HE 242/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntalakia ja varainsiirtoverolakia.

Esityksen mukaan kuntalain kunnan taloutta ja hallintoa sekä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä muutettaisiin. Esityksen tavoitteena on parantaa kuntien riskienhallintaa ja -valvontaa sekä paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollisuuksia. Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjauksia kuntien yhteistoiminnan tukemisesta sekä monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen mahdollisuuksien ja suoran demokratian keinojen edistämisestä.

Talousarviota koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin taloussuunnitelman tasapainon osalta sekä alijäämän kattamisen osalta. Lakiin lisättäisiin myös säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntarakenteen muutoksissa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin siten, että laissa säädettäisiin tarkemmin toimenpideohjelman käsittelystä kunnassa sekä siihen liittyvästä raportoinnista valtiovarainministeriölle. Lisäksi valtiovarainministeriön ratkaisu kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tietyin edellytyksin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

Kunnan hallintoa koskevaan sääntelyyn tehtäisiin useita sisällöllisiä ja selkiyttäviä muutoksia. Aloiteoikeutta laajennettaisiin ja aloitteiden käsittelyn määräaikaa koskeva säännös poistettaisiin. Johtajasopimusta koskevaa sääntelyä muutettaisiin johtajasopimuksen hyväksymisen osalta, hallintosääntöä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin ja sähköisen kokouksen edellytyksistä säädettäisiin laissa tarkemmin.

Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumisesta.

Varainsiirtoverolakia muutettaisiin siten, että veroa ei olisi suoritettava siirrettäessä arvopapereita kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain mukaisesti.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 keväällä.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....4
1 Asian tausta ja valmistelu....4
1.1 Tausta....4
1.2 Valmistelu....4
2 Nykytila ja sen arviointi....5
2.1 Kuntalain kunnan toimintaa ja hallintoa koskeva sääntely....5
2.1.1 Sääntelyn tausta....5
2.1.2 Hallintosääntö ja sopimusten hallinta....7
2.1.3 Sähköinen kokous....8
2.1.4 Osallistuminen ja vaikuttaminen sekä aloiteoikeus....10
2.1.5 Johtajasopimukset....11
2.2 Kuntien taloutta koskeva sääntely....12
2.2.1 Kuntatalousohjelma....12
2.2.2 Valtuuston tehtävät: varallisuuden hoito ja sijoitustoiminnan periaatteet....13
2.2.3 Talousarvio ja -suunnitelma....14
2.2.4 Kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely....15
2.2.5 Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamista ja pääomalainan antamista koskeva sääntely....17
2.3 Kuntayhtymiä koskeva sääntely....19
2.4 Kunnallisia liikelaitoksia koskeva sääntely....22
3 Tavoitteet....24
3.1 Johdanto....24
3.2 Kunnan hallinto....24
3.3 Kunnan talous....25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....26
4.1 Keskeiset ehdotukset....26
4.2 Pääasialliset vaikutukset....27
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset....27
4.2.1.1 Alijäämän kattaminen....27
4.2.1.2 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely 28
4.2.2 Vaikutukset kuntien tehtäviin ja toimintaan....28
4.2.2.1 Kunnan hallinto....29
4.2.2.2 Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen....31
4.2.2.3 Kunnallinen liikelaitos....31
4.2.2.4 Kuntayhtymän rakennejärjestelyt....31
4.2.3 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan....31
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....32
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....32
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....37
6 Lausuntopalaute....43
7 Säännöskohtaiset perustelut....45
7.1 Kuntalaki....45
7.2 Varainsiirtoverolaki....58
8 Voimaantulo....58
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....59
LAKIEHDOTUKSET....63
Laki kuntalain muuttamisesta....63
Laki varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta....69

LIITE 71
RINNAKKAISTEKSTIT 71
Laki kuntalain muuttamisesta 71
Laki varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta 84

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu tavoite ”Toimiva demokratia sekä laadukas lainsäädäntö, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.” Keinoina tavoitteen toteuttamiseksi on mainittu monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen mahdollisuuksien ja suoran demokratian keinojen edistäminen sekä läpinäkyvyyden lisääminen kaikessa päätöksenteossa. Suoraan kuntien asemaan kohdistuvan hallitusohjelman kirjauksen mukaan ”Suomen menestystä rakennetaan alueiden ja kaupunkien vahvuuksien ja erityispiirteiden ympärille eri toimijoiden yhteistyöllä.” Hallitusohjelman mukaan tavoitteeseen pyritään tukemalla kuntien yhteistoimintaa elinvoiman turvaamiseksi ja palvelujen järjestämiseksi sekä kannustamalla kuntarakenteen vapaaehtoiseen tiivistämiseen taloudellisia esteitä poistamalla. Tämän esityksen tavoitteena on osaltaan toteuttaa edellä mainittuja hallitusohjelman toimenpiteitä.

Voimassa olevaa kuntalakia (410/2015) on sovellettu kokonaisuudessaan vuonna 2017 alkaneen valtuustokauden alusta. Tämän jälkeen lakia on muutettu jo useamman kerran. Lakiin on lisätty esimerkiksi uusi luku poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä sekä muutettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä.

Kuntalain käytännön soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella on ilmennyt tarve edelleen arvioida lain sääntelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita erityisesti kunnan toiminnan johtamista, hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa koskevan sääntelyn osalta. Kunnan hallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyä on ilmennyt tarve kehittää erityisesti kunnan riskienvalvonnan ja -hallinnan tehostamisen sekä kunnan olosuhteista johtuvien joustomahdollisuuksien lisäämisen näkökulmasta. Kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen ovat lisäksi johtaneet tarpeeseen täsmentää erityisesti kuntien ja kuntayhtymien taloussuunnitelmien tasapainoa ja alijäämän kattamista sekä arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä.

Vaikka voimassa olevassa kuntalaissa ei ole säännöksiä kuntayhtymien rakennejärjestelyistä, käytännössä on kuitenkin toteutettu muun muassa kuntayhtymien yhdistymisiä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uutta sääntelyä kuntayhtymien yhdistymisissä ja jakautumisissa noudatettavista menettelyistä. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on selkiyttää menettelyihin liittyvää päätöksentekoa sekä rakennejärjestelyjen oikeusvaikutuksia, ja edistää siten hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta kuntien yhteistoiminnan tukemisesta.

Lisäksi lakiin esitetään muutoksia sähköistä kokousta koskevaan sääntelyyn. Tarve sähköistä kokousta koskevien edellytysten täsmentämiseen on ilmennyt covid-19-pandemiasta seuranneiden poikkeusolojen aikana, jolloin kunnissa ja kuntayhtymissä on laajamittaisesti otettu käyttöön kuntalain mukainen sähköinen kokous. Lain soveltamisessa poikkeusolojen aikana ilmenneiden ongelmien vuoksi keväällä 2020 valmisteltiin väliaikainen kuntalain muutos (292/2020), jolla helpotettiin sähköisiin päätöksentekotapoihin siirtymistä sekä joustavoitettiin sähköisen kokouksen edellytyksiä. Väliaikaista lakia valmisteltaessa pidettiin tarkoituksenmukaisena, että lain soveltamista kunnissa ja kuntayhtymissä seurataan aktiivisesti ja sen perusteella valmistellaan kuntalakiin myös tarvittavat pysyvät lakimuutokset osana kuntalain muutostarpeita selvittävää hanketta.

1.2 Valmistelu

Kuntalain muutostarpeiden arvioimiseksi valtiovarainministeriö on elokuussa 2019 asettanut työryhmän ja kaksi sen alaista valmistelujaostoa. Työryhmän ja jaostojen toimikausi oli 15.8.2019–30.9.2020.

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida kuntalain muutostarpeet, laatia muutosehdotukset hallituksen esityksen muotoon sekä koordinoida valmistelujaostojen työskentelyä. Kunnan hallintoa koskevaa sääntelyä tarkastelevan jaoston tehtävänä on ollut valmistella työryhmälle erityisesti kunnan toiminnan johtamista, kuntien yhteistoimintaa ja sähköistä päätöksentekoa koskevan sääntelyn muutosehdotukset. Kunnan taloussääntelyä tarkastelevan jaoston tehtävänä on ollut valmistella kunnan taloussuunnitelman tasapainoa, alijäämän kattamista, arviointimenettelyä sekä kuntayhtymän ja liikelaitoksen taloutta koskevan sääntelyn muutosehdotukset.

Työryhmään ja valmistelujaostoihin on ollut nimettynä edustajat sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, oikeusministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, valtiovarainministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta. Lisäksi jaostoissa on ollut pysyvinä asiantuntijoina kaupunkien ja sairaanhoitopiirien edustajia. Molemmat jaostot ovat järjestäneet valmistelun aikana myös asiantuntijakuulemisia, joissa on kuultu kuntien ja kuntayhtymien sekä asiakokonaisuuksien kannalta muiden keskeisten intressitahojen edustajia.

Luonnos hallituksen esitykseksi on laadittu jaostojen valmistelemien muutosehdotusten pohjalta kevään 2020 aikana.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 7.9.2020−30.10.2020. Lausunnot pyydettiin muun muassa kunnilta, sairaanhoitopiirien kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, eräiltä muilta kuntayhtymiltä, ministeriöiltä sekä Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Myös muut tahot kuin jakelussa mainitut saivat antaa lausunnon. Valtiovarainministeriö sai yhteensä 68 lausuntoa.

Lausunnot sekä lausuntokierroksella saadusta lausuntopalautteesta laadittu yhteenveto on nähtävillä valtioneuvoston hankesivuilla https://vm.fi/hanke?tunnus=VM081:00/2019.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kuntalain kunnan toimintaa ja hallintoa koskeva sääntely

2.1.1 Sääntelyn tausta

Kuntien hallintoa, ohjausta ja päätöksentekoa koskevaa sääntelyä uudistettiin vuonna 2015 voimaan tulleella kuntalailla (410/2015). Lain tavoitteita olivat muun muassa kuntien toiminnan taloudellisen kestävyyden turvaaminen, pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa, poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistaminen, toiminnan kokonaisuuden ja konserniohjauksen korostaminen sekä edustuksellisen demokratian toimivuuden ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen.

Vuoden 2015 kuntalakiin otettiin säännökset kunnan toiminnasta sekä järjestämisvastuusta ja tuottamisesta. Myös kunnan toiminnan johtamista, ohjausta sekä valvontaa koskevia säännöksiä terävöitettiin.

Järjestämisvastuun ja tuottamisen määrittelyllä pyrittiin selkeyttämään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuunjako määräytyy kunnan viranomaisten ja palveluntuottajan välillä, jos kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle

tai kuntayhtymälle. Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä kuntalaissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

Kuntalaissa omaksuttiin laaja näkökulma kunnan toimintaan. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnan toiminta -käsite sisältää kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimuksiin tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan. Sääntelyn tarkoituksena oli vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisohjausta sekä selkeyttää valta- ja vastuusuhteita. Sääntelyssä otettiin myös huomioon ohjauksen kannalta erilaiset tilanteet.

Sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvalla kunnan toiminnalla tarkoitetaan muun muassa kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään. Kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ulkopuolella kunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten ohjaamiseen. Niiden tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käyttötarkoitusta koskevia ehtoja.

Kuntalaki on vastannut varsin hyvin kuntien haasteisiin ja tarjonnut kuntien hallinnon ja toiminnan johtamiseen joustavan sääntelykehikon. Kuntien toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia, kuten muun muassa ostopalveluiden lisääntymistä sekä sähköisten toimintamahdollisuuksien kysynnän lisääntymistä. Osa kuntien toimintaympäristön muutoksista on voimistunut viime vuosina niin selkeästi, että sääntelyä on syytä kehittää ja täsmentää.

Kunnan toiminta on monimuotoistunut yhteistoiminnan lisääntymisen, toiminnan yhtiöittämisten sekä ostopalvelutoiminnan lisääntymisen vuoksi. Kunnat eivät tuota itse kaikkia palvelujaan. Kunnan on oman konserninsa toiminnan ohjauksen lisäksi hallittava aiempaa paremmin ostopalveluin tuotettavien palvelujen ohjaus.

Sähköisten toimintatapojen yleistyminen mahdollistaa aiempaa paremmin kunnan päätöksenteon siirtymisen sähköiseen ympäristöön. Kunnat ovat viime vuosina siirtyneet hyödyntämään enemmän sähköisessä ympäristössä tapahtuvaa asiointia ja sähköisiä kokouksia. Covid-19-pandemian aiheuttama poikkeustilanne vuonna 2020 vauhditti merkittävästi kuntien toimielinten siirtymistä sähköisiin kokouksiin. Kunnissa on otettu suuria harppauksia lyhyessä ajassa toimia pitkälti sähköisessä päätöksentekoympäristössä. Nopeasti muuttunut tilanne luo vaateita myös lainsäädännön kehittämiseen.

Kunnan toimielinten asemaa ja roolia selkeytettiin vuoden 2015 kuntalain kokonaisuudistuksessa. Valtuuston rooli nykyisellään on olla pääsääntöisesti strategisen päätösvallan käyttäjä ja kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja toimintaa. Kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen selkeä työnjako on yksi edellytys kunnan hyvin toimivalle johtamiselle. Roolien selkeyttämiseen on pieniltä osin edelleen tarvetta.

Osana kuntalain kokonaisuudistusta uudistettiin myös kuntalaisten osallistumiskeinoja. Lakiin lisättiin sääntelyä vaikuttamistoimielimistä ja uudenlaisista kunnan käytettävissä olevista suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista. Myös aloiteoikeuden soveltamisalaa laajennettiin. Lisäksi laissa säädettiin kunnan viestintävelvoitteista, jotka osaltaan tukevat osallistumisoikeuksien toteutumista. Vuoden 2019 lakimuutoksella (175/2019) lakiin lisättiin sääntelyä kunnassa eri syistä säännönmukaisesti oleskelevien henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi. Nykytilanteessa kuntademokratian toteutumiselle ja kehittymiselle erilaisia haasteita voivat aiheuttaa esimerkiksi jatkuva konsernikehitys, väestörakenteen

muutokset sekä väestön keskittyminen kaupunkeihin. Vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen ja lähidemokratian säilymisen näkökulmasta edustuksellisen demokratian rinnalla erilasten suorien sekä tapauskohtaisten vaikuttamiskeinojen merkitys ja tarve on edelleen korostunut. Vaikka voimassa oleva kuntalaki on suorien osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen osalta mahdollistava, on sääntelyä mahdollista edelleen kehittää esimerkiksi aloiteoikeutta koskevan sääntelyn osalta.

2.1.2 Hallintosääntö ja sopimusten hallinta

Kunnan päätöksenteko perustuu kuntalakiin ja kunnan hallintosäännön määräyksiin. Hallintosäännön vähimmäissisällöstä säädetään kuntalain 90 §:ssä. Käytännössä kuntien hallintosäännöt ovat usein lain vähimmäisvaatimuksia laajempia. Vuoden 2015 kuntalain uudistuksessa hallintosäännön merkitys kunnan hallinnon ja toiminnan ohjausvälineenä kasvoi, kun kaikki aiemmin usealla johtosäännöllä määrätyt asiat tuli sisällyttää kunnan hallintosääntöön. Hallintosäännön roolin korostamista kunnan toiminnan ja hallinnon keskeisenä ohjausvälineenä voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon ja kunnan toiminnan ohjaamisen selkeyden ja sääntelyn joustavuuden kannalta edelleen hyvänä asiana. Kuntalain hallintosääntöä koskevaa sääntelyä on kehitettävä kunnan toiminnan kehityksen mukaisesti ja huomioitava muusta lainsäädännöstä tulevat uudet vaatimukset.

Yksi kuntien toimintaa koskeva kehityssuunta on ostopalveluiden lisääntyminen. Kunnan järjestämiin palveluihin hankitaan yhä enemmän palveluntuottajia yksityisiltä toimijoilta ja kolmannelta sektorilta. Vuonna 2019 kuntien ostopalvelujen määrä oli 19,28 miljardia euroa. Kasvua vuodesta 2018 oli 5,3 prosenttia. Vuonna 2018 ostopalveluiden määrä oli 18,30 miljardia euroa. Kasvua edellisestä vuodesta oli 5,8 prosenttia.

Ostopalvelujen lisääntyminen vaatii kunnalta sopimus- ja hankintaosaamista. Osalla kunnista on sopimuksia koskevia ohjeita, hankintaohjeita ja mallisopimusehtoja. Sopimusten hallintaan ja valvomiseen tulee kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota. Kysymys on ennen kaikkea sopimusosaamisen, ohjeiden ja toiminnan kehittämisestä. Kaikissa kunnissa ei ole riittävää oikeudellista osaamista ja resursseja sopimusten laatimista ja valvontaa varten. Sopimusten tekemiseen liittyvän osaamisen lisäksi korostuu tarve sopimusten noudattamisen valvontaan ja ohjaamiseen koko sopimuksen elinkaaren ajan.

Sopimuksin tuotettavien palvelujen kokonaisuus on yksi kunnan riskienhallinnassa huomioitava asia. Palvelujen hankintojen arvo ja siten sopimusten merkitys kunnan järjestämille palveluille ja taloudelle on huomattava. Sopimusohjauksen ja -hallinnan kehittämisen tarkoitus on paitsi palvelun tuotannon asianmukaisuuden valvonta myös tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa silloin kun palveluja tuotetaan sopimusten nojalla. Kuntalain säännöksillä voidaan ohjata kunnan käytännön toimintaa huomioimaan paremmin lisääntyneen sopimuksellisuuden aiheuttamat tarpeet.

Kunnan palvelujen tuottamiseen liittyvien sopimusten hallintaan kohdistuvien vaatimusten kasvamisesta arvioitiin kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 268/2014 vp, s. 115) saattavan aiheutua tarve hankkia lisää asiantuntemusta kunnan organisaatioon. Esityksessä arvioitiin, että lisääntyvä asiantuntemus sopimusten solmimiseen ja valvontaan liittyen voisi pienentää kuntien taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Osa riskienhallintaa on, että omistajaohjauksellisin keinoin sekä sopimuksin varmistetaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallintaa on toimivaa myös niissä organisaatioissa, jotka peruskunnasta erillään tuottavat kunnan palveluja sopimukseen perustuen. Näiden organisaatioiden toimiva johto vastaa yhteisönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, mutta kunnalla tulee olla varmuus siitä, että kyseisissä organisaatioissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat toimivia. Jos kunnan palveluja tuottavassa organisaatioissa toteutuu esimerkiksi jokin toiminnallinen riski, se vaikuttaa suoraan kunnan palvelujen käyttäjiin.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) tuli voimaan 1.1.2020. Kunnat ja kuntayhtymät ovat tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä. Lain tarkoituksena on, että kunnat muiden viranomaisten ohella käsittelevät tietoaineistoja asiakaslähtöisesti, yhdenmukaisesti ja tietoturvallisesti noudattaen julkisuusperiaatetta. Tiedonhallintalaissa säädetään useita tehtäviä ja vastuita kunnille sekä kuntien johdolle. Nämä tehtävät ja vastuut tulee huomioida kunnan hallinnon ja toiminnan ohjauksessa. Tiedonhallintalain velvoitteita ei ole huomioitu voimassa olevassa kuntalaissa. Kuntaliiton hallintosääntömallissa on asiasta mallimääräys.

2.1.3 Sähköinen kokous

Kunnan toimielimen päätöksentekotavoista säädetään kuntalain 98 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan kunnan toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (*sähköinen kokous*) tai sähköisesti ennen kokousta (*sähköinen päätöksentekomenettely*). Sähköisellä kokouksella tarkoitetaan sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistutaan sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Sähköisestä kokouksesta säädetään tarkemmin lain 99 §:ssä, jonka mukaan sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Edellytyksen tarkoituksena on turvata toimielimen päätöksenteon edellytyksiä mahdollistamalla se, että kokoukseen osallistuvat voivat keskustella ”kasvokkain”. Käytännössä lainkohdan soveltaminen on osoittautunut ongelmalliseksi, sillä kunnissa yleensä sähköiseen kokoukseen käytettävät ohjelmat eivät välttämättä ole kaikilta osin mahdollistaneet täysin yhtäaikaista ja keskeytyksetöntä video- ja ääniyhteyttä, jolloin edellytystä yhdenvertaisesta näkö- ja ääniyhteydestä ei ole tosiasiallisesti voitu toteuttaa.

Sähköinen kokous mahdollistaa, että kaikki osallistuvat siihen keskenään eri paikoista. Sähköisessä kokouksessa on siten luovuttu aiemman kuntalain (1068/2008) videoneuvotteluyhteyden avulla kokoukseen osallistumista koskevaan sääntelyyn sisältyneestä periaatteesta, jonka mukaan puheenjohtajan ja sihteerin tuli olla läsnä kokouspaikalla. Toisaalta voimassa oleva laki ei rajoita sitä, etteikö samaan kokoukseen voisi osallistua sekä sähköisesti että olemalla läsnä kokouspaikalla. Pykälän sanamuoto on kuitenkin voinut aiheuttaa käytännön soveltamisongelmia, jos kunnassa on tulkittu, ettei yhdenvertaisen näkö- ja ääniyhteyden edellytys täyttyisi tilanteessa, jossa useampi henkilö osallistuu sähköiseen kokoukseen samasta kokouspaikasta.

Laki ei aseta sähköiselle kokoukselle sisältövaatimuksia esimerkiksi käytettävien tietojärjestelmien suhteen. Esitöiden mukaan (HE 268/2014 vp, s. 210) sähköinen kokous voidaan pitää esimerkiksi tähän soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Muutoin sähköisessä kokouksessa toimitaan varsinaisen kokouksen mukaisten päätöksentekomenettelyiden mukaisesti. Teknisiä ratkaisuja voidaan käyttää myös rinnakkain esimerkiksi siten, että sähköisen kokouksen rinnalla on käytössä samanaikaisesti sähköinen äänestysjärjestelmä ja asiakirjahallinnon ohjelmisto.

Kunnan hallintosäännössä on lain 90 §:n mukaisesti oltava tarpeelliset määräykset toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Samoin hallintosääntöön on otettava määräykset valtuuston kokouksiin osallistumisesta ja valtuuston kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti. Säännöksistä seuraa, että ennen sähköisen kokouksen käyttöönottoa kunnalla on oltava tätä koskevat määräykset hallintosäännössä. Covid-19-pandemian ja sitä alkuvuonna 2020 seuranneiden poikkeusolojen johdosta huomattava osa kunnista on lisännyt sähköistä kokousta koskevat määräykset hallintosääntöihinsä.

Kunnan tulee lain 98 §:n 2 momentin mukaisesti huolehtia sähköisessä kokouksessa tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Jos lain mukaan salassa pidettäviä tietoja käsitellään kunnan toimielinten sähköisissä kokouksissa, on kunnan tällöin huolehdittava, että tietojen käsittely ja asiasta käytävä keskustelu yleisessä tietoverkossa tapahtuu ainoastaan salatun tai muuten suojatun tiedonsiirtoyhteyden tai -tavan kautta.

Tähän kuntia velvoittaa suoraan tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat säännökset.

Sähköinen kokous voidaan pitää joko yleisöltä suljettuna tai julkisena kokouksena. Kokouksen julkisuutta koskevan lain 101 §:n mukaisesti valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia ja muiden toimielinten kokoukset suljettuja. Pykälän 4 momentissa säädetään, että kun kyseessä on toimielimen julkinen kokous, kunnan on huolehdittava, että yleisöllä on mahdollisuus seurata kokousta myös siltä osin kuin siihen osallistutaan sähköisesti. Pykälää koskevien perustelujen mukaan yleisölle tulisi järjestää mahdollisuus päästä seuraamaan valtuuston kokousta, ja puheenjohtaja voisi ainoastaan poikkeuksellisesti rajoittaa pääsyä julkiseen kokoukseen. Pykälä ei siten edellytä yleisölle poikkeuksetta mahdollisuutta seurata julkista kokousta kokouspaikalla tai muussa kunnan osoittamassa tilassa. Sähköisten kokousten osalta yleisölle voidaan järjestää mahdollisuus seurata julkista sähköistä kokousta esimerkiksi kokouskutsussa mainitussa tilassa tai internetissä suorana verkkolähetyksenä.

Jos toimielimen julkinen kokous järjestetään sähköisenä kokouksena, jonka yleisöjulkisuus toteutetaan internetissä verkkolähetyksenä, tulee kunnan tarvittavilta osin huolehtia myös henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskevien velvoitteiden noudattamisesta. Henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) sekä sen täydentämiseksi säädetyssä tietosuojalaissa (1050/2018). Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä on esimerkiksi tietojen luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville. Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen suojaan riippumatta siitä, mitä tekniikkaa tietojenkäsittelyssä on käytetty taikka millä tavoin tietoja on säilytetty, joten tietosuoja-asetus kattaa myös esimerkiksi videotallenteella säilytettävät tiedot. Näin ollen, jos kunnan toimielimen kokouksesta jää videotallenne yleiseen tietoverkkoon, tulisi kunnan huolehtia tietosuoja-asetuksen nojalla esimerkiksi asetuksen 5 artiklassa säädetyn säilytyksen rajoittamisen periaatteen mukaisesti siitä, että henkilötiedot poistetaan tietoverkosta viimeistään silloin, kun niiden käytölle ei ole enää lainmukaista tarvetta. Henkilötietojen suojaan liittyvät velvoitteet voivat tulla kyseeseen usein esimerkiksi silloin, kun yleisessä tietoverkossa on videotallenne valtuuston kokouksesta, jossa on käsitelty henkilötietoja viran täyttämistä koskevan asian yhteydessä.

Vaaleja koskevan 105 §:n 5 momentin mukaan vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu. Vaalisalaisuuden turvaaminen edellyttää, että kaikki vaalissa annetut äänet ja äänen antaneet henkilöt voitaisiin luotettavasti erottaa toisistaan. Käytännössä kunnalla on oltava käytössä sähköinen äänestysjärjestelmä, joka mahdollistaa toimielimen jäsen luotettavan tunnistamisen, annetun äänen toimittamisen kokouspaikalle salatulla sähköisellä yhteydellä ja äänten laskun siten, ettei äänen antajaa ja äänen sisältöä voida keskenään yhdistää. Ellei kunnalla ole käytössä tarvittavaa äänestysjärjestelmää, voidaan asian käsittely keskeyttää ja siirtää seuraavaan kokoukseen, johon jäsenet osallistuvat varsinaisessa kokouspaikassa. Tällä hetkellä kunnissa käytössä olevat järjestelmät eivät vielä käytännössä mahdollista suljetun vaalin toimittamista sähköisessä kokouksessa.

Kunnissa ja kuntayhtymissä siirryttiin keväällä 2020 covid-19-pandemian johdosta laajalti pitämään toimielinten kokouksia kuntalain 99 §:ssä tarkoitettuina sähköisinä kokouksina. Kuntasektorin laaja-alainen sähköisiin päätöksentekotapoihin siirtyminen osoitti, ettei voimassa olevan lain sääntely ollut kaikilta osin toimivaa. Esimerkiksi sähköistä kokousta koskeva yhdenvertainen näkö- ja ääniyhteyden edellytys aiheutti käytännön tulkinta- ja soveltamisongelmia. Lisäksi sähköisten päätöksentekotapojen käyttöönottoon liittyvä sääntely oli osoittautunut ongelmalliseksi poikkeusoloista seuranneessa tilanteessa. Ilmenneiden soveltamisongelmien johdosta säädettiin kuntalain väliaikainen muutos, joka tuli voimaan toukokuun 2020 alusta. Lain tarkoituksena on ollut turvata kuntien ja kuntayhtymien päätöksentekomenettelyitä poikkeusolojen aikana. Lakiin lisättiin muun ohella uusi 99 a §, joka sisältää säännökset sähköisestä kokouksesta teknisellä tiedonvälitystavalla. Pykälässä tarkoitetun sähköisen kokouksen edelly-

tyksenä ei ole keskeytyksetön kuvayhteys, joten se mahdollistaa sähköisen kokouksen pitämisen voimassa olevan lain 99 §:ä joustavammin edellytyksin. Väliaikainen 99 a § on voimassa 31.5.2021 asti, ja sen soveltamisesta saatuja kokemuksia on hyödynnetty esityksen sähköistä kokousta koskevan sääntelyn valmistelussa.

Kuntasektorilta saatujen kokemusten perusteella kuntien ja kuntayhtymien siirtyminen sähköisiin päätöksentekomenettelyihin poikkeusoloista johtuen on lähtökohtaisesti sujunut hyvin. Esimerkiksi merkittäviä yhteysongelmia tai kokousten laillisuusongelmia ei ole ilmennyt. Ongelmat sähköisten kokousten toimivuuden osalta ovat käytännössä voineet liittyä esimerkiksi siihen, ettei kunnilla ole toistaiseksi ollut käytössä suljetun lippuäänestyksen sähköisessä kokouksessa mahdollistavia järjestelmiä. Lisäksi sähköiseen kokoukseen liittyvien toimintatapojen ja menettelyiden kirjaaminen kunnan hallintosäännön määräyksiin on voinut jossain määrin aiheuttaa epäselvyyksiä.

2.1.4 Osallistuminen ja vaikuttaminen sekä aloiteoikeus

Sähköiset toimintatavat mahdollistavat myös uusien vuorovaikutusmahdollisuuksien käyttöön ottamisen kunnan jäsenille. Kuntalain 22 §:ssä säädetään osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Säännöksen mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Näillä tarkoitetaan muun muassa sähköisiä menetelmiä. Pykälässä on esimerkkiluettelo keinosta, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Kunnat ovat kehittäneet suoran osallistumisen menetelmiä ja erilaista vaikutusmenetelmiä kunnan jäsenille ja palvelujen käyttäjille. Tarve osallistua kunnan toimintaan edellyttää selkeitä menettelyjä ja riittävää tietoa muun muassa siitä, miten kunta käsittelee ehdotukset ja aloitteet. Tarve osallistua ei välttämättä rajoitu yksistään asuinkunnan toimintaan, vaan monet kokevat tärkeäksi osallistumisen myös vapaa-ajan asunnon sijaintikunnan asioihin. Kuntalain 22 § mahdollistaa kunnan paikallisista lähtökohdista koskevien osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien käyttämisen.

Kuntalain 23 §:n 1 momentissa säädetään kunnan asukkaan sekä kunnassa toimivan yhteisön ja säätiön aloiteoikeudesta. Aloitteen voi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa, eikä aloiteoikeus siten riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Pykälän 3 momentissa säädetään erikseen palvelun käyttäjän oikeudesta tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.

Aloitteesta tulee hallintolain (434/2003) 16 §:n mukaisesti käydä ilmi, mitä asia koskee sekä aloitteen lähettäjän nimi ja yhteystiedot. Muutoin aloitteen muotovaatimuksista ei ole säädetty erikseen lailla. Aloite tulee käsitellä siinä kunnan viranomaisessa, jolla on toimivalta käsitellä aloitteessa tarkoitettua asiaa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetut toimenpiteet. Ilmoitus tulisi tehdä kohtuullisessa ajassa aloitteen tekemisestä, eikä sen tekeminen siten edellytä, että aloite olisi loppuun käsitelty. Hyvän hallinnon mukaista olisi, että aloitteen tekijä saisi kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon ainakin aloitetta käsittelevästä viranomaisesta ja käsittelyn aikataulusta. Tarpeelliset määräykset aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista on otettava kunnan hallintosääntöön.

Kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitetun aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Pykälän 4 momentissa säädetään aloitteiden ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden tiedoksi antamisesta valtuustolle.

Viimeaikaisten selvitysten perusteella kuntalaisaloite on ollut edelleen melko vähän käytetty vaikuttamiskeino. Kuntaliiton vuonna 2018 tekemän kyselytutkimuksen mukaan esimerkiksi vuonna 2017 tehtiin keskimäärin seitsemän aloitetta per kunta. Aloitteiden määrässä on kuitenkin ollut suurta kuntakohtaista vaihtelua ja yleensä suuremmissa kaupungeissa on tehty enemmän aloitteita kuin pienemmissä kunnissa. Keskimääräinen luku on pysynyt lähes samana vii-

den viimeisimmän tarkasteluvuoden aikana. Aloitteiden määrä kasvaa pääsääntöisesti kuntakoon kasvaessa ja kyselystä ilmenee, että esimerkiksi yli 100 000 asukkaan kaupungeissa on tehty keskimäärin 42 aloitetta vuodessa, kun taas alle 5000 asukkaan kunnissa on tehty kaksi aloitetta vuodessa. Selvityksen mukaisesti kahden prosentin kannatuksen edellyttämiä aloitteita on tehty eniten yli 100 000 asukkaan kaupungeissa (33 prosenttia kunnista) ja vähiten alle 5000 asukkaan kunnissa (11 prosenttia kunnista). Kaikkiaan kyseisiä aloitteita on tehty alle viidenneksessä kunnista vuonna 2017. Myös näitä aloitteita tehtiin eniten suurimmissa kaupungeissa. (Kuntaliitto – Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Uutta Kunnista -julkaisu 3/2019, s. 9–12).

Kuntakentältä saatujen havaintojen mukaan kuntalaisaloitteiden käsittelyajat on kunnan asukkaiden näkökulmasta koettu joissakin tapauksissa liian pitkiksi. Erityisesti lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettujen vähintään kahden prosentin kannatuksen keränneiden aloitteiden käsittelyaikaa on pidetty pitkänä ottaen huomioon kuntalaisaloitteiden luonne ja niiden taustalla oleva tarve pyrkiä yleensä vaikuttamaan kunnan asioihin mahdollisimman ajankohtaisesti. Enimmillään käsittelyaika on voinut mahdollisesti johtaa siihen, että aloitteessa tarkoitettu tärkeänä pidetty asia ei ole olosuhteiden muutosten johdosta enää ajankohtainen. Pitkät käsittelyajat ovat voineet vähentää kiinnostusta kuntalaisaloitteen käyttöön ja lisätä esimerkiksi henkilökohtaisen palautteen antamista suoraan kunnan viranomaisille tai luottamushenkilöille aloitteen tekemisen vaihtoehtona. Lisäksi kahden prosentin kannatusta koskevan vaatimuksen on katsottu voivan asettaa määräajassa käsittelyn edellytykset liian korkealle.

Nykyisen 23 §:n 1 momentin sanamuodon johdosta on voinut esiintyä epäselvyyttä siitä, ovatko kunnassa kiinteää omaisuutta omistavat tai hallitsevat kunnan jäsenet olleet oikeutettuja tekemään aloitteita, sillä heillä ei säännöksen sanamuodon mukaisesti ole aloiteoikeutta. Säännöksen mukaan aloiteoikeus on kuntalain 3 §:ssä olevan kunnan jäsenen määritelmään kuuluvilla kaikilla muilla kunnan jäsenillä. Käytännössä 23 §:n 1 momentin sanamuotoa ei ole kuitenkaan tulkittu tiukasti ja esimerkiksi oikeusministeriön ylläpitämässä Kuntalaisaloite.fi -palvelussa kaikilla kunnan jäsenillä on ollut mahdollisuus osallistua aloitteisiin. Voimassa olevan 23 §:n 1 momentin sanamuoto on kuitenkin epätarkka ja se näyttää asettavan kunnan jäsenet keskenään eriarvoiseen asemaan. Eroa asemien välillä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ottaen erityisesti huomioon, että nykyisen lain mukaan aloiteoikeus kuuluu myös kunnan palveluja käyttävälle henkilölle, joka voi olla jonkin toisen kunnan kuin kyseistä palvelua tarjoavan kunnan asukas.

2.1.5 Johtajasopimukset

Kuntalain 42 § 1 momentin mukaan kunnan ja kunnanjohtajan välillä on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisältöä koskeva sääntely mahdollistaa, että kunnat voivat harkita sopimusten sisällön omien tarpeidensa mukaisesti. Johtajasopimukseen kirjataan yleensä kunnanjohtajan työn painopistealueista ja tavoitteista, kunnanjohtajan vastuista ja tehtävistä kunnan johtamisessa, kunnanjohtajan työn tulosten arviointitavasta ja muista kunnanjohtajan työskentelyn puitteisiin liittyvistä asioista. Johtajasopimuksissa on usein varauduttu myös kunnan johtamisen ristiriitatilanteisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan sopimukseen on mahdollista ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa. Määräysten sisältö riippuu kunnasta ja sen tavasta organisoida johtaminen. Tavoitteena on, että poliittisen ja ammatillisen johdon välinen työnjako on selkeää ja yhteistyölle on olemassa hyvät edellytykset.

Pykälän 3 momentin mukaan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Momentin mukaan johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto. Säännöksen perustelujen mukaan erokorvauksessa on kyse valtuuston talousarviovaltaan kuluvasta asiasta. Sopimuksessa voidaan määritellä myös epäluottamuksen toteamisen menettelytavat.

Kuntalain 38 §:n mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnissa on ollut tarvetta johtajasopimuksille niin kunnan johtamisen vastuiden ja edellytysten selkeyttämiseksi kuin ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Kunnanjohtajan palvelussuhdeturva on muita kunnallisia viranhaltijoita heikompi, erityisesti kuntalain 43 §:n mukaisen luottamuspulan perusteella tapahtuvan irtisanomisen johdosta. Erokorvauksen katsotaan olevan kompensaatiota kunnanjohtajan kunnan muihin viranhaltijoihin nähden heikommasta irtisanomissuojasta. Johtajasopimuksen määräykset ja erokorvaukset ovat tarvittaessa mahdollistaneet kunnanjohtajan eroprosessin toteuttamisen etukäteen sovittujen menettelyjen mukaisesti. Haasteena kunnissa on kuitenkin ollut sovitun menettelyn noudattaminen luottamuspulan todentamisen ja siitä neuvottelemisen osalta. Erilaiset ristiriitatilanteet eivät ole harvinaisia. Sopimuksiin tulisikin kirjata miten luottamuspulatilanteet käytännössä todetaan sekä kirjata säännöllisestä vuorovaikutuksesta ja keskusteluista kunnan johtamisesta vastaavan kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä.

Johtajasopimusta koskevat säännökset otettiin uutena vuoden 2015 kuntalakiin. Jo tätä aiemmin johtajasopimukset olivat muodostuneet kunnissa käytännön työvälineeksi. Ennen kuntalain 42 §:n voimaantuloa laaditut johtajasopimukset hyväksyttiin lähes poikkeuksetta kunnanhallituksissa. Sopimuksen hyväksymiseen liittyvän päätöksenteon osalta kuntien käytännöt eroavat toisistaan. Osa kunnista vie hallituksen neuvotteleman johtajasopimuksen kokonaisuudessaan kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi. Osa kunnista käsittelee ja hyväksyy sopimuksen kunnanhallituksessa, paitsi erokorvauksen osalta valtuustossa. Hyväksymismenettelyä koskevassa sääntelyssä on selkeyttämistarvetta, sillä johtajasopimus on tarkoitettu lähtökohtaisesti kunnan johtamisen edellytyksiä koskevaksi sopimukseksi. Valtuuston roolia korostava nykykäytäntö ei myöskään välttämättä palvele parhaalla mahdollisella tavalla johtajasopimusten syntymistä, vaan sopimuksen käsittely saattaa venyä ja politisoitua erokorvausta koskevan valtuustokäsittelyn vuoksi.

Suomen Kuntaliitto on seurannut johtajasopimusten määrän kehitystä vuodesta 2004 lähtien, jolloin johtajasopimus oli tehty joka kymmenennessä kunnassa. Vuoden 2018 kuntajohtajakyselyyn vastanneista kunnista 93 prosentilla oli laadittuna johtajasopimus (vastausprosentti 59). Kunnassa, jossa on kunnanjohtajan sijasta pormestari, ei johtajasopimusta tarvitse laatia.

2.2 Kuntien taloutta koskeva sääntely

2.2.1 Kuntatalousohjelma

Kuntalain 12 §:ssä säädetään kuntatalousohjelmasta. Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan kuntatalousohjelman valmistelu on osa kuntien ja valtion neuvottelumenettelyä. Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla.

Pykälän 3 momentin mukaan 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. Pykälän 4 momentin mukaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen.

Edelleen pykälän 5 momentin mukaan kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön,

liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Myös Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.

Käytännössä kuntatalousohjelman valmistelua on vaikeuttanut kunnan lakisääteisten ja kunnan itsehallintonsa nojalla hoitavien tehtävien erittelyvelvoite. Valtiovarainministeriö on kartoittanut kuntien lakisääteisiä tehtäviä vuonna 2012 (Kuntien tehtävien kartoitus, Raportti 2/2012, Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013) ja vuonna 2015 (Kuntien tehtävät ja velvoitteet, täydennysraportti 2015, Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2015). Vuonna 2015 julkaistiin myös kuntien itsehallinnollisia tehtäviä ja niiden laajuutta koskeva selvitys (Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus, Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015). Tehtävien kartoitus vaatii laajaa selvitystyötä ja analyysiä sekä mahdollisesti myös kuntien kuulemista. Sääntelyä on siten tarpeen kehittää vastaamaan käytäntöä, jossa kuntatalouden arviointi koskee kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.

Kuntatalousohjelma perustuu valtiovarainministeriön laatimien taloudellisten ennusteiden ja kuntatalouden kehitysarvioihin. Kuntatalousohjelman valmistelu perustuu julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan osaan sekä valtion talousarvioesitykseen. Tarkoituksenmukaista ei ole, että kuntatalousohjelma teknisesti sisältäisi julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan voimassa olevan lain 12 §:n 2 momentin sanamuodon mukaisesti tulkittuna.

Kuntatalousohjelma laaditaan kaksi kertaa vuodessa: julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä keväällä ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä syksyllä. Valmistelusta vastaavat kuntatalousohjelman sihteeristö, jossa ovat edustettuna valtiovarainministeriön eri osastot, ministeriöt ja Kuntaliitto. Valmisteluprosessi on sovitettu yhteen JTS- ja budjettivalmistelun kanssa. Kuntatalousohjelma käsitellään myös kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek). Neuvottelukunnassa on valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto.

2.2.2 Valtuuston tehtävät: varallisuuden hoito ja sijoitustoiminnan periaatteet

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää muun muassa varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Vuoden 2015 kuntalaissa säännöstä täydennettiin varallisuuden hoidon perusteista päättämisellä, jotta valtuuston koko kunnan omaisuuteen ja varallisuusmassaan kohdistuva päätösvalta omaisuuden ja varallisuuden luonteesta riippumatta kävisi selkeästi ilmi sijoitustoiminnan perusteista päättämisen lisäksi. Lain esitöiden (HE 268/2014 vp, s. 145) mukaan valtuuston tulee ottaa selkeä kanta siihen, minkälaiseen omaisuuteen kunnan pääomaa sidotaan ja minkälaisella riskitasolla sekä valvoa, että pääoma on tehokkaassa käytössä. Kunnan varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista.

Sijoitustoiminnan perusteista päättäminen oli lisätty valtuuston tehtäviin jo aiemmin voimassa olleeseen kuntalakiin lailla 81/2002. Hallituksen esityksen perustelujen (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, HE 46/2001 vp, s. 7) mukaan sijoitustoiminnan asianmukaisen toteuttamisen katsottiin edellyttävän, että kunta määrittelee sijoitustoimintaa rajaavat tekijät. Säännöksen mukaan valtuuston tuli päättää tämän vuoksi sijoitustoiminnan perusteista. Tähän kuuluivat esimerkiksi periaatteet, joilla kunnan rahavaroja sidotaan sijoitustoimintaan vuotta pidemmäksi ajaksi sekä sijoitusten hajauttaminen. Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnan rahoitustoiminnan periaatteista. Eräillä kunnilla on valtuuston päättämänä periaatteita, jotka koskevat lainoja ja muita kunnan rahoitusinstrumentteja sekä riskitasoja. Kuntien talouden riskienhallinnan tehostamisen vuoksi olisi tarpeen, että valtuusto päättäisi rahoitustoiminnan periaatteista ja määrittelisi tältä osin toimivaltaiset kunnan viranomaiset.

2.2.3 Talousarvio ja -suunnitelma

Kuntalain 110 §:ssä säädetään talousarviosta ja -suunnitelmasta. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Pykälän 3 momentin mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Kuntalain alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevien siirtymäsäännösten mukaan velvollisuutta kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä sovelletaan ensimmäisen kerran tilikauden 2015 tilinpäätöksessä taseeseen kertyneeseen alijäämään ja siten alijäämä tulee kattaa vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Sen estämättä, mitä 110 §:n 3 momentissa säädetään velvollisuudesta kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä, alijäämän tulee olla katettu viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä, jos kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on tilikauden 2015 tilinpäätöksessä yli 500 euroa asukasta kohden.

Kuntalain 115 §:n 2 momentin mukaan, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyydestä talouden tasapainottamiseksi. Kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan käynnistää muun muassa, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa.

Kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, s. 215) todetaan, että ehdotetut talousarviota ja -suunnitelmaa koskevat säännökset vastaavat pitkälle tuolloin voimassa ollutta sääntelyä, mutta siihen on otettu mukaan kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevat täydennykset sekä kuntastrategian yhteys taloussuunnittelussa. Alijäämän kattamista koskevan pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämän kattamisvelvollisuus on kytketty tilinpäätöksen osoittamaan kertyneeseen alijäämään ja se on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamista ei voi lykätä taloussuunnitelmassa myöhemmäksi. Hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp, s. 112) mukaan ehdotetun kertyneen alijäämän kattamisvelvollisuuden ajan lyhentäminen tarkoittaisi, että vuonna 2015 ja sen jälkeen mahdollisesti kertyvät alijäämät tulisi kattaa viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä ja lain voimaan tullessa kaikkein alijäämäisimmillä kunnilla ehdotetun kuuden vuoden aikana viimeistään 2022 tilinpäätöksessä. Sääntelyn tarkoituksena on ollut, että alijäämä katetaan lain mukaisessa määräajassa. Samassa määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen syntyvä alijäämän lisäys.

Taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona on katettava. Perustelujen mukaan, jos taseeseen kertyneet alijäämät saadaan katetuksi nopeammassa ajassa kuin neljässä vuodessa, ylijäämäinen tilinpäätös, jolla kertyneet alijäämät saadaan katetuksi, katkaisee kattamiskauden. Sen jälkeen seuraavina tilikausina mahdollisesti kertyvät alijäämät aloittavat taas uuden kattamiskauden ja toimenpideohjelman laatimisvelvollisuuden. Voimassa olevaa kuntalakia edeltäneen kuntalain (578/2006) 65 §:ssä säädettiin alijäämän kattamisesta siten, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen

ei arvioida kertyvän ylijäämää. Alijäämäinen taloussuunnitelma olisi siten mahdollinen, jos taseessa olisi vastaavasti kertynyttä ylijäämää. Kuntalain 110 §:n säätämisellä ei ollut tarkoitus muuttaa tilannetta, ja säännöstä on tulkittu vastaavasti niin, että taseen ylijäämää vastaan kunta on voinut edelleen tehdä taloussuunnitelman, joka ei ole tasapainossa tai ylijäämäinen. Säännöksen sanamuoto on aiheuttanut tulkintavaikeuksia joissakin kunnissa ja säännöstä on tarpeen kehittää vastaamaan paremmin käytäntöä.

Lailla kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta (883/2020) lakiin lisättiin 110 a §, jossa säädetään alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkamisesta covid-19 -epidemiasta johtuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi. Laki on määräaikainen ja voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Jos kunta ei covid-19 -epidemiasta johtuvien poikkeuksellisten ja tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi voi kattaa taseeseensa kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi kunnan hakemuksesta päättää, että alijäämä on katettava kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tällöin kunnan 118 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voidaan aloittaa 118 §:n 2 momentissa säädetystä poiketen vasta, kun pykälän mukainen määräaika on kulunut. Pykälässä säädettyä sovelletaan myös kuntayhtymiin. Kuntalaissa ei ole säännöksiä alijäämän kattamisvelvoitteesta kuntaliitostilanteessa. Sääntely olisi tarpeen sellaisia tilanteita varten, joissa uudella kunnalla olisi yhdistyvien kuntien taseista johtuen taseen alijäämää.

2.2.4 Kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely

Kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos laissa määritellyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää laissa säädetyssä määräajassa. 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 täyttäneet seuraavat raja-arvot:

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

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

3) asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;

4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Pykälässä säädettäviä tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja muutettiin vuonna 2019 kuntalain muutoksella (175/2019). Uusia raja-arvoja sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella. Kuntalain arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä ei ole alijäämän kattamisen ja uusien tunnuslukujen osalta vielä sovellettu siirtymäsäännösten vuoksi, joten sen toimivuutta ei ole vielä mahdollista kaikin osin arvioida.

Uudet kriteerit ovat:

1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia,

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,

3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla ja

4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä konsernitilinpäätösten tiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita ja kunnan vahvistamaa tuloveroprosenttia. Vuoteen 2021 saakka kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen keruuvastuu on Tilastokeskuksella, mutta vuodesta 2021 alkaen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Tilastokeskus vastaa vielä vuonna 2021 tilastovuoden 2020 tilinpäätöstietojen keruusta.

Kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, valtuusto käsittelee ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saattaa niitä koskevan päätöksen valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Voimassa oleva kuntalain arviointimenettelyä koskeva sääntely ei välttämättä kaikissa tilanteissa ratkaise kunnan tilannetta. Hankalasti ratkaistavana voidaan pitää tilannetta, jossa kunnan talouden tervehdyttäminen ja palvelujen turvaaminen ei arviointimenettelystä huolimatta olisi mahdollista kunnan omin toimin. Kunta ei välttämättä huolimatta arviointimenettelyssä tehdystä toimenpide-ehdotuksista ja kunnan sitä koskevista päätöksistä saa talouttaan kuntoon, mistä johtuen voi tulla kyseeseen uuden arviointimenettelyn aloittaminen. Kunnissa on saatettu tehdä myös kunnan taloutta edelleen heikentäviä päätöksiä. Kunnan oman toiminnan ja toimenpide-ehdotusten toteutumisessa on saattanut olla ristiriitaa. Tämän vuoksi sääntelyä tulisi tarkentaa kunnan talousarvion ja -suunnitelman sekä toimintakertomuksen sisällön osalta siten, että valtuuston päätökset toteutetaan ja niiden vaikutukset ilmenevät. Arviointimenettelyn käynnistämisestä päättävä valtiovarainministeriö tarvitsee myös kuntakohtaisia selvityksiä kunnassa päätettyjen toimenpiteiden toteutumisesta.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyjä on tähän saakka toteutettu suhteellisen pienikokoisissa, maakuntien reuna-alueille sijoittuvissa kunnissa. Tilanne näyttää olevan tulevina vuosina muuttumassa. Kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä on kasvussa ja menettelyjä jouduttaneen käynnistämään aiempaa suuremmissa kunnissa. Menettelyyn tulee myös enenevässä määrin kuntia, joissa menettely on jo kertaalleen läpikäyty.

Kuntalain 118 §:n 6 momentin mukaan valtiovarainministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Arviointimenettelyllä on siten kytkentä kuntarakennelaissa (1698/2009) tarkoitettuun erityiseen selvitykseen kuntajaon muuttamiseksi. Valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntarakennelain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena

perusteltu sekä välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi (PeVL 20/2013 vp, s. 5–6). Edellä kuvattu niin kutsuttu välttämättömyyskriteeri ilmenee kuntarakennelain kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä kuntajaon muuttamista koskevasta sääntelystä. Kuntarakennelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä.

Arviointimenettelyjä on toteutettu vuodesta 2007 alkaen yhteensä 44 kertaa. Viisi kuntaa on ollut arviointimenettelyssä kaksi kertaa. Vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykseksi säädetyt kriteerit täyttäviä kuntia oli kuusi, joista viidessä arviointimenettely oli käynnistetty jo 2017 tai 2019 vuoden aikana. Vuonna 2020 yhden kunnan osalta käynnistyy arviointimenettely. Näissä kaikissa kunnissa täyttyi asukaskohtaista alijäämää kuvaava kriteeri. Yhdessäkään kunnassa eivät täyttyneet menettelyn käynnistämisen edellyttämät neljän tunnusluvun kriteerit. Siten rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen perusteella ei käynnistetty arviointimenettelyjä. Alla olevassa taulukossa on esitetty kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaiset kriteerit ja niiden täyttyminen vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätösten perusteella.

Taulukko 1: Arviointimenettelyn kriteerien täyttyminen/tilinpäätöstiedot 2018 ja 2019

Kriteeri	Taso (2018, 2019)	Kuntia
Kertynyt alijäämä, euroa/asukas	≥ 500, ≥ 1 000	6
Vuosikate	*negatiivinen*	*4*
Lainat, euroa/asukas	*≥ 9 837, ≥ 10 657*	*9*
Tulovero-%	*≥ 20,87, ≥ 20,90*	*165*
Suhteellinen velkaantuneisuus	*≥ 50*	*187*
Kaikki em. neljä täyttyvät		0

Kuntalain 119 §:ssä säädetään arviointimenettelystä kuntayhtymässä. Säännöksen mukaan, jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 säädetyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi.

Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella kymmenellä kuntayhtymällä olisi taseessa yhä vuoden 2015 taseeseen kertynyttä alijäämää. Näiden kuntayhtymien tulisi kattaa tämä taseeseen kertynyt alijäämä kuntien tapaan vuoden 2020 loppuun mennessä.

2.2.5 Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamista ja pääomalainan antamista koskeva sääntely

Kuntalain 129 §:ssä säädetään lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisesta. Sääntely lisättiin vuoden 2015 kuntalakiin oikeustilan selkeyttämiseksi sekä kunnalle lainoista ja takauksista aiheutuvien taloudellisten riskien välttämiseksi. Kuntien antamat takaukset ja lainat eivät saa vaarantaa kunnan kykyä vastata tehtävistään. Kunnan etu tulee turvata kunnan riskit kattavilla vakuusjärjestelyillä. Kuntien antamiin takauksiin liittyvää riskiä on käsitelty oikeuskäy-

tännössä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2020:50 sekä korkeimman hallinto-oikeuden muissa päätöksissä 2601/2020, 2602/2020 ja 2603/2020 kunnan päätös kumottiin kuntalain vastaisena merkittävän taloudellisen riskin vuoksi ja kunnan etujen turvaamiseksi riittämättömän vakuuden tai vastavakuuden vuoksi.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. 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. Pykälän 3 momentin mukaan kunta voi kuitenkin myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992), museolain (729/1992), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.

Pykälän 4 momentissa on informatiivinen säännös, jonka mukaan kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

Voimassa olevan kuntalain 129 §:ssä ei huomioida erikseen kunnan mahdollisuutta antaa osakeyhtiölain (624/2006) ja osuuskuntalain (421/2013) mukaista pääomalainaa. Osakeyhtiölain 12 luvun 1 pykälän 1 momentin mukaan yhtiö voi ottaa lainan (pääomalaina), jonka:

1) pääoma ja korko saadaan maksaa yhtiön selvitystilassa ja konkurssissa vain kaikkia muita velkoja huonommalla etuoikeudella;

2) pääoma saadaan muutoin palauttaa ja korkoa maksaa vain siltä osin kuin yhtiön vapaan oman pääoman ja kaikkien pääomalainojen määrä maksuhetkellä ylittää yhtiön viimeksi päättyneeltä tilikaudelta vahvistettavan tai sitä uudempaan tilinpäätökseen sisältyvän taseen mukaisen tappion määrän; sekä

3) pääoman tai koron maksamisesta yhtiö tai sen tytäryhteisö ei saa antaa vakuutta.

Osuuskuntalain 12 luvussa on vastaavat säännökset.

Pääomalainalle ei sen saava yhtiö tai osuuskunta voisi antaa vakuutta, jota kuntalaki edellyttää. Kunnat ovat käyttäneet yhtiöiden rahoittamiseksi myös pääomalainoja. On myös oikeuskäytäntöä, jossa kunnan päätös on kumottu kuntalain 129 §:n vastaisena. Täten pykälän tarkistaminen tältä osin on tarkoituksenmukaista oikeustilan selventämiseksi. Itä-Suomen hallinto-oikeuden 9.11.2017 antamassa päätöksessä (17/0249/4) kaupungin päätös kumottiin lainvastaisena, koska kaupunginvaltuusto oli myöntänyt pääomalainan ilman kuntalain edellyttämää vastavakuutta. Kaupunginvaltuuston päätöstä tehtäessä ei ollut myöskään riittävästi selvitetty mahdollisen valtiontuen olemassaoloa ja Euroopan unionin valtiontukimääräysten ja -säännösten mahdollista soveltuvuutta ja valtuuston päätös oli siten lisäksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

2.3 Kuntayhtymiä koskeva sääntely

Kuntayhtymämuotoinen toiminta on osa kuntalain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimintaa. Kuntayhtymien perustaminen on kunnan harkinnassa, mutta myös laissa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Kuntalain 7 §:n mukaan laissa säädetään siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa kuntalain mukaan järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Järjestämistä ja tuottamista on kuvattu esityksen kohdassa 2.1.

Lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädetään erityislaeissa kuten erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) ja laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977). Yhteistoimintavelvoitteista on säädetty lisäksi pelastuslaissa (379/2011) ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009).

Kuntayhtymien lukumäärä on pysynyt lähes muuttumattomana parin edellisen vuoden aikana. Valtiokonttorin ylläpitämän tutkikuntia.fi -sivuston tietojen mukaan vuoden 2019 lopussa Manner-Suomessa oli 139 kuntayhtymää. Kuntayhtymistä lakisääteisiä ovat sairaanhoitopiirit (20 kpl), maakuntien liitot (18 kpl) ja erityishuoltopiirit (16 kpl). Vapaaehtoisia kuntayhtymiä on toiminut laajasti kunnan eri toimialoilla, kuten kasvatuksen ja koulutuksen toimialoilla sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Useita kuntayhtymiä toimii myös ympäristötoimen ja teknisen toimen toimialoilla esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelun, joukkoliikenteen, ympäristöpalvelujen, vesihuollon ja jätehuollon tehtävissä.

Kuntayhtymä perustetaan kuntalain 55 §:n mukaisesti kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Kuntalain 56 §:ssä säädetään perussopimuksessa sovittavien asioiden vähimmäissisällöstä.

Kuntayhtymän toimielimistä säädetään kuntalain 58–61 §:ssä. Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Yhden toimielimen kuntayhtymässä päätösvalta jakautuu jäsenkunnille ja kuntayhtymän toimielimelle laissa säädetysti ja perussopimuksessa sovituin tavoin. Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksessa sovittuja toimielimiä.

Kuntalain 58 §:n 3 momentin mukaan kuntayhtymän muiden kuin ylimpien toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Poliittisen suhteellisuuden vaatimusta sovelletaan kaikkiin muihin kuntayhtymän toimielimiin kuin yhtymävaltuustoon, yhtymäkokoukseen ja yhden toimielimen kuntayhtymän yhtymähallitukseen. Kuntien on kuitenkin mahdollista sopia perussopimuksessa, että myös yhtymävaltuuston kokoonpano tulee sovittaa poliittisen suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi. Sen sijaan yhtymäkokouksessa suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ei ole käytännössä mahdollista, koska jäsenkuntien edustajat valitaan kokouskohtaisesti. Maakuntien liittojen osalta poliittisen suhteellisuuden vaatimusta noudatetaan myös ylimmän päätöksentekoelimen kokoonpanossa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) mukaisesti.

Kuntalain 59 §:n mukaan yhtymävaltuustoon sovelletaan, mitä valtuustosta säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan kunta valitsee yhtymävaltuuston jäsenet perussopimuksessa sovitulla tavalla. Tämä momentti lisättiin kuntalakiin eduskuntakäsittelyssä. Hallintovaliokunta piti mietinnössään asianmukaisena, että sääntelyä täydennetään tältä osin ja totesi, että kuntayhtymän perussopimuksessa on voimassa olevaa kuntalakia vastaavasti sovittava yhtymävaltuutettujen

lukumäärästä sekä valtuutettujen jakautumisesta jäsenkuntien kesken. Yhtymävaltuutettujen määrä voidaan sopia perustuvaksi esimerkiksi kunnan asukaslukuun, peruspääomaosuuteen tai muuhun perusteeseen, jollei erityislainsäädännöstä muuta johdu. Mietinnön mukaan kuntayhtymän ylimmän toimielimen kokoonpanossa ei voimassa olevan kuntalain eikä käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan edellytetä poliittisen suhteellisuuden toteutumista (HaVM 55/2014 vp. s.11).

Kuntayhtymän jäsenkunnat sopivat perussopimuksessa, millä tavoin yhtymävaltuuston jäsenet valitaan. Edellä mainitun mietinnön mukaan jäsenet voidaan käytännössä valita kahdella vaihtoehtoisella 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 mietinnön mukaan lisäksi kuntayhtymän perussopimuksessa sopia, että myös yhtymävaltuustoon sovelletaan poliittisen suhteellisuuden vaatimusta. Jos 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 hallintoelimissä edistäisi demokratian toteutumista.

Kuntalain 60 §:n mukaan, jos kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, kokous on pidettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan kuhunkin kokoukseen erikseen valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai jäsenkunnan valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Yhtymäkokouksen tehtävänä on ainakin päättää kuntayhtymän talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, hyväksyä kuntayhtymän hallintosääntö, valita kuntayhtymän toimielimet, päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista, valita tilintarkastajat, päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta. Yhtymäkokousmallin tavoitteena on ollut vahvistaa jäsenkunnan omistajaohjausta. Kunnan yhtymäkokousedustajalle voidaan antaa toimintaohjeet kokouskohtaisesti.

Kuntalain 61 §:n mukaan yhden toimielimen kuntayhtymän ainoa toimielin vastaa kuntayhtymän toiminnasta, hallinnosta ja taloudesta. Yleensä tällainen toimielin on yhtymähallitus. Jäsenkuntien päätösvaltaan kuuluu toimielimen jäsenten valinta, tarkastuslautakunnan jäsenten ja tilintarkastusyhteisön valinta sekä vastuuvapaudesta päättäminen kuntayhtymän tilivelvollisille.

Kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Perussopimuksessa on sovittava yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäsenten lukumäärästä sekä siitä, miten jäsenkuntien välinen äänivalta jakautuu ja mikä on äänivallan jakautumisen peruste. Kullakin jäsenellä voi olla yksi ääni tai äänivalta voi vaihdella. Äänivallan jakautumisen perusteesta on sovittava. Yleensä äänivallan jakautumisen perusteena on käytetty asukaslukua, osuutta peruspääomasta tai esimerkiksi kuntayhtymän palvelujen käyttöä tietyllä aikavälillä. Koska äänivallan perusteiden mukaan määräytyvä äänimäärä voi vaihdella olosuhteiden muuttuessa, ei perussopimuksessa voida suoraan sopia jäsenkuntien äänimääristä. Lähtökohtaisesti perussopimuksessa voidaan sopia kuitenkin äänivallan rajoituksista, jolloin suuren jäsenkunnan määräävää asemaa kuntayhtymän päätöksenteossa voidaan rajoittaa. Ilman äänivallan rajoitusta voisi joissain tilanteissa olla mahdollista, että yksi kunta saisi kuntayhtymästä kirjanpitolain (1336/1997) mukaisen määräysvallan ja kuntayhtymästä tulisi osa kyseisen kunnan kuntakonsernia kuntalain 6 §:n tarkoittamalla

tavalla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että kuntayhtymissä noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 75/2014 vp, s. 6.)

Käytännössä äänivallan rajoituksista on sovittu erityisesti sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien perussopimuksissa. Vuoden 2019 lopulla suurin osa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien perussopimuksista on sisältänyt äänivaltaa rajoittavia määräyksiä. Myös koulutuskuntayhtymien perussopimuksista noin kolmannes on sisältänyt määräyksiä äänivallan rajoituksista. Sen sijaan peruspalvelujen kuntayhtymien ja maakuntien liittojen perussopimuksissa vastaavia määräyksiä on ollut vain harvoin.

Perussopimuksessa sovitaan myös, miten jäsenkuntien osuudet kuntayhtymän varoihin ja vastuu sen veloista jakautuu. Perussopimuksessa on myös sovittava muista oleellisista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista. Lain esitöiden mukaan (HE 268/2014 vp, s. 183) sovittava olisi esimerkiksi kuntayhtymän toiminnan ja investointien rahoittamisen perusteista, talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelystä sekä jäsenkuntien vaikutusmahdollisuuksista niihin. Perussopimuksessa tulee sopia myös menettelystä, jolla kuntayhtymän alijäämä katetaan tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimusta kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta. Perussopimuksessa voidaan myös sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja ja että sopimuksessa määrätyissä asioissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö.

Perussopimuksessa tulee myös sopia talouden ja toiminnan seurantajärjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille. Tämä säännös lisättiin kuntalakiin eduskuntakäsittelyssä. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan 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 (HaVM 55/2014 vp, s. 10).

Lisäksi perussopimuksessa tulee sopia kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta sekä kuntayhtymän purkamisesta ja loppuselvityksen suorittamisesta. Purkamista koskevissa sopimusehdoissa voidaan ottaa kantaa muun muassa siihen, millä taholla on vastuu loppuselvityksen suorittamisesta ja miten kuntayhtymän varoja, velkoja ja vastuita käsitellään purkamistilanteessa. Kuntayhtymä puretaan jäsenkuntien valtuustojen päätöksellä. Jos jäsenkunnat eivät ole yksimielisiä purkamisesta, niillä kunnilla, jotka eivät halua jatkaa yhteistoimintaa kuntayhtymänä, on mahdollisuus erota yhtymästä. Kuntayhtymää ei voi purkaa, jos vähintään kaksi kuntaa haluaa sitä jatkaa.

Perussopimuksen muuttamisesta säädetään 57 §:ssä. Jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jäsenkuntaa ei kuitenkaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.

Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole nimenomaista sääntelyä kuntayhtymien yhdistymisestä tai kuntayhtymän jakautumisesta. Toisaalta lakiin ei sisälly myöskään sellaista sääntelyä, joka käytännössä rajoittaisi kuntia toteuttamasta mainittuja rakennejärjestelyjä. Kunnat ovat tosiasiassa jo toteuttaneet ainakin kuntayhtymien yhdistymisiä ilman edeltävää kuntayhtymän purkamista jäsenkuntiin. Saatujen tietojen mukaan näin on toimittu ainakin eräissä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymissä sekä ammatillista koulutusta järjestävissä koulutuskuntayhtymissä. Toteutetuissa yhdistymisissä on käytännössä noudatettu menettelyä, jossa jäsenkuntien valtuustot ovat päättäneet yhdistymisestä sekä hyväksyneet sitä koskevan sopimuksen sekä uuden tai toimintaa jatkavan vastaanottavan kuntayhtymän perussopimuksen. Oikeustilan ja menettelyjen selkiyttämisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että kuntayhtymien yhdistymisestä ja jakautumisesta otettaisiin lakiin nimenomaiset säännökset. Sääntelyn puuttuminen voi nykytilanteessa aiheuttaa esimerkiksi sen, että järjestelyihin osallistuvien tahojen tehtäväjaot ja vastuut jäävät menettelyjen eri vaiheiden aikana epäselviksi. Lisäksi puuttuva sääntely voi käytännössä johtaa siihen, että menettelyjen laillisuuskysymykset jäävät tuomioistuinten ratkaisukäytännön varaan.

Kunnat voivat vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan perussopimuksessa sovituin tavoin ja omistajaohjauksensa kautta. Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Jäsenkuntien määrästä ja äänivaltasuhteista kuntayhtymässä johtuu, ettei yksittäisen kunnan kyseisen säännöksen mukainen omistajaohjaus ole kovin tehokas kuntayhtymämallissa. Käytännössä jäsenkuntien tulisi tehdä yhteistyötä omistajaohjauksessa ja kuntayhtymän kanssa sovitusti prosessina. Kuntayhtymän järjestämisvastuun kannalta voi olla haastavaa toteuttaa usean jäsenkunnan omistajaohjauksen tavoitteet ja kuntayhtymän tehtävien mukaiset palvelut, jos perussopimuksessa, toiminnassa ja käytännön palvelutoiminnan toteuttamisessa ei ole olemassa toimivia päätöksentekoa, suunnittelua, toimintaa ja seurantaa koskevia menettelyjä. Kuntayhtymissä voi olla lisäksi palvelusopimuksia kunnan ja kuntayhtymän välillä. Kunnan kannalta vaikuttamismahdollisuuksia heikentää lisäksi se, että kunnan luottamushenkilöiksi katsotaan kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat edustajat, mutta esimerkiksi kuntayhtymän valtuuston nimeämät kuntayhtymän hallituksen jäsenet ovat oikeudellisesti pelkästään kuntayhtymän luottamushenkilöitä.

Kuntayhtymän jäsenkunnan vaikutusmahdollisuudet kuntayhtymän talouden tasapainottamiseen perustuvat perussopimuksessa sovittujen talousarviota ja -suunnitelmaa koskevien menettelyjen, seurantajärjestelmän ja raportoinnin lisäsi palvelutoiminnan prosesseihin sekä sisältyvät kuntayhtymän johtamisjärjestelmään. Kuntayhtymien käytännöt vaihtelevat ja osin vaikutusmahdollisuudet voidaan kokea heikoksi.

2.4 Kunnallisia liikelaitoksia koskeva sääntely

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen, joka toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä.

Vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015) liikelaitoksen perustamista, hallintoa ja johtamista koskevat säännökset säilytettiin lähes ennallaan. Liikelaitoksen johtajaa koskevaa sääntely yksinkertaistettiin ja samalla siitä poistettiin päällekkäisyydet johtokunnan tehtävien kanssa. Suurimmat muutokset liikelaitossääntelyssä koskivat taloussäännöksiä. Taloussäännöksiä vähennettiin ja niiden päällekkäisyydet kunnan muuta taloutta koskevien säännösten kanssa poistettiin. Liike-

laitossääntelyn säilyttäminen katsottiin vuoden 2015 kuntalain uudistamistyössä edelleen perustelluksi, koska useat kunnat ja kuntayhtymät käyttivät liikelaitoksia toiminnassaan ja yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäi edelleen merkittäviä kunnan toimialoja ja toimintoja.

Kuntien liikelaitosten määrä on laskenut viime vuosikymmenen aikana. Vuonna 2011 liikelaitoksia oli Tilastokeskuksen tietojen mukaan yhteensä 176 ja niitä oli 71 kunnalla, vuonna 2018 liikelaitoksia oli 101 ja niitä oli 53 kunnalla. Liikelaitosmallia hyödynnetään erityisesti vesihuollossa, useampia liikelaitoksia on myös tukipalveluiden, kuntatekniikan, työterveydenhuollon ja pelastustoimen toimialoilta. Usealla kunnan toimialalla on yksittäisiä liikelaitoksia. Vuonna 2018 kuntayhtymien liikelaitoksia oli 13, joista yhdeksän toimiala liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Liikelaitoskuntayhtymiä oli vuonna 2018 kahdeksan, ja niiden kokonaismäärä on vähentynyt kahdella vuodesta 2011. Määrän kehitykseen on vaikuttanut erityisesti markkinoilla toimivien liikelaitosten yhtiöittämisvelvoite, mutta kunnat ovat myös siirtyneet käyttämään liikelaitosten sijaan esimerkiksi taseyksikköjä kevyemmän hallintorakenteen vuoksi.

Kuntalain 9 luvussa säädetään kunnallisen liikelaitoksen tehtävistä ja hallinnosta. Kuntalain 67 §:n mukaisesti kunnallisella liikelaitoksella on lakisääteinen johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Liikelaitoksen johtokunnan tehtävistä säädetään melko yksityiskohtaisesti, joskaan kaikkia johtokunnan tehtäviä ei ole määritelty laissa, vaan tarkoitus on, että muista kuin laissa määritellyistä tehtävistä määrätään kuntien hallintosäännöissä. Kunnan hallintosäännöissä on melko niukasti kirjauksia liikelaitosten johtokunnan tehtävistä ja johtokunnan tehtävien määrittelyssä hallintosääntöä voisi hyödyntää nykyistä enemmän.

Kuntalain 120 § mukaisesti liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä muutamin poikkeuksin. Liikelaitosten talousarviot ja -suunnitelmat laaditaan erillisenä osana kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta. Liikelaitoksen vaikutus kuitenkin kunnan ja kuntayhtymän talouteen esitetään laskelmin, joissa liikelaitos yhdistellään kunnan tuloslaskelmaosaan ja rahoitusosaan vastaavalla tavalla kuin kunnan tilinpäätöksessä.

Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on myös eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa ja liikelaitos laatii tilikaudelta erillistilinpäätös, jonka allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja. Tilinpäätös annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi.

Liikelaitosten mahdollisuudesta tehdä investointivaraus tilikauden tuloksestaan säädetään 120 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Kunnan talouden osalta ei vastaavaa säädöstä ole, vaan tämän osalta noudatetaan Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita.

Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeriä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa ovat 120 §:n 2 momentin mukaisesti:

1) kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle,

2) korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta ja

3) kunnan ja kuntayhtymän toiminta-avustus kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokselle.

Useassa liikelaitoksessa sitovaksi tavoitteeksi tai eräksi on kunnan talousarviossa asetettu kuntalaissa säädetystä poikkeavia eriä kuten liikeyli- ja alijäämä sekä nettoinvestoinnit. Kuntalain 120 §:n mukaisia eriä ei ole kaikissa kunnissa asetettu osin johtuen liikelaitoksen tehtäväalasta.

Talouden tavoitteiden lisäksi liikelaitokselle asetetaan toimintaan liittyviä tavoitteita. Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaisesti liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Kuntalain 120 §:n mukaiset sitovat tavoitteet eivät pelkästään varmista sitä, että liikelaitos toimii kunnan kokonaistalouden tavoitteiden mukaisesti. Liikelaitoksen ylijäämä tai alijäämä voi toteutua talousarviosta poikkeavasti, vaikka liikelaitoksen korvaus kunnan sijoittamasta pääomasta olisi talousarvion mukainen. Siten kunnan talouden tavoitteet ja liikelaitoksen talouden tavoitteet ovat voineet olla keskenään ristiriitaisia.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaiset liikelaitoksen ja taseyksikön ulkoisen talousraportoinnin tilinpäätöskaavat sisältävät myös kuntalaissa säädetyt erät, jolloin niiden raportointi ja läpinäkyvyys eivät ole riippuvaisia niiden sitovuustasosta talousarviossa.

Liikelaitoksen korvaus peruspääomasta poikkeaa osakeyhtiöissä omalle pääomalle maksettavasta korvauksesta eli osingosta, joka käsitellään omassa pääomassa voitonjakoeränä. Korvaus kunnan tai kuntayhtymän liiketoimintaan sijoittamalle pääomalle käsitellään rahoituskuluna eikä voitonjakoeränä, sillä pääomasijoituksen jakaminen sisäiseen lainaan kunnalta tai kuntayhtymältä taikka lainaan liikelaitoskuntayhtymän jäseneltä ja peruspääomaan on harkinnanvarainen. Sijoitetulle pääomalle maksettavan korvauksen luonne ei asiallisesti riipu siitä, miten pääomasijoitus liikelaitoksen taseessa on jaettu.

3 Tavoitteet

3.1 Johdanto

Esityksen tavoitteena on voimassa olevan kuntalain hallintoa ja taloutta koskevien säännösten kehittämisen saatujen kokemusten perusteella. Tavoitteena on mahdollistavien säännösten kehittäminen, jotta paikalliset olosuhteet voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon kuntien hallinnon ja talouden järjestämisessä ja johtamisessa. Lainsäädäntöä kehitetään myös kunnan riskienvalvonnan ja -hallinnan tehostamiseksi.

3.2 Kunnan hallinto

Aloiteoikeuden soveltamisalan laajennuksen tavoitteena on antaa kunnan jäsenille yhdenvertainen aloiteoikeus ja kannustaa myös kunnassa kiinteää omaisuutta omistavia tai hallitsevia osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan aloiteoikeutta käyttämällä. Käsittelyn määräaikaa koskevan säännöksen poistamisen tavoitteena on edistää aloitteiden tasavertaista käsittelyä riippumatta siitä, onko aloitteen tehnyt yksi vai useampi aloitteen tekoon oikeutettu yhdessä. Muutoksella pyritään myös lyhentämään aloitteiden käsittelyaikoja ja edistämään aloitteiden parempaa vaikuttavuutta. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään myös korostamaan aloitteiden merkitystä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisen keinona sekä toteuttamaan tältä osin hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta suoran demokratian keinojen edistämisestä.

Kuntayhtymien yhdistymistä ja kuntayhtymän jakautumista koskevan sääntelyn tavoitteena on luoda oikeudellinen vähimmäissääntely kuntayhtymien yhdistymisiä ja jakautumisia koskeville menettelyille. Säätelyn tavoite on lisätä menettelytapoja, joilla kuntayhtymien tehtäviä voidaan tarvittaessa järjestellä uudelleen nykyistä joustavammin.

Sopimusten hallintaa esitetään lisättäväksi kunnan hallintosäännön vähimmäismääräyksiin. Tavoitteena on, että kunnissa määritellään vastuut, sopimuksia ohjataan ja siten kiinnitetään huomiota sopimusten johtamiseen. Tavoitteena on tehostaa sopimusten riskienhallintaa ja sopimuksiin perustuvan tuotannon valvontaa. Tavoitteena on myös sopimusten kautta toteutettavien palvelujen ja toimintojen parempi hallinta sopimusten laatimisen, valvonnan ja arvioinnin osalta.

Sähköistä kokousta koskevien muutosten tavoitteena on edistää kuntien ja kuntayhtymien edellytyksiä sähköiseen päätöksentekoon. Edistämällä joustavampia toimintatapoja sähköiseen, paikkariippumattomaan päätöksentekoon pyritään myös yleisemmin lisäämään kiinnostusta ja mahdollisuuksia kunnallisten luottamustehtävien hoitamiseen.

Johtajasopimusta koskevan muutosehdotuksen tavoitteena on selkeyttää kunnanjohtajan johtajasopimuksen käsittelyä ja siihen liittyvää päätöksentekoa kunnan toimielimissä. Muutoksella pyritään myös nopeuttamaan johtajasopimusten tekoa ja näin lisäämään kunnan johtamisen edellytyksiä uuden kunnanjohtajan aloittaessa virassaan. Sääntelyllä selvennetään myös kunnan sisäisiä rooleja ja kunnanhallituksen asemaa kuntatyönantajan edustajana.

Esityksellä pyritään selkeyttämään oikeustilaa ja mahdollistamaan pääomalainan käyttö yhtiöiden rahoittamisessa, silloin kuin se kunnan riskienhallinnan kannalta olisi muutoin mahdollista kuntalain 129 §:n mukaisesti.

3.3 Kunnan talous

Kuntatalousohjelmaan ehdotettavilla muutoksilla pyritään selkeyttämään ohjelman suhdetta julkisen talouden suunnitelmaan ja siten selkeyttämään valmistelun aikataulutusta ja siihen osallistuvia tahoja.

Valtuuston tehtäviin ehdotettavan muutoksen tavoitteena on tuoda kuntien rahoitustoimintaan liittyvä päätöksenteko samalle tasolle, jossa päätetään varallisuuden hoidosta ja sijoitustoiminnan periaatteista. Tavoitteena on parantaa kunnan taloudellisten riskienhallintaa. Rahoituksen hankintaan liittyvissä instrumenteissa voi olla varallisuuden ja sijoitusten tavoin riskejä, joilla realisoituessaan voi olla merkittäviä vaikutuksia kunnan talouteen. Esimerkiksi kuntien käyttämiin johdannaisiin voi liittyä merkittäviä taloudellisia riskejä.

Talousarviota ja -suunnitelmaa koskevan sääntelyn tarkentamisen tavoitteena on selkeyttää voimassa olevaa alijäämän kattamiseen liittyvää sääntelyä sekä tehostaa alijäämien kattamista laissa säädetyssä määräajassa. Ehdotettavalla tarkennuksella selkeytetään talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen syntyvän alijäämän huomioon ottamista taloussuunnitelmassa siten, että tällainen alijäämä tulee kattaa samassa lain edellyttämässä määräajassa kuin jo valmisteluvaiheeseen mennessä muodostunut alijäämäkin. Tätä kattamisvelvollisuutta sovelletaan sekä kuntiin että kuntayhtymiin.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyyn ehdotettavilla toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien päätösten käsittelyä ja raportointia koskevilla muutoksilla on tavoitteena tehostaa palvelujen edellytysten turvaamiseksi tehtävien toimenpiteiden toteutumista ja sitoutumista päätettyihin toimenpiteisiin. Jos kunnan talouden tasapaino ei ole saavutettavissa ja kunta voisi siksi joutua arviointimenettelyyn toistuvasti, on tarkoituksenmukaista säätää ratkaisusta erityisen selvityksen tarpeellisuudesta ilman uutta arviointimenettelyä.

Esityksen kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevilla muutoksilla on tavoitteena poistaa säädöksen päällekkäisyyksiä laissa toisaalla olevien taloussäännösten kanssa sekä yhtenäistää toimintatapoja kunnan ja sen liikelaitoksen talouden tuloksen käsittelyn osalta. Kunnalliselle liikelaitokselle asetettavien sitovien tavoitteiden ehdotettu poisto ei heikennä kyseisten erien läpinäkyvyyttä, sitovuuden poisto kuitenkin laajentaa osaltaan liikelaitoksen ohjausmekanismeja ja vastaa kuntien käytäntöjä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kuntalain talousarviota koskevaa 110 §:ää ehdotetaan muutettavaksi täsmentämällä alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä siten, että säännöksen sanamuoto kuvaa tarkemmin voimassa olevaa oikeustilaa. Talouden tasapainossa voidaan esityksen mukaan huomioida talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä, ja alijäämän kattamista koskevassa määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi alijäämän kattamiskautta kuntarakenteen muutoksissa koskeva sääntely. Kuntarakennelaissa tarkoitetun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaan 118 §:ään ehdotetaan toimenpideohjelman käsittelyä kunnassa ja raportointia valtiovarainministeriölle koskevaa sääntelyä. Lisäksi ehdotetaan, että valtiovarainministeriön ratkaisu kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos arviointimenettelyssä olleen kunnan päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja kunnan osalta pykälän 2 tai 3 momentissa säädetyt arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset täyttyvät. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevaan 119 §:ään ehdotetaan vastaavasti sääntelyä selvityshenkilön laatiman sopimuksen käsittelystä kuntayhtymässä sekä sopimuksen toteutumisen raportoinnista valtiovarainministeriölle.

Kunnan lisääntyneen sopimusperusteisen palvelutuotannon ja palvelujen ostojen suuren taloudellisen merkityksen vuoksi esitetään, että hallintosäännössä tulisi olla tarvittavat määräykset sopimusten hallinnasta. Kunnan tulisi hallintosäännössään määritellä vastuut sopimusten hallinnasta ja valvonnasta. Lisäksi hallintosääntöä koskevaa säädöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset asiakirjahallinnon ohella tiedonhallinnan järjestämisestä.

Aloiteoikeutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus tehdä aloitteita annettaisiin myös kunnassa kiinteää omaisuutta omistaville tai hallitseville kunnan jäsenille. Lisäksi aloitteen käsittelyn määräaikaa koskeva erillinen säännös ehdotetaan poistettavaksi.

Kunnan ja kunnanjohtajan välinen johtajasopimus ehdotetaan hyväksyttäväksi kunnanhallituksessa. Ehdotettua muutosta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntely kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumisesta. Esitetyt säännökset sisältäisivät säännökset rakennejärjestelyjä koskevasta päätöksenteosta, järjestelyjen eri tavoista, oikeusvaikutuksista sekä yhdistymis- ja jakautumissopimuksissa sovittavista asioista.

Sähköistä kokousta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että laista ilmenisi tarkemmin sähköistä kokousta koskevat edellytykset. Lisäksi sähköisen kokouksen yhdenvertaista näkö- ja ääniyhteyttä koskevaa edellytystä esitetään lievennettäväksi.

Lisäksi muun muassa valtuuston tehtäviä, kuntatalousohjelmaa, kuntayhtymän perussopimusta, liikelaitoksen johtokuntaa, liikelaitoksen taloutta, vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan ja tilintarkastajan tehtäviä koskevaan sääntelyyn ehdotetaan pienempiä sisällöllisiä muutoksia ja teknisluonteisia tarkistuksia. Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamista koskevaa 129 §:ää ehdotetaan muutettavaksi pääomalainan antamisen huomioimiseksi.

Varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroa ei olisi suoritettava siirrettäessä arvopapereita kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain 3 §:n mukaisesti.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan suoria taloudellisia vaikutuksia kuntien tai valtion taloudelle. Ehdotuksen alijäämän kattamisen ja arviointimenettelyn tarkennuksilla arvioidaan olevan välillisesti positiivinen vaikutus kuntatalouden ja siten koko julkisen talouden tasapainoon. Säätelyllä pyritään estämään alijäämien kumuloituminen kuntien taseisiin ja varmistamaan, että arviointimenettelyn jälkeen päätetyt kunnan talouteen vaikuttavat toimenpiteet toteutuvat.

Ehdotuksella katsotaan olevan kunnille lisäksi jäljempänä esitettyjä välillisiä taloudellisia vaikutuksia, jotka johtuisivat riskienhallinnan tehostamisesta kunnissa. Kuntien omista päätöksistä riippuu, miten ehdotettujen muutosten toimeenpano tehdään. Esimerkiksi kunnan sopimusten hallinnan tehostamisella arvioidaan olevan mahdollista saavuttaa merkittäviä säästöjä kunnan menoissa.

Ehdotettavat muutokset varainsiirtoverolakiin olisivat ensisijaisesti selkeyttäviä. Ilman muutosta etenkin kuntayhtymien jakautumistilanteissa olisi kuitenkin ilmeinen vaara, että varainsiirtoverolain sulautumisia ja jakautumisia koskevaa säännöstä ei voitaisi analogisesti soveltaa kuntayhtymiin. Sama koskee kuntarakennelain mukaisia kuntien yhdistymistilanteita ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Tällöin vastaanottavan kuntayhtymän tai kunnan olisi suoritettava siirtyviin varoihin sisältyvistä arvopapereista 1,6 tai 2 prosentin varainsiirtovero, josta kuntayhtymät ja kunnat nyt ehdotettavalla lainmuutoksella vapautettaisiin.

4.2.1.1 Alijäämän kattaminen

Kuntalain talousarviota koskevaan 110 §:ään ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan kunnan talouden suunnittelun tehostamista koskevia vaikutuksia. Säännöksessä alijäämän kattamisvelvollisuuden sitomisella tilinpäätöksessä osoitettuun alijäämään ja sen kattamisella enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta on pyritty ennalta ehkäisemään uusien alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. Esityksen mukaan taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä ja alijäämän kattamiskautena tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Esitetty muutos täsmentää sääntelyä, mutta sen tarkoitus ei ole muuttaa sääntelyn sisältöä eikä oikeustilaa voimassa olevasta sääntelystä.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan vaikuttavan kuntien toimintaan ja taloussuunnitteluun niin, että tasapainovaatimusten toteutumista seurataan ja tarvittavia toimenpiteitä suunnitellaan nykyistä ennakoidummin. Talousarvion laadintavuoden alijäämän arviointi edellyttää kunnalta reaaliaikaista tuloksen seurantaa, mikä parantaa taloudellisten riskien ennakoitavuutta, taloutta koskevien tietojen läpinäkyvyyttä sekä talouden suunnitelmallisuutta. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia kuntatalouteen eikä kuntien tehtäviin. Esityksen arvioidaan jossain määrin vähentävän olemassa olevia alijäämiä ja ennaltaehkäisevän uusien alijäämien syntyä.

Vuoden 2019 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan 57 kunnalla (vuoden 2020 kuntajaolla) oli taseessa kertynyttä alijäämää yhteensä 251,6 miljoonaa euroa eli keskimäärin 325 euroa/asukas. Kuntayhtymistä 21:llä oli kertynyttä alijäämää yhteensä 100,2 miljoonaa euroa.

Esityksen vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tarkkaan, koska kuntatalouteen vaikuttavat useat asiat.

Talousarviota koskevaan 110 §: ään ehdotetaan muutosta kuntaliitostilanteisiin. Tältä osin esitys selkeyttää ennen sääntelemätöntä oikeustilaa. Ehdotuksen arvioidaan jossain määrin lisäävän kiinnostusta kuntaliitosten suunnitteluun ja kuntaliitoksista päättämiseen, koska alijäämän kattamiskausi alkaisi kuntaliitoksen voimaantulosta eivätkä yhdistyvien kuntien mahdolliset eri vuosina alkaneet alijäämän kattamiskaudet vaikuttaisi uuden kunnan alijäämän kattamiskauden pituuteen. Alijäämän kattamisajan pituudesta säätämisen arvioidaan vaikuttavan selkeyttävästi uuden kunnan talouden suunnitteluun ja alijäämäisen uuden kunnan talouden sopeuttamismahdollisuuksiin. Kuntaliitostilanteessa kunnilla on päällekkäisiä toimintoja ja muita lisäkustannuksia, joita on tarkoituksenmukaista voida kattaa kohtuullisessa ajassa.

4.2.1.2 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaan säännökseen 118 § ehdotetuilla muutoksilla on kuntiin kohdistuvia vaikutuksia.

Esityksen mukaan ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja kunnan päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen. Ehdotettu muutos vaikuttaa jossakin määrin siihen, mitkä kunnat tulevat arviointimenettelyyn, koska joidenkin kuntien osalta voitaisiin päättää kuntarakennelain mukaisen erityisen selvityksen käynnistämisestä uutta arviointimenettelyä aloittamatta. Muutos kohdistuisi niihin kuntiin, jotka olisivat olleet jo kertaalleen arviointimenettelyssä, ja joissa menettelyssä hyväksytyllä toimenpideohjelmalla ja kunnan päätöksillä ei ole ollut tarkoitettua kunnan talouden tilaa ja palvelujen edellytyksiä turvaavaa vaikutusta. Tähän mennessä tällaisia kuntia on ollut yksittäistapauksina, mutta niiden määrän arvioidaan voivan nousta kuntien taloudellisen tilanteen vaikeutumisen vuoksi. Kuntien taloustilannetta on kuvattu edellä nykytilaa koskevassa osassa.

Ehdotettujen kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimista koskevien muutosten voidaan katsoa jo nykyisin kuuluvan kunnan talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tältä osin esitetty muutos ei siten aiheuta kunnille lisää velvoitteita, koska se vastaisi käytäntöä. Toimenpiteiden käsittelyä ja raportointia koskevien muutosten ja toimintakertomusta koskevan muutoksen arvioidaan vaikuttavan kunnan talouden suunnitteluun siten, että kunnan arviointimenettelyn johdosta tekemät päätökset pyritään toteuttamaan aiempaa täsmällisemmin, jotta kuntaan ei tehtäisi ratkaisua erityisen selvityksen tarpeellisuudesta. Selvityksen toimittamisesta valtiovarainministeriölle ei aiheutuisi lisäresursseja edellyttävää hallinnollista työtä. Kyseisistä muutoksista ei arvioida aiheutuvan henkilöstön lisätarvetta. Ehdotettu sääntely voi myös nopeuttaa erityisen selvityksen aloittamista siinä tapauksessa, jos toimenpideohjelma ei toteudu ja kunta edelleen täyttää arviointimenettelyn edellytykset. Siten sääntelyllä olisi ainoastaan välillistä vaikutusta kuntarakenteeseen.

4.2.2 Vaikutukset kuntien tehtäviin ja toimintaan

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien toimintaan. Esityksestä ei aiheudu kunnille kuin vähäisiä uusia velvoitteita, ja esitettyjen velvoitteiden voidaan pääosin katsoa sisältyvän voimassa olevan kuntalain sääntelyyn. Esityksellä tarkennettaisiin voimassa olevaa sääntelyä ja se vaikuttaisi kuntien johtamiseen sekä kuntien talouteen ja toimintaan liittyvään riskienhallintaan. Osittain esityksellä pyritään ohjaamaan kuntia ottamaan tiettyjä asioita

paremmin huomioon joko tuomalla esiin erilaisia käytettävissä olevia mahdollisuuksia tai tarkentamalla säännöksiä nykyistä velvoittavampaan muotoon. Esityksen vaikutukset riippuvatkin merkittävästi siitä, missä määrin ja millä tavoin kunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamat toimintatavat.

4.2.2.1 Kunnan hallinto

Esityksellä on kunnan hallintoa koskevia vaikutuksia.

Kuntalakiin ehdotetaan eräitä kunnan toiminnan johtamista sekä kunnan riskienhallintaa tehostavia muutoksia. Sopimusten hallinnan vastuiden määrittämisen hallintosäännössä arvioidaan tehostavan sopimuskauden aikaista valvontaa ja tuovan kustannussäästöjä. Sääntelyllä arvioidaan olevan myös vaikutusta kunnan toiminnan johtamiseen, koska merkittävä osa kunnan palveluista on nykyisin ostosopimuspalveluja, jotka edellyttävät sopimussuhdetta kunnan ja palveluntarjoajien välille.

Sopimusten hallinnasta ja valvonnasta voidaan arvioida syntyvän merkittäviä taloudellisia säästöjä ja palvelutoiminnan tehostumista. Lisäksi sopimusten valvonnan avulla on mahdollista ennaltaehkäistä sopimusriskien toteutumista. Sopimusten valvonnan tehostumisella on vaikutus niitä koskevien palvelujen tuotannolle, ja tältä osin voidaan arvioida palvelujen sopimuksenmukaisuuden toteutumisen paranevan. Esityksellä olisi siten välillisiä vaikutuksia kunnan palvelujen käyttäjien saamiin palveluihin. Esitys ei velvoita kuntia hankkimaan esimerkiksi sopimuksen hallintaan tarkoitettuja tietojärjestelmiä, mutta pelkästään vastuiden selkeyttämisen arvioidaan merkittävästi vaikuttavan kunnan toimintaan. Sopimusten hallinnan ja esimerkiksi sopimusoikeuden osaamisen kehittämisen voidaan arvioida vähentävän kunnan taloudellisia ja toiminnan riskejä. Sopimusten hallinnan ja noudatettavien käytäntöjen tarkentamisella voidaan muun muassa varmistaa sopimuksen toteutuminen, valvonta ja raportointi. Toiminnan häiriöttömyyttä ja jatkuvuutta voidaan turvata myös varautumalla sopimusmääräyksin häiriötilanteisiin. Kunnan toiminnan johtamisen voidaan arvioida paranevan, jos sopimuksissa huomioidaan kunnan strategiset ja palvelutoiminnan tavoitteet sekä muut kunnan päättämät sopimuksia koskevat periaatteet.

Sopimusten hallinnan paranemisella arvioidaan olevan myös taloudellista vaikutusta kunnalle. Edellisen hallituskauden maakunta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen alueellisen valmistelun yhteydessä käytiin joillakin alueilla läpi kuntien sopimuksia. Tällöin esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan osalta arvioitiin sopimushallinnan tehostumisella olevan mahdollista saavuttaa 10–20 prosentin suuruinen taloudellinen vaikutus kuntien kustannuksiin. Säästöpotentiaalin arvio perustui yksityisten yritysten sopimusten johtamisen prosessien onnistuneisiin toimeenpanoihin ja edellä mainittuun uudistuksen yhteydessä tehtyyn sopimusjohtamisen arviointeihin. Vaikutusten tarkkaa arviointia ei ole mahdollista tehdä kuntakohtaisista eroista johtuen.

Valtuuston tehtäviä koskevaan 14 §:ään esitetään lisättäväksi rahoitustoiminnan periaatteista päättäminen. Valtuusto päättäisi näin rahoituksen hankintaan liittyvien instrumenttien, kuten esimerkiksi johdannaisten käytön perusteista. Rahoitusinstrumentteihin voi sisältyä varallisuuden ja sijoitusten tavoin riskejä, jotka toteutuessaan lisäävät kunnan menoja joko kertaluonteisesti tai pidemmällä aikavälillä. Muutoksen arvioidaan parantavan kunnan taloudellisten riskienhallintaa, sillä valtuustoon tulee jatkossa ottaa toimivaltuuksien lisäksi selkeä kanta siihen, minkä tyyppistä rahoitusta kunta käyttää, millaisia rahoitus- ja johdannaisinstrumentteja voidaan hyödyntää ja minkälaiset riskit ovat hyväksyttäviä.

Johtajasopimusta koskevan 42 §: ään ehdotetun muutoksen voidaan katsoa selkeyttävän johtajasopimuksesta päättämistä ja nopeuttavan sopimusta koskevaa neuvottelua ja päätöksentekoa.

Kunnissa on aiemmin ollut vaihtelevia käytäntöjä johtajasopimuksen hyväksymissä ja osassa kuntia on ilmennyt tulkintavaikeuksia kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston rooleista sopimuksen hyväksymisessä. Ehdotus selkeyttää tältä osin kunnan viranomaisten toimivaltaa ja antaa kunnanhallitukselle selkeämmän roolin työnantajaa edustavana tahona.

Sähköistä kokousta koskevaan 99 §:ään ehdotettavalla muutoksella pyritään mahdollistamaan sähköisten kokousten järjestäminen aiempaa joustavammin. Sähköistä kokousta koskevalla ehdotuksella on todennäköisesti vaikutuksia kunnan toimielinten kokouskäytäntöihin ja sähköisten kokousten lisääntymiseen kunnan päätöksentekoelimissä. Sähköiset kokouskäytännöt vaativat riittäviä teknisiä perusvalmiuksia käyttäjiltä sekä motivaatiota järjestelmien hyödyntämiseen. Sujuvan sähköisen kokoustamistavan luominen vaatii kunnalta sitoutuneisuutta sähköisten menetelmien kehittämiseen ja viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden kouluttamista järjestelmien käytöstä ja sähköisessä ympäristössä tapahtuvasta päätöksentekomenettelystä. Sähköisten kokousten lisääntyminen voi edellyttää kunnan ict-tuen henkilöresurssin lisäämistä kokousten yhteyksien ja muun toimivuuden varmistamiseksi. Sähköisten kokousten yleistymisen arvioidaan tuovan kunnille myös säästöjä matkakulujen vähentyessä ja sähköisten kokousmateriaalien johdosta. Vaikutukset vaihtelevat kunnittain ja niiden ei arvioida olevan kokonaisuutena merkittäviä.

Sähköisiin kokousten lisääntyvä käyttöönotto voi helpottaa luottamushenkilöiden kokouksiin osallistumista erityisesti pitkien välimatkojen kunnissa tai saaristoisissa kunnissa. Etäosallistumismahdollisuus kokouksiin antaa myös mahdollisuuden hoitaa luottamustehtävää entistä joustavammin. Ehdotus ei heikennä kuntalaisten oikeutta seurata toimielinten julkisia kokouksia, koska kunnan on järjestettävä mahdollisuus seurata julkisia kokouksia myös sähköisten kokousten osalta. Kokousten seuraaminen tulisi kuitenkin järjestää siten, että se olisi kaikille mahdollista ja maksutonta. Kokouksen toistaminen suorana internetissä voi jopa parantaa kuntalaisten mahdollisuuksia seurata kunnallista päätöksentekoa.

Aloiteoikeutta koskevaan 23 §:ää ehdotettu muutos edistäisi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia laajentamalla aloiteoikeutettujen joukkoa lakitasolla. Käytännössä säännöstä on jo sovellettu siten, että kyseiset kunnan jäsenet ovat voineet tehdä aloitteita. Esityksessä ehdotetaan lisäksi poistettavaksi pykälän 2 momentti, joka koskee aloitteita, joiden tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista. Nämä aloitteet ovat nykysääntelyn mukaan otettava käsiteltäväksi puolessa vuodessa. Säännös on voinut aiheuttaa tulkinnan, että muiden aloitteiden käsittelyyn kuluisi tätä pidempi aika. Tämä ei ole ollut säännöksen tarkoitus, joten muutoksen voidaan arvioida tästä osin selkeyttävän soveltamiskäytäntöä. Momentin poistaminen voi lisätä kiinnostusta tehdä aloitteita kunnan toiminnasta, kun kaikkien kunnassa vireille tulleiden aloitteiden käsittelyssä korostuu aiempaa selkeämmin velvoite viivytyksettömään käsittelyyn. Aloitteiden määrää on käsitelty esityksen kohdassa 2.1.4. Muutos käsittelyajan poistamisesta ei todennäköisesti vaikuta siihen, kuinka paljon kunnissa jatkossa tehtäisiin laajemman aloitteentekijäjoukon toimesta aloitteita. Esimerkiksi kunnassa laajaa huomiota saaneissa asioissa voidaan arvioida nykyiseen tapaan kerättävän aloitteeseen mahdollisimman paljon tekijöitä. Kokonaisuudessaan aloiteoikeutta koskevan ehdotuksen katsotaan vahvistavan kuntalaisten osallistumisoikeuksia ja mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan asioihin.

Aloitteiden viivytyksettömän käsittelyn korostaminen voi pienessä määrin lisätä aloitteiden tekoa. Tällöin muutoksella olisi vaikutusta aloitetta käsittelevien kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten työmäärään. Oletettavasti muutokset olisivat kuitenkin vähäisiä.

4.2.2.2 Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen

Kuntalain 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Esityksen mukaan vakuuksia koskeva sääntely ei koskisi osakeyhtiölain 12 luvussa ja osuuskuntalain 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa. Pykälän tarkistaminen tältä osin on tarkoituksenmukaista oikeustilan selventämiseksi. Esitys vaikuttaa kuntien toimintaan ja yhteisöjen rahoittamiseen siten, että pääomalainojen myöntäminen olisi mahdollista, edellyttäen että pykälässä säädetyt muut edellytykset täyttyvät.

4.2.2.3 Kunnallinen liikelaitos

Esityksen mukaan kuntalain 120 §:ää muutettaisiin siten, että luovuttaisiin investointivarauksen sääntelystä sekä kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta koskevia sitovia meno- ja tuloeriä koskevasta sääntelystä. Kuntalaissa ei säädetä investointivarauksesta koko kunnan tasolla, vaan asiassa noudatetaan Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamaa ohjeistusta.

Liikelaitosten ohjauksen ja tuloksellisuuden näkökulmasta erikseen säädettävät kaikkia kuntia koskevat samanlaiset sitovat taloudelliset erät eivät ole tarkoituksenmukaisia. Esitys vaikuttaa kunnan toiminnan ja talouden suunnitteluun ja talousohjaukseen siten, että valtuusto voisi asettaa talousarviossaan liikelaitokselle kunnan toiminnan johtamista ja liikelaitoksen toimintaa parhaiten edistäviä taloudellisia tavoitteita. Valtuusto voisi asettaa liikelaitokselle esimerkiksi liikelaitoksen tulosta kuvaavia sitovia tavoitteita. Tämä parantaisi kunnan talouden johtamista.

4.2.2.4 Kuntayhtymän rakennejärjestelyt

Kuntayhtymän yhdistymisestä ja jakautumisesta ehdotetut säännökset olisivat kuntalaissa uusia. Säännösten arvioidaan selkeyttävän oikeustilaa, tähän mennessä toteutetut rakennemuutokset on toteutettu joko kuntayhtymien purkamisen kautta tai perussopimusmuutoksilla ilman niitä koskevaa sääntelyä. Ehdotettujen säännösten arvioidaan oikeustilan selkiyttämisen lisäksi osaltaan helpottavan mainittujen järjestelyn toteuttamista ja siten voivan vaikuttaa kuntayhtymien määrään. Kuntayhtymien määrän kehittymistä ei ole mahdollista arvioida tarkkaan, niiden määrää on kuvattu edellä nykytilaa koskevassa luvussa. Sääntelyä olisi mahdollista hyödyntää myös hallinnon uudistamisissa paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.

4.2.3 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan

Edellä kuvatusta 118 §:ään esitettävästä kunnan raportointivelvoitteesta sekä kuntarakennelain mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämismahdollisuudesta ei arvioida olevan kuin vähäisiä vaikutuksia valtiovarainministeriön toimintaan. Vuosittain käynnistettävien arviointimenettelyjen määrää on kuvattu edellä nykytilaa koskevassa luvussa. Menettelyjen määrän arvioidaan olevan vuosittain vain muutamia, ja toimenpide-ohjelmien seuranta ei aiheuta henkilötyövuosien lisäystarvetta, vastaavanlainen kuntien talouden seuranta kuuluu jo nykyisin valtiovarainminiteriön tehtäviin kuntalain 10 §:n mukaisesti.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen tavoitteiden toteuttamista varten valmistelussa on käsitelty kunnan toiminnan johtamista koskevaa sääntelyä kunnan järjestäessä ja tuottaessa palveluja 8 ja 9 §:ssä säädetyillä tavoilla. Toiminnan johtamista ja ohjaamista on tarkasteltu erityisesti riskienhallinnan näkökulmasta. Vaihtoehtoja on arvioitu kunnan toiminnan johtamisen kehittämiseksi ja sääntelyn keventämiseksi.

Kuntayhtymän ohjauksen tehostamiseen on havaittu olevan tarvetta. Sääntelyä olisi mahdollista kehittää perussopimuksen sisällön ja omistajaohjauksen osalta. Voidaan arvioida, että kuntayhtymän ja jäsenkuntien välistä vuorovaikutusta ei voida kehittää pelkästään esimerkiksi omistajaohjausta koskevien perussopimusmääräysten avulla. Kuntayhtymän jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet voivat olla perussopimuksessa myös esimerkiksi hallintoa, taloutta, raportointia ja talouden ja toiminnan seurantajärjestelmää koskevissa määräyksissä sovittavia asioita. Tämän lisäksi kuntayhtymän toiminnan ohjaamiseksi tarvitaan muita palveluja, päätöksentekoa ja johtamista koskevia käytännön prosesseja, joita nykyisin on myös laajasti käytössä kuntayhtymissä. Vuorovaikutus on myös johtamiskysymys. Kuntayhtymillä on erilaisia käytäntöjä jäsenkuntien edustajien tapaamisista. Myös esimerkiksi yhtymäkokousmallissa voidaan toteuttaa omistajaohjausta kokouskohtaisesti. Ainoastaan perussopimuksen vähimmäissisällöstä on säädetty lailla. Laissa säädettyjen määräysten lisäksi kutakin kuntayhtymää koskevat muut perussopimuksen määräykset ovat siten mahdollisia. Useissa perussopimuksissa on myös omistajaohjausta koskevia sopimusmääräyksiä, esimerkiksi neuvottelukunnista tai vastaavista elimistä, joissa on jäsenkuntien edustajia. Nämä elimet eivät ole kuntalain mukaisia kuntayhtymän toimielimiä, joilla olisi päätösvaltaa. On myös mahdollista sopia menettelystä väljästi perussopimuksessa ja tarkemmin kuntayhtymän hallintosäännössä.

Kuntayhtymän perussopimusta koskevaa sääntelyä ei siten arvioida olevan tarpeen muuttaa kuntayhtymän ja jäsenkuntien vuorovaikutuksen lisäämiseksi. Nykyisen sääntelyn voidaan katsoa olevan riittävää ja mahdollistavaa. Kuntayhtymiä on edellä nykytilaa koskevassa osassa kuvatun mukaisesti useilla eri tehtäväaloilla, ja kuntayhtymien koko vaihtelee. Siten esimerkiksi kuntayhtymän omistajaohjauksen sisällöstä erikseen säätäminen kaikkien kuntayhtymien osalta yhdenmukaisesti ja riittävän tarkkarajaisesti olisi vaikeasti toteutettavissa, ja sen ei ole katsottu olevan tarkoituksenmukaista.

Kunnan omistajaohjausta koskevan sääntelyn kehittämiseksi yksi vaihtoehto olisi kehittää vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä. Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole rajoitettu kunnan tytäryhteisön hallinnossa toimivien vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Jo voimassa olevan kuntalain valmistelussa oli esillä säätely, jolla olisi rajoitettu vaalikelpoisuutta yhtiön hallinnossa toimivien henkilöiden osalta. Esillä ollut vaihtoehto liittyi kunnan konsernijohtamiseen. Perusteluna vaalikelpoisuuden rajoittamista koskeville säännöksille olisi, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnan konsernijohtoon kuuluvassa kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtamisen näkökulmasta voi olla ongelmallista, että sama henkilö olisi vastuullinen sekä konsernijohdossa että tytäryhteisön hallituksessa. Voimassa olevan kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, s. 104) on näiden niin kutsuttujen kaksoisroolien osalta todettu, että kunnan omistajaohjauksen näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että sama henkilö voi olla samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen jäsenenä, että konserniyhtiön

hallituksen jäsenenä. Koska kunnanhallitus vastaa konsernin johtamisesta, konserniyhtiön hallituksessa oleva henkilö on kuitenkin tällöin yhtä aikaa vastuullinen sekä konsernijohdossa että valvottavana kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä. Kaksoisrooliin liittyvien ongelmien välttämiseksi muutettiin esteellisyyssäännöksiä. Kuntalain 97 §:n 4 momentissa säädetty niin kutsuttu yhteisöjäävin poikkeus ei siten nykyisin koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Voimassa olevan sääntelyn mukaan henkilö on esteellinen, kun käsitellään kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Henkilö voi siten voimassa olevan kuntalain sääntelyn mukaisesti toimia kunnan tytäryhteisön hallinnossa, mutta on esteellinen kunnanhallituksen käsitellessä kyseisen yhtiön asioita. Vastaavasti esteellisyystilanne on käsillä kunnan viranhaltijoiden osalta, jos nämä toimisivat yhtiön hallinnossa. Tästä seuraa, että yhtiön hallinnossa toimiminen ja omistajan näkökohtien tuominen sitä kautta yhtiön toimintaa on mahdollista, mutta esteellisyyssäännösten vuoksi kyseinen henkilö ei voi valmistella esimerkiksi omistajaohjauslinjauksia tälle yhtiölle tai valvoa yhtiön toimintaa.

Korruption torjuntaa koskevien selvitysten yhteydessä on käsitelty muun muassa niin kutsuttujen kaksoisroolien ongelmallisuutta sekä toimenpiteitä, joita kunnissa voitaisiin tehdä läpinäkyvyyden edistämiseksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportissa (Harmaa talous ja hankinnat, 2019, s. 24) todetaan että, kuntalaista on poistettu vuoden 1995 laissa aiemmin ollut esteellisyyteen liittyvä yhteisöjäävin poikkeus. Raportin mukaan tämä poistaa osaltaan kaksoisrooleihin liittyvät ongelmat esteellisyyden osalta, sillä kuntalain mukaan kunnan tytäryhteisön toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet eivät voi osallistua kunnassa näitä yhteisöjä koskevien asioiden valmisteluun. Käytännössä ongelmana on eräissä kunnissa sen sijaan ollut, että tytäryhteisöjen nimityspolitiikka on saattanut johtaa siihen, että kunnassa esimerkiksi omistajaohjauksesta vastaavat viranhaltijat ovat joutuneet esteellisyyksien takia ongelmiin omien virkatehtäviensä hoitamisessa. Tämä on luonteeltaan kuitenkin enemmän kunnan johtamisjärjestelmän ongelma, joka on ratkaistavissa tytäryhteisöjen hallintoelinten nimityspolitiikalla. Raportissa toimenpideehdotuksena suositellaan, että kunnat ottavat konsernin nimityspolitiikassaan huomioon sen, että edellä mainittuja kaksoisrooleja ei synny ja erityisesti siihen, että kunnan vastuuhenkilöt säilyttävät toimintamahdollisuutensa eri tilanteissa.

Edellä mainitussa raportissa (s. 19–20) käsitellään myös sisäisen tarkastuksen toimintoa. Raportissa esitetään, että kuntalain sisäisen valvonnan säännöksiä olisi perusteltua täydentää ottamalla lakiin säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sisäinen tarkastus osana sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus tulisi asemoida kunnan tai kuntayhtymän hallituksen alaisuuteen. Lisäksi raportissa esitetään, että sisäiselle tarkastukselle järjestettäisiin täsmäkoulutusta harmaan talouden, korruption ja kartellien riskeistä, niiden havaitsemisesta ja havaintojen käsittelystä.

Lisäksi raportissa (s. 15–16) kiinnitetään huomiota siihen, että hankintayksikköjen sopimuksenhallinnan tasoa tulisi parantaa. Raportin mukaan arvoltaan merkittävissäkään julkisissa hankinnoissa sopimuksia ei välttämättä tehdä kirjallisesti. Myöskään sopimusten käyttöä hankintayksikön sisällä ei läheskään aina seurata tarpeeksi, ja myös sopimusvelvoitteiden toteutumisen valvonnassa on ilmennyt puutteita. Raportissa myös todetaan, että kaikissa hankintayksiköissä sopimusasiakirjoja tai sopimustietoja ei ole löydettävissä kootusti yhdestä lähteestä, ja viitataan Euroopan komission suositukseen julkisten sopimusrekisterien perustamisesta. Raportin laatinut työryhmä on suositellut sopimushallintaa parantavina toimenpiteinä muun ohessa sopimushallintajärjestelmän käyttöönottoa hankintayksiköissä. Sopimushallintajärjestelmän on todettu tukevan samalla myös sisäisen valvonnan työtä.

Nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen valmistelussa on todettu kaksoisroolien olevan ongelmallisia ohjauksen ja valvonnan ollessa samojen tahojen vastuulla, jotka vastaavat yhteisössä hallinnosta. Päätöksenteon läpinäkyvyysvaatimukset ja korruption torjunta edellyttävät toimivia läpinäkyviä valvontaprosesseja. Sääntelyn väljentäminen esimerkiksi yhteisöjäävin osalta

niin että sääntely muutettaisiin vastaamaan voimassa olevaa lakia edeltänyttä sääntelyä, jossa esteellisyys syntyi vain kunnan ja yhteisön etujen ollessa ristiriidassa keskenään, ei siten ole tarkoituksenmukaista. Kunnassa konsernijohdon toiminta on ilman erikseen lailla säätämistä järjestettävissä siten, että konsernijohtoon kuuluva henkilö ei toimi konserniyhtiöiden hallintoelimissä. Tällainen toimintatapa on käytössä joissakin kunnissa. Useissa kunnissa on taas nähty konserniohjauksen toimivuuden kannalta tärkeänä, että kunnan konsernijohto on edustettuna tytäryhteisöjen hallinnossa, jolloin sovellettavaksi tulevat esteellisyyttä koskevat säännökset. Kunnan nimittämispolitiikassa sekä omistajaohjauksen keinoin voidaan toimia myös kaksoisroolien osalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esityksen valmistelussa on arvioitu kunnan sisäisen tarkastuksen toiminnosta säätämistä kuntalaissa. Osana kuntalain muutostarpeita selvittämistä on arvioitu, tulisiko sisäisen tarkastuksen järjestäminen säätää kuntien ja kuntayhtymien lakisääteiseksi tehtäväksi. Voimassa oleva kuntalaki ei sisällä sisäistä tarkastusta koskevaa sääntelyä, sillä sisäisen valvonnan järjestäminen voi vaihdella erikokoisissa ja eri tavoin organisoituneissa kuntissa ja kuntayhtymissä. Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa, josta säädetään erikseen laissa. Lain mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen kuuluu valtuustolle (14 §:n 2 momentin 7 kohta) ja sisäisestä valvonnasta huolehtiminen ja riskienhallinnan järjestäminen hallitukselle (39 §:n 1 momentin 7 kohta). Voimassa olevaa kuntalain sääntelyä, jossa valtuustolle ja hallitukselle asetetaan tehtävät kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä.

Kuntalain 39 §:n perustelujen mukaan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen valvonta on selkeästi johtamisen väline ja sen keinovalikoimaan kuuluu muun muassa sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys korostuu jatkuvasti kunnan toiminnan monimuotoistuessa ja monimutkaistuessa yhä enenevässä määrin. Kuntalaissa ei esitetä säädettäväksi sisäisestä tarkastuksesta, sillä kuntien erilaisen koon ja organisoitumismuotojen vuoksi kaikille kunnille yhtenäisen sisäisen tarkastuksen järjestämismallia ei ole löydettävissä. Sisäinen tarkastus voidaan edelleenkin järjestää esimerkiksi kunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden kuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta (HE 268/2014 vp, s. 167–168).

Riippumattoman sisäisen tarkastuksen toiminto on tärkeä, mutta sen järjestämisestä säätämistä pakolliseksi kaikkiin kuntiin ja kuntayhtymiin ei katsota tarkoituksenmukaiseksi kehittämiskeinoksi, koska sisäisen tarkastuksen resursseista ja laadusta ei voitaisi säätää lailla Kunnanhallituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävien ja vastuiden tarkoituksena on varmentaa kunnan toiminnan lainmukaisuutta, tuloksellisuutta, päätösten perusteena olevien tietojen riittävyyttä ja luotettavuutta sekä omaisuuden ja voimavarojen turvaamista. Sisäinen tarkastus johdon tukitoimintona arvioi objektiivisesti kunnan ja kuntakonsernin hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Toiminnon avulla voidaan muun muassa tukea kunnan prosessien kehittämistä, edistää hyvää hallintoa ja laadukasta toimintaa sekä tuloksellisuuden ja tehokkuuden kehittymistä. Voimassa oleva kuntalain sääntely mahdollistaa sisäinen tarkastuksen toiminnon järjestämisen. Sisäiseen valvontaan kuuluu esimerkiksi asiakirjojen tarkistus, hyväksymisprosessit ja täsmäyttämiset, joiden avulla valvotaan muun muassa toiminnan tavoitteiden saavuttamista, laillisuutta sekä säännösten noudattamista. Tutkimusten mukaan esimerkiksi väärinkäytösten paljastumisessa sisäisen tarkastuksen rooli on vihjeiden saamista ja johdon seurantaa vähäisempi. Myös kunnissa, joissa on erikseen sisäisen tarkastuksen toiminto, on tapahtunut väärinkäytöksiä. Keskeisimpiä toimia kuntien sisäisen valvonnan kehittämiseksi olisivat valvontasuunnitelman ja raportoinnin kehittäminen yleisesti ja esimerkiksi koulutuksen keinoin.

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2019 toteuttanut kunnanhallitusten ja yhtymähallitusten puheenjohtajille kyselyn sisäisen tarkastuksen järjestämisestä kunnissa ja kuntayhtymissä. Kunnilta kyselyyn saatujen vastausten (110 vastausta) mukaan käytännössä kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa (yhteensä 9 kappaletta) on sisäinen tarkastus, joka on järjestetty omana toimintana. Kooltaan 50 001–100 000 asukkaan kunnissa (yhteensä 12 kappaletta) lähes 90 prosenttia on järjestänyt sisäisen tarkastuksen omana toimintana ja 10 prosenttia on ilmoittanut siirtävänsä sisäisen tarkastuksen ulkoiselle palveluntarjoajalle. Kyselyyn vastanneista 20 001–50 000 asukkaan kunnista sisäinen tarkastus oli lähes 60 prosentilla ja 10 001–20 000 asukkaan kunnista 29 prosentilla. Pienemmissä kunnissa sisäistä tarkastusta oli järjestetty satunnaisesti. Kuntayhtymiltä kyselyyn saatujen vastausten (56 vastausta) perusteella noin puolet kuntayhtymistä on järjestänyt sisäisen tarkastuksen. Noin neljännes kuntayhtymistä oli järjestänyt sisäisen tarkastuksen omana toimintana. Etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymissä on sisäinen tarkastus. (Kuntaliitto – Kyselyn tuloksia: Sisäinen tarkastus kunnissa ja kuntayhtymissä 2019.)

Sisäisen tarkastuksen toiminnon mitoittamisessa on otettava kunta- ja kuntayhtymäkohtaisesti huomioon kulloisetkin tarpeet ja resurssit, joten yhteisestä järjestämismallista säätäminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Ongelmalliseksi voisi esimerkiksi muodostua pätevien sisäisten tarkastajien yhtäläinen saatavuus maanlaajuisesti eri kokoisilla paikkakunnilla. Sääntelyvaihtoehtoa, että laissa säädettäisiin sisäisen tarkastuksen järjestämisvelvollisuuden määrittävistä asukaslukukohtaisista raja-arvoista, joilla velvoite kohdistettaisiin ainoastaan asukasluvultaan suurimpiin kuntiin ja kuntayhtymiin ei myöskään voida pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon myös sääntelyyn liittyvät sääntelytekniset haasteet. Sisäisen tarkastuksen toiminnon käytännöt pohjautuvat vahvasti kansainvälisiin ohjeistuksiin ja standardeihin, joten lakia säädettäessä haasteeksi voisi muodostua kansalliseen kuntakontekstiin sopivien hyvän sisäisen tarkastuksen toimintatapojen määritteleminen ja kehittäminen. Sääntelyllä arvioidaan olevan myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia kunnille, sillä kyse olisi kuntien uudesta lakisääteisestä tehtävästä. Taloudellisten vaikutusten osalta toiminnon järjestämisvelvollisuus olisi uusi lakisääteinen tehtävä myös niiden kuntien osalta, jotka nykyisin järjestävät sisäisen tarkastuksen toiminnon. Tämä tulee ottaa huomioon sisäisestä tarkastuksesta aiheutuvien kokonaiskustannusten ja siten kuntien valtionosuuksien määrässä. Sisäisen tarkastuksen vuosikustannusten on arvioitu olevan tällä hetkellä yhteensä yli 16 miljoonaa euroa niiden kuntien ja kuntayhtymien osalta, joissa sisäinen tarkastus on järjestetty. Jos sisäinen tarkastus säädettäisiin lakisääteiseksi velvoitteeksi, siitä on arvioitu aiheutuvan kuntataloudelle kokonaisuudessaan noin 42 miljoonan euron lisäkustannukset vuositasolla. Arviot on muodostettu Kuntaliiton huhtikuussa 2019 toteuttaman kyselyn sekä kuntien vuoden 2018 tilinpäätöksistä saatujen tietojen perusteella.

Esityksessä ehdotetaan kuntalain 90 §:ään tehtäväksi lisäys, jonka mukaan hallintosäännössä olisi oltava riittävät määräykset sopimusten hallinnasta. Valmistelun yhteydessä käsiteltiin vaihtoehtoina lisäksi säätää sopimusten ohjauksesta ja sopimushallinnan periaatteiden määrittämisvelvoitteesta. Kunnan toiminnan ohjausta voidaan kuvata eri käsitteiden avulla kuten strateginen ja tavoiteohjaus, normiohjaus, resurssiohjaus, omistajaohjaus ja sopimusohjaus. Koska sopimuksiin perustuva palvelutoiminta on osa kuntalain 6 §:n mukaista kunnan toimintaa, tulisi kunnissa kiinnittää huomiota sopimusten ohjaukseen sekä kehittää sopimusten hallintaa jo voimassa olevan lain perusteellakin. Kunnanhallituksen tehtävänä on kunnan toiminnan johtaminen, johon kuuluu myös sopimuksiin perustuva toiminta. Kuntalaissa on myös sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat säännökset (14, 39 ja 90 §), joiden perusteella tulee kunnassa käytännössä jo nykyisin olla määritellyt käytännöt.

Yksi sääntelyn vaihtoehto olisi, että kuntalain omistajaohjausta koskevan 46 §:n tapaan kuntalaissa määriteltäisiin sopimusohjaus käsitteenä ja kunnanhallituksen tehtävänä, jotta sääntelyllä vaikutettaisiin mahdollisimman kattavasti kunnan hallintoon ja johtamiseen. Sopimusohjaus ei ole kuitenkaan käsitteenä yksiselitteinen. Voidaan todeta, että sopimusohjauksen ja –hallinnan

kehittämisen tarkoitus on paitsi palvelun tuotannon asianmukaisuuden valvonta, myös johtamisen, valvonnan ja riskienhallinnan tehostaminen silloin, kun palveluja tuotetaan sopimusten nojalla. Sopimusohjauksella voidaan tarkoittaa sopimuksiin perustuvassa toiminnassa kunnan toimintaperiaatteita, joilla varmistetaan kunnan strategisten tavoitteiden ja riskienhallinnan toteutuminen sekä toiminnan taloudellisuus. Sopimusohjauksella voidaan luoda linjaukset sille, millaisia sopimuksia kunnassa tehdään ja miten sopimusten elinkaaren aikana toimitaan. Sopimusohjauksella ohjataan kaikkea kuntakonsernin sopimustoimintaa. Sopimusohjaus edellyttää toimivaa sopimusten hallintaa. Sopimusten hallinnan tiedolla ohjausta toteutetaan, seurataan ja tavoitteet varmistetaan. Sopimusten hallinta sisältää esimerkiksi sopimusprosessit, riskienhallinnan, sopimukseen liittyvien toimijoiden roolit, sopimukseen liittyvät työvälineet ja ohjeistuksen. Sopimuksellisuutta on käsitelty johtamisopissa esimerkiksi siten, että johtamisen näkökulmasta on erotettu sopimuksellisuudesta kaksi ulottuvuutta: sopimusohjaus, joka merkitsee sopimuksella johtamista sekä sopimusten hallinta, jolla viitataan sopimusten johtamiseen. Käsitteiden sisällön määritteleminen laissa riittävän tarkkarajaisesti olisi hankalasti toteutettavissa ja sääntelystä voisi tulla soveltamisen kannalta vaikeaa. Sopimusten hallintaa koskevien hallintosäännön määräysten laatimisessa tulisi kunnan kiinnittää huomiota myös sopimusten johtamiseen sekä palvelujen hankkimista koskevien periaatteiden määrittelyyn. Näitä asioita on perinteisesti käsitelty palvelujen tuotantoa koskien kuntastrategiassa sekä kuntien hankintaohjeissa.

Voimassa olevan kuntalain mukaan kunnan ja kunnanjohtajan välillä on tehtävä johtajasopimus. Esityksen valmistelussa on arvioitu johtajasopimuksesta päättämistä koskevaa toimivaltaa. Voimassa olevan sääntelyn mukaan johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto. Muutoin sopimuksesta voi päättää kunnanhallitus. Edellä nykytilaa koskevassa osassa on kuvattu sopimuksen hyväksymiskäytäntöjä, ja todettu säännöksen selkeyttämistarve tältä osin. Johtajasopimuksen ollessa kunnan toiminnan johtamisen yksi väline, on tarkoituksenmukaista, että kunnanhallituksen roolia sopimisessa säännösperustaisesti vahvistetaan. Kokonaan valtuuston päätettäväksi säätäminen ei vastaisi johtajasopimuksen tarkoitusta. Tällöin kunnan toiminnan johtamista koskevat, osin operatiivisetkin asiat, päättäisi valtuusto. Valtuusto ohjaa kunnan toimintaa hyväksymällä kuntastrategian ja hallintosäännön, joiden kanssa johtajasopimuksen tulee olla yhteensopiva.

Johtajasopimuksen laatimista myös muiden johtavien viranhaltijoiden kuin kunnanjohtajien kanssa on arvioitu esityksen valmistelussa. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa on noussut esiin tarpeita johtajasopimusten tekemisestä ja 43 §:n mukaisesta mahdollisuudesta irtisanoa tai siirtää johtava viranhaltija muihin tehtäviin. Suurten kaupunkien johtavat viranhaltijat ovat merkittävässä asemassa ja heidän käytössään olevien resurssien ja samoin heille kuuluvan päätösvallan voidaan katsoa olevan yhtä merkittävää tai jopa merkittävämpää kuin pienempien kuntien kunnanjohtajilla.

Sääntely, joka velvoittaisi tekemään myös muiden viranhaltijoiden kuin kunnanjohtajan kanssa johtajasopimuksen ja mahdollistaisi 43 §:n mukaisesta menettelyn olisi ongelmallinen erityisesti lainsäädännön tarkkarajaisuuden ja täsmällisyysvaateiden näkökulmasta. Johtavat viranhaltijat ei ole yksiselitteinen käsite. Kunnat päättävät itsehallintonsa nojalla johtamisjärjestelmästä ja johtavista viranhaltijoista, mikä tekee mahdottomaksi niiden viranhaltijoiden määrittelyn lailla, joiden kanssa johtajasopimuksen tekeminen ja 43 §n mukaisen menettelyn käyttäminen tulisi olla mahdollista. Muiden kuin kunnanjohtajan osalta sovelletaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säännöksiä muun muassa virkasuhteen päättämisestä. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusten tulisi toteutua erityisen hyvin esitettäessä heikennyksiä johtavien viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaan. Johtajasopimuksia ja 43 §:n mukaista menettelyä ei esitetä laajennettavan muiden johtavien viranhaltijoiden kanssa tehtäväksi, vaan nykysääntely katsotaan riittäväksi.

Kuntalain 9 luvussa on kunnan muuta hallintoa yksityiskohtaisempaa sääntelyä kunnallisesta liikelaitoksesta ja vastaavasti 120 §:ssä säädetään yksityiskohtaisemmin erikseen liikelaitoksen taloudesta. Kunnallisen liikelaitoksen muodossa kunta hoitaa lähtökohtaisesti sellaisia tehtäviä, joissa on tarkoituksenmukaista olla eriytetty ja läpinäkyvä talous. Kunnallinen liikelaitos perustetaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Tällöin tulojen on tarkoitus kattaa tehtävän suorittamisesta aiheutuvat menot ja liikelaitoksen kunnan taloudesta erillisen taseen avulla varmistetaan omaisuuserien tasejatkuvuus. Liikelaitokset voivat olla perustettu kunnan sisäisiin palveluihin tai esimerkiksi kuntien yhteistoiminnassa hoitamia tehtäviä varten. Liikelaitoksen muodossa hoidetaan usein erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä kuten vesihuoltoa, joka tulee vesihuoltolain (119/2001) 20 §:n mukaisesti eriyttää kirjanpidossa kunnan muista toiminnoista.

Kunnallista liikelaitosta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että 120 §:stä poistetaan kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen sitovia meno- ja tuloeriä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa koskeva sääntely. Lisäksi sääntelyyn edotetaan eräitä teknisluonteisia muutoksia. Ehdotetun sääntelyn vaihtoehtoina olisi mahdollista luopua liikelaitoksia koskevasta kuntalain sääntelystä joko kokonaan taikka johtokunnan tehtäviä tai liikelaitoksen johtajaa koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn osalta. Tällöin kunta ja kuntayhtymä voisivat järjestää tehtävän edelleen kuntalain mukaisesti ja talouden eriyttäminen voisi tarvittaessa tapahtua Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaisesti esimerkiksi taseyksikkönä. Valtuusto päättäisi kuntalain 14 §:n mukaisesti liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Lisäksi sovellettaisiin tehtäväkohtaista erityislainsäädäntöä.

Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitos on luonteeltaan kirjanpidollisesti eriytetty yksikkö. Kunnan ja kuntayhtymän tehtäviä voidaan eriyttää myös muu taseyksikkö –mallilla, josta ei ole kuntalaissa erillistä sääntelyä. Muun taseyksikön taloudellinen läpinäkyvyys vastaa kuitenkin liikelaitosmallia, sillä taseyksikön talousarviossa ja -suunnitelmassa on liikelaitosta vastaavasti tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Muun taseyksikön tilinpäätöslaskelmat laaditaan samoilla kaavoilla kuin kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmat. Talousarvion ja tilinpäätöksen yhdenmukaisuuden perusteella myös talousarvio laaditaan muussa taseyksikössä liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmakaavojen mukaisesti. Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminnassa sekä liikelaitos- että muu taseyksikkömalli tuo toimintaan läpinäkyvyyttä talouden eriyttämisellä. Kuntien yhteistoiminnan palvelutuotannossa korostuvat läpinäkyvyys- ja tulosvastuuvaatimukset. Yhteistoiminnan tulot ja menot sekä varat, velat ja vastuut on eriytettävä sopimuskunnan muusta taloudesta ja tehtävän on voitava siirtää tilikauden tulos käytettäväksi tai katettavaksi vastaisina tilikausina.

Esityksen valmistelussa todettiin liikelaitosmuotoisen kunnan toiminnan olevan vakiintunutta, ja sääntelyn keventämisen esitettyä laajemmin arvioitiin aiheuttavan lainsäädännön tulkintaongelmia kunnissa. Kunta voi voimassa olevan kuntalain sääntelyn nojalla päättää järjestää tehtävänsä kulloinkin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, koska kuntalaki ei edellytä toimimista kyseisessä muodossa. Kunta voi päättää perustaa kuntalain säännösten mukaisen kunnallisen liikelaitoksen tai hoitaa tehtävän muulla tavoin esimerkiksi tulosalueena kunnan organisaatiossa. Kunnan hallintosäännössä voidaan määrätä tehtävästä ja toimivallan jaosta kunnan harkinnan mukaan ja tarvittaessa tarkemminkin kuin mitä liikelaitoksen johtokunnasta ja johtajasta säädetään kuntalain 9 luvussa. Liikelaitosmuodossa toimimiselle on vaihtoehtoja myös talouden seurannan taikka kirjanpidon eriyttämisen osalta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Johdanto

Kansainvälisessä vertailussa on tarkasteltu Pohjoismaista Ruotsin, Norjan ja Tanskan kuntalainsäädännössä ilmeneviä piirteitä, jotka ovat merkityksellisiä tätä ehdotusta valmistellessa arvioitujen ehdotusten ja sääntelyvaihtoehtojen kannalta. Kuntayhtymien ohjausta ja sähköistä kokousta koskevaa sääntelyä on tarkasteltu kaikkien valittujen maiden lainsäädäntöjen näkökulmasta. Alijäämän kattamista koskevan sääntelyn tarkastelun ulkopuolelle on jätetty Tanskan järjestelmä, joka eroaa perusratkaisuiltaan niin olennaisesti Suomen järjestelmästä, ettei vertailua ole tältä osin katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Ruotsi

Ruotsin kuntalain (*Kommunallag*, 2017:725) 3 luvun 8 §:n mukaan kunnat voivat perustaa kuntayhtymän (*kommunalförbund)* ja siirtää sille toimivallan hoitaa kunnallisia asioita. Yleisimmin kuntayhtymiä toimii pelastustoimen, terveydenhuollon ja koulutuksen toimialoilla. Lähtökohtaisesti kuntayhtymä on vapaaehtoisen yhteistoiminnan muoto. Kuntayhtymä perustetaan jäsenkuntien hyväksymällä yhtymäjärjestyksellä (*förbundsordning*), jonka vähimmäissisällöstä säädetään kuntalaissa. Kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää joko yhtymävaltuusto tai yhtymäjohtokunta. Jos kuntayhtymässä on yhtymävaltuusto, asettaa se yhtymähallituksen. Johtokuntamallissa yhtymäjohtokunta toimii myös yhtymähallituksena. Päättävälle toimielimelle on yleensä annettu toimivalta asettaa muut kuntayhtymän tehtävien hoitamiseksi tarvittavat toimielimet.

Kuntalaki mahdollistaa useita keinoja, joiden kautta jäsenkunnat voivat ohjata ja rajoittaa kuntayhtymän toimintaa. Lain mukaan ohjauksesta ja jäsenkuntien valvontamahdollisuuksista yhtymän talouteen ja toimintaan on otettava nimenomaiset määräykset yhtymäjärjestykseen. Yhtymäjärjestyksessä voidaan esimerkiksi sopia, että kuntayhtymän talousarvio on laadittava jäsenkuntien sopimien taloudellisten kehysten ja suuntaviivojen puitteissa. Kuntayhtymälle voidaan asettaa myös erilaisia seuranta- ja raportointivelvoitteita. Jäsenkuntien on mahdollista rajoittaa kuntayhtymän oikeutta perustaa yhtiöitä ja säätiöitä taikka tehdä erilaisia sitoumuksia, kuten ottaa lainaa, tehdä takaussitoumuksia ja hankkia kiinteistöjä. Muita ohjauskeinoja ovat esimerkiksi määräenemmistön edellyttäminen tärkeimpien päätösten osalta sekä jäsenkunnille annettava vireillepano-oikeus ylimmässä päätöksentekoelimessä. Yhtymäjärjestykseen voidaan ottaa määräyksiä myös jäsenkuntien luottamushenkilöiden puhe- ja läsnäolo-oikeudesta ylimmän päätöksentekoelimen kokouksissa.

Kuntayhtymän ja jäsenkunnan välillä on suora yhteys yhtymävaltuustoon tai- johtokuntaan kunnan valitsemien edustajien kautta. Tämä voi osaltaan edistää kuntayhtymän ohjausta, mutta toisaalta yhtymävaltuustoon tai -johtokuntaan valitut edustajat hoitavat luottamustehtävää kuntayhtymässä eivätkä kunnassa, joten heidän on yhtymän tarkoitus ja tehtävät huomioon ottaen ensisijaisesti toimittava sen intressien mukaisesti.

Yhtymäjärjestyksessä tulee sopia yhtymävaltuuston tai -johtokunnan jäsenten lukumäärästä sekä siitä, kuinka jäsenkuntien tulee olla siinä edustettuina. Kuntalain mukaan kullakin jäsenkunnalla on kuitenkin oltava päättävässä toimielimessä vähintään yksi jäsen. Jäsenen on oltava jäsenkunnan valtuutettu. Kuntayhtymän muihin toimielimiin valittavilla jäsenillä on oltava äänioikeus jonkin jäsenkunnan valtuuston vaaleissa.

Vastuu kuntayhtymän kautta harjoitettavan toiminnan valvonnasta kuuluu jäsenkunnassa kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksella ei ole toimivaltaa päättää kuntayhtymän asioista, mutta se voi antaa lausuntoja, huomautuksia ja neuvoja yhtymän toiminnasta. Valvonnan toteutumiseksi kunnanhallituksella on oikeus pyytää kuntayhtymältä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

Ruotsissa kuntien itsehallinto on ollut perinteisesti vahva, eivätkä kunnat ole valtion tiukan taloudellisen ohjauksen tai valvonnan alaisia. Yksittäisten kuntien talouden seurantaa käytännössä toteutetaan, mutta tähän ei ole mitään virallista valvontamekanismia. Ruotsissa ei ole Suomen mallia vastaavaa sääntelyä vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta arviointimenettelystä.

Kunnan taloudenhoidosta säädetään kuntalain 11 luvussa. Kunnan vuosittain seuraavalle kalenterivuodelle laatimasta talousarviosta tulee muun muassa käydä ilmi, kuinka kunnan toiminta rahoitetaan sekä arvio kunnan taloudellisesta asemasta varainhoitovuoden lopussa. Tasapainovaatimuksen mukaan talousarvio on laadittava siten, että tulot ylittävät menot. Tapauskohtaisesti määritettävissä erityisolosuhteissa kunnan on kuitenkin mahdollista laatia alijäämäinen talousarvio. Alijäämän määrittämisestä säädetään erikseen kunnallisesta kirjanpidosta ja laskentatoimesta annetussa laissa (*Lag om kommunal bokföring och redovisning*, 2018:597).

Jos kunnalle syntyy tiettynä kirjanpitovuotena alijäämää, on sen katettava tuolloin syntynyt alijäämä kolmen seuraavan vuoden aikana. Valtuusto hyväksyy toimenpidesuunnitelman tasapainottamisen toteuttamiseksi. Alijäämän syntymisvuonna laadittavassa toimintakertomuksessa on selvitettävä, milloin ja millä tavoin alijäämä katetaan. Vaikka talousarvion tasapainottamisvelvoite on kuntia sitova, ei sen noudattamatta jättämisestä seuraa kunnalle sanktiota. Kuntalain mukaan valtuusto voi myös erityisestä syystä päättää alijäämän kattamatta jättämisestä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun kunta on talousarviota laatiessaan poikennut talousarvion tasapainovaatimuksesta kuntalain poikkeussäännöksen nojalla. Lisäksi kunnan on mahdollista kattaa alijäämä vain osittain tai päättää kuntalaissa säädettyä pidemmästä alijäämän kattamiskaudesta.

Vuonna 2013 kuntalakiin lisättiin säännökset kuntien mahdollisuudesta rahastoida tietyin edellytyksin osa ylijäämästään niin kutsuttuun suhdannerahastoon. Kunta voi käyttää rahastoon sijoitettuja varoja myöhempien alijäämien kattamiseen.

Talousarvion laatimista sekä alijäämää ja sen kattamista koskevat kuntalain ja kunnallisesta kirjanpidosta ja laskentatoimesta annetun lain säännökset tulevat vastaavasti sovellettaviksi myös kuntayhtymään. Myös kuntayhtymässä on mahdollista varata ylijäämää tulevien alijäämien kattamiseksi suhdannerahastoon.

Kuntalain mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston tai lautakuntien kokouksiin voidaan osallistua etäyhteyden avulla. Etänä osallistuminen edellyttää reaaliaikaista ääni- ja videoyhteyttä siten, että osallistujat voivat nähdä ja kuulla toisensa ja osallistua kokoukseen yhtäläisin edellytyksin. Jäsenen, joka osallistuu kokoukseen etänä, katsotaan olevan läsnä kokouksessa. Tarkemmat määräykset etäyhteydellä kokouksiin osallistumisesta annetaan valtuuston työjärjestyksessä ja lautakuntien ohjesäännöissä. Määräyksiä voidaan antaa esimerkiksi siitä, millaisissa tilanteissa etänä osallistuminen on mahdollista, millaisesta paikasta kokoukseen voi osallistua etänä sekä kokouksessa käytettävistä teknisistä ratkaisuista.

Ruotsissa kuntien edunvalvontaorganisaatio (*Sveriges Kommuner och Regioner*) antoi covid-19-pandemian johdosta kunnille erillisen ohjeistuksen kokouksiin osallistumisesta etänä. Ohjeistuksesta ilmenee, että kuntalain sääntely on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi esimerkiksi reaaliaikaisen kuva- ja ääniyhteyden vaatimuksen suhteen. Lisäksi laki on jättänyt tulkinnanvaraiseksi sen, voivatko kaikki toimielimen jäsenten osallistua samaan kokoukseen etänä. Ohjeistuksesta ilmenee, että ainakin puheenjohtajan tulisi osallistua kokoukseen aina fyysiseltä kokouspaikalta (Sveriges Kommuner och Regioner: Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförfund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Promemoria 4.5.2020).

Norja

Norjassa tuli vuoden 2020 alussa voimaan uusi kuntalaki (*Lov om kommuner og fylkeskommuner*, LOV-2018-06-22-83), jossa uudistettiin kuntien yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä. Lakiin lisättiin uutena yhteistoiminnan muotona mahdollisuus toimia kunnallisessa tehtävävhteisössä (*kommunalt oppgavefellesskap)*, josta säädetään tarkemmin lain 19 luvussa. Uudella sääntelyllä on haluttu tarjota erityisesti pienemmille kunnille yksinkertainen, joustava ja edullinen yhteistyömalli palveluiden yhteistuotantoon erityisesti kapeampialaisissa tehtävissä. Tehtävävhteisön kautta voidaan toteuttaa esimerkiksi palkanlaskenta-, hoivakoti- tai ICT-palveluita. Yhteistoiminta kunnallisessa tehtävävhteisössä on mahdollista paitsi vapaaehtoisten, myös lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, ellei tätä ole erityislainsäädännössä erikseen rajoitettu.

Päätöksen tehtävävhteisön perustamisesta tekevät kuntien valtuustot. Perustamisen yhteydessä laaditaan jäsenkuntien välinen yhteistyösopimus (*samarbeidsavtale*), jonka vähimmäissisällöstä säädetään laissa. Yhteistyösopimuksessa sovitaan erikseen, onko yhteisö erillinen oikeushenkilö vai osa kunnan organisaatiota. Tehtävävhteisössä ylintä päätöksentekovaltaa käyttää edustajisto (*representantskapet*), jossa jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi jäsen. Jäsenkuntien valtuustot valitsevat jäsenensä edustustoon. Edustajisto on tehtävävhteisön ainoa pakollinen toimielin. Tarvittaessa se voi asettaa muita toimielimiä, joihin se valitsee jäsenet. Muissa toimielimissä ei tarvitse olla kaikkien jäsenkuntien edustusta, mikä mahdollistaa niiden toiminnan suppeammalla kokoonpanolla.

Norjan aiemmassa kuntalaissa ei ollut nimenomaista sääntelyä siitä, kuinka kuntien tulisi harjoittaa omistajaohjausta yhtiöissä, kunnallisessa yhteistoiminnassa tai muussa vastaavassa toiminnassa. Kävtännössä kunnat olivat ilman sääntelväkin toteuttaneet omistajaohjausta eri toimenpitein, kuten omistajastrategioiden, sopimusten ja yhtiöjärjestysten määräysten kautta. Kunnissa ei kuitenkaan aina osattu hvödyntää riittävästi erilaisia keinoja, joiden kautta politikoille voitaisiin varmistaa riittävä tietopohja kunnan edun mukaisen omistajapolitiikan harjoittamiseksi. Tästä syystä uuteen kuntalakiin lisättiin erillinen 26 luku, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta laatia omistajailmoitus (*eierskapsmelding*). Omistajailmoituksen tarkoituksena on helpottaa tiedonsaantia kunnan omistamista yrityksistä ja muista yhteisöistä, sekä kuvata kunnan omistajapoliittisia tavoitteita.

Kunnan tulee vähintään kerran vaalikauden aikana laatia omistajailmoitus, jonka kunnanvaltuusto hvväksyy. Lain mukaan omistajailmoituksesta tulee kävdä vähintään ilmi kunnan omistajaohjauksen periaatteet, yleiskatsaus yhteisöistä ja muusta toiminnasta, jossa kunnalla on omistaja- tai muita intressejä sekä kuvaus kunnan omistajaintressien tarkoituksista edellä tarkoitetussa toiminnassa. Omistajailmoitukseen tulee sisällyttää kunnan jäsenyydet kunnallisissa tehtäväyhteisöissä, joten se on yksi keino vaikuttaa niiden ohjaukseen.

Kuntayhtymien ohjaukseen liittyy myös kuntalain sääntely, jonka mukaan kunnallisen tehtävävhteisön raportointivelvoitteista jäsenkunnille on erikseen sovittava jäsenkuntien välisessä yhteistyösopimuksessa. Lisäksi kuntayhtymien valvontaa edesauttavat säännökset, joiden mukaan kunnan toimintaa jatkuvasti valvovalla, valtuuston valitsemalla valvontavaliokunnalla (*kontrollutvalg*) on oikeus saada tietoja tehtävävhteisöjen toiminnasta. Tarvittaessa valvontavaliokunta voi myös suorittaa tehtäväyhteisön toimintaan kohdistuvia tutkimuksia.

Uudessa kuntalaissa uudistettiin eräiltä osin myös kunnan taloutta koskevia säännöksiä. Yhtenä uudistuksena lakiin lisättiin mahdollisuus puuttua aiempaa varhaisemmassa vaiheessa taloudellisessa epätasapainossa olevan kunnan tilanteeseen. Lisäksi kunnan taloutta koskevaa sääntelvä uudistettiin vuoden 2020 alusta voimaan tulleella uudella asetuksella, jossa on tarkempia säännöksiä esimerkiksi taloussuunnitelman, budjetin ja tilinpäätöksen laadinnasta (Forskrift om

økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommunen, FOR-2019-06-07-714.).

Kunnan tulee laatia taloussuunnitelma ja budjetti tasapainoon siten, että kunnan tulot vastaavat sen menoja. Jos kunnalle syntyy alijäämää, on taloutta tasapainotettava hyödyntämällä käyttörahastoa (*disposisjonsfond*), jonne kunnan aiempien vuosien ylijäämät on sijoitettu. Ellei rahasto-osuus riitä kattamaan alijäämän määrää kokonaisuudessaan, siirtyy loppuosan kattaminen seuraavalle vuodelle tai tätä myöhemmäksi. Uuden kuntalain mukaan kattamisaikaa ei ole mahdollista enää lykätä, vaan kunnan on käytettävä rahasto-osuuttaan alijäämän kattamiseen jo samana vuonna, kun alijäämää syntyy.

Kunnan tulee pääsäännön mukaisesti kattaa alijäämänsä seuraavan vuoden aikana ja viimeistään kahden vuoden kuluessa. Kunnanvaltuusto voi kuitenkin eritvisestä syvstä päättää, että alijäämä tulee kattaa neljän vuoden aikana. Kattamiskauden pidentämistä kahta vuotta pidemmäksi tulee kuitenkin pitää poikkeuksellisena ja sille on oltava painavat perusteet. Jos alijäämän kattamisesta arvioidaan aiheutuvan kohtuuttoman suuria yhteiskunnallisia ja taloudellisia seurauksia, voidaan kattamisaika pidentää ministeriön päätöksellä yli neljään vuoteen.

Jos kunta ei kata alijäämäänsä laissa säädetyssä kahden vuoden määräajassa, joutuu se valtion eritvisseurantaan niin kutsuttuun ROBEK-rekisteriin. Rekisteröinnin kriteerit täyttyvät myös esimerkiksi kunnassa, jossa on päätetty tasapainovaatimuksen vastaisesti alijäämäisestä taloussuunnitelmasta tai vuosibudjetista. Uudessa kuntalaissa ROBEK-rekisteröinnin edellytyksiä on laajennettu, jotta heikossa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat saataisiin aiempaa varhaisemmassa vaiheessa valvontajärjestelmän piiriin. Rekisteröinnin merkittävin seuraus on, että kunnan tävtyy hvväksyttää budjettipäätöksensä ministeriössä. Ellei budjetti täytä laissa asetettuja vaatimuksia ja ministeriö kumoaa sen, on kunnan laadittava uusi vuosibudjetti. Ministeriö hyväksyy myös kunnan lainoja sekä pitkäaikaisia vuokrasopimuksia koskevat päätökset. Kunnan tulee ilmoittaa sopimuskumppaneilleen kuuluvansa valtion valvontajärjestelmän piiriin. Lisäksi ROBEK-rekisterissä olevan kunnan tulee laatia toimenpidesuunnitelma, jolla kunnan talouden tasapaino varmistetaan. Suunnitelma on toimitettava tiedoksi ministeriöön.

ROBEK-rekisterissä oleva merkintä voidaan peruuttaa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Peruuttamista koskevat edellytykset riippuvat siitä, millä perusteella kunta on rekisteriin merkitty. Jos rekisteröinnin perusteena on ollut alijäämän kattamisajan noudattamatta jättäminen, tulee kuntaa koskeva merkintä peruuttaa, kun sen alijäämä on kokonaisuudessaan katettu. Jos rekisterimerkinnän perusteena on ollut alijäämäistä taloussuunnitelmaa tai vuosibudjettia koskeva päätös, on merkintä poistettava, kun kunta on päättänyt tasapainoisesta taloussuunnitelmasta tai budjetista seuraavalle vuodelle.

Kuntalaissa säädetään erikseen kunnallisen tehtäväyhteisön alijäämän kattamisesta. Tehtäväyhteisön on katettava alijäämä vuoden kuluessa. Ellei alijäämää ole katettu määräajassa, on jäsenkuntien siirrettävä jäljelle jäänyt määrä tehtäväyhteisölle tätä seuraavien vuosien talousarvioihin siihen asti, kunnes alijäämä tulee katetuksi kokonaisuudessaan.

Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto voi päättää, että kunnan toimielimet voivat järjestää kokouksensa etäkokouksina (*fjernmøte*) suljettuina pidettäviä kokouksia lukuun ottamatta. Lain mukaan etäkokous tarkoittaa, etteivät kokoukseen osallistujat ole samassa tilassa, mutta teknisten apuvälineiden avulla he voivat kuulla ja nähdä toisensa sekä kommunikoida keskenään. Kokouksiin muuten sovellettavat säännökset tulevat sovellettavaksi myös etäkokouksiin. Ministeriö voi tarvittaessa antaa määräyksiä etäkokouksien järjestämistä koskevista vaatimuksista.

Covid-19-pandemian johdosta Norjassa annettiin väliaikainen asetus etäkokouksien järjestämisestä kunnissa ja maakunnissa (Midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19, FOR-2020-03-13-277). Asetuksella esimerkiksi mahdollistettiin etäkokousten käyttöönotto myös tilanteissa, joissa kunnassa ei ole erikseen päätetty etäkokousten käytöstä. Asetuksella myös lievennettiin kokouksen edellytyksenä olevan näköyhteyden vaatimusta.

Tanska

Tanskassa kunnat voivat toimia yhteistyössä kunnallisyhteisössä (*kommunale fællesskaber*). Kyse on Tanskan kuntalain (*Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse*, LBK nr 47 af 15/01/2019) 60 §:n mukaisesta sopimukseen perustuvasta yhteistoiminnasta, jossa jäsenkunnat perustavat erillisen hallintoelimen ja siirtävät sille toimivallan erikseen sovittavien kunnallisten tehtävien hoitamiseksi. Lähtökohtaisesti kunnallisyhteisölle voidaan antaa samoja tehtäviä, joita kunnat voivat hoitaa itse. Usein kunnallisyhteisöiden tehtäviin voi kuulua esimerkiksi jätehuoltoa, valmiustehtäviä, kunnallista hammashoitoa taikka satama- tai lauttaliikennettä. Kunnallisyhteisö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka hallinnosta ja taloudesta ei säädetä yksityiskohtaisesti kuntalaissa, vaan siihen tulevat pääsääntöisesti sovellettavaksi kuntalain peruskuntaa koskevat säännökset.

Kunnan osallistumisesta kunnallisyhteisöön päättää kunnanvaltuusto. Valtuusto hyväksyy myös kunnallisyhteisön perussäännön (*vedtægterne for det kommunale fællesskab*), jossa päätetään kunnan toimivallan siirtämisestä ja sen ehdoista sekä sovitaan kuntien välisestä yhteistyöstä. Kunnallisyhteisöjen perussääntö ja sen muutokset tulee toimittaa hyväksyttäviksi kuntia valvovalle valtion viranomaiselle (*Ankestyrelsen*), ellei kyse ole sellaisesta kunnallisyhteisöstä, joka voidaan vähäisen taloudellisen toiminnan perusteella vapauttaa menettelystä kuntalain 60 a §:n nojalla. Valvontaviranomaisen hyväksymismenettelyssä arvioidaan tyypillisesti esimerkiksi kunnallisyhteisön ja jäsenkuntien välisten vastuiden jakautumista sekä yhteistoiminnan rahoitusta ja taloudellisia edellytyksiä. Hyväksymismenettely kuuluu kuntia valvovalle viranomaiselle, koska kunnallisyhteisön jäsenyyden seurauksena toimivaltaa siirtyy pois jäsenkuntien valtuustoilta, ja samalla jäsenkunnista tulee rajoituksetta yhteisvastuullisia kunnallisyhteisön velvoitteista.

Kunnallisyhteisössä on tyypillisesti yksi hallintoelin, mutta suuremmissa kunnallisyhteisöissä päätöksentekovalta on voitu jakaa esimerkiksi edustajiston (*repræsentantskab*) ja hallituksen (*bestyrelse*) välille. Hallintoelinten toimivallasta, tehtäväjaosta ja kokoonpanosta sovitaan perussäännössä. Jäsenkuntien valtuustot valitsevat jäsenet hallintoelimiin. Lähtökohtaisesti jäseniksi valitaan jäsenkuntien valtuutettuja, mutta tästä voidaan perussäännössä sopia toisin.

Jäsenkunnat voivat vaikuttaa kunnallisyhteisön toimintaan sen hallintoelimeen valitsemiensa edustajien ja näille annettavien ohjeistusten kautta. Lisäksi kunnallisyhteisön perussääntöön voidaan ottaa määräyksiä, jotka mahdollistavat kunnallisyhteisön ohjaamisen ja valvonnan. Perussäännössä voidaan esimerkiksi sopia, että tietyt kunnallisyhteisön päätökset ja kunnallisyhteisön budjetti tulee hyväksyttää jäsenkunnilla. Lisäksi siinä voidaan vahvistaa säännöt yhteisön oikeudesta ottaa lainaa ja tehdä vuokrasopimuksia, sekä esimerkiksi asettaa kunnallisyhteisölle erilaisia raportointivelvoitteita. Epäsuorempia tapoja vaikuttaa kunnallisyhteisön toimintaan voivat olla esimerkiksi informaation vaihto ja säännöllisten keskustelufoorumeiden järjestäminen jäsenkuntien ja kunnallisyhteisön välillä. Yksittäinen jäsenkunta tai jäsenkunnat yhdessä voivat myös laatia omistajuusstrategian, johon on koottu näkemyksiä kunnallisyhteisön tavoitteista, kehittämisestä ja taloudellisista olosuhteista.

Tanskan kuntalaissa ei ole erikseen säännöksiä sähköisistä kokouksista tai kokouksiin osallistumisesta etäyhteyden avulla. Kuntalain mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia ja tämän on katsottu julkisuusperiaatteen mukaisesti tarkoittavan sitä, ettei valtuuston kokouksia voida pitää sähköisten viestinnän välityksellä. Sen sijaan valiokunnat, joiden kokoukset pidetään suljettuina, voivat lähtökohtaisesti pitää kokouksensa puhelin- tai videokokouksina. Koska kokousten päätöspöytäkirjat voidaan allekirjoittaa sähköisesti, ei jäsenten tarvitse kokoontua tätä varten erikseen fyysisesti.

Covid-19-pandemian johdosta Tanskan sosiaali- ja sisäministeriö on erikseen ohjeistanut, että kunnat voivat poikkeuksellisesti pitää kokouksensa sähköisesti kunnanvaltuuston päätöksellä. Ohjeistuksen mukaan myös valtuuston julkisia kokouksia voidaan pitää sähköisesti, jos kokous voidaan toteuttaa video- ja/tai ääniyhteyden avulla siten, että yleisön on mahdollista seurata kokousta ja kokoukseen osallistuvat on mahdollista tunnistaa (Social og indenrigsministeriet: Henvendelse fra KL med spørgsmål om aflysning af kommunalbestyrelsesmøder af hensyn til at mindske risikoen for coronasmitte).

6 Lausuntopalaute

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät esitystä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena tai totesivat ettei ehdotuksiin ollut huomauttamista.

Kunnan taloutta koskevia ehdotuksia kannatettiin laajasti. Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät alijäämän kattamista koskevia muutosehdotuksia perusteltuina ja nykytilaa selkeyttävinä. Myös täsmennystä kuntajaon muutoksen jälkeisestä alijäämän kattamisen määräajasta pidettiin tarpeellisena. Eräissä yksittäisissä lausunnoissa todettiin tältä osin, että määräajan tulisi olla pidempi.

Lausunnoissa kannatettiin myös kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyyn esitettyjä muutoksia. Toimenpideohjelman käsittelyyn ja raportointivelvollisuuteen ehdotettujen muutosten katsottiin lisäävän toimenpideohjelman vaikuttavuutta sekä sitouttavan kuntaa toteuttamaan ohjelmaa aiempaa tehokkaammin.

Ehdotukseen, jonka mukaan valtiovarainministeriö voisi laissa säädetyin edellytyksin päättää erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Eräiden lausunnon antajien mukaan arviointimenettelyn käynnistämättä jättämiselle tulisi kuitenkin olla selkeät kriteerit, joiden perusteella uuden arviointimenettelyn tarpeellisuus tai tarpeettomuus todetaan. Kokonaisarviossa olisi huomioitava kunnan jo tekemät päätökset ja sopeuttamistoimet, arvioitava niiden vaikutukset sekä kunnan mahdollisuudet selviytyä tilanteesta omilla päätöksillä. Eräiden lausuntojen mukaan esityksessä tulisi tarkentaa, missä tilanteissa erityinen selvitys voitaisiin käynnistää ilman uutta arviointimenettelyä. Lisäksi todettiin, että uudeksi käytännöksi ei tulisi muodostua erityisen selvityksen aloittaminen automaattisesti ilman uutta arviointimenettelyä, mikäli kunta ei olisi onnistunut toteuttamaan toimenpideohjelmaa kaikilta osin. Eräissä lausunnoissa todettiin, että kunnan itsehallinnon suoja ja vastuu omasta taloudestaan edellyttävät uuden arviointimenettelyn toteuttamista ensin, taikka nähtiin muutoksen kaventavan kunnan itsemääräämisoikeutta siinä määrin, ettei muutosta voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Lausunnoissa kunnan hallintoa koskeviin säännöksiin esitettyjä muutoksia kannatettiin. Lausunnoissa pidettiin perusteltuna sitä, että hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset sopimusten hallinnasta. Sopimusten hallinnan vastuiden määrittämisen arvioitiin tehostavan sopimuksiin liittyvän kokonaisuuden ohjausta, seurantaa ja riskienhallintaa. Yksittäisessä lausun-

nossa katsottiin, että valtuuston tehtäväksi tulisi säätää sopimusten hallinnan perusteista päättäminen. Lausunnoissa kannatettiin tiedonhallinnan lisäämistä kunnan hallintosääntöä koskevaan pykälään, sillä muutoksen katsottiin muun muassa edistävän tiedonhallintaan liittyvien osaamispuutteiden havaitsemista.

Lausunnoissa aloiteoikeuden laajentamista koskevan muutoksen katsottiin edistävän osallisuutta ja olevan merkityksellinen erityisesti vapaa-ajan asukkaiden kannalta. Suomen Kuntaliitto ry ei pitänyt perusteltuna 23 §:n 2 momentissa säädetyn erityisen käsittelyajan poistamista. Vaikka kaikki aloitteet on hallintolain mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, on lausunnon mukaan kuitenkin syytä huomioida erityisen laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden viivytyksetön käsittely. Voimassa olevan kuntalain mukainen vaatimus vähintään kahden prosentin kannatuksen saaneen aloitteen käsittelyn aloittamisesta kuuden kuukauden kuluessa varmistaa viivytyksettömän käsittelyn kuntalaisille erityisen tärkeissä asioissa.

Oikeusministeriön kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että kuntalaiset saattavat kokea sääntelyn poistamisen osallistumisoikeuksien heikennyksenä. Lausunnossa ehdotettiin lakiin lisättäväksi maininta siitä, että aloitteita voisi jatkossakin tehdä useampi kunnan jäsen yhdessä. Oikeusministeriö ehdotti säännökseen lisäystä mahdollisuudesta kuulla aloitteen tekijöitä sekä täsmennystä, että aloitteen tulee sisältää ehdotus kunnalle sen toimintaa koskevassa asiassa.

Kuntayhtymän muun kuin ylimmän päättävän toimielimen kokoonpanoa koskevan poliittisen suhteellisuuden vaatimuksen lieventämistä koskevaa ehdotusta kannatettiin, koska ehdotuksen katsottiin mahdollistavan asiantuntijoiden laajemman käytön kunnan edustajina kuntayhtymän toimielimissä sekä edistävän omistajaohjausta. Ehdotusta vastustaneiden eräiden lausunnonantajien mukaan esitys voisi vaikuttaa kielteisesti demokratian toteutumiseen.

Suomen Kuntaliitto ry:n lausunnon mukaan ehdotettu poliittisen suhteellisuuden vaatimuksen poistaminen valtuuston tai yhtymäkokouksen alaisista toimielimistä korostaa kuntien valtuustojen ja näiden valitsemien luottamushenkilöiden merkitystä. Kuntaliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että joissakin tapauksissa luopuminen kuntavaalituloksen perusteella suhteellisuusperiaatteen mukaisesti määräytyvästä ryhmien edustuksesta toimielimen kokoonpanossa voi johtaa joidenkin poliittisten ryhmien kannalta huonompaan lopputulokseen. Lausunnon mukaan perussopimuksen muutosta arvioitaessa voidaankin harkita esimerkiksi sitä, rajataanko poliittisen suhteellisuuden vaatimus koskemaan vain tiettyjä toimielimiä. Lausunnon mukaan maakuntien liitot tulisi selvyyden vuoksi sulkea säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lausunnon mukaan, vaikka poliittisen suhteellisuuden vaatimus ei koskisi hallitusta tai sen alaisia toimielimiä, ovat ne edelleen valtuuston nimittämiä ja niiden tulee edelleen nauttia valtuuston luottamusta. Esitys mahdollistaa kuntayhtymän toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen toimielinten kokoonpanon jäsenkuntien näin perussopimuksessa sopiessa.

Kuntayhtymän perussopimusta koskevaan sääntelyyn ehdotettuja muutoksia kannatettiin lausunnoissa.

Johtajasopimuksen sääntelyyn ehdotettua muutosta kannatettiin. Ehdotusta pidettiin perusteltuna muun muassa siksi, että kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja johtajasopimuksessa kyse on työnantajan ja kunnanjohtajan välisestä sopimisesta. Ehdotuksen katsottiin myös selkiyttävän kunnanhallituksen ja valtuuston välistä toimivaltaa, lisäävän hallinnon läpinäkyvyyttä ja ehkäisevän johtajasopimuksen käsittelyn politisoitumista. Eräät kunnat eivät kannattaneet ehdotusta, vaan katsoivat erokorvauksesta päättämisen kuuluvan valtuustolle.

Sähköistä kokousta koskevaan sääntelyyn ehdotettuja muutoksia pidettiin perusteltuina, sillä niiden katsottiin selkiyttävän sähköisen kokouksen pitämisen edellytyksiä. Eräissä lausunnoissa

nostettiin kuitenkin esiin suljettujen lippuäänestysten toteuttamisen vaikeus sähköisessä kokouksessa. Sähköistä päätöksentekomenettelyä koskevan nykysääntelyn todettiin olevan riittävää, eikä siihen esitetty muutostarpeita.

Ehdotettua uutta sääntelyä kuntayhtymän yhdistymisestä sekä jakautumisesta pidettiin perusteltuna. Sääntelyn katsottiin helpottavan rakennejärjestelyjen käytännön toimeenpanoa. Verohallinnon lausunnossa kiinnitettiin huomiota rakennejärjestelyiden tuloverotuskysymyksiin sekä vahvistettavien tappioiden käsittelyyn ja ehdotettiin tältä osin täsmennyksiä lakiin tai sen perusteluihin.

Lisäksi eräissä lausunnoissa esitettiin kuntalakiin joitakin muita yksittäisiä muutostarpeita.

Varainsiirtoverolakiin ehdotettuja muutoksia pidettiin nykytilaa selkiyttävinä.

Lausuntojen perusteella esityksestä on poistettu kuntayhtymän toimielimiä koskevaan 58 §:ään ehdotettu muutos. Lisäksi esitykseen on tehty teknisluonteisia täydennyksiä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Kuntalaki

6 §. *Kuntakonserni ja kunnan toiminta.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos kunnan tytäryhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden kuulumisesta kuntakonserniin.

Momentin ruotsinkieliseen sanamuotoon tehdään kielellinen tarkennus.

12 §. *Kuntatalousohjelma.* Pykälän 2 momentin ensimmäinen lause kuntatalousohjelman sisältymisestä julkisen talouden suunnitelmaan ehdotetaan poistettavaksi ja 1 momentin jälkimmäinen virke koskien kuntatalousohjelman valmistelusta osana julkisten talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä siirrettäisiin 2 momentin alkuun. Ehdotetuilla muutoksilla täsmennettäisiin kuntatalousohjelman valmistelun suhdetta julkisen talouden suunnitelmaan ja mahdollistettaisiin valmistelu ajallisesti tehokkaammin. Ehdotettava muutos poistaisi myös osin momenttien tekstien päällekkäisyyksiä. Lisäksi 1 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen tarkistus.

Pykälään 3 momentin viimeisen virkkeen sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi. Kunnan lakisääteisten ja muiden tehtävien erittelystä ei säädettäisi, koska vaatimus sisältää tulkinnan varaa. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Ehdotuksen mukaan arviointi koskisi kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.

Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntatalousohjelman valmistelevat valtiovarainministeriö yhdessä kuntien talouden ja toiminnan kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa. Valmisteluun osallistuvien tahojen nimeämisestä säännöksessä luovuttaisiin, jolloin ministeriöiden työnjakojen mahdolliset muutokset voidaan huomioida valmistelussa. Ehdotettu muotoilu mahdollistaisi myös toiminnallisesti joustavamman valmistelun.

14 §. *Valtuuston tehtävät.* Valtuuston tehtäviä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että tehtäviin lisättäisiin rahoitustoiminnan perusteista päättäminen.

Pykälän 2 momentin varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista päättämistä koskevaan 6 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi rahoitustoiminnan perusteista päättäminen. Rahoitustoiminnalla tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän pitkä- ja lyhytaikaista rahoituksen hankintaa, joka voidaan toteuttaa erilaisilla rahoitusinstrumenteilla kuten pitkä- ja lyhytaikaisilla lainoilla, kuntatodistuksilla tai erilaisilla vuokrausmalleilla. Rahoituksen riskien suojaukseen käytetään lisäksi erilaisia johdannaisia kuten koronvaihtosopimuksia. Kunnan yleistä toimialaa koskee spekulatiivisen toiminnan kielto, joten johdannaisia voidaan käyttää ainoastaan suojaamistarkoituksessa.

Valtuuston tulisi rahoitustoiminnan perusteista koskevassa päätöksessä ottaa kanta esimerkiksi siihen, minkä tyyppistä rahoitusta kunta käyttää, millaisia rahoitus- ja johdannaisinstrumentteja voidaan hyödyntää ja minkälaiset riskit voivat olla hyväksyttäviä. Kunnan varallisuuden hoidon ja rahoitus- ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivalta varallisuuden hoidossa sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnassa on edelleen mahdollista ja perusteltua siirtää muille kunnan viranomaisille. Tästä toimivallan siirrosta valtuusto päättäisi hallintosäännöllä.

23 §. *Aloiteoikeus.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aloiteoikeus laajennettaisiin kunnassa kiinteää omaisuutta omistaville tai hallitseville. Voimassa olevan lain mukaan aloiteoikeus on kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä, mutta säännöstä ei ole tulkittu tiukasti sanamuodon mukaisesti. Sanamuodon muutoksella kuitenkin täsmennettäisiin, että aloiteoikeus kuuluisi kaikille kuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille kunnan jäsenille.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Muutoksen seurauksena laissa ei enää säädettäisi erikseen tietyn kannatusmäärän keränneiden aloitteiden käsittelyn määräajasta, vaan kaikki kunnassa vireille tulleet aloitteet tulisi käsitellä kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 23 §:n mukaisesti. Aloitteen voisi kuitenkin edelleen tehdä joko yksi tai useampi aloitteen tekemiseen oikeutettu yhdessä. Aloitteen käsittelyä koskevat tarpeelliset määräykset otettaisiin kunnan hallintosääntöön voimassa olevan lain 90 §:n mukaisesti. Hallintosääntöön voitaisiin edelleen ottaa tarkempia määräyksiä esimerkiksi aloitteen kannatusilmoituksissa vaadittavien tietojen muotovaatimuksista.

26 §. *Nuorisovaltuusto.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus kumotun nuorisolain (72/2006) 8 §:ään korvattaisiin viittauksella voimassa olevan nuorisolain (1285/2016) 24 §:ään.

42 §. *Johtajasopimus*. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenttiin lisätään kunnanhallituksen toimivalta johtajasopimuksen hyväksymisessä. Vastaavasti 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan sopimuksen hyväksyy kunnanvaltuusto, jos sopimus sisältää määräyksen erokorvauksen maksamisesta.

Esityksen mukaan kunnanhallituksella olisi toimivalta hyväksyä johtajasopimus kaikilta osin, myös erokorvauksen osalta. Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja kunnanjohtaja 38 §:n mukaisesti johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Johtajasopimuksessa kyse on työnantajan ja kunnanjohtajan välisestä sopimisesta. Johtajasopimus on yksi johtamisen väline. Päätöksenteon keskittämisen hallitukselle voidaan arvioida ehkäisevän myös sopimusprosessin pitkittymistä.

Valtuuston roolia johtajasopimuksen hyväksymisessä erokorvauksen osalta on aiemmin perustelu asian kuulumisella valtuuston talousarviovaltaan. Perusteina on myös käytetty valtuuston

valtaa päättää kunnanjohtajan valinnasta ja 43 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa myös kunnanjohtajan irtisanomisesta. Valtuusto on kuitenkin jo päättänyt kunnanjohtajan palkkauksen perusteista ja palkka sisältyy kunnan talousarvioon vuosittain. Erokorvauksen käsittelyä valtuustossa voidaan pitää tarpeettomana ottaen huomioon hallituksen rooli kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisesta vastaavana toimielimenä ja työnantajan edustajana. Valtuuston päätösvaltaan kuuluva kuntastrategia, hallintosääntö sekä talousarvio ohjaavat johtajasopimuksen valmistelua. Erokorvauksen sisällyttämistä johtajasopimukseen voidaan pitää kunnanhallituksen tehtäviin kuuluvan toimivallan käyttämisenä. Valtuustolla on tarvittaessa mahdollisuus reagoida hallituksen sopimiin järjestelyihin hallituksen luottamusta arvioimalla.

Kuntalaissa ei edelleenkään säädettäisi sopimuksen tarkemmasta sisällöstä, vaan kunnilla olisi mahdollisuus sopia kunnan johtamisen edellytyksistä omien tarpeidensa mukaisesti. Lailla ei myöskään säädettäisi määräaikaa johtajasopimuksen tekemiselle. Sekä kunnan että kunnanjohtajan kannalta on kuitenkin perusteltua, että sopimus valmistellaan mahdollisimman nopeasti kunnanjohtajan valinnan jälkeen.

56 §. *Kuntayhtymän perussopimus.* Pykälän 1 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäissisällöstä. Momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin maininta kuntayhtymän nimen kirjoittamisesta päättämisestä. Säännös voidaan katsoa tarpeettomaksi, koska kuntayhtymään noudatetaan 64 §:n mukaisesti kunnanhallituksen tehtäviä koskevaa 39 §:ää sekä hallintosääntöä koskevaa 90 §:ää, jonka mukaan hallintosäännössä tulee olla määräykset asiakirjojen allekirjoittamisesta. Kyse olisi teknisluonteisesta muutoksesta.

Momentin 6 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi määräys, jonka mukaan perussopimuksessa tulisi sopia jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan. Määräys olisi tarpeen peruspääomaosuuksia koskevan jaon oikeusvaikutuksien vuoksi. Peruspääomaosuuksien suhteessa voi esimerkiksi määräytyä jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista. Säännöksessä peruspääomalla tarkoitettaisiin omaa pääomaa, joka muodostuisi jäsenkuntien kuntayhtymään sijoittamasta nettovarallisuudesta. Peruspääoma olisi jaettava jäsenosuuksiin, joista kuntayhtymän tulisi pitää rekisteriä. Kuntayhtymällä tulisi olla vähintään nimellinen peruspääoma. Käytännössä kuntayhtymien perussopimuksiin on jo nykyisin sisältynyt peruspääomaa koskevia määräyksiä.

61 §. *Yhden toimielimen kuntayhtymä.* Pykälän 2 momentissa säädetään asioista, jotka kuuluvat yhden toimielimen kuntayhtymän jäsenkuntien päätösvaltaan perussopimuksessa sovitun päätösvallan lisäksi. Momentin 3 kohdan mukaan jäsenkunnat päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan. Momentin 3 kohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että jäsenkunnat päättäisivät myös tilinpäätöksen hyväksymisestä. Tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta päättäminen liittyvät asiallisesti toisiinsa. Lisäksi kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen tarkistus.

62 a §. *Kuntayhtymien yhdistyminen.* Pykälä olisi kuntalaissa uusi ja siinä säädettäisiin kuntayhtymien yhdistymisestä, yhdistymisen tavoista, oikeusvaikutuksista ja yhdistymistä koskevasta päätöksenteosta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhdistymisen määritelmästä. Kuntayhtymä voisi yhdistyä siten, että yksi tai useampi kuntayhtymä yhdistyisi yhteen vastaanottavaan kuntayhtymään taikka kuntayhtymät yhdistyisivät yhdeksi uudeksi kuntayhtymäksi. Vastaanottavalla kuntayhtymällä tarkoitettaisiin kuntayhtymää, joka olisi perustettu ennen yhdistymisen voimaantuloa. Kuntayhtymän yhdistymisessä yhdistyvä kuntayhtymä lakkaisi ilman purkumenettelyä ja sen henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyisivät sellaisinaan vastaanottavaan

tai uuteen kuntayhtymään yhdistymisen voimaantullessa. Omaisuus ja velat siirtyisivät kirjanpitoarvosta. Yhdistymisestä aiheutuva henkilöstön työnantajan vaihtuminen katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Jos yhdistyvän kuntayhtymän johtaja ei siirtyisi vastaanottavan kuntayhtymän johtajaksi, hänet siirrettäisiin soveltuvaan kuntayhtymän virkaan tai työsopimussuhteeseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jäsenkuntien kuntayhtymän yhdistymistä koskevasta päätöksenteosta. Yhdistymisestä päättäminen kuuluisi kaikkien yhdistymiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkunnille. Yhdistymiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitettaisiin yhdistyvää kuntayhtymää, joka lakkaa sekä uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Yhdistymissopimus on kuntayhtymän perussopimusta vastaavalla tavalla kuntien välinen sopimus eivätkä yhdistymiseen osallistuvat kuntayhtymät siten ole sopimuksen osapuolia. Valtuustot hyväksyisivät yhdistymissopimuksen, jossa olisi sovittava ainakin yhdistymisen voimaantulosta, yhdistymisessä noudatettavasta menettelystä, vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän perussopimuksesta sekä uuden kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta. Yhdistymissopimuksessa tulisi olla esimerkiksi riittävät määräykset yhdistymisen tavasta, sopimuksen toimeenpanosta ja siitä, mikä taho huolehtisi uuden vastaanottavan kuntayhtymän toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Sopimuksessa olisi tarpeen sopia yhdistyvien kuntayhtymien johtajien asemasta vastaanottavassa kuntayhtymässä. Yhdistymissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaisi omaisuuden saantokirjaa. Yhdistymisen voimaantulosta ei säädettäisi laissa. Talousseurannan takia olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että voimaantulo ei tapahtuisi kesken tilikautta, vaan kalenterivuoden alusta.

Vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän aloittava tase muodostuisi yhdistyvien kuntayhtymien omaisuus- ja pääomaerien yhteenlasketusta määrästä, josta olisi vähennetty mahdolliset kuntayhtymien väliset tase-erät. Yhdistymissopimuksessa olisi tarkoituksenmukaista sopia myös uuden tai vastaanottavan kuntayhtymän jäsenkuntien peruspääomaosuuksien laskennan periaatteista. Peruspääoman osuuksien laskennassa voitaisiin käyttää kirjanpitoarvon sijasta myös muita laskenta- ja arvostusperiaatteita. Yhdistyvien kuntayhtymien jäsenkuntien kirjanpidossa kuntayhtymäosuuden arvo ei muuttuisi, vaan osuus kohdistuisi uuteen tai vastaanottavaan kuntayhtymään.

Pykälän 3 momentin mukaan vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksyttäisiin yhdistyvien kuntayhtymien lisäksi vastaanottavassa kuntayhtymässä, koska vastaanottava kuntayhtymä olisi ollut perustettuna jo ennen yhdistymisen voimaantuloa. Talousarviosta päättäisi yhtymävaltuusto, yhtymäkokous tai yhden toimielimen kuntayhtymän perussopimuksessa tarkoitettu taho. Momentissa säädettäisiin myös tilinpäätöksen hyväksymisestä. Koska yhdistyvät kuntayhtymät lakkaisivat, uusi tai vastaanottava kuntayhtymä päättäisi järjestelyyn osallisten kuntayhtymien yhdistymistä edeltävien tilinpäätösten hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä. Yhdistyvien kuntayhtymien tarkastuslautakunnat valmistelisivat asian ja uuden tai vastaanottavan kuntayhtymän tarkastuslautakunta vastaisi esityksen tekemisestä ylimmälle päättävälle toimielimelle.

Yhdistyvän kuntayhtymän tilinpäätöksen laatisi vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän hallitus ja allekirjoittaisi hallitus ja kuntayhtymän johtaja. Yhdistyvän kuntayhtymän tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta päättäisi vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän yhtymäkokous, yhtymävaltuusto taikka yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien valtuustot. Arviointikertomuksen antaisi vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän tarkastuslautakunta yhdistyvien kuntayhtymien tarkastuslautakuntien valmistelun pohjalta. Yhdistyvien kuntayhtymien tarkastuslautakunnat olisi valittu yhdistyvän kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastamisen

järjestämistä varten ja valmistelu jatkuisi käytännössä vielä tilikauden päättymisen jälkeen. Yhdistyvien kuntayhtymien tilintarkastuksesta vastaisivat viimeiseltä tilivuodelta kuntayhtymien tilintarkastajat.

62 b §. *Kuntayhtymän jakautuminen.* Pykälä olisi kuntalaissa uusi ja siinä säädettäisiin kuntayhtymän jakautumisesta ja jakautumisen oikeusvaikutuksista ja jakautumista koskevasta päätöksenteosta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin jakautumisen määritelmästä. Momentin mukaan kuntayhtymä voisi jakautua kokonaan tai osittain kahteen tai useampaan kuntayhtymään. Jakautuminen voisi tapahtua uuteen, jakautumisen yhteydessä perustettavaan kuntayhtymään tai olemassa olevaan vastaanottavaan kuntayhtymään. Jakautumisella vastaanottavaan kuntayhtymään tarkoitettaisiin jakautumista, jossa kuntayhtymän toiminta siirtyisi kuntayhtymälle, joka olisi perustettu ennen jakautumisen voimaantuloa. Jakautuminen voitaisiin tehdä myös niin, että kuntayhtymä jakautuisi vain osittain, jolloin kuntayhtymä ei lakkaisi vaan osa sen toiminnasta jakautuisi ja siirtyisi toimintaa jatkaville kuntayhtymille. Osittaisjakautumisessa toimintaa jatkaisi alkuperäinen sekä yksi tai useampi muu joko perustettava uusi tai vastaanottava olemassa oleva kuntayhtymä. Kuntayhtymän jakautumisessa sen henkilöstö, luvat, varat, velat ja sitoumukset jäisivät joko osittain kuntayhtymään tai siirtyisivät kokonaan tai osittain toimintaa jatkaviin kuntayhtymiin jakautumisen voimaantullessa. Jakautumisesta aiheutuva henkilöstön työnantajan vaihtuminen katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Jos kokonaan jakautuvan kuntayhtymän johtaja ei siirtyisi vastaanottavan kuntayhtymän johtajaksi, hänet siirrettäisiin soveltuvaan kuntayhtymän virkaan tai työsopimussuhteeseen. Jos kuntayhtymä jakautuisi osittain, koskisi siirto jakautuvaa osaa kuntayhtymästä. Siirrot tapahtuisivat siihen kuntayhtymään, johon toiminta tai pääosan toiminnasta katsottaisiin siirtyvän. Henkilöstö ja omaisuus eli luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset seuraisivat siten siirtyvää toimintaa. Omaisuus ja velat siirtyisivät kirjanpitoarvosta. Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien kuntayhtymien kesken ei saisi vaarantaa velkojien tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Kuntayhtymän jakautuessa kokonaan kuntayhtymä lakkaisi ilman purkumenettelyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntayhtymän jakautumista koskevasta jäsenkuntien päätöksenteosta. Jakautumisesta päättäminen kuuluisi järjestelyyn osallistuvien kuntayhtymien jäsenkunnille. Jakautumiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitettaisiin jakautuvaa kuntayhtymää sekä toimintaa jatkavaa uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Jäsenkuntien valtuustot hyväksyisivät jakautumissopimuksen, jossa olisi sovittava ainakin jakautumisen voimaantulosta, jakautumisessa noudatettavasta menettelystä sekä toimintaa jatkavien kuntayhtymien perussopimuksista. Jakautumissopimuksessa olisi sovittava kokonaan jakautuvan kuntayhtymän viimeisen tilinpäätöksen valmistelusta sekä asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnan järjestämisestä. Sopimuksessa tulisi olla esimerkiksi riittävät määräykset jakautumisen tavasta, sopimuksen toimeenpanosta sekä siitä, mikä taho huolehtisi uusien kuntayhtymien toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Sopimuksessa olisi tarpeen sopia myös jakautuvan kuntayhtymän johtajan asemasta. Jakautumissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaisi omaisuuden saantokirjaa.

Toimintaa jatkavien kuntayhtymien aloittavat taseet muodostuisivat osuuksista jakautuvan kuntayhtymän omaisuus- ja pääomaeriin, johon lisättäisiin mahdolliset jakautumisessa syntyvät saamis- ja velkaerät. Jos jakautuminen olisi osittainen, jakautuvan kuntayhtymän tase pienenisi vastaavasti. Jakautumissopimuksessa olisi tarkoituksenmukaista sopia toimintaa jatkavien kuntayhtymien jäsenkuntien peruspääomaosuuksien laskennan periaatteista. Peruspääoman osuuksien laskennassa voitaisiin käyttää kirjanpitoarvon sijasta myös muita laskenta- ja arvostusperiaatteita. Jakautuvan kuntayhtymän jäsenkuntien kirjanpidossa kuntayhtymäosuuden arvo ei muuttuisi, vaan osuus kohdistuisi uuteen tai vastaanottavaan kuntayhtymään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että toimintaa jatkavan uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksyttäisiin jakautuvassa kuntayhtymässä. Tämä tarkoittaisi yhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen taikka yhden toimielimen kuntayhtymässä sen jäsenkuntien valtuustojen tai perussopimuksen mukaisen tahon päätöstä. Säännös olisi tarpeen, koska uusi kuntayhtymä ei voisi aloittaa toimintaa ilman talousarviota. Jos jakautuminen tapahtuisi olemassa olevaan vastaanottavaan kuntayhtymään taikka osittain, talousarvion- ja suunnitelman hyväksyminen tapahtuisi normaaliin tapaan toimintaa jatkavissa kuntayhtymissä.

Jos kuntayhtymä jakautuisi ja lakkaisi kokonaan, olisi jakautumissopimuksessa sovittava viimeisen tilinpäätöksen valmistelusta. Tilinpäätöksen valmistelusta sopimuksen mukaan vastaavan kuntayhtymän hallitus ja tämän kuntayhtymän johtaja allekirjoittaisivat tilinpäätöksen. Osittaisjakautumisessa jakautuvan kuntayhtymän tilinpäätöksen laatisi jakautuvan kuntayhtymän hallitus ja allekirjoittaisi hallitus ja kuntayhtymän johtaja.

Momentin mukaan kaikki toimintaa jatkavat jakautumiseen osallistuvat kuntayhtymät päättäisivät jakautuvan kuntayhtymän tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä. Jakautuvan kuntayhtymän tarkastuslautakunta valmistelisi asian ja toimintaa jatkavien kuntayhtyvien tarkastuslautakunnat vastaisivat esityksen tekemisestä ylimmälle päättävälle toimielimelle. Tämä tarkoittaisi yhtymävaltuustoa tai yhtymäkokousta taikka yhden toimielimen kuntayhtymässä sen jäsenkuntien valtuustoja. Jakautuvan kuntayhtymän tarkastuslautakunta olisi valittu kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämistä varten ja valmistelu jatkuisi käytännössä vielä tilikauden päättymisen jälkeen. Jakautuvan kuntayhtymän tilintarkastuksesta vastaisi viimeiseltä tilivuodelta tämän kuntayhtymän tilintarkastaja.

63 §. *Sopimuksesta aiheutuvan erimielisyyden ratkaiseminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) korvattaisiin informatiivisella viittauksella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

64 §. *Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä.* Pykälässä säädetään kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymässä. Pykälän 5 momentissa säädetään kuntayhtymän johtavan viranhaltijan ja kuntayhtymän välillä tehtävästä johtajasopimuksesta ja menettelytavoista, jotka liittyvät kuntayhtymän johtavan viranhaltijan viran hoitamista koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseen. Pykälän 5 momentista ehdotetaan poistettavaksi johtajasopimusta sekä kuntayhtymän ylimmän toimielimen toimivaltaa koskeva sääntely, koska niistä säädettäisiin 42 §:ssä. Tämän pykälän 3 momentissa säädetään 43 §:n soveltamisesta. Lisäksi momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen tarkistus.

67 §. *Johtokunta.* Pykälässä säädetään kunnallisen liikelaitoksen johtokunnasta ja sen tehtävistä. Johtokunnan tehtävistä säädetään 3 momentissa. Pykälän 4 momentin mukaan johtokunnan muista tehtävistä voidaan määrätä hallintosäännössä. Liikelaitoksen johtokuntaa koskevan 3 momentin 6 kohdan mukaan johtokunta päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista ja 7 kohdan mukaan johtokunnan tehtäviin kuuluu valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella. Pykälän 3 momentin 6 kohta ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana, koska liikelaitoksen edustamisesta ja puhevallan käyttämisestä säädetään momentin 7 kohdassa. Lisäksi hallintosäännössä tulee 90 §:n mukaisesti olla tarpeelliset määräykset asiakirjojen allekirjoittamisesta. Kyse olisi teknisluonteisesta muutoksesta.

75 §. *Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan.* Pykälässä säädetään vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan. Pykälän 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, ettei kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa kun-

nan määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä oleva ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Voimassa olevan sääntelyn mukaan vaalikelpoisuusrajoitus koskee henkilöitä, jotka ovat kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa. Lain soveltamisessa on ilmennyt tarkentamisen tarvetta siitä, onko kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tulkintaepäselvyyttä on aiheuttanut se, että palveluksessa oleminen tarkoittaa työoikeudellisessa mielessä lähtökohtaisesti joko työ- tai virkasuhdetta. Toimitusjohtaja sen sijaan on esimerkiksi osakeyhtiössä toimielin, eikä toimitusjohtaja ole työ- tai virkasuhteessa. Säännöksen tarkoitus huomioon ottaen on peruteltua, että toimitusjohtajaa ja sitä vastaavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä olevaa henkilöä koskisi yhteisön tai säätiön muuta henkilöstöä vastaava vaalikelpoisuusrajoitus.

80 §. *Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema*. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus kumottuun tapaturmavakuutuslakiin korvattaisiin viittauksella voimassa olevaan työtapaturma- ja ammattitautilakiin (459/2015). Lisäksi momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen tarkistus.

90 §. *Hallintosääntö.* Hallintosääntöä koskevaa 90 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallintosäännön määräyksiin lisätään sopimusten hallintaa ja tiedonhallinnan järjestämistä koskevat kohdat.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan f alakohtaan ehdotetaan lisättäväksi sopimusten hallinta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lisäksi. Sopimusten hallinta kunnassa tarkoittaa johtamisen keinoja, joilla luodaan tavoitteet, toteutetaan ohjausta ja seurataan kunnan sopimuksiin liittyvää kokonaisuutta. Sopimusten hallinta kunnassa koskisi erilaisia sopimustyyppejä ja sopimuksia kahden eri oikeushenkilön välillä kuten yhteistoimintaa koskevia sopimuksia ja hankintasopimuksia. Sopimusten hallinnan tarkoitus on valvoa palvelun tuotannon asianmukaisuutta, mutta myös tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa silloin kuin palveluja tuotetaan sopimusten nojalla. Sopimusten taloudellisen merkityksen vuoksi sopimusten hallinnan ja valvonnan merkitys kunnan taloudelle on huomattava. Sopimuksin tuotettavien palvelujen kokonaisuus on huomioitava kunnan riskienhallinnassa. Sopimusten hallintaa koskevat määräykset koskisivat esimerkiksi sopimuksiin liittyvää toimivaltaa, vastuita, ohjeiden antamista ja sopimusten valvontaa sekä riskien hallintaa. Lisäksi hallintosäännön määräykset voisivat koskea sopimusten johtamista ja esimerkiksi palvelujen hankkimista koskevien periaatteiden määrittämistä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan l alakohtaan ehdotetaan lisättäväksi, että hallintosäännössä tulisi antaa tarpeelliset määräykset asiakirjahallinnon ohella myös tiedonhallinnan järjestämisestä. Lainkohtaan olisi tarpeen lisätä tiedonhallinta, koska tiedonhallintalaki edellyttää päivityksiä kunnan hallintosääntöön. Tiedonhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvallisuustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Kunnat ja kuntayhtymät ovat tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä. Tiedonhallintayksikön johdon on tiedonhallintalain mukaisesti huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Vaikka tiedonhallinta käsitteenä sisältää myös asiakirjahallinnon, on perusteltua käyttää hallintosäännössä molempia käsitteitä asian yksiselitteisyyden varmistamiseksi.

99 §. *Sähköinen kokous.* Pykälä ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan siten, että siinä säädettäisiin tarkemmin sähköisen kokouksen edellytyksistä. Ehdotettu sääntely vastaisi sisällöltään kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 99 a §:ää.

Ehdotuksen mukaan sähköinen kokous voitaisiin pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen, että pykälän 1–3 kohdassa säädettäviksi ehdotetut edellytykset täyttyisivät.

Pykälän 1 kohdan mukaisesti kokouksen edellytyksenä olisi, että kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voisivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat. Pykälän 2 kohdan mukaisesti kokouksen puheenjohtajan tulisi voida johtaa asioiden käsittelyä lain 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Puheenjohtajalla tulisi siten olla mahdollisuus myös tarvittaessa pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa sekä varmistua siitä, että kokoukseen osallistutaan soveliaasta paikasta. Pykälän 3 kohdan mukaan kokouksen edellytyksenä olisi, että kokoukseen osallistuva voisi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn. Edellytyksestä esimerkiksi seuraisi, että puheenjohtajan tulisi välittömästi keskeyttää kokous, jos tekninen yhteys katkeaisi yhdenkin kokoukseen osallistuvan osalta siten, ettei hän pystyisi osallistumaan kokoukseen laissa tarkoitetulla tavalla. Kokous tulisi tällöin keskeyttää siihen asti, kunnes yhteys saataisiin palautettua.

Jotta pykälässä säädetyt edellytykset käytännössä täyttyisivät, kokouksessa tulisi olla käytettävissä ääniyhteyden lisäksi kuvayhteys. Uusi kokousmuoto eroaisi voimassa olevan 99 §:n mukaisesta sähköisestä kokouksesta lähinnä yhdenvertaista ääni- ja näköyhteyttä koskevan edellytyksen osalta, sillä ehdotetun sääntelyn mukaan kuvayhteyden ei tulisi välttämättä olla käytössä keskeytyksettä. Kuvayhteyttä tulisi tarvittaessa pitää päällä esimerkiksi kokoukseen osallistuvia todennettaessa tai varmistettaessa kokoukseen osallistuminen soveliaasta paikasta. Kuvayhteys voisi helpottaa myös kokouksessa puheenvuoroa pitävän puheen seuraamista.

Ehdotettu sääntely ei tarkoittaisi poikkeusta siihen voimassa olevan 99 §:n mukaiseen periaatteelliseen edellytykseen, että kaikilla kokoukseen osallistuvilla tulisi olla yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet toimielimen kokoukseen. Periaatteen mukaiset yhdenvertaiset osallistumisoikeudet olisi ehdotetun sääntelyn puitteissa kuitenkin mahdollista toteuttaa erilaisilla teknisillä ja tosiasiallisilla järjestelyillä. Tarpeelliset määräykset siitä, kuinka sähköiseen kokoukseen osallistumiseen tarvittavista teknisistä välineistä ja yhteyksistä käytännössä huolehditaan, on otettava kunnan hallintosääntöön.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi edelleen täysin sähköiset kokoukset, joihin kaikki kokoukseen osallistuvat osallistuisivat teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta. Lisäksi mahdollisia olisivat edelleen sähköiset kokoukset, joihin osa osallistujista osallistuisi varsinaiselta kokouspaikalta ja osa teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta. Toimielimen puheenjohtaja antaa hallintosäännön määräysten mukaisesti kokouskutsun, josta olisi muun ohella käytävä ilmi, onko edellä kuvattu toimintamalli mahdollinen vai onko kokous täysin sähköinen.

Ehdotetun sääntelyn mukaisessa sähköisessä kokouksessa tulisi voimassa olevan lain 98 §:n 2 momentin mukaisesti huolehtia tietoturvallisuudesta ja salassa pidettävän tiedon käsittelyyn liittyvistä velvoitteista. Tietoturvallisuusvelvoitteista säädetään myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa ja erityisesti sen 4 luvun säännöksissä. Tietoturvallisuudesta huolehtiessa tulisi esimerkiksi ottaa huomioon, etteivät kaikki kunnissa käytössä yleisesti olevat sähköisessä yhteydenpidossa käytetyt tiedonsiirtotavat välttämättä vastaa tietoturvallisuuden vaatimuksia. Kunnan voi olla perusteltua ottaa hallintosääntöön tarpeellisia täydentäviä määräyksiä tietoturvallisuuden toteuttamiseen ja salassa pidettävien asioiden käsittelyyn liittyen. Hallintosäännössä voidaan esimerkiksi linjata siitä, millaisesta fyysisestä paikasta sähköiseen kokoukseen voidaan osallistua, jotteivat salassa pidettävät ja luottamukselliset tiedot olisi ulkopuolisten

saatavilla. Hallintosäännössä voi olla tarpeen linjata myös periaatteista, jotka koskevat luottamushenkilöiden omien laitteiden ja yhteyksien käyttöä sähköisessä kokouksessa ja kuinka tällaisten laitteiden ja yhteyksien tietoturvallisuudesta huolehditaan.

Ehdotetun sääntelyn mukaisessa sähköisessä kokouksessa ja kokouksessa, johon osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla ja osa varsinaiselta kokouspaikalta, tulisi huolehtia kokouksen yleisöjulkisuudesta voimassa olevan lain 101 §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän 4 momentin mukaisesti yleisölle tulisi huolehtia mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Voimassa oleva laki ei edellytä, että yleisöllä tulisi olla poikkeuksetta mahdollisuus seurata sähköisenä kokouksena pidettävää julkista kokousta kokouspaikalla tai muussa kunnan osoittamassa tilassa, vaikka tätä voidaan julkisuusperiaatteen kannalta pitää ensisijaisena lähtökohtana. Mahdollisuus seurata julkista sähköistä kokousta tai julkista kokousta, johon osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla, voidaan siten toteuttaa myös esimerkiksi yksinomaan suorana verkkolähetyksenä. Tällöin kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että kokousten seuraamisen mahdollistavat tavat ovat saavutettavia, maksuttomia ja helppokäyttöisiä. Kunta voi tarvittaessa ottaa hallintosääntöönsä tarkempia määräyksiä siitä, millä tavoin yleisöjulkisuus käytännössä toteutetaan täysin sähköisissä kokouksissa sekä kokouksissa, joihin osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla ja osa varsinaiselta kokouspaikalta. Yleisöjulkisuutta yleisessä tietoverkossa toteutettaessa kunnan on otettava huomioon myös tarvittavat henkilötietojen suojaa ja henkilötietojen käsittelyä koskevat velvoitteet ja esimerkiksi poistaa yleisessä tietoverkossa olevista kokoustallenteista henkilötiedot viimeistään siinä vaiheessa, kun niiden käsittelylle ei enää ole laissa säädettyjä edellytyksiä.

110 §. *Talousarvio ja -suunnitelma.* Pykälän 3 momentin mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Taloussuunnitelma voisi siten olla alijäämäinen, mutta vain enintään siihen määrään kuin laadintavuoden lopussa arvioidaan kertyvän ylijäämää. Ylijäämän määrän arvioinnissa otetaan huomioon edellisen vuoden tilinpäätöksen lisäksi laadintavuoden talousarvio ja siihen tehdyt muutokset sekä muut tiedossa olevat laadintavuoden tulokseen vaikuttavat tekijät. Tällä tavoin otetaan huomioon edellisen vuoden tilinpäätökseen sisältyneen ylijäämän käyttö alijäämän kattamiseen jo talousarvion laadintavuonna. Kunnan laatiessa taloussuunnitelmaa se voisi siten ottaa huomioon tasapainossa edellisen tilinpäätöksen ylijäämäerien ja talousarvion laadintavuoden arvioitujen ylijäämäerien yhteenlasketun määrän. Esimerkiksi jos vuoden 2019 tilinpäätöksessä on ollut kertynyttä ylijäämää 3, ja vuoden 2020 arvioitu alijäämän määrä on 1, vuosia 2021–2023 koskeva taloussuunnitelma voi olla 2 alijäämäinen.

Talousarvion yli- ja alijäämä lasketaan samalla tavalla kuin tilinpäätöksessä. Yli- ja alijäämän käsitteen sisällöstä tilinpäätöksessä antaa ohjeet kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Ylijäämäeriin rinnastetaan myös vapaaehtoiset varaukset ja poistoero, jotka ovat kirjattaessa vähentäneet tilikauden ylijäämää. Tässä pykälässä tarkoitettu ylijäämä lasketaan siten edellisten tilikausien yli- tai alijäämän, tilikauden yli- tai alijäämän sekä vapaaehtoisten varausten ja poistoeron summana.

Momentin mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Muutos olisi teknisluoteinen ja sääntely vastaisi voimassa olevaa sääntelyä, jolla estetään alijäämän kattamisen siirtäminen eteenpäin taloussuunnitelmassa. Jos

taseeseen kertynyt alijäämä saadaan katetuksi säädettyä aikaa nopeammassa ajassa, ylijäämäinen tilinpäätös, jolla kertynyt alijäämä saadaan katetuksi, katkaisee momentin mukaisen kattamiskauden. Sen jälkeen seuraavina tilikausina mahdollisesti kertyvän alijäämän johdosta alkaa uusi kattamiskausi.

Taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona on katettava. Pykälässä tarkoitetun talouden tasapainottamisen tai alijäämän kattamisen keinojen tulee olla ensisijaisesti reaalitalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä. Tällaisena keinona ei voida pitää kunnan taseen peruspääoman alentamista alijäämän kattamiseksi, joka merkitsisi kertyneen nettovarallisuuden käyttöä palvelujen rahoittamiseen. Kirjanpidon toimenpiteenä peruspääoman alentaminen tase-erien välisenä siirtona on sallittu vain poikkeustapauksessa. Peruspääoman alentaminen olisi mahdollista silloin, kun kunnan palvelutoiminta supistuu pysyvästi ja tämän vuoksi pitkäaikaisen rahoituksen tarve vähenee. Peruspääoman alentaminen olisi mahdollista esimerkiksi, jos lailla muutetaan kuntien tehtäviä ja jos muutos vaikuttaa kunnan omaisuuteen ja rahoituksen tarpeeseen. Peruspääoman alentamisen soveltamista on tulkittava suppeasti. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto voi antaa ohjeita ja lausuntoja peruspääoman määräytymisestä.

Momenttiin ehdotetaan lisäksi alijäämän kattamisen määräaikaa koskevaa uutta säännöstä kuntaliitostilannetta koskien. Kuntarakennelaissa tarkoitetun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Uudella kunnalla tarkoitetaan kuntarakennelain 3 §:n mukaisesti kuntien yhdistymisen tuloksena syntynyttä kuntaa. Kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan mainitussa pykälässä kuntajaon muuttamista, jossa yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan, kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta tai kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Alijäämän kattamiskauden alkaminen kuntajaon muutoksen voimaantulosta antaa uudelle kunnalle mahdollisuuden tuona aikana sopeuttaa talouttaan ja toteuttaa yhdistymissopimusta.

118 §. *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*. Pykälän 6 momentin mukaan valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin toimenpide-ehdotuksia ja niiden käsittelyä koskevasta muusta kunnan päätöksenteosta. Talousarvio ja -suunnitelma olisi laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpide-ehdotuksista. Esitetyn muutoksen tarkoituksena on toimenpideohjelmassa päätettyjen toimenpiteiden kytkeminen osaksi kunnan taloussuunnittelua ja raportointia. Valtuuston päätökset voivat sisältää myös päätöksen yksittäisen toimenpiteen muuttamisesta toimenpideohjelman voimassaoloaikana esimerkiksi silloin, jos talous on mahdollista saada tasapainoon muilla keinoilla. Valtuusto voisi myös jättää yksittäisen toimenpiteen toteuttamatta, jos muut keinot palvelujen turvaamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi ovat riittäviä ja niiden avulla saavutetaan toimenpideohjelmassa päätetyt talouden tavoitteet. Lisäksi momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimintakertomuksessa olisi esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Kunnan olisi saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tarkastuslautakuntakunnan tulee 121 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää. Siten tarkastuslautakunnan tulee arvioida osana tasapainotuksen toteutumista myös toimenpideohjelman toteutumista. Tilintarkastajan on 123 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaisesti tarkastettava onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja

valtuuston päätösten mukaisesti ja antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Siten tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tarkastaa toimintakertomuksen sisältämä säädettäväksi esitetty selvitys sekä valtuuston toimenpide-ehdotuksia koskevan päätöksen noudattaminen.

Pykälään ehdotetaan uutta 7 momenttia, jossa säädettäisiin voimassa olevan 6 momentin mukaisesta valtiovarainministeriön päätöksenteosta koskien ratkaisua kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi valtiovarainministeriön mahdollisuudesta tehdä ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja jos 2 tai 3 momentissa säädetyt arviointimenettelyn edellytykset edelleen täyttyvät. Tämä olisi mahdollista tilanteessa, jossa kunta ei ole kyennyt noudattamaan ohjelmaa ja tekemään riittäviä toimenpiteitä. Lisäksi edellytyksenä olisi, että kunta edelleen olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevien kriteerien mukaisesti niin kutsuttu kriisikunta. Säännöksessä toimenpiteillä tarkoitettaisiin arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksista tehtyjä kunnan päätöksiä sekä muita kunnan päättämiä toimenpiteitä, joilla pyritään kunnan taloutta parantaviin vaikutuksiin. Siten toimenpiteet voivat edellä 6 momentin kohdalla kuvatusti olla myös muita kuin mitä arviointimenettelyssä on ehdotettu. Erityisen selvityksen käynnistäminen ei siten voisi tapahtua uutta arviointimenettelyä käynnistämättä pelkästään yksittäisten toimenpiteiden toteutumattomuuden takia, jos kunnan olisi mahdollista löytää ratkaisu muilla keinoilla. Toimenpiteiden toteutumista ja vaikutusta arvioitaisiin kokonaisuutena suhteessa kunnan talouden tilanteeseen. Ratkaisua ei voitaisi tehdä pelkästään sellaisten syiden vuoksi, joihin kunta ei ole omin toimenpitein voinut vaikuttaa. Nykyiseen tapaan ratkaisu olisi valtiovarainministeriön harkinnassa. Harkinnassa voidaan huomioida toimenpideohjelman toteutumattomuuden syyt, kuten kertaluonteisesti kunnan tuloihin tai menoihin vaikuttavat tekijät. Tällaisia voivat olla esimerkiksi arvonalentumiskirjaukset käyttämättä jäävistä tai sisäilmaongelmaisista kiinteistöistä. Ratkaisu voitaisiin tehdä toimenpideohjelman aikana. Jos kunnan talous olisi saatu kunnan päättämillä toimenpiteillä kuntoon, ei säännöstä voitaisi soveltaa ohjelman päätyttyä kunnan talouden uudelleen heikentyessä. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytysten täyttyessä uudestaan, tulisi päättää uudesta kunnan arviointimenettelystä.

Ehdotettu muutos mahdollistaa erityisen selvityksen asettamisen nopeutumisen esimerkiksi tilanteissa, joissa uudessa arviointimenettelyssä ei arvioida voitavan tehdä enää kunnan vaikean taloudellisen tilanteen kannalta kunnan palvelujen edellytysten turvaamiseksi tarvittavia uusia toimenpide-ehdotuksia. Valtiovarainministeriö voisi vaihtoehtoisesti myös päättää uudesta arviointimenettelystä.

Kuntarakennelain 15 §:ssä säädetään erityisen kuntajakoselvityksen määräämisestä ja 16 a §:ssä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta selvityksestä ja 18 §:ssä päätöksenteon edellytyksistä kuntien yhdistyessä. Myös kuntajakoselvitykseen liittyvästä kuulemismenettelystä on säädetty kuntarakennelaissa.

119 §. *Arviointimenettely kuntayhtymässä.* Kuntayhtymän arviointimenettelyssä selvityshenkilö tekee esityksen tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Säännöksen mukaan kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä ehdotus sopimukseksi. Pykälään ehdotetaan sopimuksen vaikuttavuuden tehostamista ja raportointia koskevia muutoksia.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat olisi laadittava siten, että ne toteuttavat sopimusta. Kuntayhtymän

tulisi toimintakertomuksessa esittää selvitys sopimuksen toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella ja sen olisi saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Ehdotetun sääntelyn tarkoitus on tehostaa sopimuksessa sovittujen toimenpide-ehdotusten täytäntöönpanoa ja seurantaa kuntayhtymässä.

Kuntalain 117 §:n mukaisesti kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Perussopimuksessa on 56 §:n mukaisesti sovittava menettelystä, jolla kuntayhtymän alijäämä katetaan tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimusta kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta. Perussopimuksessa sovitaan myös talouden ja toiminnan seurantajärjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille. Perussopimuksessa sovitaan myös jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista. Määräykset voivat koskea esimerkiksi kuntayhtymän toiminnan ja investointien rahoittamisen perusteita, talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelyä sekä jäsenkuntien vaikutusmahdollisuuksia niihin. Määräyksissä voidaan esimerkiksi myös ottaa kantaa siihen, miten kuntayhtymän investointisuunnitelma ja sen vaikutukset kuntayhtymän jäsenkunnille käsitellään.

120 §. *Kunnallisen liikelaitoksen talous.* Pykälän 1 momentista ehdotetaan kumottavaksi 2 kohta, joka mukaan kunnallisen liikelaitoksen talousarviossa ja -suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Ehdotettu muutos on teknisluonteinen. Talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään 110 §:ssä. Säännöksen 4 momentin mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Mainittua säännöstä sovelletaan myös liikelaitoksen talousarvioon ja -suunnitelmaan. Sellaisen liikelaitoksen, jolla ei ole useita tehtäviä, tuloslaskelmaosa toimii käyttötalousosana. Jos liikelaitoksella on useita tehtäviä, käyttötalousosan laatiminen on perusteltua.

Pykälän 1 momentin 6 kohta, jossa säädetään liikelaitosten mahdollisuudesta tehdä investointivaraus tilikauden tuloksestaan, ehdotetaan kumottavaksi. Kunnan talouden osalta noudatetaan Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeita. Myöskään liikelaitosten osalta ei ole erityistä syytä säätää investointivarauksesta erikseen. Säännös ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan poista kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuutta tehdä jatkossakin investointivarausta liikelaitoksen tuloksesta ohjeiden mukaisesti.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan kumottavaksi. Säännökset kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta sitovista meno- ja tuloeristä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa poistettaisiin laista. Valtuuston tehtäviin kuuluu 14 §:n mukaisesti päättää liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Valtuusto voisi siten edelleen asettaa liikelaitokselle toimintaa parhaiten edistäviä taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Liikelaitokselle voitaisiin esimerkiksi asettaa sen tulosta kuvaava sitova tavoite, mikä varmistaisi liikelaitoksen toiminnan kunnan kokonaistalouden tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteilla voitaisiin myös varmistaa, että liikelaitoksen investointien kokonaismäärä on kunnan toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen eikä vaaranna kunnan rahoitusasemaa. Liikelaitoksen johtokunnan tehtävä on 67 §:n mukaisesti hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti. Liikelaitoksen johtokunta voisi tällöin asettaa liikelaitokselle valtuuston asettamien tavoitteiden kanssa linjassa olevia tarkentavia tavoitteita.

120 a §. *Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen.* Tietojen tuottamista ja toimittamista koskevan säännöksen numerointi esitetään muutettavaksi. Nykyinen 121 a § ehdotetaan siirrettäväksi muuttumattomana uudeksi 120 a §:ksi. Pykälä liittyy

kiinteästi kunnan taloutta koskevaan sääntelyyn ja selkeyden vuoksi sen tulisi siirtää kunnan taloutta koskevaan 13 lukuun.

123 §. *Tilintarkastajan tehtävät.* Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilintarkastajan on tarkastettava antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Teknisluonteinen muutos on tarpeellinen, jotta kohdan muotoilu olisi sama kuin kunnan tilinpäätöstä koskevassa 113 §:n 3 momentissa.

129 §. *Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen.* Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi osakeyhtiölain sekä osuuskuntalain mukaisen pääomalainan antamisen mahdollistamiseksi.

Osakeyhtiölain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan pääomalainan pääoma ja korko saadaan maksaa yhtiön selvitystilassa ja konkurssissa vain kaikkia muita velkoja huonommalla etuoikeudella, pääoma saadaan muutoin palauttaa ja korkoa maksaa vain siltä osin kuin yhtiön vapaan oman pääoman ja kaikkien pääomalainojen määrä maksuhetkellä ylittää yhtiön viimeksi päättyneeltä tilikaudelta vahvistettavan tai sitä uudempaan tilinpäätökseen sisältyvän taseen mukaisen tappion määrän. Säännöksen mukaan pääoman tai koron maksamisesta yhtiö tai sen tytäryhteisö ei saa antaa vakuutta. Osuuskuntalain 12 luvussa on vastaavat säännökset koskien osuuskunnan ottamaa pääomalainaa.

Esityksen mukaan pääomalainan antaminen olisi mahdollista ilman vakuutta, mutta kuntalain 129 §:ssä säädettyjen muiden edellytysten tulisi täyttyä.

Kunta voisi siten antaa pääomalainan, jos laina ei vaaranna kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä siihen sisälly merkittävä taloudellista riskiä. Kunnan on lisäksi otettava huomioon pääomalainaa antaessaan, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään valtiontuen käsitteestä sekä komission toimivallasta ja jäsenvaltion velvollisuudesta etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta. Huomioitava on muun muassa Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), joka sisältää arviointimenetelmiä ja vertailukohtia lainojen ja takausten markkinaehtoisuuden selvittämiseksi niin kutsutulla markkinataloustoimijatestillä. Markkinataloustoimijaperiaatteen tarkoitus on havaita julkisiin sijoituksiin liittyvä valtiontuki. Jos kunnan antamat lainat tai takaukset eivät anna etua, ne eivät ole valtiontukea vaan niissä noudetaan tavanomaisia markkinaehtoja. Jotta voidaan määrittää, onko julkisyhteisön sijoitus valtiontukea, on tarpeen arvioida, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt kyseisen sijoituksen samoissa olosuhteissa. Takauksia koskee myös komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artikla) soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C155/02). Kunnan tulisi huomioida toimenpiteitä valmistellessaan ja tehdessään valtiontukea koskevat säädökset.

Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin myös teknisluonteinen tarkistus kunnan edun turvaamiseksi riittävän kattavilla vakuuksilla vastavakuuksien lisäksi. Lainan antamista turvataan vakuuksilla.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaukset kumottuun kuntien kulttuuritoiminnasta annettuun lakiin (728/1992) ja kumottuun museolakiin (729/1992) korvattaisiin viittauksilla voimassa olevaan kuntien kulttuuritoiminnasta annettuun lakiin (166/2019) ja voimassa olevaan museolakiin (314/2019).

132 §. *Kilpailulain soveltaminen.* Pykälässä viitataan kilpailulaissa (948/2011) säädettyyn Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan puuttua kilpailulain vastaiseen toimintaan. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus, jonka mukaan kirjanpidon eriyttämisestä säädetään kilpailulaissa.

Pykälän ruotsinkieliseen sanamuotoon tehdään kielellinen tarkennus.

7.2 Varainsiirtoverolaki

4 §. *Veron kohde ja verovelvollinen.* Kuntalakiin ehdotettava sääntely kuntayhtymien yhdistymis- ja jakautumismahdollisuus antaa aiheen tarkistaa varainsiirtoverolain 4 §:n 6 momenttia. Varainsiirtoveroa on suoritettava kiinteistön tai arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta siten kuin varainsiirtoverolaissa tarkemmin säädetään. Kiinteistön luovutusta koskevan 2 luvun julkisyhteisöjen hankintoja koskevassa 10 §:ssä on muun muassa kuntayhtymä vapautettu verosta. Verovapaus ei koske arvopaperien luovutuksia.

Kiinteistöjen siirtämisestä yhteisöjen sulautumis- ja jakautumistilanteissa säädetään varainsiirtoverolain 4 §:n 6 momentissa. Veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella, jos järjestely toteutetaan asianomaista yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Varainsiirtoverolain arvopaperien luovutusta koskevan 3 luvun 15 §:n 3 momentin mukaan, mitä säädetään 4 §:n 3–6 momentissa kiinteistön luovutuksesta ja muusta saannosta, sovelletaan myös arvopaperin luovutukseen ja muuhun saantoon. Siten, 4 §:n 6 momentissa tarkoitetuissa sulautumis- ja jakautumistilanteissa ei lainkohdan edellytysten täyttyessä ole myöskään suoritettava varainsiirtoveroa siirrettäessä arvopapereita sulautumisen tai jakautumisen yhteydessä.

Uudet ilmiöt, kuntayhtymien yhdistyminen ja jakautuminen, ovat asiallisesti ja varainsiirtoverotuksen periaatteiden mukaisesti rinnastettavia muiden yhteisöjen sulautumisiin ja jakautumisiin. Varainsiirtoverolain 4 §:n 6 momentin säännös ei kuitenkaan sanamuotonsa mukaan soveltuisi etenkään kuntayhtymien jakautumistilanteisiin, koska näihin on 4 §:n 6 momentissa asetettu se lisävaatimus, että toimenpide toteutuu elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 c §n mukaisesti. Tämän vuoksi ehdotetaan varainsiirtoverolain 4 §:n 6 momenttia täydennettäväksi siten, että veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa kuntalain mukaisesti. Näin 15 §:n 3 momentin viittaussäännöksen kautta verovapaus koskisi vastaavasti myös kuntayhtymien yhdistymis- ja jakautumistilanteissa tapahtuvia arvopaperien siirtoja. Vastaava sääntelytarve liittyy kuntarakennelain 3 §:ssä säädettyyn kuntien yhdistymistilanteisiin ja kunnan osan siirtämiseen toiseen kuntaan. Muutettavaksi ehdotettuun varainsiirtoverolain 4 §:n 6 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös myös näissä tilanteissa tapahtuvan kiinteistön siirron verovapaudesta.

Lisäksi momenttiin sisältyvä viittaus osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (1504/2001) 31 ja 32 §:ään tarkistettaisiin koskemaan mainitun lain korvanneen saman nimisen lain (423/2013) 17 ja 18 §:ää, jotka vastaavat aiemman lain 31 ja 32 §:ää.

Momentin ruotsinkieliseen sanamuotoon tehdään kielellinen tarkennus.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan vuoden 2021 keväällä.

Kuntalain vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan koskeva 75 § tulisi voimaan 1.6.2021. Sähköistä kokousta koskeva 99 § tulisi voimaan 1.6.2021. Kuntalain 118 §:n 6 ja 7 momenttiin sekä 119 §:n 3 momenttiin ehdotettavia muutoksia sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen käynnistyviin menettelyihin. Kunnan hallintosääntö olisi saatettava 90 §:n mukaiseksi vuoden 2021 loppuun mennessä. Kuntayhtymän perussopimus olisi saatettava 56 § mukaiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä.

Muualla laissa olevalla viittauksella 121 a §:ään tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta 120 a §:ään. Kumottavaksi ehdotetun 121 a §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta (524/2020) jäisi edelleen voimaan.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeiset perustuslain säännökset ovat perustuslain 12 § (julkisuusperiaate), 14 § (osallistumisoikeudet) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto).

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kuntien hallinnon yleistä perusteista ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalaissa. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntalain viestintää koskeva sääntely, julkisuuslain sääntely sekä etenkin kunnan jäsenten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat sekä aloiteoikeutta koskevat kuntalain säännökset lisäävät kunnan jäsenen tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon. Esityksessä ehdotetaan muutoksia aloiteoikeutta koskevaan 23 §:ään. Pykälän 1 momentissa säädetään, että kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Esityksessä säännöksen aloitteen tekemiseen oikeutettuja koskevaan 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Täten momentti vastaisi tarkemmin asiasisällöltään 3 §:n sääntelyä kunnan jäsenyydestä. Mainitun pykälän mukaan kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on ja yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Ehdotettu muutos on teknisluonteinen, koska säännöstä on sovellettu siten, että ehdotetut tahot ovat voineet tehdä aloitteen. Säännöksen käsitettä kunnan asukas on tulkittu laajasti. Pykälän 3 momentin mukaan myös palvelun käyttäjällä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa. Ehdotetun muutoksen katsottaisiin edelleen selkeyttävän lain soveltamista sekä kannustavan kyseisiä tahoja osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan myös käyttämällä aloiteoikeutta.

Aloiteoikeutta koskevan 23 §:n 2 momentissa säädetään, että jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin kyseinen momentti. Esityksellä yhdenmukaistettaisiin aloitteiden käsittelyä kunnassa ja helpotettaisiin aloitteiden tekemistä. Kaikki aloitteet tulisi käsitellä kunnan viranomaisessa hallintolain mukaisesti viivytyksettömästi. Koska nykyiset sähköiset kanavat mahdollistavat aloitteiden kannatusten keräämisen joutuisasti, voimassa olevan lain mukaista sääntelyä aloitteen käsittelyyn ottamisen määräajasta ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi. Nykyinenkin laki mahdollistaa aloitteiden nopean käsittelyn. Ehdotus ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että aloitteita kannattavien nimien keräämisestä tulisi luopua. Laajaa kannatusta saadut aloitteet kuvaavat asian painavuutta ja yhteiskunnallista merkitystä sekä asian merkitystä aloitteen allekirjoittajille. Aloitteen tekemisen muotovaatimuksista ei säädettäisi, joten aloite voitaisiin tehdä asiakohtaiseen harkintaan perustuen ja asian niin vaatiessa myös nopeasti. Kuitenkin edelleen olisi mahdollista kerätä

aloitteelle kannatusta pidemmän ajan kuluessa. Demokratian toteuttamisen kannalta ei kuitenkaan voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista antaa pelkästään aloitteiden kannatusmäärälle korostunutta painoarvoa. Aloitteiden käsittelyn yhdenmukaistamisen voidaan arvioida parantavan osallistumisoikeuksia. Pykälään ehdotetut muutokset eivät näin ollen kaventaisi kunnan jäsenten osallistumisoikeuksia.

Kunnan jäsenten tiedonsaantioikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta keskeistä sääntelyä on myös kokouksen julkisuutta koskevassa kuntalain 101 §:ssä, joka osaltaan turvaa hallinnon julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan päätöksenteossa ja asioiden käsittelyssä. Pykälän 4 momentin mukaisesti julkisuusperiaatteen tulee toteutua myös sähköisessä kokouksessa. Esityksessä ehdotetut muutokset sähköistä kokousta koskevaan sääntelyyn eivät tarkoita poikkeusta voimassa olevan kuntalain lähtökohtaan kokouksen julkisuuden toteuttamisesta. Yleisölle on siten turvattava hallinnon julkisuusperiaatteen mukaisesti mahdollisuus seurata julkista kokousta myös silloin, kun kyse on muutettavaksi ehdotetun 99 §:n tarkoittamasta sähköisestä kokouksesta. Kyseisen pykälän perusteluissa kuitenkin täsmennettäisiin, että sähköisen kokouksen yleisöjulkisuus on voimassa olevan lain 101 §:n nojalla mahdollista toteuttaa myös esimerkiksi pelkästään sähköisen yhteyden avulla, kuten suorana verkkolähetyksenä. Kunnan hallintosääntöön voidaan ottaa tarpeelliset määräykset julkisen sähköisen kokouksen yleisöjulkisuuden toteuttamisen tavasta. Riippumatta sähköisen kokouksen yleisöjulkisuuden toteuttamisen tavasta kunnan on käytännössä huolehdittava siitä, että kokouksen seurantamahdollisuudet ovat saavutettavia, maksuttomia ja helppokäyttöisiä siten, että kunnan jäsenten tosiasialliset osallisuus- ja tiedonsaantioikeudet turvataan. Esityksessä ehdotetut muutokset sähköistä kokousta koskevaan sääntelyyn eivät siten heikennetä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tai julkisuusperiaatteen toteutumista.

Voimassa olevaan kuntalakiin sisältyy erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskeva sääntely. Voimassa olevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi arviointimenettelyn perusratkaisun osalta. Arviointimenettelyä koskevaan 118 §:ään ehdotetut muutokset koskevat arviointimenettelyssä arviointiryhmän tekemien toimenpide-ehdotusten käsittelyä kunnassa sekä tilannetta, jossa toimenpide-ehdotukset ja valtuuston päätökset eivät ole toteutuneet. Ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää ehdotusten käsittelyä ja siten parantaa toimenpiteiden sitovuutta. Lisäksi tarkoituksena on nopeuttaa erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan kuntarakennelaissa säädetyn erityisen selvityksen käynnistämistä, jos arviointimenettelyssä tehdyt ehdotukset ja kunnan tekemät päätökset eivät ole johtaneet tilanteeseen, jossa kunnalla olisi edellytykset turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Voimassa olevan kuntalain 118 §:n mukaan valtiovarainministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Ehdotuksen mukaan ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja pykälän 2 tai 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Ehdotus mahdollistaisi uutta arviointimenettelyä käynnistämättä valtiovarainministeriön ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi, jos kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset kunnassa edelleen täyttyvät.

Kuntajaon perusteista säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan lailla. Ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia kuntajakoon. Ehdotetulla muutoksella on kuitenkin edellä kuvattu kytkentä kuntarakennelaissa (1698/2009) tarkoitettuun erityiseen selvitykseen kuntajaon muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kuntajaon muuttamista kuntarakennelakia koskevan lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp, s. 5-6). Valtioneuvosto

voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntarakennelain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että niin kutsutun kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta piti tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu sekä välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskevilla muutoksilla ei ole edellä mainittuja välttämättömyyskriteeriä muuttavia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa kuntalakia koskevassa lausunnossaan käsitellyt rahoitusperiaatetta ja kuntatalousohjelmaa koskevaa säännöstä. Kuntatalousohjelmaa koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 63/2014 vp, s. 3). Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että tätä järjestelmää kehitetään johdonmukaisesti. Samalla kuntalain 12 §:ssä olisi syytä säätää nimenomaisesti rahoitusperiaatteen huomioon ottamisesta kuntatalousohjelmassa. Kuntatalousohjelmaa koskevaan kuntalain 12 §:ään ehdotetaan tehtäväksi eräitä teknisluonteiseksi tarkoitettuja muutoksia, jotka osin täsmentävät säännöstä vastaamaan paremmin ohjelman valmistelua. Esitetyillä muutoksilla ei ole vaikutusta perustuslain 121 §:n 2 momentin säännöksen kannalta arvioituna.

Perustuslakivaliokunta on todennut kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) johdosta antaneessaan lausunnossa (PeVL 63/2014 vp, s. 2), että kuntalailla toteutetaan etenkin perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (HE 1/1998 vp, s. 176/I).

Ehdotuksella ei ole kuntien tehtäviä lisääviä ja tehtävien toteuttamisen taloudellisiin edellytyksiin liittyviä tai kuntajakoa koskevia vaikutuksia. Esityksellä on kunnan hallintoa ja toimintaa koskevia vaikutuksia. Ehdotetut muutokset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti sellaisia, jotka täsmentävät voimassa olevaa sääntelyä etenkin kunnan johtamisen ja riskienhallinnan näkökulmasta. Osa ehdotetuista muutoksista osin johtuvat muusta lainsäädännöstä.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kuntalain (410/2015) 23 §:n 2 momentti, 67 §:n 3 momentin 6 kohta, 120 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohta ja 2 momentti sekä 121 a §,

sellaisena kuin niistä on 121 a § laissa 1368/2019,

muutetaan 6 §:n 1 momentti, 12 §:n 1–3 ja 5 momentti, 14 §:n 2 momentin 6 kohta, 23 §:n 1 momentti, 26 §:n 3 momentti, 42 §:n 1 ja 3 momentti, 56 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 61 §:n 2 momentin 3 kohta, 63 §, 64 §:n 5 momentti, 75 §:n 4 kohta, 80 §:n 4 momentti, 90 §:n 1 momentin 1 kohdan f alakohta ja 2 kohdan l alakohta, 99 §, 110 §:n 3 momentti, 118 §:n 6 momentti, 119 §:n 2 momentti, 123 §:n 1 momentin 2 kohta, 129 §:n 1 ja 3 momentti ja 132 §,

sellaisena kuin niistä on 118 §:n 6 momentti laissa 175/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 62 a ja 62 b §, 118 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 175/2019 ja 1368/2019, uusi 7 momentti ja lakiin uusi 120 a § seuraavasti:

6 §

Kuntakonserni ja kunnan toiminta

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

— —

12 §

Kuntatalousohjelma

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma.

Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012).

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. Arviointi koskee kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.

— —

Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä kuntien talouden ja toiminnan kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.

14 §

Valtuuston tehtävät

— —

Valtuusto päättää:

— —

6) varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista;

— —

23 §

Aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetut toimenpiteet.

— —

26 §

Nuorisovaltuusto

— —

Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (1285/2016) 24 §:ssä.

42 §

Johtajasopimus

Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus.

— —

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta.

56 §

Kuntayhtymän perussopimus

Perussopimuksessa on sovittava ainakin:

— —

5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset;

6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan ja varoihin sekä vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;

— —

61 §

Yhden toimielimen kuntayhtymä

— —

Yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee ainakin:

— —

3) päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta perussopimuksen mukaisesti.

— —

62 a §

Kuntayhtymien yhdistyminen

Kuntayhtymä voi yhdistyä siten, että yksi tai useampi kuntayhtymä yhdistyy vastaanottavaan kuntayhtymään, joka on perustettu ennen yhdistymisen voimaantuloa, taikka kuntayhtymät yhdistyvät uudeksi kuntayhtymäksi. Kuntayhtymän yhdistymisessä yhdistyvä kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä ja sen henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät yhdistymisen voimaantullessa vastaanottavaan tai uuteen kuntayhtymään.

Kuntayhtymän yhdistymiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättävät kuntayhtymän yhdistymisestä hyväksymällä yhdistymissopimuksen. Yhdistymiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitetaan yhdistyvää kuntayhtymää sekä uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Yhdistymissopimuksessa on sovittava ainakin yhdistymisen voimaantulosta, yhdistymisessä noudatettavasta menettelystä, vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän perussopimuksesta sekä uuden kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta. Yhdistymissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaa omaisuuden saantokirjaa.

Vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksytään vastaanottavassa ja yhdistyvissä kuntayhtymissä. Yhdistyvän kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaudesta päätetään vastaanottavassa tai uudessa kuntayhtymässä.

62 b §

Kuntayhtymän jakautuminen

Kuntayhtymä voi jakautua kokonaan tai osittain kahteen tai useampaan toimintaa jatkavaan uuteen kuntayhtymään tai vastaanottavaan kuntayhtymään, joka on perustettu ennen jakautumisen voimaantuloa. Kuntayhtymän jakautuessa henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät jakautumisen voimaantullessa ilman purkumenettelyä niihin kuntayhtymiin, jotka jatkavat kuntayhtymän toimintaa. Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen kuntayhtymien kesken ei saa vaarantaa velkojien ja muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Kuntayhtymän jakautuessa kokonaan kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä.

Kuntayhtymän jakautumiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättävät kuntayhtymän jakautumisesta hyväksymällä jakautumissopimuksen. Jakautumiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitetaan jakautuvaa kuntayhtymää sekä toimintaa jatkavaa uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Jakautumissopimuksessa on sovittava ainakin jakautumisen voimaantulosta, jakautumisessa noudatettavasta menettelystä ja toimintaa jatkavien kuntayhtymien perussopimuksista. Lisäksi on sovittava kokonaan jakautuvan kuntayhtymän viimeisen tilinpäätöksen valmistelusta sekä tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä. Yhdistymissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaa omaisuuden saantokirjaa.

Toimintaa jatkavan uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksytään jakautuvassa kuntayhtymässä. Jakautuvan kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaudesta päätetään jakautumiseen osallistuvissa kuntayhtymissä.

63 §

Sopimuksesta aiheutuvan erimielisyyden ratkaiseminen

Yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

64 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

— —

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan ja kuntayhtymän välillä tehtävään johtajasopimukseen sovelletaan, mitä 42 §:ssä säädetään johtajasopimuksesta.

75 §

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

— —

4) henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa kunnan määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä;

— —

80 §

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema

— —

Valtuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla. Mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan kuntaan sekä päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön.

90 §

Hallintosääntö

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:

— —

f) sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sopimusten hallinnasta;

2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:

— —
l) tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä;
— —

99 §

Sähköinen kokous

Sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että:
1) kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat:
2) kokouksen puheenjohtaja voi johtaa kokousta 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla; ja
3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

13 luku

Kunnan talous

110 §

Talousarvio ja -suunnitelma

— —
Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kuntarakennelaissa tarkoitetun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.
— —

118 §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

— —
Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 2 tai 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

119 §

Arviointimenettely kuntayhtymässä

— —

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi. Kuntayhtymän ja jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat on laadittava siten, että ne toteuttavat sopimusta. Kuntayhtymän toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys sopimuksen toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Kuntayhtymän on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

120 a §

Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen

Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi.

Kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 112 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Valtiovarainministeriö vastaa 2 momentissa tarkoitettujen taloustietojen yhteentoimivuuden edellytyksenä olevan tarkemman tietosisällön ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyöhön osallistuvat kuntien sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määritellä kuntien talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrityksiä. Yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella annetaan vuosittain tarkemmat säännökset seuraavana tilikautena tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista.

Kunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.

123 §

Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

— —

2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;

— —

129 §

Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen

Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Mitä edellä tässä momentissa säädetään vakuuksista, ei koske osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa eikä osuuskuntalain (421/2013) 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa.

— —

Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019), museolain (314/2019), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.

— —

132 §

Kilpailulain soveltaminen

Kirjanpidon eriyttämisestä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa (948/2011).

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 75 ja 99 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021. Lain 118 §:n 6 ja 7 momenttia sovelletaan menettelyihin, jotka alkavat tämän lain tultua voimaan. Kunnan hallintosääntö on saatettava 90 §:n mukaiseksi vuoden 2021 loppuun mennessä. Kuntayhtymän perussopimus on saatettava 56 §:n mukaiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä.

———

2.

Laki

varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1426/2006, seuraavasti:

4 §

Veron kohde ja verovelvollinen

— —

Veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen tai elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella, jos järjestely toteutetaan asianomaista yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös siirrettäessä kiinteistö säästöpankkilain (1502/2001) 90–92 §:ssä tai osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (423/2013) 17 ja 18 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimintaa jatkamaan perustettavalle luottolaitokselle. Veroa ei ole myöskään suoritettava siirrettäessä kiinteistö kuntaan kuntien yhdistyessä kuntarakennelain (1698/2009) 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä kuntalain (410/2015) 62 a §:ssä tarkoitetulla tavalla eikä siirrettäessä kiinteistö, kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan kuntarakennelain 3 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kun kuntayhtymä jakautuu kuntalain 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 10.12.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Liite
Rinnakkaistekstit

1.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kuntalain (410/2015) 23 §:n 2 momentti, 67 §:n 3 momentin 6 kohta, 120 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohta ja 2 momentti sekä 121 a §,
sellaisena kuin niistä on 121 a § laissa 1368/2019,
muutetaan 6 §:n 1 momentti, 12 §:n 1–3 ja 5 momentti, 14 §:n 2 momentin 6 kohta, 23 §:n 1 momentti, 26 §:n 3 momentti, 42 §:n 1 ja 3 momentti, 56 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 61 §:n 2 momentin 3 kohta, 63 §, 64 §:n 5 momentti, 75 §:n 4 kohta, 80 §:n 4 momentti, 90 §:n 1 momentin 1 kohdan f alakohta ja 2 kohdan l alakohta, 99 §, 110 §:n 3 momentti, 118 §:n 6 momentti, 119 §:n 2 momentti, 123 §:n 1 momentin 2 kohta, 129 §:n 1 ja 3 momentti ja 132 §,
sellaisena kuin niistä on 118 §:n 6 momentti laissa 175/2019, sekä
lisätään lakiin uusi 62 a ja 62 b §, 118 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 175/2019 ja 1368/2019, uusi 7 momentti ja lakiin uusi 120 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
6 §	6 §
Kuntakonserni ja kunnan toiminta	*Kuntakonserni ja kunnan toiminta*
Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.	Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä *tai 6 §:n 2 momentissa* tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
12 §	12 §
Kuntatalousohjelma	*Kuntatalousohjelma*
Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma. *Kunta-*	Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma.

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
talousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua.	
Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla.	*Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua.* Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012).
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.	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. *Arviointi koskee kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.	Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä *kuntien talouden ja toiminnan kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa.* Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.
14 §	14 §
Valtuuston tehtävät	*Valtuuston tehtävät*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
Valtuusto päättää:	Valtuusto päättää:
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
6) varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista;	6) varallisuuden hoidon *sekä rahoitus- ja* sijoitustoiminnan perusteista;
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
23 §	23 §
Aloiteoikeus	*Aloiteoikeus*
Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetut toimenpiteet.	Kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä *sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa*, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetut toimenpiteet.
Jos 1 momentissa tarkoitetun aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.	(2 mom. kumotaan)
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
26 §	26 §
Nuorisovaltuusto	*Nuorisovaltuusto*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (72/2006) 8 §:ssä.	Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain *(1285/2016) 24* §:ssä.
42 §	42 §
Johtajasopimus	*Johtajasopimus*
Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä.	Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. *Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus.*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, *jolloin sopimuksen hyväksyy valtuusto.*	Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan *tällöin* sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta.

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
56 §	56 §
Kuntayhtymän perussopimus	*Kuntayhtymän perussopimus*
Perussopimuksessa on sovittava ainakin:	Perussopimuksessa on sovittava ainakin:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset, *sekä siitä, millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen päätetään;*	5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset;
6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;	6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän *peruspääomaan* ja varoihin *sekä* vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
61 §	61 §
Yhden toimielimen kuntayhtymä	*Yhden toimielimen kuntayhtymä*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee ainakin:	Yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee ainakin:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
3) päättää vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan.	3) päättää *tilinpäätöksen hyväksymisestä ja* vastuuvapaudesta *perussopimuksen mukaisesti*.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
	62 a §
	Kuntayhtymien yhdistyminen
	Kuntayhtymä voi yhdistyä siten, että yksi tai useampi kuntayhtymä yhdistyy sellaiseen vastaanottavaan kuntayhtymään, joka on perustettu ennen yhdistymisen voimaantuloa, taikka kuntayhtymät yhdistyvät uudeksi kuntayhtymäksi. Kuntayhtymän yhdistymisessä yhdistyvä kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä ja sen henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät yhdistymisen voimaantullessa vastaanottavaan tai uuteen kuntayhtymään.
	Kuntayhtymän yhdistymiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättä-

Voimassa oleva laki *Ehdotus*

vät kuntayhtymän yhdistymisestä hyväksymällä yhdistymissopimuksen. Yhdistymiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitetaan yhdistyvää kuntayhtymää sekä uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Yhdistymissopimuksessa on sovittava ainakin yhdistymisen voimaantulosta, yhdistymisessä noudatettavasta menettelystä, vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän perussopimuksesta sekä uuden kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta. Yhdistymissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaa omaisuuden saantokirjaa.

Vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksytään vastaanottavassa ja yhdistyvissä kuntayhtymissä. Yhdistyvän kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaudesta päätetään vastaanottavassa tai uudessa kuntayhtymässä.

62 b §

Kuntayhtymän jakautuminen

Kuntayhtymä voi jakautua kokonaan tai osittain kahteen tai useampaan toimintaa jatkavaan uuteen kuntayhtymään tai sellaiseen vastaanottavaan kuntayhtymään, joka on perustettu ennen jakautumisen voimaantuloa. Kuntayhtymän jakautuessa henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät jakautumisen voimaantullessa ilman purkumenettelyä niihin kuntayhtymiin, jotka jatkavat kuntayhtymän toimintaa. Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen kuntayhtymien kesken ei saa vaarantaa velkojien ja muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Kuntayhtymän jakautuessa kokonaan kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä.

Kuntayhtymän jakautumiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättävät kuntayhtymän jakautumisesta hyväksymällä jakautumissopimuksen. Jakautumiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitetaan jakautuvaa kuntayhtymää sekä toimintaa jatkavaa uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Jakautumissopimuksessa on sovittava ainakin jakautumisen voimaantulosta, jakautumisessa

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	noudatettavasta menettelystä ja toimintaa jatkavien kuntayhtymien perussopimuksista. Lisäksi on sovittava kokonaan jakautuvan kuntayhtymän viimeisen tilinpäätöksen valmistelusta sekä tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä. Yhdistymissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaa omaisuuden saantokirjaa. *Toimintaa jatkavan uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksytään jakautuvassa kuntayhtymässä. Jakautuvan kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaudesta päätetään jakautumiseen osallistuvissa kuntayhtymissä.*
63 §	63 §
Sopimuksesta aiheutuvan erimielisyyden ratkaiseminen	*Sopimuksesta aiheutuvan erimielisyyden ratkaiseminen*
Yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.	Yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. *Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).*
64 §	64 §
Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä	*Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
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.*	Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan ja kuntayhtymän välillä tehtävään johtajasopimukseen sovelletaan, mitä *42 §:ssä säädetään johtajasopimuksesta.*
67 §	67 §

Voimassa oleva laki

Johtokunta

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti;

3) laatia liikelaitoksen tilinpäätös;

4) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei hallintosäännössä toisin määrätä;

6) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista;

7) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviin sovelletaan, mitä 64 §:n mukaan sovelletaan kuntayhtymän hallitukseen. Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 68 §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 58 §:n 3 momenttia.

75 §

Ehdotus

Johtokunta

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti;

3) laatia liikelaitoksen tilinpäätös;

4) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei hallintosäännössä toisin määrätä;

(6 kohta kumotaan)

7*)* valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviin sovelletaan, mitä 64 §:n mukaan sovelletaan kuntayhtymän hallitukseen. Liikelaitoskuntayhtymässä muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 68 §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 58 §:n 3 momenttia.

75 §

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan	*Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan*
Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:	Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
4) henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;	4) henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa *taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa kunnan määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä*;
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
80 §	80 §
Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema	*Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Valtuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla. Mitä tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan *vastaavasti* kuntaan sekä päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön.	Valtuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla. *Mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015)* säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan kuntaan sekä päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön.
90 §	90 §
Hallintosääntö	*Hallintosääntö*
Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:	Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:
1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:	1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
f) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta;	f) sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta *ja sopimusten hallinnasta;*
2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:	2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
l) asiakirjahallinnon järjestämisestä;	l) *tiedonhallinnan ja* asiakirjahallinnon järjestämisestä;
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
99 §	99 §
Sähköinen kokous	*Sähköinen kokous*
Sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä.	*Sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että:* *1) kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat;* *2) kokouksen puheenjohtaja voi johtaa kokousta 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla; ja* *3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.*
	13 luku
	Kunnan talous
118 §	118 §
Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely	*Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. *Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi*.	Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. *Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.* *Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityk-*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	sen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 2 tai 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.
119 §	119 §
Arviointimenettely kuntayhtymässä	*Arviointimenettely kuntayhtymässä*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi.	Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi. *Kuntayhtymän ja jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat on laadittava siten, että ne toteuttavat sopimusta. Kuntayhtymän toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys sopimuksen toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Kuntayhtymän on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.*
120 §	120 §
Kunnallisen liikelaitoksen talous	*Kunnallisen liikelaitoksen talous*
Kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:	Kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:
1) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma laaditaan kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana*;*	1) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma laaditaan kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana;
2) kunnallisen liikelaitoksen talousarviossa ja -suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa;	(2 kohta kumotaan)
3) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa*;*	3) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa;

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
4) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi*;*	4) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi;
5) kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja*;*	5) kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja liikelaitoksen johtaja;
6) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen tilikauden tuloksesta voidaan tehdä investointivaraus enintään kunnan tai kuntayhtymän ylijäämäerien määrään;	(6 kohta kumotaan)
7) esityksen kunnallisen liikelaitoksen tilikauden tuloksen käsittelystä tekee johtokunta toimintakertomuksessa.	7) esityksen kunnallisen liikelaitoksen tilikauden tuloksen käsittelystä tekee johtokunta toimintakertomuksessa.
Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeriä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa ovat:	(2 mom. kumotaan)
1) kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle;	
2) korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta;	
3) kunnan ja kuntayhtymän toiminta-avustus kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokselle.	
121 a §	*120 a §*
Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen	*Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen*
Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen	
Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi.	
Kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 112 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä	

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
muodossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtiovarainministeriö vastaa 2 momentissa tarkoitettujen taloustietojen yhteentoimivuuden edellytyksenä olevan tarkemman tietosisällön ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyöhön osallistuvat kuntien sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määritellä kuntien talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrityksiä. Yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella annetaan vuosittain tarkemmat säännökset seuraavana tilikautena tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista. Kunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.	
123 §	123 §
Tilintarkastajan tehtävät	*Tilintarkastajan tehtävät*
Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava: — — — — — — — — — — — — — — — 2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta; — — — — — — — — — — — — — — —	Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava: — — — — — — — — — — — — — — — 2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti *oikean ja riittävän kuvan* kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta; — — — — — — — — — — — — — — —
129 §	129 §
Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen	*Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.	Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla *vakuuksilla tai* vastavakuuksilla. *Mitä edellä tässä momentissa säädetään vakuuksista, ei koske osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa eikä osuuskuntalain (421/2013) 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa.*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992), museolain (729/1992), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.	Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (*166/2019*), museolain (*314/2019*), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
132 §	132 §
Kilpailulain soveltaminen	*Kilpailulain soveltaminen*
Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa (948/2011).	*Kirjanpidon eriyttämisestä sekä* Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa (948/2011).
	———
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	Lain 75 ja 99 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021. Lain 118 §:n 6 ja 7 momenttia sovelletaan menettelyihin, jotka alkavat tämän lain tultua voimaan. Kunnan hallintosääntö on saatettava 90 §:n mukaiseksi

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	vuoden 2021 loppuun mennessä. Kuntayhtymän perussopimus on saatettava 56 §:n mukaiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä.

2.

Laki

varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1426/2006, seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
4 §	4 §
Veron kohde ja verovelvollinen	*Veron kohde ja verovelvollinen*
— — — — — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — — — — —
Veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella, jos järjestely toteutetaan asianomaista yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös siirrettäessä kiinteistö säästöpankkilain (1502/2001) 90–92 §:ssä tai osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (1504/2001) 31 ja 32 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimintaa jatkamaan perustettavalle luottolaitokselle.	Veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen *tai* elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella, jos järjestely toteutetaan asianomaista yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös siirrettäessä kiinteistö säästöpankkilain (1502/2001) 90–92 §:ssä tai osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (*423/2013*) *17* ja *18* §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimintaa jatkamaan perustettavalle luottolaitokselle. *Veroa ei ole myöskään suoritettava siirrettäessä kiinteistö kuntaan kuntien yhdistyessä kuntarakennelain (1698/2009) 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä kuntalain (410/2015) 62 a §:ssä tarkoitetulla tavalla eikä siirrettäessä kiinteistö, kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan kuntarakennelain 3 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kun*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	kuntayhtymä jakautuu kuntalain 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____