

Kiviranta Hanna

Vastaanottaja: Valtiovarainministerio VM
Aihe: VS: Mäntsälän lausunto kuntalaki

Lähetäjä: Siikaluoma Esa
Lähetetty: 1.9.2014 17:51
Vastaanottaja: Nyholm Inga VM
Aihe: uusi liite

hei

ohessa tuoreempi Mäntsälä kh lausunto, aiemman voi poistaa

Esa

ESA SIIKALUOMA
hallintojohtaja

MÄNTSÄLÄN KUNTA
Heikinkuja 4
04600 Mäntsälä

p.040-3145201
esa.siikaluoma@mantsala.fi
www.mantsala.fi

KUNTALAKI LAUSUNTO PYYNTÖ LIITE KUNNANHALLITUS 1.9.2014

LAUSUNTO

Uuden kuntalain tarkoituksena on edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Kuntalakiluonnoksen 6 §:n mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunnan tytäryhteisöä koskevia säännöksiä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätioon. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

On hyvä, että näkökulma laajenee suppeasta kunnan toiminnasta kuntakonserniakin laajempaan näkökulmaan tavoitteena kunnan johtaminen kokonaisuutena organisoitumismuodosta riippumatta.

Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset (7-9 §)

Kuntalakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvästä rahoitusvastuusta.

Lakiin ehdotetaan uusia järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyjä koskevia säännöksiä. Kunta voisi edelleen järjestää lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopia niiden järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaisi järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Lakisääteisen yhteistoiminnan järjestämisvastuu olisi kokonaisuudessaan tehtävästä vastaavalla kunnalla tai kuntayhtymällä eivätkä kunnat voisi esimerkiksi yhteistoimintasopimuksessa tai muutoin sopia järjestämisvastuusta säännöksistä poiketen, jollei tähän olisi perustetta erityislainsäädännössä.

Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyllä

selkeytetään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuunjako määräytyy kunnan viranomaisen ja palvelun tuottajan välillä, jos kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Lakiehdotuksessa on varauduttu mahdolliseen erityislainsäädännön mukaiseen vastuukuntamalliin. Sote-ratkaisu on yksityiskohdiltaan edelleen avoin. Järjestämis- ja rahoitusvastuun osalta tämä säännös on syytä arvioida uudelleen sen jälkeen, kun ratkaisu on kokonaisuudessaan selvillä.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Kuntalakiluonnoksen 12 §:ssä säädetään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä valmisteltavasta kuntatalousohjelmasta. Kuntatalousohjelma korvaisi voimassa olevan peruspalveluohjelmamenettelyn, johon kuuluvat peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti. Ehdotettu kuntatalousohjelma on osa EU-lainsäädännön edellyttämää uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää.

Kuntatalousohjelma kattaisi julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan osaan sisältyvät asiat, kuten kuntatalouden tasapainotavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Ko. toimenpiteet voisivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle.

Jatkossa kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta.

Kuntatalousohjelmassa arvioitaisiin kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehtäisiin arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioitaisiin kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eriteltäisiin kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen. Kuntatalousohjelma kattaisi lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät eli käytännössä koko kuntatalouden.

Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Ohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioidakuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmalla myös vahvistettaisiinkuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa. Kuntatalousohjelman valmistelussa korostuu eri ministeriöiden välinen yhteistyö kunta-asioissa ja valtion ja kuntasektorin välinen yhteistyö. Kuntasektoria kuntatalousohjelman valmistelussa edustaa Suomen Kuntaliitto.

Uudistus on kannatettava, sillä kuntatalousohjelma voi parhaimmillaan ratkaista kuntien tehtävien ja rahoituksen epätasapainon.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa näkyy käytännön tasolla konkreettisimmin vaalien ajankohdan ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisessa. Kuntalakiluonnoksen 15.1 §:n mukaan valtuuston toimikausi alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Vaalien toimittamisajankohdasta säädettäisiin edelleen vaalilaissa.

Valtuuston toimikauden aikaistaminen mahdollistaisi sen, että uudet valtuustot voivat käsitellä jo seuraavan vuoden talousarviota. Muutos selkeyttäisi tilannetta nykyiseen verrattuna, kun uusi valtuusto pääsee pian vaalien jälkeen päättämään talousarvion- ja -suunnitelman sekä kuntastrategian muodossa kunnan toiminnan ja talouden lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita.

Muutos on kannatettava, mutta käytännön syistä johtuen on syytä harkita, onko aikataulu valtuuston toiminnan aloittamiselle liian tiukka, kun vaalit on suunniteltu pidettävän huhtikuussa ja valtuuston toimikausi alkaisi jo kesäkuussa. Vaalien ja valtuustokauden alkamisen välinen aika lyhenee nykyisestä, mikä asettaa haasteita valmistelutehtävien aikataulutukselle ja uuden valtuustokauden toiminnan täysipainoiselle käynnistämiseksi. **Em. ongelma olisi ratkaistavissa aikaistamalla vaaleja suunnitellusta ajankohdasta.**

Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §)

Uuden kuntalain mukaan kuntien valtuutettujen lukumäärä ei enää määräytyisi suoraan laista, vaan siitä päättäisi valtuusto laissa asetetuissa rajoissa. Pykälän 1 momentissa säädetään valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan eri kokoisissa kunnissa. Valtuusto päättäisi tämän pohjalta valittavien valtuutettujen lukumäärästä. Valtuutettuja valittaisiin voimassa olevan lain mukaisesti aina pariton lukumäärä. Sääntely jättäisi kunnille harkintavaltaa valtuuston koon suhteen. Valtuutettujen vähimmäismäärä eri kuntakokoluokissa on hieman nykyistä pienempi, mutta kunta voi myös päättää säilyttää valtuuston koon nykyisenä tai lisätä valtuutettujen määrää nykyisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtuutettuja valittaisi laissa säädetty vähimmäismäärä, jos valtuusto ei tekisi asiasta päätöstä. Valtuuston päätös vähimmäismäärää suuremmasta lukumäärästä tai aiemman päätöksen muuttamisesta tulisi ilmoittaa oikeusministeriölle vaalivuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Kuntakohtaisen ratkaisun mahdollisuutta valtuuston kokoa päätettäessä voidaan pitää hyvänä esityksenä.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys (19 §)

Mahdollisuus valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen nykymuodossaan on perusteltua. Esityksessä muutoksena esitetty tuen määrän ilmoittaminen valtuustoryhmittäin kunnan tilinpäätöksen tukee hallinnon avoimuuden periaatetta.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus (5 luku)

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta säädetään kuntalakiehdotuksen 22 §:ssä.

Kuntalaisten osallistumisoikeutta koskevat ehdotukset antavat kunnille nykyistä paremmat edellytykset huomioida kuntalaisten muuttuneita osallistumisen tarpeita sekä edellytyksiä ottaa käyttöön monipuolisia ja vaikuttavampia osallistumiskeinoja. Esitykset luovat mahdollisuuksia kunnan ja kuntalaisen välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Ehdotukset ajanmukaistavat jo käytössä olevia suoran osallistumisen keinoja ja luovat mahdollisuuksia niiden aiempaa laajempaan käyttöön, esimerkiksi sähköisiä kanavia hyödyntämällä. Lisäksi lain tasolle tuotaisiin joitakin uusia, vuorovaikutteisia osallistumisen tapoja (esim. kansalaisraadit, osallistuva budjetointi). Eri osallistumiskeinojen käyttöönotto ja teknologian hyödyntäminen edellyttää kunnilta kuitenkin riittäviä resursseja. Kuntien taloudelliset realiteetit on otettava huomioon ja kunnille tulisi kohdentaa tarvittavat taloudelliset resurssit uusien velvoitteiden toteuttamiseksi.

Ääni- ja äänestys-oikeudesta ehdotetaan säädettäväksi pääosin nykyisin tavoin, äänestysikärajoja ei esimerkiksi esitetä muutettavaksi. Esityksessä kuitenkin parannettaisiin Suomen kuntavaaleja ja äänioikeutta koskevan sääntelyn vastaavuutta Euroopan unionin säännöksiin.

Kansanäänestysaloitteen ikäraja esitetään alennettavaksi siten, että aloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas sekä henkilö, jolla on äänestys-oikeus. Tavoitteena olisi parantaa sekä nuorten että kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon kunnassa.

Lisäksi kansanäänestysaloitteen tekijöiden vähimmäismäärää esitetään alennettavaksi vähintään viidestä prosentista äänioikeutetuista kunnan asukkaista vähintään neljään prosenttiin kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Kansanäänestysaloitteen ikärajan alentaminen on siinä mielessä kyseenalaista, että aloitteen tekemiseen osallistuneet 15–17-vuotiaat eivät itse olisi oikeutettuja äänestämään mahdollisessa kansanäänestyksessä.

Oikeusministeriön asettama työryhmä valmistelee parhaillaan kansanäänestystä koskevan lain muuttamista siten, että äänestys olisi mahdollista järjestää myös vaalien yhteydessä sekä sähköisesti. Tällainen kehityssuunta on suotavaa jo mahdollisten synergiaetujen sekä odotettavien kustannussäästöjen vuoksi.

Kuntalakiluonnoksen mukaan kunnan tulisi hallintosäännössä antaa määräykset aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista. **Vastaavaa säännöstä ei nyt ole, joskin ko. määräykset sisältyvät yleisesti kuntien hallintosääntöihin, joten käytännössä ko. säännös ei toisi kovin suurta muutosta. Velvoite on kuitenkin kannatettava, sillä se parantaa aloitteen tekijän tiedonsaantia ja edistää siten aloitteen käytettävyyttä sekä aloitejärjestelmän**

merkitystä.

Ehdotuksessa on myös säännös aloitteen käsittelyn määräajasta, jonka mukaan asia olisi otettava käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä kun aloite on saapunut kuntaan. Säännös koskisi niitä aloitteita, joiden takana on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista.

Uusi kuntalaki mahdollistaisi palvelualoittemallin käyttöönoton kunnissa. Palvelualoite on kunnan ulkopuoliselle taholle tarjottu mahdollisuus tehdä aloite siitä, miten tietty julkinen palvelu voitaisiin jatkossa tuottaa nykyistä tuotantotapaa paremmin. Ehdotuksessa palvelualoittemallin käyttöönotto olisi kunnille vapaaehtoista.

Palvelualoitteen käyttöönotolla voisi mahdollisesti monipuolistaa palvelutuotantoa ja lisätä vaihtoehtoisia tapoja palvelujen tuottamiselle, mutta sen haittoina voidaan nähdä mm. mahdollinen kustannusten nousu sekä mallin käytön aiheuttama hallinnollinen taakka.

Erilaisten asukasryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia olisi uudessa kuntalaissa vahvistettu entisestään. Kunnille säädettäisiin velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Lisäksi ehdotetaan pakollisen vanhusneuvoston sekä vapaaehtoisen vammaisneuvoston sääntelyn siirtämistä kuntalakiin. Näin eri ikäryhmien ja erityisryhmien edustajille luotaisiin mahdollisuudet päästä vaikuttamaan kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan.

Nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto olisivat edustamansa ryhmän vaikuttamis- ja kuulemiskanavia, eivät virallisia kunnan toimielimiä, jotka käyttäisivät julkista valtaa. **Suuressa osassa kuntia kyseiset neuvostot on jo asetettu. Myös velvoittavan sääntelyn osalta kunnille on jätetty jonkin verran harkintavaltaa päättää käytännön toteuttamistavoista paikalliset olosuhteet huomioiden.**

Uuden kuntalain myötä tiedonkulun painopiste on siirtymässä yksisuuntaisesta tiedottamisesta vuorovaikutteisemmaksi viestinnäksi. Tämä on tärkeä pyrkimys, sillä se lisää kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia sekä rohkaisee kuntaa olemaan avoimempi ja vastaanottavaisempi asukkaiden toiveille ja tarpeille.

Viestinnän kasvava monimuotoisuus ja alati muuttuva teknologia tuovat kuntiin paitsi uusia viestintämahdollisuuksia, myös uusia haasteita. Viestinnässä vaaditaan enemmän nopeutta, tehokkuutta ja selkeyttä, mutta viestinnän resurssit ovat usein rajalliset.

Kuntalaissa esitetyt muutokset voivat luoda parempia mahdollisuuksia kunnan ja kuntalaisen välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi jo asioiden valmisteluvaiheessa. **Tämä kuitenkin edellyttää, että kunnista löytyy monimuotoisen viestinnän toteuttamiselle tarvittavat resurssit sekä avoin ja myönteinen ilmapiiri.**

Vuorovaikutuksen lisäämiseksi ei riitä, että kuntalaisille tarjotaan uusia osallistumismahdollisuuksia, vaan kuntalaisten mielipiteisiin pitäisi pystyä myös reagoimaan ja ne olisi otettava huomioon päätöksenteossa.

Vuorovaikutteisempaan ja selkokiehisenpään viestintään on mahdollista panostaa, jos kunnilla on käytössään hyviä ohjeistuksia, asianmukaista ammattitaitoa ja oikeanlaisia työkaluja. Erilaisten asukasryhmien parempi viestinnällinen huomioiminen on tärkeä tavoite. Tämä koskee esimerkiksi maahanmuuttajien kotouttamiseen ja palvelemiseen liittyvää viestintää, josta monella pienemmällä kunnalla ei ole entuudestaan kokemusta. Varsinkin pienten kuntien käytettäväksi olisi täten hyvä luoda valmiita työkaluja, kuten palautejärjestelmiä, kyselyohjelmistoja, keskustelufoorumeita, ym. joiden käyttöönotto on mahdollisimman helppoa. Myös kuntien välinen yhteistyö ja vertaistuki ovat tällaisissa muutoksissa tärkeitä.

Selkokiehissyden korostaminen kuntalaissa on hyvin perusteltua kuntalaisten perusoikeuksien kannalta. Kun kunnan asioita on helpompi ymmärtää ja tiedot ovat helposti saatavilla, myös kuntalaisten tasavertaisuus ja reagointimahdollisuus voidaan turvata paremmin.

Esitys velvoittaisi kuntaa huolehtimaan siitä, että yleisessä tietoverkossa ovat saatavilla kunnan toiminnan kannalta keskeiset asiakirjat. Näin edistettäisiin avointa ja asiakaslähtöistä hallintoa ja valmistelua sekä tiedottamista eri asukas- ja kieliryhmien näkökulmasta.

Kunnan toimielimet (6 luku)

Esityksen mukaan kuntalain mukaisia pakollisia toimielimiä valtuuston lisäksi olisivat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muutoin luottamushenkilöorganisaatio olisi valtuuston päätettävissä. Luottamushenkilöiden asemaa päätöksenteossa vahvistavana malleina laissa tuodaan esille valiokunta- ja puheenjohtajamallit. Valtuusto voisi myös päättää, että toimielinten puheenjohtajat toimisivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Esityksessä ehdotetaan myös, että valtuusto voisi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan kesken toimikauden epäluottamuksen perusteella ja että valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien puheenjohtajat voivat toimia nykykäytännön mukaisesti päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä.

On hyvä, että kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat tuodaan nykyistä selkeämmin esille lain tasolla. Voidaan myös pitää perusteltuna, että kunnilla on laaja harkintavalta toimintaorganisaationsa rakentamisessa sekä uusien vaihtoehtoisien mallien pohjalta tai perinteisen mallin mukaisena täydennettynä päätöksenteon demokraattisuutta edistävillä elementeillä. Yhden, kaikkia kuntia koskevan mallin tuominen lakiin voisi tarpeettomasti vaikeuttaa johtamista ja hallinnon kehittämistä.

Esitettyjenmallien tarkoituksena on vahvistaa kunnan poliittista johtamista ja korostaa luottamushenkilöiden roolia päätöksenteossa. On hyvä, että lakiin ehdotettu säännös on luonteeltaan mahdollistava. Tällöin kunnan omaan päätösvaltaan

jää, missä määrin se ottaa eri mahdollisuudet käyttöön ja voi tässä päätöksenteossa huomioida oman toimintaympäristönsä tarpeet. Päätoimisten luottamushenkilöiden mallin käyttöönotolla voitaneen paitsi parantaa luottamustoimen houkuttelevuutta myös lisätä kuntalaisten kiinnostusta kuntapolitiikasta ja kasvattaa äänestysaktiivisuutta.

Esityksessä esitetty mahdollisuus, että nykykäytännöstä poiketen toimielimen puheenjohtaja voitaisiin erottaa epäluottamuksen perusteella, tuonee joustavuutta kunnan toimintaan. Vaikka kynnys erottamiseen saattaakin madaltua, kun koko toimielintä ei tarvitse vaihtaa epäluottamuksen kohdistuessa puheenjohtajaan, voidaan esitystä pitää perusteltuna.

Kuntalakiluonnoksessa on säädökset myös alueellisista toimielimistä. Sääntelyn tarkoituksena olisi selkeyttää ja korostaa toimielimen sekä kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia kunnan toiminnassa. Ehdotus ei olisi velvoittava, vaan valtuusto voisi päättää alueellisten lautakuntien tai johtokuntien asettamisesta.

Alueellisia toimielimiä voitaisiin asettaa myös vain tietyille kunnan osa-alueille. Valtuusto voisi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä.

Alueellisen toimielimen laissa määriteltynä tehtävinä olisi kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulisi varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin.

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

Kuntastrategia (39 §)

Uudeksi valtuuston käytössä olevaksi ohjauksen välineeksi ehdotetaan lakisääteistä, valtuuston hyväksymää kuntastrategiaa. Uuden kuntalain 39 § sisältää luettelon niistä asioista, jotka tulee ottaa huomioon kuntastrategiassa. Em. pykälän 2 momentin mukaan kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Laki velvoittaisi myös ottamaan huomioon kuntastrategian kunnan talousarvion- ja suunnitelman laatimisessa. Lisäksi kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Käytännössä suurin osa kunnista laatii tälläkin hetkellä kuntastrategian ja muita strategioita, joten muutos ei käytännössä ole merkittävä. Lailla säätäminen voi mahdollisesti korostaa kuntastrategian roolia nykyistä enemmän ja siten edistää pitkäjänteistä päätöksentekokulttuuria kunnissa.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja (41 ja 42 §)

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on lakiluonnoksen mukaan johtaa poliittista valmistelua. Kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. **Ristiriitatilanteiden varalta ja kunnan operatiivisen johtamisen sekä roolien selkeyden kannalta esittelyoikeudesta tulisi mainita laissa ja todeta sen kuuluvan kunnanjohtajalle silloinkin, jos kunnassa on kokoaikainen tai osa-aikainen puheenjohtaja.**

Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtamista koskevat ehdotukset (47-49 §)

Kuntastrategiassa valtuusto linjaisi muun muassa kunnan omistajapolitiikkaa. Konserniohjeiden merkitystä kuntakonsernin ohjauksen perustana ehdotetaan vahvistettavaksi siten, että niistä päättäisi valtuusto.

Valtuuston on konserniohjeissa tarkoitus antaa kuntalain säännöksiä täydentävät ohjeet tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämiskäytännöistä.

Kunnanhallituksen tai muun hallintosäännössä nimetyn toimivaltaisen viranomaisen nimittämispäätökset perustuvat valtuuston asettamiin ohjeisiin. Tällä vahvistetaan ainakin periaatteellisella tasolla valtuuston roolia myös konserniohjauksessa. Tätä voidaan pitää myönteisenä asiana johtuen liikelaitosten ja muiden konserniyhteisöjen yhä kasvavasta merkityksestä kuntataloudelle.

On pohdittava, tuleeko kuntalaissa esimerkein määritellä omistajaohjauksen keinoja (yhtiöjärjestys, osakassopimus, yhteydenpito yhteisöedustajaan), jotka kuitenkin ovat olemassa olevia työvälineitä ja perustuvat olemassa olevaan lainsäädäntöön. Lienee riittävää määritellä omistajaohjauksen tavoitteeksi aktiivinen, kuntastrategiaan perustuva omistajuus. Omistajaohjauksen keinot **todettaneen esimerkkiluettelona hallituksen esityksessä.**

Kunnan tytäryhteisön olemassaolon peruste on kunnan kokonaisuus. Yhteisöedustajan vastuuta kuitenkin arvioidaan erityislainsäädännön, usein osakeyhtiölain näkökulmasta. Kuntalaissa tulee välttää kirjaamasta konsernin kokonaisedun huomioonottamista liian täsmällisesti, jotta esimerkiksi kuntien keskinäistä yhteistyötä edelleenkin voitaisiin järjestää yhtiömuotoisesti eikä vähemmistöosakkaiden yhdenvertaisuus vaarannu.

Hallituksen kokoonpanoa koskevaa sääntelyä on pidettävä asianmukaisena. Tytäryhteisöille tulee asettaa tavoitteet, jotka voivat olla esimerkiksi paitsi tuotannollisia ja taloudellisia myös sosiaalisia ja yhteiskunnallisia. Tavoiteasetannan jälkeen toteuttamisvastuu tulee asettaa tytäryhteisölle, jonka johdon riittävästä osaamisesta ja ammattitaidosta on varmistuttava.

Konserniohjeen minimisisällön määrittelyä otsikkotasolla on pidettävä riittävänä. Kuntien luottamushenkilöille esitetään oikeutta saada konsernijohdolta konserniyhtiöitä koskevia tietoja. Läpinäkyvyyden lisääminen on myönteistä.

Konsernijohtoon määritelmä on nykyisellään toimiva. Lakiluonnoksen mukaan konsernijohtoon toimivalta "kunnan muun toiminnan" osalta on lähtökohtaisesti kunnanhallituksella. Kunnan toiminnasta, erityisesti ostopalvelusopimuksista, suurin osa lienee eri lautakuntien alaisia.

Tuleekin täsmentää, täyttyvätkö kunnanhallituksen velvoitteet valvonnan ohjeistamisella ja järjestämisellä lautakuntien itsensä huolehtiessa operatiivisesta valvonnasta. Lakiuudistuksen yhteydessä on esitetty, ettei konsernijohtoon kuuluva voisi toimia konserniyhtiön johdossa ja siten kaksoisroolissa valvojana ja valvottavana.

Nykyisellään voimassa oleva yhteisöjäävin poikkeus nähdään kuitenkin pääosin toimivana. Se edistää tietojen vaihtoa kunnan ja tytäryhteisön välillä. Erityisesti pienissä kunnissa on tarpeen hyödyntää luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden osaamista molemmissa rooleissa. Asiaa tulisikin lähestyä ensisijaisesti yksittäiseen asiaan tai yhteisöön liittyvänä esteellisyyskysymyksenä.

Sähköiset toimintatavat (99–101 §) sekä kunnan ilmoitusten ym. julkaiseminen tietoverkossa (109 ja 110 sekä 141 §)

Kuntalakiluonnoksessa ehdotetaan mahdollistettavaksi perinteisen kokouspaikalla pidettävän toimielimen kokouksen rinnalle uusina päätöksentekomuotoina sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely ennen kokousta. Sähköisessä kokouksessa luovuttaisiin periaatteesta, että puheenjohtajan ja sihteerin tulee olla läsnä kokouspaikalla. Kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat osallistua kokoukseen keskenään eri paikoista. Sähköinen kokous voitaisiin pitää esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Sähköisessä kokouksessa toimittaisiin muutoinvarsinaisen (fyysisen) kokouksen mukaisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti.

Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä osa toimielimen kokoukseen tulevista asioista voitaisiin käsitellä sähköisesti ennen varsinaista toimielimen kokousta. Se, minkä kaltaiset asiat voitaisiin käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, jäisi kunnan harkintaan. Sähköinen päätöksenteko olisi pääsääntöisesti tarkoitettu niin kutsuttujen rutiiniluonteisten asioiden käsittelyyn.

Em. uudistusta voidaan pitää kannatettavana ja tervetulleena. Uusien menettelyjen käyttöönotto on hyvä olla kunnan harkinnassa. Sääntely on nopean teknisen kehityksen johdosta syytä pitää mahdollisimman välineneutraalina. Lainsäädäntöön ei tulisi ottaa määräyksiä tietoteknisistä ratkaisuista.

Ottaen huomioon kunnallisen päätöksenteon avoimuuden periaatteen, ei myöskään tietoturvan osalta ole tarvetta lähteä yksityiskohtaiseen sääntelyyn lain tasolla. Salassa pidettävien asiakirjojen määrä kunnallisessa päätöksenteossa on marginaalinen. Niissä toimielimissä, joissa salassa pidettäviä tietoja käsitellään enemmän, voidaan itsenäisesti arvioida sähköisen kokousten käyttöönotto myös tietoturvan näkökulmasta. Sähköisten menetelmien käyttöönoton avulla päätöksenteko kunnissa joustavoituu ja nopeutuu. Myös ympäristönäkökulmat tukevat sähköisten kokousmenetelmien käyttöä.

Sähköisen kokouksen osalta tulisi arvioida, voitaisiinko sähköisen kokouksen käyttämiseen liittyviä muotovaatimuksia lieventää ehdotetusta. Ääni- ja

kuvayhteyden edellyttämisestä kaikissa tapauksissa voitaisiin näkemyksemme mukaan luopua ja mahdollistaa sähköisen kokouksen pitäminen myös esim. vain puhelinkokouksena ilman kuvayhteyttä. Puheyhteys yksinäänkin turvannee riittävällä tavalla jokaisen mahdollisuuden esittää näkemyksensä muille jäsenille.

Myös sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttö ajasta ja paikasta riippumattomana päätöksentekomuotona on kannatettava. Jotta menettely toisi todellista hyötyä kunnalliseen päätöksentekoon, tulisi sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttämisen olla mahdollista myös itsenäisenä, ilman varsinaista kokousta. Olisi hyvä arvioida, onko tarvetta lain tasolla säännellä, että asia siirtyy kokouksen käsiteltäväksi yhdenkin jäsenen pyynnöstä tai jos yksi jäsen jättää ilmaisematta kantaansa asiaan. Näin yksityiskohtainen sääntely heikentää säännöksen käytettävyyttä ja sen hyötyjä. Kunnalla tulisi olla mahdollisuus omaan harkintaan asiassa.

Kuntalakiluonnoksessa luovuttaisiin kunnan ilmoitusten osalta julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta. Tästä huolimatta ilmoituksia julkaistessaan kunnan olisi huomioitava, että erityislainsäädännössä on vielä velvoitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön, jonka osalta kyseistä lainsäädäntöä on noudatettava.

Kunnalle säädettäisiin velvoite viedä saataville yleiseen tietoverkkoon keskeiset kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan taloutta, johtamista, toimintaa, kuntien yhteistyötä ja kuntakonsernia koskevat tiedot. Tietojen viemisestä yleiseen tietoverkkoon säädettäisiin myös 29 §:ssä päätöksenteon valmistelutietoja koskien, 109 §:ssä kunnan ilmoituksia koskien ja 141 §:ssä koskien päätösten tiedoksiantoa kunnan jäsenille. 141 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan lain 63 §:ssä ja 95 §:n 2 momentissa säädetyn pöytäkirjan nähtävänä pitämisen korvaavasta tiedoksiantomenettelystä yleisessä tietoverkossa.

Em. säännöksiä voidaan pitää kaikin puolin kannatettavina. Erityisesti julkisesta ilmoitustaulusta luopuminen on perusteltua tämän päivän yhteiskunnassa. On kuitenkin syytä arvioida, onko lain tasolla tarpeen määritellä asiakirjat, joita tulee olla luettavissa tietoverkossa.

Talousarvio ja -suunnitelma (111 §)

Kuntalakiluonnoksen säännökset talousarviosta ja -suunnitelmasta vastaavat pääosin nykyistä sääntelyä, mutta käsittävät myös kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevat täydennykset sekä kuntastrategian yhteyden taloussuunnitteluun.

Muutoksena voimassaolevaan lakiin on myös säännös, jonka mukaan kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertyneet alijäämät tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet siten, että talousarvio ja -suunnitelma toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.

Velvoite ottaa kuntastrategia huomioon talousarviolaadinnassa voi nopeuttaa kunnissa olevaa kehitystä, jolla kuntastrategia nykyistä vahvemmin ohjaa talousarviossa tehtäviä priorisointeja ja täten vahvistaa kuntastrategian ja talousarvion välistä liitosta.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämän kattamisvelvollisuus on kytketty tilinpäätöksen osoittamaan kertyneeseen alijäämään, ja alijäämä on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamista ei voida siirtää vuodesta toiseen taloussuunnitelmissa, kuten nykyisin on mahdollista, vaan taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona on katettava.

Jos taseeseen kertyneet alijäämät saadaan katetuksi nopeammin kuin neljässä vuodessa, ylijäämäinen tilinpäätös, jolla kertyneet alijäämät saadaan katetuksi, katkaisee kattamiskauden. Sen jälkeen seuraavina tilikausina mahdollisesti kertyvät alijäämät aloittavat taas uuden kattamiskauden ja toimenpideohjelman laatimisvelvollisuuden.

Uudistusta voidaan pitää hyvänä, sillä että em. talousarvio- ja suunnitelmasäännökset voivat varmistaa, että kunnan tehtävät ja talous saadaan kestäväälle pohjalle ja tasapainoon.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely (119 ja 120 §)

Kuntalakiluonnoksen 119 §:ssä on säännökset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Nykyään menettelystä säädetään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa.

Nykyiset arviointimenettelyn käynnistymistä koskevat kriteerit ehdotetaan siirrettäviksi pienin muutoksin ko. pykälään. Kunta voisi joutua arviointimenettelyyn myös, jos se ei pysty kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää lain 111 §:ssä säädettyssä määräajassa eli viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Molempia menettelyn käynnistymistä koskevia edellytyksiä sovellettaisiin rinnakkain ja ne täydentäisivät toisiaan.

Uuden kuntalain kuten myös voimassaolevan lainsäädännön mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos pykälässä säädetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät.

120 §:ssä säädettäisiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä vastaavasta menettelystä kuntayhtymässä. Vastaavaa

säännöstä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä. Pykälä liittyy ehdotettuun 111 §:n 6 momenttiin, jonka mukaan myös kuntayhtymällä olisi jatkossa nykyisestä poiketen kuntien tavoin velvollisuus kattaa taseeseensa kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.

Kuntayhtymän arviointimenettelyn käynnistämistä arvioitaisiin yksinomaan taseeseen kertyneen alijäämän perusteella. Alijäämän kattamisvelvoitteen selkeä kirjaus kuntalakiin ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely, ts. kriisikuntamenettelyn ja sen kriteerien kirjaaminen kuntalakiin antaa selvät reunaehdot kunnan taloudelliselle toiminnalle ja korostaa sitä kautta myös pitkän aikavälin vastuunkantoa. Niiden kirjaaminen kuntalakiin on perusteltua ja kannatettavaa.

Tarkastuslautakunta (122 §)

Kuntalakiluonnoksen mukaan tarkastuslautakunnalla olisi edelleen kolme päätehtävää eli hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, arviointi ja muut tehtävät. Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat; arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla; arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan talous-suunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää; huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteen sovittamisesta; valvoa 85 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi; sekä valmistella kunnanhallitukselle esityksen tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Em. tehtävien lisäksi tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset.

Tarkastuslautakuntaa koskevat säännökset selkeyttävät ja täsmentävät lautakunnan roolia. Lakiin olisi kuitenkin hyvä lisätä maininta siitä, ettei tarkastuslautakunnan tehtäviin kuulu muiden lautakuntien työskentelyyn eikä operatiiviseen toimintaan osallistuminen.

Kuntalakiuudistuksesta todetaan lisäksi seuraavaa:

Kunnan toiminnan merkittävä tehostaminen edellyttäisi kuntalain lisäksi erityisesti kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamista. Kuntalaki on vain yleislaki kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen, joten se ei sisällä merkittäviä palvelutoiminnan tehostamisen mahdollisuuksia. Edellä mainitusta syystä kuntalaissa ei kuntien toiminnan tehostamisen kannalta ole merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia. Mahdollisuuksia kuntien toiminnan tehostamiseen on ollut nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, joskin

uusi kuntalaki tuo joitakin keinoja näkyvämmiksi.

Sähköistä asiointia koskevat muutokset ovat näkyvimpiä toiminnan tehostamista sallivia muutoksia ja tervetulleita sellaisia. Samalla kun ne edesauttavat kuntalaisten ja muiden kiinnostuneiden tiedonsaantimahdollisuuksia ne myös mahdollistavat hallinnollisten menettelytapojen keventämisen. Toiminnan ja taloudenhoidon tehostamista edesauttavat ja edellyttävät myös kunnan toiminta -käsitteen laajentaminen, kuntakonsernin näkökulman korostuminen, vaatimus kuntastrategian laatimiseen sekä alijäämän kattamisvelvollisuuden tiukentaminen ja laajentaminen kuntayhtymiin.

Kuntatalousohjelman sisällyttäminen kuntalakiin korostaa kokonaisvaltaisen julkisen talouden ohjausta ja kuntien roolia palvelujen tuottajana. Lakiehdotuksen 23 §:ään sisältyvän palvelualoitemallin käyttöönotto kunnissa mahdollistaa osaltaan kunnan palvelutuotannon tehostamista, mikäli kunta päättää ottaa sen käyttöön.

Kuntalain uudistus sallii erikokoisille kunnille aikaisempaa paremman mahdollisuuden organisoida hallintonsa ja toimintansa eri tavalla. Ko. säännös koskee sekä valtuuston kokoa että valtuustoa alemmaa organisaatiota. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on parannettu ja kohderyhmää laajennettu koskemaan aikaisempaa selkeämmin muitakin kuin kunnan jäseniä. Toisaalta kuntalaissa ei kuntakohtaisten ratkaisujen lisäämisen kannalta ole merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia. Mahdollisuus erilaisiin kuntakohtaisiin ratkaisuihin on ollut nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, joskin uusi kuntalaki tuo keinoja näkyvämmiksi.

Lakiluonnoksen mukaan kunnan hallintosääntöön joudutaan tekemään useita muutoksia. Siirtymäsäännöksissä olisi syytä tarkentaa, mihin mennessä hallintosääntö tulee tarkistaa uutta kuntalakia vastaavaksi. Kaiken kaikkiaan kuntalain uudistus on kannatettava ja selkeyttää ja modernisoi menettelytapoja ja on siten oikean suuntainen.

Lisätiedot:

**Esa Siikaluoma
hallintojohtaja**

