

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalaki siten, että valtuusto voisi valita kunnan johtoon pormestarin sekä apulaispormestareita. Kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi uusina säännökset luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi sekä kunnan mahdollisuudesta tukea valtuustoryhmien toimintaa. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi otto-oikeutta ja kunnan talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä.

Pormestari valittaisiin kunnanjohtajan sijasta. Pormestari ja apulaispormestari olisivat luottamushenkilöitä, jotka valittaisiin enintään valtuuston toimikaudeksi ja jotka voitaisiin erottaa epäluottamuksen perusteella. Pormestari toimisi kunnanhallituksen puheenjohtajana ja apulaispormestari voisi toimia lautakunnan puheenjohtajana. Pormestariin siirtyvässä kunnassa ei tarvitsisi olla apulaispormestareita. Pormestariksi ja apulaispormestariksi voitaisiin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole valtuutettu tai vaalikelpoinen kunnanhallitukseen tai lautakuntaan tai jonka kotikunta kyseinen kunta ei ole.

Luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään toimielinten kokouksiin osallistumista varten. Koska oikeudesta säädetäisiin kuntalaissa, ehdotetaan työsopimuslakiin, valtion virkamieslakiin, kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin sekä merimieslakiin otettavaksi tarpeelliset viittaus-säännökset. Laissa määriteltäisiin valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukemisen edellytykset. Kunta voisi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimintaa, jolla ediste-

tään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Otto-oikeutta koskeva säännös mahdollistaisi asian ottamisen johtokunnan käsiteltäväksi. Lautakunnalla ei olisi tällöin otto-oikeutta. Lisäksi kunnat voisivat sopia, ettei otto-oikeutta olisi kuntien yhteisen toimielimen päätöksiin.

Talouden tasapainottamista koskevien säännöksiin mukaan kunnan, jolla olisi taseessa kertynyttä alijäämää, olisi laadittava tasapainossa oleva tai ylijäämäinen taloussuunnitelma. Suunnitelma voisi olla enintään neljän vuoden pituinen. Kunnalla olisi velvollisuus laatia erillinen yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi, jos taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa.

Kunnanhallituksen tulisi toimintakertomuksessa tehdä selkoa tasapainotuksen toteutumisesta päättyneellä tilikaudella. Tarkastuslautakunnan olisi arvioitava arviointikertomuksessa tasapainotuksen toteutumista. Lisäksi lautakunnan tulisi arvioida voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä ja realistisuutta.

Lakien ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2006. Talousarvio ja taloussuunnitelma olisi laadittava ehdotuksen mukaisena ensimmäisen kerran vuonna 2006, kun laaditaan kunnan talousarvio vuodelle 2007 sekä taloussuunnitelma. Tilinpäätös ja toimintakertomus olisi lisäksi laadittava ehdotetun mukaisesti ensimmäisen kerran tilikaudelta 2006, jolloin myös tarkastuslautakunnan olisi arvioitava talouden tasapainotusta.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|--|-----------|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ | 1 |
| SISÄLLYSLUETTELO | 2 |
| YLEISPERUSTELUT | 4 |
| 1. Nykytila..... | 4 |
| 1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö..... | 4 |
| Kunnanjohtajan asema | 4 |
| Luottamushenkilön asema ja poliittinen johtajuus | 4 |
| Luottamushenkilön oikeus saada työstään vapaata | 5 |
| Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen..... | 7 |
| Otto-oikeus | 7 |
| Otto-oikeus ja oikaisuvaatimus | 8 |
| Kunnan talouden tasapainovaatimus..... | 8 |
| 1.2. Kansainvälinen kehitys..... | 10 |
| Yleistä..... | 10 |
| Poliittinen johtajuus | 10 |
| Luottamushenkilön oikeus saada työstään vapaata | 12 |
| Valtuustoryhmien asema ja toiminnan tukeminen..... | 13 |
| Talouden tasapainovaatimus | 13 |
| 1.3. Nykytilan arviointi..... | 14 |
| Kunnan johtamisjärjestelmä | 14 |
| Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään | 14 |
| Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen..... | 14 |
| Otto-oikeus | 15 |
| Talouden tasapainosäännökset..... | 15 |
| 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset..... | 15 |
| 2.1. Tavoitteet | 15 |
| 2.2. Toteuttamisvaihtoehdot..... | 16 |
| 2.3. Keskeiset ehdotukset..... | 16 |
| 3. Esityksen vaikutukset | 16 |
| 3.1. Taloudelliset vaikutukset | 16 |
| 3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan..... | 17 |
| 3.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset..... | 18 |
| 3.4. Vaikutukset työntekijän ja työnantajan asemaan | 18 |
| 3.5. Sukupuolivaikutukset..... | 18 |
| 4. Asian valmistelu | 18 |
| 4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto | 18 |
| 4.2. Lausunnot ja niiden huomioonottaminen..... | 19 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT..... | 20 |
| 1. Lakiehdotusten perustelut | 20 |
| 1.1. Kuntalaki | 20 |
| 1.2. Työsopimuslaki | 27 |
| 1.3. Valtion virkamieslaki | 27 |
| 1.4. Laki kunnallisesta viranhaltijasta | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 1.5. Merimieslaki..... | 27 |
| 2. Voimaantulo | 27 |
| LAKIEHDOTUKSET | 28 |
| kuntalain muuttamisesta | 28 |
| työsopimuslain muuttamisesta..... | 31 |
| valtion virkamieslain muuttamisesta | 32 |
| kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta..... | 32 |
| merimieslain muuttamisesta | 33 |
| LIITE | 34 |
| RINNAKKAISTEKSTIT | 34 |
| kuntalain muuttamisesta | 34 |

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kunnanjohtajan asema

Suomen kuntien johtaminen perustuu ammattijohtajuuteen. Kuntalain (365/1995) 24 §:n mukaan kunnan hallintoa ja taloutta johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja hänet voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Käytännössä kunnanjohtaja valitaan yleensä toistaiseksi.

Kuntalaki mahdollistaa valtuuston toimikaudeksi valitun kunnanjohtajan valinnan kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tämä korostaisi kunnanjohtajan poliittista vastuuta. Yksikään kunta ei ole käyttänyt tätä mahdollisuutta.

Valtuusto valitsee kunnanjohtajan. Vaalissa tulee valituksi se, joka saa vaalissa yli puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ei ole saanut vaalissa enemmistöä, suoritetaan vaali kahden eniten ääniä saaneiden välillä. Valituksi tulee se, joka saa tässä vaalissa eniten ääniä.

Kunnanjohtaja voidaan irtisanoa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003), jäljempänä viranhaltijalaki, nojalla viranhaltijasta johtuvilla irtisanomisperusteilla. Kunnanjohtajaa ei voida käytännössä irtisanoa taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä, koska kunnanjohtajan virka on kuntalain mukaan pakollinen eikä lainsäädännössä ole mahdollisuutta ottaa käyttöön muunlaista johtamisjärjestelmää. Kuntajaon muutoksissakin kunnanjohtajan asema on turvattu kuntajakolaissa (1196/1997) siten, että lakkaavan kunnan kunnanjohtaja siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan kunnan tai uuden kunnan virkaan.

Viranhaltijalain yleisten viranhaltijoihin sovellettavien irtisanomisperusteiden lisäksi kunnanjohtaja voidaan irtisanoa tai siirtää muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai neljäsosan valtuutetuista tekemän aloitteen perusteella. Kunnanjohtajalle on ilmoitettava epäluotta-

muksen perusteena olevat syyt. Kunnanjohtaja irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin edellyttää, että tätä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Epäluottamukseen perustuvia kunnanjohtajien irtisanomismenettelyjä on ollut vireillä vuosittain muutamia.

Apulaiskunnanjohtajista ei säädetä kuntalaissa ja apulaiskunnanjohtajien asema määräytyy viranhaltijalain perusteella.

Luottamushenkilön asema ja poliittinen johtajuus

Luottamushenkilön asemasta ja oikeuksista säädetään kuntalain 5 luvussa. Kuntalain 32 §:ssä on määritelty kunnan luottamushenkilöt. Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Luottamustoimen tunnusmerkkejä ovat pakollisuus, erottamattomuus, määräaikaisuus, vaalikelpoisuus, virkavastuu ja poliittinen vastuu. Vaalilain (714/1998) mukaan kunnallisvaaliehdokkuus ja valtuuston toimen vastaanottaminen edellyttävät henkilön suostumusta. Kuntalain 38 §:n mukaan muun luottamustoimen vastaanottaminen on eräänlainen kansalaisvelvollisuus, josta on oikeus kieltäytyä vain, jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai ollut samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta taikka ollut kunnallisessa luottamustoimessa kahdeksan vuotta. Lisäksi luottamustoimesta voi kieltäytyä ja erota muusta pätevästä syystä. Kieltäytymisen ja eroamisen hyväksymisestä päättää se toimielin, joka valitsee luottamushenkilön. Valtuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.

Luottamushenkilön erottamattomuudesta on kuntalaissa joitakin poikkeuksia. Kunta-

lain 21 §:n mukaan luottamushenkilö voidaan erottaa epäluottamuksen perusteella. Ero koskee tällöin kuitenkin koko toimielintä eikä vain yksittäistä luottamushenkilöä. Lisäksi luottamushenkilö voidaan erottaa ja pidättää luottamustoimestaan kuntalain 40 ja 41 §:n perusteella luottamustoimessa tai sen ulkopuolella tehdyn rikoksen perusteella.

Luottamustoimi on määräaikainen. Henkilö valitaan tehtävänsä asianomaisen toimielimen toimikaudeksi. Kuntalain 39 §:n mukaan luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen.

Luottamushenkilön vaalikelpoisuudelle asetetaan kuntalaisia sekä yleisiä että toimielinkohtaisia vaalikelpoisuusrajoituksia. Kuntalain 33 §:n mukaan yleisenä vaalikelpoisuusvaatimuksena on, että kyseinen kunta on henkilön kotikunta, hänellä on jossain kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, kun vaali toimitetaan, eikä henkilö ole vajaavaltainen. Vaalikelpoisuus valtuustoon edellyttää muun muassa, ettei henkilö ole kunnan palveluksessa kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa tehtävässä. Palvelussuhteella tarkoitetaan työ- tai virkasuhdetta kuntaan. Tämän säännöksen perusteella esimerkiksi kunnanjohtaja ja toimialajohtajat eivät ole vaalikelpoisia valtuustoon.

Kunnanhallituksen ja lautakunnan jäsenen on oltava vaalikelpoinen valtuustoon. Vaalikelpoisia kunnanhallitukseen eivät ole kuntalain perusteella muun muassa kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö ja kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii lautakunnan esittelijänä muuten vastaa kunnanhallitukselle tulevien asioiden valmistelusta. Vaalikelpoisia lautakuntaan eivät kuntalain 36 §:n mukaan ole esimerkiksi lautakunnan alaiset kunnan palveluksessa olevat henkilöt.

Kunnissa on voitu vahvistaa poliittista johtajuutta esimerkiksi valitsemalla sama henkilö sekä valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi sekä mahdollistamalla osa- ja kokopäivätoiminen puheenjohtajuus. Yksikään kunta ei kuitenkaan ole valinnut samaa henkilöä molempien toimielinten puheenjohtajaksi. Suurten kaupunkien kunnanhallituk-

sien puheenjohtajuus on usein merkinnyt osa- tai kokopäivätoimista luottamustointa. Ainoastaan Turun kaupunki on kuitenkin päättänyt, että kunnanhallituksen puheenjohtajuus on kokopäivätoiminen.

Pormestarimallin käyttöönotosta on kunnissa tehty valtuustoaloitteita. Aloitteiden pohjalta esimerkiksi Vihti, Vantaa ja Pori ovat selvittäneet asiaa vuosina 2001–2002. Selvitykset eivät kuitenkaan johtaneet esityksiin kuntalain muuttamisesta.

Tampereen kaupunki on päättänyt ottaa pormestarimallin käyttöön vuonna 2007, jos lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden. Tampereen pormestarimallissa pormestari korvaisi kunnanjohtajan. Pormestarin lisäksi valittaisiin neljä apulaispormestaria. Pormestari ja apulaispormestareiden tulisi olla valtuutettuja ja heidät valitsisi valtuusto. Heidän toimikautensa olisi sidottu valtuuston toimikauteen. Pormestarimallin käyttöönotto on osa Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamista, jossa kaupungin hallinto järjestetään tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi. Tampereen tilaaja-tuottajamalli edellyttää kuntalain lisäksi kansanterveyslain (66/1972) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) lautakuntaorganisaatiota koskevien säännöksiä muuttamista.

Eduskunnan hallintovaliokunta on kuntalain soveltamisesta annetun selonteon yhteydessä lausunut mietinnössään (HaVM 11/2000), että kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseksi voitaisiin väljentää sääntelyä uusien vaihtoehtojen mahdollistamiseksi.

Luottamushenkilön oikeus saada työstään vapaata

Kunnan luottamushenkilöllä ei ole Suomessa lain perusteella oikeutta saada työstään tai virastaan vapaata luottamustoimen hoitamiseksi.

Luottamustoimen hoitamista koskevia määräyksiä on joidenkin alojen työ- ja virkaehtosopimuksissa. Esimerkiksi valtion yleisen työ- ja virkaehtosopimuksen mukaan työnantaja voi myöntää luottamustoimen hoitamiseksi palkattoman vapaan. Kaupan työehtosopimuksen mukaan työntekijälle maksetaan palkan ja ansionmenetyskorvauksen erotus hänen osallistuessaan työaikana kun-

nanvaltuuston, -hallituksen ja valtiollisten tai kunnallisten vaalien vaalilautakunnan tai –toimikunnan työskentelyyn. Useasta työehtosopimuksesta määräykset kuitenkin puuttuvat.

Muun luottamustoimen kuin valtuuston jäsenyys on eräänlainen kansalaisvelvollisuus. Henkilö, joka valitaan kunnanhallitukseen, lautakuntaan tai muun toimielimen jäseneksi voi kieltäytyä luottamustoimesta kuntalain perusteella vain rajatuin perustein, kuten aiemmin on Luottamushenkilön asema ja poliittinen johtajuus -kohdassa esitetty.

Kuntalain perusteella luottamustoimen hoitaminen on myös henkilön virkavelvollisuus. Ainoastaan esteen tai esteellisyyden perusteella henkilö voi jättää luottamustoimen hoitamatta. Esteenä pidetään esimerkiksi satunnaista työstettä ja esteellisyydellä tarkoitetaan kuntalain 52 §:n sekä hallintolain (434/2003) 28 §:n mukaisia esteellisyytilanteita. Toimielimen jäsenen ollessa esteellinen tai estynyt luottamustointa hoitaa varajäsen. Varavaltuutetut tulevat valtuutetun tilalle vaalituloksen mukaisessa järjestyksessä ja muiden toimielinten jäsenillä on henkilökohtainen varajäsen.

Luottamustoimen, varsinkin kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajuuden sekä kunnanhallituksen jäsenyyden, menestyksellinen hoitaminen vaatii huomattavan paljon aikaa. Suurissa kaupungeissa kaupunginhallituksen puheenjohtajuus on käytännössä lähes aina osa- tai kokopäivätoiminen.

Luottamustoimen hoitamisesta maksetaan kunnan palkkiosäännön mukainen korvaus. Korvaus sisältää kokouspalkkion, korvauksen ansiontulomenetyksestä ja muista kustannuksista, joita luottamustoimen hoitamisen vuoksi aiheutuu. Lisäksi voidaan maksaa matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Puheenjohtajuuden hoitamisesta kunta voi maksaa erillispalkkioita. Kunta päättää palkkion ja korvauksien tasosta. Kuntien palkkiosääntöjen perusteella ei yleensä korvata luottamushenkilön todellisia ansiotulojen menetyksiä ja kustannuksia, koska melkein kaikissa palkkiosäännöissä on korvaukselle asetettu enimmäismäärä.

Kunnallisia luottamushenkilöitä oli vuonna 2001 arviolta 27 000. Vuonna 2001 enemmistö valtuutetuista ja hallituksen jäsenistä oli yksityisen sektorin palveluksessa. Kun-

tasektorilla työskenteleviä oli noin 24 prosenttia ja oman kunnan työntekijöitä 15 prosenttia. Valtion palveluksessa oli noin 7 prosenttia valtuutetuista ja hallituksen jäsenistä. Muita eli esimerkiksi järjestöedustajia, opiskelijoita, työttömiä ja eläkeläisiä oli 16–18 prosenttia.

Valtuuston puheenjohtajien työnantajajakauma oli vuonna 2001 seuraavanlainen: yksityinen sektori 51 prosenttia, oman kunnan palveluksessa 12 prosenttia ja yhteensä kuntasektorilla 18 prosenttia, muut 16 prosenttia ja valtion palveluksessa 15 prosenttia. Hallitusten puheenjohtajista 60 prosenttia oli yksityisen sektorin palveluksessa.

Valtuutettujen keski-ikä oli 48 vuotta. Valtuutetuista 43 prosenttia oli 50–64-vuotiaita. Toiseksi suurin ryhmä olivat 40–49-vuotiaat, joita oli 31 prosenttia. Hallituksen jäsenten keski-ikä oli 49 vuotta. Suurin luokka oli 50–64-vuotiaat, joita oli 48 prosenttia hallituksen jäsenistä. Toiseksi suurin luokka oli 40–49-vuotiaat, joita oli 34 prosenttia.

Valtuuston puheenjohtajien keski-ikä oli 49 vuotta ja hallituksen puheenjohtajien 52 vuotta. Hallituksen puheenjohtajista 59 prosenttia oli 50–64-vuotiaita.

Toimielinten puheenjohtajiksi on käytännössä valikoitunut henkilöitä, joilla on mahdollisuus järjestellä työtehtävänsä.

Vuonna 2001 kuudessa kunnassa tehdyn kyselyn perusteella 46 prosenttia tutkimukseen vastanneista piti mahdollisuutta joustavaan ajankäyttöön tärkeänä luottamustoimen hoitoa edistävänä tekijänä. Tutkimuksen mukaan suurimmissa kunnissa kunnallisen luottamustoimen hoitoon käytettiin eniten aikaa ja pienemmissä vähiten. Ajankäyttö ei ollut kuitenkaan suorassa suhteessa kunnan kokoon muiden kuntien osalla. Keskimäärin luottamushenkilö käytti luottamustoimen hoitoon 6,2 tuntia viikossa. Tutkimuksen suurimmassa kunnassa Tampereella aikaa käytettiin 7,7 tuntia viikossa ja pienimmässä Vesilahdella 63 prosenttia ilmoitti käyttävänsä korkeintaan kolme tuntia.

Tutkimuksen mukaan ansiotyön ja luottamustoimen yhteensovittamisen koki ongelmaksi 10 prosenttia luottamushenkilöistä. Tampereella ristiriitaa piti voimakkaana viidesosa luottamushenkilöistä. Ristiriidan kokeminen oli subjektiivista, mutta luottamustoimen vaatavuuden kasvaessa ristiriidan ko-

keminen yleistyi.

Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen

Valtuustoryhmiä ei ole määritelty kunta-laissa. Kuntalaissa valtuustoryhmät on mainittu vain valtuuston työjärjestyksestä koskevassa säännöksessä. Kuntalain 15 §:n mukaan valtuuston työjärjestyksessä annetaan määräyksiä valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä.

Suomen Kuntaliitto on laatinut valtuuston työjärjestysmallin, jossa on määräyksiä valtuustoryhmän muodostamisesta. Työjärjestysmallin mukaan valtuustoryhmän muodostaminen edellyttää valtuustolle tehtävää kirjallista ilmoitusta. Valtuustoryhmän voi muodostaa myös yksittäinen valtuutettu. Valtuutetun on tehtävä ilmoitus valtuustolle valtuustoryhmään liittymisestä ja eroamisesta. Valtuustoryhmille voidaan työjärjestysmallin mukaan esimerkiksi myöntää oikeus käyttää ryhmäpuheenvuoroa ennen muita puheenvuoron pyytäjiä. Valtuuston istumajärjestys määräytyy lisäksi valtuustoryhmien mukaan. Valtuustojen työjärjestykset ovat suurimaksi osaksi kuntaliiton mallin mukaisia.

Valtuustoryhmä ei ole kunnan toimielin, jolle voitaisiin siirtää johtosäännöllä tai lailla tehtäviä. Kunnan toimielimiä ovat kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto, kunnanhallitus, lautakunta ja johtokunta, niiden jaostot sekä toimikunnat. Näiden varsinaisten toimielinten lisäksi kunnassa voi olla vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimisiä tai palvelun käyttäjistä koostuvia neuvotteluryhmiä. Tällaisia ovat esimerkiksi nuorisovaltuustot, vanhusneuvostot ja vammaisneuvostot.

Valtuustoryhmien toiminnan tukemisen ei ole oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan kuntalain 2 §:n säätelemään kunnan toimialaan. Tukemista on pidetty toimialaan kuulumattomana puoluetoiminnan tukemisena. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, etteivät kunnat ole voineet tukea valtuustoryhmien toimintaa antamalla määrärahoja niiden sihteerin palkkaamiseen (KHO 1975 II 16), valtuustoryhmien kokouspalkkioihin tai koulutukseen (KHO 1980 I 3-10).

Valtuustoryhmien käyttöön on kunnissa annettu tietojärjestelmiä sekä tiloja. Tämän on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan.

Valtuustoryhmissä valtuutetut ovat saaneet tietoja esimerkiksi eri lautakunnissa vireillä olevista hankkeista. Valtuustoryhmissä on myös koulutettu uusia luottamushenkilöitä. Lisäksi valtuustoryhmät ovat järjestäneet kuntalaisille informaatio- ja keskustelutilaisuuksia.

Otto-oikeus

Otto-oikeudella tarkoitetaan kunnanhallituksella ja lautakunnalla olevaa mahdollisuutta puuttua niiden alaisen viranomaisen tekemiin päätöksiin ottamalla asia uuteen käsitteelyyn. Otto-oikeudesta säädetään kuntalain 51 §:ssä.

Kuntalain 51 §:n mukaan ottopäätöksen voi tehdä kunnanhallitus, lautakunta, kunnanhallituksen tai lautakunnan puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty viranhaltija. Kunnanhallitus, sen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja sekä johtosäännössä määrätty viranhaltija voivat ottaa lautakunnan, kunnanhallituksen jaoston sekä kunnanhallituksen alaisen muun toimielimen ja viranhaltijan päättämät asiat kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Lautakunta, sen puheenjohtaja ja johtosäännössä määrätty viranhaltija voi ottaa lautakunnan jaoston tai sen alaisen toimielimen ja viranhaltijan päättämän asian lautakunnan käsiteltäväksi. Jos sama asia otetaan käsiteltäväksi sekä lautakuntaan että kunnanhallitukseen, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Otto-oikeuden perusteella käsiteltäväksi otettu päätös menettää oikeudellisen merkityksensä. Asiasta päätetään siten uudelleen. Asiasta voidaan päättää toisinkin kuin, mitä alempi viranomainen on asiasta päättänyt. Lisäksi päätös voidaan pysyttää tai palauttaa asia alemman viranomaisen uudelleen ratkaistavaksi.

Kuntalain mukaan otto-oikeutta ei ole sellaisissa asioissa, joissa päätösvalta on siirretty muun kuin kuntalain perusteella tai kyse on lain ja asetuksen mukaisista lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevista asioista tai yksilöön kohdistuvasta opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asiasta. Otto-oikeutta ei ole esimerkiksi rakennus- tai ympäristölupa-asioissa tai oppilaitoksen opetusta koskevissa asioissa.

Otto-oikeutta on käytettävä viimeistään oikaisuvaatimusajan kuluessa. Oikaisuvaatimusaika on 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista.

Kuntalain 77 §:n mukaan kunnat voivat hoitaa tehtäviään yhteistoiminnassa perustamalla yhteisen toimielimen. Yhteinen toimielin toimii yhden kunnan (niin sanotun isäntäkunnan) toimielimenä, johon toisella kunnalla on oikeus valita jäseniä.

Otto-oikeutta yhteisen toimielimen päätöksiin ei ole kuntalaissa rajoitettu. Isäntäkunta voi käyttää otto-oikeutta kuntalain 51 §:n säättämien rajoitusten yhteisen toimielimen tekemiin päätöksiin. Muilla kuin isäntäkunnalla ei ole otto-oikeusmahdollisuutta.

Kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto voi asettaa lautakuntien lisäksi johtokunnan liikelaitoksen tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Kunnat ovat perustaneet johtokuntia vastaamaan esimerkiksi koulujen ja liikelaitosten toiminnasta. Varsinkin liikelaitosten johtokunnat ovat vastanneet varsin itsenäisesti niille siirretyistä tehtävistä. Liikelaitoksena toimii kunnissa esimerkiksi vesihuoltolaitoksia ja sähkölaitoksia.

Kuntalain 36 §:n mukaan johtokuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen tai lautakuntaan ja jonka kotikunta kunta ei ole. Johtokunnan vaalikelpoisuutta koskeva säännös mahdollistaa erityisten asiantuntijajäsenten, palvelun käyttäjistä valittavien jäsenten sekä henkilöstön edustajien valinnan johtokunnan jäseniksi. Johtokuntia valitessa on siten pystytty ottamaan laajemmin huomioon toiminnan vaatima asiantuntemus.

Johtokunnalla tai sen puheenjohtajalla ei ole kuntalain mukaan oikeutta ottaa sen alaisen viranhaltijan päättämää asiaa käsiteltäväkseen. Johtokunnan ja sen alaisen viranhaltijan päättämä asia voidaan ottaa kunnanhallituksen sekä sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen johtokunta on.

Tampereen kaupunki on tehnyt sisäasiainministeriölle aloitteen, jonka mukaan johtokunnalle tulisi antaa mahdollisuus käyttää otto-oikeutta. Tampereen aloite liittyy kaupungin toimintamalli uudistukseen, jossa tilaaja ja tuottajaorganisaatiot halutaan eriyttää toisistaan. Palvelujen tilaamisesta vastaisivat asiakaskuntien palvelutarpeiden mukaisesti

järjestetyt lautakunnat ja tuottajapuoli organisoitaisiin liikelaitoksiksi tai nettobudjetoiduiksi tulosityksiköiksi. Liikelaitosten ja nettobudjetoitujen tulosityksikköjen johtamisesta vastaisivat johtokunnat.

Otto-oikeus ja oikaisuvaatimus

Kuntalain 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen.

Oikaisuvaatimus- ja otto-oikeusmenettely on kuntalaissa sovitettu yhteen siten, että oikaisuvaatimus tehdään joko lautakunnalle tai kunnanhallitukselle, jotka käsittelevät myös otto-oikeuden perusteella niiden käsiteltäväksi otetut asiat. Otto-oikeuden perusteella otettu asia käsitellään siten samassa toimielimessä kuin asiasta tehty oikaisuvaatimus. Jotta oikaisuvaatimus ja otto-oikeusasia käsiteltäisiin kaikissa tapauksissa samassa toimielimessä, kuntalain 89 §:ssä säädetään, että asia käsitellään kunnanhallituksessa, jos kunnanhallitus käyttää otto-oikeutta ja samasta asiasta tehdään oikaisuvaatimus. Kuntalain 51 §:n mukaan otto-oikeutta on lisäksi käytettävä samassa ajassa kuin asiasta voidaan tehdä oikaisuvaatimus.

Johtokunnan päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joko lautakunnalle tai kunnanhallitukselle, jonka alaisena johtokunta toimii.

Kunnan talouden tasapainovaatimus

Kunnan talouden tasapainovaatimuksesta sekä alijäämän kattamisesta säädetään kuntalain 65 ja 70 §:ssä. Kuntalain 65 § koskee kunnan talousarvion ja –suunnitelman laadintaa ja kuntalain 70 § tilikauden tuloksen käsittelyä. Kuntalain 65 §:n alijäämän kattamista koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 2001 ja muut säännökset vuonna 1997.

Kuntalain 65 §:n mukaan talousarvio on kokonaistaloudellinen suunnitelma, jossa rahoitusosan laskelman avulla osoitetaan rahoitustarve ja sen kattaminen. Tulosten ja menojen tasapainotus tulee taloussuunnittelussa

esittää paitsi tulo-rahoituksen riittävyden (tuloslaskelman) myös investointien ja pääomara-
hoituksen (rahoituslaskelman) näkökulmas-
ta.

Taloussuunnitelman tarkoituksena on osoittaa talousarviovuotta pidemmällä ajan-
jaksolla menojen sopeuttaminen tuloihin. Taloussuunnitelmassa tulisi myös arvioida, ovatko kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit oikeassa suhteessa kunnan voimavaroihin.

Kuntalain 65 §:n mukaan kunnan on laadittava talousarvio ja -suunnitelma siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen ja talousarvion rahoitustarpeen kattamiseen turvataan sekä katetaan kertynyt ja talousarviovuonna kertyväksi arvioitu alijäämä. Lain perustelujen mukaan (Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi, HE 192/1994 vp) taloussuunnitelman tulisi olla tasapainossa tai ylijäämäinen, jollei kunnalla ole käytössä ylijäämäerä edellisiltä varainhoitovuosilta. Alijäämän kattamista koskevan säännöksen mukaan kunnan on päätettävä toimenpiteistä, joilla katetaan taseen osoittama alijäämää ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella. Alijäämä olisi katettava taloussuunnitelmakautena. Lain perustelujen mukaan (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta, HE 157/1999 vp) alijäämän kattamista koskevien toimenpiteiden tulisi olla konkreettisia.

Kuntaliiton tilinpäätösmallia koskevien ohjeiden mukaan kunnanhallituksen on tehtävä esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää. Kuntalain 70 §:n mukaan toimenpiteet on esitettävä toimintakertomuksessa tai toimintakertomukseen on liitettävä erillinen esitys.

Kuntalain taloutta koskevat säännökset ovat puitelain luonteisia, jonka vuoksi Suomen Kuntaliitto on antanut kunnille ohjeita hyvästä talousarviokäytännöstä ja kirjanpito-tavasta. Ohjeissa on määritelty, mitä tarkoitetaan alijäämällä sekä miten alijäämä tulisi kattaa. Ohjeissa on katsottu, että taloussuunnitelma on laadittava suunnittelukaudella vähintään tasapainoiseksi eikä alijäämän kattamista tulisi jättää suunnittelukauden loppuun. Alijäämä voidaan kattaa peruspääomasta vain, jos käyttöomaisuudesta luovutaan ja

korvausinvestoinnit ovat pysyvästi käyttöomaisuuden poistoja pienemmät. Peruspääomaa ei saisi alentaa, jos kertynyt alijäämä on suuri ja omavaraisuusaste keskimääräistä alempi. Omavaraisuusasteen hyväksyttävää rajaa ei ole tarkasti määritelty, mutta on todettu, ettei lain perustelujen mukaista 50 prosentin omavaraisuusastetta voida pitää hyväksyttävänä.

Kunnan talouden tasapaino ei käy yksin ilmi kunnan tilikauden tuloksesta ja taseen yli- ja alijäämäerästä. Talouden tasapaino määritetään tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen sekä niistä laskettavien tunnuslukujen avulla. Tuloslaskelmassa osoitetaan tulo-rahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoituslaskelmassa osoitetaan, kuinka paljon investointeihin ja lainanlyhennyksiin tarvitaan pääomarahoitusta tulo-rahoituksen lisäksi. Tase ja sen tunnusluvut osoittavat rahoituksen rakenteen ja rahoitusaseman.

Kuntatalous on tasapainotaloutta, jossa verorahoituksella ja toimintatuloilla on jollakin aikavälillä kyettävä kattamaan paitsi käyttömenot myös investoinnit. Kuntatalouden ei ole tarkoitus tuottaa toistuvasti ylijäämää. Investointien rahoituksen ei muussa kuin kunnan liiketoiminnassa tule merkittävässä määrin perustua lainanottoon. Lainanotto tarkoittaa palvelutuotannon investointien rahoitusvastuun siirtämistä myöhemmäksi. Lähtökohtana investoinneissa tulisi olla, että merkittävä osuus kunnan investoinneista tulisi rahoittaa tulo-rahoituksella eli vuosikatteella. Tätä tulo-rahoituksen tarvetta osoitetaan kunnan tuloslaskelmassa suunnitelmapoistoilla ja investointivaroilla.

Kunnan investointien taso käy ilmi rahoituslaskelmasta. Taloussuunnitelmassa käyttöomaisuusinvestoinnit ja niihin saadut rahoitusosuudet esitetään tavallisesti kahdelta viimeiseltä tilinpäätösvoodelta sekä taloussuunnitelmavuosilta. Rahoituslaskelman tietojen perusteella voidaan arvioida kunnan keskimääräistä investointitasoa suhteessa tulo-rahoitukseen.

Vuoden 2004 kuntien tilinpäätöstietojen mukaan tulo-rahoituksen osuus investointien rahoituksesta on laskenut pitkän aikavälin 70 prosentista alle 45 prosenttiin. Puuttuva tulo-rahoitus on kasvavassa määrin korvattu lainanotolla. Kuntien tulo-rahoituksen keskimää-

räisestikin merkittävän heikkenemisen syy ei ole tullut täysimääräisesti esiin kuntien tuloksissa ja taseen oman pääoman erissä, koska suunnitelmapoistojen taso on ollut alhainen suhteessa investointitasoon. Poistojen määrä suhteessa nettoinvestointeihin on kunnissa keskimäärin vain 60 prosenttia. Poistojen alimittaisuus parantaa tilikauden tulosta, mutta ei vahvasta rahoitusta.

Enemmistö kunnista on noudattanut tasapainosäännöksiä lain tarkoittamalla tavalla. Kuntien taloussuunnitelmat on yleensä tasapainotettu ja toimenpiteet alijäämän kattamiseksi on esitetty talousarviossa ja taloussuunnitelmassa. Pääosa kunnista on myös tilinpäätöksissä kiinnittänyt huomiota uhkaavaan alijäämäkehitykseen ja pyrkinyt saattamaan taloutensa tasapainoon.

Alijäämän kattamista koskevan säännöksen voimassaolon aikana 133—205 kunnalla on vuodessa ollut tilinpäätöksessä kattamatonta alijäämää. Vaikeasti alijäämäisiä kuntia on 20—30 kuntaa. Vaikeaksi kunnan alijäämäisyys voidaan määritellä silloin, kun se on yli 500 euroa/asukas. Vaikeasti alijäämäinen kunta on yleensä pieni, useimmiten alle 2 000 asukkaan kunta, jossa asukasmäärä vähenee keskimäärin prosentin vuodessa. Vaikea alijäämäisyys on useimmiten maaseutukunnan ongelma. Kaupungit tai muut taajaan asutut kunnat ovat harvemmin joutuneet pitkäaikaiseen alijäämäkierteeseen.

Kaksi kolmasosaa kuntakokoluokittain poimituista alijäämäisimmistä kunnista, eli 40 kuntaa, ei esittänyt lain edellyttämiä toimenpiteitä alijäämän kattamiseksi talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä. Ongelmaa pyrittiin korjaamaan laatimalla erillisiä tasapainotusohjelmia, jotka kuitenkin usein jäivät yleisluonteisten toimenpiteiden esittämisen asteelle yksilöityjen toimenpiteiden sijasta. Arviot rahamääräisistä vaikutuksista saattoivat myös puuttua. Erillissuunnitelmien seuranta- ja tarkistuskäytäntöä ei oltu samalla tavalla systemaattisesti järjestetty kuin kunnan lakisääteisessä talousarvion toteutumisvertailussa. Lisäksi kunnissa oli siirretty kattamisongelman ratkaisemista pidentämällä suunnittelukautta tai siirtämällä toimenpiteet suunnittelukauden loppuun.

Kuntakyselyn perusteella tarkastuslautakunnat ovat toimineet verrattain aktiivisesti

talouden tasapainotusta ja alijäämän kattamisvelvoitteen täyttämistä koskevista kysymyksissä. Tarkastuslautakuntien käsitys omasta roolista oli kuitenkin osin selkiintymätön; kannanotot vaihtelivat toteavista ohjaaviin. Joissakin arviointikertomuksissa muistutettiin, ettei kuntalain kattamisvelvoitetta oltu noudatettu toimenpiteiden esittämisessä.

Tilintarkastajista vain noin puolet otti kyselyn mukaan kantaa alijäämän kattamisvelvoitteeseen kunnissa, joissa riittävää toimenpidesuunnitelmaa ei esitetty. Tilintarkastajien maininnat voitiin luokitella toteaviin, muistutuksen luonteisiin ja konsultoiviin. Muistutuksen luonteisissa mainittiin, ettei kunnan taloutta ollut hoidettu siten kuin kuntalain perusteella olisi pitänyt hoitaa. Varsinaisia muistutuksia, jotka olisivat johtaneet tarkastuslautakunnan selvityspyyntöön kunnanhallitukselta, ei kuitenkaan tehty eikä näin ollen myöskään esitetty vastuuvapauden epäämistä.

1.2. Kansainvälinen kehitys

Yleistä

Kansainvälinen vertailu tehdään eri maiden kuntien johtamisjärjestelmästä, luottamus henkilöiden oikeudesta saada työstään vapautta sekä poliittisen toiminnan avustamisesta kunnissa.

Talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä verrataan suhteessa Ruotsiin, jossa kunnat ja maakäräjät laativat lainsäädännön perusteella Suomen kuntien tapaan tuloslaskelman ja taseen. Laskentatoimen käsitteet ovat myös molemmissa maissa pitkälti yhteneväisiä.

Poliittinen johtajuus

Ruotsi

Ruotsin johtamisjärjestelmästä eli ammatillisesta vai poliittisesta johtamisjärjestelmästä ei ole säännöstä kuntalaissa (kommunallag, SFS 1991:900). Ruotsissa poliittista johtamista on korostettu käytännön tietä. Yleensä kaikissa kunnissa on yksi tai useampi kunnal-

lisneuvos. Kunnallisneuvos on kokopäivätoiminen luottamushenkilö, joka johtaa kuntaa tai lautakunnan toimialaa.

Kunnat määräävät kuntaa johtavan kunnallisneuvoksen aseman ja tehtävät. Tällaisen kunnallisneuvoksen asema on sekoitus poliittista pormestarimallia ja virkamiesmäistä kunnan johtamismallia. Kunnallisneuvos on yleensä palkattu osa- tai kokopäivätoiminen kunnanhallituksen tai lautakuntien puheenjohtaja. Kunnallisneuvoksen palkka koostuu vuosikorvauksesta, joka vastaa kaupunginjohtajan palkkaa.

Kunnanhallituksen tai lautakunnan puheenjohtajana toimiva kunnallisneuvos valitaan toimielimen valinnan jälkeen sen jäsenistä.

Kunnallisneuvokseksi valitseminen edellyttää, että henkilö on vaalikelpoinen toimielimeen. Kunnallisneuvos ei voi olla toisen kunnan asukas tai kunnan hallintojohtaja. Valtuusto voi erottaa kunnallisneuvoksen tehtävästään, jos hän itse sitä pyytää tai jos häneltä on evätyä vastuuvapaus tai hänet on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu rikoksesta, josta säädetty vähimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Kunnanhallitus valmistelee erottamisasian valtuustolle.

Kunnallisneuvoksen alaisena toimii hallintopäällikkö, jonka tehtävänä on päätöksien täytäntöönpano. Hallintopäällikön asemasta ei ole säädetty Ruotsin kuntalaissa, vaan kunnat päättävät hallintopäällikön toimivalta.

Norja

Norjan paikallishallinto on kaksitasoinen. Norjassa on 435 kuntaa ja 19 maakuntaa.

Norjassa kunnat voivat kuntalain (lov om kommuner og fylkeskommuner 107/1992) perusteella valita kahdesta eri kuntahallintomallista: perinteisen tai kunnalliseen parlamentarismiin perustuvan mallin. Perinteisessä mallissa valtuusto valitsee hallituksen (formannskap) suhteellisella vaaleilla ja parlamentarisessa hallintomallissa kunnanhallitus (kommuneråd) valitaan enemmistövaaleilla. Hallintomalleilla on vaikutusta myös poliittisten ja ammatillisten johtajien asemaan.

Perinteisessä mallissa kunnanhallituksen jäsenien on oltava valtuutettuja. Valtuusto

valitsee kunnanhallituksen puheenjohtajan hallituksen jäsenistä. Täten myös kunnanhallituksen puheenjohtaja on valtuutettu. Puheenjohtajan toimikausi kestää valtuuston toimikauden. Puheenjohtaja on osa- tai kokopäivätoiminen. Suurimmassa osassa kuntia puheenjohtaja on kokopäivätoiminen ja kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii myös kunnanvaltuuston puheenjohtajana.

Valtuusto voi siirtää päätöksellään puheenjohtajalle toimivaltaa. Puheenjohtaja on kunnan lakisääteinen edustaja hänelle siirretyn toimivallan rajoissa. Puheenjohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnan toimielinten kokouksissa. Henkilö voi kieltäytyä puheenjohtajuudesta, jos hän on ollut neljä edellistä vuotta puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana. Valtuusto ei voi erottaa kunnanhallitusta tai sen puheenjohtajaa.

Norjan kuntalaissa on myös säännöksiä hallintojohtajasta (administrasjonssjef), jonka tehtävänä on johtaa kunnanvirastoa ja toimia hallinnollisena johtajana. Hallintojohtajan tehtävistä säädetään sekä kuntalaissa että kunnan johtosäännössä. Hallintojohtaja valmistelee ja panee täytäntöön valtuuston päätökset. Hallintojohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus toimielinten kokouksissa.

Hallintojohtajan valitsee kunnanvaltuusto ja hänet voidaan valita myös määräajaksi, vähintään kuitenkin kuudeksi vuodeksi. Hallintojohtaja ei ole poliittinen johtaja vaan ammattijohtaja.

Parlamentarisessa mallissa valtuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet ja heistä puheenjohtajan enemmistövaaleilla. Kunnanhallituksen jäsenten ei tarvitse olla valtuutettuja. Valtuuston puheenjohtaja ei voi osallistua kunnanhallituksen kokouksiin. Kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajana ei siten voi toimia sama henkilö. Parlamentariseen malliin siirtyneessä kunnassa ei ole hallintojohtajaa.

Parlamentarisessa mallissa kunnanhallituksen jäsenille voidaan siirtää toimivaltaa. Valtuusto voi erottaa kunnanhallituksen tai sen yksittäisen jäsenen enemmistöpäätöksellä. Jäsen voi erota myös omasta tahdostaan. Kunnanhallituksen puheenjohtajan erotessa koko hallitus eroaa.

Norjassa muutama kunta on siirtynyt parlamentariseen hallintojärjestelmään. Näissä kunnissa valtuusto on kokenut saavansa

enemmän vaikutusvaltaa. Näiden kuntien hallintokustannukset ovat kuitenkin nousseet. Lisäksi ammattipoliitikkojen määrä on lisääntynyt.

Tanska

Tanskan paikallishallinto muuttuu vuodesta 2007 alkaen yksitasoiseksi. Nykyisin maakunnilla (amt) olevia tehtäviä siirretään sekä kunnille että valtion aluehallinnolle (region). Vuoden 2006 alussa Tanskassa on 98 kuntaa.

Tanskassa kunnanvaltuuston puheenjohtaja nimitetään pormestariksi (borgmester). Pormestarin oikeuksista säädetään kuntalaisissa (lov om kommunernas styrelse 968/2.12.2003). Pormestarin on oltava valtuutettu ja hänet valitsee valtuusto. Pormestari vastaa valtuuston kokouksien valmistelusta ja hän johtaa kunnan hallintoa. Pormestarin toimikausi on valtuustokausi. Pormestari toimii osa- tai kokopäivätoimisena. Valtuuston apulaispuheenjohtajat valitaan erikseen. Pormestariksi ei voi valita henkilöä, joka on kunnan palveluksessa.

Pormestari toimii myös talouslautakunnan (okonomiudvalg) puheenjohtajana. Talouslautakunta vastaa taloutta koskevien asioiden valmistelusta. Talouslautakunnan asema ei kuitenkaan yhtä vahva kuin Suomessa kunnanhallituksen. Talouslautakunnalla ei ole yksinoikeutta valmistella valtuuston käsiteltäväksi tulevia asioita. Talouslautakunnan jäsenien on oltava valtuutettuja.

Pormestarilla on läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielinten kokouksissa. Hänellä on myös oikeus ottaa lautakunnan käsittelyssä oleva asia talouslautakunnan käsiteltäväksi. Otto-oikeus ei kuitenkaan koske lautakunnan lakisääteisiä tehtäviä. Pormestari edustaa kuntaa ja hänellä on oikeus allekirjoittaa kunnan puolesta.

Pormestarille maksettavasta palkkiosta päättää kunta. Sisäasiainministeriö vahvistaa palkkiota koskevat perusteet.

Valtuusto voi pyynnöstä myöntää pormestarille eron tehtävästään. Uusi pormestari valitaan vaaleilla jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jos pormestari kieltäytyy suorittamasta kuntalaissa tai kunnan johtosäännössä hänelle määrättyä tehtävää ja kieltäytyminen on törkeä ja toistuva, valtuusto voi nimittää jonkun valtuutetuista toimimaan toistaiseksi hä-

nen sijastaan pormestarina. Valtuuston päätös on alistettava välittömästi sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.

Pormestarin asema on Tanskassa vahva. Hän on poliittinen johtaja, joka johtaa myös kunnan hallintoa. Hänellä on läsnäolo-oikeus kunnan toimielinten kokouksissa.

Pormestarin alaisena toimii kunnissa kunnanjohtajaksi nimitetty viranhaltija, jota ei kuitenkaan mainita kuntalaissa.

Saksan liittotasavalta

Saksan paikallishallinto on kaksitasoinen. Saksassa on 8 518 kuntaa ja 323 piirikuntaa (Kreise). Eräät suuret kunnat hoitavat myös piirikunnan tehtävät.

Saksan liittotasavallan jokaisella osavaltioilla on oma kuntalakinsa ja niiden pormestarihallitit eroavat toisistaan. Pormestari (Bürgermeister tai Oberbürgermeister) on valtuuston puheenjohtaja ja hänen toimensa on osa- tai kokopäivätoiminen.

Pormestari valitaan joko suoralla kansanvaalilla tai valtuusto valitsee hänet. Aiemmin suora kansanvaali oli käytössä lähinnä Etelä-Saksassa mutta nykyisin Saksassa korostetaan suoran demokratian käyttömahdollisuuksia ja suora kansanvaali on otettu käyttöön myös Pohjois-Saksan osavaltioiden kunnissa ja piirikunnissa.

Luottamushenkilön oikeus saada työstään vapaata

Ruotsin kuntalain mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään toimielinten ja muiden luottamustoimen hoitamiseksi tarpeellisiin kokouksiin, niihin osallistumisen edellyttämiin matkoihin kuluvaan aikaan sekä tarpeelliseen vuorokausilepoon ennen kokousta ja sen jälkeen. Oikeus saada vapaata luottamustoimen hoitamiseksi koskee valtuutettuja, hallituksen jäseniä ja varajäseniä sekä luottamushenkilötilintarkastajia.

Norjan kuntalain mukaan kunnan toimielimeen valitulla on velvollisuus osallistua toimielimen kokouksiin. Luottamushenkilöllä on oikeus saada työstään vapaata siinä määrin kuin toimielinten kokouksiin osallistuminen edellyttää. Jos luottamushenkilön luottamustoimi on osa- tai kokopäivätoiminen,

luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään neljäksi vuodeksi tai vaalikauden loppuajaksi.

Tanskan kuntalain mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään valtuuston, talouslautakunnan ja muiden lautakuntien sekä niiden jaostojen kokouksiin, osallistuakseen muihin luottamustoimen hoitamiseksi välttämättömiin kokouksiin, talouslautakunnan tai valtuuston nimeämään koulutukseen ja seminaariin sekä tilintarkastuksen edellyttämien selvityksien tekemiseen. Valtuuston puheenjohtajistolla tai maistraattien jäsenillä ei ole kuitenkaan oikeutta saada vapaata luottamustoimen hoitamiseksi.

Valtuustoryhmien asema ja toiminnan tukeminen

Ruotsin, Norjan tai Tanskan kuntalaissa ei ole määritelty valtuustoryhmiä.

Ruotsin kuntalain perusteella kunnat voivat myöntää kunnallista puoluetukea, jonka määrän ja tavan kunnat voivat itse päättää. Lisäksi kunnat voivat palkata poliittisia sihteereitä avustamaan luottamushenkilöitä luottamustoimen hoitamisessa. Poliittinen sihteeri voidaan palkata vain vaalikaudeksi ja hänen palvelussuhdeturvansa ei ole samanlainen kuin muilla kunnan viranhaltijoilla. Poliittisella sihteerillä on oikeus saada vapaata työstään sinä aikana, kun hän toimii poliittisena sihteerinä.

Talouden tasapainovaatimus

Kunnan talouden tasapainovaatimuksesta säädetään Ruotsissa kuntalaissa. Kunnan talouden tasapainoa koskevia säännöksiä on useaan eri otteeseen muutettu ja voimassa olevat säännökset tulivat voimaan joulukuun alusta vuonna 2004.

Ruotsin kuntalain 8 luvun 4 §:n mukaan talousarvion tasapainolla tarkoitetaan, että talousarvio on laadittava siten, että tulot ylittävät menot. Jos kunnan tulos on alijäämäinen, päätös alijäämän kattamisesta on tehtävä talousarviossa viimeistään kolmantena vuonna sen vuoden jälkeen, jolloin alijäämä on syntynyt.

Ruotsissa valtuusto voi päättää, ettei alijäämää kateta, jos tällaiseen menettelyyn on erityisiä syitä. Lain perustelujen mukaan eri-

tyinen syynä voi olla, että kunta tai maakäräjät perusteellisen taloudellisen analyysin jälkeen katsoo, että sillä on niin paljon realistavissa olevaa omaisuutta ja että se selkeästi ylittää taloudellisen valmiuden vaatimukset. Tällöin kunta tai maakäräjä voivat vähentää suunnitellusti pääomaa. Kunnalla, jolla on vahva rahoitusasema, on mahdollisuus vähentää omaisuuttaan eli laatia talousarvio, joka ei ole tasapainossa. Pääoman vähentämisen tulee kuitenkin perustua hyvän taloudenpidon vaatimuksen täyttävään rahoitusanalyysiin.

Kunnan ja maakäräjän on talousarvioissaan määriteltävä hyvän taloudenpidon kannalta tärkeät tavoitteet ja suuntaviivat. Toimintakertomuksessa tulee arvioida, miten hyvän taloudenpidon tavoitteet ovat toteutuneet. Tilintarkastajien tulee arvioida, vastaavatko ajanjakson osavuosikatsauksen ja vuositilinpäätöksen tulokset valtuuston päätöksen mukaisia talousarvioon ja taloussuunnitelmaan kirjattuja tavoitteita.

Talousarvion tasapainovaatimuksesta voidaan poiketa, jos kunta tai maakäräjät ryhtyy laajamittaisiin ja kalliisiin toimenpiteisiin rakenteiden muuttamiseksi tarkoituksenaan saavuttaa hyvä taloudenpito. Tällaisiksi toimenpiteiksi ei kuitenkaan katsota tavanomaisia toiminnan tehostamiseen tähtäviä ja jatkuvasti toteutettavia muutoksia. Kunnat ja maakäräjät voivat vain harvoin laatia alijäämäisen talousarvion.

Alijäämää ei tarvitse kattaa, jos kunta on ryhtynyt talousarviopäätöksessä esitettyihin toimenpiteisiin rakenteiden muuttamiseksi. Lisäksi alijäämän kattamisvelvoitteesta voidaan poiketa, jos alijäämä johtuu pitkän aikavälin sijoituksina hankittujen realisoimattomien arvopapereiden arvonalaskusta. Kunnan tai maakäräjän ei siten tarvitse kattaa alijäämää, joka on syntynyt lyhytaikaisesta arvopapereiden markkina-arvojen laskusta. Alijäämän kattamisvelvoitteesta ei kuitenkaan voida poiketa väestökadon, korkean työttömyysasteen, verokertymän muutoksien, valtionavustus-, tasoitussjärjestelmän tai muiden vastaavien muutoksien perusteella.

Kunnan tai maakäräjien talousarviopäätöksestä tai päätöksestä, jonka mukaan alijäämää jätetään kattamatta, ei voi hakea muutosta valittamalla. Ruotsissa katsotaan, ettei tuomioistuin voi ottaa kantaa, onko kunnalla eri-

tyinen syy olla kattamatta alijäämää. Tässä katsotaan olevan kyse paikallisista poliittisesta arvioinnista eikä päätöksen laillisuudesta.

1.3. Nykytilan arviointi

Kunnan johtamisjärjestelmä

Kunnanjohtajan lakisääteinen asema on Suomessa kansainvälisesti tarkasteltuna erittäin vahva. Lakisääteisesti vahvan aseman omaava ammattijohtaja on Euroopassa poikkeuksellinen. Kaikissa muissa Pohjoismaissa kuntaa johtavat luottamushenkilöt.

Kunnan johtaminen on kansalaisen näkökulmasta henkilöitynyt kunnanjohtajaan eikä valtuuston tai kunnanhallituksen puheenjohtajaan. Kunnanjohtaja ei ole pelkästään pannut täytäntöön toimielinten päätöksiä, vaan hänellä on merkittävä rooli myös kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suuntaviivojen linjaamisessa. Kunnanjohtaja ei ole siten vain ammatillinen johtaja, vaan hän on luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä poliittinen johtaja. Vaikka kunnanjohtaja on poliittinen johtaja, kunnanjohtajalla ei ole kuitenkaan poliittista vastuuta.

Kunnanjohtajien poliittinen rooli on korostunut myös kunnanjohtajia valittaessa. Kunnanjohtajan puoluekanta on otettu usein huomioon kunnanjohtajia valittaessa. Vuonna 1999 tehdyn tutkimuksen mukaan 66 prosentilla kunnanjohtajista oli puoluetusta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnanjohtajan valinnassa voidaan ottaa huomioon henkilön poliittinen tausta (KHO 1972 II 51, KHO 5.2.1973 t. 464).

Kunnanjohtajan lisäksi kunnanhallituksen asema on vahva. Valtuuston asema on koettu heikoksi. Moni on kokenut, ettei valtuuston strategiatyö riittävästi näy kunnan toiminnassa. Kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii isoimmissa kaupungeissa käytännössä osapäivätoimisena tai jopa kokopäivätoimisena. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ei kuitenkaan ole kunnanjohtajan esimies, vaan kunnanjohtaja on kunnanhallituksen alainen. Kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli poliittisena johtajana voi siten olla epäselvä.

Kunnanhallituksen, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan roolien selkeyttämiseksi kunnissa on otettu käyttöön

johtajasopimuksia, joissa on sovittu työtehtävien painotuksista. Johtajasopimuksien tarve on osaltaan kuvastanut tarvetta selkeyttää kunnan poliittista johtajuutta.

Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään

Laissa ei ole säännöksiä luottamushenkilön oikeudesta saada työstään vapaata luottamustoimen hoitamiseksi. Joissakin työ- ja virkaehtosopimuksissa on määräyksiä siitä, että luottamushenkilöllä on oikeus hoitaa luottamustointaan, jos tästä sovitaan työnantajan kanssa, sekä määräyksiä ansionmenetykskorvauksen ja palkan erotuksen korvaamisesta. Työ- ja virkaehtosopimuksen määräyksiensä perusteella luottamushenkilöllä ei ole välitöntä oikeutta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi.

Suurin osa luottamushenkilöistä on työelämässä. Vaikka luottamushenkilöillä on varajäseniä, lähtökohtana tulisi olla, että luottamustointa hoitaa varsinainen jäsen. Työnantajat ovat suhtautuneet luottamustoimen hoitamiseen yleensä myönteisesti. Joillakin luottamushenkilöillä on kuitenkin ollut vaikeuksia saada vapaata luottamustoimen hoitamiseksi. Osa luottamushenkilöistä on joutunut käyttämään vuosilomapäiviään luottamustoimen hoitamiseksi.

Muissa Pohjoismaissa luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään säädetään kuntalaissa. Luottamushenkilöllä on oikeus saada työstään vapaata kunnallisten toimielinten kokouksiin osallistumista varten. Työnantajalla ei ole oikeutta kieltää luottamushenkilöä osallistumasta toimielinten kokouksiin. Norjassa luottamushenkilön oikeus koskee myös kokopäivätoimisen luottamustoimen hoitamista.

Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen

Valtuustoryhmien toiminta on kunnissa tärkeää. Oikeuskäytännön perusteella kunnallinen puoluetuki on kielletty. Kunnat ovat kuitenkin voineet antaa valtuustoryhmien käyttöön esimerkiksi tiloja ja tietoyhteyksiä. Oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin ollut epäselvää, millä muilla tavoilla kunta voi tukea valtuustoryhmien toimintaa.

Otto-oikeus

Johtokuntien asema on muotoutunut varsin itsenäiseksi. Johtokuntia on perustettu johtamaan liikelaitoksia sekä muita laitoksia, esimerkiksi oppilaitoksia.

Tilaaja-tuottajamalliin siirtyvissä kunnissa tilaamisesta vastaavat yleensä lautakunnat. Jos tuottajaorganisaatio rakennetaan johtokuntamallin mukaisesti, johtokunnalla ei ole sen sijaan oikeutta ottaa sen alaisen viranomaisen päättämää asiaa käsiteltäväkseen. Tilaamisesta vastaavalla lautakunnalla on kuitenkin lain perusteella oikeus ottaa käsiteltäväkseen sen alaisena toimivan johtokunnan tai johtokunnan alaisen viranomaisen päättämä asia. Tilaaja-tuottajaorganisaatiota ei siten voida johtokuntiin perustuvissa tuottajaorganisaatioissa täysin erottaa tilaajasta. Kunnat ovat tämän vuoksi järjestäneet tuottajapuolen lautakuntaorganisaation mukaisesti. Lautakuntiin ei kuitenkaan voida valita vaalikelpoisuusrajoitusten perusteella samalla tavoin asiantuntijajäseniä kuin johtokuntiin.

Yhteisen toimielimen isäntäkunnan otto-oikeusmahdollisuus on koettu joissain yhteistoimintatapauksissa yhteistoiminnan esteeksi. Isäntäkunta on käyttänyt otto-oikeutta tilanteissa, joissa isäntäkunnalla on ollut toisenlainen käsitys asian ratkaisusta, vaikka muut yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat ovat olleet yhteisen toimielimen päätöksen takana. Isäntäkunnan otto-oikeus on siten vahvistanut isäntäkunnan asemaa yhteisen toimielimen päätöksenteossa.

Kunnat ovat tehneet sopimuksia otto-oikeuden rajoittamisesta yhteisen toimielimen päättämiin asioihin. Tällaiset sopimukset eivät kuitenkaan ole juridisesti sitovia ja isäntäkunta voi sopimuksesta huolimatta ottaa käsiteltäväkseen yhteisen toimielimen päättämän asian.

Talouden tasapainosäännökset

Kuntien taloussuunnittelukäytäntö on osin osoittanut, ettei alijäämän kattamista koskevia säännöksiä ole usein sovellettu siten, kuin lainsäätäjä on edellyttänyt. Taloussuunnitelmia on laadittu alijäämäisinä, vaikka kertyneitä ylijäämäeriä ei ole ollut käytössä. Osa kunnista ei ole esittänyt lainkaan alijäämän kattamista koskevia toimenpiteitä ja osa on

esittänyt toimenpideryhmiä yksilöimättä toimenpiteitä. Lisäksi taloussuunnitelmakautta on pidennetty useammalla vuodella ja alijäämän kattamista on siirretty tällaisen taloussuunnitelman loppuvuodeksi.

Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja ovat ensisijassa vastuussa siitä, että kunnan taloutta hoidetaan lain mukaisesti. Kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja toimivat virkavastuulla.

Valtuustot ovat kuitenkin hyväksyneet alijäämäisiä talousarvioita ja –suunnitelmia sekä yksilöimättömiä toimenpidesuunnitelmia.

Tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnat eivät ole riittävästi kiinnittäneet huomiota alijäämän kattamisvelvoitteeseen. Vaikka kuntalaisia ei ole erityissäännöstä, joka velvoitaisi tarkastuslautakuntaa puuttumaan alijäämän kattamisvelvoitteen laiminlyömiseen, velvoitteen noudattamisen arviointi kuuluisi kuitenkin tarkastuslautakunnan arviointitehtävään. Tilintarkastajan tehtävänä ei ole arvostella alijäämän muodostumista, vaan tarkastaa, onko kunnan taloutta hoidettu lainmukaisesti. Tilintarkastajan tehtävään kuuluu tarkastaa, onko kunnanhallitus tehnyt valtuustolle riittävän ja realistisen esityksen toimenpiteistä alijäämän kattamiseksi. Tilintarkastajat eivät ole kuitenkaan esittäneet muistutuksia, vaikka riittävää toimenpidesuunnitelmaa ei ole esitetty.

Talouden tasapainottamistoimenpiteiden esittämiseen velvoittavia säännöksiä sisältyy sekä taloussuunnittelua että tilikauden tuloksen käsittelyä koskeviin säännöksiin. Säännösten sisältämien velvoitteiden toteutuminen ajoittuu ajallisesti puolen vuoden sisään. Kunnissa on voitu kokea, että alijäämäkysymykseen palaaminen tilinpäätöksessä on tarpeetonta. Lisäksi eri toimielinten toimivaltajako sekä toimenpidemahdollisuudet on koettu osin epäselviksi.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Pormestarimallia sekä luottamushenkilön ja valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä koskevien ehdotusten tavoitteena on vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta. Otto-

oikeutta koskevilla säännöksillä pyritään vähentämään kuntien yhteistoiminnan esteitä sekä mahdollistamaan tilaaja-tuottajaorganisaatioissa tilaaja- ja tuottajapuolen erottaminen toisistaan. Talouden tasapainottamista koskevien säännöksiä täsmentämisen tavoitteena on lisätä talouden suunnitelmallisuutta, selkeyttää toimielinten tehtäviä sekä täsmentää velvoitetta kattaa alijäämä.

2.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Pormestarisäännösten toteuttamisvaihtoehtona olisi pormestarin valinta suorilla kansanvaaleilla. Tämä kuitenkin vahvistaisi pormestarin asemaa suhteessa valtuustoon ja siten entisestään vahvistaisi kunnanhallituksen ja heikentäisi valtuuston asemaa. Mikään kunta ei ole esittänyt pormestarin valitsemista suoralla kansanvaalilla. Valtuuston valitsema pormestari näyttää tällä hetkellä soveltuvan paremmin suomalaiseen kunnallishallintoon kuin suorilla kansanvaaleilla valittu pormestari.

Ehdotettujen talouden tasapainottamista koskevien säännösten vaihtoehtona olisi säätää lainojen enimmäismäärä ja ehdoton määräaika alijäämän kattamiselle. Lainakaton säätäminen rajoittaisi kunnan itsehallintoa. Kunnalle asetettu lainakatto ei estäisi kuntia siirtämästä lainavastuitaan sen määräämisvallassa oleville yhteisöille.

Alijäämän kattamista koskevien enimmäismääräaikaisten säätäminen ei mahdollistaisi sitä joustoa, jota kunnan talouden hoitaminen yksittäistapauksissa edellyttää.

2.3. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin otettavaksi pormestaria ja apulaispormestaria koskevat säännökset. Pormestari ja apulaispormestari olisivat luottamushenkilöitä ja heidät valitsisi valtuusto. Pormestarihallinnalla soveltavassa kunnassa ei olisi kunnanjohtajaa. Pormestarihallinnan käyttöön otettavassa kunnassa ei tarvitsisi olla apulaispormestareita.

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voitaisiin valita muukin kuin valtuutettu paitsi, jos kunta muutoin päättää. Pormestariksi ja apulaispormestariksi valittavan ei tarvitsisi olla vaalikelpoinen kunnanhallitukseen tai lautakuntaan ja hänen kotikuntansa voisi olla

muukin kuin kyseinen kunta.

Pormestari ja apulaispormestari voitaisiin valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Valtuusto voisi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin epäluottamuksen perusteella. Pormestareiden luottamustoimesta maksettavasta palkasta ja muista korvauksista päättäisi valtuusto.

Kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi sekä valtuustoryhmästä ja valtuustoryhmien toiminnan tukemisesta. Työnantajan olisi myönnettävä vapaata toimielinten kokouksiin osallistumista varten paitsi, jos työnantajalla olisi kieltäytymiseen työhön liittyvä painava syy. Kunta voisi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimintaa, jolla edistetään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Otto-oikeutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että johtosäännön perusteella asia voitaisiin ottaa johtokunnan käsiteltäväksi. Tällöin lautakunnalla ei olisi otto-oikeutta vaikka johtokunta toimisi lautakunnan alaisena. Lisäksi kunnat voisivat sopia, ettei otto-oikeutta ole yhteisen toimielimen päätöksiin.

Kuntalain talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan olisi laadittava tasapainossa oleva tai ylijäämäinen taloussuunnitelma, jos sillä olisi taseessa kertynyttä alijäämää. Taloussuunnitelma voisi olla enintään neljän vuoden pituinen. Kunnalla olisi velvollisuus laatia yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi, jos taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa. Valtuusto päättäisi toimenpideohjelman kestosta.

Kunnanhallituksen tulisi toimintakertomuksessa antaa selvitys tasapainotuksen toteutumisesta. Tarkastuslautakunnan olisi arvioitava arviointikertomuksessa tasapainotuksen toteutumista sekä toimenpiteiden riittävyyttä ja realismia.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Pormestarihallinnon käyttöönotto voi merkitä kunnille hallintokustannuksien lisääntymistä, jos kunnanjohtaja siirretään entisiin palkka-

eduin hänelle soveltuvaan toiseen virkaan.

Valtuustoryhmien toiminnan tukemisen taloudelliset vaikutukset kunnille jäänevät vähäisiksi. Kunta voi tukea vain rajatuin perustein ja yksittäisiä nimettyjä toimenpiteitä. Tukemisen taloudelliset vaikutukset kunnalle ovat kunnan päätettävissä.

Kunnan talouden tasapainottamisvaatimuksia koskevat ehdotukset ohjaavat ensisijaisesti kunnan toimintaa talouden tasapainottamisessa eikä esitetyillä muutoksilla tältä osin ole suoranaista vaikutusta valtiontalouteen. Talouden tasapainotus ehdotettujen säännösten mukaisesti edellyttää todennäköisesti kuntien palvelurakenteiden uudistamista, millä on taloudellisia seurannaisvaikutuksia sekä kuntien että valtion taloudenhoidon kannalta.

Ehdotetut säännökset velvoittavat kuntia aiempaa korostetummin talouden tasapainotukseen. Ne eivät kuitenkaan yksin korjaa vaikeasti alijäämäisten kuntien taloudellista tilannetta riittäväällä tavalla. Näissä kunnissa erityisesti kertyneen suureen alijäämän kattaminen edellyttäisi merkittäviä tuloja lisääviä ja menoja vähentäviä toimenpiteitä. Korkeiden rahoituskustannusten vuoksi näillä kunnilla on myös suuria vaikeuksia saada taloussuunnitelmansa tasapainoon.

Ehdotetulla kunnan alijäämän kattamiseksi laadittavalla yksilöidyllä toimenpideohjelmalla on yhteys kuntien valtionosuuslain 13 §:ään (1147/1996), jonka mukaan rahoitusavustuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt edellä mainitun suunnitelman. Valtionapuviranomainen voisi asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle muita talouteen liittyviä ehtoja. Rahoitusavustus voitaisiin lisäksi jättää myöntämättä tai myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Kunnan alijäämän kattamiseksi laatima yksilöity toimenpideohjelma voi olla myös ehdotettu suunnitelma. Koska useat alijäämäiset kunnat ovat riippuvaisia harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta, ne joutuvat rahoitusavustusta varten laatimaan talouden tasapainottamissuunnitelman sekä noudattamaan sitä varmistaakseen myöhemmin vuosina rahoitusavustuksen saamisen. Täten tasapainottamissuunnitelma tehostaa myös yksilöidyn toimenpidesuunnitelman laadintaa ja noudattamista.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Pormestarihallinnon käyttöönottavassa kunnassa pormestari hoitaa kunnanjohtajan sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät. Pormestarin toimikauden sitominen valtuuston toimikauteen tarkoittaa, että jokaisella valtuustolla on oikeus vaalien jälkeen valita pormestari.

Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen lisää valtuustoryhmien toimintaa, varsinkin kunnan asukkaisiin suuntautuvaa toimintaa. Valtuustoryhmät lisäävät myös sisäistä koulutustoimintaa, jos kunnat tukevat tällaista toimintaa.

Mahdollisuus ottaa johtokunnan käsiteltäväksi sen alaisen viranomaisen päättämä asia sekä rajoittaa asian ottamista lautakunnan käsiteltäväksi vahvistaa johtokunnan asemaa. Johtokunta voi täten koordinoita ja johtaa aiempaa paremmin alaistansa hallintoa. Tilaa- ja tuottajamallia soveltavassa kunnassa tilaa- ja tuottajapuoli voidaan erottaa toisistaan myös käyttämällä johtokuntaa tuottajapuolen organisoimisessa.

Kuntien mahdollisuus sopia otto-oikeuden rajoittamisesta yhteisen toimielimen päätöksiin parantaa yhteistoiminnan edellytyksiä ja vähentää isäntäkunnan painoarvoa tehtäessä päätöksiä yhteisessä toimielimessä.

Otto-oikeus- ja oikaisuvaatimusasioiden käsittely johtokunnassa kunnissa, jotka johtosäännöllä mahdollistavat asian ottamisen johtokunnan käsiteltäväksi, muuttaa nykyistä oikeustilaa, jossa otto-oikeus- ja oikaisuvaatimukset on käsitelty joko lautakunnassa tai kunnanhallituksessa. Oikaisuvaatimuksen tekijän osalta muutoksella ei ole merkitystä, koska oikaisuvaatimusohjeissa on kerrottava kenelle oikaisuvaatimus on tehtävä.

Kunnan talouden tasapainottamista koskevien säännöksien perusteella kunnat eivät enää voisi pidentää suunnittelukautta pääsääntönä olevasta neljästä vuodesta muutoin kuin olemassa talousarviovuonna käytettävissä olevien ylijäämien perusteella. Taloussuunnitelma olisi laadittava tasapainoisena.

Velvoite laatia yksilöity toimenpideohjelma talouden tasapainottamiseksi lisää toimenpideohjelmien realistisuutta ja niissä yksilöitäneen aiempaa paremmin tuloja lisäävät ja menoja vähentävät toimenpiteet.

Ehdotetut säännökset selkeyttävät kunnan toimielinten vastuuta kunnan talouden tasapainottamisessa ja oikean kuvan antamisessa kunnan taloudenhoidosta. Tilintarkastajat puuttunevat alijäämän kattamisvelvoitteen laiminlyömiseen aiempaa enemmän. Tilintarkastajat esittänevät myös muistutuksia, jos lain velvoitteita ei noudateta. Tarkastuslautakunta kiinnittänee entistä enemmän huomiota siihen, onko toimenpideohjelma riittävä ja realistinen.

3.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Pormestarihallinnon käyttöönotto vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa ja lisänee poliittisen vastuun merkitystä. Pormestarihallinnon käyttöönoton vuoksi kunnallisvaalit voivat henkilöityä pormestariehdokkaiden ympärille ja kunnallisvaaleista voi tulla myös osittain pormestarivaaleja. Tämä voi lisätä kunnallisvaalien äänestysvilkkautta mutta vähentää muiden ehdokkaiden näkyvyyttä.

Pormestarihallinnon otettaneen käyttöön kunnissa varovaisesti, koska kunnanjohtajien asema on vahva ja kokemuksia ehdotetun uuden poliittisen johtajajärjestelmän toimivuudesta ei ole. Pormestarien valitseminen voi synnyttää uuden poliittisen ammattijohtajakunnan.

Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen vahvistanee valtuustoryhmien toimintaa. Niiden rooli muuttunee aiemmasta tiedonvälitysväylästä myös kunnan asukkaille järjestettävien informaatio- ja keskustelutilaisuuksien järjestäjäksi.

3.4. Vaikutukset työntekijän ja työnantajan asemaan

Työntekijän oikeus saada työstä vapaata toimielinten kokouksiin osallistumista varten ei muuttane paljoakaan nykyistä käytäntöä, jonka mukaan työntekijä ja työnantaja ovat sopineet luottamustoimen hoitamisesta. Vapaasta on edelleen sovittava. Työnantajalla on oikeus kieltäytyä antamasta vapaata kunnan toimielinten kokouksiin osallistumista varten, jos kieltäytymiseen on työstä johtuvia painavia syy. Koska toimielinten kokousajoista päätetään yleensä hyvissä ajoin, työvuorojen organisoimiseen on useimmiten riittävästi aikaa, eikä luottamustoimen hoitaminen ai-

heuta merkittävää haittaa. Täten pääsääntöisesti työnantajalla ei ole oikeutta kieltäytyä myöntämästä vapaata.

Muiden luottamustoimien kuin toimielinten kokousten osalta työnantajalla ei tarvitsisi olla painavaa syytä kieltäytymiseensä. Esimerkiksi pormestarin ja apulaispormestarin olisi sovittava työnantajan kanssa luottamustoimen hoitamisen edellyttämästä vapaasta. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata ilman työstä johtuvaa painavaa syytäkin. Tällaisen luottamustoimen vastaanottaminen voisi siten merkitä irtisanoutumista varsinaisesta työstä.

Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään ei merkitse muutosta työntekijän oikeuteen saada palkkioita ja korvauksia luottamustoimen hoitamisesta. Kunta maksaa edelleen luottamushenkilölle palkkiosäännön mukaisen ansionmenetykskorvauksen. Työnantajalla ei olisi lain perusteella velvollisuutta maksaa tältä ajalta palkkaa tai palkan ja ansionmenetykskorvauksen erotusta. Palkan ja kunnan maksaman ansionmenetykskorvauksen erotuksesta voi olla määräyksiä työ- ja virkaehtosopimuksissa.

Luottamushenkilön oikeus voi lisätä joissain tapauksissa työnantajan palkkauskustannuksia, jos työnantaja joutuu hankkimaan sijaisen tai järjestelemään työntekoa ylitöillä. Lisäys jäänee vähäiseksi, koska työnantajalla on työhön liittyvän painavan syyn perusteella oikeus kieltää luottamushenkilöä osallistumasta kokouksiin.

3.5. Sukupuolivaikutukset

Tällä esityksellä ei sinänsä arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten asemaan.

Vuoden 2004 palkkatilaston mukaan miehiä oli kunnanjohtajina 377 ja naisia 54. Vuonna 2004 valtuutetuista oli miehiä 63,7 prosenttia ja naisia 36,3 prosenttia. Naisia oli vuoden 2002 kunnalliskalenterin mukaan valtuuston puheenjohtajista 24 prosenttia ja kunnanhallituksen puheenjohtajista 16 prosenttia.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Aloite pormestarihallinnon käyttöönotosta se-

kä johtokunnan otto-oikeutta koskevien säännöksiä muuttamisesta on tullut Tampereen kaupungilta. Pormestarimallia sekä johtokunnan otto-oikeutta koskevia säännöksiä on valmisteltu sisäasiainministeriössä yhteistyössä Tampereen kaupungin ja Suomen Kuntaliiton sekä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen edustajien kanssa.

Luottamushenkilöiden ja valtuustoryhmien toimintaedellytyksien vahvistamista sekä yhteisen toimielimen otto-oikeuden rajaamista koskevien säännöksiä on tullut esiin kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa (Kuntademokratian vihreä kirja, sisäasiainministeriön julkaisu 2/2005), joka on yksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman kuudesta osahankkeesta.

Ehdotus luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi on valmisteltu yhdessä työministeriön sekä SAK:n, STTK:n, Akavan, Elinkeinoelämän keskusliiton, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Valtion työmarkkinalaitoksen edustajien kanssa.

Oikeusministeriön kansanvalta 2007-toimikunta on mietinnössään (Oikeusministeriön komiteamietintö 2005:1) esittänyt, että luottamushenkilön oikeus saada työstä vapaata luottamustoimen hoitamiseksi tulisi taata lailla. Tällöin tulisi kuitenkin harkita, voitaisiinko kunta velvoittaa korvaamaan yksityiselle työnantajalle menetykset, jotka aiheutuvat työntekijän osallistumisesta kunnallisen luottamustehtävän hoitoon. Lisäksi toimikunta on esittänyt valtuustoryhmien toiminnan käytännön edellytyksien parantamista esimerkiksi tukemalla niiden järjestämää koulutusta, tiedottamista ja kansalaiskeskustelun edistämistä. Poliittista johtajuutta työryhmä on esittänyt vahvistettavaksi kehittämällä kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa.

Kunnan talouden tasapainottamista koskevat ehdotukset perustuvat sisäasiainministeriön asettaman työryhmän selvitykseen kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen toteutumisesta ja kehittämisselvityksistä (Sisäasiainministeriön julkaisu 13 /2005). Työryhmässä ovat olleet edustettuina sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton sekä kolmen kunnan edustajat ja edustaja JHTT-tilintarkastajayhteisöstä.

4.2. Lausunnot ja niiden huomioonottaminen

Alijäämän kattamista koskevan työryhmän mietinnöstä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta sekä 46 kunnalta.

Pääosin lausunnonantajat ovat katsoeet, että kuntalain täsmennykset ovat tarpeellisia ja muutokset lisäävät toiminnan suunnitelmallisuutta ja talouden huomioonottamista päätöksenteossa. Lausunnonantajat ovat lähinnä arvostelleet työryhmän esittämää aikataulua, jonka mukaan lain muutos olisi koskenut jo vuoden 2005 tilinpäätöksen laadintaa ja käsittelyä. Lisäksi eräät kunnat ovat arvioineet, ettei niillä ole mahdollisuutta kattaa jo kertynyttä alijäämää. Muutama lausunnonantaja olisi halunnut lakiin kirjattavaksi kattamisvelvoitteelle enimmäisaika sekä sanktioita, jos kunta ei täytä alijäämän kattamisvelvollisuutta.

Pormestarimallia, luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään, valtuustoryhmien toiminnan tukemisesta ja otto-oikeutta koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta, työmarkkinajärjestöiltä sekä 11 kunnalta.

Lausunnonantajat ovat suurimmaksi osaksi puoltaneet esitettyjä säännöksiä. Suomen Kuntaliitto ja Turun kaupunki ovat esittäneet, ettei kuntalaista tulisi poistaa nykyistä säännöstä, jonka mukaan valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voi toimia myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Turun kaupunki on esittänyt, että pormestarinimitystä voisi käyttää myös kokopäivätoiminen kunnanhallituksen puheenjohtaja. Lisäksi Turun kaupunki on katsonut, että pormestarin kotikunta tulisi aina olla se kunta, johon hänet valitaan.

Helsingin kaupunki on katsonut, että pormestarimallista tulisi säätää määräaikainen kokeilulaki. Helsingin kaupunki on myös katsonut, että pormestarin tulisi olla vaalikel-poinen kunnanhallitukseen ja valtuustoon sekä hänen kotipaikkansa tulisi olla se kunta, johon hänet valitaan.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on katso-

nut, että kunnanjohtajan palvelussuhdeturvasta tulisi säätää laissa lainkaan. Lisäksi pormestarimalliin siirtyvässä kunnassa kunnanjohtajan palkkaetuihin tulisi voida puuttua. Palkan pitäisi vastata tehtävien vaatuuksista myös siirtotilanteissa. Suomen Kuntaliitto, Turun kaupunki ja Tampereen kaupunki ovat katsoeet, että pormestarin ja apulaispormestarin palkan sijasta tulisi laissa käyttää nimitystä ”palkkio” kuntalain 42 §:n mu-

kaisesti. Kunnallinen työmarkkinalaitos on katsonut, että laissa on perusteltua käyttää ”palkka”-termiä, koska pormestarille ja apulaispormestarille maksettavaan korvaukseen on tarkoitus soveltaa kaikkia palkkaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä

Oulun kaupunki on katsonut, ettei kunnille tulisi antaa sopimisoikeutta yhteisen toimielimen asioita koskevasta otto-oikeudesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Kuntalaki

15 b §. *Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen.* Pykälä on uusi. Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamista koskeva säännös selventää valtuustoryhmien toiminnan tukemisen pelisääntöjä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtuustoryhmän voisivat muodostaa valtuutetut valtuustotyöskentelyä varten. Valtuustoryhmän muodostaminen ei määräytyisi vaalituloksen perusteella tai valittujen puoluetustan perusteella, vaan valtuutetulla olisi oikeus muodostaa valtuustoryhmä valtuuston toimikauden ajanakin. Valtuustoryhmän voisi muodostaa myös yksi valtuutettu. Valtuustoryhmän muodostamisesta määrättäisiin tarkemmin kuntalain 15 §:n nojalla valtuuston työjärjestyksestä.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan voisi tukea valtuustoryhmien toimintaa. Tukea voitaisiin sekä valtuustoryhmän sisäisen toiminnan järjestämistä ja kehittämistä että sellaista toimintaa, joka suuntautuu kunnan asukkaisiin. Sisäistä toimintaa voitaisiin tukea esimerkiksi antamalla ryhmän käyttöön kunnan tiloja, sihteeriapua, tietoyhteyksiä ja laitteita sekä avustamalla luottamushenkilöiden koulutusta tai tilaisuuksien järjestämisestä. Kunta voisi avustaa vastaavaa toimintaa, jos valtuustoryhmä haluaisi järjestää toiminnan itse. Tukea voitaisiin myöntää esimerkiksi kokouspaikan vuokraan.

Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistävillä toimenpiteillä tarkoitettaisiin esimerkiksi keskusteluti-

laisuuksia sekä tiedottamistoimintaa. Tukea ei voitaisi myöntää yksittäisen luottamushenkilön vaalitulaisuuksiin, mutta avustus voitaisiin myöntää ryhmän ennen vaaleja järjestämään keskustelutilaisuuteen.

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

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

21 §. *Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden.* Pykälän 1 momentissa olisivat voimassa olevaa momenttia vastaavat perussäännökset luottamushenkilön erottamisesta.

Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan valtuusto voisi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden epäluottamuksen perusteella.

Pormestari ja apulaispormestari ovat luottamushenkilöitä, joten heidän erottamisestaan

epäluottamuksen vuoksi säädettäisiin luottamushenkilöitä koskevassa erottamissäännöksessä. Pormestarin ja apulaispormestarin erottaminen eroaisi muiden luottamushenkilöiden erottamisesta siinä, että muiden luottamushenkilöiden osalta ero koskee kaikkia toimielimeen valittuja eikä vain yksittäisiä jäseniä.

Kunnanjohtajan irtisanomisesta säädettäisiin edelleen erikseen kuntalain 25 §:ssä, jonka mukaan irtisanominen edellyttää, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Kunnanjohtajaa irtisanottaessa on lisäksi ilmoitettava luottamuspuolan perusteet ja niiden tulee olla objektiivisesti tarkasteltuna sellaisia, joiden perusteella irtisanomista voidaan pitää oikeutettuna.

Luottamushenkilönä toimivan pormestarin tai apulaispormestarin erottaminen ei edellyttäisi määränemmistöä. Luottamushenkilön erottamista ei tarvitsisi ilmoittaa erottamisen perusteita vastaavasti kuten kunnanjohtajan osalta. Koska pormestari ja apulaispormestari eivät ole virkasuhteessa kuntaan, heidän erottaminen luottamustoimesta olisi mahdollista ainoastaan epäluottamuksen perusteella. Heihin ei sovellettaisi viranhaltijalaissa säädettyjä muita irtisanomisperusteita eikä heillä olisi irtisanomisaikaa.

Pykälän 3 momentin mukaan erottamisasia tulee vireille joko kunnanhallituksen aloitteesta tai vähintään neljäsosan valtuutetuista tekemän aloitteen perusteella. Momentti vastaa voimassa olevaa 2 momenttia.

24 §. Kunnanjohtaja ja pormestari. Kuntalain kunnanjohtajan asemaa koskevaan säännökseen ehdotetaan lisättäväksi pormestaria koskevat säännökset. Kunnan johto ja hallinto voisi siten perustua joko kunnanjohtajan tai pormestarin johtamaan järjestelmään. Pykälästä poistettaisiin voimassa olevan kuntalain mukainen mahdollisuus valita valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin molemista johtamisjärjestelmistä. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtaisi joko kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtaja- ja pormestarihallit olisivat vaihtoehtoisia ja toisensa poissulkevia johtamisjärjestelmiä. Kunnanjohtaja olisi virkasuhteessa kuntaan ja pormestari olisi kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimisi

kunnanhallituksen puheenjohtajana

Pykälän 2 momentin mukaan, jos kunnassa on kunnanjohtaja, kunnanjohtaja olisi pormestarihalliin siirtymisen vuoksi siirrettävä hänelle soveltuvaan palvelussuhteeseen, eli virkaan tai toimeen, entisin palkkaetuineen ja muine etuineen. Pormestarihalliin siirtyminen ei olisi siten viranhaltijalain mukainen tuotannollinen irtisanomisperuste. Ehdotettu säännös vastaisi asiasisällöltään kuntajokolain kunnanjohtajan palvelussuhdeturvaa koskevaa säännöstä muutoin paitsi, että kunnanjohtaja voitaisiin siirtää myös toimeen.

Kunta voisi päättää pormestarihallin käytöstä jo ennen kuin kunnanjohtajan virka on avoinna. Pormestari ei voisi aloittaa luottamustoimessaan ennen kuin kunnanjohtaja olisi siirretty toiseen palvelussuhteeseen.

Pykälän 3 momentin mukaan pormestari voitaisiin valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Toimikauden sitominen valtuustokauteen korostaa pormestarin poliittista vastuuta. Jokainen valtuusto voisi vaalien jälkeen valita pormestarin. Valtuusto voisi päättää, että pormestarin toimikausi olisi lyhyempikin kuin valtuuston toimikausi.

Pormestarin valinta suoritettaisiin 4 momentin mukaan kunnanjohtajan vaalia koskevien säännöksiin mukaisesti. Koska pormestarin erottaminen voitaisiin tehdä enemmistö päätöksellä, tulisi myös pormestarin valinnasta edellyttää, että häntä äänestää vaalissa valtuutettujen enemmistö. Koska vaaleissa voi olla useita pormestariehdokkaita, valinta edellyttää usein kahden vaalikierroksen järjestämistä. Valituksi tulisi toisella vaalikierroksella eniten ääniä saanut. Toisella vaalikierroksella olisivat mukana vain kaksi ensimmäisellä vaalikierroksella eniten ääniä saanutta henkilöä. Kunnanjohtajan ja pormestarin vaalia koskevat säännökset olisivat siten samat.

Pormestari valittaisiin erillisessä vaalitoimituksessa ennen kunnanhallituksen valintaa. Varapuheenjohtajat valittaisiin jäseniksi valituista erikseen kuntalain 20 §:n mukaisesti varapuheenjohtajia koskevassa samassa vaalitoimituksessa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin voimassa olevan 4 momentin tapaan kunnanjohtajan puhevallasta, oikeudesta saada nähtävään asiakirjoja ja tietoja. Säännökseen tehtäisiin pormestarihallista johtuvat lisäyk-

set. Kunnanjohtajan ja pormestarin oikeudet olisivat samat.

Pormestarin erottamisesta epäluottamuksen perusteella säädettäisiin 21 §:ssä. Kunnanjohtajan irtisanomisesta ja siirtämisestä muihin tehtäviin säädettäisiin edelleen kuntalain 25 §:ssä.

Pormestarilla olisi kunnanhallituksen puheenjohtajana voimassa olevan 51 §:n 1 momentin perusteella otto-oikeus.

Pormestarin sijaisena kunnanhallituksessa toimisi kunnanhallituksen varapuheenjohtaja. Pormestarin muuna sijaisena toimisi kunnan määräämä henkilö. Pormestarin sijaisena voisi toimia apulaispormestari.

Koska pormestari olisi luottamushenkilö, pormestariin sovellettaisiin muita kuntalain 5 luvun luottamushenkilöön sovellettavia säännöksiä paitsi vaalikelpoisuusrajoitussäännöksiä. Pormestari voitaisiin esimerkiksi pitää kuntalain 40 §:n perusteella luottamustoimestaan, jos häntä voitaisiin epäillä todennäköisin syin rikoksesta.

24 a §. Apulaispormestari. Pykälässä säädettäisiin apulaispormestarista.

Pykälän 1 momentin mukaan apulaispormestarit olisivat luottamushenkilöitä. Valtuusto valitsee apulaispormestarin. Apulaispormestarin toimikausi voisi olla 24 §:n 3 momentin viittauksen perusteella enintään valtuuston toimikausi. Valtuusto päättäisi apulaispormestarin toimikaudesta.

Pykälän 2 momentin mukaan apulaispormestarin tehtävistä määrättäisiin johtosäännössä.

Jos apulaispormestari toimisi lautakunnan puheenjohtajana, apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.

Jos apulaispormestari toimisi lautakunnan puheenjohtajana, hänellä olisi myös 51 §:n 2 momentin perusteella oikeus ottaa lautakunnan alaisen viranhaltijan tai toimieliimen päättämä asia lautakunnan käsiteltäväksi.

Koska apulaispormestari olisi luottamushenkilö, apulaispormestariin sovellettaisiin muita kuntalain 5 luvun luottamushenkilöön sovellettavia säännöksiä paitsi vaalikelpoisuusrajoitussäännöksiä.

32 a §. Pormestarin ja apulaispormestarin asema luottamushenkilönä. Pykälä on uusi. Siinä säädettäisiin pormestarin ja apulaispormestarien luottamushenkilöasemasta sekä siitä, mitä viranhaltijaan sovellettavia

säännöksiä ja määräyksiä heihin sovelletaan. Pormestarin ja apulaispormestarin oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi säädettäisiin 32 b §:ssä.

Pormestari ja apulaispormestari olisivat luottamushenkilöitä. Pykälän 1 momentin mukaan pormestarin tai apulaispormestarin kotikunta voisi olla myös muu kuin se kunta, johon hänet valitaan pormestariksi tai apulaispormestariksi. Säännöksellä poikettaisiin siten yhdestä kuntalain 33 §:n mukaisesta luottamushenkilön yleisestä vaalikelpoisuusvaatimuksesta.

Laissa jätettäisiin kunnan päätettäväksi, edellytetäänkö pormestarilta tai apulaispormestarilta valtuuston jäsenyyttä. Valtuusto voisi päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava valtuutettuja. Laissa ei olisi säädetty muista pormestarin tai apulaispormestarin kelpoisuusvaatimuksista, mutta valtuusto voisi päättää asettaa muitakin kelpoisuusvaatimuksia. Jos kunta asettaa kelpoisuusvaatimuksia, päätös voidaan kumota sillä perusteella, ettei valittu täytä kelpoisuusvaatimuksia.

Pormestariin ja apulaispormestariin ei lisäksi sovellettaisi kuntalain 35 ja 36 §:n mukaisia kunnanhallituksen ja lautakunnan jäsenten vaalikelpoisuusrajoituksia. Esimerkiksi kunnan keskushallinnon palveluksessa oleva voitaisiin valita pormestariksi. Samoin lautakunnan puheenjohtajana toimivaksi apulaispormestariksi voitaisiin valita lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö. Kuntalain 35 § ei rajoittaisi apulaispormestareiden valintaa kunnanhallitukseen. Apulaispormestari voisi siten olla kunnanhallituksen jäsen ja toimia pormestarin sijaisena myös kunnanhallituksen varapuheenjohtajana.

Pormestari ja apulaispormestari eivät menettäisi vaalikelpoisuuttaan valtuustoon pormestarin tai apulaispormestarin tehtävien hoidon perusteella. Koska valtuutettu on vaaleilla valittu ja pormestarin tai apulaispormestarin tehtävät ovat luottamustoimia, eivät luottamustoimet edellytä vaalikelpoisuuden menettämistä. Lisäksi valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken vaalikauden eikä heillä olisi mahdollisuutta tällöin toimia valtuutettuna, jos henkilöt menettäisivät luottamustoimen vuoksi vaalikelpoisuuden.

Pormestarin ja apulaispormestarin vaalikelpoisuutta koskeva poikkeussäännös koski kunnanhallituksen osalta käytännössä vain apulaispormestaria, koska pormestari toimii suoraan lain nojalla kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Henkilön valitseminen pormestariksi ja apulaispormestariksi edellyttäisi 2 momentin mukaan henkilön suostumusta. Täten poikettaisiin luottamustoimen pakollisuudesta. Suostumuksen edellyttäminen on välttämätöntä, koska pormestarin ja apulaispormestarin toimet ovat käytännössä osa- tai kokopäivätoimisia. Ehdotetun 32 b §:n mukaan henkilön olisi sovittava tällaisen luottamustoimen hoitamisesta työnantajansa kanssa. Työnantaja voisi kieltäytyä antamasta vapaata eikä kieltäytymiseen tarvitsisi olla työstä johtuvia painavia syitä.

Pykälän 3 momentin mukaan valtuusto päättäisi pormestarin ja apulaispormestarin palkasta ja korvauksista. Luottamustoimesta kertyy eläkettä, joten tästä ei tarvita erillistä säännöstä. Jotta luottamushenkilönä toimivalla olisi oikeus saada korvausta esimerkiksi sairauden perusteella tai hänellä olisi oikeus perhevapaisiin, laissa on kuitenkin säädettävä, että tältä osin heihin sovellettaisiin, mitä säädetään tai määrätään kunnallisesta viranhaltijasta. Tältä osin pormestariin ja apulaispormestariin sovellettaisiin kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Pormestariin tai apulaispormestariin ei sovellettaisi muita kuin edellä mainittuja viranhaltijalain säännöksiä eli esimerkiksi, mitä säädetään virkaan hakemisesta, viranhaltijan lomauttamisesta, irtisanomisesta, irtisanomisajoista, virkasuhteen purkamisesta tai terveydentilaselvityksen tai terveystietojen antamisesta.

32 b §. *Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten.* Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin kunnan luottamushenkilön oikeudesta saada työstään vapaata luottamustoimen hoitamista varten.

Luottamushenkilön oikeudessa saada työstään vapaata on kysymys työ- ja virkamiesoikeudellisesta säännöksestä. Työsopimuslakiin, virkamieslakiin, merimieslakiin ja viranhaltijalakiin ehdotetaan tämän vuoksi liittäväksi oikeutta koskevat viittaussäännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielinten kokouksiin osallistumista varten. Vapaasta olisi kuitenkin sovittava työnantajan kanssa. Työnantaja voisi kieltää myöntämästä vapaata toimielinten kokouksiin, jos tähän on työstä johtuva painava syy. Toimielimillä tarkoitettaisiin kuntalain 17 §:ssä säädettyjä kunnan toimielimiä. Oikeus koskisi myös kuntayhtymän toimielinten kokouksia.

Työhön liittyvällä painavalla syyllä tarkoitetaan, ettei työnantaja voi kieltäytymisen perusteena vedota tavanomaisiin, työhön yleensäkin liittyviin seikkoihin, vaan kieltäytymisen syytä edellytetään erityistä painavuutta. Työhön liittyvää painavaa syytä ei yleensä ole silloin, kun työntekijä on ilmoittanut kokouksesta hyvissä ajoin niin, että työnantajalla on ollut mahdollisuus työaikajärjestelyillä tai muilla toimenpiteillä varautua työntekijän poissaoloon. Kokousta varten tarvittavasta vapaasta olisi sovittava mahdollisimman pian sen jälkeen, kun luottamushenkilö on ilmoittanut työnantajalleen kokousten ajankohdat.

Kokouksen osallistumista varten myönnettävä vapaa koskisi myös luottamustoimen osallistumisen edellyttämää matkustusaiakaa työpaikalta kokouspaikalle.

Pykälän 2 momentin mukaan muun kunnan määräämän luottamustoimen hoitaminen kuin kokouksiin osallistuminen edellyttää, että työntekijä ja työnantaja sopivat asiasta. Tästäkin vapaasta olisi sovittava viipymättä luottamushenkilön ilmoitettua luottamustoimesta. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä vapaata eikä työnantajalla tarvitsisi olla kieltäytymiseensä työstä johtuvaa painavaa syytä.

Pykälän 3 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi velvollisuus ilmoittaa työnantajalle kokousajankohdat sekä kunnan määräämät luottamustehtävät viipymättä sen jälkeen, kun hän on saanut ne tietoonsa.

Jos työnantaja kieltäytyy myöntämästä vapaata luottamustoimen hoitamista varten, työnantajan olisi pyydettyä esitettävä kirjallisesti kieltäytymisensä perusteet. Luottamustoimella tarkoitettaisiin sekä toimielinten kokouksia että kunnan määräämiä muita luottamustehtäviä.

Työnantajan ja työntekijän tai viranhaltijan väliset riidat ratkaistaisiin kunkin palvelus-

suhteen mukaisesti. Työsopimussuhdetta koskevat riidat ratkaistaisiin yleisessä alioikeudessa ja virkasuhdetta koskevat riidat hallinto-oikeudessa.

51 §. *Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.* Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin nykyisiä vastaavin säännöksin kunnanhallituksen ja lautakunnan alaisten viranomaisten ratkaisemien asioiden ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

Ottamisen määräaika koskeva 4 momentti vastaa voimassa olevan pykälän 3 momenttia.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan johtosäännössä voitaisiin määrätä, että johtokunnalla, sen puheenjohtajalla ja kunnan viranhaltijalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen asia, joka on siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Jos johtosääntöön otetaan edellä mainittu määräys ja johtokunta toimii lautakunnan alaisena, lautakunnalla ei olisi oikeutta ottaa sen alaisen johtokunnan tai johtokunnan alaisen viranhaltijan päättämää asiaa käsiteltäväkseen. Kunnanhallituksella olisi oikeus ottaa käsiteltäväkseen johtokunnan ja sen alaisen viranhaltijan päättämä asia.

Jos asia on päätetty ottaa sekä johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin yleisessä toimielimessä.

Voimassa olevan pykälän 3 momentti ehdotetaan siirrettäväksi asiasisällöltään muuttumattomana pykälän 4 momentiksi.

Otto-oikeutta rajoittava uusi 5 momentti olisi muutoin samanlainen kuin voimassa oleva 4 momentti, mutta siihen ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta, jonka mukaan isäntäkunnalla ei olisi otto-oikeutta kuntien yhteisen toimielimen päättämiin asioihin, jos kunnat näin sopivat. Kunnat voisivat siten keskinäisellä sopimuksella rajoittaa isäntäkunnan otto-oikeutta. Otto-oikeutta voitaisiin rajoittaa myös osittain. Vaikka otto-oikeutta koskeva sopimus sitoisi jo kuntia, isäntäkunnan hallintosääntöön tulisi sopimuksen juridisen sitovuuden selventämiseksi ottaa määräys otto-oikeuden rajoittamisesta.

65 §. *Talousarvio ja -suunnitelma.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pääsääntönä olisi, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena. Jos taseen alijäämää

ei saada katetuksi suunnittelukautena, kunnan olisi laadittava yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi.

Pykälän 1 momentissa säädetään voimassa olevaa momenttia vastaavasti talousarvion laatimisveloitteesta.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen jäisi vain osa voimassa olevan 2 momentin asiasisällöstä. Ehdotetun 2 momentin mukaan talousarviossa hyväksyttäisiin kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Lisäksi säännös sisältäisi talousarvion ja -suunnitelman laatimisen lähtökohdan, jonka mukaan talousarviosuunnitelma olisi laadittava siten, että kunnan edellytykset hoitaa tehtäviä turvataan. Säännöksessä ei säädettäisi velvollisuudesta esittää toimenpiteitä alijäämän kattamiseksi, vaan tästä säädettäisiin uudessa 3 momentissa.

Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan taloussuunnitelman olisi oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden suunnittelukautena Tämä tarkoittaisi, että taloussuunnitelmavuosien yhteenlasketun tilikauden tuloksen tulee olla vähintään nolla. Yksittäisen suunnitteluvuoden alijäämäinen tulos tulisi suunnitelmassa kattaa muiden suunnitteluvuosien ylijäämällä. Suunnittelukautta ei voisi suunnitelman tasapainottamiseksi jatkaa neljää vuotta pidemmäksi ajaksi. Tästä pääsäännöstä voitaisiin poiketa, jos kunnalla on taseessa aiemmilta vuosilta kertyneitä ylijäämäeriä.

Suunnittelukauden jatkamista rajoittava säännös ei koskisi kuntaa, jonka talous on tasapainossa tai ylijäämäinen. Säännös ei myöskään estäisi investointiohjelman tai erillisten palvelusuunnitelmien laatimista viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Taseen ylijäämäeriä olisivat edellisten tilikausien ylijäämä, talousarvion laadintavuoden arvioitu yli- ja alijäämä sekä muiden omien rahastojen pääomat, jotka kunta voi tarvittaessa siirtää edellisten tilikausien yli- tai alijäämäksi. Taloussuunnitelma voitaisiin laatia alijäämäisenä vain ylijäämäerien kattamaan määrään. Tällöin suunnittelukausi voisi olla myös neljää vuotta pidempi.

Jos taseen alijäämään ei saada katetuksi suunnittelukautena, kunnalla olisi velvollisuus päättää taloussuunnitelman yhteydessä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla kattamaton

alijäämä katetaan. Toimenpiteiden esittämisvelvoite täytyisi, jos taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa. Valtuusto päättäisi tällöin erikseen toimenpideohjelman kattamiskaudesta, joka voisi olla pidempikin kuin taloussuunnitelmakausi. Toimenpideohjelma kohdistuisi taseeseen jo kertyneen alijäämän kattamiseksi. Sen sijaan taloussuunnitelma olisi laadittava tasapainoiseksi tai ylijäämäiseksi, jos kunnalla on kertynyttä alijäämää. Näin kunnan alijäämän kertyminen saataisiin katkaistuksi.

Toimenpideohjelma hyväksyttäisiin vuosittain tarkistettuna talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Toimenpideohjelmaan otettaisiin ne tuloja lisäävät ja menoja vähentävät toimenpiteet, jotka eivät sisälly varsinaiseen taloussuunnitelmaan. Toimenpiteet olisi esitettävä yksilöityinä, rahamääräisinä ja ajallisesti kohdistettuina.

Yksilöidyn toimenpideohjelman laatiminen voi olla perusteltua taloussuunnitelman sijaan alijäämän poikkeuksellisen suuren määrän tai toimenpiteiden erityisluonteen vuoksi. Esimerkiksi palvelurakenteiden olennaista muuttamista koskevien ratkaisujen rahamääräisiä vaikutuksia voi olla vaikea viedä normaaliin taloussuunnittelukehikkoon ennen kuin yksityiskohtaiset toimeenpanopäätökset on tehty. Erillisessä toimenpideohjelmassa voidaan sen sijaan tehdä periaateratkaisut tarvittavien toimenpiteiden määrästä ja rahamääräisestä tasosta, vaikka niiden kohdistumista tehtävittäin ei vielä olisikaan ratkaistu. Tuloperusteiden muutoksia koskevia ratkaisuja ei myöskään voitane tehdä vuosia etukäteen niin yksilöidyllä tasolla kuin taloussuunnitelmakäytäntö edellyttäisi. Toimenpideohjelmassa riittävänä pidettäisiin tarkistettavien tuloperusteiden nimeämistä ja tulonlähteittäisten tulonlisäystavoitteiden asettamista.

Toimenpideohjelmaan otettaisiin myös sellaiset omaisuuden luovutukset ja niistä saavat luovutusvoitot, jotka ajoittuisivat taloussuunnitelman ulkopuolelle. Toimenpideohjelmassa tulisi esittää myös alijäämän kattaminen peruspääomaa alentamalla. Peruspääoman alentamisen perusteena voi olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen joko omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisten poiston taikka arvonalentumisen seurauksena. Peruspääomaa ei kuiten-

kaan tulisi alentaa enempää kuin pysyvien vastaavien määrä ylittää peruspääoman ja pitkäaikaisen vieraan pääoman yhteismäärän.

Kuntayhtymässä olisi soveltuvin voimassa, mitä 65 §:ssä säädetään lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta.

Pykälän 4 ja 5 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 3 ja 4 momenttia vastaavien säännöksiin yleisistä talousarvioperiaatteista.

68 §. Tilinpäätös. Pykälän 1 momentissa olisi voimassa olevaa vastaava tilikautta ja tilinpäätöksen laatimisvelvollisuutta koskeva säännös.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilinpäätökseen kuuluisi tuloslaskelman, taseen ja niiden liitetietojen sekä talousarvion toteutusvertailun lisäksi rahoituslaskelma. Rahoituslaskelma osoittaa, kuinka paljon investointien ja lainanlyhennyksien rahoitus edellyttää tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta.

Voimassaolevan lain mukaan rahoituslaskelma sisältyy tilinpäätöksen liitetietoihin. Rahoituslaskelman nimenomainen maininta korostaisi sen merkitystä kunnan talouden tasapainon arvioimisessa taseen ja tuloslaskelman lisäksi. Ehdotus noudattelee vuoden 2004 lopussa voimaan tulleen kirjanpitolain (1336/1997) muutosta. Sen mukaan tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja niiden liitteenä olevat tiedot.

Taseen ja tuloslaskelman järjestystä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan kirjanpitolakia. Sen sijaan kunnan toimintakertomusta ei ehdoteta kirjanpitolain tapaan erotettavaksi tilinpäätöksestä erilliseksi osaksi. Ehdotettu muutos ei muuttaisi nykyistä vakiintunutta käytäntöä, jossa tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase esitetään mainitussa järjestyksessä tilinpäätöksessä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot olisi ilmoitettava liitetiedoissa. Vastaava säännös sisältyy kirjanpitolakiin ja säännöstä sovelletaan myös kunnan tilinpäätöksessä. Säännöksen ottamisella kuntalakiin korostettaisiin erityisesti tilikauden tuloksen tulorahoituksen riittävyydestä antaman kuvan oikeellisuutta.

Säännöksen perusteella kunnan tulisi esit-

tää tilinpäätöksessä liitetieto suunnitelman mukaisten poistojen ja keskimääräisten korvausinvestointien vastaavuudesta, jos niiden määrät poikkeaisivat olennaisesti toisistaan. Keskimääräinen korvausinvestointitaso määntyisi tilinpäätösvootta edeltävän vuoden, tilinpäätösvouden ja voimassaolevaan taloussuunnitelmaan otettujen poistonalaisten investointien omahankintamenon keskimäärästä. Investoinnin omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenon ja siihen saadun rahoitusosuuden (investointiavustus) erotusta. Liitetiedon sisällön ja esittämistavan osalta noudatettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liitetietojen ilmoittamisesta antamaa yleisohjetta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykyistä 3 momenttia vastaavin säännöksiin konsernitaseesta.

Ehdotetun uuden 5 momentin mukaan tilinpäätöksen allekirjoittaisivat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari. Säännös vastaisi voimassa olevan 4 momentin asiasisältöä muutoin paitsi, että siihen tehtäisiin pormestarin valintamahdollisuuden vuoksi pormestaria koskeva lisäys.

69 §. Toimintakertomus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnanhallituksen olisi toimintakertomuksessa tehtävä selkoa myös taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainotamisesta. Nykyään kunnanhallituksen on ainoastaan esitettävä selvitys tavoitteiden toteutumisesta sekä talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei tehdä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.

Ehdotetussa 1 momentissa olisivat nykyistä pykälää vastaavat perussäännökset toimintakertomuksen sisällöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnanhallituksella olisi velvollisuus esittää selonteko talouden tasapainotuksesta tilikaudella sekä voimassaolevan erillisen toimenpideohjelman riittävydestä. Tilikauden tasapainotusta koskeva selonteko sisältäisi selvityksen tilinpäätösvoonna voimassa olleen taloussuunnitelman toteutumisesta. Jos kunnalla oli päättyneellä tilikaudella voimassa oleva toimenpideohjelma kertyneen alijäämän kattamisesta, kunnanhallituksen olisi tehtävä selkoa myös tähän ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteutuksesta. Lisäksi kunnanhallituksen olisi tehtävä selkoa, onko kulvana

vuonna voimassaoleva toimenpideohjelma riittävä. Käytännössä selonteon antaminen tulisi yleensä kyseeseen, jos tilikauden alijäämä on arvioitua olennaisesti suurempi.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunnanhallituksen olisi toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Säännös vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan lain 70 §:ää, joka kumottaisiin. Toimintakertomuksen sisällöstä säädettäisiin siten kokonaisuudessaan 69 §:ssä.

70 §. Tilikauden tuloksen käsittely. Pykälää ehdotetaan kumottavaksi, koska tilikauden tuloksen käsittelystä säädettäisiin ehdotetussa 69 §:ssä.

71 §. Tarkastuslautakunta. Pykälän 1 ja 2 momentissa olisivat voimassa olevia säännöksiä vastaavat perussäännökset tarkastuslautakunnan asettamisesta ja tehtävistä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä olisi arvioida myös talouden tasapainotuksen toteutumista tilinpäätösvoonna. Lisäksi lautakunnan tulisi arvioida voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä ja realistisuutta. Tarkastuslautakunnan olisi arvioitava tasapainotusta kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antaman selonteon ja mahdollisten muiden kunnan taloudellista asemaa kuvaavien tietojen perusteella.

Tarkastuslautakunnan tulisi puuttua talouden tasapainotukseen, jos kunnan talous on alijäämäinen. Kysymys voi olla taloussuunnitelman alijäämäisyydestä taikka taseen kertyneestä alijäämästä.

Ehdotettu 4 momentti vastaisi asiallisesti muutoin voimassa olevaa 3 momenttia, mutta siihen ehdotetaan lisättäväksi apulaispormestarin sekä hänen läheistensä vaalikelpoisuutta rajoittava säännös. Momentin 2 kohdan mukaan apulaispormestari ei olisi vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Momentin 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajan läheisten lisäksi pormestarin ja apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettut läheiset. Tällaisia läheisiä olisivat esimerkiksi puoliso, lapset, sisarukset ja heidän puolisonsa sekä puolison lapset ja sisarukset.

Pormestari ei olisi vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan kunnanhallituksen puheenjohtajana 4 momentin 1 kohdan perusteella.

Apulaispormestarin vaalikelpoisuudesta on syytä säätää laissa erikseen, koska apulaispormestari olisi muutoin vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Koska tarkastuslautakunnan tehtävänä on pormestarin ja apulaispormestarin johtaman hallinnon ja talouden tarkastustoimintaan liittyvät tehtävät, pormestari ja apulaispormestari eivät voi olla tarkastuslautakunnan jäseniä.

86 §. *Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä.*

Pykälän 1 momenttiin otettaisiin viittaus lakiin lisättäväksi ehdotettavaan 32 b §:ään, jolla säädettäisiin kuntayhtymän luottamushenkilöille sama oikeus kuin kunnan luottamushenkilöille saada vapaata työstään luottamustehtävän hoitamiseksi. Momentissa viitattaisiin alijäämän kattamisvelvoitteen osalta 65 §:n 3 momenttiin eikä 2 momenttiin. Viittaussäännös vastaisi siten ehdotettua uutta 65 §:n asiasisältöä. Lisäksi momentin viitasta muutettaisiin lakiteknisesti.

89 §. *Oikaisuvaatimus.* Ehdotetun 51 §:n mukaan kunta voisi johtosäännössä antaa oikeuden ottaa johtokunnan käsiteltäväksi sen alaisen viranomaisen päättämän asian. Jotta samasta asiasta tehty oikaisuvaatimus ja otto-oikeusasia käsiteltäisiin samassa toimitelmässä, ehdotetaan pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että tällaisessa asiassa oikaisuvaatimus tehdään johtokunnalle. Säännös vastaisi menettelyltään pykälän 3 momenttia.

1.2. Työsopimuslaki

18 §. *Työntekijän oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamiseksi.* Säännös on uusi ja se sisältäisi viittauksen kuntalain 32 b §:ään, jonka mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi.

1.3. Valtion virkamieslaki

66 a §. *Virkamiehen oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamiseksi.* Säännös on uusi ja se sisältäisi viit-

tauksen kuntalain 32 b §:ään, jonka mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi.

1.4. Laki kunnallisesta viranhaltijasta

16 a §. *Viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamiseksi.* Säännös on uusi ja se sisältäisi viittauksen kuntalain 32 b §:ään, jonka mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi.

1.5. Merimieslaki

32 g §. *Työntekijän oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamiseksi.* Säännös on uusi ja se sisältäisi viittauksen kuntalain 32 b §:ään, jonka mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi.

2. Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2006.

Talousarvio ja taloussuunnitelma olisi laadittava ehdotuksen mukaisena ensimmäisen kerran vuonna 2006, kun laaditaan kunnan talousarvio vuodelle 2007 sekä taloussuunnitelma vuodelle 2007 sekä sitä seuraaville vuosille. Tilinpäätös ja toimintakertomus olisi lisäksi laadittava ehdotetun mukaisesti ensimmäisen kerran tilikaudelta 2006, jolloin myös tarkastuslautakunnan olisi arvioitava talouden tasapainotusta.

Lakien olisi tultava voimaan keväällä 2006, jotta Tampereen kaupunki voi ottaa pormestarin käyttöönsä vuoden 2007 alusta lukien. Lisäksi talousarvion ja taloussuunnitelmien valmistelu vuodelle 2007 edellyttää, että muutokset ovat voimassa mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 70 §,
muutetaan 21, 24, 51, 65, 68, 69, 71 §, 86 §:n 1 momentti ja 89 §:n 2 momentti,
 sellaisena kuin niistä ovat 21 § osaksi laissa 81/2002, 65 § osaksi laissa 353/2000, 71 §
 osaksi laissa 1034/2003 ja 86 §:n 1 momentti laissa 353/2000 sekä
lisätään lakiin uusi 15 b, 24 a, 32 a ja 32 b §, seuraavasti:

2 luku

tuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen.

Valtuusto

24 §

15 b §

*Kunnanjohtaja ja pormestari**Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen*

Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu.

Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.

21 §

Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Valtuusto voi erottaa pormestarin tai apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuute-

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Jos kunnanjohtajan virka on täytetty, kunnanjohtaja siirretään hänelle soveltuvaan palvelussuhteeseen. Uuteen virkaan tai toimeen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut samanlaisina kuin kunnanjohtajan virassa.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Jos kunnanjohtajan tai pormestarin vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia.

Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja

ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

24 a §

Apulaispormestari

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestarin valitsee valtuusto. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikaudesta on voimassa, mitä 24 §:n 3 momentissa säädetään pormestarin toimikaudesta.

Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännössä. Lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.

32 a §

Pormestarin ja apulaispormestarin asema luottamushenkilönä

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi tai apulaispormestariksi. Valtuusto voi päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita henkilö, joka on kirjallisesti suostunut vastaanottamaan tehtävän.

Valtuusto päättää pormestarille ja apulaispormestarille maksettavasta palkasta ja korvauksista. Pormestarilla ja apulaispormestariilla on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata samoin perustein kuin kunnallinen viranhaltija.

32 b §

Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten

Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä sopimasta työntekijän osallistumi-

sesta kunnan toimielimen kokoukseen.

Kunnan määräämän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun luottamustoimien hoitamista varten tarvittavasta vapaasta kunnan luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa.

Luottamushenkilön on ilmoitettava toimielimen kokousajankohdat ja kunnan määräämät luottamustehtävät työnantajalle viipymättä sen jälkeen, kun hän on saanut ne tietoonsa. Työnantajan on pyydettyessä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

51 §

Asian ottaminen ylempien toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai johtosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asiain ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Johtosäännössä voidaan määrätä, että johtokunnalla tai sen puheenjohtajalla sekä kunnan viranhaltijalla on oikeus ottaa johtokunnan käsiteltäväksi asia, joka on tämän lain nojalla siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Tällöin asiaa ei voida ottaa sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen johtokunta on. Jos asia on päätetty ottaa sekä johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Asia on otettava ylempien toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus

päätöksestä on tehtävä.

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita;

2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita; eikä

3) 77 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

65 §

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (*toimenpideohjelma*), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (*alijäämän kattamisvelvollisuus*).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarvot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

69 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on annettava myös tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsitelystä.

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;
- 3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
- 4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä
- 5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8,

12—15, 15 a, 15 b, 16—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33, 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

89 §

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2006.

Tämän lain 65 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2006, kun laaditaan kunnan talousarvio ja taloussuunnitelma vuodelle 2007 sekä sitä seuraaville vuosille. Lain 68, 69 ja 71 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2006 laadittavaan kunnan tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen sekä niiden käsittelyyn.

2.

Laki**työsopimuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 26 päivänä tammikuuta 2001 annettuun työsopimuslain (55/2001) 2 lukuun uusi 18 § seuraavasti:

2 luku
Työnantajan velvollisuudet

18 §

Työntekijän oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten

Työntekijällä on oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain (365/1995) 32 b §:ssä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 200 .

3.

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 19 päivänä elokuuta 1994 annettuun valtion virkamieslakiin (750/1994) uusi 66 a § seuraavasti:

66 a §

Virkamiehen oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten

työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain (365/1995) 32 b §:ssä säädetään.

Virkamiehellä on oikeus saada vapaata _____ Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 200 .

4.

Laki**kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään kunnallisesta viranhaltijasta 11 päivänä huhtikuuta 2003 annettuun lakiin (304/2003) uusi 16 a § seuraavasti:

16 a §

Viranhaltijan oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten

työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain 32 b §:ssä säädetään.

Viranhaltijalla on oikeus saada vapaata _____ Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 200 .

5.

Laki**merimieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 7 päivänä kesäkuuta 1978 annettuun merimieslakiin (423/1978) uusi 32 g § seuraavasti:

| | |
|--|--|
| 32 g § <i>Työntekijän oikeus saada vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten</i> | tään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten siten kuin kuntalain (365/1995) 32 b §:ssä säädetään. |
|--|--|

Työntekijällä on oikeus saada vapaata työs- _____
Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 200 .

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*

1.

Laki**kuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 70 §,
muutetaan 21, 24, 51, 65, 68, 69, 71 §, 86 §:n 1 momentti ja 89 §:n 2 momentti,
 sellaisena kuin niistä ovat 21 § osaksi laissa 81/2002, 65 § osaksi laissa 353/2000, 71 §
 osaksi laissa 1034/2003 ja 86 §:n 1 momentti laissa 353/2000 sekä
lisätään lakiin uusi 15 b, 24 a, 32 a ja 32 b §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

15 b §

Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen

*Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut
 voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuus-
 toryhmän voi muodostaa yksikin valtuute-
 tu.*

*Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien
 parantamiseksi kunta voi tukea valtuusto-
 ryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpitei-
 tä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan
 asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamis-
 mahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on
 yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.*

21 §

21 §

*Luottamushenkilöiden erottaminen kesken
 toimikauden**Luottamushenkilöiden erottaminen kesken
 toimikauden*

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhty-
 män tai kuntien yhteiseen toimielimeen va-
 litsemansa luottamushenkilöt kesken toimi-
 kauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti
 valtuuston luottamusta. Erottamispäätös
 koskee kaikkia toimielimeen valittuja luot-
 tamushenkilöitä.

Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhty-
 män tai kuntien yhteiseen toimielimeen va-
 litsemansa luottamushenkilöt kesken toimi-
 kauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti
 valtuuston luottamusta. Erottamispäätös
 koskee kaikkia toimielimeen valittuja luot-
 tamushenkilöitä.

*Valtuusto voi erottaa pormestarin tai
 apulaispormestarin kesken toimikauden, jos
 hän ei nauti valtuuston luottamusta.*

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esi-
 tyksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuu-
 tetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen.

Asia tulee vireille kunnanhallituksen esi-
 tyksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuu-
 tetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen.

24 §

Kunnanjohtaja

Kunnassa on kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi.

Valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tällaisen kunnanjohtajan vaali toimitetaan ennen kunnanhallituksen vaalia ja hänen toimikautensa jatkuu siihen saakka, kunnes uusi kunnanjohtaja on valittu.

Jollei kunnanjohtajan vaalissa kukaan ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtävään asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

24 §

Kunnanjohtaja ja pormestari

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Jos kunnanjohtajan virka on täytetty, kunnanjohtaja siirretään hänelle soveltuvaan palvelussuhteeseen. Uuteen virkaan tai toimeen siirretyllä kunnanjohtajalla on oikeus saada siihen kuuluvat edut samantyyppisinä kuin kunnanjohtajan virassa.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Jos kunnanjohtajan tai pormestarin vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia.

Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtävään asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

24 a §

Apulaispormestari

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestarin valitsee valtuusto. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikaudesta on voimassa, mitä 24 §:n 3 momentissa säädetään pormestarin toimikaudesta.

Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännössä. Lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin vaali toimitetaan ennen lautakunnan vaalia.

32 a §

*Pormestarin ja apulaispormestarin asema
luottamushenkilönä*

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita sellainen henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi tai apulaispormestariksi. Valtuusto voi päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.

Pormestariksi ja apulaispormestariksi voidaan valita henkilö, joka on kirjallisesti suostunut vastaanottamaan tehtävän.

Valtuusto päättää pormestarille ja apulaispormestarille maksettavasta palkasta ja korvauksista. Pormestarilla ja apulaispormestarilla on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata samoin perusteiden kuin kunnallinen viranhaltija.

32 b §

*Luottamushenkilön oikeus saada vapaata
työstään luottamustoimen hoitamista varten*

Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä sopimasta työntekijän osallistumisesta kunnan toimielimen kokoukseen.

Kunnan määrämien muun kuin 1 momentissa tarkoitetun luottamustoimien hoitamista varten tarvittavasta vapaasta kunnan luottamushenkilön on sovittava työnantajansa kanssa.

Luottamushenkilön on ilmoitettava toimielimen kokousajankohdat ja kunnan määräämät luottamustehtävät työnantajalle viipymättä sen jälkeen, kun hän on saanut ne tietoonsa. Työnantajan on pyydettyessä annettava kirjallinen selvitys kieltäytymisensä perusteista.

51 §

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai johtosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asiain ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita; eikä
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

51 §

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai johtosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asiain ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Johtosäännössä voidaan määrätä, että johtokunnalla tai sen puheenjohtajalla sekä kunnan viranhaltijalla on oikeus ottaa johtokunnan käsiteltäväksi asia, joka on tämän lain nojalla siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Tällöin asiaa ei voida ottaa sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen johtokunta on. Jos asia on päätetty ottaa sekä johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita;
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita; eikä
- 3) 77 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

65 §

Talousarvio ja –suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuoksi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta ti-

65 §

Talousarvio ja –suunnitelma

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuoksi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta ti-

linpäättös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.

69 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.

70 §

Tilikauden tuloksenkäsittely

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä

linpäättös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteinä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitteidoissa.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

69 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.

70 §

Tilikauden tuloksenkäsittely

(kumotaan)

esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi.

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu suhteessa oleva henkilö;
- 3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymässä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8 ja 12—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 2 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) *apulaispormestari*;
- 3) *henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen*;
- 4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä
- 5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b, 16—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33, 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovel-

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

leta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

89 §

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

89 §

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. *Jos johtosäännössä on kuntalain 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle.* Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta.

Tämän lain 65 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2006, kun laaditaan kunnan talousarvio sekä taloussuunnitelma vuodelle 2007 sekä sitä seuraaville vuosille. Lain 68, 69 ja 71 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2006 laadittavaan kunnan tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen sekä niiden käsittelyyn.