa rekisteröidä, jos siihen on ilman asianomaista lupaa otettu kunnan vaakuna.

Suomen Kuntaliitto on ohjeistanut vaakunaa koskevassa yleiskirjeessään kuntia laatimaan vaakunan käyttöä koskevat ohjeet, joissa määrätään vaakunan ja sen sovellusten käytöstä omassa organisaatiossa sekä ulkopuolisten tahojen oikeudesta vaakunan ja sen sovellusten käyttöön.

6 §. Kuntakonserni ja kunnan toiminta. Pykälässä määriteltäisiin keskeiset laissa käytetyt käsitteet kuntakonserni ja kunnan tytäryhteisö sekä kunnan toiminta.

Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 16 a §:ää. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan *tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä kuntalaissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Kuntakonserni määriteltäisiin edelleen kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. Määritelmä vastaa myös osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä sekä valtion omistajaohjauksessa vakiintunutta konsernin käsitettä. Juridinen kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, kun sillä on
1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai
2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu ääntenenemmistö.
Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät. Konserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa.

Pykälän *2 momentissa* määriteltäisiin kuntakonsernia laajempi uusi käsite *kunnan toiminta*. Momentin mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kunnan toiminta - käsitteeseen sisältyvät juridisen kuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot (kuntayhtymä ja yhteinen toimielin), joissa kunnalla ei ole yksinään määräävää asemaa. Näissä kunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat

muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekoelimessä.

Kunnan toiminta sisältää edellä mainittujen lisäksi sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään. Juridisen kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ulkopuolella kunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten ohjaamiseen. Niiden tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käyttötarkoitusta koskevia ehtoja.

Kuntalaissa omaksuttaisiin laaja näkökulma kunnan toimintaan ja muun muassa kunnan johtamista ja omistajaohjausta sekä soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Kuntaa ja sen toimintaa tulisi johtaa kokonaisuutena organisoitumismuodoista riippumatta.

2 luku Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

7 §. Kunnan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin kunnan toimialasta ja tehtävistä. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan kuntalain 2 §:n 1 ja 2 momenttia. Säännöksen mukaan kunnan tehtävät jaettaisiin lakisääteisiin, yleiseen toimialaan kuuluviin sekä toimeksiantotehtäviin.

Pykälän *1 momentin* ensimmäisen lauseen mukaan kunta hoitaisi itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Nämä tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan. Pykälässä ei määriteltäisi yleisen toimialan määräytymisperusteita, vaan tämä jäisi edelleen oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa määriteltyjen periaatteiden varaan. Näitä määräytymisperusteita on käsitelty aiemmin tässä esityksessä Nykytilan kuvauksessa ja arvioinnissa.

Pykälän 1 momentin toisessa lauseessa määriteltäisiin kunnan erityinen toimiala, joka muodostuisi kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Lisäksi momentissa määriteltäisiin lakisääteinen yhteistoiminta. Lakisääteisellä yhteistoiminnalla tarkoitettaisiin sitä yhteistoimintaa, jossa kunnat järjestäisivät tehtäviä lain velvoittamina yhdessä muiden kuntien kanssa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 2 §:n 2 momenttia vastaavasti kunnan mahdollisuudesta ottaa sopimuksen perusteella hoidettavakseen muita tehtäviä. Tällaisia tehtäviä kutsutaan yleensä toimeksiantotehtäviksi.

Toimeksiantotehtävillä tarkoitettaisiin sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, mutta jotka kunta ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen. Kunta voisi ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen muunkin julkisyhteisön, kuten valtion, seurakunnan tai kansaneläkelaitoksen, tehtäviä, jos tämä sekä kunnan että muun julkisyhteisön mielestä on tarkoituksenmukaista. Nämä tehtävät eivät toiselle julkisyhteisölle kuuluvina olisi yleensä itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovittaisiin tehtävien hoitamisen ehdoista. Lähtökohtana olisi, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Kunnan kannalta kysymys olisi sopimusasiasta. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi yleensä edellyttäisi, että asianomainen lainsäädäntö antaisi tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden.

8 §. Kunnan järjestämisvastuu. Pykälässä säädettäisiin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta. Säännökset olisivat kuntalaissa uusia.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin siitä, millä taholla laissa määritelty järjestämisvastuu kulloinkin on. Momentin ensimmäisen lauseen mukaan kunta voisi järjestää lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Momentin toisen lauseen mukaan lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Toisella kunnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä 52 §:ssä ja mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkoitettua vastuukuntaa, jossa järjestämisvastuuseen sisältyvistä tehtävistä päättäisi yhteinen toimielin.

Lakisääteisen yhteistoiminnan osalta järjestämisvastuun sisällön määrittely kuntalaissa merkitsisi sitä, etteivät kunnat voisi esimerkiksi yhteistoimintasopimuksessa tai muutoin sopia järjestämisvastuusta säännöksestä poiketen, jollei tähän olisi perustetta erityislainsäädännössä. Erityislainsäädännössä yleensä edellytetään nimenomaan tehtävän järjestämisvastuun siirtymistä kuntien yhteistoimintaorganisaatiolle.

Kuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat voisivat sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun määrittely yhteistoimintasopimuksessa tai perussopimuksessa on tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla olisi aina kuitenkin viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Pykälän *2 momentissa* määriteltäisiin järjestämisvastuun sisältö. Järjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee kantaa vastuu. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaisi kuitenkin tehtävästä luonnollisesti vain siltä osin, kun on kyse kunnille kuuluvasta tehtävästä. Esimerkiksi valvonnassa vastuuta on myös muilla tahoilla kuten aluehallintovirastoilla.

Momentin 1 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Yhdenvertaisuuteen sisältyy myös syrjimättömyys: ihmisiä ei saa syrjiä iän, sukupuolen, etnisen alkuperän tai muunkaan syyn perusteella.

Momentin 2 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvitettävä mitä palveluja kunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Vasta näiden määrittelyjen perusteella voidaan suunnitella ja toteuttaa järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut. Palvelujen laatu tarkoittaa palvelun kykyä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti.

Momentin 3 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta. Järjestämisvastuu itsessään ei määritä sitä, miten palvelut pitää tuottaa. Tuotantotavasta päättäminen käsittää sen, tuotetaanko palvelu itse tai kuntien yhteistoiminnassa, vai hankitaanko se sopimusten perusteella muualta. Lain 9 §:ssä säädetään tarkemmin siitä, miten palvelujen tuotanto voidaan toteuttaa. Lisäksi tuotantotavasta päättämiseen sisältyy sen ratkaiseminen, millaisin eri tavoin palveluja toteutetaan. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi valinta avohoidon tai laitoshoidon välillä tai avohoidon eri toimintamuotojen kesken.

Momentin 4 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tuottamisen valvonnasta. Järjestämisvastuussa olevan on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan.

Momentin 5 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunnan henkilöstöä koskevan 88 §:n 2 momentin mukaisesti kunnassa tai kuntayhtymässä tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä.

Kunnan järjestämisvastuun voidaan katsoa sisältävän lähtökohtaisesti myös vastuun palvelujen rahoittamisesta. Pykälän *3 momentin* mukaan kunta vastaisi lakisääteisten tehtäviensä rahoituksesta, vaikka tehtävän järjestämisvastuu olisikin siirretty tai olisi lakiin perustuen toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

9 §. Palvelujen tuottaminen. Pykälään sisältyisi kunnan lakisääteisten palvelujen tuottamista ja palvelujen hankkimista koskeva perussäännös. Säännös vastaisi osin voimassa olevan lain 2 §:n 3 momenttia.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunta voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta ja kuntayhtymä voisi myös hankkia sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta.

Kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen hankkimisen vaihtoehtoina ovat siten tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, hankkia palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten päivähoidon palveluissa vaihtoehtona on antaa palvelun saajan käyttöön palveluseteli.

Myös lakisääteisten tehtävien osalta kunnan itsehallintoon kuuluu erityislainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä. Lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvästä kunnan järjestämisvastuusta säädettäisiin tarkemmin 8 §:ssä. Palvelusetelin käyttöön liittyvistä kunnan ja kuntayhtymän vastuista säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009).

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta ottaa muulta kuin viranomaiselta palveluja hankkiessaan huomioon perustuslaissa säädetyt julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset.

Kunnan yksityiseltä hankkimien palveluiden alaa rajoittaa perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisen on itse käytettävä. Jos kunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai kunnan asukkaille annettavista avustuksista, kunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiinkin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta.

”Muulla kuin viranomaisella” tarkoitettaisiin säännöksessä yksityisten palvelujen tuottajien ohella myös kunnan osakeyhtiöitä.

Ehdotetun kuntalain 88 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Julkista valtaa käytetään esimerkiksi tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perustella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai antaa toista vel-

voittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa.

Perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja se voi sisältää myös palveluja.

Kunnallisten viranomaisten tulee siten itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Kuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitsisi perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa palveluja kuntasektorin ulkopuolelta niillä säilyisi aina vähintään 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Palvelujen tuottamisen sääntely on tarpeen erityisesti selkeyttämään kunnan ja palvelun tuottajan vastuunjakoa tilanteessa, jossa kunta hankkii palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palvelujen tuottamisella voitaisiin siten tarkoittaa ainoastaan sellaista palvelujen toteuttamista, johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen sisältyviä vastuita.

Momentin toisen virkkeen mukaan palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyisi kuntalain sekä muun lainsäädännön perusteella sekä kunnan tai kuntayhtymän ja palvelujen tuottajan välisen sopimuksen perusteella.

3 luku Valtion ja kunnan suhde

Luvussa säädetään valtion ja kunnan suhteesta. Nykyään luvun sisältämästä asiakokonaisuudesta säädetään kuntalain 8, 8a ja 8 b §:ssä. Luku sisältää säännökset kuntien yleisestä seurannasta ja laillisuusvalvonnasta, valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä, kuntatalousohjelmasta sekä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta.

Merkittävin muutos voimassa olevaan koskee kuntatalousohjelmaa, joka korvaisi nykyisen peruspalveluohjelmamenettelyn (peruspalveluohjelman ja -budjetin). Kuntien seurantaa ja laillisuusvalvontaa sekä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa koskevat säännökset säilyisivät sen sijaan pääosin nykyisellään.

Luvussa säädettäisiin yleisellä tasolla valtion ja kuntien välisistä menettelyistä ja toimivallasta kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevissa asioissa. Kuntien itsehallinnosta suhteessa valtioon säädetään perustuslain 121 §:ssä. Kuntien toiminnan valvonnasta säädetään lisäksi eri palvelusektoreita koskevissa erityislaeissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen lainsäädännössä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailulain nojalla kuntien toimintaa markkinoilla sekä markkinaehtoisen toiminnan hinnoitteluperusteita. Myös yleiset laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, valvovat tarkastusten ja kanteluiden perusteella kuntien toiminnan lainmukaisuutta.

10 §. Kuntien seuranta ja laillisuusvalvonta. Pykälän mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi, kuten nykyisinkin, seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia kunnallisen itsehallinnon ottamisesta huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtiovarainministeriö koordinoi kuntaasioiden käsittelyä valtioneuvostossa. Ministeriö kerää ja tuottaa kuntien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon, erityisesti säädösvalmistelun ja valtion talousarvioesityksen valmistelun, tueksi. Valtiovarainministeriö ei harjoittaisi kuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi esityksen mukaan edelleenkin aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirastot voisivat tutkia kuntien toiminnan lainmukaisuutta niille tehtyjen hallintokanteluiden perusteella. Aluehallintovirastoilla ei pykälän mukaan olisi yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia kuntien toiminnan lainmukaisuutta. Näin ollen asia voi aluehallintovirastossa tulla vireille vain kantelun johdosta.

11 §. Valtion ja kuntien neuvottelumenettely. Pykälä sisältää yleissäännöksen valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä. Neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvista asioista ja organisaatiosta säädettäisiin tarkemmin 12 ja 13 §:ssä.

Pykäläehdotuksen mukaan kuntia koskeva lainsäädäntö on aina käsiteltävä neuvottelumenettelyssä. Myös valtiontalouden ja kuntatalouden yhteensovittamista koskevat asiat kuuluisivat aina neuvottelumenettelyn piiriin. Muut kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat asiat käsitellään neuvottelumenettelyssä, jos ne ovat periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia. Käytännössä neuvottelumenettelyyn on tuotu asiat, jotka joko valtio tai kuntasektori on katsonut tarpeelliseksi. Pykäläehdotus vastaa voimassa olevaa lakia.

Neuvottelumenettelyssä valtiota edustavat ministeriöt ja kuntasektoria Suomen Kuntaliitto ry. Lain 13 §:ssä säädetään kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta, joka on lakiin perustuva pysyvä neuvotteluelin. Tärkeimmät kuntapolitiikkaa koskevat linjaukset on valmisteltu kullekin hallituskaudelle asetetussa ministerityöryhmässä (peruspalveluohjelman ministeriryhmä), jonka työskentelyyn Suomen Kuntaliiton edustajat ovat osallistuneet pysyvinä asiantuntijoina. Ministerityöryhmien asettamisesta kullekin hallituskaudelle päättää valtioneuvosto. Neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvia asioita käsitellään myös suoraan Suomen Kuntaliiton ja eri ministeriöiden välillä.

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä ei tehdä oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja kuntasektorin kesken. Budjetti- ja lainsäädäntövaltaa käyttää perustuslain mukaan eduskunta, eikä myöskään Suomen Kuntaliitolla ole toimivaltaa tehdä valtion kanssa sitovia sopimuksia perustuslain mukaista itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta.

12 §. Kuntatalousohjelma. Pykälässä säädetään kuntatalousohjelmasta. Kuntatalousohjelma korvaa voimassa olevan peruspalveluohjelmamenettelyn, johon kuuluvat peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti. Peruspalveluohjelma laaditaan nykyään valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä ja peruspalveluohjelman tiivistelmä on osa kehyspäätöstä. Peruspalveluohjelma laaditaan kehyskautta vastaavasti neljäksi vuodeksi. Peruspalvelubudjetti puolestaan laaditaan vuosittain valtion talousarvioesityksen yhteydessä ja se on osa talousarvioesityksen yleisperusteluita.

Ehdotettu kuntatalousohjelma on osa EU-lainsäädännön edellyttämää uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Lainsäädännöllinen perusta uudelle ohjausjärjestelmälle on vuonna 2012 annettu laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista. Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta.

Edellä mainitun lainsäädännön mukaan julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous sisältäen kuntataloutta, valtiontaloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä kullekin edellä mainitulle julkisen talouden osa-alueelle. Kuntasektorille asetetaan siten oma tasapainotavoitteensa. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään tarvittavat sektorikohtaiset yksilöidyt toimenpiteet asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää yksilöidyt toimenpiteet, joilla kuntataloudessa saavutetaan tasapaino.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka puolestaan on osa edellä mainitun julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelman sisällöstä säädetään 2 ja 3 momentissa.

Pykälän *2 momentin* mukaan kuntatalousohjelma kattaa ensinnäkin julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan osaan sisältyvät asiat, kuten kuntatalouden tasapainotavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä toimenpiteet voisivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Jatkossa kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta.

Pykälän *3 momentin* mukaan kuntatalousohjelmassa arvioitaisiin kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehtäisiin arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioitaisiin kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eriteltäisiin kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen. Nykyisestä peruspalveluohjelmasta poiketen kuntatalousohjelma kattaisi lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät eli käytännössä koko kuntatalouden.

Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Ohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmalla myös vahvistettaisiin kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Pykälän *4 momentin* mukaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitettäisiin nykyiseen tapaan arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen.

Pykälän *5 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi kuntatalousohjelman valmisteluprosessista osana julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Prosessina kuntatalousohjelman laadinta vastaisi pitkälti nykyistä peruspalveluohjelman valmistelua osana valtion kehys- ja budjettimenettelyä. Ensimmäinen kuntatalousohjelma laadittaisiin siten hallituskaudeksi ja sitä tarkistettaisiin vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Valtion talousarvioesitykseen otettaisiin nykyiseen tapaan vuosittain arvio kuntatalouden kehityksestä ja valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä raportoidaan olennaiset muutokset suhteessa keväällä hyväksyttyyn julkisen talouden suunnitelmaan.

Kuntatalousohjelman valmistelussa korostuu toisaalta eri ministeriöiden välinen yhteistyö kunta-asioissa sekä toisaalta valtion ja kuntasektorin välinen yhteistyö. Esityksen mukaan kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö ja valmisteluun osallistuvat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä tarvittaessa muut ministeriöt. Ministeriöt otettaisiin nykyistä laajemmin mukaan ohjelman valmisteluun. Nykyisen peruspalveluohjelman valmisteluun ovat valtiovarainministeriön johdolla osallistuneet pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Kuntasektoria kuntatalousohjelman valmistelussa edustaa Suomen Kuntaliitto. Valmistelu kattaisi kuntatalousohjelman mukaan lukien siihen sisällytettävät julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet sekä nykyiseen tapaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetyt arviot kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvioesityksen vaikutuksista kuntatalouteen.

13 §. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Pykälän mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia asioita sekä kuntatalouden ja valtiontalouden yhteensovittamista varten asetettaisiin, kuten nykyisinkin, kuntatalouden ja -

hallinnon neuvottelukunta. Käsite kunnallistalous korvattaisiin nykyisin laajasti käytössä olevalla nykyaikaisemmalla käsitteellä kuntatalous. Käsitteen muutoksella ei ole sisällöllisiä vaikutuksia. Neuvottelukunta toimisi nykyiseen tapaan valtiovarainministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuna eri ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto.

Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä sekä huolehtia, että kuntatalousohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädettäisiin, kuten nykyisinkin, valtioneuvoston asetuksella.

4 luku Valtuusto

14 §. Valtuuston tehtävät. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 13 §:ää ja siinä säädettäisiin kootusti valtuuston tärkeimmistä tehtävistä. Perustuslain mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallinnolle, jota he käyttävät valtuustoon valitsemiensa edustajien kautta. Valtuuston tulee siten tehdä tärkeimmät päätökset kunnassa. Pykälä perustuisi nykyiseen tapaan valtuuston päätösvallan yleisyydelle. Päätösvalta kuuluisi valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Momentissa ~~siis~~ säädettäisiin valtuustolle kuuluvasta kunnan toiminnan ja talouden kokonaisvastuusta, joka valtuustolla on riippumatta siitä, miten toiminnan hoitaminen on organisoitu. Valtuusto päättää itse miten se sille kuuluvaa päätösvaltaa jakaa alaisilleen viranomaisille, mutta erityisesti 2 momentissa tarkoitetuissa keskeisissä asioissa kunnan päätösvallan tulee aina säilyä valtuustolla.

Pykälän *2 momentissa* todettaisiin tärkeimmät valtuustolle kuuluvat tehtävät. Momentin 1 kohdassa korostettaisiin valtuuston asemaa kunnan toiminnan keskeisten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Valtuusto asettaisi kunnan ja kunnan toiminnan keskeiset tavoitteet kuntastrategiassa. Kuntastrategian sisällöstä säädettäisiin tarkemmin kunnan johtamisen yhteydessä 39 §:ssä. Momentin 2 kohdan mukaan valtuusto päättäisi kunnan hallintosäännöstä ja samalla myös omasta asemastaan kunnan organisaatiossa. Hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluu kunnan hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen sekä toimivallan jakautuminen kunnan viranomaisille. Hallintosäännön sisällöstä säädettäisiin yksityiskohtaisemmin kunnan päätöksentekoa ja hallintomenettelyä koskevan 12 luvun 91 §:ssä ja toimivallan siirtämisestä 92 §.ssä.

Momentin 3 kohdan mukaan valtuusto päättäisi kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta voimassa olevan kuntalain mukaisesti. Talousarvion ja taloussuunnitelman laadinnasta ja sisällöstä säädettäisiin tarkemmin taloutta koskevassa lain 13 luvussa. Kuntalaissa ei edelleenkään olisi erillisiä säännöksiä lainan ottamisesta, vaan päätösvallan katsotaan kuuluvan valtuustolle sen yleisen kunnan talouteen ja toimintaan liittyvän toimivallan perusteella. Lainanottovaltuuksista päätetään käytännössä lähtökohtaisesti talousarvion yhteydessä ja valtuuston on myös nykyiseen tapaan mahdollista delegoida lainanottoon liittyvää toimivaltaansa hallintosäännöllä.

Momentin 4 kohdassa esitetään lisättäväksi valtuuston tehtäviin omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista päättäminen. Omistajaohjauksen periaatteissa valtuuston tulisi ilmasta ne periaatteet, joiden mukaan kunta on eri organisaatioissa ja yhteisöissä mukana omistajana, sijoittajana, rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Periaatelinjausten lähtökohtana tulee olla kuntastrategia ja siitä johdetut tavoitteet, jolloin varmistetaan päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys. Valtuuston linjaamat periaatteet ohjaavat kunnanhallitukselle ja konsernijohdolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa niin kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kuin laajemminkin osaomistusyhteisöissä, kuntien yhteistoimintaorganisaatioissa ja kunnan sopimussuhteissa eli kunnan koko toimin-

nassa. Omistajaohjauksen periaatteet konkretisoituvat myös kunnanhallitukselle, konsernijohdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina ja päätösvalmistelua ohjaavina linjauksina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä yhteisöjen perustamisen yhteydessä tai sopimussuhteisiin liittyen.

Juridisen kuntakonsernin eli kunnan tytäryhteisöjen ohjaus perustuu omistajaohjauksen periaatteiden lisäksi valtuuston hyväksymiin konserniohjeisiin, joiden sisällöstä säädetään lain 48 §:ssä. Konserniohjeisiin liittyvän päätösvallan kuuluminen valtuuston tehtäviin korostaisi valtuuston asemaa kuntakonsernin johtamisessa sekä vahvistaisi konserniohjeiden periaatteellista merkityksellisyyttä.

Momentin 5 kohdan mukaan valtuusto päättäisi nykyiseen tapaan liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon, vaikka sen luonteeseen kuuluu tietty taloudellinen ja toiminnallinen itsenäisyys. Valtuustolle kuuluu siten luontevasti sen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättäminen, vaikka keinot niiden saavuttamiseen ovat liikelaitoksen johtokunnan päätösvallassa.

Momentin 6 kohdan mukaan valtuusto päättäisi kunnan varallisuuden hoidosta ja sijoitustoiminnan perusteista. Sijoitustoiminnan perusteista päättäminen on kuulunut valtuustolle myös voimassa olevan lain mukaan, mutta säännöstä esitetään täydennettäväksi varallisuuden hoidolla, jotta valtuuston koko kunnan omaisuuteen ja varallisuusmassaan kohdistuva päätösvalta omaisuuden ja varallisuuden luonteesta riippumatta kävisi selkeästi ilmi. Valtuuston tulee ottaa selkeä kanta siihen, minkälaiseen omaisuuteen kunnan pääomaa sidotaan ja minkälaisella riskitasolla sekä valvoa, että pääoma on tehokkaassa käytössä. Kunnan varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivalta varallisuuden hoidossa ja sijoitustoiminnassa on edelleen mahdollista ja perusteltua siirtää muille kunnan viranomaisille. Tästä toimivallan siirrosta valtuusto päättäisi hallintosäännöllä.

Momentin 7 kohdan mukaan valtuusto päättäisi nykyiseen tapaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Varsinainen toimeenpanovastuu olisi lain 40 §:n mukaisesti kunnanhallituksella, joka vastaisi kunnan sisäisestä valvonnasta sekä huolehtisi kunnan toiminnan riskienhallinnan järjestämisestä.

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, mutta sen jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi se on perusteltua mainita laissa erikseen. Riskienhallinnan merkitys on korostunut erityisesti kunnan tehtävien organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Suuri osa kunnan tehtävistä hoidetaan usein peruskunnasta erillään olevissa organisaatioissa, kuten osakeyhtiöissä, yhdistyksissä, kuntayhtymissä ja liikelaitoskuntayhtymissä. Myös huomattava osa kuntasektorin velkataakasta on peruskunnan ulkopuolisissa konserniyhtiöissä. Näin ollen kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan riskejä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee siten välttämättä kohdistua koko kunnan toimintaan.

Lain 91 §:n mukaan valtuuston tulisi hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. Määräyksiin tulisi siten sisällyttää määräykset kunnanhallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan. Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenettelyistä olisi syytä ottaa määräykset kunnanvaltuuston vahvistamiin perusteisiin.

Kunnan konserniyhteisöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle. Lain 48 §:ssä esitettäisiin, että valtuuston vahvistamiin konserniohjeisiin otettaisiin tarpeelliset määräykset konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Momentin 8 kohdan valtuusto päättäisi voimassa olevan lain mukaisesti palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Säännöksen sanamuoto antaisi valtuustolle nykyiseen tapaan mahdollisuuden siirtää toimivaltaansa maksujen yksityiskohtaisemmassa hinnoittelussa ja määräämisessä alaisilleen viranomaisille. Maksujen yleisistä perusteista valtuusto voi päättää esimerkiksi talousarvion yhteydessä. Valtuuston on myös syytä ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut ovat kokonaan maksuttomia.

Momentin 9 kohdan mukaan valtuusto päättäisi voimassa olevan kuntalain mukaisesti takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Valtuuston päätösvaltaa rajoittaisivat kuitenkin lain 130 §:n uudet säännökset.

Momentin 10 kohdan mukaan valtuusto päättäisi nykyiseen tapaan jäsenten valitsemisesta kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä olevista säännöksistä muuta johdu ja 11 kohdan mukaan valtuusto päättäisi edelleen myös kunnan luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Lain 10 luku sisältäisi tarkemmat säännökset vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, tarkastuslautakuntaan sekä muihin toimielimiin sekä luottamushenkilöiden asemasta muutoinkin.

Valtuusto päättäisi momentin 12 kohdan mukaan voimassa olevan lain mukaisesti tilintarkastajien valitsemisesta. Kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisesta sekä tilintarkastajien valinnasta säädettäisiin tarkemmin lain 14 luvussa.

Momentin 13 kohdan mukaan valtuuston tulisi voimassa olevan lain mukaisesti päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja siihen liittyen vastuuvapaudesta tilivelvollisille. Tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta annettaisiin tarkemmat säännökset lain 13 luvussa. Tilintarkastuskertomuksen käsittelystä sekä vastuuvapauden myöntämisestä säädettäisiin 14 luvussa.

Momentin 14 kohdassa säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan, että valtuuston tulee päättää muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

15 § Kuntavaalit. Pykälässä säädettäisiin kuntavaaleista. Kunnallisvaalien nimi ehdotetaan muutettavaksi kuntavaaleiksi. Nimitys on käytössä jo vakiintunut. Lisäksi ehdotetaan muutosta vaalien ajankohtaan ja valtuuston toimikauden alkamisajankohtaan.

Vaalien toimittamisajankohdasta säädettäisiin nykyiseen tapaan vaalilaissa ja valtuuston toimikaudesta kuntalaissa. Kuntavaalit toimitettaisiin huhtikuussa. Pykälän *1 momentin* mukaan valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuussa. Nykyisin vaalit toimitetaan lokakuussa ja valtuuston toimikausi alkaa seuraavan kalenterivuoden alussa. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet eli valtuutetut ja varavaltuutetut valittaisiin edelleen neljän vuoden toimikaudeksi.

Vaalikauden aikaistamisen vaikutuksesta vuoden 2016 kunnallisvaaleihin ja nykyisten valtuutettujen toimikauteen säädettäisiin siirtymäsäännöksissä. Valtuuston toimikauden alkamisajankohdan muutos vaikuttaa myös kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelyyn sekä erityisesti tilinpäätöksen hyväksymiseen liittyvään vastuuvapauden käsittelyyn. Muutoksen vaikutuksia käsitellään taloussäännösten yhteydessä.

Keskeiset vaaleissa noudatettavat periaatteet ovat samat sekä valtiollisissa vaaleissa että kuntavaaleissa eikä niihin esitetä muutoksia. Pykälän *2 momentin* mukaan kuntavaalit ovat välittömät, salaiset ja suhteelliset. Valitsijat antavat äänensä suoraan sille henkilölle, jonka he tahtovat saada valituksi. Vaalisalaisuudella tarkoitetaan, ettei kukaan muu kuin äänestäjä itse saa tietää, miten äänestäjä äänioikeuttaan käyttää. Suhteellisessa vaalissa jokainen puolue tai muu ryhmä saa valituksi suhteellisesti niin paljon edustajia kuin sillä on ääniä muihin verrattuna. Äänioikeutetuilla on myös yhtäläinen äänioikeus. Jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen oikeus vaikuttaa vaalien tulokseen ja kunnallisvaaleissa jokaisella äänioikeutetulla on yksi ääni.

Pykälän *3 momentissa* olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti viittaussäännös vaalilakiin ja kuntarakennelakiin, joka on korvannut heinäkuun 2013 alusta lukien aiemman kuntajakolain.

Vaalilaissa säädetään kuntavaalien toimittamisesta ja myös muiden kuin varsinaisten kuntavaalien toimittamisesta. Näitä muita kuin varsinaisia kuntavaaleja voidaan joutua toimittamaan sen vuoksi, että vaaleja tai niihin kuuluvia toimenpiteitä ei jostakin syystä voida toimittaa säädettyinä aikoina; kunnassa määrätään toimitettavaksi uudet vaalit valituksen johdosta; valtuutettujen lukumäärä jää vaalikauden aikana alle kolmen neljänneksen säädetystä määrästä taikka jos valittuja ehdokkaita vaalien tulosta määrättäessä tai vaalilain157 §:n 1 momentin mukaan valituiksi julistettuja ehdokkaita mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna aikana on yhteensä vähemmän kuin vaaleissa on valittava valtuutettuja.

Kuntarakennelaissa säädetään kuntajaon muutosten huomioon ottamisesta vaaleissa sekä valtuuston muodostamisesta kesken vaalikauden. Ehdotettu valtuuston toimikauden muuttaminen alkamaan kesäkuun alusta vuodesta 2017 lukien edellyttää kuntarakennelain täydentämistä. Kuntien yhdistyminen tulee aina voimaan vuoden alusta. Kuntarakennelakia esitetään muutettavaksi siten, että uuden kunnan valtuusto voitaisiin muodostaa vaaleilla ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa.

16 §. Valtuutettujen lukumäärä. Pykälässä säädettäisiin siitä, miten valtuutettujen lukumäärästä päätetään. Pykälä vastaisi osittain voimassa olevan lain 10 §:ää, mutta sääntelyyn esitetään olennaisia muutoksia. Eri kokoisten kuntien valtuutettujen lukumäärä ei enää määräytyisi suoraan laista, vaan siitä päättäisi valtuusto laissa asetetuissa rajoissa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan eri kokoisissa kunnissa. Valtuusto päättäisi tämän pohjalta valittavien valtuutettujen lukumäärästä. Valtuutettuja valittaisiin voimassa olevan lain mukaisesti aina pariton lukumäärä. Tällöin valtuuston kokoontuessa täysilukuisena äänet eivät äänestettäessä menisi tasan.

Sääntely jättäisi kunnille harkintavaltaa valtuuston koon suhteen. Valtuutettujen vähimmäismäärä eri kuntakokoluokissa on hieman nykyistä pienempi, mutta kunta voi myös päättää säilyttää valtuuston koon nykyisenä tai lisätä valtuutettujen määrää nykyisestä. Valtuuston koon pienentämistä voidaan perustella muun muassa valtuuston tosiasiallisen päätöksentekokyvyn parantamisella, luottamustointen houkuttelevuuden lisäämisellä sekä luottamustointen hoitamiseen tarvittavan asiantuntemuksen ja ajankäytön vaatimusten kasvulla. Se voisi edistää myös päätöksenteon vastuullisuutta. Kooltaan pienempää valtuustoa voitaisiin asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta täydentää kuntalaisten muilla osallistumiskanavilla kuten alueellisilla toimielimillä tai käyttäjädemokratialla. Toisaalta suuri valtuutettujen määrä voisi olla perusteltu erityisesti kunnan siirtyessä valiokuntamalliin. Tällöin myös asioiden valmistelusta vastaavat valiokunnat valitaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtuutettuja valittaisi laissa säädetty vähimmäismäärä, jos valtuusto ei tekisi asiasta päätöstä. Valtuuston päätös vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä tai aiemman päätöksen muuttamisesta tulisi ilmoittaa oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Pykälän *3 momentin* mukaan pykälässä tarkoitettu asukasluku määräytyisi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan. Momentti vastaisi muutoin voimassa olevan lain 10 §:n 3 momenttia, mutta siinä on otettu huomioon ehdotus kuntavaalien ajankohdan muuttamisesta.

17 § Varavaltuutetut. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 11 §:ää. Pykälän *1 momentin* mukaan valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan en-

simmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

18 §. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 12 §:ää. Sen mukaan valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Pykälän *2 momentti* olisi kuntalaissa uusi. Siinä säädettäisiin valtuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien läsnäolo- ja puheoikeudesta kunnanhallituksen kokouksessa. Nykyisin tämä on hallintosääntömääräyksiin perustuva vallitseva käytäntö. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa valtuuston tiedonsaanti asioiden valmistelusta.

19 §. Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan kuntalain 15 b §:n 1 ja 2 momenttia.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä valtuustotyöskentelyä varten. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Tarkemmat säännökset valtuustoryhmistä annettaisiin hallintosäännössä. Valtuustoryhmä ei ole kunnan toimielin eikä sille siten voida antaa hallintosäännöllä tai lailla omaa toimivaltaa tai tehtäviä. Sen toiminta ja työskentely eivät myöskään ole hallintomenettelyä, johon esteellisyyssääntely ulottuisi.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunta voisi voimassa olevaa lakia vastaavasti tukea valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä olisi yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.

Voimassa olevaa sääntelyä täydennettäisiin siten, että valtuustoryhmille osoitetun tuen määrä olisi ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä valtuustoryhmittäin. Yksityiskohtaisemmat ohjeet ilmoittamistavasta antaisi kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.

Voimassa olevan lain 15 b §:n 3 momentissa oleva säännös siitä, että kunta voi päättää videoneuvotteluyhteyksien antamisesta valtuustoryhmien käyttöön, esitetään poistettavaksi. Kunnan toimielinten sähköisistä päätöksentekotavoista säädettäisiin nykyistä yleisluontoisemmin kuntalain päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevassa 12 luvussa. Kunta voisi hallintosäännössä päättää, että sähköiset menetelmät olisivat vastaavalla tavalla valtuustoryhmien käytössä.

5 luku Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Lukuun koottaisiin voimassa olevan kuntalain tapaan ne säännökset, joita demokratian ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen edellyttäisi. Luvun lähtökohtana olisivat asukkaiden oikeudet ja kuntalaisten yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Kunnan niin kutsuttuja vaikuttamistoimielimiä (vanhusneuvosto, vammaisneuvosto) koskeva sääntely koottaisiin kuntalakiin ja lisäksi kunnat velvoitettaisiin nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamiseen.

20 §. Äänioikeus kuntavaaleissa. Pykälässä säädettäisiin äänioikeudesta kuntavaaleissa. Äänestysoikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä säädettäisiin 21 §:ssä.

Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 26 §:n 1 momenttia. Äänioikeus kuntavaaleissa olisi Suomen, Euroopan unionin, Islannin tai Norjan kansalaisilla, jotka viimeistään vaalipäivänä täyttävät 18 vuotta, ja joiden kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeus on myös muulla edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Pykälän *2 momentti* olisi uusi ja siinä säädettäisiin Euroopan unionin ja Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevan ja hänen perheenjäsentensä äänioikeudesta. Edellä mainituilla henkilöillä ei useinkaan ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, minkä vuoksi äänioikeudesta kuntavaaleissa olisi säädettävä erikseen. He ovat jo saaneet äänioikeuden europarlamenttivaaleissa vuoden 2014 alusta voimaan tulleella vaalilain muutoksella.

Esitetyn muutoksen taustalla on erityisesti Euroopan kemikaaliviraston esittämä huoli siitä, että on mahdollista, että sen palveluksessa olevilla henkilöillä ei ole äänioikeutta paikallisvaaleissa missään jäsenvaltiossa ja heidän mahdollisuutensa vaikuttaa asuinkuntansa asioihin ovat puutteelliset. Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten järjestöjen työntekijät asuvat Suomessa ja heillä voidaan katsoa olevan tarve vaikuttaa asuinkuntansa asioihin. Tilannetta, jossa heillä ei ole äänioikeutta kuntavaaleissa, voidaan pitää ongelmallisena Suomeen kotoutumisen ja Euroopan unionin oikeuden toteutumisen näkökulmasta.

Äänioikeuden edellytyksenä olisi, että henkilö viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja kyseinen kunta on henkilön vaalilain 18 §:ssä tarkoitettu äänioikeuskunta väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan viimeistään 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä.

Vaalilain 18 §:n 3 momentin mukaan, jollei europarlamenttivaaleissa äänioikeutetulla Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisella ole kotikuntaa Suomessa, kotikunnan sijasta äänioikeusrekisteriin merkitään äänioikeuskunta. Äänioikeuskunta olisi se kunta, jossa kotikuntaa vailla olevan henkilön maistraatille ilmoittama asunto sijaitsee. Vaalilain 18 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa koskemaan myös henkilöitä, jotka voivat kuntalain 20 §:n 2 momentin mukaan saada äänioikeuden kuntavaaleissa.

Vaalilain 18 §:n 5 momentin mukaan europarlamenttivaaleissa Suomessa äänioikeutettu Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalainen otetaan europarlamenttivaalien äänioikeusrekisteriin, jos hän on kirjallisesti ilmoittanut haluavansa käyttää äänioikeuttaan europarlamenttivaaleissa Suomessa. Vaalilain 18 §:n 5 momenttia tulisi muuttaa koskemaan myös henkilöitä, jotka voivat kuntalain 20 §:n 2 momentin mukaan saada äänioikeuden kuntavaaleissa. Henkilön tulisi siten riittävän ajoissa kirjallisesti ilmoittaa haluavansa käyttää äänioikeuttaan kuntavaaleissa. Euroopan parlamenttivaaleja koskeva ilmoitus on vaalilain mukaan tehtävä maistraatille viimeistään 80. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16. Maistraatti tarkastaa äänioikeuden edellytykset väestötietojärjestelmästä ja ulkoasiainministeriön myöntämästä diplomaattikortista.

Kaikki momentissa säädetyt äänioikeuden edellytykset ovat viranomaisen tarkistettavissa, eivätkä ne edellytä merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin tai muuhun lainsäädäntöön.

21 §. Äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä. Pykälässä säädettäisiin äänestysoikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä. Ääni- ja äänestysoikeuden edellytykset säilyisivät yhtäläisinä. Kansanäänestyksestä ja kansanäänestysaloitteesta säädettäisiin 24 ja 25 §:ssä.

Pykälän *1 momentin* mukaan äänestysoikeudesta kansanäänestyksessä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä 20 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään äänioikeudesta kuntavaaleissa. Sääntely olisi uutta siltä osin, että Euroopan unionin ja Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat ja heidän perheenjäsenensä,

joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, saisivat äänioikeutta vastaavilla edellytyksillä äänestysoikeuden asuinkunnassaan toimitettavassa kansanäänestyksessä. Kun henkilöllä on äänioikeus, tulisi hänellä lähtökohtaisesti olla myös äänestysoikeus. Muutoksella edistettäisiin edellä mainittujen henkilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa asuinkuntansa asioihin.

Pykälän *2 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 26 §:n 3 momenttia ja siinä säädettäisiin äänestysoikeudesta kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä. Äänestysoikeus olisi vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella. Asuinpaikalla tarkoitettaisiin asuinpaikkaa henkilön kotikunnassa tai kotikuntaa vailla olevan osalta äänioikeus- eli asuinkunnassa.

22 §. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Pykälässä säädettäisiin yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Pykälän sisältö vastaisi pääosin voimassa olevan lain 27 §:ää.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin yleisestä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Verrattuna voimassa olevan lain sanamuotoon momentissa korostettaisiin asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin. Oikeudet koskisivat kaikkia kunnan asukkaita ja niiden toteuttaminen käytännössä tapahtuisi koko kunnan organisaatiossa. Kuten nykyisinkin valtuuston tehtävänä olisi vastata osallistumismahdollisuuksien kokonaisuudesta. Valtuusto voi merkittävästi vaikuttaa kunnan toimintakulttuurin avoimuuteen. Säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäisivät edelleen pitkälti valtuuston päätettäväksi. Esimerkiksi 39 §:n mukaisessa kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Monipuolisilla osallistumismahdollisuuksilla olisi tarkoitus edistää eri asukasryhmien ja eri palveluiden käyttäjien osallistumista itselleen sopivalla tavalla ja tarjota eri asiakokonaisuuksiin ja tilanteisiin sopivia joustavia ja vaikuttavia osallistumisen muotoja. Monipuolisuudella tarkoitettaisiin sekä pitkäaikaisia vaikuttamisen keinoja että lyhytaikaisia ja satunnaisempia vaikuttamismahdollisuuksia.

Pykälän *2 momentissa* olisi voimassa olevan lain 27 §:n 2 momenttia vastaavasti esimerkkiluettelo osallistumis- ja vaikuttamistavoista. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan antaisi kuvan käytettävissä olevista keinoista. Kunta päättäisi momentissa mainittujen keinojen käytöstä ja voisi edistää osallistumista ja vaikuttamista myös muilla keinoilla. Tämä voisi tapahtua ilman nimenomaista säännöstäkin, mutta suoran demokratian korostamiseksi laissa on kuitenkin tarkoituksenmukaista tuoda esiin, millä tavoin osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Momentin kohdista erityisesti kohdat 3 – 6 korostaisivat käyttäjälähtöistä osallistumista ja vaikuttamista.

Momentin 1 kohdassa tuodaan esille keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kansalaisraatien järjestäminen. Erilaisissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa tai asukastapaamisissa voidaan vapaamuotoisesti selvittää kuntalaisten näkemyksiä tietystä teemasta tietyllä hetkellä tai pidemmän ajanjakson aikana. Kuulemista ja keskustelua voi toteuttaa myös sähköisiä kanavia, esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median mahdollistamia muotoja hyödyntämällä.

Kansalaisraati terminä olisi laissa uusi. Eräänlaisena yläkäsitteenä se kuvaisi aiempaa vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämisessä kansalaisraadit voisivat toimia vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille kuntalaiskyselyille, jotka usein heijastavat yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä. Kansalaisraati ja sitä vastaavat keinot soveltuisivat menetelminä erityisesti tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys. Kansalaisraadilla olisi mahdollista myös tuottaa kokonaisvaltaisempi kansalaismielipide kunnan päättäjille päätösharkintaan. Jo ennakolta tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten kansalaisraadin tuotokset käsitellään edustuksellisessa päätöksenteossa. Kansalaisraatia käyttämällä on mahdollista edistää kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien yhtäläisiä osallistumismahdollisuuksia sekä tuoda erityisryhmiä vahvemmin mukaan päätöksenteon valmisteluun.

Momentin 2 kohta vastaisi voimassa olevan lain 27 §:n 2 momentin 4 kohtaa. Se korostaisi jo valmisteluvaiheessa tapahtuvaa asukkaiden mielipiteiden selvittämistä. Osallistuminen ja vaikuttaminen on yleensä tehokkainta valmisteluvaiheen alussa. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta ja 41 §:ssä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Nämä ovat kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien luomisen laissa säänneltyjä muotoja, mutta muukin oma-aloitteinen kuntalaisten mielipiteiden vapaamuotoinen selvittäminen on suotavaa. Mielipiteitä voidaan selvittää eri tavoin, muun muassa kyselyin ja mielipidetiedusteluin ja 1 kohdassa tarkoitettuja keskustelutilaisuuksia järjestämällä tai järjestämällä esimerkiksi 24 §:ssä tarkoitettuja kunnallisia kansanäänestyksiä.

Momentin 3 kohta vastaisi voimassa olevan lain 27 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Asiasta säädettäisiin tarkemmin 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaan valtuusto voisi päättää, että johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Liikelaitoksen ja esimerkiksi koulun johtokuntaan voitaisiin siten valita jäseniä palvelujen käyttäjien esityksestä. Alueellista toimielintä koskevan 37 §:n mukaan valtuusto voisi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kyseisen osa-alueen asukkaiden esityksestä.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi avaamalla kunnan talouden suunnittelua erilaisissa tilaisuuksissa ja sähköisissä sovelluksissa, vuorovaikutteisia menetelmiä hyödyntäen sekä osallistuvan budjetoinnin menetelmän avulla. Siinä kunnan viranomainen ja alueen asukkaat suunnittelevat ja päättävät vuorovaikutteisen systemaattisen prosessin muodossa siitä, mihin kohteisiin tietyt varat käytetään. Osallistuvaa budjetointia käyttämällä voidaan lisätä kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua, kansalaisten tietämystä sekä viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta. Osallistuva budjetointi voi olla apuväline tunnistaa monenlaisten kuntalaisten ja eri asukasryhmien sekä kunnan eri osa-alueiden asukkaiden tarpeita ja tuoda niitä näkyviksi.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin palvelujen suunnittelemisesta ja kehittämisestä yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa ja heidän tarpeistaan käsin. Toiminta voisi koskea yksittäisiä palveluja tai laajempia palvelukokonaisuuksia. Se voisi suuntautua suppealle tai laajalle alueelle ja olla muodoltaan pitkäkestoista tai projektimaista. Kohdassa tarkoitettuja käyttäjälähtöisen vaikuttamisen keinoja voivat olla muun muassa asiakaspalautteen kerääminen, asiakastyytyväisyyden mittaaminen, erilaiset ideointi- ja visiointimenetelmät ja -tilaisuudet, kokeilut, yhteissuunnittelu sekä palvelumuotoilu, jossa palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa. Palvelumuotoilun menetelmät toimivat työkaluina erityisesti luotaessa ja arvioitaessa uusia palvelukonsepteja. Palvelujen kehittäminen voi tapahtua myös uudenlaisen kansalaistoiminnan kautta esimerkiksi erilaisissa projekteissa, kampanjoissa ja verkostoissa.

Momentin 6 kohta vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 27 §:n 2 momentin kohtaa 6. Kunta voi sekä yleisen toimialansa puitteissa että tämän säännöksen nojalla avustaa erilaisten asukasryhmien toimintaa. Kunnan antama tuki voisi olla esimerkiksi taloudellista, työvälineisiin, työtiloihin, viestintään, toimintaan jne. liittyvää. Asukkaiden lisäksi paikallisdemokratian toimijoita voivat olla myös järjestöt ja muut yhteisöt, kuten kylä- ja kaupunginosayhdistykset, erilaiset kansalaisjärjestöt, palvelujen käyttäjäyhdistykset ja -verkostot, projektit, kampanjat, yritykset ja säätiöt.

23 §. Aloiteoikeus. Pykälän 1 momentin sisältö vastaisi pääosin voimassa olevan lain 28 §:n 1 momenttia. Pykälän 2 momentin soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisen lain 28 §:n 2 momenttiin verrattuna.

Pykälän *1 momentin* mukaan aloiteoikeus olisi kunnan asukkaalla, palvelujen käyttäjällä sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä. Voimassa olevan lain mukaan aloiteoikeus on vain kunnan asukkaalla, mutta säännöstä ei ole tulkittu tiukasti sanamuodon mukaisesti, joten ehdotettu muutos ei olisi käytännössä merkit-

tävä. Aloitteen tekijältä ei edelleenkään vaadittaisi tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus olisi kaikenikäisten kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeus.

Aloitteita voisi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Kunnan toiminta on määritelty 6 §:n 2 momentissa ja se on kuntakonsernia laajempi käsite. Aloiteoikeus kattaa siten esimerkiksi kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut riippumatta siitä, millä tavoin ja kenen toimesta palvelut tuotetaan.

Aloitteesta tulisi hallintolain 16 §:n mukaisesti käydä ilmi, mitä asia koskee sekä lähettäjän nimi ja yhteystiedot. Aloitteen tekeminen sähköisesti on yleensä mahdollista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti. Aloite eroaa hakemuksesta siinä, että viranomaisella on velvollisuus vastata aloitteen tekijälle, mutta viranomaisella ei ole velvollisuutta sisällöllisesti tutkia ja ratkaista aloitteessa tarkoitettua asiaa. Aloite ei siten välttämättä aina johda toimenpiteisiin.

Aloite on kunnassa käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa. Silloin kun valtuustolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa, kunnanhallitus ei voi omalla päätöksellään todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritetut toimenpiteet. Kunnanhallitus voi viedä aloitteessa tarkoitetun asian valtuuston käsittelyyn myös omana asianaan. Tällöin on yleensä kysymys merkittävästä asiasta.

Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetut toimenpiteet. Hyvään hallintoon kuuluu, että aloitteen tekijä saa kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon siitä, mikä kunnan viranomainen käsittelee aloitteen ja missä aikataulussa. Kun aloite on käsitelty, aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa toimenpiteet, joihin mahdollisesti ryhdytään tai on jo ryhdytty tai lähettää tiedoksi päätös, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Jos aloite ei johda toimenpiteisiin, päätökseen ei voi hakea muutosta (KHO 2008:24).

Hallintosääntöä koskevan 91 §:n mukaan aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista annettaisiin hallintosäännössä tarpeelliset määräykset. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisen lain hallintosääntöä koskevassa 50 §.ssä. Hallintosääntöön voitaisiin ottaa esimerkiksi määräys, jonka mukaan valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet ja niiden johdosta suoritetut toimenpiteet viedään vuosittain tiettyyn ajankohtaan mennessä valtuuston tietoon luettelon muodossa. Käsitellessään luettelon valtuusto voi samalla todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun. Hallintosäännössä voitaisiin myös antaa määräyksiä kunnanhallituksen ja lautakunnan tehtäväalueilla tehtyjen aloitteiden käsittelystä sekä täsmentää aloitteen tekijälle annettavien tietojen sisältöä ja menettelytapoja.

Aloiteoikeutta koskeva säännös mahdollistaisi myös palvelualoitemallin käyttöönoton kunnissa. Palvelualoite on kunnan ulkopuoliselle taholle tarjottu mahdollisuus tehdä aloite siitä, miten tietty julkinen palvelu voitaisiin jatkossa tuottaa nykyistä tuotantotapaa laadukkaammin, edullisemmin, asiakasystävällisemmin, tehokkaammin tai saavutettavammin.

Palvelualoitemallin käyttöönotto olisi kunnille vapaaehtoista. Ottaessaan mallin käyttöön kunnan tulisi määritellä, ketkä voivat kunnassa tehdä palvelualoitteen. Kunnan olisi otettava kantaa esimerkiksi siihen, voivatko kuntalaiset, yritykset, järjestöt tai kunnan omat työntekijät tehdä palvelualoitteita. Tämän ohella kunta voisi määritellä, tulisiko aloitteen tekijällä olla edellytykset aloitetta koskevan palvelukokonaisuuden tuottamiseen. Kunnan olisi hyvä asettaa palvelualoitteelle myös sisällöllisiä vaatimuksia, kuten että se olisi tehtävä kirjallisesti, esimerkiksi kunnan tarjoamalle vakiopohjalle.

Palvelualoite on mahdollista tehdä periaatteessa mistä tahansa palvelusta, jonka yksityinen palveluntuottaja voisi hoitaa. Palvelualoitteen ulkopuolelle rajautuvat jo perustuslain nojalla viranomaistehtävät, jotka tulee hoitaa kunnan viranhaltijan tai toimielimen toimesta. Kunnan tulisi kuitenkin määritellä, missä palvelukokonaisuuksissa palvelualoitetta voitaisiin käyttää. Kunta voisi rajata ulkopuolelle esimerkiksi sellaiset strategi-

set toiminnot, joita se ei halua ulkoistaa. Kunnan tulisi tiedottaa palvelualoitteen käyttöönotosta ja sen käyttöalasta.

Jos kunta ottaisi käyttöön palvelualoitemallin, kunnassa tulisi päättää, miten palvelualoitteet kunnassa käsiteltäisiin. Kunta voisi määrätä hallintosäännössään esimerkiksi, että palvelualoitteet käsitellään lautakunnassa, joka arvioi niiden toteuttamiskelpoisuutta. Kunnanhallitus tai valtuusto päättäisi hyväksyttyjen aloitteiden pohjalta palvelun mahdollisesta ulkoistamisesta tai ottamisesta takaisin omaksi toiminnaksi.

Kunta voisi yksittäisen aloitteen käsittelyssä arvioida muun ohella sitä, onko aloitteen tekijän esittämiä hyötyjä saavutettavissa, onko tehty aloite realistinen ja toteutettavissa sekä onko esimerkiksi lainsäädännöllisiä tai sopimusjuridisia esteitä havaittavissa. Olennainen osa aloitteen käsittelyä olisi kustannusvertailu, jossa kunta vertailisi oman toiminnan laatua ja tehokkuutta suhteessa tehtyyn aloitteeseen. Kustannusvertailu edellyttää kunnan omalta kustannuslaskennalta riittävää läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta. Palvelualoitteen hyväksyminen ei automaattisesti johtaisi siihen, että aloitteen tekijä valittaisiin palveluntuottajaksi, vaan palvelualoitteen johdosta kunta voisi päättää esimerkiksi järjestää palvelukokonaisuudesta julkisten hankintojen tarjouskilpailun tai perustaa palvelusetelijärjestelmän.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin aloitteen käsittelyn määräajasta. Säännöksen soveltamisalaa laajennettaisiin olennaisesti nykyisen lain 28 §:n 2 momenttiin verrattuna. Nykyinen säännös koskee vain valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehtyjä aloitteita ja aloitteen tekijöinä täytyy olla vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Ehdotettu säännös koskisi kaikkia aloitteita, jotka ovat saaneet riittävän suuren kannatuksen. Jos aloitteen olisi tehnyt vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia olisi otettava käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä kun aloite on saapunut kuntaan

24 §. Kunnallinen kansanäänestys. Pykälässä säädettäisiin kunnallisesta kansanäänestyksestä ja sen toimittamisen periaatteista. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 30 §:ää. Kansanäänestyksen toimittamista koskeva valituskielto on nykyisessä laissa muutoksenhaku -luvussa. Valituskielto siirrettäisiin asiallista sisältöä muuttamatta nyt kyseessä olevaan pykälään.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtuustolla olisi toimivalta päättää kansanäänestyksen toimittamisesta. Valtuusto päättäisi aina, toimitetaanko kansanäänestys ja mitkä ovat äänestysvaihtoehdot. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa kunnalle kuuluvasta asiasta, joten soveltamisala on laaja. Kansanäänestys voitaisiin toimittaa myös asioissa, joissa kunta on vain lausunnonantaja, esimerkiksi tiehankkeissa ja muissa ympäristöä koskevissa asioissa, joilla on kunnan asukkaille olennainen merkitys.

Valtuuston päätökseen, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys, ei saisi hakea muutosta. Valituskieltosäännöksen sanamuotoa selvennettäisiin. Valituskielto koskisi edelleen valtuuston päätöksen kaikkia osia. Jos valitus sallittaisiin, valitusprosessi voisi lykätä kansanäänestyksen järjestämistä niin, ettei asia enää olisi ajankohtainen.

Sen sijaan valtuuston päätöksestä, jolla kansanäänestyksen toimittamista koskeva esitys on hylätty, voisi tehdä kunnallisvalituksen 136 §:n 2 momentin mukaisilla perusteilla. Valtuuston päätös voitaisiin kumota lähinnä menettelyvirheen perusteella, jolloin asia tulisi valtuuston uuteen käsittelyyn. Kun kansanäänestyksen toimittaminen on aina valtuuston harkinnassa, esitys voitaisiin uudessakin käsittelyssä hylätä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kansanäänestys olisi nykyiseen tapaan neuvoa-antava. Sitovan kansanäänestyksen voidaan katsoa olevan ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa. Poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen perusteella, jos esimerkiksi valtuustoryhmät ennakolta ilmoittavat noudattavansa äänestyksen lopputulosta. Poliittiseen sitovuuteen voidaan liittää myös esi-

merkiksi äänestysprosenttiin ja äänestysvaihtoehdon kannatukseen (esimerkiksi tietty prosenttiosuus) liittyviä ehtoja.

Pykälän *3 momentin* mukaan kansanäänestys voitaisiin toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana. Vaaliteknisistä syistä kunnan osa-alueena on oltava vaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Ehdotetun 21 §:n 2 momentin mukaan äänestysoikeus olisi vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella äänestysalueella.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin äänestyksessä noudatettavista perusperiaatteista. Kaikilla äänioikeutetuilla olisi yhtäläinen äänestysoikeus ja äänestys olisi salainen. Lisäksi säännöksessä viitattaisiin neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin, jota sovelletaan kansanäänestyksen toimittamisessa ja jonka mukaan menettely vastaa pitkälti kuntavaalien menettelyä.

25 §. Kansanäänestysaloite. Pykälässä säädettäisiin oikeudesta tehdä kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite. Kansanäänestysaloitteeseen liittyvä ikäraja alennettaisiin 18 vuodesta 15 vuoteen ja tähän liittyen kansanäänestysaloitteen vaatima kannatus määriteltäisiin eri tavalla kuin voimassa olevan lain 31 §:ssä.

Pykälän *1 momentin* mukaan kansanäänestysaloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Kunnan asukas on 3 §:n mukaan henkilö, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Ikärajan alentamisella nuoret, joilla ei vielä ole mahdollisuutta vaikuttaa kunnan asioihin äänestämällä, saisivat uuden osallistumisen ja vaikuttamisen keinon.

Lisäksi kansanäänestysaloitteen voisivat tehdä Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, joilla 21 §:n mukaan on äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä. Kun henkilöllä on äänestysoikeus, tulisi hänellä lähtökohtaisesti olla myös oikeus tehdä kansanäänestysaloite.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin aloitteen vaatimasta kannatuksesta, jotta aloite tulisi kansanäänestysaloitteena valtuuston ratkaistavaksi. Kansanäänestysaloitteen tekijöinä tulisi olla vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Voimassa olevan lain 31 §:ssä vaaditaan vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Prosenttiluvun alentaminen on perusteltua, koska vaadittava kannatus lasketaan aikaisempaa isommasta asukasmäärästä. Neljän prosentin vaatimuksen on täytyttävä aloitteen tekohetkellä. Henkilön pitää olla 15 vuotta täyttänyt aloitteen allekirjoittaessaan. Neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain 4 §:ssä säädetään aloitteen sisällölle asetettavista vaatimuksista.

Jos kansanäänestysaloite on saanut riittävän kannatuksen, valtuuston olisi viipymättä ratkaistava, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Päätös olisi valtuuston vapaassa harkinnassa. Valtuusto voi myös aina päättää äänestysvaihtoehdoista.

Jos aloitteen tekijöinä ei ole vaadittua neljää prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista, aloite voidaan jättää käsittelemättä. Aloitteen tekijöille tulee ilmoittaa, että asiaa ei viedä valtuustoon. Kunnanhallitus vastaa asian valmistelusta valtuustolle, joten kunnanhallitus voi tehdä ilmoituksen.

26 §. Nuorisovaltuusto. Sääntely on kuntalaissa uutta. Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi kunnille säädettäisiin velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Kunnan toiminta ja kunnassa päätettävät asiat koskettavat laajasti lapsia ja nuoria. Sääntely korostaisi sitä, että lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistumismahdollisuudet eivät saa rajoittua vain nuoriso-, opetus-, liikunta- ja kulttuuritoimen asioihin. Säännös täydentäisi 22 §:ää, jonka mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Nuorisovaltuustot tai vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät olisivat nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanavia. Ne eivät olisi 30 §:ssä tarkoitettuja kunnan toimielimiä, jotka ovat kunnan viranomaisia ja voivat käyttää julkista valtaa. Nuorisovaltuustolle tai nuorten vaikuttajaryhmälle ei siten voida delegoida toimivaltaa. Ne voivat toimia vapaammin menettelymuodoin, koska kuntalain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei tarvitse soveltaa niissä. Jäsenet eivät myöskään ole 70 §:ssä tarkoitettuja kunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtäväänsä virkavastuulla. Nuorisovaltuusto tai nuorten vaikuttajaryhmä ei ole naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnallinen suunnittelu- ja päätöksentekoelin, joten sen kokoonpanoon ei sovelleta 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Tavoitteena kuitenkin on molempien sukupuolten mahdollisimman tasapuolinen edustus.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Laissa ei säädettäisi nuorisovaltuuston kokoonpanosta, valinnasta eikä toimintatavoista yksityiskohtaisemmin, vaan ne jäisivät kunnan päätettäviksi. Kunnat voisivat siten soveltaa käytännössä hyviksi osoittautuneita nuorten vaikuttamisjärjestelmiä ja toimintatapoja. Nuorisovaltuusto voidaan esimerkiksi valita joka vuosi tai joka toinen vuosi kouluissa toimitettavilla vaaleilla, joissa esimerkiksi 13 - 18 -vuotiaat nuoret voivat asettua ehdokkaiksi ja äänestää. Kunnanhallitus voisi hyväksyä nuorisovaltuustolle toimintasäännön, jonka tulisi kuitenkin jättää nuorisovaltuustolle mahdollisuuksia kehittää myös itse toimintaansa haluamaansa suuntaan. Toimintasäännössä voitaisiin todeta nuorisovaltuuston lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, jäsenten valintatapa, toimikausi, kokousten koollekutsuminen, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen sekä toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen.

Toimintaedellytyksistä huolehtiminen tarkoittaa muun muassa sitä, että kunta osoittaa kokoustilan, huolehtii kokousten järjestämisestä, vastaa kokouksista aiheutuneista kustannuksista ja antaa tarvittaessa apua kokousasioiden valmisteluun ja kokouksen sihteerin tehtäviin. Toimintaan täytyy varata riittävät määrärahat. Erillinen määräraha talousarvioissa jäntevöittäisi nuorisovaltuuston tai nuorten vaikuttajaryhmän toimintaa. Kokouspalkkioiden maksaminen on perusteltua, mutta on kunnan harkittavissa. Kunnanhallitus voi esimerkiksi päättää, että nuorisovaltuuston tai vaikuttajaryhmän jäsenten palkkioista ja muista korvauksista on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintosäännössä määrätään lautakunnan jäsenten palkkioista ja korvauksista.

Pykälän *2 momentissa* kuvattaisiin nuorisovaltuuston tai nuorten vaikuttajaryhmän toimenkuva ja tehtäväkenttä. Vaikuttamisrooli ulottuu kunnan kaikille toimialoille. Nuorisovaltuustolle tulee antaa riittävästi tietoja ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa sekä antaa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista. Nuorisovaltuuston rooliin kuuluu, että se voi myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja lausua asioista, joiden se arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto voi nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita ja viedä päätöksentekijöiden tietoon lasten ja nuorten tarpeita ja ajatuksia. Nuorisovaltuusto voi myös seurata ja kehittää lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia kunnassa.

Ehdotetun 91 §:n mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muiden kuin jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Läsnäolo- ja puheoikeuden antaminen nuorisovaltuuston edustajalle ainakin valtuuston ja lautakuntien kokouksiin parantaisi tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Läsnäolo- ja puheoikeus voidaan rajata siten, että läsnäolo-oikeutta ei ole silloin kun asian käsittelyyn liittyy salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän *3 momentissa* olisi viittaussäännös nuorisolain 8 §:ään, jossa säädetään lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta. Nuorisolaissa olisi edelleen perusteltua säätää lasten ja nuorten kuulemisesta. Kuntalaissa säädettäisiin nuorisovaltuuston tai vaikuttajaryhmän kautta tapahtuvasta osallistumisesta, mutta nuorisolain sääntelyllä edistettäisiin muita lasten ja nuorten kuulemisen ja osallistumisen tapoja. Siten kuntalain ja nuorisolain sääntelyt täydentäisivät toisiaan. Nuorisolain 8 §:ään ehdotetaan lisättäväksi viittaussäännös ehdotettuun kuntalain 26 §:ään.

Lisäksi koulut ja oppilaitokset ovat lasten ja nuorten kannalta merkittävä osallistumisen foorumi. Myös koulutusta koskevissa laeissa on oppilaiden ja opiskelijoiden osallistumiseen ja kuulemiseen liittyviä velvoitteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien lainsäädäntöehdotusten tarkentuessa on vielä erikseen arvioitava niiden mahdolliset vaikutukset tässä esitettyyn sääntelyyn.

27 §. Vanhusneuvosto. Pykälän sisältö vastaisi pääosin vanhuspalvelulain 11 §:ää. Kunnille on vanhuspalvelulaissa säädetty velvoite asettaa vanhusneuvosto viimeistään tammikuun 1 päivänä 2014. Vanhuspalvelulakiin jäisi viittaussäännös kuntalakiin, jonka 27 §:ään vanhusneuvostoa koskeva sääntely siirrettäisiin. Vanhusneuvostoa koskeva säännös täydentäisi 22 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen olisi asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvoston kokoonpanosta ja valinnasta ei säädettäisi yksityiskohtaisemmin, vaan ne voitaisiin määritellä paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Kokoonpanossa olisi hyvä ottaa huomioon kunnassa toimivien vanhusjärjestöjen edustus. Kunnanhallitus voisi hyväksyä vanhusneuvostolle toimintasäännön, jossa todetaan vanhusneuvoston lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, mitä tahoja jäsenet edustavat, neuvoston toimikausi, kokousten koollekutsuminen, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen sekä toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen.

Vanhusneuvostoina voisivat toimia muunkin nimiset jo olemassa olevat vaikuttajaryhmät, jos niiden tehtävät ja osallistumismahdollisuudet vastaavat ehdotetun 27 §:n vaatimuksia. Vanhusneuvosto voi olla kunnan oma tai useamman kunnan yhteinen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastuussa olevan tahon suhde vanhusneuvostoa koskevaan kuntalain sääntelyyn täsmentyy kuluvan vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelun edetessä.

Kunnan on myös mahdollista perustaa yhdistetty vanhusneuvosto ja 28 §:ssä tarkoitettu vammaisneuvosto, mutta tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin toimintatapa, koska suurin osa vammaisista kunnan asukkaista on lapsia, nuoria ja työikäisiä.

Vanhusneuvosto on kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanava, ei ehdotuksen 30 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin. Edellä 27 §:n kohdalla nuorisovaltuustoista todettu koskisi siten myös vanhusneuvostoja tältä osin. Lisäksi toimintaedellytyksistä huolehtimiseen sovelletaan, mitä edellä on todettu nuorisovaltuuston osalta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin vanhusneuvoston tehtäväkentästä, joka ulottuisi kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön elinolosuhteiden ja iäkkäiden tarvitsemien palvelujen kannalta. Vaikuttamistehtävän hoitaminen edellyttää, että vanhusneuvosto saa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista ja myös sen oma-aloitteinen rooli on tärkeä.

Pykälässä ei mainittaisi vanhusneuvoston ottamista mukaan vanhuspalvelulain 5 §:ssä tarkoitetun suunnitelman valmisteluun ja 6 §:ssä tarkoitettuun arviointiin, koska kuntalain uudistamisen tavoitteena on erityislainsäädännön yksityiskohtaisista suunnitteluvelvoitteista luopuminen. Tavoitteena on, että kunnalla olisi jatkossa 39 §:ssä tarkoitettu kuntastrategia, johon muu suunnittelu kytkeytyisi. Ottaen huomioon vanhusneuvoston tehtävät, on selvää että vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa, kun kerran valtuustokaudessa tarkistetaan suunnitelmaa ikääntyneen väestön tukemiseksi ja kun vuosittain arvioidaan ikääntyneiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyyttä ja laatua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien lainsäädäntöehdotusten tarkentuessa on arvioitava niiden vaikutukset tässä esitettyihin ehdotuksiin.

28 §. Vammaisneuvosto. Vammaisneuvostosta säädetään-vammaispalvelulain 13 §:ssä. Vammaisneuvostoa koskeva sääntely ehdotetaan siirrettäväksi kuntalakiin ja vammaispalvelulakiin jäisi viittaussäännös kuntalain 28 §:ään. Vammaisneuvostoa koskeva säännös täydentäisi 22 §:ää. Vammaisneuvoston asettaminen olisi edelleen kunnalle vapaaehtoista.

Pykälän *1 momentin* mukaan vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallitus voisi asettaa vammaisneuvoston, jossa vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulisi olla riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä. Vammaisneuvoston kokoonpanosta ja valinnasta ei säädettäisi yksityiskohtaisemmin, vaan ne voitaisiin määritellä paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Kunnanhallitus voisi hyväksyä vammaisneuvostolle toimintasäännön, jossa todetaan vammaisneuvoston lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, mitä tahoja jäsenet edustavat, neuvoston toimikausi, kokousten koollekutsuminen, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen sekä toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen.

Vammaisneuvosto voi olla kunnan oma tai useamman kunnan yhteinen. Myös yhdistetyn vanhus- ja vammaisneuvoston asettaminen on mahdollista, mutta tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista aiemmin vanhusneuvostojen kohdalla mainituista syistä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastuussa olevan tahon suhde vammaisneuvostoa koskevaan kuntalain sääntelyyn täsmentyy kuluvan vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelun edetessä.

Vammaisneuvosto on vammaisten henkilöiden ja heidän edustajiensa osallistumis- ja vaikuttamiskanava, ei 30 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin. Edellä 27 §:n kohdalla nuorisovaltuustosta todettu koskee siten tältä osin myös vammaisneuvostoa. Lisäksi toimintaedellytyksistä huolehtimista koskee edellä nuorisovaltuuston osalta todettu.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin vammaisneuvoston tehtävistä. Tehtävät ulottuisivat kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elinolosuhteiden ja heidän tarvitsemien palvelujen kannalta. Vaikuttamistehtävän hoitaminen edellyttää, että vanhusneuvosto saa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista ja myös sen oma-aloitteinen rooli on tärkeä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien lainsäädäntöehdotusten tarkentuessa on arvioitava niiden vaikutukset tässä esitettyihin ehdotuksiin.

29 §. Viestintä. Pykälä vastaisi yleisiltä periaatteiltaan nykyisen lain 29 §:ää. Pykälän otsikko muutettaisiin tiedottamisesta viestinnäksi, koska viestintä terminä toisi paremmin esiin kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen. Säännöksessä painotettaisiin aikaisempaa enemmän päätöksenteon valmistelun avaamista. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin valmisteluasiakirjojen viemisestä saataville yleiseen tietoverkkoon. Myös 3 momentti olisi uusi ja siinä nostettaisiin esiin selkeä ja ymmärrettävä kieli ja yhdenvertaisuusnäkökulma. Lisäksi ehdotuksen 109 §:ssä säädettäisiin kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, 110 §:ssä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa ja 141 §:ssä päätösten yleistiedoksiannosta kunnan jäsenille, mikä tapahtuisi myös yleisessä tietoverkossa.

Pykälän *1 momentin* mukaan tiedottamisvelvoite koskisi kunnan toimintaa. Kunnan toiminta on käsitteenä määritelty 6 §:n 2 momentissa, ja se kattaisi kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan, josta säädetään 8 luvussa, sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kunnan toiminnan käsitteen kautta 1 momentin säännös kattaisi myös nykyisen lain 29 §:n 2 momentin, joka koskee tiedottamista kunnan tehtäviä hoidettavakseen saaneen yhtei-

sön tai säätiön toiminnasta. Ehdotuksen 48 §:n 4 momentissa säädetään konserniohjeista. Konserniohjeissa voidaan antaa tarpeelliset määräykset tiedottamisesta.

Aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännöksessä nostettaisiin esille asukkaat, palvelujen käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt. Ryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen voi olla yksittäisten henkilöiden kannanottoja tehokkaampaa. Kunnalla olisi velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot kunnassa käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäsenneltyinä yleisessä tietoverkossa.

Viestinnän sisältöasioina säännöksessä todettaisiin kunnan järjestämät palvelut, kunnan talous, kunnassa valmistelussa olevat asiat, edellä mainittuja koskevat suunnitelmat, asioiden käsittely, päätökset ja päätösten vaikutukset. Kunnan tulisi pitää huolta, että myös niistä kunnan järjestämistä palveluista, joita kunta ei itse tuota, on saatavilla riittävästi tietoja. Tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan merkittävästi parantaa hyödyntämällä tietoverkkoa ja sen palveluita. Ehdotuksen 91 §:n mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset tiedottamisen periaatteista. Hallintosäännössä olisi syytä tarkentaa kunnanhallituksen asemaa viestinnästä vastaavana ja yleisohjeita antavana toimielimenä.

Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti kunnan harkinnassa mutta kunnalta edellytetään aktiivista otetta ja tehokasta viestintää. Voimassa olevan 29 §:n tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönnin ei ole katsottu olevan sellainen menettelyvirhe, johon vetoamalla päätös olisi valituksen perusteella kumottu.

Kuntalain ohella viestintään liittyvistä velvoitteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 19 ja 20 §:ssä sekä hallintolain 41 §:ssä, jossa säädetään yksityiskohtaisemmin vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Hallintolain em. säännös velvoittaa kunnan ilmoittamaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintolain 41 §:n noudattamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, johon voi vedota valituksessa ja saada päätöksen kumotuksi.

Erityislaeissa on myös viestintää koskevia säännöksiä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:n velvoite laatia vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus. Ehdotuksen 29 §:ssä ei enää säädettäisi erilaisten katsausten laatimisesta tarvittaessa. Voimassa oleva säännös on jättänyt kunnalle harkintavaltaa, joten säännöksen jääminen pois laista ei olennaisesti muuttaisi nykyistä tilannetta.

Kielilaissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvella ja tiedottaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Velvoitteet kohdistuvat erityisesti kaksikielisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Kielilain 24 § velvoittaa yhtiön, joissa kaksikielisillä kunnilla tai erikielisillä kunnilla on määräämisvalta, antamaan palvelua ja tiedottamaan suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Saamen kielilaissa säädetään vastaavat kielelliset oikeudet saamelaisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa sekä kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia.

Kielellisiä oikeuksia koskevassa sääntelyssä on kysymys laissa turvatusta minimitasosta. Yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi viestinnässä tulisi ottaa huomioon myös kunnassa asuvat vähemmistökieliset asukkaat. Hallintolain 26 §:n säännös tulkitsemisesta ja kääntämisestä liittyy yksittäisen hallintoasian käsittelyyn, ei yleiseen tiedottamisvelvollisuuteen. Vastaava säännös tulkitsemisesta ja kääntämisestä on laissa kotoutumisen edistämisestä.

Pykälän *2 momentti* koskisi tiedonsaantia toimielinten käsittelyyn tulevien kunnan asukkaille tärkeiden ja yleistä mielenkiintoa herättävien asioiden valmistelusta. Toimielinten esityslistoilla selostetaan tiiviisti ko-

kouksessa käsiteltävien asioiden valmistelun tulokset. Esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi kunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta. Esityslistoja ja liiteaineistoja ei voi kuitenkaan viedä yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ja yleiseen tietoverkkoon vietävästä versiosta on poistettava salassa pidettävät tiedot. Tämän lisäksi on arvioitava kunnan oikeus käsitellä kokousasiakirjoihin sisältyviä julkisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset sekä kunnan viestintävelvoitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämisessä toteutetaan vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on turvattava.

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietojen käsittelyssä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolailla on saatettu Suomen lainsäädäntö vastaamaan tietosuojadirektiivin määräyksiä. Valmisteltavana oleva EU:n tietosuoja-asetus saattaa voimaan tultuaan vaikuttaa kuntien verkkoviestintään.

Henkilötietolakia sovelletaan muun muassa henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Kunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan henkilötietolain 6 ja 8 §:n edellytysten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua kunnan toiminnan kannalta. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

Kuntalain viestintää sekä kuntalaisten osallistumista koskevat säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Kunnan viranomaisten päätöksenteossa on kuitenkin usein kysymys yksittäisen henkilön etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Kussakin yksittäisessä kokousasiassa tulee punnita, onko kuntalaissa säädetty viestintävelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn yleisessä tietoverkossa eli onko kyseisten henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa tarpeellista kunnan viestinnän tarkoituksen kannalta.

Valmistelun avaaminen yleistä tietoverkkoa käyttämällä ja henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa on perusteltua erityisesti silloin, kun esityslistalla selostetaan sellaisen asian valmistelua, joka koskee kunnan yhteisten asioiden järjestämistä tai päätöksenteolla on yleistä vaikutusta kunnan asukkaiden elämään tai elinympäristöön. Verkkoviestinnällä edistetään tällöin kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa sekä mahdollisuuksia valvoa kunnan viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa. Kokousasiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja voidaan pitää yleisessä tietoverkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman ajan.

Hallintosääntöön voitaisiin ottaa keskeiset periaatteet sekä tarkentavat määräykset tietosuojasta kunnan verkkoviestinnästä. Kunnanhallitus voisi antaa ohjeet verkkoviestinnästä. Toimielimet voivat kuitenkin viime kädessä itse päättää viestinnästä ja valmistelun julkisuuden toteuttamisesta omiin asiakirjoihinsa liittyen. Toimielimen vastuulla on luoda omalla toimialallaan edellytykset läpinäkyvälle toiminnalle asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä sekä kunnan eri asukasryhmien tarpeiden huomioon ottamisesta. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös määrittelee kielenkäytön tapaa suullisessa ja kirjallisessa viestinnässä. Selkeä ja ymmärrettävä kieli liittyy niin olennaisesti viestintään ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kunnissa, että sitä on perusteltua korostaa myös kuntalaissa.

Hyvä viestintämateriaali on selkeää ja vastaanottajan tarpeista lähtevää. Tekstien tulisi olla rakenteeltaan johdonmukaisia ja sisällöltään helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Viestinnässä tulisi huomioida myös asukkaat, joilla ikänsä, puutteellisen kielitaidon tai muun erityisvaikeuden vuoksi on vaikeuksia ymmärtää

yleiskieltä. Selkokielisen viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia.

Kunnan tulisi arvioida, mitkä olisivat kunnassa ne asukasryhmät, joiden tarpeet olisi erityisesti otettava huomioon viestinnässä. Näitä voivat olla muun muassa muuta kuin suomea ja ruotsia äidinkielenään puhuvat, lapset ja nuoret, vanhukset, eri tavoin vammaiset ja maahanmuuttajat. Asukasryhmien tarpeet voivat liittyä myös heille tarkoituksenmukaisiin viestinnän ja vuorovaikutuksen välineisiin ja muotoihin.

6 luku Kunnan toimielimet

30 §. Kunnan toimielimet. Pykälässä säädettäisiin kootusti kunnan toimielimistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan lakisääteisistä toimielimistä, 2 momentissa siitä, minkälaisia toimielimiä valtuusto voi asettaa ja 3 momentissa toimikunnista, jotka voisi asettaa muukin toimielin kuin valtuusto. Pykälän 4 momentissa olisi erityissäännös opetustoimen hallinnon toimielimistä kaksikielisessä kunnassa. Pykälän 5 momentissa olisi jaostoja koskeva soveltamissäännös.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan pakollisia toimielimiä olisivat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuustosta säädettäisiin erikseen lain 4 luvussa, mutta muista kunnan toimielimistä olisivat perussäännökset nyt kyseessä olevassa luvussa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, mitä muita toimielimiä valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi.

Momentin 1 kohdan mukaan kunnan toimielinorganisaatiossa voisi olla lautakuntia, jotka vastaisivat valtuuston sille antamien pysyväisluonteisten tehtävien hoitamisesta. Lautakuntien lukumäärä jäisi voimassa olevaa lakia vastaavasti valtuuston harkintaan. Lautakuntien sijasta voitaisiin asettaa valiokuntia, jos kunta on ottanut käyttöönsä 31 §:ssä tarkoitetun valiokuntamallin. Valiokuntiin voitaisiin valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Sekä lautakunnat että valiokunnat toimisivat kunnanhallituksen alaisina.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin johtokunnista, jotka olisivat pakollisia ~~ja~~ liikelaitoksissa, mutta joita voitaisiin asettaa myös muun tehtävän hoitamista varten. Johtokunta eroaa lautakunnasta ja valiokunnasta lähinnä siinä, että niiden jäseniä eivät koske samanlaiset vaalikelpoisuusrajoitukset kuin lautakuntia ja valiokuntia. Muodollisena edellytyksenä johtokunnan jäsenille on ainoastaan vähintään 18 vuoden ikä. Johtokunta voisi myös toimia organisatorisesti lautakunnan tai valiokunnan alaisena.

Momentin 3 kohdan mukaan kunnanhallituksessa, lautakunnassa, valiokunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja. Voimassa olevasta laista poiketen valtuusto asettaisi edellä mainittujen toimielinten jaostot. Kunnan toimielin- ja hallinto-organisaation tulisi olla valtuuston päätettävissä ja ilmetä kunnan hallintosäännöstä. Ilman nimenomaista valtuuston päätöstä kunnan organisaatioon ei voisi tulla uusia pysyviä toimielimiä.

Pykälän *3 momentissa* olisi nykyistä lakia vastaava säännös toimikunnista, joita käytetään yleensä lähinnä projektiluoteisten tehtävien hoitamiseen. Toimikunnan voisi asettaa suoraan lain nojalla kunnanhallitus, mutta valtuuston päätöksen perusteella muukin toimielin, esimerkiksi lautakunta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti siitä, että kaksikielisessä kunnassa opetustoimen hallinnossa tulisi olla erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten tai yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Lisäksi 32 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin kieliryhmiä varten asetettavista jaostoista muussa kuin opetustoimen hallinnossa. Muussa kuin opetustoimen hallinnossa jaostojen asettaminen olisi kunnan harkinnassa.

Kunnanhallituksessa, lautakunnassa, valiokunnassa ja johtokunnassa voisi olla jaostoja, joista pykälän *5 momentin* mukaan olisi soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

31 §. Toimielinmallit. Pykälässä säädettäisiin erilaisista kunnan toimielinorganisaation malleista, joina tuotaisiin esille valiokuntamalli, puheenjohtajamalli ja tilaaja-tuottaja-malli. Lisäksi 37 §:ssä säädettäisiin erikseen mahdollisuudesta asettaa alueellisia toimielimiä. Sääntely olisi luonteeltaan mahdollistavaa, eli valtuusto voisi päättää, otetaanko jokin edellä mainituista malleista kunnassa käyttöön. Laissa säädettäisiin ainoastaan erilaisten mallien perusperiaatteista, sillä liian yksityiskohtainen sääntely voisi estää kuntia kehittämästä paikallisesti toimivia ratkaisuja. Sääntelyn tarkoituksena on tuoda esille esimerkkejä, miten eri tavoin kunnissa on mahdollista kehittää luottamushenkilöorganisaatiota. Muutkin kuin säännöksessä esiin tuodut mallit olisivat edelleen kuntalain mukaan mahdollisia. Kuntien organisaatiot voisivat siten poiketa hyvinkin paljon toisistaan.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdassa säädettäisiin valiokuntamallista, jossa kunnanhallitukseen ja lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa kunnan päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa sekä poliittisen vastuun toteutumista. Erityisesti valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin puheenjohtajamallista, jossa kunnanhallituksen jäsenistä valittaisiin lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat. Mallia kutsutaan myös valtion ylimmän hallinnon mukaisesti ministerimalliksi. Malli korostaa kunnanhallituksen jäsenten vastuuta kunnan hallinnosta.

Valiokunta- ja puheenjohtajamallien yhdistäminen olisi myös mahdollista niin, että kunnanhallitukseen valittaisiin valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jotka sitten valittaisiin valiokuntien puheenjohtajiksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tilaaja - tuottajamallista, jossa palvelujen järjestämisvastuu ja palvelujen tuottamista koskeva päätöksenteko erotetaan toisistaan. Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon demokraattisuuden turvaamiseksi erityisesti palvelujen järjestämisvastuun tulisi aina olla luottamushenkilöistä koostuvalla toimielimellä, joko lautakunnalla tai valiokunnalla. Tuottamisvastuu voisi olla myös esimerkiksi johtokunnalla.

32 §. Toimielinten kokoonpano. Pykälässä säädettäisiin toimielinten kokoonpanoa koskevista seikoista. Valtuusto voisi päättää kokoonpanossa ja valinnassa huomioon otettavista seikoista.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdan mukaan valtuusto voisi nykyistä lakia vastaavasti päättää, että muu toimielin kuin valtuusto eli kunnanhallitus tai lautakunta voisi valita johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä.

Pykälän 1 momentin 2 kohta mahdollistaisi johtokunnan jäsenten valinnan kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Tällä voitaisiin edistää asianomaisten ryhmien vaikutusmahdollisuuksia.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti kaksikielisen kunnan mahdollisuudesta kieliryhmäjaostoihin muussa kuin opetustoimen hallinnossa. Kaksikielisessä kunnassa opetustoimen hallinnossa tulee 30 §:n 4 momentin mukaan olla erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten tai yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti jaoston kokoonpanossa huomioon otettavista seikoista.

Pykälän *3 momentin* mukaan toimielinten varajäsenet olisivat henkilökohtaisia. Heihin sovellettaisiin soveltuvin osin samoja säännöksiä kuin varsinaisiin jäseniin. Siten esimerkiksi sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva 85 § tulisi sovellettavaksi myös säännöksessä tarkoitettujen toimielinten jäsenten varajäseniin.

Pykälän *4 momentin* mukaan toimielimen jäseniä valittaessa olisi otettava huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain säännökset. Mainitun lain 4 a §:n mukaan kunnallisissa ja kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Lisäksi, jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

33 §. Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen. Pykälässä säädettäisiin toimielimen toimikaudesta nykyistä lakia vastaavalla tavalla. Pykälän *1 momentin* mukaan toimielimet valitaan koko valtuuston toimikaudeksi, mutta valtuusto voisi päättää myös lyhyemmästä toimikaudesta. Jos jaoston valinta kuuluisi muulle toimielimelle kuin valtuustolle, toimielin voisi päättää myös jaoston toimikaudesta. Toimikunnan toimikausi voisi olla enintään sen asettaneen toimielimen toimikauden pituinen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin keskeisten toimielinten valitsemisen ajankohdasta. Edellä 15 §:n mukaisesti huhtikuussa toimitettavissa kuntavaaleissa valitun valtuuston toimikausi alkaisi vaaleja seuraavan kesäkuun alusta lukien. Uuden valtuuston tulisi valita keskeiset luottamushenkilötoimielimet kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

34 §. Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin toimielimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta.

Pykälän 1 momentin sääntely vastaa nykyisen lain sääntelyä siltä osin, että valtuusto voisi päättää varapuheenjohtajien lukumäärästä ja siitä, että puheenjohtajisto valitaan samassa vaalitoimituksessa, jolloin poliittinen suhteellisuus tulisi huomioon otetuksi myös puheenjohtajiston valinnassa. Uutena asiana säädettäisiin poikkeamisesta puheenjohtajiston valinnasta samassa vaalitoimituksessa tilanteessa, jossa valtuusto olisi päättänyt 31 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun puheenjohtajamallin käyttöönotosta. Tällöin kunnanhallituksen jäsen valittaisiin puheenjohtajaksi ja vain varapuheenjohtaja tai varapuheenjohtajat valittaisiin toimielimen jäsenistä. Jos varapuheenjohtajia valittaisiin enemmän kuin yksi, heidät valittaisiin samassa vaalitoimituksessa.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtuuston päätöksen nojalla valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat voisivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta ja oikeudesta saada virka- tai työvapaata sekä palkasta ja korvauksista säädetään erikseen 81 §:ssä. Sääntely on kuntalaissa uutta, vaikka nykyisenkin lain on katsottu mahdollistavan pormestarin ja apulaispormestarin lisäksi myös muiden luottamushenkilöiden toimimisen tehtävässään päätoimisesti tai osa-aikaisesti.

Lain 65 §:n mukaan 6 luvun säännöksiä ja siten myös mahdollisuutta päätoimisten tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden nimeämiseen sovellettaisiin soveltuvin osin myös kuntayhtymissä.

35 §. Luottamushenkilön erottaminen kesken toimikauden. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti luottamushenkilöiden erottamisesta kesken toimikauden, jos toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koski kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä, jotta uuden toimielimen valinnassa voitaisiin ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin valtuuston mahdollisuudesta erottaa toimielinten puheenjohtajisto luottamuspulan vuoksi. Erottamispäätös koskisi puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan. Toimielinten työskentelyssä puheenjohtajistolla on merkittävä asema. Säännös olisi kuntalaissa uusi, sillä voimassa oleva laki mahdollistaa epäluottamustilanteissa ainoastaan koko toimielimen erottamisen. Säännöksellä pyritään turvaamaan toimielinten tehokasta työskentelyä ja korostamaan puheenjohtajan vastuuta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti pormestarin tai apulaispormestarin erottamisesta luottamuspulan vuoksi.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti erottamista koskevan asian vireille tulosta. Asia tulisi vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista olisi tehnyt sitä koskevan aloitteen. Jos aloitteen takana ei olisi riittävää määrää valtuutettuja, aloitetta ei otettaisi käsiteltäväksi.

36 §. Tilapäinen valiokunta. Pykälässä säädettäisiin pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti tilapäisestä valiokunnasta. Tilapäinen valiokunta olisi erityinen valmisteluelin luottamushenkilöiden erottamista koskevassa asiassa sekä kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevassa asiassa.

Kun luottamushenkilöiden erottaminen tai kunnanjohtajan irtisanominen tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia olisi tullut vireille, valiokunnan asettaminen tulisi saattaa valtuuston päätettäväksi. Valtuusto päättäisi viime kädessä äänestämällä siitä, johtaako kunnanhallituksen esitys tai valtuutettujen aloite erityisen valmisteluelimen eli tilapäisen valiokunnan asettamiseen. Valiokunnan jäsenten ehdotetaan voivan olla nykyisestä poiketen valtuutettujen lisäksi myös varavaltuutettuja.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti mahdollisuudesta asettaa tilapäinen valiokunta lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

37 §. Alueellinen toimielin. Pykälän 1 momentti vastaisi sisällöllisesti pääosin voimassa olevan lain 18 §:n 2 momentin 3 kohtaa. Pykälän 2 ja 3 momentin sääntely olisi kuntalaissa uutta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin alueellisen lautakunnan tai johtokunnan asettamisesta. Alueellisten toimielinten asettaminen olisi valtuuston harkinnassa ja valtuusto päättäisi, onko alueellinen toimielin lautakunta vai johtokunta. Ehdotuksen 30 §:n mukaan lautakuntien sijaan voidaan asettaa valiokuntia. Valiokunnat eivät sovellu alueellisiksi toimielimiksi, koska 31 §:n mukaan valiokunnan jäseniksi voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Alueellisia toimielimiä voitaisiin asettaa kuntaan yksi tai useampia. Valtuuston harkinnassa olisi, otetaanko toimielimiä käyttöön koko kunnan alueella vai osassa kuntaa. Valtuusto päättäisi kunnan osa-alueiden aluerajauksesta.

Alueellinen lautakunta tai johtokunta olisi 30 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin eli kunnan monijäseninen viranomainen, jolle 92 §:n mukaan voidaan siirtää toimivaltaa. Jäsenet olisivat 70 §:ssä tarkoitettuja kunnan luottamushenkilöitä. Vaalikelpoisuudesta lautakuntaan ja johtokuntaan säädetään 75 §:ssä. Johtokuntaan ei sovelleta lautakuntaa koskevia vaalikelpoisuusrajoituksia ja johtokuntaan voidaan valita myös toisen kunnan asukas. Jos alueelliset toimielimet ovat johtokuntia, myös vapaa-ajan asukkailla olisi mahdollisuus osallistua alueellisen johtokunnan jäsenenä kunnan osa-alueen kehittämiseen.

Voimassa olevan lain 18 § 2 momentin 3 kohtaa vastaavasti valtuusto voisi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa heistä valittaisiin kunnan asianomaisen osa-alueen asukkaiden esityksestä. Valtuusto valitsisi alueellisen lautakunnan tai johtokunnan jäsenet. Laissa ei edellytettäisi, että jäsenten asuinpaikka tulee olla asianomaisella osa-alueella, joten jäsen ei automaattisesti menettäisi vaalikelpoisuuttaan muuttaessaan pois kyseiseltä kunnan osa-alueelta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin alueellisen toimielimen tehtävistä ja roolista. Alueellisen toimielimen päätehtävänä olisi kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnanosa-alueen kehittäminen. Toiminnan perusajatuksena olisi kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edistäminen. Tässä roolissaan se vastaisi kunnan osan ja sen asukkaiden sekä kunnan ja muiden toimielinten välillä tarvittavasta vuorovaikutuksesta ja kunnanosan asukkaiden näkemysten välittämisestä kunnan päätöksentekoon.

Alueelliselle toimielimelle tulisi varata mahdollisuus lausunnon antamiseen 39 §:ssä säädetyn kuntastrategian sekä 111 §:ssä säädetyn talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Säännös rinnastuisi hallintolain 41 §:ssä säädettyyn vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen siten, että myös tämän säännöksen laiminlyömiseen voitaisiin valituksessa tehokkaasti vedota päätöksenteon menettelyvirheenä. Hallintosäännössä voitaisiin määritellä tarkemmin asiakokonaisuudet, joita koskevaan valmisteluun alueelliselle toimielimelle tulee järjestää mahdollisuus osallistua ja joihin alueelliselle toimielimelle tulee varata vaikuttamismahdollisuudet.

Pykälän *3 momentin* mukaan alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta määrättäisiin hallintosäännössä. Muiden tehtävien kokonaisuus määrittäisi pitkälti sitä, millainen rooli alueellisella toimielimellä olisi suhteessa kuntaan.

Toimielimen konkreettisina tehtävinä voisivat olla esimerkiksi lausuntojen antaminen kunnan viranomaisille kunnan osan asukkaiden puolesta sekä esitysten tekeminen kunnan toimintaa ja taloutta koskevissa asioissa. Toimielin voisi myös toimia kunnan ja asukkaiden vuorovaikutuksen ja tiedonvaihdon foorumina ja edistää kunnanosan asukkaiden ja kunnan välistä vuorovaikutusta esimerkiksi järjestämällä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa keskustelutilaisuuksia. Näitä voidaan pitää toimielimen vähimmäistehtävinä, jolloin sen rooli suhteessa kuntaan painottuisi keskustelukumppanuuteen. Toimielin voisi myös tukea kunnanosan toimintaa ja kulttuuria esimerkiksi myöntämällä harkinnanvaraisia avustuksia talousarviossa varattujen määrärahojen rajoissa.

Roolina voisi olla myös suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus, jolloin alueellisella toimielimellä olisi selvä rooli budjetin, maankäytön ja/tai joidenkin alueen palvelujen suunnitteluprosessissa tai konkreettisia alueen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Palvelukumppanin rooli toimielimellä olisi, mikäli valtuusto siirtäisi toimielimelle palvelutehtäviin liittyvää päätösvaltaa. Mikäli alueellisia toimielimiä olisi vain joillakin kunnan osa-alueilla ja niille annettaisiin merkittäviä palveluihin liittyviä suunnittelu- ja muita tehtäviä, olisi kunnan huomioitava mahdollisuus, että kunnan eri osiin voisi tällöin muodostua erilaisia palvelujen järjestämistapoja.

Hallintosäännössä voitaisiin määritellä menettelytavat ja -periaatteet, joiden mukaan alueellisen toimielimen ja valtuuston, hallituksen sekä viranhaltijaorganisaation välinen vuorovaikutus järjestettäisiin. Jotta toimielin ei jäisi irralliseksi muusta johtamisjärjestelmästä, olisi hyvä määrätä yhteisistä käytännöistä ja toimintaperiaatteista hallintosäännössä. Kunta voisi vahvistaa toimielimen kytköstä muuhun johtamisjärjestelmään myös esimerkiksi määräämällä hallintosäännössään alueellisen toimielimen tekemien esitysten käsittelystä valtuustossa ja muissa toimielimissä. Kunnan tulisi huolehtia, että alueellisella toimielimellä on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamista varten.

7 luku Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

38 § Kunnan johtaminen. Pykälässä kuvattaisiin kunnan toiminnan johtamisen kokonaisuus. Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston 39 §:ssä tarkoitetussa kuntastrategiassa ilmaisemien linjausten mukaisesti.

Pykälän *2 momentissa* tuodaan esille kunnanhallituksen keskeinen asema kunnan johtamisessa. Kunnanhallitus johtaa valtuuston päätösten valmistelua ja toteuttamista sekä johtaa kunnan toimintaa käytännössä.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnanjohtaja tai hänen sijastaan pormestari johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

39 § Kuntastrategia. Pykälässä säädettäisiin lakisääteisestä kuntastrategiasta, joka olisi valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa. Valtuusto päättäisi kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole vastaavaa säännöstä, vaan kuntien suunnitteluvelvoitteista on taloussuunnittelua lukuun ottamatta tähän saakka säädetty pääosin erityislainsäädännössä. Tästä huolimatta lähes jokaisessa kunnassa laaditaan nykyisin kuntastrategia. Pakollista kuntastrategiaa koskevan pykälän tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen. Kuntastrategiassa tulisi nykyistä käytäntöä selvemmin ottaa huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät ja kuntastrategian tulisi ohjata kunnan taloussuunnittelua. Kuntastrategia antaisi myös mahdollisuuden luopua erillisistä valtuuston hyväksymistä strategioista kuten palvelustrategiasta, omistajapolitiikkaa koskevasta strategiasta, henkilöstöstrategiasta ja elinkeinostrategiasta sekä lukuisista muista osin sektorikohtaisista suunnitelmista, joilla kunnan palvelutuotantoa on tähän saakka kunnissa ohjattu.

Erityislainsäädännössä kunnille asetetut suunnitteluvelvoitteet koskevat tiettyä kunnan tehtävää eivätkä siten välttämättä edistä kunnan johtamista kokonaisuutena ja kunnan kokonaisedun huomioonottamista. Kuntastrategiaa koskevan pykälän yhtenä tavoitteena on, että kunnassa olisi mahdollista laatia vain yksi strategia, johon koottaisiin mahdollisimman laajasti myös erityislainsäädännössä edellytettyjä suunnitelmia. Näin myös kunnan taloudellisen kestävyyden näkökulma tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi erityislainsäädännön edellyttämien suunnitelmien osalta. Tämä osaltaan parantaisi näiden aiemmin puhtaasti sektorikohtaisten suunnitelmien ja strategioiden toteuttamismahdollisuuksia.

Kuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Kuntastrategia ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Kuntastrategiaan pohjautuvat yksittäistä asiaa koskevat päätökset tehtäisiin erikseen. Strategialle syntyy kuitenkin välillisesti myös oikeudellista sitovuutta kunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua kuntastrategiaan. Valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on puolestaan vakiintuneen tulkinnan mukaan päätös, josta voidaan tehdä kunnallisvalitus. Lain 111 §:ssä tarkoitetulla, kolmeksi tai useammaksi vuodeksi laadittavalla taloussuunnitelmalla ei sen sijaan ole vastaavaa oikeudellista sitovuutta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kuntastrategian laatimisvelvoitteesta sekä niistä eri näkökulmista, jotka strategiassa ainakin tulisi ottaa huomioon. Kuntastrategiassa valtuuston tulisi linjata ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ainakin kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikkaan, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämiseen liittyen.

Kuntastrategian sisällöllinen ulottuvuus on siis hyvin laaja ja kattaa käytännössä kunnan koko toiminnan. Säännös korostaa valtuuston asemaa kunnan koko toiminnan ohjaajana, kuntakonsernin emoyhteisönä sekä kunnan taloudesta vastaavana toimielimenä. Se myös velvoittaa valtuustoa ottamaan selkeästi kantaa siihen, mihin kunnan resurssit suunnataan. Strategiassa ilmaistujen kannanottojen tulisi sitten selkeästi ohjata kunnan taloussuunnittelua ja myös valtuuston omia talouteen liittyviä päätöksiä esimerkiksi talousarviokäsittelyn yhteydessä. Lakisääteisen kuntastrategian avulla nykyisellään kunnan talouden ja toimintaympäristön kokonaisuudesta irrallisista sektorikohtaisista strategioista, suunnitelmista ja periaatelinjauksista pyrittäisiin luopumaan.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin kuntastrategian perustumisesta arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategia ei voi olla pelkkä irrallinen näkemys kunnan tulevaisuudesta, vaan sen tulee perustua realistiseen nykytila-arvioon kunnan tilanteesta niin talouden kuin muidenkin tekijöiden osalta sekä mahdollisimman laajaan näkemykseen kunnan toimintaympäristössä tulevaisuudessa tapahtuvista muutoksista ja niiden vaikutuksista.

Kuntastrategiassa valtuuston tulee myös määritellä, miten strategian toteutumista arvioidaan ja seurataan. Pykälässä jätetään valtuuston harkintaan, millä tavoin seuranta ja arviointi toteutetaan. Koska kuntastrategia ohjaa kunnan taloussuunnittelua, on strategian seuranta ja arviointi kuitenkin luontevaa liittää kunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosesseihin.

Pykälän *3 momentissa* todettaisiin kuntastrategian vahva liitos kunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Kuntastrategian ottamisesta huomioon talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 111 §:ssä. Lisäksi momentissa asetettaisiin velvoite kuntastrategian tarkistamiseen vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Kuntastrategiaa ei ole tarpeen tai aiheellista kokonaan uudistaa jokaisen valtuustokauden aikana, koska siinä on kyse pitkän aikavälin linjauksista ja tavoitteenasettelusta. Jokaisen valtuuston tulee kuitenkin ottaa kantaa muun muassa strategian ajankohtaisuuteen, ohjausvoimaan ja tavoitteisiin.

40 § Kunnanhallituksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin kunnanhallituksen tehtävistä nykyistä yksityiskohtaisemmin. Sääntely vastaisi kuitenkin asiasisällöltään pääosin voimassa olevan kuntalain 23 §:ää.

Kunnanhallituksen tehtävät olisivat siten perusteiltaan suurelta osin samat kuin nykyisin, mutta tehtäviä ja erityisesti kunnanhallituksen vastuuta täsmennettäisiin. Kunnanhallituksen perustehtävä on pykälän 1 ja 2 kohdan mukaan vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuusvalvonnasta. Valtuustoasioiden valmistelupakko säilyisi nykyisenkaltaisena. Kunnanhallituksen olisi 94 §:n mukaisesti valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat pykälässä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kunnanhallitukselle kuuluvasta valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta säädettäisiin 97 §:ssä voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla.

Pykälän 3 kohdan mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, jollei valtuusto hallintosäännöllä toisin määrää. Voimassa olevaa lakia vastaavasti valtuusto voisi siis delegoida kunnan puhevaltaa muille viranomaisille kuin kunnanhallitukselle. Myös erityislainsäädännöstä voi johtua, että kunnan puhevaltaa jossakin asiassa käyttää muu viranomainen kuin kunnanhallitus. Lähtökohtaisesti kunnanhallitus kuitenkin edustaa lakisääteisesti kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Puhevallan käyttöä koskeva säännös antaa kunnanhallitukselle oikeuden päättää, käyttääkö kunta puhevaltaansa eli lausuuko kunta asiasta ja mikä kanta tällöin esitetään. Säännös ei syrjäytä valtuustoa kunnan ylimmän päätösvallan käyttäjänä, sillä kunnanhallituksen tulee puhevaltaa käyttäessään ottaa huomioon valtuuston kuntastrategiassa ja muissa päätöksissä ilmaisema tahto ja asian luonteen niin vaatiessa viedä asia valtuustoon käsittelyyn.

Edustamiseen ja puhevallan käyttöön liittyvä päätösvalta sisältäisi nykyiseen tapaan kunnanhallitukselle oikeutuksen tehdä kunnan puolesta sopimuksia ja muita oikeustoimia valtuuston hallintosäännössä päättämissä rajoissa. Vastaavan oikeuden valtuusto voi hallintosäännöllä delegoida myös muille kunnan viranomaisille.

Pykälän 4 kohdan mukaan kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta. Tehtävää ei ole aiemmin nimenomaisesti mainittu kunnanhallituksen tehtävissä, mutta käytännössä kunnanhallituksen on vakiintuneesti katsottu olevan kuntaa työnantajana edustava taho. Asian periaatteellisen merkittävyyden vuoksi tehtävä esitetään nyt nimenomaisesti mainittavaksi laissa. Voimassa olevan käytännön mukaisesti on myös edelleen mahdollista, että henkilöstöpolitiikkaan ja työnantajan tehtäviin liittyviä asioita käsittelee esimerkiksi kunnanhallituksen jaosto. Säännöksellä ei ole vaikutuksia esimerkiksi

virkanimityksiin tai työsopimusten solmimiseen liittyvän päätösvallan käyttöön kunnassa, vaan kyseisiin asioihin liittyvää päätösvaltaa voidaan edelleen delegoida valtuuston harkinnan mukaan.

Voimassa olevasta laista poiketen kunnanhallituksen tehtävissä ei enää nimenomaisesti mainittaisi ohjeiden antamista kuntaa eri yhteisöissä, laitoksissa ja säätiöissä edustaville henkilöille. Kyseisen tehtävän katsottaisiin olevan osa 47 §:ssä tarkoitettua omistajaohjausta, joka puolestaan sisältyy kunnanhallituksen tehtäviin kunnan puhevallan käyttöön ja kunnan edustamiseen liittyvien tehtävien kautta. Kunnanhallituksen tehtävissä esitetään pykälän 5 ja 6 kohdassa nimenomaan todettavaksi, että kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Tehtävät eivät ole varsinaisesti uusia, sillä hallintoa johtaessaan kunnanhallituksen edellytetään nykyisinkin valvovan ja sovittavan yhteen kunnan muiden viranomaisten toimintaa. Kunnan palvelutuotanto on viime vuosien aikana hajautunut merkittävästi pois kunnan omasta organisaatiosta eikä tämän kehityksen voida odottaa ainakaan hidastuvan tai vähentyvän tulevina vuosina. Omistajaohjaukseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvien tehtävien merkitys ja painoarvo ovat siten kasvanut siitä, mitä ne olivat voimassa olevaa kuntalakia säädettäessä.

Kunnanhallituksella on velvollisuus huolehtia kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, riippumatta siitä, millä tavoin kunnan palvelutuotanto on toteutettu tai organisoitu. Kunnan sisällä kuntaa ohjataan hallintosäännöllä ja muilla valtuuston päätöksillä. Kuntakonsernissa ohjausvälineenä ovat 47 §;ssä tarkoitetut omistajaohjauksen keinot sekä 48 §:ssä tarkoitetut konserniohjeet. Juridisen kuntakonsernin ulkopuolella ohjaus perustuu lähtökohtaisesti 47 §:ssä tarkoitettuihin omistajaohjauksellisiin keinoihin. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota myös palvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten ohjaamiseen. Toimielinten tulee käytännössä huolehtia, että 47 §:ssä tarkoitettuja keinoja käytetään ja että kunnan strategiset tavoitteet toteutuvat myös kuntakonsernin ulkopuolella hoidettavissa kunnan palveluissa.

Kunnasta on aina löydyttävä taho, joka ohjaa ja valvoo myös sitä palvelutuotantoa, joka ei ole kunnan oman organisaation hoidettavana. Toimivaltaisten toimielinten ja viranhaltijoiden tulee huolehtia, että sopimuksen mukaiset palvelut toteuttavat valtuuston vahvistamia strategisia tavoitteita sekä valvoa ja seurata sopimusten toteutumista. Valvonnan tulisi puuttua havaittuihin ongelmiin.

Palvelutuotannon hallinnan, ohjaamisen ja toimintojen yhteensovittamisen vuoksi 91 §:ssä tarkoitetun hallintosäännön toimivaltasäännöksissä on otettava huomioon kunnan toiminnan erilaiset palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät tilanteet eli konserniyhteisöt, osakasyhteisöt, kuntien yhteistoiminta ja sopimuksiin perustuva palvelutuotanto. Valtuuston tulee hallintosäännöllä päättää, miten toimivalta ja valvontavelvoitteet näiden osalta jakautuvat kunnan eri toimielimille. Mikäli erityisiä määräyksiä hallintosääntöön ei oteta, on toimintavelvoite ja valvontavastuu konserniyhteisöjä lukuun ottamatta kunnanhallituksella, sillä kunnanhallitus vastaa pykälän 6 kohdan mukaan kunnan omistajaohjauksesta koko kunnan toimintaan liittyen. Konsernin tytäryhteisöjen osalta omistajaohjauksellisia toimia toteuttaa 49 §:ssä tarkoitettu konsernijohto. Useissa tapauksissa kunnanhallituksen ja konsernijohdon kokoonpano kuitenkin on tai voi olla lähes sama. Valtuuston tulisi hallintosäännöllä täsmentää toimivallan jakautuminen kunnanhallituksen ja konsernijohdon välillä.

Lain 14 §:n mukaan valtuusto tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista varsinaisen toimintavelvoitteen ollessa muilla kunnan viranomaisilla, ennen muuta kunnanhallituksella. Kunnanhallituksen tehtävinä mainittaisiin pykälän 7 ja 8 kohdan mukaan vastuu kunnan sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnan järjestämisestä kunnan toiminnassa eli kunnassa, kuntakonsernissa ja muussa kunnan palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. Tehtävillä on suora liittymä kunnanhallituksen edellä kuvattuihin muihin tehtäviin. Nykyistä käytäntöä vastaavasti kunnanhallituksen tulee toimintakertomuksessa antaa tiedot sisäiset valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen valvonta on selkeästi johtamisen väline ja sen keinovalikoimaan kuuluu

mm. sisäinen tarkastus. Kuntalaissa ei esitetä säädettäväksi sisäisestä tarkastuksesta. Se voidaan edelleenkin järjestää esimerkiksi kunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden kuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

Riskienhallinnassa on otettava huomioon kunnan toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti. Toiminnallisesta ja taloudellisesta riskistä on kyse esimerkiksi silloin, kun on olemassa vaara, etteivät kunnanvaltuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteudu. Taloudelliset riskit liittyvät myös kunnan tulojen ja menojen ennakoimiseen, lainarahoituksen korkotason muutoksiin (korkoriski) sekä sijoitusten arvon tai tuoton muutoksiin. Sopimuksiin voi liittyä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä, jotka edellyttävät kunnilta sopimusosaamista ja kykyä hallita erilaisia sopimuksia koko niiden elinkaaren ajan. Myös yhtiöittämiseen ja omistamiseen liittyy riskejä. Päätös kunnan osallistumisesta johonkin toimintaan omistajana tulisi tehdä huolellisen harkinnan ja valmistelun pohjalta myös sen vuoksi, että julkisyhteisön mahdollisuudet irtautua toiminnasta ovat käytännössä olemattomat tai ainakin hyvin rajalliset. Riskejä ovat myös ulkoapäin tulevat toimintaympäristön muutokset, kuten muuttoliike, väestön ikärakenteen muutokset, elinkeinoelämän kehitys ja kunnan toiminnan taloudellisten reunaehtojen muutokset kuten valtiontalouden liikkumavaran muutosten vaikutukset kuntatalouteen. Kunnan sisäisiä riskejä ovat esimerkiksi henkilöstön vaihdoksiin liittyvät avainhenkilöriskit, tietohallinnon ja -järjestelmien toimintaan liittyvät riskit sekä kiinteistöihin liittyvät riskit. Riskienhallintaprosessi perustuu riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (riskin merkittävyyteen), riskin toteutumisen todennäköisyyteen ja mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä.

41 § Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Pykälä olisi kuntalaissa uusi. Pykälässä säädettäisiin kunnanhallituksen puheenjohtajan asemasta ja tehtävistä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ovat käytännössä lisääntyneet ja paine tehtävän päätoimiseen tai vähintään osa-aikaiseen hoitamiseen ja siten myös tehtävien määrittelyyn lain tasolla on kasvanut.

Pykälän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Koska puheenjohtajan tehtävät vaihtelevat kunnan olosuhteista ja organisaatiosta riippuen, valtuusto määräisi hallintosäännössä kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä.

42 § Kunnanjohtaja. Pykälä vastaisi muuten asiallisesti voimassa olevan lain 24 §:ää, mutta kunnanjohtajaa ja pormestaria koskeva sääntely erotettaisiin eri pykäliin. Kunnassa tulisi 38 §:n mukaan olla nykyistä käytäntöä vastaavasti kunnanjohtaja, mikäli valtuusto ei ole päättänyt pormestarin valinnasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnanjohtajan valitsee toistaiseksi tai määräajaksi valtuusto. Toisin kuin pormestari, kunnanjohtaja on aina virkasuhteessa kuntaan ja hän on kunnan ylin viranhaltija.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kunnanjohtajan vaalista. Jos kunnanjohtajan vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti kunnanjohtajan asemasta silloin, jos valtuusto päättää valita kuntaa pormestarin. Pormestarin toimikauden alkaessa valtuuston tulee päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

43 §. Johtajasopimus. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan ja kunnanjohtajan olisi tehtävä johtajasopimus, jonka valtuusto hyväksyisi. Koska kunnanjohtajan valinnasta ja 44 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa myös irtisanomisesta päättää valtuusto, myös johtajasopimuksen hyväksyminen kuuluisi luontevasti valtuuston tehtäviin. Valtuuston tulisi päättää johtajasopimuksesta myös sen vuoksi, että sopimukseen voi sisältyä valtuustoon talousarviovaltaan liittyvä asioita. Laissa ei asetettaisi määräaikaa johtajasopimuksen tekemiselle. Sekä kunnan että kunnanjohtajan kannalta on kuitenkin perusteltua, että sopimus valmistellaan ja viedään valtuuston päätettäväksi mahdollisimman nopeasti kunnanjohtajan valinnan jälkeen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sopimus käsitellään heti kun kunnanjohtajan viran täyttöprosessi on edennyt siihen vaiheeseen, että sopimuksen käsittely ylipäänsä on mahdollista.

Pykälän *2 momentin* mukaan johtajasopimuksessa sovittaisiin ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisällöstä säänneltäisiin siten yleisellä tasolla, jotta kunnat voisivat itse harkita sopimusten sisällön omien tarpeidensa mukaisesti. Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja parantaa poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä. Tavoitteena on myös parantaa kunnanjohtajan työn tulosten ja palkkauksen arviointia sekä kunnanjohtajan asemaa ristiriitatilanteissa. Johtajasopimuksessa voitaisiin määritellä esimerkiksi kunnan johtamisen tavoitteita, tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä tapoja, joilla kunnanjohtajan työtä arvioidaan.

Pykälän *3 momentin* mukaan johtajasopimukseen olisi mahdollista ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan lain 44 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voitaisiin tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Johtajasopimuksessa sovittujen edellytysten täyttyessä kunnan olisi maksettava kunnanjohtajalle erokorvaus. Erokorvaus olisi kompensaatiota kunnanjohtajan muihin kunnan viranhaltijoihin verrattuna heikommasta irtisanomissuojasta. Sopimuksessa voidaan myös määritellä menettelytavat, jolla epäluottamus todetaan.

Erokorvauksen määrästä ei säädettäisi, vaan se jäisi kunnan harkintaan. Oikeuskäytännössä esillä olleissa tapauksissa korvaukset ovat vaihdelleet noin puolen vuoden palkkaa vastaavasta korvauksesta suunnilleen kahden vuoden palkkaa vastaavaan hyvitykseen. Sopimukseen perustuvan erokorvauksen maksamisesta voisi päättää kunnanhallitus, kun johtajasopimus ja siihen sisältyvä erokorvaus on valtuustossa hyväksytty.

Lain siirtymäsäännösten (147 §) mukaan johtajasopimusta koskevaa säännöksiä sovelletaan lain voimaantulon jälkeen ensimmäiseksi valitun valtuuston toimikauden alusta lukien. Mainittuun ajankohtaan mennessä myös nykyisin voimassa olevat johtajasopimukset tulisi saattaa ehdotetun 43 §:n kuntalain mukaisiksi. Siten jos jo voimassa olevaan johtajasopimukseen sisältyy mahdollisuus erokorvauksen maksamiseen, eikä sopimusta ole käsitelty valtuustossa, tulisi sopimus hyväksyä valtuustossa.

44 § Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin. Pykälä vastaisi sisällöltään ja sanamuodoltaan voimassaolevan lain 25 §:ää. Lisäksi 65 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomisesta soveltuvin osin vastaavalla tavalla.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Pykälän 2 momentin mukaan asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Pykälän 3 momentin mukaan irtisanomispäätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

45 § Pormestari. Pykälässä säädettäisiin pormestarin asemasta, valinnasta ja tehtävistä. Pykälä vastaisi asiallisesti pääosin voimassa olevan lain 24 §:ää, mutta sen sisältöä täsmennettäisiin ja pormestaria koskeva sääntely erotettaisiin kunnanjohtajaa koskevasta sääntelystä omaan pykälään.

Pykälän *1 momentin* mukaan pormestari on voimassa olevaa lakia vastaavasti kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Mikäli kuntaan valitaan pormestari, hän toimii aina kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Pykälän *2 momentin* mukaan pormestarin valitsee valtuusto. Lainsäädäntö ei vielä mahdollista pormestarin suoraa valintaa vaaleilla. Voimassa olevaa lakia täydennettäisiin siten, että pormestariksi voitaisiin valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menettäisi vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin pormestarin toimikaudesta. Momentin mukaan pormestari voitaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin pormestarin vaalin suorittamisesta. Säännös vastaa nykyistä sääntelyä. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pykälän *5 momentti* vastaa nykyistä sääntelyä. Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Pykälän *6 momentilla* täydennettäisiin voimassa olevaa sääntelyä. Momentin mukaan kunta voisi päättää myös pormestarin muusta nimikkeestä. Tällainen muu nimike voisi olla esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtaja tai kuntaa johtava kunnanhallituksen puheenjohtaja, joista jälkimmäisellä voitaisiin erottaa nimike ainoastaan kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäviä hoitavista luottamushenkilöistä.

46 § Apulaispormestari. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 24 a §:n sääntelyä.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnassa voi pormestarin lisäksi olla apulaispormestareita. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikausi on sama kuin pormestarin toimikausi. Apulaispormestarin valitsee aina valtuusto. Voimassa olevaa sääntelyä esitetään täsmennettäväksi siten, että apulaispormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menettäisi vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan apulaispormestariksi.

Pykälän *2 momentin* mukaan apulaispormestarin tehtävistä määrättäisiin kunnan hallintosäännössä. Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimittaisiin ennen lautakunnan vaalia.

47 § Omistajaohjaus. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjaukselliseen keinoja.

Pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin omistajaohjauksen käsite. Omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana ja jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii omistajansa tahdon ja tavoitteiden mukaisesti.

Valtion toiminta omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007, jäljempänä omistajaohjauslaki). Omistajaohjauslaki koskee valtion toimintaa omistajana kaikissa yhtiöissä. Lailla määritellään yrityskauppoihin ja -järjestelyihin liittyvä eduskunnan ja valtioneuvoston toimivalta sekä toimivallan jako valtioneuvoston yleisistunnon ja omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön välillä. Laki ei sisällä poikkeuksia osakeyhtiölaista tai muustakaan yhtiöitä koskevasta lainsäädännöstä. Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka perustuvat osakkeiden tuottaman äänivallan käyttämiseen. Valtio käyttää äänivaltaansa muodollisesti vain yhtiökokouksissa, mutta käytännössä yhtiön hallitus ja toimiva johto selvittävät ennalta suurimpien omistajien suhtautumisen yhtiön kannalta merkittäviin investointeihin ja muihin vastaaviin hankkeisiin. Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen sekä vastuullisuuden edistäminen. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä omistajastrategia, jossa huomioidaan myös yritysvastuu.

Pykälän *2 momentissa* todettaisiin ne vähimmäiskeinot, jotka kunnalla ovat omistajaohjauksessa käytössään. Omistajaohjausta ovat ainakin kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä erilaisiin muihin sopimuksiin kuten osakassopimuksiin. Omistajaohjausta ovat myös henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimet. Omistajaohjaukselliset toimet eivät ole lueteltavissa tyhjentävästi, vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä riippuvaisia. Lisäksi pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista.

Kunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee aina olla jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite. Näiden tavoitteiden tulee puolestaan perustua kuntastrategiaan. Yhtiöjärjestykseen tai sitä vastaavaan asiakirjaan sekä perustamissopimukseen ja yhtiöiden osalta mahdolliseen osakassopimukseen on perusteltua ottaa näitä kunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. Keinot eivät ole käytettävissä vain yhteisöä perustettaessa, vaan esimerkiksi osakeyhtiön yhtiöjärjestysmääräykset ovat tarkasteltavissa missä yhtiön elinkaaren vaiheessa tahansa.

Osakeyhtiölain 2 luvun 3 §:ssä säädetään vain yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä, joten osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on sallittua laajastikin määrätä yhtiön asioista. Osakkeenomistajat voivat ottaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain säännöksiä täydentäviä määräyksiä tai muita määräyksiä eli lähtökohtana on osakkeenomistajien sopimusvapaus. Yhtiön toimialasta, organisaatiosta ja yhtiössä noudatettavista periaatteista voidaan siis sopia sangen vapaasti, edellyttäen, että yhtiöjärjestyksen määräykset eivät ole hyvän tavan vastaisia. Lähtökohtaisesti osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Toiminnan tarkoitukseksi voidaan kuitenkin määritellä jokin muukin tavoite, esimerkiksi yleishyödyllinen. Yhtiön toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta tulisikin tarkastella nimenomaan kuntaomistajan lähtökohdista ja varmistaa, että yhtiö palvelee kuntastrategian tavoitteita.

Jos yhteisössä on kuntaomistajan lisäksi mukana vähemmistöomistajia, on kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen ja siihen, ettei vähemmistöomistajia kohdella epäoikeudenmukaisesti. Erityisesti uusien yhtiöiden osalta onkin syytä perusteellisesti harkita, onko vähemmistöosakkaiden mukaan ottaminen kunnan strategisten tavoitteiden kannalta välttämätöntä.

Osakassopimukset ovat jo sangen yleisesti käytössä myös kuntaomisteisissa yhtiöissä. Osakassopimusten perustana tulee olla osakkaiden tahtotila eli omistajatahto. Sopimuksilla on parhaimmillaan osakkaiden ja myös hallituksen jäsenten keskinäisiä suhteita ja velvollisuuksia selkeyttävä merkitys ja ne palvelevat siten riskienhallintaa sekä luottamuksen rakentamista. Sopimusten avulla voidaan myös vahvistaa yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja tietojen antamiseen liittyviä velvoitteita sekä täsmentää kuntaomistajan yhtiölle asettamia tavoitteita. Kuten yhtiöjärjestysmääräysten muuttaminen, myös osakassopimusten solmiminen on mahdollista myös jo olemassa olevissa yhtiöissä eikä sopimusten käyttöala ole rajoitettu vain perustamisvaiheeseen.

Omistajaohjauksellisia toimia ovat myös henkilövalinnat sekä ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä ja säätiöissä edustaville henkilöille. Ohjeiden antamiseen liittyy yhteisöjen toiminnan seuranta ja valvonta sekä reagoiminen yhteisöissä tapahtuviin asioihin. Kunnan kannanotot ja ohjeet perustuvat aktiiviseen yhteisöjen toiminnan seurantaan, joka on kunnanhallituksen, konserninjohdon tai hallintosäännössä määrätyn muun kunnan toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Kuntastrategiaan pohjautuvat omistamisen tavoitteet ovat kunnan antamien ohjeiden ja kannanottojen lähtökohtana. Laissa ei säädetä ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, mutta luonnollisena lähtökohtana kuitenkin on, että ohjeita noudatetaan tai poikkeamiseen on oltava erittäin painavat perusteet.

Aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka kunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Henkilön aloittaessa tehtävässä hänen tulisi olla tietoinen kunnan tavoitteista ja tarkoitusperistä kyseisessä yhteisössä. Samoin toimikauden aikana yhteydenpidon tulisi olla aktiivista ja jatkuvaa, jotta varmistetaan kunnan tavoitteiden eli omistajanäkökulman välittyminen yhteisön toimintaan.

48 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet. Pykälä olisi kuntalaissa uusi. Siinä säädettäisiin kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta sekä konserniohjeista.

Pykälän *1 momentin* mukaan omistajaohjauksella tulee huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu. Tytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytäryhteisön hallituksen tulee pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoitusperiä. Yhteisön hallituksen tulee ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia. Vastaavasti yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksesta ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa tehtävään.

Osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä konsernin hallinnosta. Liiketaloudellisin perustein rakentuvissa konserneissa ylin päättävä elin on kuitenkin käytännössä emoyhtiön yhtiökokous ja emoyhtiön hallituksella on ylin vastuu konsernin toiminnasta. Juridisesti itsenäisten yhtiöiden merkitys on yksityissektorin konserneissa käytännössä rajoitettu, sillä päätökset tehdään koko konsernin kokonaisedun näkökulmasta. Käytännössä konserni-intressi siis ohittaa tytäryhtiön intressin vaikka laki ei tunne konserni-intressin etuoikeutta. Konsernijohto käyttää tosiasiallisesti määräysvaltaa toiminnoista päätettäessä. Tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyn merkitys on pienempi ja käsittää vain osakeyhtiölain mukaisten pakollisten tehtävien käsittelyn. Emoyhtiön määräysvallan käyttäminen toteutuu yhtiökokouksessa ja hallitusvalinnoissa, mutta myös yhteisten johtamis- ja toimintaperiaatteiden sekä toimintaohjeiden noudattamisen kautta.

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 § sisältää yhtiön johdon yleisen huolellisuusvelvoitteen ja velvoitteen edistää yhtiön etua. Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön tarkoituksen mukaisesti. Näin ollen kunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestykses-

sä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta. Johdon toimien huolellisuutta arvioidaan objektiivisista lähtökohdista eikä johto riko huolellisuusvelvoitettaan, jos päätökset perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaisiin perusteisiin, harkintaan ja selvitykseen.

Jos tytäryhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia, emoyhteisön on määräysvaltaa käyttäessään otettava heidät huomioon, sillä tytäryhteisön yhtiökokouksen, hallituksen tai toimitusjohtajan päätös ei saa loukata vähemmistön intressejä. Käytännön vaikutukset riippuvat kuitenkin vähemmistöosakkaiden lukumäärästä sekä heidän omistus- ja ääniosuudestaan. Mikäli vähemmistöosakkaiden mukana olo katsotaan yhtiössä välttämättömäksi, tällaisissa tilanteissa voidaan sopia toimintaperiaatteista perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestysmääräysten lisäksi osakassopimuksella.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Yhteisön hallintoelimien valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita ja tarkoitusperiä, joita omistaja on yhteisölle asettanut. Kunnan tehtävien yhtiöittämisen tai muun eriyttämisen taustalla on usein tietyn toiminnan tai palveluiden järjestäminen taloudellisesti tehokkaalla tavalla. Kilpailuneutraliteettiin liittyvien kuntalain säännösten voimaantulon jälkeen on odotettavissa, että yhtiöittämiskehitys jatkuu kunnissa entistä voimakkaampana ja että yhä useammat kuntaomisteiset yhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla.

Hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen. Tehokkain hallitustyöskentely mahdollistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Erityisesti kilpailuilla markkinoilla toimiminen ja kannattavan liiketoiminnan johtaminen edellyttää hallituksen jäseniltä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan osaamista. Liiketoimintaosaaminen osana johtamistaitoja täydentää sekä yhteisön toimialaan liittyvää substanssiosaamista että talouteen liittyvää osaamista. Hallituksen valinnassa lähtökohtana tulisi kaikissa yhteisöissä olla, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.

Hallituksen valinnassa tulisi aina huomioida yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys kunnan toiminnassa. On eri asia, harjoittaako yhteisö merkittävää liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla vai onko kyse esimerkiksi asunto-osakeyhtiöstä, jonka pääasiallisesti vastaa kunnan vuokraasunnoista. Vastaavasti tilanne on erilainen, jos kyseessä on kunnan yksinomaisessa omistuksessa oleva, käytännössä kunnan sisäiseen palvelutuotantoon keskittynyt yhtiö, tai laajan omistajapohjan omaava alueellisesti tai jopa valtakunnallisesti toimiva yhtiö. Kaikkien näiden yhteisöjen hallitukseen tarvitaan osaamista, mutta vaaditun osaamisen laatu on erilaista.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2009 vahvistamassa kuntakonsernin hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevassa suosituksessa on otettu kantaa myös hallituksen jäsenten riippumattomuuteen. Tytäryhteisöjen hallitusten jäseniä nimettäessä tulisi harkita mahdollisten eturistiriitojen vaikutukset yhteisön hallituksen toimintaan. Hallituksen jäseneksi ei ole välttämättä perusteltua ja hallitustyöskentelyn kannalta järkevää valita tytäryhtiön kanssa kilpailutilanteessa toimivan yhteisön tai kyseisen tytäryhteisön asiakkaiden edustajaa tai henkilöä, jolla on esimerkiksi jokin eturistiriita yhteisön kanssa. Tulisi myös välttää tilannetta, jossa yhteisön hallituksen sisällä olisi esimies- tai alaissuhteita tai toimeksiantosuhteita. Varsinaisten esteellisyystilanteiden osalta yhteisöjen päätöksenteossa noudatetaan luonnollisesti kyseistä organisoitumismuotoa koskevaa erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi osakeyhtiölaissa säädetään yhtiön johtohenkilöiden esteellisyydestä asian käsittelyssä, päätöksenteossa ja päätöstä täytäntöön pantaessa.

Valtuusto antaa konserniohjeissa kuntalain säännöksiä täydentävät ohjeet tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämiskäytännöistä. Kunnanhallituksen tai muun hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämispäätökset perustuvat näihin valtuuston asettamiin ohjeisiin.

Pykälän *3 momentin* mukaan konserniohjeita sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeiden periaatteellista merkityksellisyyttä korostaisi se, että niiden hyväksyminen kuuluisi valtuuston tehtäviin. Konserniohjeet pysyisivät edelleen ohjeluonteisina, mutta lähtökohtaisesti niistä poikkeaminen tulisi päätöksenteon yhteydessä perustella. Konserniohjeilla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisetu huomioon ottaen.

Konserniohjeilla voidaan ohjata sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Varsinaiset kunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin hallintosäännöllä. Konserniohjeessa voi myös olla sellaisia pysyväisluonteisia ohjeita, joita kunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon.

Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa. Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja kunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Lähtökohtaisesti noudattamatta jättäminen voisi perustua vain osakeyhtiölain tarkoittamiin vähemmistön suojasäännöksiin, velkojien suojasäännöksiin tai muuhun selkeään osakeyhtiölain tarkoittamaan yhtiön edun vastaisuuteen. Yhtiön edun vastaisuutta arvioitaessa on puolestaan aina otettava huomioon yhtiöjärjestyksestä ilmenevä yhtiön toiminnan tarkoitus.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin konserniohjeiden vähimmäissisällöstä. Momentin mukaan konserniohjeissa valtuusto antaa tarpeelliset määräykset ainakin:

1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta;
4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5) konsernin sisäisistä palveluista;
6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä; sekä
7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Momentin 1 kohdan mukaisesti konserniohjeet koskisivat kuntakonsernin taloutta ja investointien suunnittelua ja ohjausta. Kuntakonsernin taloutta ja investointeja on voitava suunnitella ja ohjata yhdessä, jotta konsernin kokonaisetu voidaan varmistaa ja rajalliset resurssit käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyödyksi. Momentin 2 kohdassa konsernivalvonnalla puolestaan tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia, joihin liittyen emoyhteisö voi antaa tarpeellisiksi harkitsemiaan ohjeita ja määräyksiä. Raportointiin liittyen konserniohjeessa ja siihen liittyen voidaan antaa yleisiä ohjeita, jotka esimerkiksi varmistavat konsernitilinpäätöksen ja osavuosikatsausten laadintaa kunnassa. Tältä osin konserniohjeella ohjeistetaan lain 117 §:ssä säädettävän tytäryhteisön tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamista. Vastaavia ohjeita ja määräyksiä olisi mahdollisuus antaa myös tytäryhteisöjen riskienhallinnan järjestämiseen liittyen. Riskienhallintaan liittyvien ohjeiden merkitystä korostaa se, että esimerkiksi tytäryhteisöjen taloudelliset riskit voivat pahimmillaan kaatua emoyhteisön vastattaviksi muun muassa takaussitoumusten realisoitumisen kautta.

Momentin 3 kohdan mukaan valtuuston tulee ohjata konserniohjeissa tytäryhteisöjen toimintaa siten, että lain 29 §:ssä kunnan viestinnälle asetetut velvoitteet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myös tytäryhteisöjen osalta. Vastaavasti konserniohjeella annettaisiin tarkemmat määräykset siitä, miten kunnassa toteutetaan 84 §:n 2 momentissa tarkoitettu luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus tytäryhteisöjen osalta.

Momentin 4 kohdan mukaan tytäryhteisön johdolle voidaan konserniohjeessa asettaa velvoite hankkia emoyhteisön kanta johonkin asiaan ennen tytäryhteisön omaa päätöksentekoa. Kunnan ennakkokäsityksen hankkiminen on keino ohjata ja valvoa konserniin kuuluvan tytäryhteisön toimintaa ja taloutta. Tällainen velvoite ennakkokäsityksen hankkimiseen voi syntyä esimerkiksi silloin, kun päätettävä asia merkittävästi vaikuttaa yhteisön tai kunnan toimintaan tai taloudelliseen vastuuseen. Tytäryhteisön johdon tulee toimia huolellisesti ja yhteisön edun mukaisesti ja pääomistajan ennakkokäsityksen hankkiminen on näiden velvoitteiden mukaista. Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhteisön sisäisen päätöksenteon tai yhteisöä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä kunnanhallituksen tai konsernijohdolle eikä se merkitsisi minkäänlaisen oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämisestä. Lopullinen päätösvalta ja vastuu on ennakkokäsitystä edellyttävästä asiasta aina yhteisön omalla päätöksentekoelimellä, vaikka kunnan ennakkokäsitys päätettävään asiaan on hankittu ennen yhteisön päätöstä. Mikäli yhteisön toimitusjohtaja tai hallitus tekee ennakkokäsityksen hankkimista edellyttävässä asiassa päätöksen vastoin kunnan näkemystä, kunnalla on mahdollisuus erikseen harkita siihen liittyvät mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Momentin 5 kohta koskee kunnan sisäisiä palveluita. Kuntakonserni ratkaisee itse mitä palveluja järjestetään keskitetysti konsernin sisäisinä palveluina. Tällaisia sisäisiä palveluja ovat usein erimerkiksi rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat ja riskienhallinta, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeessa, sillä keskitettyjen palveluiden järjestämisellä voidaan saavuttaa konsernille huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia etuja.

Momentin 6 kohta liittyy 2 momentin sääntelyyn. Valtuusto täydentäisi konserniohjeessa lain säännöksiä tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanon ja nimittämiskäytäntöjen osalta. Konserniohjeessa on tällöin mahdollisuus ottaa huomioon kyseisen kuntakonsernin rakenne sekä konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toimialat, toiminnan laajuus ja muut olosuhteet, jotka kaikki vaikuttavat hallitusten kokoonpanoon ja nimittämiseen.

Konserniohjeissa valtuusto voi myös asettaa tytäryhteisöille velvollisuuden laatia yhteisön hallitustyöskentelyssä noudatettavat ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta (*corporate governance*). Hallitustyöskentelyn lähtökohtana tulee olla, että johto toimii omistajien ja yrityksen etujen mukaisesti. Parhaimmillaan hyvän hallinnointitavan omaksuminen voi parantaa luottamusta yrityksen ja sen sidosryhmien välillä. Ohjeiden laatimisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton lokakuussa 2009 vahvistamaa kuntakonsernien hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevaa suositusta, Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n hyväksymää pörssinoteerattujen (listattujen) yhtiöiden hallinnointikoodia sekä Keskuskauppakamarin tammikuussa 2006 hyväksymää listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämiseksi antamaa asialuetteloa ja myös valtion omistajapolitiikastaan tekemiä periaatepäätöksiä.

Edellä mainittujen lisäksi konserniohjeissa voidaan ottaa kantaa esimerkiksi konsernijohdon läsnäolo- ja puheoikeuteen yhteisöjen hallituksissa. Läsnäolo- ja puheoikeudet ovat perusteltuja, jotta konsernijohdon aktiivinen rooli konserniyhteisöjen ohjaamisessa toteutuisi ja kitkaton informaation välittyminen konsernin emoyhteisön ja konserniyhteisön välillä varmistuisi.

49 § Konsernijohto. Pykälä vastaisi voimassa olevan kuntalain 25 a §:ää. Pykälän *1 momentissa* määritellään konserninjohdon kokoonpano. Kunnan konsernijohtoon kuuluisivat voimassa olevaa lakia vastaavasti

kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Valtuusto päättäisi yksityiskohtaisemmin hallintosäännöllä konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Pykälän *2 momentin* mukaan konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa konserniyhteisöissä. Kunnan muun toiminnan osalta toimivalta kuuluisi 40 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti kunnanhallitukselle. Lain säännösten estämättä valtuusto voisi kuitenkin nykyiseen tapaan päättää konsernijohdon toimivallan laajentamisesta myös konserniyhteisöjen ulkopuolelle.

Konsernivalvonnan kohdealueita ovat erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Tätä varten voitaisiin vahvistaa esimerkiksi tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa kuntakonsernissa arvioidaan. Konsernivalvonnassa seurataan myös valtuuston tytäryhteisöjen toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumista, konserniohjeen noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuutta.

8 luku Kuntien yhteistoiminta

50 §. Yhteistoiminnan muodot. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan lain 76 §:n sääntelyä. Pykälän *1 momentissa* olisi kuntien yhteistoimintaa koskeva yleissäännös. Sen mukaan kunta voisi hoitaa sekä yleiseen toimialaan kuuluvia että sille laissa säädettyjä tehtäviä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtäviä voisi nykyiseen tapaan siirtää yhteistoiminnassa hoidettaviksi aina, kun se olisi tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista. Kunnan asema kansalaisten itsehallinnon perusyhteisönä edellyttää kuitenkin, että kunta säilyttää pääosan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voi niistä selviytyä. Kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädetään 7 §:n mukaisesti erikseen.

Pykälän *2 momentissa* todettaisiin kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot ja *3 momentissa* vastaavasti kuntayhtymien yhteistoiminnan muodot. Kustakin yhteistoiminnan muodosta säädettäisiin tarkemmin erikseen omissa pykälissään.

Kuntien ja kuntayhtymien julkisoikeudellisessa yhteistoiminnassa on kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, johon liittyvät erimielisyydet ratkaistaan hallintoriitana hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaisesti. Kunnat voivat tehdä keskenään myös yksityisoikeudellisia sopimuksia, jos ne tehdään kunnan yleisen toimialan rajoissa. Kunnat voivat siten perustaa yhdessä esimerkiksi osakeyhtiön, säätiön tai yhdistyksen. Tällöin yhteisön hallintoon ja johtamiseen tulevat sovellettaviksi kyseistä organisoitumismuotoa koskevat erityislait. Yksityisoikeudellista sopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa tavanomaisena riita-asiana.

51 §. Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin. Pykälässä säädettäisiin kuntien yhteistoiminnan ja julkisista hankinnoista annetun lain välisestä suhteesta. Säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaa, vaan selkiytettäisiin sitä kunnallisten toimijoiden osalta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin 8 §:ssä määritellyn järjestämisvastuun siirtämistilanteiden suhteesta julkisia hankintoja koskevaan lakiin. Julkisista hankinnoista annettu laki sekä vesi- ja energiahuollon, eräiden liikennepalvelujen ja postipalvelujen alalla toimivien hankintayksiköiden hankinnoista annettu laki edellyttävät julkisyhteisöitä ja muita hankintayksiköitä järjestämään hankintasopimuksistaan avoimia ja tasapuolisia tarjouskilpailuja. Ehdotetun 1 momentin mukaan hankintalainsäädäntöä ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa kunta tai kuntayhtymä sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Ehdotetussa 8 §:ssä on määritelty järjestämisvastuun sisältö. Lainkohdan mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimen-

piteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Edellä listatut toimenpiteet ovat vain osin määriteltävissä sellaisiksi palvelusuorituksiksi, joita kunnat tai kuntayhtymät voisivat hankkia hankintalainsäädännön mukaisin sopimuksin. Lisäksi toimenpiteet ovat sellaisia, että niiden hoitaminen on lain nojalla viranomaisten kuten kuntien tai kuntayhtymien yksinoikeuden piirissä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Koska kunnat ja kuntayhtymät eivät voi siirtää itse järjestämisvastuun piiriin kuuluvia tehtäviä muille tahoille, näissä toimenpiteissä ei ole olemassa markkinoita, joita kunta tai kuntayhtymä voisi hyödyntää. Näissä tilanteissa kunnat ja kuntayhtymät eivät voi myöskään tehdä hankintasopimusta tehtävien hoitamisesta yksityisten yhteisöjen kanssa. Näin ollen järjestämisvastuun siirtoa koskevat järjestelyt jäisivät hankintalainsäädännön ulkopuolelle.

Vaikka lainsäädännön nojalla rajattua viranomaistoimintaa kuitenkin pidettäisiin hankintalainsäädännössä tarkoitettuna hankintasopimuksena, täyttävät järjestämisvastuun siirtotilanteet myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetut vaatimukset ja edellytykset horisontaaliselle yhteistyölle.

Järjestämisvastuun siirtämisen yhteydessä siirron saajalle siirtyisi myös vastuu muun muassa palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja erityisesti valvonnasta. Näiden tehtävien siirtymisellä voidaan osoittaa siirtojärjestelyn osapuolten yhteinen tehtävä, sillä osapuolten ei voida katsoa toimivan ainoastaan toistensa täytäntöönpanoapuna.

Kuntalain säännökset järjestämisvastuun sisällöstä osoittavat muidenkin unionin tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa asetettujen horisontaalista yhteistyötä koskevien edellytysten täyttymistä. Viittaukset vastuuseen palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta sekä viranomaistoimivallan käyttämisestä osoittavat kaikki osaltaan tarkasteltavan tehtävän yleishyödyllisyyttä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin muiden kuin järjestämisvastuun siirtämisellä toteutettujen kuntien yhteistyöjärjestelyjen suhteesta hankintalainsäädäntöön. Momentin mukaan lakisääteisen tai muun tehtävän hoitamista koskevaan yhteistoimintaan ei sovellettaisi julkisista hankinnoista annettua lakia tai erityisalojen hankintalakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena olisi varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä olisi luonteeltaan ylikunnallinen. Momentissa pyrittäisiin kuvaamaan vapaaehtoisen yhteistoimintasopimuksen vähimmäisehdot, joiden mukaisesti kuntien välistä yhteistoimintaa voitaisiin harjoittaa.

Momentissa mainitut vähimmäisehdot liittyisivät hankintaviranomaisten välisen eli horisontaalisen yhteistyön edellytyksiin. Horisontaalisen yhteistyön ensimmäinen edellytys koskee julkisyhteisöjen yhteisen tehtävän suorittamista yhteistyössä (yhteistyön tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että mikäli yhteistyön kohteena on tehtävä, jota kaikki mukana olevat kunnat joutuvat lain perusteella toteuttamaan, tämä edellytys täyttyy. Tehtävien ei kuitenkaan tarvitse olla keskenään identtisiä, vaan ne voivat olla myös toisiaan tukevia, sillä edellytyksellä, että ne toteuttavat yhteistyön tavoitteita. Tarkastelussa on huomioitava järjestelyn todellinen tarkoitus ja luonne. Yhteistyön arvioinnissa

voidaan kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko hoidettava tehtävä sellainen, jonka yhteistyön osapuolet ovat tai olisivat itse voineet päättää ottaa itselleen hoidettavaksi, myös ilman yhteistyösopimusta.

Lain ja oikeuskäytännön vaatimusten täyttyminen varmistettaisiin pykälän 2 momentissa asettamalla edellytys ylikunnallisuudesta, jolla tarkoitetaan muun muassa tilannetta, jossa tehtävän hoitamisesta yhteistyössä saavutetaan sellaista hyötyä, mitä kunnat eivät voisi yksin palvelua järjestäessään saada. Perustuslakivaliokunnan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa koskevassa tulkintakäytännössä on lähtökohtana ollut, että kunnan velvoittaminen lailla yhteistoimintaan ei ole katsottu olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa, jos yhteistoimintatehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen ja velvoite on perusteltu hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen kannalta. Ylikunnallisella luonteella on tarkoitettu, että yksi kunta tai jotkut alueen kunnista ovat asukasmäärältään liian pieniä tai riittävän osaamisen varmistaminen edellyttää tehtävän järjestämistä yhteistoimintana. Tarkoituksenmukaisuussyinä on otettu huomioon myös tehtävän järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ja mahdollisuudet hoitaa tehtävä kustannustehokkaammin yhteistoiminnassa. Samoin perustein esitetään, että kuntien vapaaehtoinen yhteistoiminta voitaisiin katsoa sellaiseksi, jossa ei olisi kyse hankinnasta. Ylikunnallisuus voisi näin ollen tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa kooltaan pienempi kunta osallistuu suuremman kunnan järjestämään alueelliseen toimintaan esimerkiksi jätehuollossa tai jossa monta pientä kuntaa hoitaisivat niille kuuluvan tehtävän yhteistyössä. Yhteistyön tarkoituksena ei kuitenkaan tulisi olla taloudellisen voiton tavoittelu eikä sen tulisi olla luonteeltaan tavanomaista markkinatoimintaan verrattavissa olevaa toimintaa.

Horisontaalisen yhteistyön toinen edellytys on se, että tehtävä liittyy yleiseen etuun ja sillä tavoitellaan yleisen edun mukaisen tarpeen tyydyttämistä (yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat). Kunnille on asetettu velvollisuus järjestää asukkailleen erilaisia palveluja ja niihin liittyviä muita tukitoimenpiteitä. Järjestämisvastuun alaisissa tehtävissä kunnilla ei ole pelkästään viimesijainen vastuu palveluiden järjestämisestä, vaan useimmissa tapauksissa myös velvoite ja vastuu palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta; tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; tuottamistavasta; tuottamisen valvonnasta; sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Näiden lisäksi kunta vastaa myös palveluidensa rahoituksesta.

Järjestämisvastuun alaisten palvelujen yhteinen piirre on se, että kunnan tulee toteuttaa ne lain perusteella. Tällaiset lakisääteiset palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, joissa on käsillä yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen. Nämä tarpeet on säädetty laissa oikeuksiksi kunnan asukkaille. Lisäksi kunnille lailla annettujen tehtävien tulee jo lähtökohtaisesti olla sellaisia, että niiden antaminen on ollut perusteltua juuri sellaisille verovaroin rahoitetuille julkisyhteisöille kuten kunnille. Näin ollen järjestämisvastuulla hoidetut tehtävät täyttävät yleiseen etuun liittyvän tehtävän suorittamista koskevan edellytyksen.

Kunnan tehtävän yleisen edun mukaisuutta on vakiintuneesti tarkasteltu kuntalain kunnan toimialaa koskevin säännöksin ja rajoituksin. Kunnan toimialan laajuutta ovat ohjanneet kunnan asukkaiden tarpeet ja etu. Euroopan unionin oikeuden SGEI -sääntelyssä on puolestaan omaksuttu tulkinta siitä, että yleiseen etuun liittyvä tehtävä voi täyttyä myös, mikäli markkinat eivät suorittaisi tehtäviä tai markkinat suorittaisivat tehtävät erilaisin ehdoin laatuun, turvallisuuteen, kohtuulliseen hintaan, yhdenvertaiseen kohteluun tai yleiseen saatavuuteen liittyvin ehdoin ilman julkisia toimia.

Yleisen edun vaatimuksen täyttyminen varmistettaisiin pykälän 2 momentissa asettamalla edellytys kokonaisedusta. Kokonaisedun käsitteellä selkeytettäisiin ja tehtäisiin kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa nykyistä ymmärrettävämmäksi unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettuja edellytyksiä yhteisestä julkisen palvelun tehtävästä ja yleiseen etuun liittyvistä näkökohdista. Kokonaisedun käsitettä on käytetty muussa lainsäädännössä (ydinenergialaki 990/1987, valtion maksuperusteasetus 211/1992 sekä asetus ulosottomaksusta 35/1995) eri tarkoituksissa kuvaamaan esimerkiksi mahdollisuuksia poiketa maksujen perimisestä sekä eri energiamuotojen käyttöönoton perusteltavuutta. Käsite on yleiskielisyytensä vuoksi käyttökelpoinen monissa erilaisissa säädeltävissä ilmiöissä ja ilmentää selvästi julkisyhteisöjen, kuten kuntien, tehtävien yleis-

hyödyllisiä tavoitteita. Kokonaisedun käsite on EU-oikeudellisten yleisen edun ja julkisten tehtävien käsitteisiin nähden helpommin ymmärrettävissä, koska kokonaisetu kuvaa kuntien toiminnan laajuutta historiallisesti ja vakiintuneesti kuntalaissa yleisen toimialan ja etenkin siihen liittyvän kuntalaisten edun kautta.

Kokonaisedulla tarkoitettaisiin esimerkiksi volyymi- tai muita etuja, joita kunnat saavat yhteistoiminnassa. Kuntien yhteistoiminta tuo usein mukanaan kokonaishyötyä, jota kunta ei saa järjestäessään palvelua yksin tai hankkiessaan sitä markkinatoimijalta. Yhteistoiminta ei siis voisi olla markkinaehtoista eikä sen tulisi sisältää esimerkiksi tietoista ylikapasiteetin ylläpitämistä. Tähän vaatimukseen liittyy myös horisontaalisen yhteistyön kolmas edellytys, jonka mukaan yhteistoimintaan osallistuvat viranomaiset voivat harjoittaa yhteistyön piiriin kuuluvasta toiminnasta alle 20:tä prosenttia avoimilla markkinoilla. Vaikka edellytys teoriassa antaisi mahdollisuuden myös markkinoille myyntiin, tulee yhteistoiminnan osapuolien kuitenkin ottaa huomioon se, mitä tämän lain 127 ja 128 §:ssä säädetään yhtiöittämisvelvollisuudesta tilanteissa, joissa kyse ei ole vähäisestä toiminnasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edelleen, että yhteistoiminnan tarkemmista edellytyksistä säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa. Hankintalaissa säädettäisiin esimerkiksi siitä, mikä olisi suurin sallittu kuntien ulosmyyntiprosentti horisontaalisessa yhteistyössä. Näin varmistettaisiin hankintalainsäädännössä ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettujen edellytysten ja vaatimusten täyttyminen täysimääräisesti momentissa kuvatuissa kuntien yhteistoimintajärjestelyissä.

52 §. Yhteinen toimielin. Pykälä vastaisi asiallisesti pääosin voimassa olevan lain 77 §:ää. Pykälän *1 momentissa* todettaisiin pääsääntö, jonka mukaan yksi kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaisi tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsuttaisiin vastuukunnaksi. Yhteinen toimielin on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen toimielin ja sen alaisena toimiva organisaatio on osa vastuukunnan organisaatiota.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunnat voisivat vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa nykyiseen tapaan sopia, että yhteistoimintaan osallistuvat kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa ei siis edellytettäisi, että jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla olisi edustus toimielimessä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa edellytettäisiin, että jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla olisi vähintään yksi edustaja tehtävän hoitamisesta vastaavassa toimielimessä.

Voimassa olevan lain 77 §:n 3 momentissa säädetään yhteisen toimielimen pöytäkirjan nähtävillä pidosta. Yhteisen toimielimen päätösten tiedoksiannosta kunnan jäsenille säädettäisiin 141 §:ssä.

53 §. Sopimus yhteisestä toimielimestä. Pykälässä säädettäisiin yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Säännökset olisivat kuntalaissa uusia. Pykälän *1 momentin* mukaan yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa tulisi todeta ainakin yhteisen toimielimen tehtävät ja vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta myös siitä, siirtyykö vastuukunnalle 8 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Sopimuksen osapuolten tulisi sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta sekä yhteistoimintaan osallistuvien kuntien oikeudesta valita toimielimeen jäseniä. Lisäksi tulisi sopia talouteen liittyvistä asioista, erityisesti kustannusten laskennan ja niiden jakautumisen perusteista. Yhteistä toimielintä koskeva sopimus voidaan sopia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten esimerkiksi irtisanomisajasta tulisi myös ottaa sopimukseen tarpeelliset määräykset. Sopimukseen voidaan ottaa myös muita määräyksiä sen mukaisesti kuin osapuolet katsovat tarpeelliseksi.

Pykälän *2 momentti* vastaisi nykyisen lain 51 §:n 5 momentin 3 kohdan sääntelyä. Vastuukunnan kunnanhallituksella olisi 93 §:ssä tarkoitettu oikeus ottaa yhteisen toimielimen päättämä asia käsiteltäväkseen, jollei kyse ole lain tai asetuksen mukaisista lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevista asioista tai yksilöön kohdistuvista opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioista. Mikäli sopijakunnat halu-

aisivat rajoittaa vastuukunnan kunnanhallituksen otto-oikeutta, asiasta tulisi ottaa sopimukseen määräys. Muilla kuin vastuukunnan kunnanhallituksella ei ole otto-oikeusmahdollisuutta.

54 §. Yhteinen virka. Pykälässä esitetään täydennettäväksi lakia voimassa olevan lain 76 §:n perusteella muotoutuneita kuntien käytäntöjä vastaavaksi. Yhteinen virka tarkoittaa järjestelyä, jossa viranhaltijan velvollisuutena on hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa tai kuntayhtymässä. Pykälän *1 momentin* mukaan yhteinen virka olisi mahdollista perustaa kuntien yhteiseksi, kuntayhtymien yhteiseksi sekä kunnan ja kuntayhtymän yhteiseksi viraksi. Perustamisesta tulisi päättää kaikkien järjestelyyn osallistuvien tahojen yhtäpitävin päätöksin.

Pykälän *2 momentin* mukaan viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin tai kuntayhtymiin. Suorittaessaan virkatehtäviä viranhaltija on velvollinen noudattamaan sen kunnan tai kuntayhtymän toimivaltaisen viranomaisen ohjeita, jonka kunnan tehtäviä hän suorittaa. Virkatehtäviin voi kuulua myös esittelytehtävä toimielimelle.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin yhteistä virkaa koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Osapuolten tulisi sopia ainakin kustannusvastuiden jakautumisesta sekä siitä, mikä sopijaosapuoli toimii työnantajan velvollisuuksista vastaavana. Vaikka viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin sopimuksessa mukana oleviin kuntiin, työnantajan velvollisuuksista voi vastata vain yksi, sopimuksessa sovittu kunta.

55 §. Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Pykälässä täydennettäisiin ja täsmennettäisiin voimassa olevan lain 76 §:n sääntelyä. Pykälän *1 momentin* mukaan kunnat ja kuntayhtymät voisivat sopia, että niille laissa säädetty tehtävä annetaan virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Muotoutuneen soveltamiskäytännön mukaisesti tehtävä voi sisältää myös julkisen vallan käyttöä ja tehtävän hoitaminen virkavastuulla sisältää myös mahdollisen esittelytehtävän toimielimelle. Pykälän 1 momentissa todettaisiin nykyisen soveltamiskäytännön mukaisesti, että sopimus voitaisiin tehdä myös kunnan ja kuntayhtymän välisenä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin sopimuksen vähimmäissisällöstä. Sopimukseen olisi otettava määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, siihen liittyvien kustannusten määräytymisen perusteista ja jakautumisesta osapuolten kesken sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Viranomaistehtävän hoitamista koskeva sopimus voidaan sopia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten irtisanomisajasta ja irtisanomistavasta tulisi myös ottaa sopimukseen määräykset.

56 § Kuntayhtymä. Pykälään sisältyisivät kuntayhtymää koskeva perussäännökset. Kuntayhtymän rahoituksesta esitetään säädettäväksi 118 §:ssä kunnan taloussäännösten yhteydessä.

Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassaolevan lain 78 §:n 1 ja 2 momenttia. Pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*) ja kuntayhtymän nimessä tulee olla sana kuntayhtymä.

Pykälän *2 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 80 §:ää. Siinä kuitenkin tuotaisiin nykyistä selkeämmin esille kuntayhtymän oikeudellinen luonne kunnasta erillisenä oikeushenkilönä.

Pykälän *3 momentissa* tuotaisiin esille se, että myös lain 66 §:ssä tarkoitettuun liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan soveltuvin osin kuntayhtymää koskevia säännöksiä.

57 §. Kuntayhtymän perussopimus. Pykälän *1 momentin* sisältö vastaisi asiallisesti pääosin voimassaolevan lain 78 §:n 2 ja 3 momenttia. Momenttiin on koottu kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäissisältö.

Perussopimus on nimenomaan kuntien välinen sopimus, joten kuntayhtymä, joka sopimuksella perustetaan, ei ole sopimusosapuoli. Perussopimus ja siinä ilmaistu jäsenkuntien tahto on kuitenkin kuntayhtymän toiminnan lähtökohta.

Tavanomaiseen sopimusoikeudelliseen tapaan sopimukseen osalliset kunnat eli kuntayhtymän jäsenkunnat on momentin 1 kohdan mukaisesti todettava sopimuksessa. Jäsenkuntien on myös sovittava kuntayhtymän nimestä ja kotipaikasta. Voimassa olevan lain mukaista perussopimuksen vähimmäissisältöä esitetään momentin 2 kohdassa täydennettäväksi siten, että kuntayhtymän tehtävien lisäksi perussopimuksessa tulisi sopia aina tarvittaessa myös lain 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä jäsenkunnilta kuntayhtymälle. Selkeintä on, että sopimuksessa yksiselitteisesti todetaan, siirtyykö järjestämisvastuu vaiko ei. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu siirtyy aina kuntayhtymälle. Kuntayhtymän tehtävät on perusteltua määritellä siten, ettei toiminnan aikana synny epäselvyyttä yhtymän toiminnan tarkoituksesta ja tavoitteista.

Momentin 3 kohdan mukaan perussopimuksesta tulee ilmetä, käyttääkö kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa yhtymävaltuusto, yhtymäkokous vai onko tarkoitus perustaa 62 §:ssä tarkoitettu yhden toimielimen kuntayhtymä. Samalla tulee sopia siitä, miten jäsenkuntien välinen äänivalta jakautuu ja mikä on äänivallan jakautumisen peruste. Äänivallan peruste on jäsenkuntien harkinnassa, yleisimmin se on asukasluku, peruspääomaosuus tai esimerkiksi perustettavan kuntayhtymän palvelujen käyttö tietyllä aikavälillä. Vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa, jäsenkuntien on sovittava myös yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäsenten lukumäärästä. Momentin 4 kohdan mukaan jäsenkuntien on sovittava kuntayhtymän muista toimielimistä sekä niiden tehtävistä, päätösvallasta ja koollekutsumisesta. Jäsenkuntien on mahdollista jättää muita toimielimiä koskevaa päätösvaltaa kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävälle toimielimelle, mutta tällöin asiasta sovittava perussopimuksessa. Perussopimuksessa on myös momentin 5 kohdan mukaisesti otettava kantaa siihen, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset, sekä millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen päätetään.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti perussopimuksessa tulee momentin 6 kohdan mukaan sopia siitä, miten jäsenkuntien osuudet kuntayhtymän varoihin ja vastuu sen veloista jakautuu. Vastaavasti kuin äänivallan osalta, osuuksien peruste on jäsenkuntien harkinnassa. Sopimuksessa on myös sovittava muista oleellisista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista. Jäsenkuntien on perusteltua sopia esimerkiksi kuntayhtymän toiminnan ja investointien rahoittamisen perusteista, talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelystä sekä jäsenkuntien vaikutusmahdollisuuksista niihin.

Momentin 7 kohdan mukaan perussopimuksessa on nykyiseen tapaan sovittava kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä 8 kohdan mukaan siitä, miten jäsenkunta voi erota kuntayhtymästä ja miten ero vaikuttaa niin eroavan jäsenkunnan kuin toimintaa jatkavienkin kuntien asemaan. Erityisen tärkeää on ottaa kantaa siihen, miten eroavan jäsenkunnan osuutta peruspääomaan sekä vastuuta kuntayhtymän veloista ja muista vastuista kuten eläkevastuista käsitellään erotilanteessa. Lisäksi momentin 9 kohdan mukaan sopimukseen tulee ottaa määräykset kuntayhtymän purkamisesta ja loppuselvityksen suorittamisesta. Purkamista koskevissa sopimusehdoissa voidaan ottaa kantaa muun muassa siihen, millä taholla on vastuu loppuselvityksen suorittamisesta ja miten kuntayhtymän varoja, velkoja ja vastuita käsitellään purkamistilanteessa.

Pykälän *2 momentissa* esitetään vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa luovuttavaksi voimassa olevan lain 81 §:n 4 momentissa edellytetystä pakollisesta poliittisen suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta kuntayhtymän muiden kuin ylintä päätösvaltaa käyttävien toimielinten kokoonpanoon. Nykyisin yhtymävaltuustoa, yhtymäkokousta ja yhden toimielimen kuntayhtymän ainoaa toimielintä lukuun ottamatta kuntayhtymien muiden toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa samaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Säännös on koskenut käytännössä kuntayhtymien yhtymähallituksia ja muita päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä. Kuntalain 87 c §:n 6 momentin nojalla säännös ei nykyisin koske liike-

laitoskuntayhtymien johtokuntia. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa poliittisen suhteellisuuden periaate esitetään säilytettäväksi ennallaan, mutta vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kuntayhtymän jäsenkunnat voisivat sopia asiasta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.

Voimassa olevan lain 86 a §:ssä säädetään maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta. Säännöksen mukaan maakunnan liiton muiden kuin ylintä päätösvaltaa käyttävien toimielinten kokoonpanon tulee olla edellä kuvatun poliittisen suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kyseinen säännös esitetään siirrettäväksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin (7/2014).

Pykälän *3 momentti* vastaisi voimassaolevan lain 78 §:n 4 momentissa ja 82 §:n 4 momentissa säädettyä. Sen mukaan jäsenkunnat voisivat jatkossakin sopia perussopimuksessa, että yhtymäkokousta lukuun ottamatta kuntayhtymän toimielimen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Lisäksi perussopimuksessa voitaisiin edelleen sopia, että sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö.

Voimassa olevan lain 78 §:n 5 momentin mukaan kuntayhtymän perustamisesta ja purkamisesta on ilmoitettava sille aluehallintovirastolle, joka toimialueella yhtymällä on kotipaikka. Säännöstä ei ole enää tarpeen ottaa kuntalakiin.

58 §. Perussopimuksen muuttaminen. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 79 §:ää, mutta voimassa olevan säännöksen 1 momentin velvoittavuutta lievennettäisiin.

Voimassa olevasta laista poiketen pykälän *1 momentin* mukaan jäsenkunnat voisivat sopia perussopimuksen muuttamisen edellytyksistä myös toisin kuin laissa säädetään. Voimassa olevan säännöksen mukaan perussopimuksen muuttamisen edellytyksenä on aina, että muutosta kannattaa vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista ja että niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Esityksen mukaan jäsenkunnilla on oikeus sopia perussopimuksessa laissa edellytettyä tiukemmista tai väljemmistä edellytyksistä perussopimuksen muuttamiselle. Jos jäsenkunnat eivät olisi toisin sopineet, sovellettaisiin perussopimuksen muuttamiseen lain säännöstä.

Pykälän *2 momentti* vastaisi voimassa olevaa säännöstä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jäsenkuntaa ei voisi edelleenkään velvoittaa uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Säännöksen sanamuotoa täsmennettäisiin käyttämällä termiä lakisääteinen yhteistoiminta. Kuntayhtymän perussopimukseen voidaan kahden kolmasosan jäsenkunnista tekemällä päätöksellä siis sisällyttää uusia vapaaehtoisia tehtäviä, mutta yksittäinen jäsenkunta voi olla osallistumatta tällaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

59 §. Kuntayhtymän toimielimet. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 81 §:ssä säädettyä, mutta sääntelyn sisältöä täsmennettäisiin. Pykälän *1 momentissa* todettaisiin nykyisen käytännön mukaiset kuntayhtymän hallintomallit eli yhtymävaltuusto, yhtymäkokous ja yhden toimielimen kuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymässä päätösvaltaa käyttää muista kuntayhtymistä poiketen aina yhtymäkokous. Jäljempänä olevissa muissa pykälissä täsmennettäisiin kutakin hallintomallia koskevaa sääntelyä.

Pykälän *2 momentti* vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 81 §:n 2 momenttia. Voimassa olevaa säännöstä on tulkittu niin, että jäsenkunnat voivat harkita, määrittelevätkö ne kuntayhtymän organisaatio- ja hallintorakenteen tyhjentävästi perussopimuksessa vai määritelläänkö perussopimuksessa asiaan liittyvää päätösvaltaa myös yhtymävaltuustolle, yhtymäkokoukselle tai kuntayhtymän ainoalle toimielimelle.

Pykälän *3 momentti* vastaisi lakisääteisten kuntayhtymien osalta nykyistä 81 §:n 4 momenttia. Yhtymävaltuustoa, yhtymäkokousta ja yhden toimielimen kuntayhtymän ainoaa toimielintä lukuun ottamatta kuntayhtymien muiden toimielinten kokoonpano olisi lakisääteisessä yhteistoiminnassa sovitettava sellaiseksi, että se

vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa samaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Muilla toimielimillä tarkoitetaan kuntayhtymän hallitusta ja muita päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä. Momentin sanamuodossa otettaisiin huomioon esitys kunnallisvaalien nimen muuttamisesta kuntavaaleiksi.

Voimassa olevan lain 85 §:ssä on säädetty kuntayhtymän toimielimien 81 §:ssä tarkoitettujen toimielinten pöytäkirjojen nähtävillä pitämisestä. Kuntien ja kuntayhtymien päätösten tiedoksiantoa koskevat säännökset esitetään koottavaksi 141 §:ään.

60 §. Yhtymävaltuusto. Yhtymävaltuustoa koskeva pykälä olisi kuntalaissa uusi. Yhtymävaltuusto on yleisin kuntayhtymissä käytetty päätöksenteon organisointimalli, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti mainittu voimassa olevassa laissa kuntayhtymän toimielimenä. Yhtymävaltuuston tehtävät määräytyvät kunnan valtuustoa koskevien säännösten mukaisesti. Koska tehtävät määräytyvät suoraan kuntalain säännösten perusteella, kuntayhtymän perussopimuksessa ei voida määrätä yhtymävaltuuston tehtävistä aivan vastaavalla tavalla kuin yhtymäkokouksen tehtävistä. Hallinnon järjestäminen on siten sellaisessa kuntayhtymässä, jossa yhtymävaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa, sidotumpaa kuin yhtymäkokoukseen perustuvassa kuntayhtymämallissa.

Yhtymävaltuusto eroaa yhtymäkokouksesta toiminnallisesti erityisesti siinä, että yhtymäkokoukseen edustaja valitaan aina erikseen kutakin kokousta varten, kun taas yhtymävaltuutetut valitaan kuntavaalikaudeksi.

61 §. Yhtymäkokous. Pykälä olisi uusi ja sillä täsmennettäisiin yhtymäkokousta koskevaa sääntelyä. Pykälässä säädettäisiin yhtymäkokouksen koollekutsumisesta, yhtymäkokousedustajasta, yhtymäkokouksen tehtävistä sekä yhtymäkokouksen julkisuudesta ja yhtymäkokousedustajan esteellisyydestä.

Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat asiallisesti pääosin voimassa olevan lain 81 §:n 3 momenttia. Pykälän *1 momentin* mukaan yhtymäkokous olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti pidettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa. Tarpeen mukaan se olisi mahdollista kutsua koolle useamminkin.

Pykälän *2 momentissa* tuodaan voimassa olevaa lakia selkeämmin esille, että yhtymäkokousedustaja tulisi nimetä erikseen kuhunkin yhtymäkokoukseen. Edustajaa ei siis olisi enää mahdollista nimetä esimerkiksi valtuustokaudeksi. Säännöksen tarkoituksena on, että osakeyhtiöiden yhtiökokousten tapaan kunnanhallitus ottaa kantaa yhtymäkokouksissa käsiteltäviin asioihin ja ohjeistaa yhtymäkokousedustajan kutakin kokousta varten erikseen. Tavoitteena on vahvistaa jäsenkuntien kuntayhtymään kohdistamaa omistajaohjausta. Edustajan nimeää lähtökohtaisesti kunnan puhevaltaa käyttävä kunnanhallitus, mutta kunnanvaltuusto voi hallintosäännön määräyksillä päättää nimeämiseen liittyvästä toimivallasta haluamallaan tavalla. Lähtökohtana on, että yhtymäkokousedustajia olisi kustakin kunnasta yksi, mutta kuntayhtymän perussopimuksessa voidaan sopia asiasta myös toisin eli yhtymäkokousedustajia on mahdollista olla kullakin jäsenkunnalla useampia. Tällöin perussopimuksessa on sovittava, miten edustajien äänivalta heidän kesken jakautuu.

Pykälän *3 momentissa* todettaisiin ne asiat, joista yhtymäkokouksen on ainakin päätettävä. Säännöksellä täsmennettäisiin muodostunutta käytäntöä. Yhtymäkokoukselle voidaan perussopimuksella vahvistaa tarpeen mukaan myös muita kuin laissa nimenomaisesti mainittuja tehtäviä.

Yhtymäkokouksen tulisi päättää ainakin kuntayhtymän talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, hyväksyä kuntayhtymälle hallintosääntö, valita perussopimuksen mukaiset kuntayhtymän toimielimet, päättää kuntayhtymän luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista, valita tilintarkastajat sekä päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta. Tehtävät vastaavat siten pääosin kunnanvaltuuston ja kuntayhtymän yhtymävaltuuston tehtäviä.

Pykälän *4 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 86 §:n 2 momenttia. Momentissa säädetään yhtymäkokouksen julkisuudesta ja yhtymäkokousedustajan esteellisyydestä, joihin sovellettaisiin vastaavia kunnanvaltuustoa ja valtuutettua koskevia säännöksiä.

62 §. Yhden toimielimen kuntayhtymä. Pykälä olisi kuntalaissa uusi. Siinä täsmennettäisiin yhden toimielimen kuntayhtymän hallintomallia sekä päätösvallan jakautumista kuntayhtymän toimielimen ja jäsenkuntien välillä.

Yhden toimielimen kuntayhtymämalli perustuu voimassa olevan kuntalain 81 §:n 1 momentin ja 86 §:n 3 momenttiin sekä niiden perusteella muotoutuneeseen soveltamiskäytäntöön. Voimassa olevan lain 81 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määritelty jäsenkuntien valitsema toimielin. Lisäksi voimassa olevan lain 86 §:n 3 momentin mukaan kuntayhtymässä, jossa on vain yksi toimielin, jäsenkunnat valitsevat tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan.

Pykälän *1 momentissa* todettaisiin yhden toimielimen kuntayhtymän perusominaisuus eli päätösvallan jakautuminen kuntayhtymän toimielimen ja jäsenkuntien välillä. Päätösvallan jakautumisesta sovittaisiin nykyisen käytännön mukaisesti kuntayhtymän perussopimuksessa. Kuntayhtymän toimielin vastaisi kuntayhtymän toiminnasta, hallinnosta ja taloudenhoidosta. Yleensä tällaisen kuntayhtymän ainoa toimielin on yhtymähallitus. Jäsenkuntien päätösvaltaan on useimmiten jätetty laissa säädetyn lisäksi kuntayhtymän talousarviosta ja tilinpäätöksestä päättäminen, mutta päätösvallasta voidaan kuitenkin sopia myös toisin.

Koska viimesijainen päätösvalta ei yhden toimielimen kuntayhtymässä ole kuntayhtymän omilla toimielimillä, mallia ei voisi käyttää lakisääteisessä yhteistoiminnassa, jossa 8 §:n mukainen järjestämisvastuu ja siten myös päätösvalta järjestämisvastuuseen liittyen aina siirtyy kunnalta kuntayhtymälle tai vastuukunnalle. Esitetty rajaus yhden toimielimen kuntayhtymän käyttöalaan on uusi.

Pykälän *2 momentin* mukaan perussopimuksessa sovitun päätösvallan lisäksi jäsenkunnat valitsevat aina jäsenet kuntayhtymän toimielimeen, tarkastuslautakuntaan ja tilintarkastusyhteisön. Lisäksi jäsenkunnat päättävät vastuuvapaudesta kuntayhtymän tilivelvollisille. Tältä osin säännös vastaa voimassa olevan lain 86 §:n 3 momenttia.

Kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäissisältöön sovellettaisiin muutoin 57 §:ää ja muita kuntayhtymiä koskevia säännöksiä vastaavalla tavalla kuin muihinkin kuntayhtymiin. Edellä 1 ja 2 momentissa säädettäväksi esitetyn lisäksi yhden toimielimen kuntayhtymän perussopimuksessa tulisi uutena asiana sopia myös siitä, miten kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole tehneet yhtäpitäviä päätöksiä jäsenkuntien päätösvaltaan kuuluvassa asiassa. Pykälän *3 momentissa* esitetään, että yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee jo perussopimuksessa sopia siitä, miten mahdolliset ristiriitatilanteet ratkaistaan, mutta varsinainen ratkaisumalli jätettäisiin jäsenkuntien harkintaan. Tilanteita, joissa tarvittavia yhtäpitäviä päätöksiä ei joissakin tilanteissa saada aikaan, voivat olla esimerkiksi vastuuvapauden myöntäminen sekä kuntayhtymän talousarvion hyväksyminen, kun se on perussopimuksessa jätetty jäsenkuntien päätösvaltaan.

63 §. Kuntayhtymästä eroaminen. Pykälässä säädettäisiin jäsenkunnan oikeudesta erota kuntayhtymästä ja eroamisen ajankohdasta. Vastaavista asioista säädetään voimassa olevan lain 84 §:ssä. Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti jäsenkunnalla olisi oikeus erota vapaaehtoiseen yhteistoimintaan perustuvasta kuntayhtymästä. Lakisääteiseen yhteistoimintaan perustuvasta yhteistoiminnasta eroaminen ei ole mahdollista, jos yhteistoimintaan kuuluvista jäsenkunnista on säädetty tai lain nojalla päätetty. Mikäli perussopimuksessa ei olisi asiasta muuta sovittu, eroaminen kuntayhtymästä tapahtuisi eroilmoitusta seuraavan kalenterivuoden päättyessä. Eroamisesta olisi siis ilmoitettava vähintään vuotta aikaisemmin.

Perussopimuksessa olisi 57 §:n mukaisesti sovittava ainakin siitä, miten eroavan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien väliset taloudelliset suhteet ratkaistaan eroamisen yhteydessä. Lisäksi sopimukseen olisi mahdollista ottaa muita jäsenkuntien tarpeellisiksi katsomia eroamiseen liittyvistä menettelyistä. Jäsenkunnan oikeutta eroamiseen ei kuitenkaan voitaisi ehdoilla rajoittaa.

64 §. Välimiesmenettely. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 87 §:ää. Kuntien välinen yhteistoimintaa koskeva sopimus on julkisoikeudellinen sopimus, josta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriitaasiana hallinto-oikeudessa. Pykälän nojalla kunnat voivat kuitenkin sopia välimiesmenettelyn käyttämisestä.

65 §. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä. Pykälässä säädettäisiin kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymään. Lain soveltamisalaa koskevaa 2 §:ää sovellettaisiin myös kuntayhtymään.

Lain 7 §:ää kunnan tehtävistä sovelletaan myös kuntayhtymään. Kuntayhtymä ei voi ottaa hoitaakseen tehtävää, joka ei kuulu kunnan toimialaan. Pykälän soveltaminen kuntayhtymiin on perusteltua myös sen vuoksi, että kuntayhtymille laissa säädettyjen tehtävien rahoittamisesta vastaavat viimesijassa jäsenkunnat. Muutoin 2 luvun pykälissä eli kunnan järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevissa säännöksissä säädetään erikseen, miten niitä sovelletaan kuntaan ja kuntayhtymään.

Lain 10 §:ää valtiovarainministeriön ja aluehallintoviraston toimivallasta sovelletaan myös kuntayhtymään.

Lain 14 §:ää valtuuston tehtävistä sovelletaan soveltuvin osin myös kuntayhtymän yhtymävaltuustoon.

Lain 18 §:n säännöksiä puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta sekä 19 §:n säännöksiä valtuustoryhmästä ja sen toiminnan tukemisesta sovelletaan kuntayhtymään.

Lain 22 §:n säännöksiä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä lain 23 §:n säännöstä kunnan asukkaan, palvelujen käyttäjän sekä kunnassa toimivan yhteisön ja säätiön aloiteoikeudesta sovelletaan myös kuntayhtymään. Samoin sovelletaan 29 §:n säännöstä viestinnästä.

Lain 6 luvun toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan kuntayhtymään. Siten esimerkiksi 34 §:n 2 momentissa säädettyä mahdollisuutta päätoimisten tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden nimeämiseen sovelletaan soveltuvin osin myös kuntayhtymissä.

Kunnanhallitusta koskevaa 40 §:ää sekä kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskevaa 41 §:ää sovelletaan kuntayhtymään.

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanjohtajasta säädetään 44 §:ssä. Päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikkien jäsenkuntien perussopimuksen mukaisesta yhteenlasketusta äänimäärästä.

Konsernin muodostavaan kuntayhtymään sovelletaan lain 47 §:ää omistajaohjauksesta. Vastaavasti sovelletaan 48 §:ää, kuitenkin siten, etteivät kuntayhtymän emoyhteisön ominaisuudessa antamat konserniohjeet voi olla ristiriidassa jäsenkuntien antamien konserniohjeiden kanssa.

Kuntayhtymän liikelaitoksiin sovelletaan lain 9 luvun säännöksiä. Kuntayhtymän luottamushenkilöihin sovelletaan 10 luvun säännöksiä ja henkilöstöön 11 luvun säännöksiä.

Kuntayhtymään sovelletaan myös 12 luvun säännöksiä päätöksenteko- ja hallintomenettelystä, 13 luvun säännöksiä taloudesta, 14 luvun säännöksiä hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä 15 luvun säännöksiä kunnan toiminnasta markkinoilla.

Lain 16 luvun säännöksissä oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta on erikseen otettu huomioon kuntayhtymät.

9 luku Kunnallinen liikelaitos

66 § Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta ja tehtävistä.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Tehtävä olisi voimassa olevan tulkinnan mukaisesti liiketaloudellisten periaatteiden mukaan järjestettyä silloin, kun tehtävästä saatujen tulojen olisi tarkoitus kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot ja pidemmällä aikavälillä myös investoinnit. Liikelaitoksen perustamisessa tulee ottaa huomioon lain 15 luvun säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnallinen liikelaitos ei muodosta erillistä oikeushenkilöä, vaan se toimii aina kunnan tai kuntayhtymän osana. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää nimenomaista kunnanvaltuuston tai kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen päätöstä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla liikelaitoksen nimityksestä. Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta kuntayhtymän liikelaitos. Liikelaitoksen nimestä tulisi nykyiseen tapaan aina ilmetä sana liikelaitos. Liikelaitoskuntayhtymä nimitystä käytetään kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen.

Pykälän *3 momentin* mukaan liikelaitoksella tarkoitetaan vain sellaista kunnallista liikelaitosta, joka on perustettu kuntalain mukaiseksi liikelaitokseksi.

Pykälän *4 momentissa* säädetään liikelaitoksen hallinnollisesta perustasta ja sen mukaan kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään aina hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa ja siihen sovelletaan muutoin mitä kuntalaissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

67 § Liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokous. Pykälässä säädetään voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti liikelaitoskuntayhtymän hallinnosta.

Pykälän *1 momentin* mukaan liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttää aina yhtymäkokous. Yhtymäkokousedustajat valitaan kunnissa lain 61 §:n mukaisesti kuhunkin yhtymäkokoukseen erikseen. Liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä olevassa kuntayhtymässä yhtymäkokousedustajan valitsee 57 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu kuntayhtymän toimielin, joka on yleensä kuntayhtymän hallitus.

Pykälän *2 momentissa* viitataan liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokouksen tehtävien osalta lain 61 §:n 3 momentissa säädettyihin kuntayhtymän yhtymäkokouksen tehtäviin. Mainitun momentin 3 kohdan sijasta liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokouksen tehtävänä on valita liikelaitoskuntayhtymän johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, joiden valintaa ei ole hallintosäännössä siirretty johtokunnalle.

68 § Johtokunta. Pykälässä säädetään voimassa olevaa lakia vastaavasti liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä.

Pykälän *1 momentissa* edellytetään, että kunnallisella liikelaitoksella on aina johtokunta, joka pykälän *2 momentin* mukaan ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa sekä vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Pykälän *3 momentissa* säädetään johtokunnan tehtävistä. Tehtävät ovat muutoin voimassa olevaa sääntelyä vastaavat, mutta niihin esitetään lisättäväksi liikelaitoksen tilinpäätöksen hyväksyminen. Muutoin johtokunta päättää nykyiseen tapaan toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seuraa ja raportoi tavoitteiden tilanteesta. Se myös hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman sekä hallintosäännön määräyksistä riippuen päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista. Johtokunta valitsee ja tarvittaessa irtisanoo liikelaitoksen johtajan, jollei hallintosäännössä ole toisin määrätty sekä päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista. Johtokunta myös valvoo liikelaitoksen etua sekä edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Pykälän *4 momentin* mukaan hallintosäännöllä johtokunnalle voidaan määrätä myös muita tehtäviä.

Pykälän *5 momentin* mukaan liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä sovelletaan kunnanhallitukseen. Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 69 §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Pykälän *6 momentin* mukaan nykyisen käytännön mukaisesti kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovellettaisi 59 §:n 3 momenttia eli johtokunnan kokoonpanoa ei laissa velvoitettaisi sovittamaan poliittisen suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi.

69 § Johtaja. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kunnallisen liikelaitoksen johtajan asemasta ja tehtävistä. Pykälän *1 momentin* mukaan kunnallisessa liikelaitoksessa tulisi olla kuntaan tai kuntayhtymään virkasuhteessa oleva johtaja, joka toimii liikelaitoksen johtokunnan alaisena. Voimassa olevasta laista poiketen johtajan tehtävissä ei enää mainittaisi johtokunnan tehtävien kanssa päällekkäisiä tehtäviä, joiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta johtaja virka-asemansa vuoksi luonnostaan vastaa. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti liikelaitoksen johtajan oikeudesta käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta.

10 luku Luottamushenkilöt

70 §. Kunnan luottamushenkilöt. Pykälä olisi kunnan luottamushenkilöitä koskeva perussäännös. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, ketkä ovat kunnan luottamushenkilöitä, pykälän 2 momentissa olisi luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös ja 3 momentissa olisi soveltamista koskeva säännös kunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä.

Sääntely vastaisi nykyisen kuntalain 32 §:n sääntelyä. Pykälässä ei kuitenkaan enää olisi sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevaa sääntelyä, koska siitä esitetään säädettäväksi erikseen 85 §:ssä sekä vaalikelpoisuuden arvioinnin osalta 71 §:n 2 momentissa ja esteellisyyden arvioinnin osalta 98 §:n 5 momentissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan luottamushenkilöitä olisivat ensinnäkin valtuutetut ja varavaltuutetut ja kunnan toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet. Kunnan toimielimiä olisivat 30 §:n mukaan valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Toimielimen jäsenet ovat kunnan luottamushenkilöitä siitä riippumatta, miten heidät on tehtäväänsä valittu. Esimerkiksi henkilöstön ja palvelujen käyttäjien esityksestä johtokuntaan valitut olisivat kunnan luottamushenkilöitä. Varajäsenistä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä on säädetty (32 §).

Kunnan luottamushenkilöitä olisivat myös kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet ja varajäsenet. Kuntayhtymän toimielimistä säädetään 59 §:ssä. Sen mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous tai yhtymävaltuusto. Kunta valitsee yhtymäkokousedustajat tai yhtymävaltuuston jäsenet.

Kuntayhtymän perussopimuksen nojalla kunta voi valita jäseniä muihinkin kuntayhtymän toimielimiin. Kunnan päätöksellä kuntayhtymän toimielimeen valitut jäsenet ovat myös kunnan luottamushenkilöitä, mikä korostaa heidän yhteyttään omaan kuntaansa.

Pykälässä mainittuja muita kunnan luottamustoimiin valittuja henkilöitä voisivat olla esimerkiksi jäsenet vastuukunnan organisaatioon kuuluvassa kuntien yhteisessä toimielimessä (52 §). Kunnan luottamustehtävää hoitavat myös kunnan edustajat kokouksissa, katselmuksissa, neuvotteluissa, toimituksissa ja vastaavissa tilaisuuksissa.

Sen sijaan nykyistä lakia vastaavasti kunnan luottamushenkilöitä eivät olisi osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi kunnan tytäryhteisö.

Pykälän *2 momentissa* olisi luottamushenkilön käyttäytymistä koskeva yleinen säännös, joka koskee luottamushenkilön toimintaa luottamustoimessaan. Sen mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Hänen käytöksensä ei saa olla yleisesti hyväksyttyjen käytösnormien vastaista. Luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Käyttäytymissäännös onkin ymmärrettävä toimintaohjeeksi, jolla korostetaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja.

71 §. Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta. Nykyisen lain mukaan kunnallinen luottamustoimi on valtuutetun tointa lukuun ottamatta ollut periaatteessa pakollinen, eräänlainen kansalaisvelvollisuus. Luottamustoimesta on voinut kieltäytyä vain laissa säädetyillä perusteilla. Tästä esitetään nyt luovuttavaksi niin, että pykälän *1 momentin* mukaan luottamustoimeen voitaisiin valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Laissa ei säädettäisi suostumuksen muodosta, joten vapaamuotoinenkin suostumus olisi riittävä. Olennaista on, että suostumus olisi saatu ennen valintaa.

Valtuustoehdokkaalta vaadittaisiin nykyisen lain tapaan kirjallinen suostumus valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Kunnan luottamushenkilön pitää olla vaalikelpoinen luottamustoimeensa. Jos vaalikelpoisuuteen vaikuttavista seikoista on epäselvyyttä, luottamushenkilöltä voitaisiin pykälän *2 momentin* mukaan ennen valintaa pyytää selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin luottamustoimesta eroamisesta. Luottamustoimesta voisi erota pätevästä syystä. Tältä osin sääntely vastaa nykyisen lain 38 §:n 3 momenttia. Syyn pätevyyden arviointi kuuluu sille toimielimelle, jonka valittava luottamushenkilö on. Valtuutetulle ja varavaltuutetulle, jotka valitaan vaaleissa, eron myöntäisi valtuusto.

72 §.Yleinen vaalikelpoisuus. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voitaisiin valita kunnan luottamustoimeen. Yleisen vaalikelpoisuuden sääntely vastaa nykyisen lain 33 §:n sääntelyä. Pykälän 3 kohdan mukainen käsite ”holhouksenalainen” on muutettu holhoustoimilain 2 §:ää vastaavasti käsitteeksi ”vajaavaltainen”. Vajaavaltaisella tarkoitetaan henkilöä, joka on oikeuden päätöksellä julistettu vajaavaltaiseksi.

73 §. Vaalikelpoisuus valtuustoon. Pykälä vastaisi nykyisen lain 34 §:n sääntelyä eikä siihen esitetä muutoksia. Säännöksen soveltamisesta on myös runsaasti oikeuskäytäntöä.

74 §. Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen. Perusteiltaan vaalikelpoisuussääntely kunnanhallitukseen vastaisi nykyisen lain 35 §:n sääntelyä. Joiltakin osin sääntelyä esitetään kuitenkin tiukennettavaksi.

Lähtökohtana olisi edelleen, että kunnanhallitukseen vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös valtuustoon.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Nykyisen lain rajoitukset koskevat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus ”keskushallinnon” henkilöstö esitetään poistettavaksi, koska se on ollut tulkinnanvarainen ja lähtökohtana voidaan pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä.

Asianmukaisena voidaan myös pitää, ettei kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Tästä säädettäisiin 2 kohdassa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan sääntely liittyy konsernijohtamiseen. Lähtökohtana olisi, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnan konsernijohtoon kuuluvassa kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Konsernijohto vastaisi kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtamisen näkökulmasta ei olisi asianmukaista, että sama henkilö olisi vastuullinen sekä konsernijohdossa että tytäryhteisön hallituksessa.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan sääntely lautakuntien esittelijöiden ja valmistelijoiden vaalikelpoisuudesta ja 5 kohdan sääntely liikeyritysten johtohenkilöiden vaalikelpoisuudesta vastaavat nykyistä sääntelyä.

Nykysääntelyä vastaa myös pykälän 2 momentin sääntely henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta.

Nykyisen lain mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä on pidetty kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevien asemaa kunnanhallituksessa. Tämän vuoksi henkilöstä koskevaa rajoitusta laajennettaisiin niin, ettei kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi myöskään vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi.

75 §. Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta lautakuntaan ja valiokuntaan, pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen, johtokuntaan ja toimikuntaan. Kun 30 §:n mukaan lautakunnan sijasta pysyväisluonteisia tehtäviä hoitamaan voitaisiin asettaa valiokunta, lautakuntaa koskevat rajoitukset koskisivat myös vaalikelpoisuutta valiokuntaan.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, että lautakunnan tai valiokunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen. Sama koskisi pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan asianomaisen lautakunnan ja valiokunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa. Johdonmukaisuuden vuoksi kunnanhallitusta koskevan sääntelyn kanssa esitetään rajoitusta laajennettavaksi 3 kohdassa niin, että vaalikelpoisia eivät myöskään olisi lautakunnan tehtäväalueella toimivan konserniyhteisön hallituksen jäsenet.

Jos henkilöstöasiat olisivat jonkin muun toimielimen kuin kunnanhallituksen hoidettavana, tähän toimielimeen sovellettaisiin nykyistä lakia vastaavasti 74 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin edelleen valita periaatteessa kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemasta tai kotikunnasta johtuvia rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei olisi.

76 §. Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan nykyisen lain 71 §:n sääntelyä vastaavalla tavalla. Sääntelyssä keskeistä olisi edelleen, ettei kunnanhallitukseen tai kunnanhallitustyöskentelyyn sidoksissa olevat ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Myöskään kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen.

77§.Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin. Pykälässä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta kuntayhtymän toimielimiin nykyisen lain 82 §:n sääntelyä vastaavalla tavalla. Vaalikelpoisia eivät olisi 73 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut valtion virkamiehet eikä kukaan kuntayhtymän palveluksessa oleva.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnanhallituksen ja lautakunnan sääntelyä vastaavasti liikeyrityksen johtohenkilöiden vaalikelpoisuudesta yhtymähallitukseen ja muihin yhtymähallituksen alaisiin toimielimiin.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin kuntayhtymässäkin 75 §:n 3 momentin sääntelyä vastaavasti valita kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemasta tai kotikunnasta johtuvia rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei olisi.

78 §. Vaalikelpoisuus kuntien yhteiseen toimielimeen. Pykälä vastaisi nykyisen lain 77 §:n 2 momentin sääntelyä. Vaalikelpoisia vastuukunnan organisaatiossa toimivaan yhteiseen toimielimeen olisivat oman kuntansa vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

79 §. Vaalikelpoisuuden menettäminen. Pykälässä säädettäisiin nykyisen lain 37 §:ää vastaavasti vaalikelpoisuuden menettämiseen liittyvistä seikoista. Pykälän 1 momentin mukaan valinnan tehneen toimielimen olisi todettava luottamustoimi päättyneeksi, kun henkilö menettää vaalikelpoisuutensa. Valtuutetun osalta päätöksen tekisi valtuusto.

Myös pykälän 2 momentin sääntely vastaisi nykyistä sääntelyä. Enintään kuuden kuukauden pituinen vaalikelvottomuuden aiheuttava palvelussuhde ei aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menetystä, mutta palvelussuhteen kestäessä henkilö ei voisi hoitaa luottamustointaan. Viittaussäännökset koskisivat sekä kunnan että kuntayhtymän 73-77 §:ssä tarkoitettuja palvelussuhteita.

80 §. Luottamustoimen hoitaminen. Pykälässä säädettäisiin nykyisen lain 39 §:ää vastaavasti luottamustoimen jatkuvuudesta, avoimeksi tulleen luottamustoimen täyttämisestä sekä luottamustoimen hoitamisesta siihen saakka, kunnes valinta tai eron myöntäminen ei vielä ole lopullisesti ratkaistu.

81 §. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema. Sääntely on kuntalaissa uutta. Pykälässä säädettäisiin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten, oikeudesta keskeyttää virka- tai työvapaa, palkasta sekä muista päätoimisen ja osa-aikaisen luottamustoimen hoitamiseen liittyvistä oikeuksista. Luottamustoimen hoitaminen päätoimisesti tai osa-aikaisesti perustuisi valtuuston 34 §:n 2 momentin nojalla tekemään päätökseen.

Luottamushenkilön oikeudessa saada työstään vapaata on kysymys työ- ja virkamiesoikeudellisesta säännöksestä. Työsopimuslakiin, valtion virkamieslakiin, kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin, kirkkolakiin ja merityösopimuslakiin ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi oikeutta koskevat viittaussäännökset.

Pykälän *1 momentin* mukaan päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen valittavalta vaaditaan suostumus. Säännös täydentäisi 71 §:ää, jonka mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Pykälän *2 momentin* mukaan päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Jos esimerkiksi kunnanhallituksen toimikausi olisi neljä vuotta, mutta puheenjohtajisto valittaisiin vuodeksi kerrallaan, päätoimisella puheenjohtajalla olisi oikeus saada virka- tai työvapaa vuodeksi. Työnantaja ei voisi kieltäytyä antamasta virka- tai työvapaata vedoten työstä johtuviin painaviin syihin.

Päätoiminen luottamustoimi voi päättyä kesken toimikauden, jos luottamushenkilölle on myönnetty pyynnöstä ero, jos hän on menettänyt vaalikelpoisuutensa kyseiseen luottamustoimeen tai tullut 35 §:n nojalla erotetuksi epäluottamuksen perusteella. Oikeus virka- tai työvapaan keskeyttämiseen koskisi vain tilanteita, joissa päätoimisen luottamustoimi on päättynyt vaalikelpoisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi. Virka- tai työvapaan keskeyttäminen merkitsisi, että henkilöllä olisi oikeus palata työhönsä kuukauden kuluttua siitä ajankohdasta, jolloin työnantaja on saanut tiedon virka- tai työvapaan keskeyttämisestä. Työnantaja ja työntekijä voisivat sopia työhön paluun ajankohdasta toisinkin.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään. Vapaasta olisi sovittava työnantajan kanssa eli osa-aikaisella luottamushenkilöllä ei olisi ehdotonta oikeutta saada vapaata työstään. Luottamustointa voidaan hoitaa osa-aikaisesti erilaisin työaikajärjestelyin. Voi olla kysymys joistakin työpäivistä viikossa tai luottamustoimen hoitaminen voi enemmän painottua ilta-aikaan ja vapaapäiviin. Varsinaisesta työstä tarvittavan vapaan määrä voi siten vaihdella paljon tilanteesta riippuen.

Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavaa vapaata, jos kieltäytymiselle on työhön liittyvä painava syy. Työhön liittyvällä painavalla syyllä tarkoitetaan, ettei työnantaja voi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin työhön yleensäkin liittyviin seikkoihin, vaan kieltäytymisen syyltä edellytetään erityistä painavuutta. Usein on kysymys siitä, onko työnantajalla tieto työntekijän tarvitsemasta vapaasta niin hyvissä ajoin, että työnantaja voi työaikajärjestelyillä tai muilla toimenpiteillä varautua työntekijän poissaoloon. Kun kunnassa on etukäteen sovittu siitä, minkälaisin työaikajärjestelyin osa-aikaista luottamustointa on tarkoitus hoitaa, voidaan työnantajalle antaa hyvissä ajoin etukäteen tieto tarvittavien vapaiden ajankohdista. Työnantajalla olisi velvoite pyynnöstä antaa kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

Pykälän *4 momentin* mukaan valtuusto päättäisi päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Valtuuston harkintaan jäisi suhteutetaanko kuukausipalkan suuruus esimerkiksi kunnanjohtajan kuukausipalkkaan. Luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta kertyy eläkettä, joten tästä ei tarvita erillistä säännöstä. Laissa ei olisi määräyksiä päätoimisen luottamushenkilön työajasta, mutta valtuusto voisi päättää, että työaikaan ja työaikakorvauksiin sovelletaan kunnanjohtajaa koskevia kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi tällöin toimistotyöaika, mikä tarkoittaisi 36 tuntia 15 minuuttia viikossa. Vastaavasti olisi syytä määritellä osa-aikaisen luottamushenkilön työaika, esimerkiksi 40 prosenttia tai 50 prosenttia toimistotyöajasta. Työajan tarkka määrittely olisi oleellista erityisesti, mikäli osa-aikaiseksi valitulla luottamushenkilöllä on tarve sopia työnantajan kanssa luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta työ- tai virkavapaasta. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi lisäksi oikeus saada palkkioita ja korvauksia sen mukaan kuin valtuusto on 83 §:n nojalla päättänyt luottamushenkilöiden palkkioista ja korvauksista.

Jotta päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada palkkaetuja sairausloman ajalta sekä oikeus vuosilomaan ja perhevapaisiin, laissa on säädettävä, että tältä osin heihin sovellettaisiin, mitä säädetään tai määrätään kunnallisesta viranhaltijasta. Täten heihin sovellettaisiin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sekä kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä edellä mainituissa asioissa. Tältä osin ehdotettu sääntely vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 32 a §:n 3 momentin pormestarin ja apulaispormestarin asemaa koskevaa sääntelyä. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä olisi lisäksi vastaava oikeus kuin kunnan henkilöstöllä lakisääteiseen työtapaturmaturvaan ja ammattitautiturvaan sekä työterveyshuollon palveluihin.

82 §. Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten. Pykälän sisältö vastaisi asiallisesti pääosin voimassa olevan lain 32 b §:ää. Työsopimuslaissa, valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa, kirkkolaissa ja merityösopimuslaissa tulisi edelleen olla viittaussäännökset.

Pykälän *1 momentti* koskisi luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Toimielimillä tarkoitettaisiin 30 §:ssä säädettyjä kunnan toimielimiä. Luottamushenkilö saisi aiempaa vahvemman oikeuden saada vapaata työstään, koska työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata vain siinä tilanteessa, että työnantaja ei ole saanut tietoa kokouksesta ja tarvittavasta vapaasta 14 päivää ennen kokouspäivää ja että työnantajalla tämän lisäksi on kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy. Toimielimen varsinaisten kokousten ajankohdat ovat yleensä tiedossa hyvissä ajoin, joten käytännössä työnantaja voisi harkita kieltäytymistä, kun toimielin pitää ylimääräisiä kokouksia, joista työnantajalle ei voida antaa tietoa 14 päivää etukäteen. Kokoukseen osallistumista varten myönnettävä vapaa koskisi myös matkustusaikaa työpaikalta kokouspaikalle ja kokouspaikalta työpaikalle.

Pykälän *2 momentti* tulisi sovellettavaksi, kun ei ole kysymys toimielimen kokoukseen osallistumisesta, vaan muun kunnan määräämän luottamustoimen hoitamisesta sekä valtuustoryhmän kokoukseen osallistumisesta. Voimassa olevan lain 32 b § ei sananmukaisesti tulkiten tule sovellettavaksi valtuustoryhmien kokouksiin. Valtuustoryhmän kokoukseen osallistumiseen sekä muun luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta vapaasta olisi sovittava työnantajan kanssa. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata, eikä hän tarvitsisi kieltäytymiselleen työstä johtuvaa painavaa syytä.

Pykälän *3 momentin* mukaan luottamushenkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa työnantajalle kokousajankohdat sekä kunnan määräämät luottamustehtävät viipymättä sen jälkeen, kun hän on saanut ne tietoonsa. Jos työnantaja kieltäytyy myöntämästä vapaata, hänellä olisi velvoite pyydettäessä antaa kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista. Työnantajan selvitysvelvoite koskisi sekä 1 että 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

Työnantajan ja työntekijän tai viranhaltijan väliset riidat ratkaistaisiin kunkin palvelussuhteen mukaisesti. Työsopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaisiin yleisessä alioikeudessa ja virkasuhdetta koskevat riidat hallinto-oikeudessa.

83 §. Palkkiot ja korvaukset. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat voimassa olevan lain 42 §:ää. Pykälän 3 momentti olisi uusi. Valtuuston tehtäviin kuuluisi päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Luottamushenkilöllä olisi oikeus saada luottamustoimen hoitamisesta palkkiota sekä korvausta aiheutuneista kustannuksista. Korvausten ei tarvitsisi olla täysimääräisiä.

Pykälän *1 momentissa* lueteltaisiin ne palkkiot ja korvaukset, jotka luottamushenkilölle olisi maksettava. Momentin 1 kohta velvoittaisi maksamaan kokouspalkkiota kunnan toimielinten kokouksista. Eri toimielinten kokouspalkkiot voivat olla erisuuruisia ja puheenjohtajalle voidaan maksaa suurempi kokouspalkkio kuin muille toimielimen jäsenille. Momentin 2 kohdan mukaan korvausta tulisi maksaa ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimesta aiheutuisi esimerkiksi sijaisen palkkaamisen, lastenhoidon järjestä-

misen taikka muun vastaavan syyn johdosta ja 3 kohta velvoittaisi maksamaan matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Ansionmenetyksenä korvattaisiin vain todellinen luottamustoimen vuoksi menetetty ansio. Ansionmenetyksen korvausta ei siten voida maksaa, jos luottamustointa on hoidettu vuosiloman tai vapaapäivän aikana. Matkakorvausten on perustuttava aiheutuneisiin kustannuksiin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin niistä palkkioista, joita voitaisiin maksaa kunnan harkinnan mukaan. Luottamushenkilölle voitaisiin maksaa palkkiota määräajalta, kuten esimerkiksi toimielimen puheenjohtajalle tavanomaisten kokouspalkkioiden lisäksi maksettavat vuosipalkkiot tai kuukausipalkkiot. Luottamushenkilölle voitaisiin myös maksaa erillispalkkioita, joilla tarkoitetaan palkkioita luottamushenkilölle määrätyistä erityistehtävistä, esimerkiksi neuvottelusta tai muusta tilaisuudesta, jossa luottamushenkilö edustaa kuntaa.

Valtuuston tulee määrätä palkkioiden ja korvausten perusteista hallintosäännössä tai yksittäisellä päätöksellä. Määräysten ottaminen hallintosääntöön olisi tarkoituksenmukaisempi tapa koota palkkio- ja korvausperusteet yhteen asiakirjaan. Samaan asiakirjaan olisi syytä ottaa myös määräykset palkkio- tai kustannuskorvausvaatimuksen esittämisestä, tarvittavista selvityksistä, palkkioiden maksamisajasta sekä toimielimestä, joka ratkaisee maksamisesta syntyneen erimielisyyden, esimerkiksi palkkion tai korvauksen määrän.

Pykälän *3 momenttiin* otettaisiin perussäännös luottamushenkilönmaksuista eli järjestelmästä, jolla käytännössä tarkoitetaan kunnallista puoluerahoitusta. Olennaisena on pidetty järjestelmän läpinäkyvyyden lisäämistä.

Kunta on voinut luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä luottamushenkilölle maksetuista palkkioista luottamushenkilömaksun, joka on tilitetty puolueelle tai puolueen paikallisyhdistykselle. Tällainen luottamushenkilömaksu on myös tuloverolain 31 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan verotuksessa vähennyskelpoinen. Järjestelmän läpinäkyvyyttä lisättäisiin siten, että kunnan perimien luottamushenkilömaksujen määrä olisi ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä eli lähinnä sen liitetiedoissa. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto tulee antamaan suosituksen siitä, millä tavoin ilmoittaminen tapahtuu. Huomionarvoista on, että kunnan luottamushenkilöitä ovat vain 70 §:ssä tarkoitetut henkilöt. Kunnan luottamushenkilöitä eivät siten ole osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi kunnan tytäryhteisö.

84 §. Tietojensaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja. Pykälän 1 momentti on kirjoitettu täsmällisemmin kuin voimassa olevan lain 43 §, mutta säännös ei laajenna eikä supista luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta voimassa olevaan lakiin verrattuna. Pykälän 2 momentti on uusi ja siinä säädettäisiin luottamushenkilön oikeudesta saada kunnan konsernijohdolta kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja. Kunnanjohtajan, pormestarin, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta säädettäisiin erikseen 42 §:n 3 momentissa, 45 §:n 5 momentissa ja 125 §:ssä.

Pykälän *1 momentin* mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedon antamisessa asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen on viranomaisella harkintavaltaa, jota julkisuusperiaate kuitenkin rajoittaa. Luottamushenkilöllä olisi muita kansalaisia laajempi oikeus saada ei vielä julkisia tietoja, kuten esimerkiksi esityslistan tietoja sopimusasian valmistelusta ennen päätöksentekoa. Tietojensaantioikeus rajoittuisi luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin. Valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan kunnan koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin muiden luottamushenkilöiden. Muut kunnan toimielimet hoitavat rajattua tehtäväkokonaisuutta, jolloin toimielimen jäsenten tietojensaantioikeus

rajoittuisi lähtökohtaisesti toimielimen käsiteltävänä oleviin tai käsittelyyn tuleviin asioihin. Lähtökohtana olisi edelleen, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden.

Salassapitosäännökset rajaisivat edelleen tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada toisen toimielimen ja viranhaltijan päätöksiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja kyseisen tehtäväalueen yleistä seurantaa ja valvontaa varten. Toimielimellä sen sijaan on oikeus saada alaisestaan toiminnasta valvonta- ja johtovastuunsa perusteella myös salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat tarpeellisia sisäisessä valvonnassa.

Julkisuuslain 16 §:n nojalla luottamushenkilöllä on oikeus saada julkisia tietoja pääsääntöisesti pyytämällään tavalla eli esimerkiksi kopioina ja tulosteina. Ei vielä julkisia tietoja voidaan antaa luottamushenkilölle muullakin kuin pyydetyllä tavalla, esimerkiksi suullisesti ja nähtäväksi. Luottamushenkilön tietopyynnön käsittelyyn sovelletaan julkisuuslain 4 luvun säännöksiä.

Luottamushenkilöä koskevat julkisuuslain 22 §:ssä säädetty asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus sekä 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Jos luottamushenkilö on luottamustoimen hoitamiseen liittyen saanut salassa pidettäviä tietoja, hän ei saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sivulliselle. Siten luottamushenkilö ei voi esimerkiksi käyttää salassa pidettäviä tietoja kunnallisvalituksen perusteena käyttäessään kunnan jäsenen valitusoikeutta. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistus virkasalaisuuden tahallisesta ja tuottamuksellisesta rikkomisesta.

Pykälän *2 momentin* mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada kunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia konserniohjeissa määriteltyjä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja. Kunnan konsernijohto on määritelty 49 §:n 1 momentissa.

Kunnan luottamushenkilöllä ei ole suoraan lain nojalla oikeutta vaatia kunnan tytäryhtiöltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja. Ehdotuksen 48 §:n 4 momentin mukaan konserniohjeissa voidaan antaa tarpeelliset määräykset muun muassa tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta. Tietojensaantioikeus koskisi konserniohjeissa määriteltyjä tytäryhteisön toimintaa koskevia tietoja, jotka tytäryhtiö on antanut kunnan konsernijohdolle.

85 §. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen sisällöstä ja menettelytavoista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mitä sidonnaisuuksia ilmoitusvelvollisuus koskisi, 2 momentissa siitä, keitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita ilmoitusvelvollisuus koskisi, 3 momentissa tarkastuslautakunnan asemasta sidonnaisuusilmoituksien vastaanottajana ja 4 momentissa sidonnaisuusrekisteristä.

Pykälän *1 momentin* mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamushenkilön ja viranhaltijan olisi tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin kaikkea liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat yhteisön tai muun yrityksen johtotehtävät eli ainakin toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtävät. Luottamustoimilla tarkoitettaisiin taas yhteisön tai yrityksen toimielinten jäsenyyttä eli keskeisimmin yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä.

Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan ilmoitus olisi tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Ensinnäkin tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi toimimista yhdistyksen ja säätiön hallinnossa eli hallintoelinten jäsenyyksiä, koska tällaiset tiedot ovat yhdistyslain 47 §:n 2 momentin ja säätiölain 1 luvun 6 §:n mukaan julkisia. Sidonnaisuusilmoitus koskisi myös

merkittäviä kiinteistöjen tai asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistusta. Sidonnaisuusilmoitus koskisi vain sellaisia jäsenyyksiä tai omistuksia, joita asianomaisella luottamushenkilöllä tai viranhaltijalla itsellään olisi. Ilmoitusvelvollisuus ei koski läheisten henkilöiden jäsenyyksiä tai omistuksia. Säännös jättäisi luottamushenkilölle harkintaa siinä, minkä tiedon ilmoittamisella hän itse kokee olevan merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, keitä ilmoitusvelvollisuus koskisi. Tarkoitus olisi rajata ilmoitusvelvollisuus koskemaan kunnan keskeisiä luottamushenkilöitä ja johtavia viranhaltijoita. Myös sellaiset luottamustoimet, joissa toiminnan avoimuudella on keskeinen merkitys, olisivat ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

Kun ylimpään luottamushenkilöjohtoon kuuluisivat kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä pormestari ja apulaispormestari. Toiminnan avoimuudella on erityistä merkitystä kaavoituksessa ja rakentamisessa. Sen vuoksi ilmoitusvelvollisuus koskisi myös maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä. Kun toimielimen varajäsenistä olisi 32 §:n mukaan voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään, velvollisuus koskisi myös toimielinten varajäseniä.

Valtuuston päätöksellä ilmoitusvelvollisuus voitaisiin laajentaa myös koskemaan nimetyn toimielimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa sekä esittelijää. Tämä mahdollisuus on perusteltu erityisesti siksi, että kunta voisi sopeuttaa ilmoitusvelvollisuuden oman toimielinorganisaationsa rakenteeseen, erityisesti lautakuntien tehtäviin. Lisäksi tarvetta ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseen voi olla esimerkiksi liikelaitoksen johtokunnan ja toimitusjohtajan kohdalla.

Viranhaltijoista ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisi suoraan lain nojalla kunnanjohtaja. Valtuuston päätöksellä ilmoitusvelvollisuus voisi koskea nimetyn toimielimen puheenjohtajaa. Viranhaltijoiden kohdalla on myös huomattava, että heidän on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:n nojalla muutenkin tehtävä selkoa sivutoimistaan.

Sidonnaisuusilmoitus olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu luottamustoimeensa tai tehtäväänsä.

Sidonnaisuusilmoitus ei korvaisi luottamushenkilön velvollisuutta esittää 71 §:n 2 momentin mukainen selvitys vaalikelpoisuuden arvioinnin edellyttämistä tiedoista eikä myöskään velvollisuutta antaa selvitys yksittäistapauksissa esteellisyyden arvioimiseksi tarvittavista tiedoista, josta säädetään 98 §:n 5 momentissa.

Pykälän *3 momentin* mukaan sidonnaisuusilmoitus tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tehtävä olisi tarkastuslautakunnalle uusi ja todettaisiin myös tarkastuslautakunnan tehtäviä säätelevässä 122 §:ssä. Lähtökohtana olisi, että jokainen ilmoitusvelvollinen olisi itse vastuussa sidonnaisuusilmoituksen tekemisestä, mutta tarkastuslautakunnalla olisi valvontavelvollisuuteensa liittyen mahdollisuus kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uusi ilmoitus tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin sidonnaisuusrekisteristä. Vaikka ilmoitukset saatettaisiinkin erikseen valtuuston tiedoksi, avoimuuden kannalta tärkeää on, että sidonnaisuusrekisteri julkistetaan yleisessä tietoverkossa, jolloin kenellä hyvänsä on oikeus tutustua sidonnaisuustietoihin. Sidonnaisuusrekisteri olisi henkilörekisteri, jolloin henkilötietolain säännökset tulisivat myös sovellettavaksi. Olennaista on, että rekisterin tiedot ovat ajan tasalla ja hyvän tietojenkäsittelytavan mukaisesti tiedot olisi poistettava rekisteristä ja tietoverkosta, kun luottamustoimi tai tehtävä on päättynyt.

86 §. Virheellinen menettely luottamustoimessa. Pykälä vastaisi nykyisen lain 40 §:n sääntelyä ja siinä säädettäisiin luottamustoimen hoitamisessa tapahtuneen virheellisen menettelyn vaikutuksesta luottamustoimeen.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin selvyyden vuoksi, että luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja että häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Perussäännös virkavastuusta on rikoslain 40 luvun 11 §:ssä.

Virkarikoksesta rangaistuksena voi olla sakon tai vankeusrangaistuksen ohella viraltapano. Virkarikosoikeudenkäynnissä ratkaistaan tyhjentävästi viraltapanoon liittyvät kysymykset eli voiko luottamushenkilö jatkaa luottamustoimessaan saatuaan tuomion virkarikoksesta. Tämän vuoksi nyt kyseessä olevassa pykälässä ei säädettäisi erottamisesta, joka olisi 87 §:n mukaan mahdollista edellytysten täyttyessä luottamustoimen ulkopuolella tehdystä rikoksesta saadun tuomion perusteella.

87 §. Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella. Pykälässä säädettäisiin luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen vaikutuksista luottamustoimen hoitamiseen nykyisen lain 41 §:ää vastaavalla tavalla. Luottamushenkilö voitaisiin oikeudenkäynnin ajaksi pidättää toimestaan ja hänet voitaisiin erottaa siitä rikostuomion jälkeen.

11 luku Henkilöstö

88 §. Kunnan henkilöstö. Pykälään ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan kuntalain 44 §:ää vastaavat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin samoin kuin nykyisin kunnan käytettävissä olevista palvelussuhdelajeista sekä viitattaisiin virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta koskevaan erityissääntelyyn. Pykälän 2 momentin mukaan sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidettaisiin virkasuhteessa.

Julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen. Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa on kyse julkisen tehtävän hoidosta, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä sellaista potilasta koskevaa (esimerkiksi pakkohoito) tai hallinnollisorganisatorista päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käytöksi.

Julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta on kyse esimerkiksi, kun henkilöllä on oikeus antaa yksilöä tai yhteisöä koskevia määräyksiä (kieltoja ja käskyjä) tai oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä muiden suurempien vahinkojen välttämiseksi. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi valvonta- ja pelastustehtävissä.

Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto voi kuitenkin johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Käyttäessään kunnan delegoitua päätösvaltaa henkilö käyttää julkista valtaa. Nyt kyseessä olevan 88 §:n 2

momentin mukaan delegoitua toimivaltaa voi siten käyttää kunnan palveluksessa olevista henkilöistä vain virkasuhteinen henkilö.

Julkisen vallan käyttöä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Tehtävien muodostamasta kokonaisuudesta riippuen erilaiset hallintopäätöksen valmistelutehtävät voivat joskus pitää sisällään julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Tällainen voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön. Sen sijaan valmisteluvaiheeseen tyypillisesti kuuluvat erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla kuntaan virkasuhteessa.

Julkisen vallan käyttöä ei olisi sellaisissa tehtävissä, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä, tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä. Tällaisia palvelujen tuottamiseen liittyviä, lähinnä toimeenpanotyyppisiksi luonnehdittavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi pääosin päivähoito- ja terveydenhuoltohenkilöstö. Myöskään työnantajan tavanomaiseen työnjohto-oikeuteen kuuluvan päätösvallan käyttämistä ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Sen sijaan esimerkiksi virkasuhteen alkamiseen, päättymiseen, virasta pidättämiseen ja harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämiseen liittyvää päätöksentekoa on pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Pykälän 2 momentissa lähdettäisiin siitä, että julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää varten pääsääntöisesti perustettaisiin virka. Henkilö voitaisiin kuitenkin tietyin edellytyksin ottaa virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka, mikäli tehtävässä käytetään julkista valtaa. Virkasuhteen käyttöalan rajaamiseksi edellytettäisiin, että virkasuhteen käyttämiseen tällaisessa tilanteessa on perusteltu syy. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi toiminnan volyymissa tapahtuvat vaihtelut, mistä syystä toiminta olisi perusteltua järjestää joustavasti ja hallinnollisesti yksinkertaisesti, kuten tuntiopettajien kohdalla. Yleensä tällainen virkasuhteen käyttäminen tulee kyseeseen määräaikaisena, mutta esimerkiksi tuntiopettaja voisi olla myös toistaiseksi otettu edellyttäen, että tarve on jatkuva

Perusteltu syy voisi olla käsillä myös esimerkiksi silloin, kun kyse on tehtävästä, jota on välttämättömästi ryhdyttävä hoitamaan, mutta johon ei esimerkiksi päätöksentekoon liittyvistä aikataulusyistä ole vielä ehditty perustaa virkaa tai kyse on vain lyhyestä määräaikaisuudesta eikä sitä varten ole hallinnollisesti perusteltua perustaa virkaa.

89 §. Viran perustaminen ja lakkauttaminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan kuntalain 45 §:n 1 momentissa säädetty viran perustamista ja lakkauttamista koskeva säännös. Sen mukaan viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättäisi valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Pykälän 2 momentti koskisi viran lakkauttamista tilanteessa, jossa virkaan kuuluviin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä eikä virassa ole enää viranhaltijaa.

Viran perustamista ja lakkauttamista koskevan säännöksen ottamista kuntalakiin pidettiin tärkeänä kunnallista viranhaltijalakia säädettäessä. Tavoitteena oli virkasuhteen käytön rajaaminen vain niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Säännös lähtee siitä, että tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa, perustetaan virka. Koska kunnissa ja kuntayhtymissä on edelleen virkoja myös sellaisissa tehtävissä, joissa ei käytetä julkista valtaa, on säännös edelleen tarpeellinen sen edellä mainitun tavoitteen toteuttamiseksi, että kun virka, jos-

sa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, se lakkautetaan. Tarkoituksena on, että sitä mukaa kun virkoja, joissa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, tehtävän hoidossa siirryttäisiin työsopimussuhteen käyttöön. Säännöksellä on yhtymäkohta myös ehdotuksen 90 §:ään, jossa säädettäisiin virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi.

90 §. Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi. Pykälään ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan lain 46 §:n säännökset muuttamattomina.

Virkasuhteen käyttö on rajattu kunnissa niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Kunnissa ja kuntayhtymissä saatetaan edelleenkin käyttää virkasuhdetta sellaisissa tehtävissä, jotka eivät voimassaolevan lain mukaan ole viranomaistehtäviä eivätkä näin ollen sisällä julkisen vallan käyttöäkään. Tämän vuoksi on edelleen tarpeen pitää laissa säännös, jonka perusteella virkasuhteen käyttöä koskeva tavoite voidaan toteuttaa.

Ehdotetun pykälän perusteella työnantaja voi yksipuolisella päätöksellä päättää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi säännöksessä mainituilla edellytyksillä. Lähtökohta on se, että muutos virkasuhteesta työsuhteeksi tapahtuisi yleensä sopimalla eli työnantaja ja viranhaltija tekevät työsopimuslaissa tarkoitetun työsopimuksen ja sopivat työsuhteen ehdoista, työsopimuksen alkamisesta ja muista työsopimukseen kuuluvista asioista. Tällöin nyt kyseessä oleva pykälä ei tule sovellettavaksi.

Jos sopimusta ei syystä tai toisesta saada solmittua, virkasuhde voidaan yksipuolisella päätöksellä muuttaa työsuhteeksi. Yksipuolisen päätöksen tekeminen edellyttäisi, että kyseessä olevan viran tai virkasuhteen tehtäviin ei kuulu tai ei voi kuulua julkisen vallan käyttöä. Päätöstä tehdessään työnantajan tulisi selvittää tämä seikka. Lisäksi työnantajan tulee ennen päätöksen tekemistä tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antaa viranhaltijalle työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Säännöksessä tarkoitetut entiset palvelussuhteen ehdot eivät sisällä virkasuhteesta itsestään johtuvia etuja kuten esimerkiksi jatkuvuusperiaatetta. Virkasuhteen muuttamista koskevassa päätöksessä tulee olla selvitys myös edellä mainituista seikoista.

Viranhaltija voi hakea muutosta työnantajan säännöksessä tarkoitettuun päätökseen kuntalain mukaisesti oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella. Muutoksenhaku voi koskea kaikkia niitä seikkoja, jotka ovat säännöksen perusteella työsuhteeksi muuttamisen edellytyksiä. Säännöksen mukaan virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tämä tarkoittaa, että jos päätöksestä tehty valitus hylätään, työsopimussuhde syntyy vasta tuomioistuimen ratkaisun saatua lainvoiman.

Säännös on tarpeen henkilön oikeusaseman turvaamiseksi. Jos sopimusta ei synny, pelkkä suostumuksenvaraisuus saattaisi ääritapauksissa johtaa irtisanomiseen. Kun henkilön palvelussuhteen jatkuminen ja siihen liittyvät entiset oikeudet, kuten esimerkiksi palkka, on säännöksessä edellä selostetulla tavalla turvattu, ehdotus ei loukkaa viranhaltijan oikeusturvaa eikä heikennä hänen palvelussuhteensa ehtoja. Kun kunnissa on edelleenkin samoissa tehtävissä samaa työtä tekeviä henkilöitä eri palvelussuhdelajeissa, virkasuhteen käyttöalan sääntelyä koskeva täsmennys ja virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi silloin, kun tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, myös yhdenmukaistavat samaa työtä tekevien oikeudellista asemaa ja edistävät siten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Kun virkasuhde on lainvoimaisella päätöksellä muuttunut työsuhteeksi, tulee kunnan tai kuntayhtymän lakkauttaa virka 89 §:n 2 momentin mukaisesti.

12 luku Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

91 §. Hallintosääntö. Pykälässä säädettäisiin hallintosääntöön otettavista määräyksistä. Nykyisen lain mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt ja jokaisessa kunnassa on oltava hallintosääntö, jossa annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä.

Uudessa laissa esitetään kaikki johtosäännössä määrättävät asiat koottavaksi hallintosääntöön, jolloin ei enää tarvittaisi esimerkiksi yksittäistä toimielintä koskevia johtosääntöjä. Lähtökohta siis olisi, että kaikki nykyisen lain mukaan johtosäännöllä määrättävät asiat löytyisivät hallintosäännöstä. Tämä koskisi myös valtuuston toimintaa eli erillistä valtuuston työjärjestystä ei tarvittaisi. Uuden lain mukaan kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaa ohjattaisiin keskitetysti hallintosäännöllä. Muita johtosääntöjä ei enää olisi.

Pykälässä hallintosääntöön otettavat määräykset olisi ryhmitelty uudella tavalla. Määräykset koskisivat ensinnäkin hallinnon ja toiminnan järjestämistä, toiseksi päätöksenteko- ja hallintomenettelyä ja kolmanneksi valtuuston toimintaa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevilla määräyksillä määrättäisiin sekä luottamushenkilö- että henkilöstöorganisaatiosta. Hallintosäännöstä ilmenisi, minkälaisia toimielimiä kunnassa on, miten kunnan johtaminen on järjestetty ja miten kunnan henkilöstöorganisaatio on järjestetty. Nykyistä lakia vastaavasti hallintosäännössä olisi myös tarpeelliset määräykset taloudenhoidosta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn kuuluisivat asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyvät määräykset. Keskeinen päätöksentekoon liittyvä asia on se, kenelle toimivalta kunnassa kuuluu. Lähtökohtana olisi 14 §:n 1 momentin mukaan, että kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka voisi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille 92 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Päätöksenteko- ja hallintomenettelystä lakiin otettu luettelo hallintosäännössä annettavista määräyksistä vastaa pitkälti nykyistä lakia ja liittyy kokousmenettelyyn.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan h-kohdassa olisi uusi sääntely niistä sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvistä seikoista, joista hallintosääntöön olisi otettava perusmääräykset. Hallintosäännössä annettaisiin tarvittavat määräykset toimielinten päätöksentekotavoista, sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Kunnan tulisi siten hallintosäännössään määritellä, mitkä 99 §:ssä tarkoitetuista toimielinten päätöksentekotavoista se ottaa käyttöön ja mikä toimielinten osalta.

Nykyiseen lakiin verrattuna uutta olisivat myös hallintosääntöön otettavat m-kohdan määräykset kunnan asukkaan aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin nykyisen lain 15 §:ää vastaavasti siitä, mitä määräyksiä valtuuston toiminnasta olisi ainakin otettava hallintosääntöön.

Voimassa olevan lain 50 §:n 2 momentin mukaan hallintosääntöön on kaksikielisessä kunnassa otettava määräykset kaksikielisyyden huomioon ottamisesta palvelutoiminnassa. Kuntalakiin ei enää esitetä otettavaksi vastaavaa säännöstä, koska yksilön kielelliset oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet edistää kielellisiä oikeuksia ja niiden toteutumista säädetään nykyisin erikseen perustus- ja kielilaissa. Lisäksi oikeusministeriö on antanut suosituksen (2/58/2013) kansalliskielten käytöstä kunnan hallinnossa.

92 §. Toimivallan siirtäminen. Pykälä olisi toimivallan siirtämistä koskeva perussäännös. Lain 14 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Kunnan päätösvalta on yläkäsite, jolla tarkoitetaan kunnan hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joissa kunta voi tehdä tai

jossa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Tämä päätösvalta kuuluu ensisijaisesti valtuustolle. Valtuusto voisi kuitenkin hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, joilla tarkoitetaan 30 §:ssä määriteltyjä toimielimiä sekä luottamushenkilölle että viranhaltijalle. Toimivaltaa ei voida siirtää työsopimussuhteessa olevalle henkilölle. Toimivaltaa ei myöskään voitaisi siirtää 5 luvussa säännellyille nuorisovaltuustolle, vanhusneuvostolle ja vammaisneuvostolle, jotka eivät olisi kunnan laissa tarkoitettuja toimielimiä. Niille olisi annettava mahdollisuus muuten kuin päätöksentekijöinä vaikuttaa omasta näkökulmastaan kunnan toimintaan siten kuin 26-28 §:ssä säädettäisiin.

Toimivallan siirtäminen tapahtuisi hallintosäännöllä. Toimivaltaa ei voitaisi siirtää erillisellä valtuuston päätöksellä, joten toimivallan siirtäminen on sääntösidonnaista. Sen sijaan pykälän 2 momentissa tarkoitettu toimivallan edelleen siirtäminen voisi tapahtua yksittäisellä päätöksellä. Valtuutus edelleen delegointiin pitäisi kuitenkin ilmetä hallintosäännöstä.

Toimivallan siirtäminen on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joissa valtuuston kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä. Kuntalaissa valtuuston päätettävistä asioista säädetään 30 §:ssä ja muissa yksittäisissä säännöksissä. Myös muussa lainsäädännössä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa on valtuuston päätösvaltaa edellyttäviä säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavalla tavalla oikeudesta toimivallan edelleen siirtämiseen. Pykälässä todettaisiin myös, että toimivallan edelleen siirtäminen olisi mahdollista vain kerran eli niin kutsuttu edelleen-edelleen -delegointi olisi kielletty. Hallintosäännössä edelleen delegointioikeus voitaisiin antaa esimerkiksi lautakunnalle, joka voisi siirtää toimivaltaa alaiselleen viranhaltijalle, mutta viranhaltijalla ei enää voisi olla oikeutta siirtää omaa toimivaltaansa edelleen.

Pykälän 3 momentti rajoittaisi toimivallan siirtämistä yksittäiselle viranhaltijalle ja luottamushenkilölle hallinnollisen pakon käyttämistä koskevissa asioissa. Niissä toimivaltaa voidaan siirtää vain toimielimelle, joka on aina monijäseninen. Hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta on yleensä säädetty asianomaisessa erityislainsäädännössä.

93 §. Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Pykälässä säädettäisiin niin kutsutusta otto-oikeudesta, jolla nykyisestä laista poiketen voitaisiin asia ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Nykyinen laki mahdollistaa asian ottamisen myös lautakunnan ja johtokunnan käsiteltäväksi. Otto-oikeus olisi merkittävä poikkeus kunnallishallinnossa pääsääntönä olevasta toimivaltarajojen jäykkyydestä.

Lain 40 §:n mukaan kunnanhallitus vastaisi kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että otto-oikeus olisi vain kunnanhallituksella, jonka alaisena muu organisaatio valtuustoa lukuun ottamatta toimisi. Lain muutos myös yksinkertaistaisi otto-oikeuden sääntelyä. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi voitaisiin 1 momentin nojalla ottaa kunnanhallituksen alaisen viranomaisen sekä kunnanhallituksen jaoston päättämä asia. Kunnanhallituksen alaisia viranomaisia olisivat käytännössä valtuustoa lukuun ottamatta kaikki muut kunnan toimielimet, luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Tarkemmat määräykset otto-oikeusmenettelystä annettaisiin hallintosäännössä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavalla tavalla siitä, missä ajassa asia olisi otettava kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Otto-oikeusaika on kytketty kunnan sisäiseen muutoksenhakuun eli otto-oikeutta olisi käytettävä viimeistään oikaisuvaatimusajan kuluessa.

Otto-oikeuden rajoituksista säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti pykälän 3 momentissa. Ennen muuta lakisääteiset yksilöasiat jäisivät otto-oikeuden ulkopuolelle.

94 §. Valtuustoasioiden valmistelu. Pykälässä säädettäisiin nykyisen lain 53 §:ää vastaavasti valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelupakosta. Päävastuu valmistelusta olisi edelleen kunnanhallituksella. Jos asia koskisi valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai valmistelu kuuluisi tilapäiselle valiokunnalle tai tarkastuslautakunnalle erikseen säädetyllä tavalla, kunnanhallitus ei olisi valmisteluvastuussa. Kunnanhallituksen vastuu kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ilmenisi kuitenkin niin, että tilapäisen valiokunnan olisi hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

95 §. Valtuuston kokoontuminen. Pykälässä säädettäisiin nykyisen lain 54 §:ää vastaavasti valtuuston kokoontumisesta, kokouskutsusta sekä kutsun lähettämisen ajankohdasta ja kokouksesta tiedottamisesta. Valtuuston kokousten lain tasoista sääntelyä edellyttää valtuuston asema asukkaiden valitsemana kunnan ylimpänä toimielimenä sekä kokousten julkisuus. Hallintosääntöön tai valtuuston työjärjestykseen voitaisiin ottaa valtuuston kokousta koskevia tarkempia määräyksiä.

Pykälän 4 momentissa säädetään kokouskutsun lähettämisestä vähintään neljä päivää ennen kokousta nykyisen lain 54 §:n 4 momenttia vastaavalla tavalla. Samassa ajassa kokouksesta olisi tiedotettava yleisessä tietoverkossa. Aiemmasta ilmoitustaulukuuluttamisesta poiketen tiedottamisella ei olisi vaikutusta siihen, onko kokous kutsuttu laillisesti koolle.

96 §. Valtuustossa käsiteltävät asiat. Pykälässä säädettäisiin nykyisen lain 55 §:ää vastaavasti edellytyksistä, joilla asia voidaan ottaa valtuuston käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin mukaan asia voitaisiin ottaa käsiteltäväksi, jos se on mainittu kokouskutsussa ja se on valmisteltu 94 §:n mukaisesti. Asia voi olla kunnanhallituksen, tilapäisen valiokunnan tai tarkastuslautakunnan valmistelema.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kokouskutsussa mainitsemattoman ja valmistelemattoman asian käsittelyn edellytyksistä. Edellytyksenä olisi aina asian kiireellisyys. Kokouskutsussa mainitsemattoman, mutta valmistellun asian valtuusto voisi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen yksinkertaisella enemmistöllä. Jos asiaa ei ole lainkaan valmisteltu, valtuuston olisi oltava yksimielinen sen käsiteltäväksi ottamisesta.

97 §. Valtuuston päätösten laillisuuden valvonta. Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta, johon kuuluisi myös päätösten laillisuuden valvonta. Sääntely vastaa nykyisen lain 56 §:n sääntelyä lukuun ottamatta sitä, ettei laillisuuden valvontaa koskevia erimielisyyksiä kunnanhallituksen ja valtuuston välillä enää voitaisi viedä hallinto-oikeuden erikseen ratkaistaviksi.

Jos valtuuston ja kunnanhallituksen välille syntyy erimielisyys päätöksen laillisuudesta, asia olisi pyrittävä ratkaisemaan kunnan sisäisesti erimerkiksi niin, että valtuusto erottaisi kunnanhallituksen, jos kunnanhallitus ei nauti valtuuston luottamusta. Laillisuuden valvontaa koskevat asiat ovat olleet hallinto-oikeudessa erittäin harvinaisia, mikä sekin puoltaa lain muuttamista.

98 §. Esteellisyys. Esteellisyydestä säädettäisiin pitkälti nykyisen lain 52 §:ää vastaavasti. Erikseen säädettäisiin valtuutetun esteellisyysperusteista valtuustossa ja kunnan muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan sekä kunnan henkilöstön esteellisyydestä. Valtuutettu olisi valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään.

Muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan ja kunnan henkilöstön esteellisyydestä olisi lähtökohtaisesti voimassa, mitä hallintolain esteellisyyssäännöksissä säädettäisiin. Pykälän 3 ja 4 momentissa olisivat kuitenkin kunnan toimintaa koskevat tarpeelliset poikkeukset hallintolain säännöksiin.

Kun vaalikelpoisuussäännöksissä ehdotetaan, ettei sama henkilö voisi olla kunnanhallituksessa ja kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksessa, pykälän 4 momentissa säädetty niin kutsuttu yhteisöjäävin poikkeus ei enää koskisi kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Rajoitus olisi kuitenkin

edelleen tarpeellinen kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan jäsenten ja kuntayhtymän yhtymähallituksen jäsenten kohdalla.

Pykälän 5 momentin mukaan henkilöllä itsellään olisi päävastuu oman esteellisyytensä ilmoittamisessa ja huomioon ottamisessa. Tämän lisäksi henkilö olisi velvollinen esittämään selvityksen seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa, jos toimielin näin päättää.

99 §. Toimielimen päätöksentekotavat. Pykälässä ehdotetaan mahdollistettavaksi perinteisen kokouspaikalla pidettävän toimielimen kokouksen rinnalle uusina päätöksentekomuotoina sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely ennen kokousta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, millä tavoin toimielimelle kuuluvista asioista voitaisiin päättää. Toimielin voisi käsitellä asian kokouksessaan, joka on ns. perinteinen kokouspaikalla pidettävä kokous tai vaihtoehtoisesti pitää kokouksen sähköisessä toimintaympäristössä (sähköinen kokous). Sähköisellä kokouksella tarkoitettaisiin sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistuttaisiin sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Sähköisestä kokouksesta säädettäisiin tarkemmin 100 §:ssä.

Tämän lisäksi momentissa säädettäisiin uudesta mahdollisuudesta tehdä päätöksiä sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitettaisiin ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta. Sähköisestä päätöksentekomenettelystä säädettäisiin tarkemmin 101 §:ssä.

Pykälän *2 momentin* mukaan sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Tietoturvallisuuden huomioimisessa kunnan olisi kiinnitettävä huomiota salassa pidettävien tietojen käsittelyyn. Laillisuusvalvojien ratkaisuissa (1.12.2011AOK 1840/1/2010, 24.3.2011 EOA 3438/4/09) on todettu, että tavallista sähköpostiyhteyttä ei voida pitää riittävän tietoturvallisena salassa pidettävien tietojen viestinvälitykseen. Näin ollen sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja ei voida lähettää eikä keskusteluja käydä muun kuin suojatun tietoliikenneyhteyden avulla.

Kunnan tulisi huomioida sähköisten kokousten käytössä esimerkiksi se, milloin ja miten käsitellään asioita, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta (suljettu kokous) tai ovat salassa pidettäviä. Tällaisissa tapauksissa kunnan tulisi linjata esimerkiksi se, millaisista paikoista toimielimen jäsenet voivat osallistua kokoukseen ja huolehtia siitä, etteivät salassa pidettävät tai luottamukselliset tiedot ole ulkopuolisten saatavissa.

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä toimielimen jäsenet tulisi voida luotettavasti tunnistaa siten kuin laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) säädetään. Käytettävän tietojärjestelmän tulisi olla suljettu ja käytettävien tietoliikenneyhteyksien tulisi olla asianmukaisesti suojattu. Lisäksi kunnan olisi huomioitava esimerkiksi käytettävien palvelinten tietoturvallisuuteen liittyvät näkökohdat.

100 §. Sähköinen kokous. Pykälässä säädettäisiin sähköisen kokouksen edellytyksistä. Sähköisessä kokouksessa luovuttaisiin siitä periaatteesta, että puheenjohtajan ja sihteerin tulee olla läsnä kokouspaikalla. Kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat osallistua kokoukseen keskenään eri paikoista. Sähköinen kokous voitaisiin pitää esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Sähköisessä kokouksessa toimittaisiin muutoin varsinaisen (fyysisen) kokouksen mukaisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti.

Sähköisten kokousten osalta olisi huomioitava se, että toimielimen julkisissa kokouksissa yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata kokousta siten kuin kokousten julkisuudesta 102 §:ssä säädetään.

Pykälässä säädettäisiin, että sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulisi olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Yhdenvertaista näkö- ja ääniyhteyttä voidaan pitää kunnallisen toimielimen päätöksenteon kannalta tarpeellisena ja se turvaisi osaltaan toimielimen päätöksenteon toimintaedellytyksiä, sillä kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat näin keskustella päätettävänä olevista asioista ”kasvokkain”.

101 §. Sähköinen päätöksentekomenettely. Pykälässä säädettäisiin sähköisen päätöksentekomenettelyn edellytyksistä. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä osa toimielimen kokoukseen tulevista asioista voitaisiin käsitellä sähköisesti ennen varsinaista toimielimen kokousta. Se, minkä kaltaiset asiat voitaisiin käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, jäisi kunnan harkintaan. Sähköinen päätöksenteko olisi pääsääntöisesti tarkoitettu niin kutsuttujen rutiiniluonteisten asioiden käsittelyyn.

Pykälän tarkoittama sähköinen päätöksenteko edellyttäisi esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän tai muun tietoteknisen ratkaisun käyttämistä. Tällaisia ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi suljettu tietojärjestelmä, johon kukin toimielimen jäsen voisi luotettavasti kirjautua esimerkiksi yleisen tietoverkon välityksellä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että valtuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta toimielimen päätöksenteko voi tapahtua suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Toimielin voisi siis käyttää sähköistä päätöksentekomenettelyä ennen kokousta tapahtuvaan päätöksentekoon. Pykälässä ei otettaisi kantaa siihen, kuinka paljon ennen kokousta päätöksenteon tulee tapahtua, vaan se olisi kunnan harkinnassa. Koska sähköinen päätöksenteko ei ole avointa eikä julkista, ei sitä kuitenkaan voitaisi käyttää kokouksissa, jotka ovat julkisia. Valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia ja niiden kokouspaikan tulee olla sellainen, jossa julkisuus voi käytännössä toteutua. Siksi valtuuston kokoukset rajataan pykälän soveltamisen ulkopuolelle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä käsiteltävät asiat tulisi yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia on käsiteltävä sähköisesti. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kokouskutsussa tulisi siis ilmaista tietty aika, mihin mennessä toimielimen jäsenten on mahdollista käydä ilmaisemassa kantansa käsiteltävään asiaan. Asian käsittely ja kannan ilmaiseminen tapahtuisi esimerkiksi suljetussa sähköisessä päätöksentekojärjestelmässä, jossa kunkin käsiteltävän asian osalta vaihtoehtoina tulisi olla mahdollisimman yksinkertaiset vaihtoehdot (esimerkiksi ”hyväksyn”, ”hylkään” sekä ”tyhjä” taikka ”jaa”, ”ei” sekä ”tyhjä”). Kannanilmaisujen tulisi olla avoimia siten, että kaikki toimielimen jäsenet voivat nähdä muiden ilmaisemat kannat. Asia olisi käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet olisivat ilmaisseet kantansa asiaan ja päätöksentekoon varattu aika olisi kulunut.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että asia siirtyisi varsinaisen kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatisi. Tällä varmistettaisiin, että myös sähköisen päätöksenteon piiriin kuuluvista asioista on mahdollista keskustella kokouksessa ennen päätöksentekoa. Sähköisessä päätöksentekojärjestelmässä tulisi näin ollen olla myös edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi mahdollisuus siirtää asia toimielimen kokouksen käsiteltäväksi. Tilanteessa, jossa yksikin toimielimen jäsen on tätä mahdollisuutta käyttänyt, asia poistuisi käsittelystä ja tieto asian siirrosta kokoukseen tulisi näkyä järjestelmässä kaikille toimielimen jäsenille. Samoin meneteltäisiin tilanteissa, joissa jollakin toimielimen jäsenellä olisi muutosehdotus käsiteltävään asiaan.

Asia sen sijaan siirtyisi automaattisesti kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin toimielimen jäsen jättäisi kantansa ilmaisematta asiaan kokouskutsun asettamassa määräajassa. Tällä varmistettaisiin se, että kaikilla toimielimen jäsenillä on mahdollisuus ilmaista kantansa käsiteltävään asiaan.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset voitaisiin tarkastaa ennen kokousta. Pääsääntöisesti sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset tarkastettaisiin normaaliin tapaan seuraavassa kokouksessa, mutta momentissa mahdollistettaisiin se, että päätökset olisi mahdollista tarkastaa jo ennen kokousta. Sähköisessä päätöksenteossa syntyneet päätökset voitaisiin tarkastaa esimerkiksi samassa suljetussa tietojärjestelmässä, jossa ne on tehty tai muutoin sähköisesti tavanomaista pöytäkirjan tarkastamista vastaavasti.

102 §. Kokouksen julkisuus. Pykälässä säädettäisiin kunnan toimielinten kokousten julkisuudesta nykyisen lain 57 §:ää vastaavalla tavalla. Valtuuston kokoukset olisivat lähtökohtaisesti julkisia, kun taas muiden toimielinten kokoukset olisivat lähtökohtaisesti suljettuja. Muunkin toimielimen kuin valtuuston kokoukset voisivat olla julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi.

103 §. Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot. Voimassa olevan kuntalain 15 a §:ssä säädetään kokouksen johtamisesta ja valtuutettujen puheenvuoroista valtuuston kokouksissa. Nyt vastaava sääntely otettaisiin ehdotettuun pykälään niin, että se koskisi kaikkia kunnan toimielimiä. Jokaisessa kokouksessa puheenjohtajan velvollisuus olisi asioiden käsittelyn johtaminen ja järjestyksestä huolen pitäminen. Viime kädessä puheenjohtajalla olisi oikeus keskeyttää tai lopettaa kokous.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimielimen jäsenen puheoikeudesta ja puheenjohtajan oikeuksista puuttua käytettyihin puheenvuoroihin.

104 §. Päätösvaltaisuus. Pykälässä säädettäisiin erikseen valtuuston kokouksen ja erikseen muun toimielimen kokouksen päätösvaltaisuudesta nykyisen lain 58 §:ää vastaavalla tavalla.

105 §. Äänestys. Pykälässä säädettäisiin äänestyksen menettelytavoista nykyisen lain 59 §:ää vastaavalla tavalla.

106 §. Vaali. Pykälässä säädettäisiin vaalin toimittamisen menettelytavoista nykyisen lain 60 §:ää vastaavalla tavalla. Pykälän 5 momentin sanamuotoa muutettaisiin vastaamaan, mitä sähköisestä kokouksesta 99 ja 100 §:ssä säädetään, ja samalla momentista poistettaisiin tarpeettomina voimassa olevan lain 60 §:n 5 momentissa säädetyt videoneuvotteluyhteyden käyttämistä koskevat edellytykset.

107 §. Eriävä mielipide. Pykälässä säädettäisiin eriävän mielipiteen ilmoittamisen menettelytavoista ja oikeusvaikutuksista voimassa olevan lain 61 §:ää vastaavalla tavalla.

108 §. Pöytäkirja. Pykälässä säädettäisiin toimielimen ja muiden päätöksentekijöiden päätösasiakirjasta, joka olisi edelleen nimeltään pöytäkirja. Luottamushenkilön ja viranhaltijan tekemissä päätöksissä pöytäkirja voitaisiin päätöksen luonteen johdosta jättää myös laatimatta. Tämä olisi mahdollista lähinnä vain silloin, jos päätöksistä laaditaan tai siitä tehdään jokin muu asiakirja, josta päätös käy selville. Tarkemmat määräykset pöytäkirjaa koskevista vaatimuksista otettaisiin hallintosääntöön.

Sähköisistä toimintatavoista johtuen pöytäkirjan käsitettä laajennettaisiin siten, että pöytäkirjalla ei tarkoitettaisi pelkästään perinteistä fyysistä pöytäkirjaa, vaan se voisi muodostua myös sähköisen päätöksenteon päätösten koonnista. Pöytäkirjan muoto voisi siis vaihdella teknisen toteutustavan mukaan. Pöytäkirjan päätökset voisivat olla myös rakenteisessa muodossa, joka mahdollistaa niiden jatkokäytön (ns. avoin data). Tällöinkin kuntien olisi huolehdittava tietosuojaan liittyvistä näkökohdista.

Pöytäkirjan arkistointi suoritettaisiin arkistolainsäädännön mukaisesti, eikä kuntalain säännöksellä poikettaisi arkistolain mukaisista velvoitteista.

109 §. Kunnan ilmoitukset. Pykälässä luovuttaisiin kunnan ilmoitusten osalta julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta. Tästä huolimatta ilmoituksia julkaistessaan kunnan olisi huomioitava, että erityislainsäädännössä on vielä velvoitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön, jonka osalta kyseistä lainsäädäntöä on noudatettava.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnan ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Pykälässä mainittuina muina tapoina voitaisiin edelleen pitää esimerkiksi ilmoitusten julkaisemista kunnan valitsemissa ilmoituslehdissä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kunnan ilmoitusten tulee olla ilmoitustaululla vähintään 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Tällä varmistettaisiin, että kunnan ilmoitus on nähtävillä yleisessä tietoverkossa vähintään saman ajan kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään yleisestä julkipanoajasta. Momentissa määriteltyä ilmoitusaikaa noudatettaisiin, jos ilmoituksessa ei olisi toisin määrätty. Kaksikielisissä kunnissa ilmoittamisessa olisi huomioitava kielilain säännökset.

110 §. Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa. Pykälässä säädettäisiin kunnalle velvoite viedä saataville yleiseen tietoverkkoon keskeiset kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan taloutta, johtamista, toimintaa, kuntien yhteistyötä ja kuntakonsernia koskevat tiedot. Tietojen viemisestä yleiseen tietoverkkoon säädettäisiin myös 29 §:ssä päätöksenteon valmistelutietoja koskien, 109 §:ssä kunnan ilmoituksia koskien ja 141 §:ssä koskien päätösten tiedoksiantoa kunnan jäsenille.

Kunnan tulisi pitää huolta siitä, että asukkaat ja palvelujen käyttäjät saavat yleisessä tietoverkossa tietoja myös niistä kunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista, joita kunta ei itse tuota. Lisäksi pykälässä olisi 10 kohdan luettelolla määritelty mitkä muut tiedot ainakin olisi oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Kuntien yhteistoimintaa koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan 8 luvussa tarkoitettuja sopimuksia. Osa tiedoista vaatisi vuosittaista päivittämistä, kuten talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös ja arviointikertomus, koska tietoverkosta pitäisi aina löytyä tuorein asiakirja. Kunnan tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, että kunnan asukkailla olisi pääsy yleiseen tietoverkkoon esimerkiksi kirjastossa.

13 luku Kunnan talous

111 §. Talousarvio ja -suunnitelma. Ehdotetut talousarviota ja -suunnitelmaa koskevat säännökset vastaavat pitkälle nykyistä sääntelyä, mutta siihen on otettu mukaan kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevat täydennykset sekä kuntastrategian yhteys taloussuunnittelussa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisestä ja suunnitelmakaudesta. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakaudeksi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Kuntalaissa on korostettu strategisen suunnittelun merkitystä kunnassa ja koko kuntakonsernin huomioon ottamista sekä kuntastrategiassa että talousarviossa ja -suunnitelmassa. Pykälän *2 momentin* mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet siten, että talousarvio ja -suunnitelma toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarviossa valtuusto hyväksyy talousarviovuoden sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio on oikeudellisesti sitova, mutta taloussuunnitelma on vain ohjeellinen muilta osin kuin alijäämän kattamiseksi esitettyjen toimenpiteiden osalta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin talouden tasapainosta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämän kattamisvelvollisuus on kytketty tilinpäätöksen osoittamaan kertyneeseen alijäämään ja se on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamista ei voida enää siirtää vuodesta toiseen taloussuunnitelmissa, kuten nykyisessä laissa on ollut mahdollista. Taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona on katettava. Erillistä pidemmän ajan toimenpideohjelmaa ei siten enää vaadita. Tällaisessa kunnassa taloussuunnitelma joudutaan laatimaan vähintään neljäksi vuodeksi, alijäämän kattamiskaudeksi, sen tilinpäätöksen jälkeen kun alijäämää on kertynyt.

Jos taseeseen kertyneet alijäämät saadaan katetuksi nopeammassa ajassa kuin neljässä vuodessa, ylijäämäinen tilinpäätös, jolla kertyneet alijäämät saadaan katetuksi, katkaisee kattamiskauden. Sen jälkeen seuraavina tilikausina mahdollisesti kertyvät alijäämät aloittavat taas uuden kattamiskauden ja toimenpideohjelman laatimisvelvollisuuden.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin nykyiseen tapaan, että talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Talousarviossa tulee osoittaa myös, miten rahoitustarve katetaan. Samoin nykyiseen tapaan säädettäisiin talousarvion rakenteesta lisäksi täydentäen, että myös taloussuunnitelmassa noudatetaan samaa rakennetta. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Taloussuunnitelman rakennetta koskeva täydennys tarkentaa vain jo nykyisinkin käytössä olevaa menettelyä, sillä käsiteltävänä olevan pykälän 1 momentti jo edellyttää näin meneteltäväksi. Suomen Kuntaliiton antamassa kunnan ja kuntayhtymän talousarviota ja -suunnitelmaa koskevissa suosituksissa (viimeisin 2011) on suositettu tällaista rakennetta käytettäväksi sekä talousarviossa että -suunnitelmassa. Samaa rakennetta noudatetaan myös tilinpäätökseen sisältyvässä talousarvion toteutumis-vertailussa.

Talousarviosta toiminnan ja talouden sitovana ohjeena säädettäisiin *5 momentissa* kuten nykyisin. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Uutena asiana *6 momentissa* säädettäisiin 3 momentissa säädettävän alijäämän kattamisvelvollisuuden soveltamisesta myös kuntayhtymissä.

112 §. Veroja koskevat päätökset. Kuntalaissa säädettäisiin voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti veroja koskevasta päätöksenteosta. Viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on päätettävä kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosenteista sekä muiden verojen perusteista.

113 §. Kirjanpito. Kuntalaissa säädettäisiin voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti kunnan kirjanpidosta. Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaostolla on edelleen toimivalta antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 114-117 §:n soveltamisesta. Menettely on ollut voimassa vuoden 1997 kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä eikä sitä ole perusteltua muuttaa tässä vaiheessa. Tulevaisuudessa mahdollinen EPSAS-sääntely saattaa tuoda muutostarpeita, jos se poikkeaa kansallisen kirjanpitolain soveltamisesta, mutta siitä ei tässä vaiheessa ole vielä riittävästi tietoa. EPSAS:n vaatimusten mukaiset kirjanpitoon vaikuttavat menettelyt arvioidaan tulevan käyttöön aikaisintaan 2020-luvulla.

Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on osa kunnan ja kuntayhtymän kirjanpitoa, joten kuntajaoston toimivalta antaa ohjeita ja lausuntoja koskee myös tällaisten liikelaitosten kirjanpitoa. Kuntayhtymästä on edellä 65 §:n mukaan soveltuvin osin voimassa muun muassa, mitä kunnasta 9 - 16 luvussa säädetään. Kunnan taloudesta säädetään tämän lain 13 luvussa, joten myös liikelaitoskuntayhtymän kirjanpitoon sovelletaan kunnan taloudesta annettuja säännöksiä soveltuvin osin.

114 §. Tilinpäätös. Pääosin tilinpäätöksestä säädettäisiin voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tilikaudesta sekä tilinpäätöksen valmistumis- ja hyväksymisaikataulusta. Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kunnanhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Tilinpäätöksen käsittelyaikataulua ehdotetaan aikaistettavaksi siten, että valtuuston olisi käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Käsittelyaikataulua ehdotetaan näin aikaistettavaksi, sillä nykyisen lain mukaan tilinpäätös tulee vain saattaa valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä, mutta sitä ei välttämättä tarvitse hyväksyä kesäkuun aikana.

Tilinpäätöksen rakenteesta säädetään *2 momentissa*. Nykyiseen tapaan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöslaskelmista tuloslaskelma liitetietoineen antaa tiedot kunnan toiminnan tuloksesta, tase liitetietoineen taloudellisesta asemasta, rahoituslaskelma rahoituksesta ja talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus toiminnasta. Tilinpäätöksen sisällöstä antaa tarkemmat ohjeet kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 113 §:ssä annetun valtuutuksen nojalla.

Tilinpäätökseltä edellytettävä oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus säilyy muuttumattomana *3 momentissa*. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat nykyiseen tapaan *4 momentin* mukaisesti kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

Lain 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Valtuustoryhmille annetun tuen määrä on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä. Luottamushenkilöpalkkioita ja -korvauksia koskevassa 83 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että kunta voi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä luottamushenkilölle maksetusta palkkiosta tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun luottamushenkilömaksun. Perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä. Käsiteltävänä olevassa tilinpäätöstä koskevassa pykälässä tästä ei erikseen ehdoteta säädettäväksi. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 114 - 117 §:n soveltamisesta, joten se antaa myös tarkemmat ohjeet siitä, miten valtuustoryhmille annetun tuen määrä ja luottamushenkilömaksujen määrä ilmoitetaan kunnan tilinpäätöksessä ja/tai toimintakertomuksessa.

115 §. Konsernitilinpäätös. Pykälän *1 momentissa* säädetään konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuudesta nykyiseen tapaan. Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tule laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Se tulee laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös. Konsernisuhde perustuu kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun määräysvaltaan toisessa kirjanpitovelvollisessa.

Konsernitilinpäätöksen sisällöstä säädetään *2 momentissa* nykyiseen tapaan. Konsernitilinpäätös sisältää konsernin tuloslaskelman, konsernitaseen ja niiden liitetiedot sekä konsernin rahoituslaskelman.

Uutena asiana *3 momentissa* säädetään kuntayhtymän tilinpäätöksen yhdistelemisestä jäsenkunnan tilinpäätökseen. Kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään aina kunnan konsernitilinpäätökseen riippumatta siitä, mikä on kunnan osuus kuntayhtymän varoista ja velvoitteista sekä siitä, miten kunnan äänivaltaa on sopimuksilla rajoitettu. Momentissa ehdotetaan, että kunta, joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, vaikka sillä ei ole tytäryhteisöjä, laatii konsernitaseen ja sen liitetietoja vastaavan taseen liitetietoineen konsernitilinpäätökseksi. Nykyisin kuntayhtymän yhdistelemisestä kunnan konsernitilinpäätökseen on ohjeet

kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta (2011), mutta nyt kuntayhtymän yhdistely on ehdotettu sisällytettäväksi lakiin.

Edellä 113 §:n mukaan ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 114 - 117 §:n soveltamisesta, ja siten myös konsernitilinpäätöksen laadinnasta, antaa kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.

Nykyisen lain poikkeusta konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laatimatta jättämisestä tytäryhteisöjen liikevaihdon määrän tai sitä vastaavan tuoton tai tytäryhteisöjen taseiden suhteesta konsernitaseen loppusummasta perusteella ei enää ehdoteta sisällytettäväksi lakiin.

116 §. Toimintakertomus. Edellä 114 § 2 momentin mukaan toimintakertomus on osa tilinpäätöstä. Sekä tilinpäätös että toimintakertomus ovat välineitä sen varmistamiseksi, että tilinpäätöksen lukija saa kunnan ja kuntayhtymän tuloksesta ja taloudellisesta asemasta oikean ja riittävän kuvan. Toimintakertomuksen sisällöstä säädetään tässä pykälässä.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan toimintakertomuksen erityisenä tehtävänä on selvittää valtuuston talousarviossa asettamien ja hyväksymien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa. Nykyiseen tapaan toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin tilinpäätöslaskelmista. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja niiden perusteella tehdyistä keskeisistä johtopäätöksistä.

Talouden tasapainotuksen toteutumisesta tehtävästä selvityksestä säädettäisiin *2 momentissa*. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyydestä talouden tasapainottamiseksi. Varsinainen tasapainottaminen tehdään taloussuunnitelmassa (111 § 3 mom.). Erillisestä suunnitelmakautta pidemmän ajanjakson toimenpideohjelmaa ei enää esitetä laadittavaksi eikä siten sen toteutumisen riittävyydestä tehtävää selontekoakaan esitetä toimintakertomuksessa.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan nykyiseen tapaan, että kunnanhallituksen on tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä toimintakertomuksessa.

117 §. Tytäryhteisön ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuus. Kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja kuntakonsernin toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Kuntayhtymän tietojenantovelvollisuus on otettu pykälään, koska kuntayhtymät yhdistellään kuntayhtymäosuuden suhteessa kunnan konsernitilinpäätökseen ja sitä varten kunta tarvitsee riittävät tiedot riittävän ajoissa. Kunnan ehdotetaan laativan konsernitasetta vastaavan taseen ja sen liitetiedot silloinkin, vaikka kunnalla ei ole tytäryhteisöjä eikä se sillä perusteella ole velvollinen laatimaan täydellistä konsernitilinpäätöstä. Myös näitä tilanteita varten kuntayhtymän on annettava tarvittavat tiedot, jotta jäsenkunta pystyy laatimaan konsernitasetta vastaavan taseen liitetietoineen.

118 §. Kuntayhtymän rahoitus. Nykyiseen tapaan kuntayhtymän jäsenkuntien on perussopimuksessa sovittava kuntien välisestä vastuunjaosta kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi.

119 §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Menettelystä säädetään nykyään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Arviointimenettelystä on perusteltua säätää kuntalain kunnan taloutta koskevissa säännöksissä, koska menettely liittyy kiinteästi kunnan talouden ohjaukseen.

Nykyiset arviointimenettelyn käynnistymistä koskevat kriteerit ehdotetaan siirrettäviksi pienin muutoksin pykälään. Tämän lisäksi kunta voisi joutua arviointimenettelyyn, jos kunta ei pysty kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää lain 111 §:ssä säädetyssä määräajassa eli viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Molempia menettelyn käynnistymistä koskevia edellytyksiä sovellettaisiin rinnakkain ja ne täydentäisivät toisiaan.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi jos pykälässä säädetyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät. Momentti vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunta voisi joutua arviointimenettelyyn ensinnäkin silloin, kun se ei pysty kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää lain 111 §:ssä säädetyssä määräajassa eli viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Tällaista säännöstä ei sisälly voimassa olevaan lakiin. Kykenemättömyyttä kattaa alijäämät mainittuna aikana voidaan kuitenkin pitää vahvana merkkinä kunnan heikentyneistä taloudellisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisistä palveluvelvoitteistaan. Arviointimenettelyn käynnistämisestä ja sen laajuudesta päättäisi valtiovarainministeriö. Näin ollen arviointimenettely voitaisiin ministeriön harkinnan mukaan jättää käynnistämättä tai se voi olla tavanomaista kevyempi, jos esimerkiksi kattamaton alijäämä katsotaan kunnan taloudelliseen kantokykyyn nähden niin vähäiseksi, ettei se vaaranna palveluita.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on välttääkseen arviointimenettelyn katettava alijäämä viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Käytännössä kunnalla olisi siten viisi vuotta aikaa kattaa alijäämänsä. Kattamistoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä tilikautta seuraavana tilinpäätöksen vahvistamisvuotena ja kattamista voitaisiin tämän jälkeen jatkaa neljä vuotta. Jos kunta saa alijäämänsä katettua aikaisemmin, syntyneen uuden alijäämän kattamiseen on taas aikaa neljä vuotta alijäämävuoden tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta.

Pykälän 2 momentin mukaisen alijäämän laskemisessa käytetään peruskunnan, ei kuntakonsernin taloustietoja.

Lain 149 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että velvollisuutta kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta sovellettaisiin ensimmäisen kerran tilikauden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään. Tämän vuoksi mainitun pykälä 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voi tällä perusteella käynnistyä ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneen alijäämän perusteella, jos alijäämää ei ole saatu katettua viimeistään tilivuonna 2020. Vastaavasti mainitussa 149 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että kunnan taseeseen kertyneen alijäämän ollessa tilikautena 2015 yli 500 euroa asukasta kohden arviointimenettely voidaan käynnistää vasta, jos alijäämää ei ole katettu vuoden 2022 tilinpäätöksessä.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistymisestä talouden tunnuslukujen raja-arvojen perusteella. Raja-arvoista säädettäisiin kokonaisuudessaan laissa ja ne vastaisivat pääosiltaan nykyisiä raja-arvoja.

Pykälän 3 momentin mukaan arviointimenettely voitaisiin käynnistää, jos asukasta kohti laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Arviointimenettely voitaisiin käynnistää jo yksinään tällä perusteella. Lisäksi arviointimenettely voitaisiin käynnistää, jos kaikki momentissa luetellut neljä kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet säädetyt raja-arvot. Näitä ovat kuntakonsernin vuosikatteen negatiivisuus, kunnan tuloveroprosen-

tin korkeus verrattuna maan keskiarvoon, asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä verrattuna maan keskiarvoon ja kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen. Viimeksi mainitut perusteet vastaavat voimassa olevaa lainsäädäntöä sillä erotuksella, että kunnan tuloveroprosentin tulisi olla nykyisen 0,5 prosenttiyksikön sijasta yhden prosenttiyksikön korkeampi kuin kaikkien kuntien painotetun keskimääräisen tuloveroprosentin. Lisäksi velkaantumista ei tunnusluvuissa nykyisestä poiketen enää arvioitaisi omavaraisuusasteen kautta. Perusteluina muutoksille ovat tältä osin, että 0,5 prosenttiyksikön ero tuloveroprosentissa ei enää erottele kuntia riittävästi ja velkamäärän arviointia euromääräisenä asukasta kohden ja suhteellisena voidaan pitää riittävänä.

Pykälän 3 momentissa säädetyt arviointimenettelyyn johtavat kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut määräytyisivät nykyisestä poiketen konsernitason taloustietojen perusteella. Tämä antaisi nykyistä luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Kuntakonsernin tilipäätöstiedot kerätään nykyisin vain taseen osalta. Kuntatieto-ohjelman yhteydessä valmistellaan myös konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman tietojen keräämistä vuodesta 2015 alkaen. Tämän vuoksi lain 149 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että arviointimenettelyssä siirryttäisiin kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017, jolloin käytettävissä ovat vuosien 2015 ja 2016 tilastotiedot. Vuosina 2015 ja 2016 arviointimenettelyyn sovellettaisiin kokonaisuudessaan nykyisin voimassa olevia kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain ja sen perusteella annetun asetuksen mukaisia peruskuntien tunnuslukuja.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin arviointimenettelyn perusteena olevien tunnuslukujen laskennan perustumisesta Tilastokeskuksen ylläpitämiin tietoihin ja kuntien vahvistamiin tuloveroprosentteihin.

Pykälän *5 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jossa valtion ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan tulee selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Selvityksen tekisi arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeäisi kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekisi ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Pykälän *6 momentin* mukaan kunnan valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekisi ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella tarvittaessa ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi, esimerkiksi arviointimenettelyn piirissä olevan kunnan liittämisestä toiseen kuntaan.

Kuntarakennelain 16 a §:ssä säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevasta erityisestä kuntajakoselvityksestä. Tässä selvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Edellytyksenä päätökselle on, että kuntajaon muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja tilanteessa täyttyvät kuntarakennelain mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset.

Pykälän 5 ja 6 momentissa ehdotettu menettely olisi voimassa olevan lainsäädännön mukainen.

120 §. Arviointimenettely kuntayhtymässä. Pykälässä säädettäisiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä vastaavasta menettelystä kuntayhtymässä. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä. Pykälä liittyy ehdotettuun 111 §:n 6 momenttiin, jonka mukaan myös kuntayhtymällä olisi jatkossa nykyisestä poiketen kuntien tavoin velvollisuus kattaa taseeseensa kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.

Kuntayhtymissä arviointimenettely poikkeaisi kunnissa noudatetusta arviointimenettelystä. Pykäläehdotuksen *1 momentin* mukaan kuntayhtymän arviointimenettelyn käynnistämistä arvioitaisiin yksinomaan taseeseen kertyneen alijäämän perusteella, koska kuntayhtymälle ei ole määriteltävissä veroprosenttia ja asukasta kohti laskettujen tunnuslukujen laskeminen on hankalaa kuntayhtymien asukaspohjien vaihtelevuuden vuoksi. Lakiehdotuksen 149 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi peruskuntien osalta ehdotettua vastaavasti kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevasta siirtymäajasta, jos kuntayhtymä ei saa alijäämiään katetuksi säädettynä aikana. Arviointimenettely kuntayhtymässä tulisi ensimmäisen kerran sovellettavaksi vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos kuntayhtymän alijäämää ei ole katettu tilikauden 2020 tilinpäätöksessä.

Lukuisista jäsenkunnista koostuviin kuntayhtymiin ei ole tarkoituksenmukaista perustaa kuntien kriisikuntamenettelyä vastaavaa arviointiryhmää, joka koostuu kunnan ja valtiovarainministeriön nimeämistä jäsenistä ja ministeriöstä riippumattomasta puheenjohtajasta. Tämän vuoksi pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymän arviointimenettelystä vastaisi arviointiryhmän sijasta ministeriöstä riippumaton selvityshenkilö ja menettelyssä tulisi kuulla kuntayhtymää ja kuntayhtymän jäsenkuntia. Selvityshenkilön tehtävänä olisi laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi.

Selvityshenkilön tekemä sopimusehdotus sisältäisi kuntayhtymän talouden tasapainottamiseksi tarvittavan toimenpidekokonaisuuden. Kuntayhtymän alijäämän syistä riippuen selvityshenkilön ehdottama toimenpidekokonaisuus voisi sisältää sekä kuntayhtymään että jäsenkuntiin kohdistuvia toimenteitä. Kuntayhtymälle voitaisiin esittää esimerkiksi toiminnan tuottavuutta parantavia toimenpiteitä. Jos alijäämän syynä on kuntayhtymän jäsenkuntien taholta tapahtunut kuntayhtymän alibudjetointi, toimenpide- ehdotukset koskisivat kuntien maksuosuuksia kuntayhtymälle.

Pykälän *2 momentin* mukaan selvityshenkilön tekemä sopimusehdotus tulisi käsitellä kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävässä toimielimessä (yhtymävaltuustossa tai -kokouksessa) ja kuntayhtymän jäsenkuntien valtuustoissa. Tämä on välttämätöntä, koska ehdotukset koskisivat kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien talousarvioita ja -suunnitelmia. Sopimus voitaisiin hyväksyä jäsenkunnissa kaikkia jäsenkuntia sitovasti vastaavalla määräenemmistöllä, jolla kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen on nykyään mahdollista. Sopimuksen hyväksyminen edellyttäisi siten, että vähintään kaksi kolmasosaa jäsenkunnista sitä kannattaa ja näiden jäsenkuntien asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Sopimus olisi kokonaisuus, joka tulisi joko hyväksyä tai hylätä sellaisenaan. Kuntayhtymän ja jäsenkuntien tulisi sopimusta käsitellessään päättää samasta kaikkia osapuolia sitovasta toimenpidekokonaisuudesta, koska ei ole mahdollista, että eri tahot poimisivat siitä itselleen sopivaksi katsomiaan asioita.

121 §. Kunnallisen liikelaitoksen talous. Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset, siltä osin kuin ne poikkeavat kunnan taloutta koskevista säännöksistä, on koottu kunnan taloutta koskevan luvun yhdeksi pykäläksi. Asiasisältö vastaa nykyisen lain säännöksiä. Muutoin kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä.

Poikkeukset kuntaa koskevista yleisistä periaatteista koskevat kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman, kirjanpidon ja tilinpäätöksen eriyttämistä sekä talousarvion ja -suunnitelman rakennetta, joista säädetään pykälän *1 momentissa*. Kunnallisen liikelaitoksen talousarviossa ja suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Talousarvion- ja suunnitelman käyttötalousosaa vastaavasta osasta ei ole tarvetta säätää laissa, sillä usein liikelaitokset ovat yhtä tehtävää varten. Kuitenkin jos liikelaitoksella on useampia tehtäviä hoidettavana, myös käyttötalousosa eri tehtäville tarvitaan. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito eriytetään tilikauden aikana ja siitä laaditaan erillistilinpäätös, jotta liikelaitoksen oma tulos ja taloudellinen asema saadaan selville. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito ja tilin-

päätös on osa kunnan ja kuntayhtymän kirjanpitoa ja tilinpäätöstä ja se yhdistellään muun kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätökseen.

Lisäksi liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi sisällöllisesti nykyiseen tapaan 1 momentissa. Kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja ja johtokunta tekee esityksen liikelaitoksen tuloksen käsittelystä liikelaitoksen toimintakertomuksessa. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen tuloksen käsittelyssä ehdotetaan otettavaksi huomioon kuten nykyisinkin kunnan ja kuntayhtymän kokonaistalouden tila siten, että liikelaitoksen tilikauden tuloksesta voitaisiin tehdä investointivaraus vain enintään kunnan ja kuntayhtymän ylijäämäerien määrään. Tällä säännöksellä estettäisiin tekemästä liikelaitoksen tuloksesta varauksia enempää kuin mitä koko kunnan tai kuntayhtymän tulos ja taloudellinen asema mahdollistavat.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin sisällöllisesti nykyiseen tapaan kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta sitovista meno- ja tuloeristä liikelaitoksen talousarviossa. Sitovia eriä ovat kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle, korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta sekä kunnan tai kuntayhtymän toiminta-avustus kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokselle. Näistä eristä päättää kunnan ja kuntayhtymän valtuusto tai kuntayhtymäkokous. Valtuuston päätöksen jälkeen johtokunta hyväksyy talousarvionsa.

Laissa ei säädetä liikelaitoksen velvollisuudesta laatia konsernitilinpäätöstä tilanteessa, jossa liikelaitoksen johtokunnalle on siirretty toimivalta määräysvallan käyttämisestä kunnan ja kuntayhtymän tytäryhteisössä. Estettä liikelaitoksen konsernitilinpäätöksen laatimiselle ei ole, mutta määräysvallan siirron lisäksi konsernitilinpäätöksen laadinnan edellytyksenä voidaan pitää, että tytäryhteisön osakkeet tai osuudet on siirretty liikelaitoksen taseeseen. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto ei ole antanut erikseen ohjeita liikelaitoksen konsernitilinpäätöksen laatimisesta ja yhdistelemisestä kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä.

14 luku Hallinnon ja talouden tarkastus

122 §. Tarkastuslautakunta. Pykälä sisältää tarkastuslautakunnan kokoonpanoa ja tehtäviä koskevat säännökset.

Pykälän nojalla valtuusto asettaisi voimassa olevan kuntalain mukaisesti tarkastuslautakunnan, joka huolehtisi kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen ja arvioinnin järjestämisestä ja muista sille säädetyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtävä kohdistuisi valtuuston toimikautta vastaaviin vuosiin. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja. Johtosäännössä voitaisiin 31 §:n 1 momentin nojalla lisäksi määrätä, että lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Tarkastuslautakunnan vaalikelpoisuudesta säädetään 76 §:ssä. Sen mukaan tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukset vastaavat voimassa olevaa kuntalakia. Vaalikelvoton olisi kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari sekä kunnanhallituksen jäsen, näiden lähisukulainen tai sellaiseen verrattavissa oleva henkilö. Vaalikelpoinen ei myöskään olisi kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö eikä henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Tarkastuslautakunnalla olisi kolme päätehtävää: hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, arviointi ja muut tehtävät.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi kunnanhallituksen sijasta valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuksen järjestämistä koskeviin tehtäviin sisältyisi muun muassa tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen ja ehdotuksen teko valtuustolle sekä tilintarkastussopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastuslautakunta

tekisi myös valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot.

Tarkastuksen järjestämistä koskeviin tehtäviin kuuluisi myös kuntakonsernin tarkastuksen yhteensovittaminen. Yhteensovittaminen tarkoittaisi esimerkiksi kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä koskien muun muassa tarjouspyynnön ja tarjousvertailun valmistelua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin. Tilintarkastajan valinnasta päättäisi kuitenkin tytäryhteisön toimielin, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuksen yhteensovittaminen voisi myös tarkoittaa kuntakonsernin tarkastuksen järjestämistä koskevien linjausten valmistelua valtuustokausittain tai useammin. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuuluisi konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tarkastus. Tarkastuslautakunnalla ei olisi oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä. Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuisi 125 §:n mukaan aikaisempaan tapaan konsernijohdon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tarvittaessa kunta voi käyttää omistajanvaltaa tarpeellisten asiakirjojen saamiseksi tytäryhteisöiltä.

Pykälän 2 momentin kohdissa 2 - 3 säädettäisiin arviointia koskevista tehtävistä. Tarkastuslautakunnan tulisi ensisijaisesti arvioida, ovatko valtuuston talousarviossa kunnalle ja kuntakonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet. Arvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota erityisesti niihin tavoitteisiin, jotka eivät ole toteutuneet. Tarkastuslautakunta arvioisi myös, antaako toimintakertomuksessa esitetty selvitys riittävät tiedot valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta ja onko toteuttaminen ollut tuloksellista ja tarkoituksenmukaista. Talousarviossa asetettujen tavoitteiden lisäksi tarkastuslautakunta arvioisi harkitsemassaan laajuudessa kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä sitä toteuttaako talousarviossa asetetut tavoitteet kuntastrategiaa. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunnalla olisi oikeus arvioida myös kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan ei tulisi kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan.

Lisäksi tarkastuslautakunta arvioisi voimassa olevan lain mukaisesti talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella, mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää. Lisäksi tarkastuslautakunta arvioisi talussuunnitelmassa alijäämän kattamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden riittävyyttä. Tarkastuslautakunta arvioisi tasapainotusta kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antaman selonteon ja mahdollisten muiden kunnan taloudellista asemaa kuvaavien tietojen perusteella.

Pykälän 4 momentin mukaan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tulisi perustua suunnitelmaan, joka voitaisiin tarkastuslautakunnan niin päättäessä antaa tiedoksi valtuustolle. Arviointi perustuisi muun muassa kuntastrategiaan, talousarvioon ja - suunnitelmaan, päätöksiin, raportointitietoon ja muuhun tarkastuslautakunnan hankkimaan tietoon. Arvioinnin tulisi olla objektiivista ja luotettavaa ja sen tulisi tukea päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä. Arviointi tulisi kohdistaa tuloksellisuuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin ja toimintoihin.

Arvioinnin tulokset esitettäisiin valtuustolle tilinpäätöksen yhteydessä annettavassa arviointikertomuksessa. Arviointikertomus annettaisiin tilikaudelta, vaikka valtuuston toimikautta ei olisi sidottu kalenterivuosiin. Vaikka tarkastuslautakunnan toimikauden ensimmäinen vuosi alkaa kesken tilikauden, tarkastuslautakunta suorittaisi koko tilikauden arvioinnin. Arviointikertomus olisi tarkastuslautakunnan käsitys siitä, kuinka kunnan tilivelvolliset ovat onnistuneet valtuuston tahdon toteuttamisessa.

Pykälän 5 momentin mukaan hallituksen tulisi antaa valtuustolle lausunto niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt tai päättää ryhtyä arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen johdosta. Käytännössä menettely saattaisi edellyttää, että hallitus pyytää alaisiltaan toimielimiltä tarvittavat vastineet arviointikertomuksesta ja

kokoaisi niistä koko kuntaa koskevan kunnanhallituksen lausunnon. Tarkastuslautakunnan olisi hyvä seurata jälkikäteen arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten perusteella toteutettuja toimenpiteitä.

Tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä annettavan arviointikertomuksen lisäksi tarkastuslautakunnalla olisi oikeus raportoida valtuustolle jo tilikauden aikana. Tällaisia tilikauden aikana raportoitavia asioita voisivat olla esimerkiksi arviointihavainnot osavuosikatsauksista tai muut merkittävät havainnot, joiden katsotaan edellyttävän raportointia viipymättä.

Pykälän 2 momentin 5-6 kohdissa säädettäisiin tarkastuslautakunnan muista valmistelutehtävistä, joita olisivat sidonnaisuusilmoitusten valvonta ja valmistelu valtuustolle sekä esitykset tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevasta johtosäännöstä ja talousarviosta.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi 85 §:ssä mainittujen sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta sekä ilmoitusten käsittely ja vienti valtuustolle tiedoksi.

Tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevaa johtosääntöä ja talousarviosta koskevat esitykset valtuustolle tehtäisiin kunnanhallituksen kautta, koska asiat liittyvät kunnan yleiseen hallintoon ja edellyttävät hallituksen koordinointia. Hallitus voisi kuitenkin poiketa tarkastuslautakunnan esityksistä vain hallinnon ja talouden yhteensovittamiseen liittyvistä perustelluista syistä.

Valtuuston olisi osoitettava tarkastuslautakunnan käyttöön riittävät voimavarat, jotta lautakunta voisi suorittaa arviointitehtäväänsä riippumattomasti ja luotettavasti. Tarkastuslautakuntien tehtävissä korostuu jatkossa tuloksellisuuden arviointi, mikä edellyttää riittävää panostusta tarkastuslautakuntien työhön. Tämä tarkoittaisi muun muassa riittävien resurssien varaamista jäsenten kouluttamiseen sekä kokousten ja arviointien valmisteluun. Lisäksi tarkastuslautakunnille on esitetty uusi tehtävä, sidonnaisuusilmoitusten käsittely, edellyttää resursseja.

123 § Tilintarkastus. Valtuusto valitsisi hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tilintarkastusyhteisön enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tilintarkastajaksi ei voitaisi enää valita luonnollista henkilöä. Kun tilintarkastajaksi valitaan yhteisö, varatilintarkastajan valitseminen ei ole tarpeellista. Tilintarkastusyhteisön tulisi olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön olisi määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi julkishallinnon ja -talouden hyväksytty tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja). JHTT- tilintarkastajista ja JHTT-tutkinnosta säädetään julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa ja sen perusteella annetuissa asetuksissa. Tilintarkastaja toimisi tehtävässään virkavastuulla. Tämä tarkoittaa sitä, että heihin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun säännöksiä virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista. Myös tilintarkastajien vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi virkavastuun perusteella.

Tilintarkastuspalveluita koskevan sopimuksen irtisanomisessa ja purkamisessa noudatettaisiin ehdotuksen mukaan tavanomaisia sopimusoikeudellisia periaatteita ja menettelytapoja. Voimassa olevan lain mukaan valtuusto voi erottaa tilintarkastajan toimestaan kesken toimikauden ja tilintarkastaja voi erota toimestaan kesken toimikauden ilmoittamalla siitä valtuustolle.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tytäryhteisön yhdeksi tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi kunnan koko ja sen tytäryhteisöjen määrä. Tilintarkastuslain niin edellyttäessä tytäryhteisön tilintarkastusyhteisöksi on kuitenkin valittava myös KHT- tai HTM-yhteisö tai -tilintarkastaja. Tilintarkastuslain siirtymäsäännöksen mukaan voidaan tilintarkastuslaissa tarkemmin säädetyin edellytyksin sellaisessa yhteisössä tai säätiössä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta, tilintarkastajaksi vali-

ta viimeistään 31. päivänä joulukuuta 2016 päättyvälle tilikaudelle HTM-tilintarkastajan sijasta JHTT-tilintarkastaja.

Pykälän 4 momentissa korostetaan tilintarkastuksen riippumattomuuden merkitystä. Tilintarkastajan tulee olla vapaa lausumaan käsityksensä ulkopuolisista tekijöistä riippumatta. Jotta tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle säädetyt tehtävät, tulisi valtuuston ja tarkastuslautakunnan osaltaan huolehtia siitä, että edellytykset riippumattomaan sekä laadullisesti ja määrällisesti riittävän laajaan tilintarkastukseen on huomioitu muun muassa tilintarkastuspalveluja koskevissa tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa. Tilintarkastajan puolestaan tulisi oma-aloitteisesti jo ennen toimeksiannon vastaanottamista, mutta myös toimeksiantosuhteen voimassaoloaikana, arvioida riippumattomuutta vaarantavia tekijöitä sekä tarvittaessa kieltäydyttävä toimeksiannon vastaanottamisesta tai luovuttava siitä, mikäli riippumattomuutta vaarantavaa uhkaa ei voida varotoiminkaan poistaa tai vähentää hyväksyttävälle tasolle.

Pykälän 5 momentin mukaan tilintarkastajaa koskisivat samat vaalikelpoisuuden rajoitukset kuin tarkastuslautakunnan jäsentä. Tilintarkastajan kotikunnan ei kuitenkaan tarvitsisi olla asianomainen kunta, vaikka asiaa ei enää erikseen säännellä laissa. Sääntely ei ole tarpeen, koska tilintarkastaja ei ole luottamushenkilö, eikä häneen sovelleta luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä. Tilintarkastajan esteellisyydestä toimessaan säädettäisiin lain 98 §:ssä. Käytännössä vähänkin merkittävämpi esteellisyys aiheuttaisi tilintarkastajan riippumattomuuden menetyksen, jolloin tilintarkastajan olisi 4 momentin mukaisesti luovuttava tehtävästään.

124 § Tilintarkastajan tehtävät. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tilintarkastuksen aikataulusta. Kuntalain 114 §:n mukaan hallituksen on laadittava tilinpäätös maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi Tilintarkastajien tehtävänä olisi nykyiseen tapaan viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tarkastus suoritettaisiin julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Valtuuston tulee mainitun 114 §:n mukaan käsitellä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

Tilintarkastajien tehtävän laajuus riippuisi muun muassa kunnan ja kuntakonsernin koosta, toimintojen organisointitavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallintajärjestelmien kehittyneisyydestä ja toimivuudesta.

Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin myös tarkastustehtävän sisältöä. Tilintarkastajan tarkastusvastuuseen kuuluisi ennen kaikkea kunnan hallinnon lainmukaisuuden sekä tilinpäätöksen oikeellisuuden ja sen antamien tietojen riittävyyden tarkastaminen. Muut tehtävät liittyvät valtion osuuksien perusteista annettuihin tietoihin, sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan sekä konsernivalvontaan.

Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa hallinnon lain ja valtuuston päätösten mukaisuus. Hallinnon lainmukaisuuden tarkastuksessa varmistettaisiin julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti vuosittain ensisijaisesti kuntalain ja hallintolain sekä kunnan johtosääntöjen ja muiden valtuuston päätösten noudattamista. Tämän lisäksi tarkastettaisiin muuta lainsäädäntöä tilintarkastajan ammatillisen harkinnan ja tarkastettavan asiakokonaisuuden mukaan. Tilintarkastajien tulisi raportoida myös muista tarkastuksen yhteydessä esiin tulevista olennaisista lainvastaisuuksista tai laiminlyönneistä erityisesti, jos niistä on aiheutunut kunnalle vahinkoa.

Tilintarkastajien olisi tarkastettava, antaako kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten, kuten kirjanpitolain ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamien ohjeiden, mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tehtävä on muutettu vastaamaan 114 §:n 3 momenttia tilinpäätöksen oikeista ja riittävistä tiedoista. Toimintaa koskevilla oikeilla ja riittävillä tiedoilla tarkoitetaan lähinnä toimintakertomuksessa annettuja tietoja. Käytännössä tehtävän täsmennys ei vaikuta tilintarkastuksen nykyiseen sisäl-

töön. Konsernitilinpäätöksen tarkastuksessa tulee varmistaa, että tarvittavat tiedot kuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä on viety oikein konsernitilinpäätökseen. Kunnan tilintarkastajan tarkastusoikeus ei ulotu kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tilintarkastustietojen luotettavuuden tarkastamiseen, jollei kunnan tilintarkastaja ole myös tämän yhteisön tilintarkastaja. Konserniyhteisöihin on esitetty valittavaksi vähintään yksi sama tilintarkastaja kuin kunnassa, joten tilintarkastajat voisivat aikaisempaa paremmin varmistaa myös konserniyhteisöjen tilintarkastustietojen luotettavuutta. Lisäksi tilintarkastajan tietojensaantioikeutta ehdotetaan 125 §:ssä laajennettavaksi koskemaan myös konserniyhteisöjä.

Valtionosuudet ovat laskennallisia eikä niiden käytöstä tarvitse antaa vuosittaisia tilityksiä. Kunnan on kuitenkin edelleen annettava valtion viranomaisille tietoja valtionosuuksien määräytymisen ja maksamisen perusteista. Tilintarkastajien tulisi tarkastaa valtionosuuksien perustaksi annettujen tietojen oikeellisuutta niiden luotettavuuden varmistamiseksi. Valtionosuuksien perustaksi annettuja tietoja ovat esimerkiksi Tilastokeskuksen keräämä Kunnan talous- ja toimintatilasto sekä Opetushallituksen keräämät oppilasmäärätiedot. Tarkastukseen voisi kuulua myös tietojenkeruujärjestelmän luotettavuuden varmistaminen.

Tilintarkastajien tulisi tarkastaa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuus. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu nimenomaan sisäisen valvonnan tai konsernivalvonnan järjestämisen arviointi, ei niiden suorittaminen. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaiseen järjestämiseen voisi kuulua muun muassa, että valtuusto on päättänyt kuntalain mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, hallintosääntöön on otettu asiasta riittävät määräykset, hallitus ja muut toimielimet ovat ohjeistaneet alaisensa toiminnan osalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvät menettelyt ja toimeenpanon valvonnan.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulisi erityisesti seurata valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvonnassa seurattaisiin myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja toimeenpanoa kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kunnan hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Konsernivalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää että konsernivalvontaa koskevat menettelytavat ja toimeenpanon valvonta on ohjeistettu. Tarkastuksessa huomioitaisiin myös toimintakertomuksessa annetut tiedot sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä konsernivalvonnasta.

Lisäksi osana tilinpäätöksen tarkastamista tulisi varmistaa toimintakertomuksessa annettujen tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Tähän liittyen tarkastuksessa tulisi varmistua muun muassa siitä, että toimintakertomuksen perustana olevat tiedot ovat riittävästi dokumentoituja ja perusteltuja. Tilintarkastajan tulisi kuitenkin raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuuden lisäksi myös toimeenpanossa esiin tulleista olennaisista puutteista.

Pykälän 2 momentin mukaan valtuusto ja tarkastuslautakunta voisivat aikaisempaan tapaan ohjata tilintarkastusta. Tilintarkastajan riippumattomuuden edellytyksenä on, että tilintarkastaja voi itsenäisesti määritellä tilintarkastuksen ja sitä koskevan raportoinnin sisällön. Tilintarkastajan on siten toissijaisesti noudatettava tällaisia ohjeita. Tilintarkastajille voidaan kuitenkin esimerkiksi esittää tarkastussuunnitelmaan sisältyvän tarkastuksen lisäksi jonkin asian tarkempaa selvittämistä. Ohjeet eivät saa ristiriidassa lain, kunnan hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Pykälän 3 momentissa korostetaan olennaisten tarkastushavaintojen viivytyksetöntä raportointia, esimerkiksi tilikaudella esiin tulleesta väärinkäytöksestä. Hallitus vastaa viime kädessä toimenpiteisiin ryhtymisestä, joten olennaisista epäkohdista ilmoitettaisiin hallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa, joka voidaan antaa tarvittaessa myös tilikauden päättymisen jälkeen. Tilikauden jälkeen annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa voitaisiin antaa esimerkiksi huomautuksia seikoista, joita ei esitetä tilintarkastuskertomuksessa,

mutta jotka on syytä saattaa hallituksen tietoon. Hallituksen tulisi käsitellä tilintarkastuspöytäkirja ja päättää toimenpiteistä, joihin tarkastushavaintojen perusteella ryhdytään. Tilintarkastuspöytäkirja annettaisiin tiedoksi myös tarkastuslautakunnalle. Muutoin tilintarkastaja raportoisi tarkastusten suorittamisesta ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle erikseen sovittavalla tavalla.

125 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus. Säännöksellä turvattaisiin nykyisen lain tapaan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien muita luottamushenkilöitä laajempi tietojensaantioikeus. Oikeus ulottuisi myös sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, jotka ovat tarpeen arviointi- ja tarkastustehtävän suorittamiseksi. Pykälässä säänneltäisiin erikseen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta. Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus rajattaisiin nykyiseen tapaan koskemaan kunnan hallussa olevia asiakirjoa. Kunnan olisi huolehdittava siitä, että toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä esitettävien tietojen perusteet ovat riittävän dokumentoituja myös arvioinnin suorittamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta, jota laajennettaisiin koskemaan kunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa oleviin asiakirjoihin, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tilintarkastusintressi voi vaatia esimerkiksi kunnan sosiaalitoimen asiakastietoihin tutustumista toimeentulotuen asianmukaisen myöntämisen varmistamiseksi. Lisäksi konsernitilinpäätökseen yhdisteltävien tietojen osalta tilintarkastajan tulisi voida tarvittaessa varmistua siitä, konserniin kuuluvien yhteisöjen tilintarkastajat ovat suorittaneet tilintarkastuksen asianmukaisesti. Lisäksi 123 §:ssä ehdotetaan, että yhdeksi kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi olisi valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, mikä myös lisää tilintarkastajan mahdollisuuksia varmistua konserniin yhdisteltävien tilintarkastustietojen asianmukaisuudesta.

Pykälän mukaan tietojensaantioikeus olisi tarkastuslautakunnalla toimielimenä ja yksittäisellä tilintarkastajalla. Lautakunnan tietojensaantioikeutta tulisi käyttää lautakunnan tekemän päätöksen perusteella. Tarkastuslautakunnan jäsen ja tilintarkastaja toimivat virkavastuulla ja heillä on velvollisuus pitää salassa ne tiedot, jotka he säännöksen nojalla ovat saaneet.

126§ Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely. Kuntien tilintarkastajien tehtävät ovat laajemmat kuin muiden yhteisöjen, mikä vaikuttaa tilintarkastuskertomuksessa annettaviin lausumiin. Tilintarkastajien tulisi nykyisen lain mukaisesti antaa suoritetun tarkastuksen perusteella kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus, jossa esitettäisiin 124 §:n mukaiset lausumat tarkastuksen tuloksista. Tarkastuksen tuloksista riippumatta tilintarkastajien olisi aina esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. JHTT-yhdistys on julkaissut mallit kuntien vakiomuotoisiksi tilintarkastuskertomuksiksi, joissa on huomioitu kuntalain vaatimukset. Tilintarkastuskertomus on mukautettu, jos se sisältää vakiomuotoisesta tilintarkastuskertomuksesta poikkeavan tiedon tarkastuksen tuloksista eli lisätiedon tai tilivelvolliseen kohdistuvan muistutuksen.

Pykälän 2 momentin mukaan tilintarkastuskertomuksessa tehtäisiin tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jos tilintarkastuksessa havaitaan, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä, eikä siitä aiheutunut virhe tai vahinko ole vähäinen.

Pykälän 1 momentin mukaan tilivelvollisia olisivat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat, joita olisivat toimielimen esittelijät ja itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavat viranhaltijat ainakin silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia. Laki ei edelleenkään edellyttäisi kunnan tilivelvollisten viranhaltijoiden määrittelyä ennakolta. Määrittely olisi suositeltavaa viranhaltijoiden johtamis-, ohjaus- ja -seurantavastuun toteutumisen edistämiseksi. Tilivelvollisten määrittely

olisi osa kunnan hallinnon järjestämistehtävää ja siitä päättäminen kuuluisi valtuustolle. Viime kädessä tilintarkastuskertomuksen antava tilintarkastaja harkitsee, ketkä ovat muistutuksen kohteena olevia tilivelvollisia.

Pykälän 3 momentin mukaan tarkastuslautakunta valmistelisi aikaisempaan tapaan tilintarkastuskertomuksen käsittelyn valtuustossa hankkimalla ensin tilintarkastuskertomuksessa tehdyn muistutuksen johdosta selityksen asianomaiselta ja lausunnon kunnanhallitukselta. Lautakunta voisi valmisteluoikeutensa puitteissa antaa myös lausunnon tilintarkastuskertomuksen johdosta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättäisi vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille sekä toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus, siihen sisältyvät muistutukset ja tarkastuslautakunnan valmistelu antavat aihetta. Valtuusto ei olisi päätöstä tehdessään sidottu tilintarkastajien esitykseen.

15 luku Kunnan toiminta markkinoilla

127 §. Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälän perusteella kunnalla olisi yhtiöittämisvelvollisuus kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälä vastaa syyskuun 2013 alusta voimaan tullutta kuntalain 2 a §:ää.

Säännöksessä ei määritellä, mitä toimintaa kunta voi harjoittaa, koska sitä sääntelevät kunnan yleistä toimialaa koskevat oikeuskäytännössä muotoutuneet periaatteet. Säännös koskisi kuitenkin sitä, missä muodossa kunta voi harjoittaa tällaista toimintaa. Pykälän *1 momentissa* säädetään pääsäännöstä, jonka mukaan kunnan olisi siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiölle, osuuskunnalle yhdistykselle tai säätiölle.

Pykälän *2 momentissa* säädetään tarkemmin, millaista toimintaa ei ainakaan katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Momentissa suljetaan tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin kunnan ei katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventää erityisesti erityislaissa kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämisvastuun ja lakisääteisen yhteistoiminnan sekä yhtiöittämisvelvollisuuden välistä rajaa.

Momentin 1 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos kunta järjestää lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tulkinnassa ei olisi olennaista vain tehtävän lakisääteisyys, vaan myös se, että kunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.

Momentin 2 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos palveluja järjestetään kuntalain 50 §:ssä tarkoitettuna yhteistoimintana lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella yhteistoimintamuodon omana toimintana. Palvelujen järjestäminen olisi rajattu sen alueen asukkaille ja muille, joille sen on lain perusteella järjestettävä palveluja.

Momentin 3 kohdan mukaan sellaista yhteistoimintaa, jota ei sidosyksikkösäännöksien tai muiden hankintalakien säännöksien perusteella tarvitse kilpailuttaa, ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös koskisi sekä kunnan lakisääteisiä että vapaaehtoisia tehtäviä.

Momentin 4 kohdan mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla ei katsottaisi hoidettavan opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävän opetuksen järjestämistä eikä lähtökohtaisesti oppilas- ja opiskelijatöitä.

Momentin 5 kohdan mukaan yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi sellaisia tehtäviä, joissa toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai luonnolliseen monopoliasemaan sekä tällaiseen toimintaan välittömästi liittyvään toimintaan.

Momentin 6 kohdan mukaan kunnan katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä.

Pykälään esitetään lisättäväksi uusi *3 momentti*, jossa tarkennettaisiin, että kunta toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuisi tarjouskilpailuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitsisi yhtiöittää toimintaansa, jos se osallistuisi tarjouskilpailuun silloin, kun kyse olisi pykälän 2 momentissa 4 kohdassa tarkoitetusta lupaa edellyttävästä tai luvassa määrätyn muun tehtävän opetuksen järjestämisestä. Säännös selkeyttäisi erityisesti kunnan mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun sellaisen työvoimapoliittisen koulutuksen järjestämiseen, joka edellyttää järjestämislupaa.

128 §. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset. Pykälässä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksesta. Pykälä vastaa syyskuun 2013 alusta voimaan tullutta kuntalain 2 b §:n sisältöä.

Pykälän perusteella yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta joissa toiminnan luonteen perusteella kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymisestä, esityksen 129 §:ssä esitetään, että kunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdan mukaan kunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä. Satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että kunta ei voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Vähäisyyttä tulisi tulkinta tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.

Momentin 2 kohdassa selvennettäisiin kuntalain ja erityislain suhdetta. Säännöksen mukaan kunta voisi osallistua tarjouskilpailuun ja tuottaa palveluja, jos erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että kunta voisi tuottaa palveluja toiselle tai osallistua esimerkiksi toisen kunnan tarjouskilpailuun. Tällaisella tehtävällä tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi kunnalle vapaaehtoinen mutta laissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluja, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia.

Momentin 3 kohdan perusteella kunta voisi myydä tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalle tytäryhteisölle ilman, että kunnan katsottaisiin toimivan markkinoilla. Tukipalveluja olisivat muun muassa kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestäminen sekä tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus ja myynti.

Momentin 4 kohdan perusteella kunta voisi myydä palveluja sidosyksikölle tai -yritykselle. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintalain 10 §:n mukaan erillistä oikeushenkilöä, jota kunta valvoo joko yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa samalla tavoin kuin omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosin toimintaansa hankintayksiköiden kanssa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin kunnan tilojen vuokrauksesta. Säännöksen tarkoituksena on rajata toimintaa siten, että toiminnan tarkoitus tulisi olla pääasiallisesti se, että tilat ovat kunnan omassa tai tytäryhteisöjen käytössä tai sellaisen palvelutuotannon käytössä, jonka kunta on kilpailuttanut.

Momentin 6 kohdan perusteella olisi mahdollista tavanomaisten palvelussuhteeseen liittyvien palvelujen antaminen ilman, että kunta oli velvollinen yhtiöittämään toiminnan. Säännös koskisi muun muassa työpaikkaruokailua sekä työsuhdeasuntoja.

Momentin 7 kohdan perusteella kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta sellaisesta toiminnasta markkinoilla, joka perustuisi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun valmiussuunnitelman mukaiseen tai muun lain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen.

Pykälän *2 momentissa* rinnastettaisiin palveluihin myös tavaroiden myynti kilpailutilanteessa markkinoilla.

129 §. Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälässä säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tuotettujen palvelujen ja tavaroiden hinnoittelusta. Pykälä vastaisi, mitä säädetään voimassa olevan kuntalain 66 a §:ssä. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, ettei 128 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa kunnallisen tuotantoyksikön hinnoittelu toteuta sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitus torjua.

Pykälän mukaan kunnan tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella palveluja sen hinnoittelun tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitettaisiin sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa olisi siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut olisi otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiselle. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Säännös ei aina edellyttäisi tuoton tai kustannusvastaavuuden edellyttämistä. Joissain tapauksissa markkinaperusteisuudelta ei edellytettäisi tuoton saamista, vaan hinnoittelua käyvän arvon mukaisesti. Tällainen tilanne voisi koskea muun muassa muuttotappioalueella vuokrattavia tiloja.

130 §. Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, millä edellytyksillä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei voisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyisi merkittäviä taloudellisia riskejä. Merkittävänä taloudellisena riskinä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa takausvastuun realisoituminen vaarantaisi kunnan koko toiminnan tai vastaisi suuruudeltaan muutoin huomattavaa osaa kunnan talousarviosta. Momentissa mainittujen edellytysten täyttyminen tulisi arvioida jokaisen toimenpiteen osalta erikseen. Momentissa tuotaisiin esiin myös, että toimenpiteitä tehtäessä kunnan edut tulisi turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Tällä tarkoitettaisiin sitä, ettei vaadittavien vastavakuuksien tarvitsisi kattaa koko takaukseen liittyvää riskiä, vaan kunnan riskien hallinnan näkökulmasta riittävän osan. Riskin todennäköisyys ja laajuus vaikuttavat yleisesti takauksen antamisen edellytyksiin sekä takauksen hintaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Momentissa rajattaisiin siis kuntien mahdollisuutta myöntää takauksia esimerkiksi yksityisille yrityksille sekä sellaisille kilpailutilanteessa markkinoilla toimiville yhteisöille, jotka eivät kuulu kuntakonserniin. Kuntakonserni määritellään lain 6 §:ssä. Momentissa käytettäisiin termiä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”, jota on avattu tarkemmin tämän lain kunnan toimintaa markkinoilla koskevissa yleisperusteluissa ja joka rinnastettaisiin EU-valtiontukisäännösten ”taloudellista toimintaa” tarkoittavaan käsitteeseen. Näin ollen sellaista toimintaa, joka ei lähtökohtaisesti tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla (puhtaasti ei-taloudellista toimintaa tai taloudellista toimintaa, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla) voitaisiin momentin mukaan edelleen taata.

Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi niin kutsutun luonnollisten monopolien tilanteet, kuten esimerkiksi kuntien alueella sijaitsevien vesiosuuskuntien toiminta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että sen estämättä, mitä 2 momentissa säädettäisiin, kunta voisi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Edellä 2 momentissa todettu takausten rajoittamista koskeva sääntö ei koskisi liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämistä, eli kunta voisi edelleen myöntää takauksen esimerkiksi liikuntalaissa kunnan vastuulle säädettyjen tehtävien hoitamista varten taholle, joka ei kuulu kuntakonserniin. Euroopan unionin lainsäädännössä on todettu, että monissa kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvissä toimenpiteissä ei ole kysymys lainkaan taloudellisesta toiminnasta. Lisäksi kunnalle ehdotetaan uudessa liikuntalaissa vastuuta tiettyjen tehtävien edistämisestä. Jos kunta voisi hoitaa kyseisen lain edellyttämän tehtävän itse, voidaan pitää perusteltuna, että kunta voisi myös hoitaa tehtävän konserniin kuulumattoman tahon kanssa. Tällaisessa tapauksessa voidaan pitää perusteltuna, että kunta voisi myös myöntää takauksen kyseisen tehtävän hoitamista varten. Momentissa ei kuitenkaan tehtäisi eroa sen suhteen, olisiko kyseessä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta vai ei. Toimenpiteeseen sisältyvä mahdollinen valtiontukea koskeva arvio tulisi edelleen tehdä tapauskohtaisesti.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä olisi kuitenkin voimassa, mitä siitä on erityislainsäädännössä erikseen säädetty. Lisäksi kunta voisi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen. Tällaisia tilanteita ovat tällä hetkellä esimerkiksi laajakaistarakentaminen, jota koskee komission päätös C(2012) 6182 final. Momentissa mahdollistettaisiin vastaavan tyyppiset järjestelyt myös muilta toimialoilta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin, että kunnan on lisäksi pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä tehdessään otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. SEUT 107 artiklassa on määritelty valtiontuen käsite ja SEUT 108 artiklassa määritellään komission yksinomainen toimivalta sekä jäsenvaltion velvollisuus etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta. Kunnan tulisi huomioida toimenpiteitä tehdessään nämä valtiontukea koskevat säännökset. Momentin tarkoittamat valtiontukisäännökset tulisi ottaa huomioon kaikissa pykälän tarkoittamissa tilanteissa, siis myös myönnettäessä takauksia kuntakonserniin kuuluville tahoille 2 momentin mukaisesti tai 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi kunnan tulisi toimenpiteitä harkitessaan huomioida kunnan toiminnan vaikutukset markkinoilla tapahtuvaan kilpailuun, jota kilpailu- ja kuluttajavirasto toimivaltansa puitteissa valvoo.

131 §. Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa noudatettavista menettelytavoista. Menettelytapoja noudattamalla voidaan varmistua, että kiinteistön luovutus ja vuokraus ovat markkinaehtoisia eikä niihin sisälly kiellettyä valtiontukea. Menettelyn tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä eli kilpailuneutraliteetti.

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa on otettava huomioon EU:n kilpailusäännöstö ja erityisesti sen valtiontukea koskevat säännökset, joita on kuvattu tarkemmin yleisperusteluissa. Pykälään ehdotetaan otettavaksi komission tiedonannossa julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (97/C 209/03) ilmaistut linjaukset perusteista, jolloin maa-alueen ja rakennusten myyntiin ei katsota sisältyvän kiellettyä valtion tukea. Maakauppatiedonannon menettelyt koskevat vain julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten myyntiä. Tiedonannossa kuitenkin todetaan, että valtiontukea voi sisältyä myös maa-alueiden ja rakennusten vuokraamiseen. Komission tiedonannon mukaan maa-alueiden ja rakennusten myynti riittävästi julkistetulla, huutokauppaan verrattavalla avoimella tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja ja jossa hyväksytään paras tai ainoa tarjous, tapahtuu määritelmällisesti markkinahintaan, eikä siihen sisälly valtiontukea.

Toiminnalla kilpailutilanteessa markkinoilla tarkoitettaisiin vastaavantyyppistä toimintaa kuin Euroopan unionin oikeuskäytännössä on muodostunut taloudellisen toiminnan käsitteelle. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivana pidettäisiin kaikkea toimintaa, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä KHO 2012:105 perusteluissa, että maakauppatiedonannossa kuvatun menettelyn noudattamatta jättämisestä ei vielä yksin seurannut, että kysymys oli kielletystä valtiontuesta. Merkitystä oli sillä, että kyseisessä tapauksessa tarjouskilpailussa kiinteistön ostajaksi valikoitunutta yksityishenkilöä ei ollut pidettävä taloudellista toimintaa harjoittavana.

Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kunta voisi luovuttaa tai antaa vuokralle omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle huutokauppaan verrattavalla avoimella tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Kiinteistön luovutus sekä vuokraus tarjouskilpailulla edellyttävät, että tarjouskilpailu on avoin ja siitä on tiedotettu riittävästi. Tarjous on julkistettu riittävästi, jos se on kohtuullisen pitkän ajan (kaksi kuukautta tai enemmän) julkistettu useita kertoja valtakunnallisessa tai muissa lehdissä, niin että se on saatettu kaikkien mahdollisten ostajien tietoon. Tarjouskilpailulle ei ole asetettu ehtoja, jos kuka tahansa ostaja voi ostaa rakennuksen tai maa-alueen ja käyttää sitä omiin tarkoituksiinsa riippumatta siitä harjoittaako liiketoimintaa tai liiketoiminnan luonteesta. Rajoituksia voidaan kuitenkin asettaa yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi tai puhtaasti keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi. Myöskään kansallisessa lainsäädännössä asetetut kaupunki- ja aluesuunnittelurajoitukset eivät ole kiellettyjä ehtoja.

Säännöksellä ei ole tarkoitus puuttua myöskään kuntien maankäytön tavoitteena olevaan riittävän tonttimaan tarjoamiseen asuinrakentamiseen. Kunta voisi edelleen luovuttaa ja antaa vuokralle kaavatontteja markkinahintaa alemmalla hinnalla sosiaaliseen asuntorakentamiseen muun muassa erityisryhmien tarpeisiin, mikäli ne tarjotaan avoimesti ja kaikille halukkaille samoin ehdoin.

Sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät ARA- korkotuki ja erityisryhmien investointiavustus ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettuja valtiontukia (SGEI-tukia). Tontin luovuttaminen tai vuokraaminen ARA-ehdoin markkinahintaa alemmalla hinnalla voidaan lukea ARA-tuen liitännäisenä SGEI-tueksi. Jos tällaista liitännäistä tukea myönnetään, tuen hyväksyttävyys edellyttää, että tontin luovutus- tai vuokrasopimuksessa on ehto, jonka mukaan rakennuttaja on velvollinen maksamaan kunnalle käyvän ja ARA-hinnan erotuksen, jos tontille rakennetaankin muita kuin ARA-asuntoja. Tällaisessa järjestelyssä olisi lisäksi huomioitava SGEItä koskevan EU:n valtiontukisääntelyn ehdot eli käytännössä SGEI de minimistukiasetuksen (360/2012) tai komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) säännökset.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi menettelystä kiinteistöä luovutettaessa ja annettaessa vuokralle vähintään 10 vuodeksi ilman tarjouskilpailua. Tällöin yhden tai useamman riippumattoman asiantuntijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo. Tärkeää on kiinteistön markkinahinnan aito arvonmääritys. Erityisen ongelmallista saattaa olla niin sanottujen vaikeiden kiinteistöjen arvonmääritys. Tällaisia kiinteistöjä voivat olla sen tyyppiset ei tavanomaiset kiinteistöt, joita on harvoin markkinoilla tarjolla ja joille ei ole useita halukkaita ostajia. Tällaisissa käytännön tilanteissa voi olla tarkoituksenmukaista pyytää useamman asiantuntijan lausunto. Arvioiden ollessa ristiriitaisia, markkina-arvoksi voitaisiin katsoa asiantuntijoiden arvioiden keskiarvo.

Arvioijalla tarkoitetaan tiedonannon mukaan hyvämaineista henkilöä, joka on suorittanut soveliaan tutkinnon, ja jolla on riittävä kokemus, ja joka on pätevä arvioimaan kyseisen tyyppisiä maa-alueita ja rakennuksia kyseisellä alueella. Arvioijan on oltava tehtäviään suorittaessaan riippumaton. Julkisilla viranomaisilla ei ole oikeutta antaa hänelle määräyksiä arvioinnin tuloksesta.

Tiedonannon mukaan, jos maa-alueita ja rakennuksia on kohtuullisin ponnistuksin yritetty myydä markkina-arvoon ja on käynyt selväksi, että arvioijan ilmoittamaa hintaa ei saada, voidaan viiden prosentin poikkeaman tästä arvosta katsoa olevan markkinaedellytysten mukainen. Jos uuden kohtuullisen ajan kuluttua on selvää, että maa-alueita ja rakennuksia ei voida myydä arvioijan arvioimaan hintaan viidellä prosentilla vähennettynä, on tehtävä uusi arvio, jossa on otettava huomioon saadut kokemukset ja tarjoukset.

Yleisen edun vuoksi kauppaan voidaan liittää erityisvelvoitteita, jotka liittyvät maa-alueisiin ja rakennuksiin. Riippumattomien arvioijien on arvioitava erikseen tällaisten velvoitteiden aiheuttama taloudellinen haitta ja se voidaan ottaa huomioon kauppahintaa sovittaessa. Arvioitaessa velvoitteita, joiden täyttäminen olisi ainakin osittain yrityksen oman edun mukaista, on myös tämä seikka otettava huomioon.

Tiedonannossa todetaan vielä, että julkisen viranomaisen maksamat maa-alueiden ja rakennusten hankintakustannukset ovat markkina-arvon osoitin, paitsi jos maa-alueen ja rakennusten oston ja myynnin välillä on kulunut huomattavasti aikaa. Siksi markkina-arvoa ei pääsääntöisesti pidä vahvistaa hankintakustannuksia alhaisemmaksi ainakaan kolmeen vuoteen oston jälkeen, paitsi jos riippumaton arvioija on havainnut yleisen markkinahintojen laskun kyseisillä kiinteistömarkkinoilla.

Jos kunta ei noudata pykälässä säänneltyjä menettelytapoja, saattaa järjestelyyn sisältyä kiellettyä valtiontukea. Tämän vuoksi pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukana kunnan tulee ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan määräykset valtiontuista. SEUT 107 artiklassa on määritelty valtiontuen käsite ja SEUT 108 artiklassa määritellään komission yksinomainen toimivalta sekä jäsenvaltion velvollisuus etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta.

132 § Julkisen palvelun velvoite. Säännöksessä kuvattaisiin, miten julkisen palvelun velvoite voidaan antaa. Säännös olisi informatiivinen siten, että siinä kerrottaisiin julkisen palvelun velvoitteen antamisen kannalta keskeiset seikat. SGEI:tä koskeva valtiontukisääntely on jaettu yleiseen valtiontukisääntelyyn ja erityiseen valtiontukisääntelyyn. Ehdotettava säännös ei tulisi siten sovellettavaksi esim. sisämaan liikennejärjestelyjen turvaamisessa, jossa sovelletaan palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikennelain mukaisia menettelyjä. Komission uusittu SGEI -päätös soveltuu myös matkustajamäärältään pienten lentoasemien tukemiseen, mutta niiden osalta on lisäksi noudatettava mitä lentoliikenneasetuksessa (1008/2008) säädetään. Myös postisektori jäisi sääntelyn ulkopuolelle.

Pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin julkisen palvelun velvoite ja sen käyttötilanteet. Pykälässä todettaisiin, että kunta voi antaa määräaikaisen julkisen palvelun velvoitteen kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Julkisten palvelun velvoitteen käytön edellytyksenä olisi, että tehtävän tulee olla kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisen palvelun turvaamisen vuoksi perusteltu. Tällaisia voisivat esimerkiksi olla tehtävät, joita yhteiskunta pitää tarpeellisena järjestää kansalaisille ja jotka liittyvät asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen ja alueellisen kestävän kehityksen näkökohtiin. Julkisen palvelun velvoitteen mahdollisia käyttötilanteita on käyty tarkemmin läpi yleisperusteluissa. Mitä tahansa palvelua ei kuitenkaan voisi määritellä SGEI -palveluksi. Palveluiden tulisi olla luonteeltaan niin kutsuttuja taloudellisia palveluita. Pykälässä tätä tarkoitettaisiin termillä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”. EU-oikeuden mukaan taloudellista toimintaa kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Julkisen palvelun velvoitteen edellytyksenä olisi lisäksi se, että markkinoiden toiminta on puutteellista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa tavanomaista markkinatoimintaa ei olisi tai tilannetta, jossa palvelutarjonta ei vastaisi kunnan perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä (markkinapuute).

Momentissa tuotaisiin esiin myös se, että ennen julkisen palvelun velvoitteen antamista kunnan olisi selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi. Kunnan olisi näin selvitettävä, onko markkinoilla toimittajia, jotka voisivat tarjota kyseistä palvelua kunnan asukkaille, ja toisaalta, täyttäisikö tämä palvelutarjonta kunnan

perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä kuten kohtuuhintaisuus, riittävyys tai saavutettavuus. Tarkastelussa ei tulisi kiinnittää huomiota vain nykyhetkeen, vaan toimijoilta olisi myös tiedusteltava, aikovatko he tulevaisuudessa esimerkiksi 3-5 vuoden sisällä ja millaisilla ehdoilla, tuottaa tarkastelun kohteena olevia toimintoja. Palautetta markkinoiden toimimattomuudesta voisi tulla myös kuntalaisilta tai eri sidosryhmiltä. Markkinoilla vallitseva markkinapuute voitaisiin todeta hyvin erilaisissa tilanteissa ja eri tavoin, kuten esimerkiksi käyttämällä avointa kuulemismenettelyä kunnan verkkosivustolla tai ammattilehdessä, pyytämällä ulkopuolisen asiantuntijan arvion markkinatilanteesta tai julkaisemalla markkinakartoitusta koskevan ilmoituksen julkisten hankintojen ilmoittamisportaalissa, HILMAssa.

Mahdollinen markkinapuute voitaisiin joskus todeta myös tilanteessa, jossa suoritetaan hankintalain mukainen kilpailutus, mutta markkinamekanismi ei syystä tai toisesta toimi. Kyse olisi tilanteesta, jossa ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai alalla on vain yksi toimija, joka voi käytännössä määrittää hintatason. Hankintalain mukaisen menettelyn käyttöä pelkästään markkinoiden testaamistarkoituksessa ei voida kuitenkaan pitää ensisijaisena keinona. Markkinapuutteen olemassaolon testaus olisi syytä erottaa palveluntuottajan valintaprosessista; markkinapuutteen toteamisessa ei vielä valita palveluntuottajaa.

Momentissa tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen antamisen tulisi olla luonteeltaan määräaikainen. Kunnan tulisi seurata vallitsevaa markkinatilannetta aktiivisesti ja huolehtia siitä, että julkisen palvelun velvoitetta ei käytetä enää tilanteessa, jossa tavanomaista markkinatoimintaa on saatavilla.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, miten julkisen palvelun velvoite annetaan. Julkisen palvelun velvoite olisi annettava kirjallisesti ja siinä tulisi määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymisen liittyvät keskeiset ehdot. Kunnan olisi momentin mukaan annettava palveluntuottajalle nimenomainen kirjallinen toimeksianto, jossa tulisi yksilöidä palveluvelvoitetta koskevat perustiedot kuten julkisen palvelun velvoitteen sisältö, kesto, alue, korvausmekanismi, valvontaa, avoimuutta ja raportointia koskevat ehdot. Palveluvelvoitetta voitaisiin tarvittaessa täsmentää toimeksiantokauden kuluessa ja siinä voidaan ottaa huomioon muitakin yksityiskohtia, kuten laatu-vaatimuksia.

Momentissa kuvattu kirjallinen toimeksianto voi olla oikeudelliselta luonteeltaan olla hallintopäätös, johon liittyy avustus taikka hankintasopimus. Sen määrittely, onko kyseessä hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluva hankintasopimus vai avustus, voi olla joskus erittäin hankalaa. Avustusten myöntämismenettelyt eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Pelkästään se, että on kyse rahoitustoimenpiteestä tietyn toiminnan tukemiseksi siten, että tuen saajan on maksettava tuki takaisin, jos rahaa ei käytetä viranomaisen määrittelemään tarkoitukseen, ei tuo järjestelyä hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin. Hankintasopimusten tunnusmerkistöä on kuvattu tarkemmin yleisperusteluissa.

Palvelun turvaamiseen maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin komission yleistä taloudellista etua koskevissa valtiontukisäädöksissä säädetään. Näitä säädöksiä on kuvattu tarkemmin yleisperusteluissa. EU-oikeudessa SGEI -järjestelyt ovat usein sisältäneet erilaisia avustustoimenpiteitä. Koska tällaisessa tilanteessa maksetaan julkisista varoista avustus taloudelliseen toimintaan, järjestelyn on täytettävä myös EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvät menettelytavat ja hyväksyttävyyden peruste. Tällaisissa tilanteissa kunnan olisi tehtävä hakijan hakemuksesta avustuspäätös, jossa yksilöitäisiin avustuksen myöntämisen keskeiset ehdot ja perusteet. Päätöksessä tulisi myös mainita, minkä valtiontukisäännön (komission SGEI -päätös, yleinen tai SGEI de minimis -tukiasetus) perusteella toimeksianto tehtäisiin.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, miten palveluntuottaja valittaisiin. Lähtökohtana olisi avoin ja syrjimätön menettely. Momentissa tuotaisiin esiin kuitenkin, että jos julkisen palvelun velvoite täyttää julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa olisi noudatettava julkisista hankinnoista annetun lain mukaista menettelyä.

Nykytilan arvioinnissa on kuvattu hankinta- ja käyttöoikeussopimuksen määrittelyjä. Jos toinen näistä määritelmistä täyttyisi, kunnan olisi valittava palveluntuottaja noudattaen hankintalain mukaisia menettelytapoja. Käytännössä SGEI -järjestelyt täyttävät hankintasopimusta useammin käyttöoikeussopimuksen määritelmän, jossa palvelun suorittajalle annetaan oikeus hyödyntää palvelua sekä kerätä asiakkailta maksu palvelun käyttämisestä. Tällöin palveluntuottajalle siirtyy myös käytännössä ainakin osittainen riski palvelun kannattavuudesta. Vaikka julkisen palvelun velvoite annettaisiin käyttämällä hankintalain mukaisia menettelyjä, tulisi sopimuksessa huomioida SGEI -järjestelyjä koskevat erityisehdot. Nämä erityisehdot, esimerkiksi korvauksen laskentaperusteet olisi lähtökohtaisesti jo huomioitava tarjouspyyntöä laadittaessa.

Tilanteissa, joissa hankintalain mukaisen kilpailutuksen avulla on havaittu markkinapuute, voitaisiin hankintalain mukaisen suorahankinnan sijasta tehdä toimeksianto SGEI:tä koskevien sääntöjen mukaisesti, edellyttäen, että SGEI -määrittelyn kriteerit muutoin täyttyvät. Tällöin kunnat voisivat välttyä ylikompensaation ja myös joissakin tilanteissa laittoman valtiontuen maksamiselta.

Jos puolestaan hankintalainsäädännön suorahankinnan perusteet täyttyisivät, palveluntuottaja voitaisiin valita suoraan ilman kilpailutusta. Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa tilanteessa, jossa avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta tai tilanteessa, jossa yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Hankintayksiköllä olisi myös mahdollisuus tarjouspyynnössä määritellä hankinnan valinta- ja vertailukriteerit siten, että myös hankintamenettelyssä voitaisiin turvata kohtuuhintaisten palveluiden saatavuus.

133 §. Kilpailulain soveltaminen. Pykälä on kuntalaissa uusi. Siinä viitattaisiin kilpailulaissa säädettyyn Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan puuttua kilpailulain vastaiseen toimintaan.

Kilpailulain 30 a §:ssä säädetään kilpailulain soveltamisesta tilanteessa, jossa kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
3) on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi edellä mainituissa tilanteissa puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittaman kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen.

16 luku Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

134 §. Luvun säännösten soveltaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan kuntalain 88:ää. Kunnan viranomaisen päätökseen haettaisiin yleensä muutosta tämän lain mukaisesti. Vain jos jostakin asiasta on erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, noudatettaisiin kyseisiä säännöksiä. Erityiset säännökset koskevat muun muassa erilaisia kunnan viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä kuten lupa-asioita. Niitä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta yleensä hallintovalituksella.

Kuntalain muutoksenhakuluku koskisi vain niin sanottuja kunnallisasioita. Niissä asioissa, joissa valitetaan hallintovalituksella, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin kuntalain sijasta. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, noudatetaan myös niitä kuntalain sijasta.

Tämän luvun säännöksiä ei myöskään sovellettaisi kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevia erimielisyyksiä ratkaistaessa. Virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan

ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työtuomioistuimessa.

135 §. Oikaisuvaatimus. Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi nykyisen kuntalain 89 §:n 1 momentin säännös muuttamattomana. Oikaisuvaatimus voitaisiin tehdä edelleen kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätöksestä. Kunnallisasioissa on käytössä yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä ja edeltää varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä.

Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvataan kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa. Kunnan jäsen voi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi kunnan viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä laajasti kunnan sisäisesti. Menettelyn ulkopuolelle on rajattu vain kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätökset. Niistä valitetaan kunnallisvalituksella suoraan hallinto-oikeudelle. Ylimpien toimielinten asemaan oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu.

Kunnallisvalituksen voisi edelleen tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei ole rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädettäisiin 138 §:ssä.

Oikaisuvaatimus on varsinaisen lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä voi tehdä kunnallisvalitusta. Kunnan muiden toimielinten kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä on aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Sama koskee kuntayhtymässä muiden viranomaisten kuin 59 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ylimpien toimielinten päätöksiä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, kenelle oikaisuvaatimus tehdään. Samoin kuin voimassa olevassa laissa, lautakunnan päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus niille itselleen. Niiden alaisten viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään asianomaiselle lautakunnalle. Lautakunnan alaisia viranomaisia ovat useimmiten niiden alaiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat, joille on annettu itsenäistä toimivaltaa. Myös toinen toimielin, esimerkiksi johtokunta, voi olla kunnanhallituksen taikka muun lautakunnan alainen viranomainen. Johtokunnan päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään asianomaiselle lautakunnalle. Johtokunta ei ole oikaisuvaatimuksia käsittelevä toimielin. Johtokunnan alaisen viranhaltijan päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään aina organisatorisesti ylempänä olevalle asianomaiselle lautakunnalle. Säännökseen ei otettaisi voimassa olevan lain maininta oikaisuvaatimuksesta johtokunnan otto-oikeutensa nojalla käsiteltäväkseen ottamaan asiaa, sillä otto-oikeus ehdotetaan 93 §:ssä annettavaksi vain kunnanhallitukselle.

Säännöstä täsmennettäisiin myös sanamuodoltaan vastaamaan hallintolakia siten, että oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen asia olisi käsiteltävä kiireellisenä uudelleen. Voimassa olevan lain mukaan asia on käsiteltävä viipymättä. Sanamuodon täsmennyksellä ei ole tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä. Käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen on tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muuteta oikaisuvaatimuksen johdosta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunnanhallituksen erityisasemasta oikaisuvaatimuksia käsiteltäessä. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnon yhteensovittamisesta. Kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen sen

alaisen alaiselle toimielimelle tai viranomaiselle kuuluvan asian 93 §:n mukaan. Jos kunnanhallitus on otto-oikeutensa nojalla ottanut käsiteltäväkseen alaisensa lautakunnan, sen alaisen jaoston tai viranomaisen päättämän asian, kunnanhallitus käsittelee myös oikaisuvaatimuksen.

136 §. Kunnallisvalitus. Pykälään ehdotetaan otettavaksi nykyisen kuntalain kunnallisvalitusta koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, mihin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta kunnallisvalituksella ja 2 momentissa säädettäisiin, mitkä ovat kunnallisvalituksen valitusperusteet. Kunnallisvalitus olisi luonteeltaan laillisuusvalitus. Se tehtäisiin aina hallinto-oikeudelle. Kunnallisen viranomaisen päätöksistä valitettaisiin kunnallisvalituksella, jollei säännöksistä selvästi muuta ilmene. Hallintovalitus olisi muutoksenhakukeinona erilaisissa yksilöä koskevissa lupa- ja sosiaalietuusasioissa. Hallintovalituksesta säädetään aina asianomaisessa erityislaissa.

Kunnallisvalitus olisi ensisijainen keino hakea muutosta valtuuston ja kuntayhtymässä sen ylimmän toimielimen, yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen tai muun 59 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen. Näiden toimielinten päätöksiin tyytymätön ei voisi tehdä 135 §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusta.

Kunnallisvalituksen voisi tehdä kunnanhallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi valittamisen edellytys. Jos oikaisukelpoisesta päätöksestä ei tehtäisi oikaisuvaatimusta, päätös saisi lainvoiman. Näin ollen valitusoikeuskin olisi lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisiin, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden. Kunnallisvalituksen tekijä ei olisi sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat vapaamuotoiset. Sen sijaan kunnallisvalituksen voisi tehdä vain tämän pykälän momentissa mainituilla perusteilla. Kunnallisvalituksen valitusperusteet olisivat samat kuin nykyisessä laissa. Kunnallisvalituksen valitusperusteina olisivat edelleen päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet kuten päätöksen lainvastaisuus, päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä sekä viranomaisen toimivallan ylitys.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti valitusperusteiden esittämisvelvollisuudesta ennen valitusajan päättymistä.

137 §. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voisi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä vastaavasti kuin voimassa olevan kuntalain 91§:ssä säädetään. Lopullisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on kunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja kunnanhallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain valtuuston päätös olisi valituskelpoinen. Valtuuston päätöksestä tehtävässä kunnallisvalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.

138 §. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saisi tehdä kunnan jäsen ja asianosainen samoin kuin voimassa olevan kuntalain mukaan. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Kunnan jäsenistä säädettäisiin 3 §:ssä. Asianosainen määriteltäisiin pykälän 1 momentissa. Asianosaisen määrittely perustuu hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin. Asianosainen olisi se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Kunnallisvalituksen valitusperusteet olisivat asianosaisella samat kuin kunnan jäsenellä eli 136 §:ssä säädetyt laillisuusvirheet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti valitusoikeudesta kuntayhtymän viranomaisen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätökseen. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus kuntayhtymän päätöksestä

olisi sen jäsenkunnalla sekä jäsenkunnan jäsenellä. Yhteisen toimielimen päätöksestä oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus olisi sopimukseen osallisella kunnalla tai sen jäsenellä.

Oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä voi tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeudelle. Valitusoikeus on lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuisi, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saisivat valitusoikeuden. Tästä säädettäisiin pykälän 3 momentissa nykyistä vastaavasti.

139 §. Oikaisuvaatimus- ja valitusaika. Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimusajasta sekä kunnallisvalituksen valitusajasta vastaavasti kuin voimassa olevassa kuntalaissa. Oikaisuvaatimusaika olisi 14 päivää. Kunnallisvalitus hallinto-oikeudelle olisi tehtävä 30 päivässä. Oikaisuvaatimusvaatimusaika poikkeaisi hallintolain 30 päivän oikaisuvaatimusajasta. 14 päivän oikaisuvaatimusajan säilyttäminen kunnallisessa oikaisuvaatimuksessa on perusteltua ottaen huomioon kunnallisasioiden luonne ja laaja oikaisuvaatimusoikeutettujen piiri. Lisäksi 14 päivän oikaisuvaatimusaika on kunnallishallinnossa vakiintunut ja osoittautunut toimivaksi.

Sekä oikaisuvaatimus- että valitusaika alkaisivat kulua päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksiantotavat olisivat yhdenmukaiset sekä oikaisuvaatimusmenettelyssä että kunnallisvalituksessa. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle säädettäisiin 140 §:ssä ja kunnan jäsenelle 141 §:ssä.

140 §. Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle. Oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksisaannista. Voimassa olevan kuntalain 95 §:n mukaan asianosaiselle lähetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen kirjeellä, jonka asianosaisen katsotaan saaneen tiedoksi seitsemän päivän kuluttua, ellei muuta näytetä. Pykälään ehdotetaan otettavaksi viittaukset hallintolain 59 §:ään ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa lain (13/2003) 19 §:ään. Hallintolain 59 §:ssä on säännös tavallisesta tiedoksiannosta. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaan asiakirja voidaan antaa sianosaiselle tiedoksi sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Tällöin asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asianosainen on henkilö, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

141 §. Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 63 §:ssä ja 95 §:n 2 momentissa säädetyn pöytäkirjan nähtävänä pitämisen korvaavasta tiedoksiantomenettelystä yleisessä tietoverkossa.

Pykälään *1 momentin* mukaan valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnan ja kuntayhtymän 59 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Jos pöytäkirja sisältää henkilötietoja, on ne poistettava oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi kunnan tai kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä. Muun viranomaisen pöytäkirja pidettäisiin vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kunnan jäsenen, kuntayhtymän jäsenkunnan ja sen jäsenen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksentekoon osallistunen kunnan ja sen jäsenen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Kunnan tai kuntayhtymän toimielinten pöytäkirjoihin kirjattuihin päätöksiin saattaa sisältyä salassa pidettäviä tietoja. Usein salassapitoajat ovat pitkiä. Ilman erityissääntelyä muutoksenhakuaika ei alkaisi kulua salassa pidettävien tietojen osalta ennen kuin salassapidon peruste on lakannut, jolloin päätöksen lainvoimaisuus voisi jäädä auki jopa vuosikymmeniksi. Samassa pöytäkirjassa saattaa olla myös useita salassa pidettäviä tietoja sisältäviä päätöksiä, joiden salassapidolle on eri perusteet ja tämän vuoksi salassapitoajat ovat eripituisia. Tällöin myös oikaisuvaatimus- ja valitusaika pöytäkirjan eri päätöksiin alkaisi kulua eri ajankohdista. Edellä mainituista syistä pykälän *4 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan asioissa, joihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusaika alkaisi seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu ja muu päätöspöytäkirja allekirjoitettu.

Voimassa olevan kuntalain 96 §:n säännöstä pöytäkirjanotteen lähettämisestä sille, joka on sitä pyytänyt, ei ole enää tarpeen ottaa kuntalakiin, koska asiasta säädetään nykyisin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

142 §. Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus. Pykälään ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan kuntalain 94 §:ää vastaavat säännökset oikaisuvaatimusohjeesta ja valitusosoituksesta. Oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitus olisi aina liitettävä päätökseen. Jos kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi kielletty, päätökseen olisi liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta sekä mainittava mihin säännökseen muutoksenhakukielto perustuu. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta säädettäisiin 137 §:ssä.

Valitusosoituksesta säädetään hallintolainkäyttölaissa eikä valitusosoituksesta ole välttämätöntä ottaa säännöksiä kuntalakiin. Kun oikaisuvaatimusohjeista olisi kuitenkin otettava säännökset kuntalakiin, perussäännös valitusosoituksestakin ehdotetaan otettavaksi kuntalakiin. Tarkemmin valitusosoituksesta säädettäisiin edelleen hallintolainkäyttölaissa.

Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä ja esimerkiksi puuttuvien tai virheellisten ohjeiden vaikutuksesta oikaisuvaatimusajan kulumiseen olisi soveltuvin osin voimassa, mitä valitusosoituksesta säädetään hallintoalainkäyttölaissa. Olennaista olisi, että oikaisuvaatimuksen tekijä osaa toimia asiassa oikein.

143 §. Jatkovalitus. Pykälässä säädettäisiin pääosin voimassa olevan lain 97 §:ää vastaavasti hallinto-oikeuden päätöksistä valittamisesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantia koskevat säännökset muutettaisiin vastaamaan 140 ja 141 §:n mukaisia tiedoksiantomenettelyjä.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan, kuntayhtymän tai asianosaisten kuntien olisi julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden päätöksestä viipymättä yleisessä tietoverkossa. Valitusaika hallinto-oikeuden päätökseen lähtisi kulumaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä olisi julkaistu. Tämä koskisi yleensä niitä kunnan jäseniä, jotka voisivat tehdä jatkovalituksen. Jos hallinto-oikeuden päätös annettaisiin erikseen tiedoksi asianosaiselle eli yleensä valittajalle, asianosaisen valitusaika luettaisiin tästä henkilökohtaisesta tiedoksisaannista. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa.

144 §. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 98 §:ssä säädettyä. Kunnallisasioissa päätös voitaisiin lähtökohtaisesti panna täytäntöön ennen sen lainvoimaisuutta. Kunnallisasioiden täytäntöönpanokelpoisuus ennen päätöksen lainvoimaisuutta on päinvastainen kuin hallintovalitusasioissa, jossa pääsääntöisesti vasta lainvoimainen päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpano olisi kuitenkin kielletty, jos muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi tai jos muutoksenhakuviranomainen kieltäisi täytäntöönpanon.

Käytännössä säännöstä on kunnissa tulkittu siten, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon on kat-

sottu voitavan ryhtyä, mikäli erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on usein etujen ja haittojen vertailua. Jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon saatetaan ryhtyä. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO:2012:9 katsonut, että huomioon ottaen takauspäätöksen luonne, voi sen peruuttaminen jälkikäteen olla mahdotonta tai ainakin rajoittunutta. Tämän vuoksi kaupunginhallituksen antaman takauspäätöksen välitön toimeenpano tekisi pääasiaa koskevan muutoksenhaun hyödyttömäksi.

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voisi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin olisi kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta. Valitusviranomainen olisi hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Kielto voitaisiin antaa vain oikaisuvaatimuksen tai valituksen käsittelyn yhteydessä. Täytäntöönpanokieltoa ei voisi hakea ilman, että tekee oikaisuvaatimuksen tai valituksen. Vaatimus täytäntöönpanon kieltämisestä voitaisiin tehdä samalla kun tehdään varsinainen valitus, mutta myös myöhemmin valituksen vireillä ollessa. Valitusviranomainen voi käsitellä täytäntöönpanokieltoa koskevan asian vaatimuksen kiireellisenä erikseen.

145 §. Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta. Kuntalain 16 luvun säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta täydentävät hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännökset. Pykälään ehdotetaan otettavaksi viittaukset mainittuihin lakeihin.

Silloin, kun asiaa käsitellään hallintoasiana kunnallisessa viranomaisessa, sovelletaan hallintolakia. Kunnan viranomainen antaa oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen hallintolain mukaisesti. Asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Valituksen muotoa, sisältöä, valituskirjelmää ja muuta valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain 23 §:n mukaan valitus tehdään kirjallisesti. Viranomaiselle osoitettavassa valituskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi sekä perusteet. joilla muutosta vaaditaan. Hallintolainkäyttölain 24 §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa valittajan nimi ja kotikunta. Vastaavasti on ilmoitettava laillisen edustajan, asiamiehen tai valituksen laatijan nimi ja kotikunta. Lisäksi on ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset voidaan toimittaa valittajalle. Valituskirjelmä on valittajan tai laatijan allekirjoitettava omakätisesti. Valituskirjelmän liitteistä säädetään hallinlainkäyttölain 25 §:ssä. Valituskirjelmään on liitettävä päätös, johon haetaan muutosta, todistus siitä, milloin päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valituksen alkamisen ajankohdasta sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Hallintolainkäyttölain 26 §:n mukaan pääsääntönä on, että valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 74 §:ssä. Asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä toinen asianosainen joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Päätökseen tehneeseen hallintoviranomaiseen voidaan soveltaa samaa periaatetta. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta, on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Päätöksessä KHO 14.6.2005 T 1461 korkein hallinto-oikeus katsoi kyseessä olleen ilmeisen perusteettoman vaatimuksen ja velvoitti yhdistyksen korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut. Yhdistys, joka ei ollut avustusasiassa asianosainen oli esittänyt kunnalle ilmeisen perusteettoman vaatimuksen ja vaatinut kunnan päätöksen kumoamista.

Kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus antaa mahdollisuuden myös valitusoikeuden väärinkäyttöön, niin sanottuihin shikaani- eli kiusantekovalituksiin. Hallintolainkäyttölain 74 §:n perusteella voidaan kuitenkin yksityinen velvoittaa vain poikkeuksellisesti korvaamaan kunnalle kunnallisvalituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

17 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

146 §. Voimaantulo. Pykälään sisältyisivät tavanomaiset säännökset lain voimaantulosta.

147 §. Kumottavat säännökset. Ehdotetulla lailla kumottaisiin vuoden 1995 kuntalaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Jos muualla laissa viitataan vuoden 1995 kuntalakiin, on sen sijasta sovellettava uutta kuntalakia.

148 §. Toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja sähköisiä toimintatapoja koskevat siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin toimielimiä ja johtamista sekä eräitä luottamushenkilöitä ja sähköisiä toimintatapoja koskevien säännösten soveltamisesta vasta lain voimaantulon jälkeen ensiksi valittavan valtuuston toimikauden alkamisesta lukien. Lain 26 §:ää nuorisovaltuustosta, 6 lukua toimielimistä, 7 lukua kunnan johtamisesta ja kunnanhallituksesta, 74 §:ää vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, 75 §:ää vaalikelpoisuudesta muihin toimielimiin, 81 §:ää päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta, 82 §:ää luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten, 85 §:ää sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, 109 §:ää kunnan ilmoituksista, 110 §:ää tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä 141 §:ää päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle sovellettaisiin vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä ennen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita kuntalain säännöksiä.

149 § Alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että 111 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta kattaa taseeseen kertynyt alijäämä viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta sovellettaisiin ensimmäisen kerran lain voimaantulovuoden eli tilikauden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään. Mainitun tilikauden taseeseen kertynyt alijäämä tulee siten kattaa viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Vuoden 2015 taseeseen kertyneen alijäämän ollessa yli 500 euroa asukasta kohden alijäämän tulee kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan olla katettu vasta viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä. Tällä halutaan turvata lain voimaan tullessa kaikkein alijäämäisimmille kunnille riittävä aika sopeutua uuteen aikaisempaa tiukempaan alijäämän kattamisvelvollisuuteen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan 119 §:n 2 momentin mukaan käynnistää jo pelkästään sillä perusteella, ettei kunta ole pystynyt kattamaan taseeseensa kertynyttä alijäämää 111 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Pykälän 1 momentin mukaan tätä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan ensimmäisen kerran tilikauden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään. Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voi tällä perusteella käynnistyä ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneen alijäämän perusteella, jos alijäämää ei ole saatu katettua viimeistään tilivuonna 2020. Vastaavasti *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että kunnan taseeseen kertyneen alijäämän ollessa tilikautena 2015 yli 500 euroa asukasta kohden arviointimenettely voidaan käynnistää vasta, jos alijäämää ei ole katettu vuoden 2022 tilinpäätöksessä.

Lain 119 §:n 3 momentissa säädetyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn johtavat kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut määräytyisivät nykyisestä poiketen konsernitason taloustietojen perusteella. Tämä antaisi nykyistä luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Kuntakonsernin tilipäätöstiedot kerätään nykyisin vain taseen osalta. Kuntatieto-ohjelman yhteydessä valmistellaan myös konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman tietojen keräämistä vuodesta 2015 alkaen. Tämän vuoksi pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että arviointimenettelyssä siirryttäisiin kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017, jolloin käytettävissä ovat vuosien 2015 ja 2016 tilastotiedot. Vuosina 2015 ja 2016 arviointimenettelyyn sovellettaisiin kokonaisuudessaan

nykyisin voimassa olevia kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain ja sen perusteella annetun asetuksen mukaisia peruskuntien tunnuslukuja.

Arviointimenettelystä kuntayhtymissä säädettäisiin 120 §:ssä ja menettely poikkeaisi kunnissa noudatetusta arviointimenettelystä. Kuntayhtymän arviointimenettelyn käynnistämistä arvioitaisiin yksinomaan taseeseen kertyneen alijäämän perusteella, koska kuntayhtymälle ei ole määriteltävissä veroprosenttia ja asukasta kohti laskettujen rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen laskeminen on hankalaa kuntayhtymien asukaspohjien vaihtelevuuden vuoksi. Pykälän *4 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi peruskuntien osalta ehdotettua vastaavasti kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevasta siirtymäajasta, jos kuntayhtymä ei saa alijäämiään katetuksi säädettynä aikana. Arviointimenettely kuntayhtymässä tulisi ensimmäisen kerran sovellettavaksi vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos kuntayhtymän alijäämää ei ole katettu viimeistään tilikauden 2020 tilinpäätöksessä.

150 § Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset. Pykälä vastaisi kuntalain syyskuun 2013 alusta voimaan tulleiden yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten siirtymäsäännöksiä siltä osin, kun niitä vielä ajallisesti sovelletaan ehdotetun lain voimaantulon jälkeen. Pykälän mukaan 127 §:n 3 momenttia sovelletaan työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen vuoden 2017 alusta lukien.

LAKILUONNOS

Kuntalaki

I OSA YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.

Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

2 § Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan.

3 § Kunnan jäsen

Kunnan jäsen on:

1) henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (*kunnan asukas*);
2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; sekä
3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

4 § Kunnan nimi

Kunnan nimen muuttamisesta päättää valtuusto. Ennen päätöksen tekemistä asiasta on hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto. Nimen muuttamisesta on ilmoitettava valtiovarainministeriölle.

Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

5 § Kunnanvaakuna

Kunnalla voi olla valtuuston hyväksymä kunnanvaakuna. Ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava kansallisarkiston lausunto.

Vaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai hallintosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen.

6 § Kuntakonserni ja kunnan toiminta

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

2 luku Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

7 § Kunnan tehtävät

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (*lakisääteinen yhteistoiminta*).

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

8 § Kunnan järjestämisvastuu

Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden
1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
3) tuottamistavasta;
4) tuottamisen valvonnasta; sekä
5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

9 § Palvelujen tuottaminen

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen.

Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen säädetään.

Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

3 luku Valtion ja kunnan suhde

10 § Kuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

11 § Valtion ja kuntien neuvottelumenettely

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä siten kuin 12 ja 13 §:ssä säädetään. Kuntia neuvottelumenettelyssä edustaa Suomen Kuntaliitto.

12 § Kuntatalousohjelma

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua.

Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Julkisen talouden suunnitelmasta on voimassa, mitä talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla säädetään.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä arvioidaan kuntien toiminnan tuottavuutta.

Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen.

Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.

13 § Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä sekä huolehtia, että kuntatalousohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa. Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

II OSA DEMOKRATIA JA VAIKUTTAMINEN

4 luku Valtuusto

14 § Valtuuston tehtävät

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa.

Valtuusto päättää:

1) kuntastrategiasta;
2) hallintosäännöstä;
3) talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista;
5) liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista;
6) varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista;
7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;
8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
12) tilintarkastajien valitsemisesta;
13) tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta; sekä
14) muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

15 § Kuntavaalit

Valtuutetut ja varavaltuutetut valitaan kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa. Valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Kuntavaalien ja muiden kuin varsinaisten kuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998) ja kuntarakennelaissa (1698/2009).

16 § Valtuutettujen lukumäärä

Valtuutettujen lukumäärästä päättää valtuusto. Valtuutettuja valitaan pariton lukumäärä kunnan asukasluvun perusteella seuraavasti:

Asukasluku	Valtuutettuja vähintään
enintään 5 000	13
5 001 – 20 000	27
20 001 – 50 000	43
50 001 – 100 000	51
100 001 – 250 000	59
250 001 – 500 000	67
yli 500 000	79.

Jollei valtuusto tee päätöstä valtuutettujen lukumäärästä, valtuutettuja valitaan laissa säädetty vähimmäismäärä. Valtuuston päätös vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä tai aiemman päätöksen muuttamisesta on ilmoitettava oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Tässä pykälässä säädetty asukasluku määräytyy väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

17 § Varavaltuutetut

Valtuutetuille valitaan varavaltuutettuja jokaisen kuntavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin valtuutettuja, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla valtuutetulla ei ole varavaltuutettua.

Jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

18 § Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa.

Valtuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla on läsnäolo- ja puheoikeus kunnanhallituksen kokouksessa.

19 § Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen

Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu.

Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Tuen määrä valtuustoryhmittäin on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä.

5 luku Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

20 § Äänioikeus kuntavaaleissa

Äänioikeus kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa on Suomen tai muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kuntavaaleissa on myös muulla edellä säädetyt edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Äänioikeus kuntavaaleissa on lisäksi Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla ja tällaisen henkilön perheenjäsenellä, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka vaalilain 18 §:ssä tarkoitettu äänioikeuskunta on kyseinen kunta väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä.

21 § Äänestysoikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä

Äänestysoikeudesta kunnassa toimitettavassa kansanäänestyksessä on soveltuvin osin voimassa, mitä 20 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään äänioikeudesta kuntavaaleissa.

Äänestysoikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella.

22 § Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kansalaisraateja;
2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa; sekä
6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

23 § Aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla, palvelujen käyttäjällä sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetut toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritetut toimenpiteet.

Jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

24 § Kunnallinen kansanäänestys

Valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys. Valtuuston päätökseen, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kansanäänestys on neuvoa-antava.

Kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi vaalilaissa tarkoitettu äänestysalue.

Kaikilla äänestysoikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus. Äänestys on salainen. Kansanäänestyksen toimittamisessa sovelletaan lisäksi neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettua lakia (656/1990).

25 § Kansanäänestysaloite

Kansanäänestysaloitteen voi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas tai henkilö, jolla on äänestysoikeus kansanäänestyksessä kyseisessä kunnassa.

Jos kansanäänestysaloitteen tekijöinä on vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista, valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.

26 § Nuorisovaltuusto

Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä.

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (72/2006) 8 §:ssä.

27 § Vanhusneuvosto

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen tai ikääntyneen väestön tarvitsemien palvelujen kannalta.

28 § Vammaisneuvosto

Vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee vammaisneuvostossa olla riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä.

Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen tai vammaisten henkilöiden tarvitsemien palvelujen kannalta.

29 § Viestintä

Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

III OSA TOIMIELIMET JA JOHTAMINEN

6 luku Kunnan toimielimet

30 § Kunnan toimielimet

Kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta.

Valtuusto voi lisäksi asettaa
1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;
2) johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten; sekä
3) jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

31 § Toimielinmallit

Valtuusto voi päättää, että
1) kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi (*valiokuntamalli*)*;* ja
2) kunnanhallituksen jäseniä valitaan lautakunnan tai valiokunnan puheenjohtajaksi (*puheenjohtajamalli*).

Valtuusto voi hallintosäännössä määrätä, että palvelujen järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskeva päätöksenteko erotetaan kunnassa eri viranomaisille (*tilaaja-tuottajamalli*).

32 § Toimielinten kokoonpano

Valtuusto voi päättää, että
1) muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä;
2) johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä; ja
3) kaksikielisen kunnan muuhun kuin 30 §:n 4 momentissa tarkoitettuun toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten, jolloin jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Jaoston jäsenenä voi olla myös toimielimen varajäsen. Valtuusto voi päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä.

Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen.

33 § Toimielimen jäsenten toimikausi ja valitseminen

Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta tai jäljempänä toisin säädetä. Toimielimen valitessa jaoston jäsenet toimikaudesta päättää asianomainen toimielin. Edellä 30 §:n 3 momentissa tarkoitetut toimikunnat asetetaan enintään sen asettaneen toimielimen toimikaudeksi.

Kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien ja valiokuntien jäsenet valitaan kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa.

34 § Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Valtuusto tai muu valinnasta vastaava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa, jollei valtuusto ole päättänyt 31 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta puheenjohtajamallista.

Valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä.

35 § Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Valtuusto voi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen.

36 § Tilapäinen valiokunta

Tilapäisen valiokunnan on valmisteltava 35 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia sekä 44 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia. Kun tällainen asia on tullut vireille, valtuusto päättää valiokunnan asettamisesta. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Valiokunta voidaan asettaa myös lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten.

37 § Alueellinen toimielin

Valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Valtuusto voi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kunnan asianomaisen osa-alueen asukkaiden esityksestä.

Alueellisen toimielimen tehtävänä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulee varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta määrätään hallintosäännössä.

7 luku Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

38 § Kunnan johtaminen

Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti.

Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

39 § Kuntastrategia

Kunnassa on oltava *kuntastrategia*, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon

1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
4) omistajapolitiikka;
5) henkilöstöpolitiikka;
6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; sekä
7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 111 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

40 § Kunnanhallituksen tehtävät

Kunnanhallituksen tulee

1) vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta;
2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;
4) edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;
5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;
7) vastata kunnan sisäisestä valvonnasta; sekä
8) huolehtia kunnan toiminnan riskienhallinnan järjestämisestä.

41 § Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

42 § Kunnanjohtaja

Kunnanjohtajan valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi ja hän on virkasuhteessa kuntaan.

Jos kunnanjohtajan vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Jos kunnanjohtajan virka on täytettynä pormestarin toimikauden alkaessa, valtuusto päättää kunnanjohtajan siirtämisestä hänelle soveltuvaan toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Määräaikainen kunnanjohtaja siirretään jäljellä olevaksi määräajaksi toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen. Toiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin kunnanjohtajan virkaan kuuluneet edut.

43 § Johtajasopimus

Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jonka hyväksyy valtuusto.

Johtajasopimuksessa sovitaan ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä.

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 44 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta.

44 § Kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin

Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tehtyä sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

45 § Pormestari

Pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Pormestarin valitsee valtuusto. Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi.

Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kunta voi päättää myös pormestarin muusta nimikkeestä.

46 § Apulaispormestari

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka valinnasta, vaalikelpoisuudesta ja toimikaudesta on voimassa, mitä 45 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään pormestarista.

Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä. Lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.

47 § Omistajaohjaus

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

48 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu.

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

Konserniohjeita sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Konserniohjeissa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta;
4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5) konsernin sisäisistä palveluista;

6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä; sekä
7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

49 § Konsernijohto

Kunnan *konsernijohtoon* kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

8 luku Kuntien yhteistoiminta

50 § Yhteistoiminnan muodot

Kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä.

Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä.

51 § Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Jos kunta sopii 8 §:n mukaisesti kunnalle laissa säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007).

Kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen. Tällaisen yhteistoiminnan tarkemmista edellytyksistä säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa.

52 § Yhteinen toimielin

Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan *vastuukunnaksi*.

Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella kunnalla on toimielimessä vähintään yksi kunnan valitsema jäsen.

53 § Sopimus yhteisestä toimielimestä

Yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa on sovittava ainakin:

1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä;
2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä;
3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta; sekä
4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Sopimuksessa voidaan myös sopia siitä, ettei vastuukunnan kunnanhallituksella ole oikeutta ottaa yhteisen toimielimen päättämää asiaa käsiteltäväkseen.

54§ Yhteinen virka

Kunnat ja kuntayhtymät voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa yhteisen viran.

Viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin ja kuntayhtymiin.

Järjestelyssä mukana olevien kuntien ja kuntayhtymien on sovittava ainakin työnantajan velvoitteiden hoitamisesta vastaavasta kunnasta tai kuntayhtymästä sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta.

55 § Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta

Kunnalle, kuntayhtymälle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi.

Sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

56 § Kuntayhtymä

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*). Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana kuntayhtymä.

Kuntayhtymä on oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Liikelaitoskuntayhtymästä säädetään 66 §:ssä. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan soveltuvin osin kuntayhtymää koskevia säännöksiä.

57 § Kuntayhtymän perussopimus

Perussopimuksessa on sovittava ainakin:

1) kuntayhtymän nimestä, kotipaikasta ja jäsenkunnista;
2) kuntayhtymän tehtävistä sekä tarvittaessa 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä;
3) yhtymäkokousedustajien tai yhtymävaltuuston taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista;
4) kuntayhtymän muista toimielimistä sekä niiden tehtävistä, päätösvallasta ja koollekutsumisesta;
5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset, sekä millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen päätetään;
6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;
7) kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta;
8) kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta; sekä
9) kuntayhtymän purkamisesta ja loppuselvityksen suorittamisesta.

Perussopimuksessa voidaan sopia, että muussakin kuin lakisääteisessä yhteistoiminnassa muiden kuin 59 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien

valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja ja että sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö.

58 § Perussopimuksen muuttaminen

Jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jäsenkuntaa ei kuitenkaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

59 § Kuntayhtymän toimielimet

Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Jäljempänä 62 §:ssä tarkoitetussa yhden toimielimen kuntayhtymässä päätösvalta jakautuu jäsenkunnille ja kuntayhtymän toimielimelle perussopimuksessa sovituin tavoin.

Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksessa sovittuja toimielimiä.

Kuntien lakisääteisessä yhteistoiminnassa muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

60 § Yhtymävaltuusto

Yhtymävaltuustosta on soveltuvin osin voimassa mitä valtuustosta säädetään.

61 § Yhtymäkokous

Mikäli kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, on kokous pidettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa.

Yhtymäkokousedustajan kuhunkin kokoukseen erikseen valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai jäsenkunnan valtuuston päättämä kunnan muu toimielin.

Yhtymäkokouksen tehtävänä on ainakin:

1) päättää kuntayhtymän talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
2) hyväksyä kuntayhtymän hallintosääntö;
3) valita kuntayhtymän toimielimet;
4) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
5) valita tilintarkastajat; sekä
6) päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta.

Yhtymäkokouksen julkisuudesta on voimassa, mitä valtuuston kokouksen julkisuudesta säädetään 102 §:ssä. Yhtymäkokousedustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä valtuutetun esteellisyydestä säädetään 98 §:ssä.

62 § Yhden toimielimen kuntayhtymä

Muussa kuin lakisääteisessä yhteistoiminnassa kunnat voivat päättää, että kuntayhtymällä on vain yksi toimielin. Tällöin kuntayhtymän päätösvalta jakautuu jäsenkunnille ja kuntayhtymän toimielimelle perussopimuksessa sovituin tavoin. Toimielin vastaa kuntayhtymän toiminnasta, hallinnosta ja taloudenhoidosta.

Yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee ainakin:
1) valita jäsenet 1 momentissa tarkoitettuun toimielimeen;
2) valita tarkastuslautakunnan jäsenet ja tilintarkastusyhteisö; sekä
3) päättää vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan.

Yhden toimielimen kuntayhtymää koskevassa perussopimuksessa on 57 §:ssä mainitun lisäksi sovittava siitä, miten kuntayhtymän päätöksenteko järjestetään tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole tehneet yhtäpitäviä päätöksiä jäsenkuntien päätösvaltaan kuuluvassa asiassa.

63 § Kuntayhtymästä eroaminen

Jäsenkunta voi erota kuntayhtymästä. Jos muuta ei ole perussopimuksessa sovittu, eroaminen tapahtuu kalenterivuoden päättyessä jäsenkunnan ilmoitettua eroamisesta vähintään vuotta aikaisemmin.

64 § Välimiesmenettely

Yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että siitä aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelystä annetussa laissa (967/1992) säädetyssä järjestyksessä.

65 § Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 6, 10, 14, 18, 19, 22, 23 ja 29 §:ssä, 6 luvussa, 40, 41, 47 ja 48 §:ssä sekä 9 - 16 luvussa.

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanjohtajasta säädetään 44 §:ssä. Päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikkien jäsenkuntien perussopimuksen mukaisesta yhteenlasketusta äänimäärästä.

9 luku Kunnallinen liikelaitos

66 § Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten, jollei jäljempänä toisin säädetä. Kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä.

Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä *kunnan liikelaitos* ja kuntayhtymän perustamasta *kuntayhtymän liikelaitos*. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä *liikelaitoskuntayhtymä*. Tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitoskuntayhtymä.

Kunnan liikelaitos-, kuntayhtymän liikelaitos- sekä liikelaitoskuntayhtymä-nimitystä voi käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu tämän lain mukaiseksi liikelaitokseksi.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. Liikelaitoskuntayhtymästä on voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

67 § Liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokous

Liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous. Liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä olevassa kuntayhtymässä yhtymäkokousedustajan valitsee 57 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu kuntayhtymän toimielin.

Yhtymäkokouksen tehtävistä on voimassa mitä 61 §:n 3 momentissa säädetään kuntayhtymän yhtymäkokouksen tehtävistä. Mainitun momentin 3 kohdan sijasta liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokouksen tehtävänä on valita liikelaitoskuntayhtymän johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, joiden valintaa ei ole hallintosäännössä siirretty johtokunnalle.

68 § Johtokunta

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;
2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;
3) hyväksyä liikelaitoksen tilinpäätös;
4) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä;
5) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei hallintosäännössä toisin määrätä;
6) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja
7) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtävistä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä 65 §:n mukaan sovelletaan kuntayhtymän hallitukseen. Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 69 §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 59 §:n 3 momenttia.

69 § Johtaja

Kunnallisessa liikelaitoksessa on johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa.

Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

IV OSA LUOTTAMUSHENKILÖT JA HENKILÖSTÖ

10 luku Luottamushenkilöt

70 § Kunnan luottamushenkilöt

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Kunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnan luottamushenkilöstä säädetään.

71 § Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta

Luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoehdokkaaksi voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Luottamustoimesta voi erota pätevästä syystä. Eron myöntämisestä päättää luottamushenkilön valinnut toimielin. Valtuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.

72 § Yleinen vaalikelpoisuus

Vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö:
1) jonka kotikunta kyseinen kunta on;
2) jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja
3) jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

73 § Vaalikelpoisuus valtuustoon

Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole:
1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä;
2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä;
3) kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön; eikä

4) kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Edellä tarkoitetussa palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

74 § Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:
1) kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö;
2) henkilö, joka on kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
3) henkilö, joka on kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen;
4) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä
5) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi ei ole kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö.

75 § Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin

Vaalikelpoinen lautakuntaan ja valiokuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:
1) asianomaisen lautakunnan tai valiokunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö;
2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tai valiokunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
3) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tai valiokunnan tehtäväalueella toimivan kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen; eikä
4) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan, mitä 74 §:n 2 momentissa säädetään.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole.

76 § Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:
1) kunnanhallituksen jäsen;
2) pormestari ja apulaispormestari;
3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain (434/2003) esteellisyysperusteita koskevan 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
4) henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; eikä
5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

77 § Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka 72 §:n mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 73 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö eikä saman kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö.

Vaalikelpoinen muun kuin 59 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen jäseneksi ei ole myöskään henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan kuitenkin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta.

78 § Vaalikelpoisuus kuntien yhteiseen toimielimeen

Kuntien yhteisessä toimielimessä, josta säädetään 52 §:ssä, jäseninä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

79 § Vaalikelpoisuuden menettäminen

Jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, hänet valinnut toimielin toteaa luottamustoimen päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti.

Luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 73–77 §:ssä tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustointaan.

80 § Luottamustoimen hoitaminen

Luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleeseen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö.

Toimeen valitun luottamushenkilön on myös hoidettava tointaan siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu, jos:
1) luottamushenkilövaalista tehdään valitus;
2) eroa ei ole myönnetty; tai
3) kunnanhallitus on 97 §:n nojalla jättänyt valtuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta.

81 § Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema

Päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen voidaan valita henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Jos päätoiminen luottamustoimi päättyy ennenaikaisesti vaalikelpoisuuden menettämisen tai erottamisen vuoksi, henkilöllä on oikeus keskeyttää virka- tai työvapaa ilmoittamalla keskeytyksestä työnantajalle vähintään kuukautta ennen työhön palaamistaan.

Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta kunnan luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä myöntämästä vapaata osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten. Työnantajan on pyynnöstä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

Valtuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla. Mitä tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) säädetään työnantajasta ja työntekijästä sovelletaan vastaavasti kuntaan sekä päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön.

82 § Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten

Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Työnantaja voi kuitenkin kieltäytyä antamasta vapaata, jos työnantaja ei ole saanut tietoa tarvittavasta vapaasta viimeistään 14 päivää ennen kokouspäivää ja työnantajalla on kieltäytymiselleen työhön liittyvä painava syy.

Kunnan määräämän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun luottamustoimen hoitamista varten sekä valtuustoryhmän kokoukseen osallistumista varten tarvittavasta vapaasta kunnan luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa.

Luottamushenkilön on ilmoitettava toimielimen ja valtuustoryhmän kokousajankohdat ja kunnan määräämät luottamustehtävät työnantajalle viipymättä sen jälkeen, kun hän on saanut ne tietoonsa. Työnantajan on pyydettäessä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

83 § Palkkiot ja korvaukset

Luottamushenkilölle maksetaan:
1) kokouspalkkiota;
2) korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä; sekä
3) matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.

Luottamushenkilölle voidaan myös maksaa palkkiota määräajalta sekä muita erillispalkkioita.

Kunta voi luottamushenkilöltä saadun valtuutuksen perusteella periä luottamushenkilölle maksetusta palkkiosta tuloverolain (1535/1992) 31 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun luottamushenkilömaksun, jonka kunta tilittää puolueelle tai puolueyhdistykselle. Perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä.

84 § Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia konserniohjeissa määriteltyjä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

85 § Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Kunnan 2 momentissa tarkoitetun luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Ilmoitus on tehtävä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Ilmoitusvelvollisuus koskee kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, valtuuston puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia sekä kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria. Valtuuston päätöksellä ilmoitusvelvollisuus voidaan laajentaa koskemaan nimetyn toimielimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa sekä esittelijää. Ilmoitus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on tehtäväänsä valittu.

Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Kunnassa on pidettävä sidonnaisuuksista julkista rekisteriä yleisessä tietoverkossa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta.

86 § Virheellinen menettely luottamustoimessa

Luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

87 § Rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella

Jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla, valtuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää hänet toimestaan. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Jos luottamushenkilö vaalin toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. Päätös pannaan täytäntöön heti.

11 luku Henkilöstö

88 § Kunnan henkilöstö

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

89 § Viran perustaminen ja lakkauttaminen

Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai hallintosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Kun virka, jossa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, se lakkautetaan.

90 § Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi

Mikäli viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antanut viranhaltijalle työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetun kirjallisen selvityksen työnteon keskeisistä ehdoista, työnantaja voi päättää, että virkasuhde muutetaan työsopimussuhteeksi. Virkasuhde muuttuu tässä pykälässä tarkoitetun työnantajan tarjouksen mukaiseksi työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

V OSA HALLINTO

12 luku Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

91 § Hallintosääntö

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1) hallinnon ja toiminnan järjestämisestä

a) toimielimistä ja johtamisesta;
b) henkilöstöorganisaatiosta;
c) taloudenhoidosta;
d) hallinnon ja talouden tarkastuksesta; sekä
e) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

2) päätöksenteko- ja hallintomenettelystä

a) toimivallan siirtämisestä
b)toimielinten kokoontumisesta;
c) varajäsenten kutsumisesta;
d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;

e) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
f) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;
g) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
h) toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä;
i) esittelystä;
j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta;
k) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
l) asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista;
m) kunnan asukkaan aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista
n) tiedottamisen periaatteista; sekä
o) menettelystä otettaessa asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

3) valtuuston toiminnasta

a) valtuuston kokousmenettelystä;
b) varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle;
c) valtuutetun aloitteen käsittelystä;
d) valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä;
e) kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti; sekä
f) valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne ovat tarpeen kokouksen kulun turvaamiseksi.

92 § Toimivallan siirtäminen

Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen.

Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

93 § Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Asia on otettava kunnanhallituksen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 138 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Kunnanhallituksen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:
1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita;
2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita; eikä
3) 52 §:ssä tarkoitetulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

94 § Valtuustoasioiden valmistelu

Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 36 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 122 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

Tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto.

95 § Valtuuston kokoontuminen

Valtuusto kokoontuu päättäminään aikoina ja myös silloin, kun valtuuston puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi.

Valtuusto on kutsuttava koolle myös kunnanhallituksen tai vähintään neljäsosan valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen asia on valmisteltava kiireellisesti.

Valtuuston kutsuu koolle puheenjohtaja. Kokouskutsun valtuuston ensimmäiseen kokoukseen antaa kunnanhallituksen puheenjohtaja, ja kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu. Kutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat.

Kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Samassa ajassa on kokouksesta tiedotettava yleisessä tietoverkossa. Kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti, jos kunta huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä.

96 § Valtuustossa käsiteltävät asiat

Valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 94 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Jos asia on kiireellinen, valtuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

97 § Valtuuston päätösten laillisuuden valvonta

Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

98 § Esteellisyys

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain esteellisyyttä koskevassa 27-30 §:ssä säädetään.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamus-

henkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen
.
Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitetussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

99 § Toimielimen päätöksentekotavat

Toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (*sähköinen kokous*) tai sähköisesti ennen kokousta (*sähköinen päätöksentekomenettely*).

Sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa.

100 § Sähköinen kokous

Sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulee olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä.

101 § Sähköinen päätöksentekomenettely

Valtuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta toimielimen päätöksenteko voi tapahtua suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä.

Käsiteltävät asiat tulee yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia voidaan käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Asia on käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet ovat ilmaisseet kantansa asiaan ja käsittelyn määräaika on päättynyt. Asia siirtyy kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii tai on jättänyt kantansa ilmaisematta.

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehdyt päätökset voidaan tarkastaa ennen kokousta.

102 § Kokouksen julkisuus

Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päätä.

Valtuuston suljetussa kokouksessa esitetyt ja siinä käydystä keskustelusta laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos niin laissa säädetään.

Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi.

Yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.

103 § Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot

Puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa. Mikäli kokouksessa läsnä oleva henkilö käytöksellään häiritsee kokouksen kulkua, puheenjohtajan tulee kehottaa häntä käyttäytymään asianmukaisesti. Jos kehotusta ei noudateta, puheenjohtaja voi määrätä henkilön poistumaan. Jos syntyy epäjärjestys, puheenjohtajan on keskeytettävä tai lopetettava kokous.

Toimielimen jäsenellä on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Jäsenen on puheessaan pysyttävä asiassa. Jos puhuja poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos puhuja ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi kieltää häntä jatkamasta puhetta. Jos puhuja ilmeisen tarpeettomasti pitkittää puhettaan, puheenjohtaja voi asiasta huomautettuaan kieltää häntä jatkamasta puhettaan.

104 § Päätösvaltaisuus

Valtuusto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä.

Muu toimielin kuin valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaan läsnäoleviksi katsotaan myös toimielimen jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti.

105 § Äänestys

Jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäviksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimielimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys toimitetaan avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänten mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt.

106 § Vaali

Vaalissa tulevat valituiksi se henkilö tai ne henkilöt, jotka ovat saaneet eniten ääniä.

Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisena, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisättynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun.

Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, valituiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeimmat vertausluvut saaneet ehdokkaat.

Suhteellista vaalia toimitettaessa on noudatettava soveltuvin osin, mitä kunnallisvaaleista säädetään. Lisäksi valtuusto voi antaa määräyksiä vaalin toimittamisesta. Suhteellinen vaali ja vaadittaessa myös enemmistövaali on toimitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa.

Vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu.

107 § Eriävä mielipide

Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

108 § Pöytäkirja

Toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta.

109 § Kunnan ilmoitukset

Kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa vähintään 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu.

110 § Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa

Kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Yleisessä tietoverkossa on oltava saatavilla ainakin seuraavat tiedot:

1) kuntastrategia;
2) hallintosääntö;
3) talousarvio- ja suunnitelma;
4) tilinpäätös;
5) tarkastuslautakunnan arviointikertomus;
6) kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset;
7) konserniohjeet;
8) luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset;
9) luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten perusteet; sekä
10) palveluista perittävät maksut.

VI OSA TALOUS

13 luku Kunnan talous

111 § Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnitelmakausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että se toteuttaa kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Edellä 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

112 § Veroja koskevat päätökset

Viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on päätettävä kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosenteista sekä muiden verojen perusteista.

113 § Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi mitä tässä laissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 114 -117 §:n soveltamisesta.

114 § Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kunnanhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

115 § Konsernitilinpäätös

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

Kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen. Kunta, joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, vaikka sillä ei ole tytäryhteisöjä, laatii konsernitasetta ja sen liitetietoja vastaavan taseen ja sen liitetiedot.

116 § Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.

117 § Tytäryhteisön ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuus

Kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

118 § Kuntayhtymän rahoitus

Kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

119 § Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 111 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa.

Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohti laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa, tai kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1) kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
3) asukasta kohti laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräiseen lainamäärään vähintään 50 prosentilla; sekä
4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Edellä 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä konsernitilinpäätösten tiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita ja kunnan vahvistamaa tuloveroprosenttia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

120 § Arviointimenettely kuntayhtymässä

Jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 111 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia.

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 58 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi.

121 § Kunnallisen liikelaitoksen talous

Kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että

1) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma laaditaan kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana;
2) kunnallisen liikelaitoksen talousarviossa ja -suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa;
3) kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa.
4) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka yhdistellään kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä;
5) kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja;
6) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen tilikauden tuloksesta voidaan tehdä investointivaraus enintään kunnan tai kuntayhtymän ylijäämäerien määrään; sekä
7) esityksen kunnallisen liikelaitoksen tilikauden tuloksen käsittelystä tekee johtokunta toimintakertomuksessa.

Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeriä talousarviossa ovat

1) kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle;
2) korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta; sekä
3) kunnan tai kuntayhtymän toiminta-avustus kunnan ja kuntayhtymän liikelaitokselle.

14 Luku Hallinnon ja talouden tarkastus

122 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on

1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan talussuunnitelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;
4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteen sovittamisesta;
5) valvoa 85 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi; sekä
6) valmistella kunnanhallitukselle esityksen tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi kunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

123 § Tilintarkastus

Valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi julkishallinnon ja -talouden hyväksytty tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja). Tilintarkastajat toimivat tehtävissään virkavastuulla.

Kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä.

Tilintarkastusyhteisö voidaan valita enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten.

Tilintarkastuksella on oltava edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Tilintarkastajana ei voi toimia henkilö, joka 76 §:n mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

124 § Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän julkishallinnon tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja sekä valtuuston päätösten mukaisesti;

2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;

3) ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita; sekä

4) onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

125 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi.

Tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja muilta kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

126 § Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle *(tilivelvollinen)* myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

VII OSA ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

15 luku Kunnan toiminta markkinoilla

127 § Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;

2) tehtävää hoidetaan 50 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;

3) tehtävää hoidetaan 50 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;

5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

128 § Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 127 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja kunnan tytäryhteisölle;

4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai yhteisyritykselle;

5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;

6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

129 § Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan toimiessa 128 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

130 § Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei voi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa.

Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (/), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä on erityslainsäädännössä erikseen säädetty. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen.

Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

131 § Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen

Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi.

Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.

Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

132 § Julkisen palvelun velvoite

Kunta voi antaa määräaikaisen julkisen palvelun velvoitteen kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Ennen julkisen palvelun velvoitteen antamista kunnan on selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi.

Julkisen palvelun velvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Palvelun turvaamiseen maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin komission yleistä taloudellista etua koskevissa valtiontukisäädöksissä säädetään.

Palveluntuottaja on valittava avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä. Jos julkisen palvelun velvoite täyttää julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava julkisista hankinnoista annetun lain mukaista menettelyä.

133 § Kilpailulain soveltaminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kilpailulain (948/2011) perusteella puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen.

16 luku Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

134 § Luvun säännösten soveltaminen

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei 135 §:ää sovelleta.

135 § Oikaisuvaatimus

Kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 68 §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 68 §:n 5 momentissa tarkoitetusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Jos kunnanhallitus on 93 §:n nojalla ottanut alaisensa viranomaisen tai jaostonsa päättämän asian käsiteltäväkseen, päätöksestä tehty oikaisuvaatimus on käsiteltävä kunnanhallituksessa.

136 § Kunnallisvalitus

Valtuuston ja kuntayhtymän 59 §:ssä tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;

2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai

3) päätös on muuten lainvastainen.

Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

137 § Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus

Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

138 § Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa *(asianosainen)* sekä kunnan jäsen.

Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus.

139 § Oikaisuvaatimus- ja valitusaika

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

140 § Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle

Päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

141 § Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 59 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Kunnan jäsenen ja 138 §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Asioissa, joihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuaika alkaa seitsemän päivän kuluttua siitä, kun toimielimen pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu ja muu päätöspöytäkirja allekirjoitettu.

142 § Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus

Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

Päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus.

Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoituksessa on mainittava mihin säännökseen kielto perustuu.

143 § Jatkovalitus

Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus päätöksestä yleisessä tietoverkossa. Päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

144 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

145 § Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta

Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.

17 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

146 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

147 § Kumottavat säännökset

Tällä lailla kumotaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annettu kuntalaki (365/1995) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen kuntalakiin, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

148 § Toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja sähköisiä toimintatapoja koskevat siirtymäsäännökset

Lain 26 §:ää nuorisovaltuustosta, 6 lukua toimielimistä, 7 lukua kunnan johtamisesta ja kunnanhallituksesta, 74 §:ää vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, 75 §:ää vaalikelpoisuudesta muihin toimielimiin, 81 §:ää päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta, 82 §:ää luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten, 85 §:ää sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, 109 §:ää kunnan ilmoituksista, 110 §:ää tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä 141 §:ää päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä ennen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita kuntalain säännöksiä.

149 § Alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevat siirtymäsäännökset

Lain 111 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä sovelletaan ensimmäisen kerran tilikauden 2015 tilinpäätöksessä taseeseen kertyneeseen alijäämään.

Sen estämättä, mitä 111 §:n 3 momentissa säädetään velvollisuudesta kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä, alijäämän tulee olla katettu viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä, jos kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on tilikauden 2015 tilinpäätöksessä yli 500 euroa asukasta kohden.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevan 119 §:n 1 ja 3-5 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran tilikautena 2017 ja 2 momenttia ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2020 tilinpäätöksessä. Edellä 2 momentissa säädetyssä tapauksessa arviointimenettelyä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2022 tilinpäätöksessä. Vuosina 2015 ja 2016 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ää ja sen perusteella annettua asetusta.

Arviointimenettelyä kuntayhtymässä koskevaa 120 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos alijäämää ei ole katettu tilikauden 2020 tilinpäätöksessä.

150 § Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset

Lain 127 §:n 3 momenttia sovelletaan työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen vuoden 2017 alusta lukien.