



KEMINMAAN KUNTA
Kunnanhallitus

Lausunto
15.8.2014

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Viite: VM065:00/2012

KEMINMAAN KUNNAN LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnokseen. Lausunto tulee toimittaa viimeistään 26.8.2014 mennessä. Lausuntopyynnössä on joukko kysymyksiä, joihin erityisesti pyydetään ottamaan kantaa. Kemijärven kunta lausuu luonnoksesta seuraavaa.

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Kunnan toiminnan käsite on uusi lakiin otettava kuntaa määrittävä kuvaus. Käsite sisältää kunnan oman toiminnan lisäksi kuntakonsernin toiminnan, kunnan osallistumisen yhteistoimintaan (kuntayhtymät, yhteistoimintaelimet, jne.) sekä sopimuksiin tai muihin sitoumuksiin perustuvan kunnan toiminnan. Perusteluna laajalle kunnan toiminnan käsitteelle hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan tarve johtaa kuntaa ja sen toimintaa kokonaisuutena organisaatiomuodoista riippumatta.

Kunnan toiminnan käsitteen laaja tulkinta antaa perustellusti lain tasoisen normin, jolla voidaan ohjata kunnan oman toiminnan lisäksi kunnan ja sen sidosryhmien ja kaupallisten kumppaneiden välistä kanssakäymistä ja toiminnan johtamista.

Kunnan tehtävät, järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen (7 - 9 §)

Lakiluonnoksen kyseiset pykälät ovat tarpeellisia kuntien toimintaympäristön ja palvelujen tuottamistapojen muuttuessa mm. tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämislain (sote -uudistus) säätämisen myötä. Pykälissä kuvataan vastuut palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoittamisessa. Pykälissä erotetaan myös järjestämisvastuu tuotantovastuusta, joka on myös tarpeellista tulevat muutokset huomioon ottaen. Kuntalaisen palvelujen saatavuuden turvaamisen kannalta lakiesityksen 8 §:ssä määritetty järjestämisvastuussa olevan toimijan vastuu palveluista ja niiden saatavuudesta on erityisen tärkeää.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Kunnan ja valtion välisen suhteen järjestämisessä lakiluonnoksen 12 § on keskeinen säädös. Voimassa olevan kuntalain peruspalveluohjelmamenettely on osoittautunut riittämättömäksi keinoksi hallita kunnille lailla määrättyjen velvoitteiden määrän ja niiden aiheuttamaa kuntien menojen voimakasta kasvua. Lakiluonnoksen kuntatalousohjelman teho perustuu valtion talousarvion yhteydessä laadittavaan julkisen talouden suunnitelmaan sekä arvioon suunnitelman vaikutuksesta kuntien tehtäviin ja niiden rahoituksen tasapainoon sekä perustuslaissa turvattuun rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Keskeinen tekijä kuntatalousohjelman onnistumisessa on sen vaikutus valtionhallinnon päätöksentekoon koskien kuntien lakisääteisiä velvoitteita ja niiden rahoitusta. Valtioneuvoston päätökset kuntien velvoitteiden purkamiseksi ja niiden toteutuminen ministeriöiden valmistelussa, eivät kuitenkaan anna kovin suurta uskoa periaatteen toteutumiseen uuden lain 12 §:n säädöksen toimeenpanossa.

Kuntavaalien ajankohdan muuttaminen (15 §)

Lakiluonnoksen mukaan kuntavaalit pidettäisiin huhtikuussa ja uusi valtuuston toimikausi alkaisi vaaleja seuraavan kesäkuun alusta. Muutos on perusteltu ja kannatettava.

Valtuuston koko (16 §)

Lakiluonnoksen mukaan kunta päättäisi itse valtuuston koosta ja laissa säädettäisiin vain valtuuston jäsenten vähimmäismäärä, joka määräytyisi kunnan asukasluvun mukaan. Muutos lisäisi kunnan omaa harkintaa kunnan ylimmän päättävän toimielimen kokoonpanossa, joka on kannatettava muutos.

Kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet (5 luku)

Lakiluonnoksen 5 luvussa säädetään mm. kunnallisesta kansanäänestyksestä, kunnan velvoitteesta edistää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia, nuorisovaltuustosta sekä vanhus- ja vammaisneuvostosta. Vanhus- ja vammaisneuvoston asemasta säädettäisiin myös uudessa kuntalaissa jo voimassa olevien erityislakien lisäksi. Luvun säädökset ovat perusteltuja ja kannatettavia mm. kuntalaisten vaikuttamistoimielimiä koskevilta osiltaan. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen on myös erityisen tärkeää tilanteessa, jossa kuntien koko kasvaa kuntaliitosten myötä kuntalaisten lähidemokratian kustannuksella.

Kunnan toimielinten ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat (31, 34 ja 38 §)

Lakiluonnoksen mukaan kunnan pakollisia toimielimiä olisivat vain valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muiden toimielinten määrä ja kokoonpano olisivat kunnan itsensä päättämiä. Säädökset lisäisivät merkittäväällä tavalla kunnan mahdollisuuksia organisoida toimielimet paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaisesti. Lakiluonnos mahdollistaisi myös eri toimielinmallien (valiokuntamalli, puheenjohtajamalli ja tilaaja-tuottajamalli) soveltamisen perinteisen lautakuntamallin asemesta.

Lakiluonnoksen mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä. Lakiluonnoksen mukaan valtuusto päättäisi myös päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustehtävän kuukausipalkasta ja korvauksista (lakiluonnoksen 81 §).

Tehtävän hoidon palkkauksessa ja muiden ehtojen määrittelyssä sovellettaisiin kunnallisia viranhaltijoita koskevia säädöksiä. Näin ollen päätoimisesta tai osa-aikaisesta luottamustehtävästä muodostuisi kunnalliseen virkasuhteeseen rinnastettava tehtävä.

Lakiluonnos mahdollistaa valtuuston laajan ratkaisuvallan järjestää luottamustehtävien hoitamiseen tarvittava aikaresurssi ja muut toimintaedellytykset mahdollisimman kattavasti. Uhkana esityksessä on toisaalta kunnan johtamiseen ja toiminnan ohjaukseen rakentuvan rinnakkaisen tai päällekkäisen organisaatiotason muodostuminen. Uhkan torjuminen edellyttää yksiselitteistä päätoimisten tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden ja kunnan virka- tai toimisuhteessa toimivien henkilöiden välisiä tehtävien ja toimivallan kuvaamista, jotta vältetään ristiriitaiselta tai epäselvältä organisoimiselta.

Alueellinen toimielin (37 §)

Alueellisen toimielimen perustaminen mahdollistaa kuntalaisten lähidemokratian toteutumisen kuntakoon kasvaessa. Keskeistä alueellisen toimielimen perustamisessa on osoittaa sille riittävät resurssit ja toimivalta toteuttaa sille annettavia tehtäviä.

Kuntastrategia (39 §)

Kuntastrategian laatiminen tulisi kunnille pakolliseksi lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Kuntien tulee jo lakisääteisesti laatia talousarvio ja taloussuunnitelma, jossa kunnan toiminta ja talous tulee suunnitella useammalle vuodelle. Kuntastrategia tulisi siten osittain olemaan saman sisältöistä toiminnan ennakointia taloussuunnittelun kanssa. Kuntastrategian laadintavelvoite vahvistaa toisaalta valtuuston strategista johtamista, joka on kunnan pitkäjänteisen toiminnan kannalta perusteltua. Mikäli kuntastrategian laatiminen tulee lakisääteiseksi, tulee kunnilta vastaavasti poistaa muita erityislainsäädössä kunnille annettuja suunnitteluvetoja.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan tehtävien kirjaaminen esitetyllä tavalla lakiin vahvistaa kunnanhallituksen asemaa kunnan operatiivisessa johtamisessa strategisen johtamisen säilyessä valtuustolla. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävästä muodostuu selkeästi kunnan keskeinen poliittinen johtamistehtävä, joka osaltaan heikentää valtuuston ja sen puheenjohtajan statusta.

Kunnanhallituksen vastuu koko kuntakonsernin toiminnan ja kunnan palvelutuotannon johtamisessa sekä valvonnassa korostuu lakiluonnoksessa. Kunnanhallitus saisi laintasoisen perustan kunnan työnantajaviranomaisen asemalle, joka aiemmin on säädetty kunnan hallintosäännössä tai vastaavassa normissa. Lakiluonnoksessa on säädetty myös kunnan omistajaohjaus kunnanhallituksen tehtäväksi, joka lisää kunnanhallituksen tehtävien vaativuutta erityisesti laaja-alaisen kuntayhtymien toiminnan ohjaamisessa ja kunnan intressien valvonnassa.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien kirjaaminen kuntalakiin selkeyttää ja vahvistaa puheenjohtajan poliittista mandaattia. Kunnanhallituksen puheenjohtajan statuksen kirjaaminen kuntalakiin luo velvoitteen laatia kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kuntajohtajan keskinäisen tehtävien ja toimivallan kuvauksen sekä menettelyn kuntajohtajan esittelyvastuun ja kunnanhallituksen poliittisen valmistelutehtävän selkeäksi toteuttamiseksi. Tämä toimivallan ja vastuun kuvaaminen tulee toteuttaa kunnan hallintosäännössä sekä kuntajohtajan johtajasopimuksessa, jonka laatiminen myös esitetään lakiluonnoksessa kunnan lakisääteiseksi velvoitteeksi.

Johtajasopimus (43 §)

Kuntajohtajan palvelussuhdeturva on heikompi muun kunnan henkilöstön turvaan nähden. Kuntajohtajan asema muuttuu oleellisesti poliittisen johtajuuden korostuessa uudessa lakiluonnoksessa. Edellisestä johtuen kunnan lakisääteinen velvoite laatia johtajasopimus on tarpeen kunnan johtamiseen liittyvän työnjaon, toimivallan ja vastuiden selkeyttämiseksi. Kuntajohtajalle suoritettavan erokorvauksen kirjaaminen kuntalakiin parantaa kuntajohtajan muutoin heikompaan palvelussuhdeturvaan.

Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtaminen (6 §, 47 § - 49 §)

Kuntakonsernin johtamista ja kunnan omistajaohjauksen toteuttamista koskevat pykälät olisivat uutta lainsäädäntöä. Kunnan toimintojen siirtyessä mm. yhtiöittämismallin nojalla tytäryhteisöille, on perusteltua myös säätää omistajaohjauksesta ja kuntakonsernin johtamisesta kuntalaissa. Kunnan omistajanohjauksen toteuttaminen on tehokkainta kunnan kokonaan omistamien tytäryhteisöjen osalta, mutta muuttuu haasteellisemmaksi laaja-alaisen osakkuusyhteisöjen kohdalla. Omistajaohjauksen yksi keskeinen haaste tulee olemaan lakiesityksen 48 §:ään kirjattu velvoite ottaa huomioon tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Velvoite rajaa mahdollisuuksia nimetä tytäryhteisön hallitukseen henkilöitä, joiden ansiot ovat pääsääntöisesti yhteiskunnallisiin ansioihin perustuvia.

Lakiluonnoksen säädökset antaisivat kunnan omistajaohjaukselle ja omistajavastuun toteuttamiselle vahvan velvoitteen, jonka toteuttaminen olisi keskeinen kunnan konsernijohtamisen tehtävä. Tämä velvoite edellyttää kunnan konserniohjeen ajantasaistamista sekä konsernijohtamisen systemaattista organisointia.

Kuntien yhteistoiminta (8 luku)

Kuntien yhteistoimintaa koskevan luvun säädökset olisivat pitkälti samat kuin voimassa olevassa kuntalaissa. Uutena piirteenä lakiluonnoksessa on kuntien yhteistoiminnan ja hankintalain soveltamista koskevat täsmennykset. Säädös selkeyttää kuntien yhteistoiminnan toteuttamista määrittämällä ne palvelut, jotka voidaan antaa toisen kunnan järjestettäväksi ilman hankintamenettelyä. Lakiluonnoksessa säädettäisiin myös lain tasolla sellaisesta kuntien yhteisten toimielimien ja virkojen toteuttamisen periaatteista, joita kunnat ovat toteuttaneet soveltamalla voimassa olevaa lakia. Uudet säädökset selkeyttävät näin ollen olemassa olevaa käytäntöä.

Luottamushenkilöiden kelpoisuus kunnan toimielimiin (10 luku ja 74 §)

Luvun määräykset vastaavat pääosiltaan nykyistä kuntalakia. Esitetystä lakiluonnoksessa kelpoisuusehtoja kunnanhallituksen jäseneksi sekä puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi oltaisiin tiukentamassa. Tiukennus koskisi erityisesti kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä sekä yhteisöjen palveluksessa olevia henkilöitä. Kelpoisuusehtojen tiukentamisella pyritään selkeyttämään kunnan konsernijohtamisesta vastaavan kunnanhallituksen ja tytäryhteisöjen välisiä vastuusuhteita. Lakiluonnoksen esitykset ovat siten perusteltuja ja niiden toteuttaminen tuo vaadittavaa johdonmukaisuutta kuntakonsernin toimintaan ja johtamiseen.

Päätoiminen ja osa-aikainen luottamushenkilö (81 § ja 82 §)

Päätoimisten tai osa-aikaisten luottamushenkilöiden asemaa on kommentoitu jo aiemmin lausunnossa. Lakiluonnoksen 81 § ja 82 § säädökset ovat tarpeen päätoimiin tai osa-aikaisiin luottamustehtäviin valittavien henkilöiden palkkauksen ja muiden ehtojen määrittämiseksi. Myös oikeus saada vapautusta työstään luottamustehtävän hoitamiseksi on syytä säätää laintasoisella säädöksellä.

Sidonnaisuuksista ilmoittaminen (85 §)

Velvoite ilmoittaa sidonnaisuuksista koskisi keskeisiä luottamustehtäviä sekä kunnan viran- ja toimenhaltijoita. Sidonnaisuuksien ilmoittamiselle tavoitellaan kunnan toiminnan ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, jota korostaa myös se, että sidonnaisuuksia koskeva rekisteri tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa. Lakiluonnoksen sidonnaisuuksia koskeva säädös on perusteltu.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Lakiluonnoksen mukaan kunnan perimien luottamushenkilömaksujen (ns. puoluevero) määrä tulisi ilmoittaa vuosittain kunnan tilinpäätöksessä. Sädöksellä tavoitellaan läpinäkyvyyttä samoin kuin lakiluonnoksen 85 §:n säädöksissä, joka myös on perusteltua avoimuuden lisäämiseksi.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Lakiluonnoksessa otto-oikeus rajattaisiin vain kunnanhallituksen oikeudeksi, kun se voimassa olevassa laissa on myös lautakunnilla ja johtokunnilla. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta, taloudenhoidosta ja kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Otto-oikeuden rajaaminen vain kunnanhallitukselle sekä korostaa tätä vastuuta että antaa sen toteuttamiselle paremmat mahdollisuudet. Näin ollen lakiluonnoksen esitys on perusteltu.

Toimielinten sähköinen päätöksenteko ja tietojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen tietoverkossa (99 § - 101 § sekä 109 §, 110 § ja 141 §)

Sähköisen päätöksenteon ja sähköisten kokousten mahdollistaminen lakiluonnoksessa on sekä perusteltua että tarkoituksenmukaista asioiden käsittelyn tehostamiseksi. Lakiluonnoksen vaatimus sähköisestä päätöksenteosta suljetussa ympäristössä korostaa tietoturvan merkittävyyttä. Kunnan hallinnon tehokkuutta lisää myös lakiluonnoksen edellyttämä kunnan ilmoitusten, tietojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Alijäämän kattamisvelvollisuus (111 §)

Alijäämän kattamisvelvollisuus ulotettaisiin lakiluonnoksessa koskemaan myös kuntayhtymiä. Kuntayhtymien tehokas taloudenhoito heijastuu myös kuntien talouden hallintaan. Siten alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin on perusteltua ja omiaan tehostamaan koko kuntakonsernin talouden hallintaa.

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

Lakiluonnoksen arviointimenettelyn mahdollistavat säädökset rajaavat kuntien itsehallinnosta asemaa ja mahdollistavat valtion merkittävän intervention kunnan toimintaan.

Etenkin lakiluonnoksen 119 § 3 momentin kriteerit ovat kireät. Arviointimenettelyyn liittyvä mahdollisuus erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamiseen lisää valtion mahdollisuuksia kuntien pakkoliitoksiin. Samoin lakiluonnoksen 120 § sisältää valtion vahvan mandaatin puuttua kunnallisen toimijan asemaan. Edellisestä johtuen lainvalmistelussa tulee selvittää lakiluonnoksen kyseisten pykälien yhteensopivuus kuntien perustuslaillisen itsehallinnollisen aseman kanssa.

Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §)

Lakiluonnoksen tarkastuslautakuntaa ja sen tehtäviä koskeviin esityksiin ei ole erityistä huomautettavaa.

Tilintarkastus (123 §)

Lakiluonnoksen tilintarkastusta koskeviin esityksiin ei ole erityistä huomautettavaa.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tiedonsaantioikeus (125 §)

Lakiluonnoksen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tiedonsaantioikeutta koskeviin esityksiin ei ole erityistä huomautettavaa.

Kunnan toiminta markkinoilla (15 luku)

Lakiluonnoksen luvussa säädetään mm. kunnan toiminnan yhtiöittämisvelvoitteesta, kunnan myöntämistä lainoista, takauksista ja vakuuksista. Säädösten tavoitteena on rajata kunnan toimintaa siten, että kunnan oma toiminta ja taloudellinen vakaus eivät vaarannu tai kunta ei aiheuta häiriötä markkinoiden toiminnalle. Lakiluonnoksen säädökset ovat riittäviä ja perusteltuja.

Lakiluonnoksen rakenne ja siirtymäsäännökset

Lakiluonnoksen rakenne on looginen. Luonnoksessa on otettu huomioon kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset mm. sähköiseen asiointiin ja päätöksentekoon liittyen.

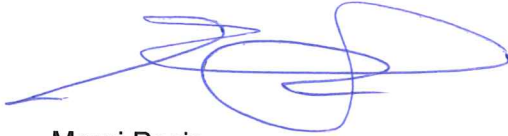
Siirtymäsäännöksissä esitetään mm. 148 §:n (toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja sähköisiä toimintatapoja koskevat siirtymä-säännökset) soveltamista vasta vuonna 2017 alkavasta valtuustokaudesta lukien. Lakiluonnoksen 26 §:ää nuorisovaltuustosta, 6 lukua toimielimistä, 7 lukua kunnan johtamisesta ja kunnanhallituksesta, 74 §:ää vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen, 75 §:ää vaalikelpoisuudesta muihin toimielimiin, 81 §:ää päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta, 82 §:ää luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten, 85 §:ää sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, 109 §:ää kunnan ilmoituksista, 110 §:ää tietojen saatavuudesta yleisessä tieto-verkossa sekä 141 §:ää päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle sovellettaisiin vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Kyseiset siirtymäsäännökset ovat perusteltuja.

Edelleen lakiluonnoksen siirtymäsäännöksissä esitetään 149 §:n (alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevat siirtymäsäännökset) soveltamista ensimmäisen kerran lain voimaantulovuoden eli tilikauden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään. Edelleen ko. lainkohdan 2 momenttia sovellettaisiin siten, että vuoden 2015 taseeseen kertyneen alijäämän ollessa yli 500 euroa asukasta kohden alijäämän tulee kuitenkin olla katettu vasta viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä. Siirtymäsäännöksissä on myös esitetty lakiluonnoksen 149 §:n 3 momenttia koskeva siirtymäsäännös.

Kyseisillä siirtymäsäännöksillä on tavoitteena varata alijäämäiselle kunnalle riittävä aika talouden tasapainottamiseksi, joka on hyväksyttävä perustelu ja siirtymäsäännökset siltä osin oikeat.

Kuntayhtymien koskevaa arviointimenettelyä lakiluonnoksen 120 §:ää sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jos kuntayhtymän alijäämää ei ole katettu viimeistään tilikauden 2020 tilinpäätöksessä. Myös tämä siirtymäsäännös on hyväksyttävä.

KEMINMAAN KUNNANHALLITUS



Mauri Posio
kunnanjohtaja