

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 55/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp).

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 56/2011 vp — Outi Mäkelä /kok: Laki kuntalain muuttamisesta
- LA 1/2013 vp — Ismo Soukola /ps: Laki kuntalain 70 ja 74 §:n muuttamisesta
- TPA 47/2014 vp — Arja Juvonen /ps: Vammaisneuvostojen saattaminen sosiaali- ja terveysministeriön kannan ja vammaisneuvostoista tehdyn lakialoitteen LA 33/2014 vp mukaisesti hallituksen esitysluonnokseen kuntalaista.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 63/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Olli Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Marjo Lavikainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallintoneuvos Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- tutkija Teemu Karttunen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)
- puheenjohtaja Petri Syrjänen, Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta
- neuvottelukunnan jäsen, Ehyt ry:n toiminnanjohtaja Sari Aalto-Matturi, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, johtava lakimies Heikki Harjula ja johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Paavo Tyrväinen, Suomen Kuntajohtajat ry
- kaupunginlakimies Sami Sarvilinna, Helsingin kaupunki
- hallintojohtaja Pentti Tarvainen, Inarin kunta
- hallintojohtaja, kaupunginlakimies Tuija Aarnio, Kajaanin kaupunki
- talousjohtaja Patrik Nygrén, Paraisten kaupunki
- konsernijohtaja Juha Yli-Rajala, Tampereen kaupunki

HaVM 55/2014 vp — HE 268/2014 vp

- kunnanjohtaja Juhani Laasanen, Vimpelin kunta
 - oikeustieteen ja valtiotieteiden tohtori Pekka Hallberg
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Lasse Oulasvirta.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- Valtion työmarkkinalaitos
 - Kirkon työmarkkinalaitos
 - Kuntien takauskeskus
 - Keva
 - Kuntarahoitus Oyj
 - Hämeenlinnan kaupunki
 - Jyväskylän kaupunki
 - Kemiönsaaren kunta
 - Oulun kaupunki
 - Akava ry
 - Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
 - Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
 - Palkansaajajärjestö Pardia ry
 - Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
 - Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
 - Finanssialan Keskusliitto FK ry
 - Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
 - Kuntatarkastajat ry
 - Kuntatyönantajat KT
 - Sisäiset tarkastajat ry
 - Suomen Yrittäjät ry
 - Svenska Finlands folkting
 - professori Pentti Arajärvi
 - oikeustieteen tohtori Tanja Matikainen
 - tutkija Ritva Pihlaja
 - tutkija Siv Sandberg.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

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

ti 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 liitetäisiin 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. Kuntavaa-

lien siirtyessä huhtikuuhun valtuuston toimikauden ehdotetaan alkavan kesäkuun alusta.

Laissa säädettäisiin kunnan asukkaiden ääni-oikeudesta, 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 ja vammaisneuvosto sekä nykyistä sääntelyä vastaavasti vanhusneuvosto. Kunta voisi asettaa alueellisia toimielimiä, joiden kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin laissa. Lisäksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tuettaisiin säätämällä viestinnästä sekä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa.

Kunnan toimielimiä, toimielinten kokoonpanoa sekä kunnan johtamista koskevat säännökset vastaisivat peruseriaatteiltaan 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 vahvistavana 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 johtajasopimus. Kunnan toiminnan kokonaisohjauksen vahvistamiseksi lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä omistajaohjauksesta sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta.

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. Esteellisyyssäännöksiä muutettaisiin siten, että kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen olisi esteellinen käsittelemään yhteisöä tai säätiötä koskevaa asiaa kunnan toimielimessä. 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 tilitytetyjen luottamushenkilöpalkkioiden määrä.

Kuntien yhteistoiminnan muotoina säädettäisiin kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta ja sopimuksesta viranomais tehtävän 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 talouden 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 lähtökohtaisesti kunnanhallituksen käytettäväksi. Laissa mahdollistettaisiin sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely sekä edellytettäisiin kunnan ilmoitusten julkaisemista 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 voimassa 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 palveluvelvoitetta 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2015 mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Kunnan toimieliimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeutta, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Lisäksi alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyjä koskeviin säännöksiin sekä eräisiin muihin säännöksiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä.

Lakialoitteet

LA 56/2011 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan, että kuntalaissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta laatia osallisuusstrategia.

LA 1/2013 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan, että kuntalain säännöstä kunnan tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudesta täydennettäisiin siten, että tytäryhteisön hallituksen on annettava kunnanhallitukselle viipymättä ne tiedot ja nähtäväkseen ne asiakirjat, joita kunnanhallitus pitää tarpeellisenä kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseksi ja sen toiminnan tuloksen laskemiseksi sekä tytäryhteisön varainkäytön seuraamiseksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi vastaavasti tarkastuslautakunnan oikeudesta saada tietoja kunnan tytäryhteisöltä.

Toimenpidealoite

TPA 47/2014 vp

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta uudessa kuntalaissa vammaisneuvostot saatetaan yhdenvertaiseen asemaan nuorisovaltuustojen ja vanhusneuvostojen kanssa ja vammaisneuvostot saatetaan myös lakisääteisiksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaa vuoden 1995 kuntalain (365/1995). Nykyiseen kuntalakiin on sen voimassaolon aikana tehty useita osittaisuudistuksia, joten lain kokonaistarkastelu on ollut perusteltua. Uudessa kuntalaissa on pyritty ottamaan huomioon kuntien muuttuva toimintaympäristö ja kunnan toiminnan monimuotoistuminen. Kuntalaki on edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Tarkoituksena on, että laki mahdollistaa jatkosakin kunnan hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaan. Osaksi säännökset ovat nykyistä velvoittavampia. Uudessa kuntalaissa korostetaan erityisesti kunnan toiminnan johtamista kokonaisuutena, päätöksenteon demokraattisuutta ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia sekä kunnan talouden kestävyyttä. Lisäksi kuntalain rakennetta ja käsitteitä uudistetaan. Valiokunta on tietoinen siitä, että esitykseen sisältyy kompromisseja. Osittain sääntely pohjautuu nykyiseen kuntalakiin. Kokonaisuutena arvioiden uusi kuntalaki vastaa kuntien toimintaympäristön haasteisiin kuitenkin varsin hyvin.

Kuntalain valmistelu on ollut pitkä prosessi. Uudistuksen valmistelu käynnistyi vuonna 2010. Samanaikaisesti on valmisteltu myös sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa uudeksi kuntalaksi ei ole voitu ennakoita sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista. Näin ollen sitä koskevilla muutoksilla voi olla vaikutuksia kuntalain sisältöön, muun muassa valtion ja kunnan suhteita ja kunnan taloutta, kuntien yhteistoimintaa sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeviin säännöksiin. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisut ovat tiedossa, on tärkeää arvioida niiden vaikutuksia kuntalain kannalta ja mahdollisia lainmuutostarpeita.

Kuntalain kokonaisuudistuksen seuranta varten asetettiin vuonna 2012 parlamentaarinen seurantaryhmä, jonka tehtävänä oli seurata uudistuksen valmistelutyötä, esittää näkökulmia

valmistelutyön tueksi sekä edistää valmistelussa tarvittavaa vuorovaikutusta. Tulevaisuudessa tämänkaltaisten isojen lainsäädäntöuudistusten tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin pohjautua aitoon parlamentaariseen valmisteluun (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

Kunnan tehtävät

Kunnan tehtävät jakautuvat perinteisesti yleiseen toimialaan, erityistoimialaan ja toimeksiantotehtäviin. Nämä määritellään uudessa kuntalaissa nykyistä lakia vastaavasti. Hallintovaliokunta pitää tätä perusteltuna ja jatkuvuuden kannalta tärkeänä. Kunnan yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet ovat osaksi voimassa hallinnon yleisinä periaatteina. Osaksi toimialaa rajaa muu lainsäädäntö. Viime kädessä yleisen toimialan ulottuvuutta määrittää oikeuskäytäntö. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kunnan yleisen toimialan on katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan piiriin (esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp).

EU-valtiontukisäännöksiä lähtökohtana olevaa kilpailuneutraliteetin vaatimusta ei ole oikeuskäytännössä luettu kunnan vapaaehtoisia tehtäviä rajoittavaksi periaatteeksi, vaikka EU-valtiontukisäännöksiä menettelysäännöksiä perusteella on kumottu kuntien päätöksiä. Kilpailuneutraliteetti on kuitenkin otettu huomioon kuntien ja niiden määräämisvallassa olevien yhtiöiden osalta kilpailulaissa (948/2011). Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua kilpailua vääristävään kunnan tai sen määräämisvallassa olevan yhtiön toimintaan. Voimassa oleviin kuntalain säännöksiin kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla ei ehdoteta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia.

Kunnan toiminnan johtaminen

Kuntalain lähtökohtana on laaja kunnan toiminnan käsite. Kunnan toiminta sisältää kunnan ja kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä muun muassa ostopalvelut. Määritelmä korostaa kunnan tarvetta ohjata kunnan toimintaa yhteen sovitettuna kokonaisuutena, mikä nykyisessä toimintaympäristössä on välttämätöntä. Kunnan toiminnan kokonaisohjaus tulisi ottaa huomioon muun muassa kuntastrategiassa, kunnan johtamisessa, omistajaohjauksessa sekä asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen turvaamisessa.

Kuntalaissa ehdotetaan säädettäväksi kuntastrategiasta, jolla on tarkoitus korvata kunnissa nykyisin laadittavat erilaiset strategiat. Valiokunta pitää kuntastrategiaa kunnan toiminnan ja talouden ohjauksen keskeisenä välineenä. Sen avulla voidaan vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena, liittämään kunnan strategisen suunnittelu ja taloussuunnittelu tiiviimmin yhteen sekä lisätä tietoisesti ennakoivaa otetta kunnan toimintaan. Kuntastrategiassa valtuusto linjaa kunnan toimintaa koskevat pitkän aikavälin tavoitteet ja sen, mihin kunnan resurssit suunnataan. Kuntastrategiassa otetaan kantaa muun ohella myös palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä palvelutavoitteisiin. Kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta kuntastrategian mukaisesti ja kunnan toiminnan omistajaohjauksesta sekä johtaa kunnan toimintaa käytännössä.

Kunta konsernina

Uudessa kuntalaissa korostuu aikaisempaa selkeämmin konserniajattelu, mikä näkyy muun muassa omistajaohjauksesta ja konserniohjeita koskevassa sääntelyssä. Lähtökohtana on edelleen se, että kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, joka on myös kirjanpidollinen käsite ja jonka toiminnan ohjauksessa omistajalla on erityinen intressi. Juridinen kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta.

Kuntalaissa omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä

vaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Tällaiset toimenpiteet voisivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin ja esimerkiksi ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille. Valtuusto päättää omistajapolitiikasta osana kuntastrategiaa. Valtuusto päättää myös omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Konserniohjauksen toteuttamisesta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset.

Valiokunta tähdentää omistajaohjauksessa sitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kunnan kokonaisuus. Omistajaohjauksen keskeinen väline on konserniohje, jolla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä. Konserniohjeiden sitovuus tytäryhteisön toimielimiin nähden syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin on hyväksynyt ohjeet sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä esimerkiksi toimitusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Valiokunta korostaa, että tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa.

Esityksen mukaan konserniohjeessa valtuusto antaa tarpeelliset määräykset esimerkiksi kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta sekä konsernivalvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Valiokunta korostaa hyvän tiedonkulun merkitystä. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että konserniohjeessa annetaan määräykset kuntalakiin sisällytetyn tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamisesta sekä siitä, miten luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus turvataan.

Kuntien taloussäännökset

Kuntalain yhtenä tärkeimmistä tavoitteista on turvata kunnan toiminnan taloudellista kestävyttä ja kuntien tehtävien rahoitusta. Taloussäännöksissä korostuvat konserninäkökulman vahvistaminen ja aiempaa tiukempi ote talous-

suunnitteluun. Kuntalakiin sisältyy uusia säännöksiä kunnan talouden tasapainon turvaamisesta niin yksittäisessä kunnassa kuin koko kuntasektorin tasolla.

Kunnan toiminnan taloudellista kestävyyttä pyritään parantamaan tiukentamalla alijäämän kattamisvelvollisuutta. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden aikana tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Alijäämää ei voida jatkossa enää nykyiseen tapaan siirtää taloussuunnitelmissa myöhempään ajankohtaan. Kaikkein alijäämäisimmille kunnille kattamisaikaa varataan siirtymäsäännöksessä kuitenkin kuusi vuotta. Uutta on myös se, että alijäämän kattamisvelvollisuus ulotetaan kuntayhtymiin. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Sääntely korostaa talouden suunnitelmallisuutta ja velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin alijäämän kattamiseksi.

Jos alijäämää ei kateta säädettyssä ajassa, kunta tai kuntayhtymä voi joutua arviointimenettelyyn. Kunnan arviointimenettely vastaa nykyistä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädettyä kriisikuntamenettelyä. Arviointimenettely voi käynnistyä, jos kunta ei pysty kattamaan alijäämää määräajassa, tai tätä aikaisemminkin, jos laissa säädetty arviointimenettelyn kriteerit täyttyvät (118 §). Arviointimenettelyssä siirrytään kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017. Kuntayhtymän arviointimenettelystä on oma säännöksensä (119 §). Sen perusteella menettelyn käynnistymistä arvioidaan yksinomaan kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän perusteella. Arviointimenettelyjen tarkoituksena on ennaltaehkäistä uusien alijäämien syntymistä ja tukea talouden tasapainottamista koskevaa päätöksentekoa.

Valtio-kuntasuhteen kannalta keskeinen on kuntatalousohjelma, joka korvaa nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin. Kuntatalousohjelma kattaa käytännössä koko kuntatalouden ja sisältää myös julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi. Kuntatalousohjelmalla pyritään parantamaan edellytyksiä arvioida kuntien

tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Valiokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla, että lakiin otetaan nimenomainen säännös rahoitusperiaatteen huomioon ottamisesta kuntatalousohjelmassa.

Demokratia ja vaikuttaminen

Kuntalain uudistamisessa keskeisiä periaatteita ovat myös päätöksenteon demokraattisuus ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että kuntalaisten osallistumisoikeuksia tuodaan laissa aiempaa selkeämmin esille ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistetaan.

Aloiteoikeutta laajennetaan palvelujen käyttäjille, jotka voivat olla myös muun kuin kyseisen kunnan asukkaita. Lisäksi aloiteoikeus laajenee myös kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille, jolloin esimerkiksi kunnassa toimivilla yhdistyksillä ja yrityksillä on mahdollisuus tehdä aloitteita. Tällä ei tarkoiteta ns. palvelualoitetta, jonka käyttöönotto on kunnille edelleenkin vapaaehtoista.

Merkittävä uudistus on myös sähköisen toimintaympäristön hyödyntäminen kunnan päätöksenteossa ja viestinnässä. Sen avulla on mahdollista tehostaa toimintaa ja lisätä päätöksenteon valmistelun avoimuutta hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset huomioon ottaen. Valiokunta toteaa, että kaikissa kunnissa tietoverkko ei kuitenkaan ulotu koko kunnan alueelle. Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi kunnan ilmoitukset onkin edelleen tarpeen vaatiessa mahdollista julkaista verkkosivujen lisäksi muulla kunnan päättämällä tavalla. Estettä ei myöskään ole sille, että toimielinten pöytäkirjat pidetään nähtävänä perinteiseen tapaan esimerkiksi kunnan ilmoitustaululla. Kunnallisen päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä edistää myös keskeisiä kunnan luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita koskeva sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus.

Valtuuston tehtävänä on huolehtia osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisestä. Kuntalaki

kannustaa tarjoamaan monipuolisia ja käyttäjälähtöisiä vaikuttamiskeinoja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Valiokunta pitää myönteisenä, että asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee ottaa huomioon myös kuntastrategiassa.

Kuntalakiin on nyt koottu kaikkia vaikuttamistoimielimiä koskevat perussäännökset. Kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vammaisneuvosto ja vanhusneuvosto sekä huolehdittava niiden toimintaedellytyksistä. Vaikuttajatoimielimet eivät ole kunnan varsinaisia toimielimiä, vaan niiden rooli on toimia edustamiensa kuntalaisryhmien vaikuttamis- ja kuulemiskanavina. Vammaisneuvoston ja nuorisovaltuuston osalta kyse on kunnalle uudesta lakisäätteisestä tehtävästä, ja toimintaedellytysten turvaamisesta aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon täysimääräisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa 1.6.2017 lukien, josta alkaen mainitut velvoitteet tulevat sovellettaviksi. Vanhusneuvosto on jo nykyisin lakisäätäinen, ja siitä aiheutuvat kustannukset huomioidaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa.

Edustuksellisen demokratian kannalta merkittävimmät muutokset liittyvät kuntavaalien ajankohtaan, valtuuston toimikauteen ja valtuutettujen lukumäärään. Kuntavaalien siirtäminen huhtikuuhun ja valtuuston toimikauden alkaminen vaalivuoden kesäkuun alusta on suuri muutos kunnallishallinnon toiminnassa ja rytmityksessä. Valiokunta pitää muutosta tärkeänä etenkin valtuuston työskentelyn kannalta, sillä näin uusi valtuusto pystyy vaikuttamaan seuraavan vuoden talousarvioon, kun valtuuston toimikausi alkaa vaaleja seuraavan kesäkuun alusta. Nuorten vaikuttamismahdollisuuksia lisää muun muassa se, että kansanäänestysaloitteen voi jatkossa tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Kuntalaki

12 §. Kuntatalousohjelma. Esityksessä ehdotetaan, että osana valtion ja kuntien neuvottelume-

nettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan ja on osa valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelma korvaa nykyisen peruspalveluohjelmamenettelyn ja peruspalvelubudjetin.

Kuntatalousohjelma kattaa kuntien lakisäätöteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät ja on nykyistä peruspalveluohjelmaa kokonaisvaltaisempi. Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan ohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä rahoitusperiaatteen toteutumista. Tämä mahdollistaa kuntien tehtävien rahoituksen turvaamisen nykyistä paremmin. Rahoitusperiaatteen arvioiminen mainitaan pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että tämä todetaan myös lakitekstissä, ja ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä pykälän *3 momentin* alkuun. Rahoitusperiaatteesta ei säädetä voimassa olevassa lainsäädännössä, vaan sen sisältö on muotoutunut perustuslakivaliokunnan käytännössä. Näin ollen, pelkän viittauksen sijasta periaate on lakiteknisistä syistä samalla määriteltävä yleisellä tasolla laissa.

16 §. Valtuutettujen lukumäärä. Pykälässä säädetään siitä, miten valtuutettujen lukumäärästä päätetään. Koska on mahdollista, että valtuuston päätös valtuutettujen lukumäärästä ei ole vielä lainvoimainen silloin, kun valtuutettujen lukumäärä on ilmoitettava oikeusministeriölle, on selvyuden vuoksi tarpeen säätää siitä, että valtuuston päätöstä valtuutettujen lukumäärästä noudatetaan, vaikka päätös ei olisi lainvoimainen. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä pykälän *2 momenttiin*.

19 §. Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen. Pykälä vastaa voimassa olevan kuntalain 15 b §:n 1 ja 2 momenttia (578/2006). Pykälän *2 momentin* perusteella kunta voi voimassa olevaa lakia vastaavasti tukea taloudellisesti valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkai-

den osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Lakia 578/2006 koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 8/2006 vp) kuvataan monin esimerkein sitä, mihin ja miten tukea voitaisiin myöntää. Sisäistä toimintaa voitaisiin tukea esimerkiksi antamalla ryhmän käyttöön kunnan tiloja, sihteeriapua, tietoyhteyksiä ja laitteita sekä avustamalla luottamushenkilöiden koulutusta tai tilaisuuksien järjestämistä. Kunta voisi avustaa vastaavaa toimintaa, jos valtuustoryhmä haluaisi järjestää toiminnan itse. Tukea voitaisiin myöntää esimerkiksi kokouspaikan vuokraan.

Mainitun hallituksen esityksen mukaan kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistävillä toimenpiteillä tarkoitettaisiin esimerkiksi keskustelutilaisuuksia sekä tiedottamistoimintaa. Tukea ei voitaisi myöntää yksittäisen luottamushenkilön vaalitulaisuuksiin, mutta avustus voitaisiin myöntää ryhmän ennen vaaleja järjestämään keskustelutilaisuuteen.

Tukea ei voitaisi myöntää vuosittaisena kokonaissummana, vaan tuki voitaisiin myöntää vain erikseen yksilöityjen kustannuksien kattamiseen. Valtuustoryhmä ei siten voisi itse päättää, miten se käyttää sille maksettavan tuen, vaan päätösvalta kuuluisi kunnalle. Kysymys ei ole siten kunnallisesta puoluetuesta. Tukea voidaan myöntää niin puolueiden kuin puolueiden ulkopuolisten muodostamille valtuustoryhmille. Koska yksikin henkilö voi muodostaa valtuustoryhmän, tuki voidaan myöntää myös yhden valtuutetun muodostamalle valtuustoryhmälle.

Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan vielä, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kunnan olisi myönnettävä tuki yhtäläisin perustein kaikille valtuustoryhmille. Tuen myöntäminen ei välttämättä edellyttäisi, että tuki jaettaisiin valtuutettujen lukumäärän mukaisesti tai että kaikkia ryhmiä tulisi tukea saman määräisenä. Tukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon ryhmän toiminta ja tilaisuuksien luonne.

29 §. *Viestintä.* Pykälässä säädetään kunnan velvollisuudesta tiedottaa kunnan toiminnasta.

Kunnan tulee tiedottaa toiminnastaan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnalla on myös velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Valiokunta toteaa, että tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti kunnan harkinnassa, mutta kunnalta odotetaan aktiivista otetta ja tehokasta viestintää.

Pykälän 3 momentin mukaan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. Valiokunta toteaa, että hallintolakia (434/2003) sovelletaan myös kunnallisissa viranomaisissa. Hallintolain 9 §:ssä säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus velvoittaa siten myös kuntia. Kunnan on jo hallintolain perusteella käytettävä suullisessa ja kirjallisessa viestinnässään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että 3 momentin tarkoitus on ennen kaikkea korostaa eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia. Kunnan tulisi arvioida, mitkä ovat kunnassa ne asukasryhmät, joiden tarpeet on erityisesti otettava huomioon viestinnässä. Näitä voivat olla muun muassa muuta kuin suomea ja ruotsia äidinkielenään puhuvat henkilöt, lapset ja nuoret, vanhukset, eri tavoin vammaiset, kuten kuulovammaiset, sekä maahanmuuttajat. Asukasryhmien tarpeet voivat liittyä myös heille tarkoitukseenmukaisiin viestinnän ja vuorovaikutuksen välineisiin ja muotoihin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden tiedonsaannin kannalta tärkeitä ovat usein myös esteettömyys ja saavutettavuus. Valiokunta katsoo, että selkeä ja ymmärrettävä kieli liittyy niin olennaisesti viestintään ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, että sitä on perusteltua korostaa myös kuntalaissa.

30 §. *Kunnan toimielimet.* Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä lakia vastaavasti siitä, että 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.

Opetustoimen toimielimen osalta on vakiintunut käytäntö, joka perustuu lähtökohtaisesti väestörekisterijärjestelmään tehtyyn äidinkieli-merkintään. Käsitettä tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti tulkita joustavasti. Valiokunta toteaa, että asianomaiseen kieliryhmään kuuluminen tarkoittaa muutakin kuin rekisteröityä äidinkieltä, joten kieliryhmään kuulumista ei tule ratkaista yksinomaan rekisteröidyn äidinkielen perusteella. Tulokinnassa tulisi ottaa huomioon myös muut yksilön kielelliseen asemaan liittyvät tekijät, kuten kielellinen identiteetti ja kielellinen tausta sekä kyseisen kielen asema yksilön käytännön elämässä samoin kuin yksilön mahdollisuus aitoon kaksikielisuuteen. Säännöksen tulokinnassa voitaisiin tällöin valiokunnan näkemyksen mukaan nojata myös henkilön todelliseen kielitaitoon, jota osoittaisi muun ohella esimerkiksi oppivelvollisuuden tai muun tutkinnon suorittaminen kyseisellä kielellä.

47 §. Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje. Pykälän 4 momentin 3 kohdan mukaan konserniohjeissa on annettava tarpeelliset määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilön tietojensaantioikeudesta.

Perustuslakivaliokunta toteaa säännökseen sisältyvän vastaavankaltaisia ongelmia kuin lakiehdotuksen 83 §:n 2 momenttiin, vaikkakaan lausuntoon ei sisälly tältä osin valtiosääntöoikeudellista huomautusta. Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä selvänä, että konserniohjeilla ei voida välillisestikään rajoittaa luottamushenkilöiden lakiin perustuvaa tietojensaantioikeutta. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että konserniohjeissa määritellään tytäryhteisöille velvoitteita, joilla turvataan tietojen saamista tytäryhteisöjen toiminnasta. Konserniohjeissa on syytä varmistaa, että luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus on erilaisten kunnan tytäryhteisöjen luonne huomioon ottaen mahdollisimman laaja. Tämän vuoksi 4 momentin 3 kohtaa on valiokunnan mukaan syytä muuttaa siten, että siitä ilmenee tällainen tarkoitus.

Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja ehdottaa, että säännöksen sanamuoto muutetaan muotoon "tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta".

56 §. Kuntayhtymän perussopimus. Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta. Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Uuden kuntalain myötä myös kuntayhtymät tulevat arviointimenettelyn piiriin (119 §).

Valiokunta katsoo, että järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun eriytyminen sekä arviointimenettely lisäävät tarvetta kehittää kuntien ja niiden yhteistoimintaelimien välistä seurantajärjestelmää ja raportointia kunnille. Seurannan kehittäminen on erityisesti tarpeen, jotta kuntien ja kuntayhtymien arviointimenettelylle muodostuisi riittävän laaja tietopohja, joka kattaisi vertailukelpoisesti kuntayhtymien talouden lisäksi myös niiden toiminnan. Lisäksi menettely tukisi valtuustojen strategista johtamista ja tarkastuslautakuntien työtä sekä antaisi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille entistä paremmat tiedolliset edellytykset. Näistä syistä valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttiin lisätään uusi 11 kohta, jonka perusteella kuntayhtymän perussopimuksessa on sovittava myös kuntayhtymän talouden ja toiminnan seurantajärjestelmästä.

59 §. Yhtymävaltuusto. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä siitä, miten yhtymävaltuuston jäsenet valitaan. Sen sijaan yhtymäkokousedustajan valitsemisesta ehdotetaan säädettäväksi 60 §:n 2 momentissa. Voimassa olevaan kuntalakiin sisältyy sääntely myös muiden kuin yhtymäkokouksen osalta. Valiokunta pitää asianmukaisena, että sääntelyä täydennetään, ja ehdottaa pykälään lisättäväksi *uuden 2 momentin*, jonka mu-

kaan yhtymävaltuuston jäsenet valitsee kunta perussopimuksessa sovitulla tavalla.

Kuntayhtymän perussopimuksessa on voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti sovittava yhtymävaltuutettujen lukumäärästä sekä valtuutettujen jakautumisesta jäsenkuntien kesken. Yhtymävaltuutettujen määrä voidaan sopia perustuvaksi esimerkiksi kunnan asukasluvuun, peruspääomaosuuteen tai muuhun perusteeseen, jollei erityislainsäädännöstä muuta johdu.

Kuntayhtymän ylimmän toimielimen kokoonpanossa ei voimassa olevan kuntalain eikä käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan edellytetä poliittisen suhteellisuuden toteutumista (58 §:n 3 momentti). Sen sijaan poliittisen suhteellisuuden vaatimusta sovelletaan muihin kuntayhtymän toimielimiin, kuten yhtymähallitukseen.

Kuntayhtymän jäsenkunnat sopivat perussopimuksessa, millä tavoin yhtymävaltuuston jäsenet valitaan. Jäsenet voidaan käytännössä valita kahdella vaihtoehdoisella tavalla — joko niin, että kunnat suoraan nimeävät henkilöt yhtymävaltuustoon, tai niin, että kunnat nimeävät ensin edustajansa kuntien yhteiseen edustajainkokoukseen, joka valitsee jäsenet yhtymävaltuustoon.

Kunnat voivat lisäksi kuntayhtymän perussopimuksessa sopia, että myös yhtymävaltuustoon sovelletaan poliittisen suhteellisuuden vaatimusta. Mikäli näin on sovittu, yhtymävaltuuston jäsenet valinnee useimmiten edustajainkokous käytännön syistä. Edustajainkokous kutsutaan tällöin koolle kuntavaalien jälkeen, ja kokouksen tehtävänä on perussopimuksessa sovitun mukaisesti sovittaa yhteen kuntavaalien tulos niin, että yhtymävaltuustoon valittavat jäsenet edustavat jäsenkuntien kuntavaalien tulosta esimerkiksi maakunnan alueella. Valiokunnan näkemyksen mukaan poliittisen suhteellisuuden toteutuminen laajasti kuntayhtymän hallintoelimiissä edistäisi demokratian toteutumista.

64 §. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä. Pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymään sovelletaan muun muassa, mitä kunnasta säädetään 42 §:ssä. Lakiehdotuk-

sen 42 §:ssä säädetään kunnan ja kunnanjohtajan välillä tehtävästä johtajasopimuksesta. Valiokunta katsoo, että lain 64 §:ssä on tarpeen säätää erikseen johtajasopimusta koskevan sääntelyn ulottamisesta kuntayhtymän johtavaan viranhaltijaan, koska kuntayhtymässä sopimusosapuolet ja sopimuksen hyväksyvä taho poikkeavat siitä, mitä kunnanjohtajan sopimuksesta säädetään. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään *uusi 5 momentti* kuntayhtymän johtavan viranhaltijan ja kuntayhtymän välillä tehtävästä johtajasopimuksesta. Samalla 1 momentista on poistettava viittaus 42 §:ään.

65 §. Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta ja tehtävistä. Pykälään ei kuitenkaan sisälly lailla 626/2013 kuntalakiin lisättyä 87 a §:n 4 momentin säännöstä, joka koskee perussopimuksen muuttamista liikelaitoskuntayhtymässä silloin, kun yhtymän jäsenenä on kuntayhtymä. Säännös on edelleen tarpeellinen, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa sen lisäämistä puheena olevan pykälän 4 momenttiin.

66 §. Liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokous.

Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin kirjoittamista selkempään muotoon.

73 §. Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnanhallitukseen ei ole vaalikelpoinen välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole henkilö, joka on kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa. Viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena on rinnastaa vaalikelpoisuuden osalta samassa asemassa olevat kunnan palveluksessa ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden palveluksessa olevat henkilöt.

Käytännössä "välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimivia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä" ovat sellaiset henkilöt, joiden tehtä-

vänkuvaan kuuluvat tyypillisesti kuntien keskushallinnolle kuuluvat tehtävät. Toisin sanoen he ovat toistuvasti ja läheisesti tekemisissä kunnanhallituksen yleishallinnon ja nykyisin myös konsernijohtamiseen liittyvän valmistelun ja päätöksenteon kanssa. Kyseessä ovat pääsääntöisesti sellaiset tehtävät, joiden vaikutusalue ulottuu koko kunnan organisaatioon eikä tehtävä rajaudu yksinomaan jollekin toimialalle tai tehtäväalueelle.

Käytännössä "kunnanhallituksen tehtäväalueella toimiviksi kuntakonserniin kuuluviksi yhteisöiksi" katsottaisiin ne yhteisöt tai säätiöt, joiden toimialana on hoitaa niitä tehtäviä, jotka perinteisemmässä organisoitumistavassa hoidettaisiin kunnan oman organisaation sisällä ja useimmiten suoraan kunnanhallituksen alaisuudessa, yleishallinnossa tai konsernihallinnossa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yhtiöt, joille on siirretty kunnan toimitilojen hallinta tai ruoka- ja siivouspalvelu kokonaisuudessaan tai valtaosin. Tehtävää on aiemmin saatettu hoitaa esimerkiksi tilapalvelu- tai ruoka- ja siivouspalvelu -nimikkeiden alla kunnan omassa organisaatiossa. Kyseessä ovat siten ns. yhteiset palvelut, joita kaikki muut kunnan toimialat käyttävät ja tarvitsevat oman toimintansa tueksi.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevaa kuntalakiä vastaavasti liiketoimintaa harjoittavan yhteisön johtohenkilöiden vaalikelpoisuudesta. Voimassa olevaan kuntalakiin verrattuna säännöstä on tarkennettu mainitsemalla siinä myös liiketoimintaa harjoittava säätiö. Ehdotetun 4 kohdan sanamuodosta ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, että kyseistä kohtaa ei sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneneen. Esityksen mukaan kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen jäsenet eivät ole vaalikelvottomia kunnanhallitukseen. Heitä koskee esteellisyysäännöksiin ehdotettu muutos (97 §:n 4 momentti), jonka mukaan kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen jäsen on esteellinen käsittelemään yhtiötä koskevaa asiaa kunnan toimielimessä.

Valiokunta katsoo, että sääntelyä on tarpeen selkeyttää, ja ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 4 momentti, joka rajaa 4 kohdan sääntelyn ulkopuolelle kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenet.

74 §. Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että pykälän 1 momenttiin on jäänyt epähuomiossa kunnan tytäryhteisön hallituksen jäseniä koskeva vaalikelpoisuusrajoitus, ja ehdottaa, että 1 momentin 3 kohta poistetaan. Vaalikelpoisuusrajoitusten sijasta tässä tarkoitetuissa tilanteissa sovelletaan esteellisyysäännöksiä (97 §:n 4 momentti), joiden mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsen on esteellinen käsittelemään yhtiötä koskevaa asiaa kunnan toimielimessä.

Valiokunnan ehdotuksesta seuraa, että hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 74 §:n 1 momentin 4 kohdasta tulee 3 kohta.

83 §. Tietojensaantioikeus. Pykälän 1 momentin mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimesaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät vielä ole julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Hallintovaliokunta korostaa, että sääntely ei anna luottamushenkilölle oikeutta saada julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että luottamushenkilöllä olisi aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Hallintovaliokunta täsmentää, että mainitulla lauseella perusteluissa viitataan kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada tietoja.

Pykälän 2 momentin mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia konserniohjees-

sa määriteltyjä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säännöksen sanamuotoon, joka voidaan ymmärtää myös siten, että konserniohjeessa määriteltäisiin konsernijohdon hallussa olevien kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevien tietojen julkisuutta, tai että luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vain konserniohjeessa määriteltyjä tietoja. Näin tulkittuna säännös olisi ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momentin sen säännöksen kanssa, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslakivaliokunta toteaa, että pykälän 2 momentista on tämän vuoksi joka tapauksessa välttämätöntä poistaa sanat "konserniohjeessa määriteltyjä", jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa sanojen "konserniohjeessa määriteltyjä" poistamista 2 momentista.

84 §. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan säännöksen tarkoituksena on päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella voidaan estää ennakoita tilanteita, joissa luottamus viranhaltijan tai luottamushenkilön toimintaan voisi vaarantua. Luottamushenkilöiden osalta kysymys on yleisesti poliittisen järjestelmän luotettavuudesta. Viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisella pyritään turvaamaan kunnan asukkaiden luottamusta hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa, että velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista kohdistuu kunnanhallituksen sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniin, valtuuston ja lautakuntien puheenjohtajaan ja varapuheenjohtajaan, kun-

nanjohtajaan, pormestariin ja apulaispormestariin sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijään. Velvollisuus rajautuu näin vain osaan keskeisistä kunnan luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan olisi vielä syytä harkita henkilöpiirin laajentamista kattamaan ainakin muutkin taloudellisesti merkittäviä kunnan päätöksiä tekevien toimielinten jäsenet sekä merkittävää delegoitua päätösvaltaa käyttävät viranhaltijat. Perustuslain kannalta ei ole estettä laajentaa ilmoittamisvelvollisuutta koskemaan kaikkia valtuutettuja.

Hallintovaliokunta toteaa, että säännöksessä on pyritty ulottamaan lakisääteinen sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus päätöksenteon ja valmistelun kannalta keskeisiin luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin. Lisäksi tulevat sovellettaviksi vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevat säännökset. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat ovat käytännössä varsin laajoja, ja sidonnaisuusrekisteri julkaistaan julkisessa tietoverkossa, joten ilmoitusvelvollisuus voi avata varsin paljon henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvia asioita. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen esimerkiksi kaikkiin valtuutettuihin merkitsisi myös kunnille merkittävää hallinnollista taakkaa. Koska varavaltuutettuihin sovelletaan lain 31 §:n perusteella, mitä valtuutetuista säädetään, koskisi ilmoitusvelvollisuus myös varavaltuutettuja. Valiokunta katsoo, että tällöin uudesta lakisääteisestä tehtävästä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti vastaavasti kuin lakiehdotuksessa ehdotettujen vaikuttamistoimielinten kustannukset. Suomen Kuntaliiton tekemän kartoituksen mukaan Suomen kunnissa on vaalikautena 2013—2016 yhteensä 9 674 valtuutettua, noin 2 700 kunnanhallituksen jäsentä ja lautakuntien jäseniä arviolta noin 12 000. Edellä todetun perusteella hallintovaliokunta ei pidä ilmoitusvelvollisuuden laajentamista tarpeellisenä eikä tarkoituksenmukaisena.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elin-

keinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Perustuslakivaliokunta toteaa sääntelyn olevan tältä osin varsin avointa ja katsoo, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta perustellumpaa olisi säätää asiasta täsmällisemmin.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään sidonnaisuuksien ilmoittamisen sisältöä. Perustelujen mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat yrityksen tai muun yhteisön johtotehtävät eli ainakin toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtävät. Luottamustoimilla tarkoitetaan yhteisön tai yrityksen toimielinten jäsenyyttä eli keskeisimmin yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä. Tällaiset tiedot ovat yhdistyslain (503/1989) 47 §:n 2 momentin ja säätiölain (109/1930) 1 luvun 6 §:n mukaan julkisia. Muilla sidonnaisuuksilla, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa, tarkoitetaan esimerkiksi merkittäviä kiinteistöjen tai asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistuksia. Ilmoitusvelvollisuus koskee niitä tietoja, joilla voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa voivan olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että 1 momentin sanamuotoa täsmennetään siten, että siinä mainitaan myös nyt yksinomaan perusteluissa esille tuodut omistukseen perustuvat sidonnaisuudet, ja ehdottaa, että säännökseen lisätään tässä tarkoituksessa maininta merkittävästä varallisuudesta. Lisäksi valiokunta on täsmennänyt säännökseen sisältyvää viittausta jäljempänä olevaan 2 momenttiin.

90 §. Hallintosääntö. Pykälässä säädettäisiin hallintosääntöön otettavista asioista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan *n alakohdan* mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset säännökset kunnan asukkaan aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista. Koska lain 23 §:n mukaan aloitteita voivat tehdä muutkin

kuin kunnan asukkaat, on perusteltua, että hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset myös niiltä osin. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että *n* alakohdassa viitataan 23 §:ään. Tällöin säännös sisältää sekä 23 §:n 1 momentissa mainitun kunnan asukkaan sekä kunnassa toimivan yhteisön ja säätiön tekemät aloitteet että 3 momentissa tarkoitettujen palvelujen käyttäjien tekemät aloitteet. Näiden kahden eri aloitetyypin käsittely kunnassa voi hallintosäännön määräyksien mukaan myös poiketa toisistaan.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan *o alakohdan* mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset myös tiedottamisen periaatteista. Johdonmukaisuussyistä valiokunta ehdottaa, että säännöksessä käytetään tiedottamisen sijasta lain 29 §:ssä omaksuttua viestinnän käsitettä.

114 §. Konsernitilinpäätös. Esityksen mukaan kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Arviointimenettelyn edellytysten arvioimiseksi tulee jatkossa olla käytettävissä konsernitasolta myös tuloslaskelman ja rahoituslaskelman tiedot. Pykälän 3 momentin mukaan kunta, joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, vaikka sillä ei ole tytäryhteisöjä, laatisi konsernitasetta vastaavan taseen.

Valiokunta toteaa, että jos kunnalla ei ole yhtään tytäryhteisöä, vaan ainoastaan jäsenyyksiä kuntayhtymissä, kysymys ei ole kuntakonsernista. Tällöinkin kunnista ja kuntayhtymistä kuitenkin tarvitaan arviointimenettelyn edellytysten arvioimisessa tarpeelliset tiedot. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 3 momenttia täsmennettäväksi siten, että kunnan, jolla ei ole tytäryhteisöjä, mutta joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, tulee sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot.

118 §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Pykälän 3 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää muun muassa, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000

euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä on noussut esiin kysymys siitä, miten kuntien omistamia kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä käsitellään konsernitilinpäätöksessä. Saadun selvityksen mukaan asian selkiyttämiseksi on todettu tarpeelliseksi, että kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjetta tältä osin muutetaan. Selvityksen mukaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston on tarkoitus antaa omaehtoinen lausunto kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimista koskevan yleisohjeen soveltamisesta suunnitelmanmukaisten poistojen oikaisuun. Lausunnon on tarkoitus valmistua vielä maaliskuun 2015 aikana.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotetut arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerit ovat mekaanisia ja niitä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kuntiin. Kriteerit eivät tunnista niiden täyttymisen taustalla olevia erilaisia ja moninaisia kuntakohtaisia tekijöitä. Lainsäädännössä ei ole mahdollista ottaa huomioon kaikkia yksittäisten kuntien taloudelliseen asemaan vaikuttavia erityistekijöitä. Nämä tekijät voidaan ottaa huomioon valtiovarainministeriön päättäessä arviointimenettelyn käynnistämisestä ja arvioinnin johdosta esitettävissä toimenpide-ehdotuksissa. Sen vuoksi olennaista onkin, että mahdollisen arviointimenettelyn yhteydessä tutkitaan ja tehdään arvio kuntakonsernin tilanteesta kokonaisuutena. Pelkän emokunnan tarkastelu voi johtaa harhaan, koska yli- tai alijäämän määrään on voitu jopa tietoisesti pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi konsernin sisäisin kaupun.

Valiokunta tähdentää, että ehdotetut konsernitilinpäätöksen kertyneen alijäämän kriteerin raja-arvot ovat suhteellisen korkeat. Lisäksi päätettäessä arviointimenettelyn käynnistämisestä muun kuin kertyneen alijäämän perusteella kaikkien neljän arviointikriteerin olisi täytyttävä samanaikaisesti. Näin ollen jonkin yksittäisen kriteerin, esimerkiksi konsernin lainamäärän täyttymiseen yksittäistapauksessa liittyvät, ongelmat eivät ratkaise arviointimenettelyyn joutumista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutoksen (1406/2014) yhteydessä lain 30 § harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta jätettiin voimaan (HaVM 34/2014 vp — HE 133/2014 vp). Tämän vuoksi 118 §:n 3 momentin *1 kohdan* sanamuotoa tulee korjata voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti siten, että mahdollinen harkinnanvarainen valtionosuuden korotus vähennetään vuosikatteesta arvioitaessa kriteerin täyttymistä.

124 §. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tiedonsaantioikeus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan, että tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävänsä hoitamiseksi. Tilintarkastajan tiedonsaantioikeutta esitetään laajennettavaksi siten, että se koskee kunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa olevia asiakirjoja, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tilintarkastusintressi voi vaatia esimerkiksi kunnan sosiaalitoimen asiakastietoihin tutustumista toimeentulotuen asianmukaisen myöntämisen varmistamiseksi. Lisäksi konsernitilinpäätökseen yhdisteltävien tietojen osalta tilintarkastajan tulisi voida tarvittaessa varmistua siitä, että konserniin kuuluvien yhteisöjen tilintarkastajat ovat suorittaneet tilintarkastuksen asianmukaisesti.

Valiokuntakäsittelyn yhteydessä on noussut esiin kysymys, tulisiko tarkastuslautakunnalla olla oikeus saada tietoja suoraan kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä. Tarkastuslautakunta toimii valtuuston apuvälineenä arvioidessaan, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyy osakeyhtiölain

(624/2006) mukaan. Osakeyhtiömuotoisiin tytäryhteisöihin ei lähtökohtaisesti sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) tai kuntalain luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä. Sen sijaan kunnan hallussa oleviin eri yhtiöitä koskeviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia.

Kunnalla on osakkeenomistajana oikeus saada tietoja osakeyhtiön toiminnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua osakeyhtiössä ja myös harkitsee, mitä tietoja se pyytää yhtiöltä. Kuntalain ja julkisuuslain säännösten perusteella tarkastuslautakunnalla on oikeus saada kunnan tytäryhteisöä koskevia tietoja kunnanhallitukselta, siltä osin kuin tiedot ovat kunnanhallituksen hallussa.

Hallintovaliokunta toteaa, että kunnan toimintojen yhtiöittämisen laajentuessa eri toimialoille avoimuusvaatimukset ovat kasvaneet myös tytäryhteisöjen osalta. Kunnan toiminnassa muutoin sovellettava julkisuusperiaate ei kuitenkaan ole helposti yhteen sovitettavissa erityisesti kilpailuilla markkinoilla harjoitettuun liiketoimintaan. Tällöin korostuvat myös luottamushenkilöiden velvollisuudet olla käyttämättä tietojensaantioikeuttaan väärin ja pitää saamansa tiedot salassa.

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus on muita luottamushenkilöitä laajempi. Tarkastuslautakunnalla ei kuitenkaan ole edellä mainittujen säännösten perusteella oikeutta vaatia tietoja suoraan tytäryhteisöltä. Tätä voidaan perustella sillä, että tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävät suhteessa konsernin tytäryhteisöihin ja säätiöihin ovat kuntalain mukaan erilaiset. Ehdotetun 124 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä esitettävien tietojen perusteet ovat riittävän dokumentoituja myös arvioinnin suorittamiseksi. Valiokunta pitää riittävää dokumentointia tärkeänä, mutta ei yksistään riittävänä. Tiedonsaantia voidaan kuitenkin vahvistaa lakiehdotukseen sisältyvien omistajaohjausta ja konserniohjeita koskevien säännösten perusteella.

Lakiehdotuksen 46 §:ssä säädetään kunnan omistajaohjauksen keinoista. Erityisesti yhtiöjärjestykseen ja osakassopimukseen voidaan ottaa luottamushenkilöiden tiedonsaantia turvaavia määräyksiä ottaen huomioon kulloinkin kyseessä olevan yhtiön toimiala ja siihen liittyvät tiedonsaantitarpeet.

Lakiehdotuksen 47 §:n 4 momentissa säädetään konserniohjeiden vähimmäisisällöstä. Hallintovaliokunta on edellä ehdottanut säännöstä muutettavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuista syistä. Konserniohjeessa ei voida välillisestikään rajoittaa luottamushenkilöiden lakiin perustuvaa tietojensaantioikeutta. Sen sijaan estettä ei ole sille, että konserniohjeessa määritellään tytäryhteisölle velvoitteita, joilla turvataan tietojen saamista tytäryhteisöjen toiminnasta. Hallintovaliokunta toteaa pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten, että valtuuston tulee ohjata konserniohjeissa tytäryhteisön toimintaa siten, että lain 29 §:ssä kunnan viestinnälle asetetut velvoitteet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myös tytäryhteisöjen osalta. Vastaavasti konserniohjeissa on aiheellista antaa määräykset siitä, miten kunnassa turvataan luottamushenkilöiden ja tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöjen osalta.

Konserniohjeissa valtuusto myös velvoittaa tytäryhteisöt laatimaan hallitustyöskentelyssä noudatettavat ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta (corporate governance). Hallitustyöskentelyn lähtökohtana tulee olla, että johto toimii omistajien ja yrityksen etujen mukaisesti. Ohjeiden laatimisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton kuntakonsernien hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevaa suositusta, Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n hyväksymää pörssinoteerattujen yhtiöiden hallinnointikoodia sekä Keskuskauppakamarin hyväksymää listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämiseksi antamaa asialuetteloa ja myös valtion omistajapolitiikastaan tekemiä periaatepäätöksiä.

Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen 124 §:ää esitetyssä muodossaan.

129 §. *Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, millä edellytyksillä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Säännös takauksien ja lainanannon rajoittamisesta vähentää kuntien riskinottoa, mutta samalla rajoittaa elinkeinopoliittisia toimenpiteitä. Valiokunta pitää sääntelyä kuitenkin perusteltuna suurten kuntariskien vuoksi. Selvityksen mukaan kuntien takauskäytäntöjen perusteella näyttää siltä, että varsinkin pienet kunnat ovat taanneet taloudelliseen kantokykyynsä nähden huomattavia määriä. Takausvastuiden realisoituminen voisi vaarantaa kunnan toiminnan sekä mahdollisuudet vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Myös kuntien muille kuin kuntakonserniin kuuluville yhteisöille antamien takauksien määrä muodostaa erityisesti pienille kunnille merkittävän riskin. Usein näiden kuntien elinkeinorakenne on lisäksi erittäin riippuvainen näistä yrityksistä ja niiden tarjoamista työpaikoista ja siten kuntien talous on riippuvainen näiden yritysten toiminnasta. Kunnan takauksien riskialttiutta lisää vielä se, että kuntaa haetaan yksityisten yritysten takaajaksi varsinkin silloin, kun muita takaajia ei ole saatavissa tai niiden takaukset eivät riitä koko lainasummalle.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Valiokunta toteaa, että sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa normaalit emoyhtiön ja tytäryhtiön väliset rahoitusjärjestelyt. Muussa tapauksessa kunnalliset yhtiöt olisivat huonommassa tilanteessa kuin vastaavat yksityiset yhtiöt. Kilpailuneutraliteetin turvaamisen näkökulmasta on tärkeää, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua kilpailulain (948/2011) 30 a §:n perusteella kunnan konsernin sisäiseen lainaan ja takaukseen, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan

kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä.

Yleisten laintulkintaoppien mukaisesti rajoituksilla ei voi olla takautuvia vaikutuksia. Siten takauksia ja antolainoja koskeva sääntely ei muuta voimassa olevia sitoumuksia. Siltä osin kuin lainan ja takauksen antaminen tulee kunnassa uudelleen harkittavaksi, tilanne on toinen. Valiokunta katsoo, ettei tässä yhteydessä voida asettaa erilaiseen asemaan kokonaan uusia ja aiemmin myönnettyjen takauksien ja lainojen pidentyksiä tarkoittavia takauksia ja lainoja, vaan rajoitukset koskevat näitä molempia. Takauspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden osalta valiokunta viittaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 2012:9), jonka mukaan takauksista koskevaa valtuuston päätöstä ei voi panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

130 §. *Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittely.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa noudatettavista menettelytavoista silloin, kun kiinteistö luovutetaan tai pitkäaikainen vuokrasopimus tehdään kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan tahon, esimerkiksi yrityksen, kanssa. Säännös perustuu komission tiedonannossa julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (EYVL C 209, 10.7.1997) ilmaistuihin linjauksiin, joiden perusteella kiinteistön luovutukseen ei katsota sisältyvän kiellettyä valtion tukea. Mainittua tiedonantoa komissio on soveltanut myös julkisyhteisöjen tekemiin vuokrasopimuksiin. Sen vuoksi ehdotettu pykälä koskee myös pitkäaikaisia vuokrasopimuksia. Säännöksen tarkoituksena on kiinnittää kuntien huomio EU-sääntelyn huomioon ottamiseen myös vuokraustapauksissa. Pitkäaikaisella vuokrasopimuksella tarkoitetaan säännöksessä yli 10 vuodeksi tehtäviä sopimuksia. Rajaus on kotimaista sääntelyä, ja valiokunta pitää sitä tarpeellisena selkeyttämään kansallista oikeustilaa.

134 §. *Oikaisuvaatimus.* Kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, kenelle oikaisuvaatimus tehdään. Valiokunta toteaa, että liikelaitoksen johtokunnalle on mahdollista antaa kunnan hallintosäännössä otto-oikeus myös muiden kuin johtokunnan lakisääteisten asioiden osalta. Sen vuoksi on aiheellista tarkentaa säännöstä siten, että asioissa, joissa hallintosäännön mukaan liikelaitoksen johtokunnalla on otto-oikeus, myös oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Muutoin oikaisuvaatimus menisi pykälän mukaan kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

135 §. *Kunnallisvalitus.* Pykälän 1 momentissa tulisi kuntayhtymän osalta viitata 58 §:n sijasta sen 1 momentissa tarkoitettuihin toimitelmiin, kuten 140 §:ssäkin on tehty. Valiokunta ehdottaa säännöstä tarkennettavaksi mainitulla tavalla.

150 §. *Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.* Esityksessä ehdotetaan, että lain 126 §:n 1 momenttia sovelletaan työvoimakoulutukseen vuoden 2017 alusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siirtymäsäännöksen tulisi kuitenkin koskea 1.9.2013 voimaan tulleen kuntalain muuttamista koskevan lain (626/2013) voimaantulosäännöksiä vastaavasti kaikkia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaisia ostopalveluita, joita kunnat voivat tarjota. Näitä voivat olla esimerkiksi valmennukset, kuntoutus ja asian tuntijapalvelut. Valiokunta toteaa, että säännös on tarpeen muuttaa edellä tarkoitettulla tavalla (*1 momentti*).

Saadun selvityksen mukaan pykälään on myös tarpeellista lisätä siirtymäsäännös työterveyshuollon palvelujen tuottamisesta. Edellä mainitun kuntalain muutoksen yhteydessä hallintovaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittivät huomiota työterveyspalveluiden yhtiöittämisen aikatauluun (HaVM 10/2013 vp, StVL

9/2013 vp, TyVL 6/2013 vp). Siirtymäsäännöksen tarkoituksenmukaisuutta puoltaa myös meillä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus. Valiokunta ehdottaa työterveyspalveluja koskevan siirtymäsäännöksen lisäämistä *uuteen 2 momenttiin*. Yhtiöittämisvelvoitetta sovelletaan säännöksessä tarkoitettuihin palveluihin vuoden 2017 alusta.

Siirtymäaika koskee työterveyshuollon sairaanhoitopalveluja, jotka ilman siirtymäaikaa pitäisi yhtiöittää. Työterveyshuollon lakisääteisiä ennaltaehkäiseviä palveluja yhtiöittämisvelvoite ei koske. Tämän vuoksi 2 momentissa viitataan nimenomaan terveydenhuoltolain 18 §:n 3 momentin mukaiseen työterveyshuoltoon.

Työterveyshuoltoa koskevasta siirtymäsäännöksestä on tarpeen ilmetä myös säännöksen suhde 128 §:ssä säädettyyn markkinaperusteisen hinnoittelun velvoitteeseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain (948/2011) 30 a §:n perusteella toimivalta puuttua kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Tulkintaongelmien välttämiseksi säännöksessä on kuitenkin tarpeen selkeästi todeta, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua myös siirtymäaikana kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla.

Saadun selvityksen mukaan pykälää on tarpeen täydentää myös siten, että siirtymäsäännöstä eläketurvasta sovelletaan edellä mainittua kuntalain muutosta vastaavasti myös siirtymäajan kuluessa toteutettaviin tehtävien siirtoihin. Tällä vältetään se, että siirtymäsäännös raukeaisi voimassa olevan kuntalain kumoamisen yhteydessä. (*Uusi 3 momentti*)

Edellä mainitussa kuntalain muutoksessa säädettiin myös yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyneestä varainsiirtoverovapaudesta siirtymäaikana. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että varainsiirtoverovapaudesta säädetään tässä yhteydessä siirtymäaikana samalla tavoin kuin mainitun kuntalain muutoksen voimaantulosäännöksessä. (*Uusi 4, 5 ja 6 momentti*)

Aloitteet

LA 56/2011 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy säännös kunnan velvollisuudesta laatia kuntastrategia, joka korvaa kuntien erilliset strategiat ja jossa tulee ottaa huomioon myös kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Koska valiokunta puoltaa säännöksen hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisesti, valiokunta ehdottaa, että lakialoite hylätään.

LA 1/2013 vp

Koska valiokunta ehdottaa kunnan tytäryhteisön tiedonantovelvollisuutta ja tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeutta koskevien säännösten hyväksymistä hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa, lakialoite ehdotetaan hylättäväksi.

TPA 47/2014 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kunta-laissa säädetään kunnan velvollisuudesta asettaa vammaisneuvosto, joka voisi olla myös useam-

man kunnan yhteinen. Esitys toteuttaa toimenpidealoitteen sisällön. Koska valiokunta ehdottaa säännöksen hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisena, aloitteessa ehdotettu sääntelytarve on poistunut ja aloite ehdotetaan hylättäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2.—12. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoitteet LA 56/2011 vp ja LA 1/2013 vp hylätään,

että toimenpidealoite TPA 47/2014 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Kuntalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I OSA YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku

Yleiset säännökset

1—6 §
(Kuten HE)

2 luku

Kunnan tehtävät ja järjestämismvastuu

7—9 §
(Kuten HE)

3 luku

Valtion ja kunnan suhde

10 ja 11 §
(Kuten HE)

12 §

Kuntatalousohjelma

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ohjelmassa 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.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

13 §
(Kuten HE)

II OSA

DEMOKRATIA JA VAIKUTTAMINEN

4 luku

Valtuusto

14 ja 15 §
(Kuten HE)

16 §

Valtuutettujen lukumäärä

(1 mom. kuten HE)

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. *Valtuuston päätös valtuutettujen määrästä voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.*

(3 mom. kuten HE)

17—19 §
(Kuten HE)

5 luku

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

20—29 §
(Kuten HE)

III OSA

TOIMIELIMET JA JOHTAMINEN

6 luku

Kunnan toimitimet

30—36 §
(Kuten HE)

7 luku

Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

37—46 §
(Kuten HE)

47 §

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje

(1—3 mom. kuten HE)

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta; (4—7 kohta kuten HE)

48 §
(Kuten HE)

8 luku

Kuntien yhteistoiminta

49—55 §
(Kuten HE)

56 §

Kuntayhtymän perussopimus

Perussopimuksessa on sovittava ainakin: (1—9 kohta kuten HE)

10) menettelystä, jolla kuntayhtymän alijäämä katetaan tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimusta kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta;

11) talouden ja toiminnan seurantajärjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille.

(2 mom. kuten HE)

57 ja 58 §
(Kuten HE)

59 §

Yhtymävaltuusto

(1 mom. kuten HE)

Yhtymävaltuuston jäsenet valitsee kunta perussopimuksessa sovitulla tavalla. (Uusi 2 mom.)

60—63 §
(Kuten HE)

64 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymään sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 2, 6, 7, 10, 14, 18, 19, 22, 23 ja 29 §:ssä, 6 luvussa, 39, 40, (poist.) 46, 47 ja 48 §:ssä sekä 9—16 luvussa.

(2—4 mom. kuten HE)

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan ja kuntayhtymän välillä tehtävään johtajasopimukseen sovelletaan, mitä johtajasopimuksesta säädetään 42 §:ssä. Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kuntayhtymän johtavan viranhaltijan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia kuntayhtymän johtavalle viranhaltijalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy kuntayhtymän ylin päättävä toimielin. (Uusi 5 mom.)

9 luku

Kunnallinen liikelaitos

65 §

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

(1—3 mom. kuten HE)

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. *Jos liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä on kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksessa on sovittava perussopimuksen muuttamisesta.* Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

66 §

Liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokous

(1 mom. kuten HE)

Yhtymäkokouksen tehtäviin sovelletaan, mitä 60 §:n 3 momentin 1 ja 2 kohdissa sekä 4—6

kohdissa säädetään yhtymäkokouksen tehtävistä. *Lisäksi* liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokouksen tehtävänä on valita liikelaitoskuntayhtymän johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, joiden valintaa ei ole hallintosäännössä siirretty johtokunnalle.

67 ja 68 §
(Kuten HE)

IV OSA

LUOTTAMUSHENKILÖT JA HENKILÖSTÖ

10 luku

Luottamushenkilöt

69—72 §
(Kuten HE)

73 §

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

(1—3 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentin 4 kohtaa ei sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenen. (Uusi 4 mom.)

74 §

Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin

Vaalikelpoinen lautakuntaan ja valiokuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

(3 kohta *poist.*)
(3 kohta kuten HE:n 4 kohta)
(2 ja 3 mom. kuten HE)

75—82 §
(Kuten HE)

83 §

Tietojensaantioikeus

(1 mom. kuten HE)

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia (*poist.*) kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

84 §

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetun kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, *merkittävästä varallisuudestaan* sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

(2—4 mom. kuten HE)

85 ja 86 §
(Kuten HE)

11 luku

Henkilöstö

87—89 §
(Kuten HE)

V OSA

HALLINTO

12 luku

Päätöksenteko- ja hallintomenettely

90 §

Hallintosääntö

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- (1 kohta kuten HE)
- 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
 - (a—m alakohta kuten HE)
 - n) 23 §:ssä tarkoitettun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista;
 - o) viestinnän periaatteista;
 - (p alakohta kuten HE)
- (3 kohta kuten HE)
- (2 mom. kuten HE)

91—109 §
(Kuten HE)

VI OSA

TALOUS

13 luku

Kunnan talous

110—113 §
(Kuten HE)

114 §

Konsernitilinpäätös

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen. *Kunnan, jolla ei ole tytäryhteisöjä, mutta joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, tulee sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot.*

115—117 §
(Kuten HE)

118 §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 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 täytäneet seuraavat raja-arvot:

1) kuntakonsernin vuosikate on *ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta* negatiivinen;

(2—4 kohta kuten HE)

(4—6 mom. kuten HE)

119 ja 120 §
(Kuten HE)

14 luku

Hallinnon ja talouden tarkastus

121—125 §
(Kuten HE)

VII OSA
ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

15 luku

Kunnan toiminta markkinoilla

126—132 §
(Kuten HE)

16 luku

Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

133 §
(Kuten HE)

134 §

Oikaisuvaatimus

(1 mom. kuten HE)

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 67 §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 67 §:n 5 momentissa tarkoitetusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. *Jos hallintosäännössä on 92 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle.* Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

(3 mom. kuten HE)

135 §

Kunnallisvalitus

Valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätök-

seen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

136 —144 §
(Kuten HE)

17 luku

Voimaantulo

145—149 §
(Kuten HE)

150 §

Yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset

Jos kunnan tai kuntayhtymän toiminnassa on kyse julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaisten palvelujen tuottamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on vuoden 2016 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Edellä 126 §:n 1 momenttia sovelletaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen vuoden 2017 alusta. Kunnan tuottaessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja sen on niiden hinnoittelussa noudatettava, mitä 128 §:ssä säädetään. Kilpailu- ja kulluttajavirasto voi puuttua kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. (Uusi 2 mom.)

Jos 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tehtävät siirretään vuoden 2016 loppuun mennessä, on sen osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät, huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan

tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. (Uusi 3 mom.)

Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä luovuttaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseksi yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettun veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastaavasti yhtiötettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

1) kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitetussa käytössä; tai

2) osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan. (Uusi 4 mom.)

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä tässä laissa säädettävään toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Verovirasto voi tarvittaessa pyytää valtiovarainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä laissa säädettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen. (Uusi 5 mom.)

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava. (Uusi 6 mom.)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että jatkossa suuria ja kauaskantoisia kuntiin kohdistu-

via uudistushankkeita valmistellaan aidossa yhteistyössä parlamentaarisesti.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

*pj. Pirkko Mattila /ps
jäsen. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /vihr
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk*

*Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Heikki Autto /kok
Arja Juvonen /ps
Anu Urpalainen /kok.*

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Kataisen ja Stubbin hallitukset ovat tällä vaalikaudella heikentäneet voimakkaasti kuntien taloudellista tilannetta. Erityisesti kehysmenettely on koettu kunnissa ongelmalliseksi, sillä tästä on aiheutunut kymmenille kunnille ylimääräisiä veroprosentin nostopaineita.

Perussuomalaisten mielestä hallituksen tulee luopua epäoikeudenmukaiseksi koetusta kriisikuntamenettelystä. Tämän takia maassamme voidaan puhua kunnallisesta demokratiavajeesta ja sen uhasta. Oikeampi tapa hoitaa kuntien taloutta olisi aktiivinen uusien, kuntien elinvoimaisuutta edistävien toimenpiteiden politiikka nykyisen nitistyspolitiikan sijaan; yhdistämällä taloudeltaan huonossa kunnossa olevia kuntia yhteen ei saada aikaiseksi kuin vain yksi isompi talousvaikeuksista kärsivä kunta.

Nyt kun hallitus tekee runsaasti muutoksia esimerkiksi kuntalakiin ja tuo uudeksi muotoillun sote-lainsäädännön osana sote-uudistusta, perussuomalaiset pitävät erittäin tärkeänä, että valtioneuvosto ja ministeriö seuraavat tarkoin lakiensa soveltamisen seurauksia. Erityisen tärkeää

keää tämä on rahoitusvastuun osalta liittyen erityisesti sote-uudistukseen. Mahdolliset valuviat on korjattava pikaisesti, jotta kunnat eivät joutuisi turhiin ongelmiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään kaksi lausumaa (Vastalauseen lausumaehdotukset).

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus luopuu epäoikeudenmukaiseksi koetusta kriisikuntamenettelystä ja ryhtyy pikaisesti korjaamaan kuntatalouden huonoa tilannetta ja siihen liittyvää kunnallisen demokratiavajeen uhkaa.*
2. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ja ministeriöt seuraavat tarkoin lakien soveltamisen seuraamuksia, erityisesti rahoitusvastuun ja kuntademokratian osalta.*

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2015

Pirkko Mattila /ps
Reijo Hongisto /ps
Arja Juvonen /ps

VASTALAUSE 2

*Perustelut**Yleistä*

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä kuntalain uudistuksen peruslinja on oikeansuuntainen. Onnistuneena voidaan pitää muun muassa kuntakonsernikäsitteen selkeyttämistä. Myönteistä on lisäksi lakiluonnoksen pyrkimys mahdollistaa kuntakohtaiset ratkaisut esimerkiksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä, eräiden toimielinten ja johtamisen organisointitavoissa, sähköisten toimintatapojen hyödyntämisessä päätöksenteossa sekä joustavuus valtuuston jäsenmäärän ylärajasta päättämässä. Myös kuntalain rakenteen selkiyttäminen, esimerkiksi kokoamalla kunnan johtamista koskevat säännökset yhteen lukuun, on kannatettavaa.

Lakiesityksen valmistelutyössä on pääpiirteittäin noudatettu edellisen vaalikauden lopussa silloisen kuntaministerin toimeksiannosta ja valtiovarainministeriön kuntaosastolla virkamiestyönä tammikuussa 2011 valmistunutta kartoitusta kuntalain uudistamista vaativista asiakokonaisuuksista.

Lainvalmistelutyön organisointiin emme kuitenkaan ole tyytyväisiä. Suuria ja kauaskantoisia uudistuksia on Suomessa totuttu valmistelemaan parlamentaarisesti. Sen sijaan hajanainen ja suljettu valmistelu ilman aitoa parlamentaarista yhteistyötä on ollut suuri ongelma nimenomaisesti juuri tällä vaalikaudella. Korostamme, että kuntalaki on luonteeltaan kuntien perustuslaki, jonka pitäisi kestää yli hallituskausien ja olla riippumaton poliittisissa voimasuhteissa tapahtuvista muutoksista. Näin toimimalla uudistuksiin on saatu vakautta, pitkäjänteisyyttä ja laadukkuutta. Pidämme valitettavana, että parlamentaarisen seurantaryhmän rooli lainvalmistelutyössä ja sen mahdollisuudet vaikuttaa lakiesityksen sisältöön olivat käytännössä olemattomia.

Virkamiesvetoisesti tehty valmistelu näkyy paikoitellen ylisääntelynä, jolla lisätään tarpeettomasti kuntien normiohjausta (muun muassa kuntastrategian laatimisvelvoite tarkkoine sisältöineen sekä kunnille ehdotettu tiukka laina- ja takauskielto). Lisäksi lakiluonnoksen valmistelu on ohjannut tiukasti vaalikauden alussa hyväksytty hallitusohjelma, mikä näkyy puutteina esimerkiksi kunnan roolin määrittelyssä ja vaihtoehtoisissa hallintomalleissa ns. vahvalle peruskunnalle sekä kunnan pakkoliitosperusteen laajentaminen alijäämien kattamisvelvollisuu-teen määrääjässä.

Pidämme myös valitettavana, että viime vuonna toteutettu kuntien lausuntokierros ajoitui pääosin kesälomakaudelle. Myös hallintovaliokunnalle jätettiin hallituksesta johtuvista syistä ja näinkin olennaisessa asiassa varsin vähän aikaa käsitellä lakiehdotusta perinpohjaisesti. Vaikka kuntien lausuntoaika päättyi jo elokuussa 2014, saatiin hallituksen esitys hallintovaliokunnan käsittelyyn vasta joulukuussa, vaikka lausuntoluonnoksella ollut lakiluonnos ei ollut hallituksen jatkovalmistelussa juurikaan muuttunut.

Vastalauseessamme tuomme esiin perusteltuja näkökulmia asioihin, jotka mielestämme vaativat pykäläkohtaisia muutoksia. Esitämme myös syvempää pohdiskelua tiettyjen muutosten mahdollisista kielteisistä vaikutuksista.

Pykäliin tehtävistä muutosehdotuksista

Rahoitusvastuun periaate. Esitämme mietinnön 1 §:n 1 momenttiin rahoitusperiaatetta koskevaa lisäystä sekä valtion ja kunnan suhdetta käsittelevään kolmanteen lukuun uutta rahoitusperiaatetta koskevaa 12 §:ää seuraavin perustein.

Hallituksen esityksessä on useassa kohdassa nostettu esiin perustuslaista johdettu ns. rahoitusvastuun periaate. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksumalla tulkinnalla tällä on

tarkoitettu sitä, että määrätessään kunnille uusia velvoitteita valtiovallan on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua niistä. Esimerkiksi Ruotsissa rahoitusvastuun periaate on viety niin pitkälle, että jos valtio antaa kunnille tai maakäräjille uusia tehtäviä tai velvoitteita, sitoutuu valtio samalla vastaamaan niistä aiheutuvista kustannuksista kokonaan.

Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluisa myönnetään, ovat meillä ongelmana olleet puuttuvat mekanismit, joilla rahoitusvastuun periaatteen toteutumista ei ole voitu arvioida. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kulu-neella vaalikaudella kiinnittänyt tähän useaan otteeseen huomiota, myös lausueessaan puheena olevasta lakiesityksestä (PeVL 63/2014 vp). Katsomme, että valtionosuusleikkausten sekä valtionosuusuudistuksen yhteenlasketut kuntia syvästikin eriarvoistavat vaikutukset ovat läpäisseet perustuslaillisen tarkastelun juuri puutteellisten arviointimekanismien takia. Sen seurauksena kuntien rahoitusvastuu lakisääteisistä tehtävistä on kuluneella vaalikaudella kasvanut merkittävästi ja vastaavasti valtion rahoitusosuus on samassa suhteessa pienentynyt.

Täsmennystä rahoitusvastuun periaatteen konkretisoitumisen kannalta on saavutettu hiljattain. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä, että valtionosuusleikkausten, valtionosuusuudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen yhteenlaskettujen kokonaisvaikutusten johdosta "paine laskelmissa esitettyyn huomattavaan ja sääntely-yhteys huomioon ottaen melko äkilliseen kunnallisveron korottamiseen vaikeuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taloudestaan rahoitusperiaatteen ja kunnallista verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti". Tähän mennessä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt nykyistä kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena, mutta mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nouse-

va ero eri kuntien asukkaiden välillä on jo liian suuri.

Perustuslakivaliokunta toteaa kuntalakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että "nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuntatalousohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista". Toisin sanoen kuntalain uudistuksen yhteydessä säädettävä kuntatalousohjelmaa koskeva arviointi tarkastelisi kuntataloutta kokonaisuudessaan, kun perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään johdonmukaisesti edellyttänyt rahoitusvastuun periaatteen tarkastelua myös yksittäisten kuntien kannalta.

Keskustan valiokuntaryhmä pitää tärkeänä, että rahoitusvastuun periaate olisi nimenomaisesti lausuttuna myös kuntalaissa. Pidämme oikeana mutta vielä riittämättömänä, että valtionosuusuudistuksen yhteydessä valtionosuuslakiin lisättiin uusi pykälä siitä, että vuodesta 2016 alkaen valtion on joko rahoitettava kokonaan kunnille määrätty uudet tehtävät ja velvoitteet tai vaihtoehtoisesti kuntien tehtäviä on karistettava vastaavalla määrällä. Rahoitusvastuun periaatteen ottaminen kuntalain säädöksiin korostaisi sitä, että tehtävien lisäksi sitä noudatettaisiin myös esim. kuntien rahoitusjärjestelmiä uudistettaessa.

Ns. kuntakokeilut. Esitämme kuntalakiin uutta 10 §:ää kuntakokeiluista.

Kuntien toimintaympäristön asettamiin haasteisiin vastaaminen edellyttää toimintatapojen ja prosessien huomattavaa kehittämistä ja tehostamista. Kunnissa on kyettävä uudistamaan palvelurakenteita sekä löytämään täysin uusia tapoja toteuttaa kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja. Kunnista saamamme palautteen perusteella liian pitkälle menevä normiohjaus on suurin jarru kehittämistyölle.

Eri laeissa asetettujen tavoitteiden toteutusta erityisesti kunta-alalla tulisi säädellä nykyistä joustavammin. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös kuntien tehtäviä kartoittanut selvityshenkilö tammikuussa 2013 julkaisemassaan rapor-

tissa kuntien tehtävistä. Esimerkiksi erilaiset joustot kelpoisuusehdoissa ja määrärajoissa saisivat aikaan säästöjä ja tuloksekkaampaa toimintaa. Joustavamman lainsäädännön myötä kokeilulakien tarve vähenisi. Isosta osasta muutostarpeita ja -ideoita voitaisiin säätää myös lailla ilman kokeiluvaihetta. Kokeilut on myös valmisteltava kunnolla ja niille on varattava riittävästi aikaa, jotta kokeilusta saataisiin hyödynnettävissä olevia tuloksia.

Keskusta haluaa ottaa käyttöön nykyistä avoimemman kokeilukulttuurin. Tarkoituksena olisi lainsäädännön asettamista velvoitteista poiketen kokeilla kuntapalveluiden erilaisia järjestämis- ja tuottamistapoja. Erityislainsäädännöllä perustettujen ja tarkkaan rajattujen kokeiluhankkeiden sijasta kuntalakiin olisi mahdollista säätää valtioneuvostolle oikeus käynnistää kuntakokeiluja joustavasti. Mm. erilaiset joustot kelpoisuusehdoissa ja määrärajoissa saisivat aikaan tuloksekkaampaa toimintaa ja säästöjä. Kokeilujen kautta saatuja tuloksia voidaan hyödyntää yleisemmin kehittämistyötä haittaavien normien purkamisessa sekä hyvien käytäntöjen jalokauttamisessa koko kuntakentälle. Kokeilussa ei voida rajoittaa perusoikeuksia, oikeusturvaa ja oikeutta saada palveluita sisällöltään ja määrältään säädetyn mukaisesti.

Alijäämien kattamisvelvollisuudesta. Vastalauseen 112.3 §:n mukaisesti ehdotamme muutettavaksi mietinnön 110.3 §:ää, jolla esitetään tiukennettavaksi alijäämien kattamisvelvollisuutta. Muutosesityksemme vastaa voimassa olevan kuntalain säädöksiä. Mielestämme säädöstä ei ole järkevää kiristää ennen kuin valtion toimesta kuntien tehtävät ja niihin käytettävissä oleva rahoitus on tasapainotettu.

Hallituksen esityksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulisi katata enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamisvelvollisuuden kiristämistä koskeva esitys ei ole vallitsevissa olosuhteissa hyväksyttävissä, koska kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niihin osoitettu rahoitus ovat epätasapainossa. Taloudellisen matalasuhdan

teen lisäksi hallitus on myös omalla kuntopolitiikallaan syventänyt kuntatalouden ahdinkoa leikkaamalla kuntien valtionosuuksia historiallisen suurilla summilla, mutta samalla määräämällä kunnille uusia raskaitakin lakisääteisiä velvoitteita. Lisäksi hallitus on epäonnistunut lupauksessaan karsia kuntien tehtäviä yhdellä miljardilla eurolla. Kuntatalouden mittarit osoittavat, että kriisikunnaksi ajautumisen riski koskee jo kaikenlaisia ja kaikenkokoisia kuntia, myös maakuntien keskuskaupunkeja.

Keskustan valiokuntaryhmä katsoo, että alijäämän kattamisvelvollisuus on ylipäänsä nykyisessä tilanteessa vaikeasti sovittavissa kuntien taloustilanteeseen. Se on toteutettavissa siinä tapauksessa, että kuntien tehtäviä vähennetään siten, että kuntien saama rahoitus tosiasiasa vastaa niiden velvoitteita, jota myös rahoitusvastuun periaate edellyttää.

Ns. kriisikuntamenettelystä. Vastalauseen 120 §:n mukaisesti ehdotamme muutettavaksi mietinnön 118 §:ssä ehdotettua tiukennusta ns. kriisikuntamenettelyyn joutumiseksi, joka voi johtaa kunnan pakkoliitokseen.

Voimassa olevaan asetukseen verrattuna arviointimenettelyn raja-arvoja ollaan hallituksen esittämänä kiristämässä sekä nostamassa ne lain tasolle. Lisäksi arviointimenettelyyn johtavat kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut määräytyisivät nykyisestä poiketen konsernitason taloustietojen perusteella.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä kuntien alijäämät johtuvat ennen kaikkea kuntien lakisääteisten tehtävien ja niihin osoitetun rahoituksen epätasapainosta. Lakisääteisiä tehtäviä on liikaa, ja rahoitusta on liian vähän. Tätä kuitua hallitus on kuntopolitiikallaan syventänyt mm. leikkaamalla kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia ottamatta huomioon kuntien erilaista kantokykyä, määräämällä kunnille uusia lakisääteisiä tehtäviä sekä säätämällä korkeasta omavastuuosuudesta verotulokertymään perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa.

Lisäksi huomautamme, että ei olisi perusteltua taikka hyvän hallinnon mukaista perustaa

tässä vaiheessa arviointimenettelyä konsernitason taloustietoihin, koska vielä ei ole edes tiedossa, mitä se kuntien kannalta tarkoittaa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan konsernitason tietoja aletaan vasta kerätä kuntatieto-ohjelman puitteissa.

Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudesta. Vastalauseen 126 §:n mukaisesti ehdotamme täydennystä mietinnössä esitettyyn 124 §:ään. Muutosehdotus turvaisi paremmin tarkastuslautakunnan riittävän tiedonsaannin.

Voimassa olevasta kuntalain 74 §:stä poiketen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeuksia ollaan eriyttämässä toisistaan. Tarkastuslautakunnan oikeus saada tietoja ja asiakirjoja nähtäväksi rajoittuisi edelleen vain kunnan viranomaisiin, kun taas tilintarkastajan tietojensaantioikeus laajenisi kunnan viranomaisten lisäksi muihin kuntakonserniin kuuluihin yhteisöihin ja säätiöihin.

Kuitenkin hallituksen esityksessä tarkastuslautakunnan tehtäväkenttää ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kunnalle ja kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi myös sitä, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tästä huolimatta lakiesityksessä tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus kuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä rajoittuisi käytännössä toimintakertomuksissa esitettyihin tietoihin, joita ei voida pitää riittävinä toiminnan tuloksellista ja tarkoituksenmukaista järjestämistä koskevan arvioinnin kannalta. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen riittävä dokumentaatio ei mielestämme varmista tarkastuslautakunnan tehtävän asianmukaisen toteuttamisen kannalta välttämätöntä riittävää tiedonsaantioikeutta. Siksi olisi välttämätöntä turvata myös tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus arviointitehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta riittävän laajuisena. Erityisesti tilanteissa, joissa valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisessa olisi ongelmia tai jos toimintaan liittyisi sellaisia riskejä, joita kunnan viranomaisissa ei haluta tai voida avoimesti käsitellä, tarkastuslautakunnal-

la tulisi olla oikeus saada suoraan kunnan tytäryhteisöiltä arviointitehtäväänsä varten tarvitsemansa tiedot salassapitovelvoitettaan samalla noudattaen.

Rajoitukset kuntien myöntämästä lainasta, takauksesta ja muista vakuuksista. Vastalauseen 131 §:n mukaisesti ehdotamme muutettavaksi mietinnön 129 §:ssä esitettyjä tiukennuksia kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta tai muusta sitoumuksesta.

Vaikka sinänsä hallituksen esitys lähtee perustelluista lähtökohdista, että kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä niistä saisi aiheutua merkittävää taloudellista riskiä, emme pidä esitettyä tiukennusta järkevänä.

Hallituksen esityksen mukaan kunta voisi pääsääntöisesti myöntää takauksen tai muun vakuuden muun muassa kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön velasta tai muusta sitoumuksesta, jos yhteisö kuuluisi kuntakonserniin tai se olisi kokonaan kuntien tai toisaalta kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Tällöin määrävänä tekijänä olisi yrityksen omistajapohja, jolloin kieltä olisi mahdollista kiertää erilaisin laina- ja yhtiöjärjestelyin ilman, että se vaikuttaisi kunnan kantamaan taloudelliseen riskiin ja sen suuruuteen.

Katsomme, että yritystoiminnan edellytysten luominen ja ylläpitäminen on tärkeä osa kunnan elinkeinopolitiikkaa, jolla kunta pidetään elinvoimaisena. Suoran tuen antaminen yksittäiselle yritykselle on tähän asti edellyttänyt erityisiä, yleensä työllisyyteen perustuvia syitä, jotta toimenpide on voitu katsoa kunnan toimialaan kuuluvaksi. Keskustan mielestä tätä lähtökohtaa voidaan pitää jatkossakin hyväksyttävänä.

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä enemmistö vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että kunnan takaus- ja lainanantamahdollisuuksia ei tulisi kuntalaissa rajata. Ely-keskuksille tehdystä tiedustelusta ilmeni, että kunnilla on tällä hetkellä varsin pieni

rooli yrityshankkeissa, mutta kuntien takaukset nähtiin oleellisena elementtinä pk-yritysten kasvun ja kehittymisen kannalta. Alue- ja kansantalouden näkökulmasta kuntien takauksien rajoittaminen vähentäisi yrityselämän edellytyksiä varsinkin haja-asutusalueilla.

Lisäksi kuntalain kokonaisuudistuksen yleisenä periaatteena on ollut kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja kuntien toimintavapauden lisääminen. Tältä osin hallituksen esitys kulkee väärään suuntaan. Uudet kiellot ja rajoitukset, jotka vaikuttavat eri tavalla erilaisiin kuntiin ja alueisiin, eivät mielestämme ole hyväksyttävissä. Siksi katsomme, että kuntalakiin ei tule kirjata EU-sääntelyä pidemmälle meneviä kuntien myöntämiä takauksia, lainaa tai muuta vakuuden antamista koskevia rajoituksia.

Alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevat siirtymäsäännökset. Viitaten edellä mainittuun alijäämien kattamisvelvollisuutta koskevaan pykälämuutosesitykseen katsomme siirtymäsäännöksen tarpeettomaksi ja esitämme hallintovaliokunnan mietintöön sisältyvän 148 §:n poistamista.

Muita huomioita lakiesityksestä

Peruskunnalle vaihtoehtoisista hallintomalleista. Kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi olisi pitänyt aluksi selvittää ja arvioida kunnallishallinnon ja kuntapalvelujen vaihtoehtoisia rakennemalleja. Esimerkiksi hallituksen voimalla ajama ja sittemmin epäonnistunut kuntauudistus osoitti, että alueiltaan hyvinkin erilaisessa Suomessa tarvitaan vaihtoehtoisia ja joustavia hallintomalleja. Lainvalmistelussa olisi ollut suotavaa, että siinä olisi selkeämmin otettu huomioon mm. kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä, alueellisesta eriytymisestä sekä kunnissa tapahtuvasta kuntapalvelujen, rakenteiden ja toimintatapojen eriytymisestä aiheutuvat muutostarpeet.

Pidämme erittäin valitettavana, että tällä vaalikaudella hallituksen kuntapolitiikan linja on perustunut yksinomaan ns. vahvan peruskunnan

malliin, jossa on suhtauduttu lähtökohtaisesti torjuvasti kuntien väliseen yhteistyöhön. Mm. kunnallishallinnon rakennetyöryhmän toimeksiantoa, johon vielä edellisellä vaalikaudella oli kirjattu erilaisten vaihtoehtoisten hallintomallien tarpeen arviointi, muutettiin syyskuussa 2011 silloisen kuntaministerin toimesta pelkääntään kuntaliitoksiin perustuvaksi. Näin suppea näkökulma on hyvinkin pian osoittautunut todellisuudelle vieraaksi, eikä sille ole ollut parlamentaarista hyväksyntää. Tämän seurauksena kaikenlainen kuntalähtöinen kehittämistyö on ollut tällä vaalikaudella vaikeaa. Jopa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta käytettiin pitkään kuntaliitosten vauhdittamisen välineenä.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä peruskunnan rinnalle tarvitaan myös kuntien tiivistyvään yhteistyöhön perustuvia hallintomalleja, joihin kuntakentällä on osoitettu tarvetta ja kiinnostusta.

Kuntien tehtävistä. Hallituksen esityksessä kunnille esitetään uusia lakisäätteisiä tehtäviä, vaikka hallituksen rakennepoliittisen ohjelman julkilausuttuna tavoitteena on ollut kuntia koskevan normiston vähentäminen. Nyt monet hallituksen esityksessä esitetyt lakisäätteiset tehtävät ovat jo käytännössä useimmissa kunnissa arkipäivää, jolloin niiden lakisäätteistäminen on turhaa. Lakiesitykseen sisältyy myös viitisten toista kuntien hallintoon liittyvää kokonaan uutta tehtävää, jotka vievät kunnissa kohtuuttomasti työaikaa. Esimerkkeinä voidaan mainita kuntastrategia tarkkoine sisältöineen sekä tiedottamiseen, valvontaan ja raportointiin liittyvät uudet velvoitteet.

Keskusta on hiljattain teettänyt kuntajohtajille kyselyn. Palautteen perusteella he kokevat ongelmalliseksi lakisäätteisten tehtävien toimeenpanoon liittyvää ja yksityiskohtiin menevää normiohjausta sekä laajoja suunnittelu-, arviointi- ja raportointivelvoitteita. Keskustan valiokuntaryhmän mielestä, jos kunnille säädetään lakisäätteen tehtävä tai laajennetaan entistä tehtävää, tulisi niistä maksaa kunnille valtionosuuksia,

kuten voimassa oleva valtionosuuslaki ja rahoitusperiaate edellyttävät. Vaihtoehtoisesti uusista lakisääteisistä tehtävistä tulisi pidättäytyä kuntalain säätämisen yhteydessä, mikäli valtiolta ei ole valmis tältä osin lisäämään rahoitusosuuttaan kunnille.

Kuntatalousohjelmasta. Hallituksen esityksen 12 §:ssä ehdotetun kuntatalousohjelman tausta on EU-sääntelyssä, joka edellyttää julkisen talouden sektorikohtaista budjetoitua. Tavoite tarkastella kuntataloutta lakisääteisten tehtävien tasapainon näkökulmasta on hyväksyttävä. Hallituksen esityksen mukaan kuntatalousohjelman tarkoituksena on olla osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelmaan liittyen haluamme tuoda esille mahdollisia ongelmakohtia, joita hallituksen esityksen perusteluissa ei ole nostettu esiin.

Tämän vuoden alusta voimaan astuneen asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelma tavoittelee koko julkisen talouden sekä erikseen valtion, kuntien ja sosiaalirahastojen tasapainoa. Tarkastelujaksona on neljä vuotta.

Kuntatalouden tasapainoa on tarkoitus mitata kansantalouden tilinpidon mukaan. Se poikkeaa kuntien kirjanpidosta erityisesti investointien osalta. Kansantalouden tilinpidossa investoinnit ovat menoja siinä missä esimerkiksi palkkamenot, kohdentuen aina kokonaisuudessaan toteumavuodelle. Sen sijaan kuntien kirjanpidossa poistonlaiset investoinnit esim. rakennuksiin, verkostoihin ja koneisiin vaikuttavat tulokseen poistojen kautta, joilla investointikustannus jak-

sotetaan koko investoinnin taloudelliselle pitäjälle.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä kuntatalousohjelman arviointi kansantalouden tilinpidon periaatteilla yhdistettynä jo toteutuneisiin valtionosuusleikkauksiin sekä valtionosuus uudistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmästä poistettuun ns. perustamishankkeiden rahoitukseen voi johtaa siihen, että investoinnit kunnissa pysähtyvät.

Lisäksi katsomme, että jos kuntien itsehallinnon alaan kuuluvien tehtävien rahoitus katsotaan tarkastelussa osaksi lakisääteisten tehtävien rahoitusta, tulee kuntien ei-lakisääteinen tehtäväkenttä supistumaan entisestään esim. vapaa-ajan palveluiden ja kulttuuripalveluiden osalta. Huomautamme, että kuntien oman ja perustuslakiin kirjatun ei-lakisääteisen tehtäväkentän turvaaminen on myös tärkeää. Niin ikään julkisen talouden tasapainottamistavoitteen rinnalla on varmistettava myös rahoitusperiaatteen toteutuminen siten, että myös neuvottelumenettelyn toinen osapuoli eli valtiolta noudattaa käytännössä tätä periaatetta. Kuntien mahdollisuudet selvittää niille säädetyistä tehtävistä on turvattava nykyistä paremmin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2.—12. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotukset).

*Vastalauseen muutosehdotukset***1.****Kuntalaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

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 *rahoitusperiaatetta noudattaen*.

(2 mom. kuten HaVM)

2—6 §
(Kuten HaVM)

2 luku

Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

7—9 §
(Kuten HaVM)

3 luku

Valtion ja kunnan suhde10 § (*Uusi*)**Kuntien kokeilut**

Valtioneuvosto voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle sekä kuntien määräysvallassa olevalle laissa säädettyjä tehtäviä hoitavalle yhteisölle ja säätiölle luvan kokeiluun, jossa voidaan poiketa säädetystä tai määrätystä velvoitteesta, joka voi koskea:

- 1) palvelun tai muun tehtävän toteutustapaa;
- 2) hallintoa;
- 3) henkilöstön määrää, koulutusrakennetta, kelpoisuusvaatimuksia ja tehtäviä;
- 4) palveluiden käyttäjien ryhmäkokoa;
- 5) palveluiden tai muiden tehtävien järjestämisen suunnitelmia;
- 6) palveluiden käyttäjille tehtäviä palvelusuunnitelmia;
- 7) toimitiloja; tai
- 8) tietojensaantioikeutta.

Kokeilussa ei voida rajoittaa perusoikeuksia, oikeusturvaa, oikeutta saada palveluita sisällöltään ja määrältään säädetyn mukaisesti.

Kokeilulupaa haetaan valtiovarainministeriöltä.

Kokeiluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että kokeilu on tarpeellinen palveluiden tai muiden tehtävien yleiseksi kehittämiseksi. Kokeilu voi kestää enintään viisi vuotta. Kokeilulupaan tulee sisältyä kokeiluohjelma, jossa määritellään kokeilun tavoitteet, toteuttamistapa, kokeilualue, kokeilussa mukana olevat tahot sekä

säännökset ja määräykset, joista kokeilussa voidaan poiketa.

Kokeiluluvan valmistelee valtiovarainministeriö yhteistyössä niiden ministeriöiden kanssa, joiden toimialaa kokeilu koskee. Kokeiluluvasta on pyydettävä lausunto viranomaisilta, joiden antamista määräyksistä kokeilussa on tarkoitus poiketa.

Kokeilua tulee seurata ja arvioida seurantar ryhmässä, jossa ovat edustettuna ainakin 4 momentissa tarkoitetut ministeriöt ja viranomaiset. Kokeiluun voi liittyä seurannan ja arvioinnin kannalta tarpeellista tutkimus- ja selvitystyötä.

11 (10) §
(Kuten HaVM)

12 § (Uusi)

Rahoitusperiaate

Rahoitusperiaatetta noudattamalla valtio turvaa riittävän rahoituksen kunnille niiden toteuttaessa lakisäätöisiä tehtäviä.

13—15 (11—13) §
(Kuten HaVM)

II OSA

DEMOKRATIA JA VAIKUTTAMINEN

4 luku

Valtuusto

16—21 (14—19) §
(Kuten HaVM)

5 luku

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

22—31 (20—29) §
(Kuten HaVM)

III OSA

TOIMIELIMET JA JOHTAMINEN

6 luku

Kunnan toimielimet

32—38 (30—36) §
(Kuten HaVM)

7 luku

Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

39—50 (37—48) §
(Kuten HaVM)

8 luku

Kuntien yhteistoiminta

51—66 (49—64) §
(Kuten HaVM)

9 luku

Kunnallinen liikelaitos

67—70 (65—68) §
(Kuten HaVM)

IV OSA

LUOTTAMUSHENKILÖT JA HENKILÖSTÖ

10 luku

Luottamushenkilöt

71—88 (69—86) §
(Kuten HaVM)

11 luku

Henkilöstö89—91 (87—89) §
(Kuten HaVM)

V OSA

HALLINTO

12 luku

Päätöksenteko- ja hallintomenettely92—111 (90—109) §
(Kuten HaVM)

VI OSA

TALOUS

13 luku

Kunnan talous

112 (110) §

Talousarvio ja -suunnitelma

(1 ja 2 mom. kuten HaVM)

Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

(4—6 mom. kuten HaVM)

113—119 (111—117) §
(Kuten HaVM)

120 (118) §

*Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely**Jos kunnan rahoituksen riittävyttä tai vaka-
varaisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnuslu-
vut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet
valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-ar-
vot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää
kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen
lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryh-
tyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.*

(2—4 mom. poist.)

*Selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäse-
nistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yh-
den kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kun-
taa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnas-
ta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön.
Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden
palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpi-
teistä. Kunnan valtuuston on käsiteltävä ryhmän
toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koske-
va päätös valtiovarainministeriön tietoon mah-
dollisia jatkotoimenpiteitä varten.**(Poist.) Valtiovarainministeriö tekee ryhmän
toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten
perusteella ratkaisun kuntarakennelaisissa
(1698/2009) tarkoitetun erityisen selvityksen
tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.*121 ja 122 (119 ja 120) §
(Kuten HaVM)

14 luku

Hallinnon ja talouden tarkastus123—125 (121—123) §
(Kuten HaVM)

126 (124) §

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja muilta kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja pitävät tarpeellisina arviointitehtävän ja tarkastustehtävän hoitamiseksi.

(2 mom. poist.)

127 (125) §
(Kuten HaVM)

VII OSA

ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

15 luku

Kunnan toiminta markkinoilla

128—130 (126—128) §
(Kuten HaVM)

131 (129) §

Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen

(1 mom. kuten HaVM)
(2 ja 3 mom. poist.)
(2 mom. kuten HaVM:n 4 mom.)

132—134 (130—132) §
(Kuten HaVM)

16 luku

Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

135—146 (133—144) §
(Kuten HaVM)

17 luku

Voimaantulo

147—149 (145—147) §
(Kuten HaVM)

HaVM:n 148 §
(Poist.)

150 ja 151 (149 ja 150) §
(Kuten HaVM)

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2015

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk