



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Viite VM065:00/2012

TORNION KAUPUNGIN LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Lakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntalakiluonnoksen keskeinen sisällöllinen tavoite, kunnan toiminnan kestävyys ja turvaaminen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa, on hyvä ja kannatettava. Tähän tavoitteeseen pyritään mm. uudella kuntastrategiassa koskevalla sääntelyllä, alijäämän kattamisvelvollisuudella, kriisikuntamenettelyä koskevien säännösten siirtämisellä kuntalakiin sekä uuteen kuntatalousohjelmaan koskevaan sääntelyyn liittyvässä pyrkimyksessä turvata kunnille säädettävien tehtävien rahoitus.

Kannatettavana voidaan pitää myös pyrkimyksiä vahvistaa kunnan johtamista ja päätöksentekokykyä, selkeyttää poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakoa sekä lisätä kuntapolitiikan ammatillistumista.

Lakiluonnoksen tavoitetta ottaa huomioon kuntien erilaistuminen ja mahdollistaa kunta-kohtaiset ratkaisut hallinnossa, johtamisessa ja osallistumisen järjestämisessä on pidettävä hyvänä, samoin tavoitteena olevaa uusien toimintatapojen muotoutumisen edistämistä ja kuntien toiminnan tehostamista. Kaikilta osin lakiluonnoksen yksityiskohtaiset esitykset ja perustelut eivät kuitenkaan tue em. tavoitteita, vaan pikemminkin saattavat estää kunta-kohtaiset ratkaisut ja kuntien erilaistumisen.

Lakiluonnoksen rakenne

Lakiluonnoksen rakennetta on pidettävä onnistuneena ja selkeänä, uudet säännökset on koottu erillisiin omiin lukuihinsa ja luvut on jaoteltu asiakokonaisuuksittain osastoiksi.

Lausunto kuntalakiluonnoksen yksityiskohdista valtiovarainministeriön lausumapyyntöön mukaisesti

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Pykälän 2 momentissa määritellään kuntakonsernia laajempi uusi käsite kunnan toiminta, joka käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Tämä tuo laajemman näkökulman kunnan toimintaan ja tavoitteena olevaa kunnan ja sen toiminnan johtamista kokonaisuutena organisoitumismuodoista riippumatta voidaan pitää kannatettavana.

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

Kunnan tehtävien osalta on määritelty myös lakisääteinen yhteistoiminta. Järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyllä pyritään selkeyttämään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuunjako määräytyy kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajan välillä. Palvelujen tuottamisen osalta kunnalle jäisi aina vähintään 8 §:n 2 momentissa mainittu järjestämisvastuu hankittaessa palveluja kuntasektorin ulkopuolelta. Järjestämisvastuun siirrossa tulee ottaa huomioon perustuslain asettamat reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirtämiselle. Järjestämisvastuuta koskevat säännökset selventävät järjestäjätahon vastuuta ja toisaalta myös palveluiden käyttäjän näkökulmasta esitykset ovat kannatettavia.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Voimassa oleva peruspalveluohjelmamenettely on tarkoitus korvata kuntatalousohjelmalla, joka on osa EU-lainsäädännön edellyttämää uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Kuntasektorille asetetaan oma tasapainotavoitteensa valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä, jossa myös määritellään yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Lopputulosta kutsutaan hyvin kuvaavalla termillä kuntatalousohjelma, joka on osa laajempaa julkisen talouden suunnitelmaa. Erittäin tervetulleena voidaan pitää kuntatalouden rahoitusasemalle asetettavaa euromääräistä rajoitetta valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta. Tämä on myönteinen muutos aiempaan käytäntöön verrattuna, edellyttäen että nämä arviot tulevat olemaan realistisia kuntien kantokyvyn kannalta. Positiivisena on pidettävä myös perusteluissa korostettua eri ministeriöiden välistä yhteistyötä kunta-asioissa samoin kuin valtion ja kuntasektorin yhteistyötä. Kuntatalousohjelmalla on tarkoitus myös vahvistaa kunta politiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa, mitä on pidettävä kannatettavana. Kuntatalousohjelman myötä toivottavasti toteutuu perustuslaissa turvattu rahoitusperiaate, peruspalveluohjelmalla tätä periaatetta ei ole pystytty turvaamaan.

Kuntavaalit ja valtuuston toimikauden alkamisajankohdan muuttaminen (15 §)

Kunnallisvaalien nimi ehdotetaan muutettavaksi käytössä jo vakiintuneeksi kuntavaaleiksi, tätä voidaan pitää kannatettavana. Vaalien toimittamisajankohtaa esitetään muutettavaksi (vaalilaissa) ja toimikautta kuntalaissa. Kuntavaalit esitetään pidettäväksi huhtikuun kolmantena sunnuntaina, ensimmäisen kerran 2017, ja valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuun alussa. Täten nykyinen valtuustokausi pitenisi vajaalla puolella vuodella. Aikataulu-muutoksen perusteluina on mainittu ongelmalliseksi koettu nykykäytäntö, eli kunnallisvaalien ajoituksessa lokakuulle ja tällöin valitun valtuuston toimikauden alkaminen seuraavan vuoden alussa merkitsevät sitä, että vanha valtuusto päättää uuden valtuuston ensimmäisen vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Valtiovarainministeriön kesäkuussa 2013 asettama ns. puoluesihteeritoimikunta on esittänyt kunnallisvaalien siirtämistä keväälle. Tämä parantaisi ehdotuksen mukaan uuden valtuuston vaikutusmahdollisuuksia ja vaalien tuloksen heijastamista aikaisempaa välittömämmin kunnan toimintaan. Esitystä voitaneen pitää kannatettavana, tosin tällöinkin uusi valtuusto on sidottu vanhan valtuuston em. päätöksiin, tosin viisi kuukautta vähemmän.

Valtuutettujen lukumäärä (16 §)

Esityksen mukaan valtuutettujen lukumäärä ei määräytyisi enää suoraan lain nojalla, vaan pykälässä säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärä. Asukaslukujen mukaan tehty kuntien jaotus on hieman muuttunut, Tornion osalta vähimmäismäärä on sama kuin nykyinen valtuutettujen määrä. Joustavuuden mahdollistaminen on lähtökohtaisesti positiivinen uudistus.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus (5 luku)

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan 22 §:n sanamuoto korostaa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin, mikä onkin tärkeä periaate. Esimerkkiluettelo konkretisoi noita mahdollisuuksia hyvin. Uutena elementtinä on tuotu lakiin kansalaisraati, jolla tavoiteltaisiin kokonaisvaltaisempaa kansalaismielipidettä päätösharkintaan erityisesti monimutkaisissa asiakysymyksissä. Tämän käyttökelpoisuus voi käytännössä osoittautua vaikeaksi.

Kansanäänestysaloitteeseen liittyvän ikärajan alentaminen 15 vuoteen lisää nuorison vaikutusmahdollisuuksia ja on positiivinen uudistus, samoin tekijöiden määrän muuttaminen neljään prosenttiin 15 vuotta täyttäneistä asukkaista viidestä prosentista äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuustolla säilyy edelleen valta päättää, järjestetäänkö kansanäänestys vai ei. Toisaalta tämä saattaa turhauttaa aloitteen tekijöitä, mikäli äänestystä ei järjestetäkään, toisaalta velvoite äänestyksen järjestämiseen em. kriteereiden täytyttyessä ei jättäisi valtuustolle mitään reagoimismahdollisuutta esim. äänestyksen tarpeellisuuden kyseenalaistamiselle. Esityksen mukaista menettelyä on pidettävä tarkoituksenmukaisempana.

Esityksen mukaan kunnalle säädettäisiin velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava elin, samoin vanhusneuvosto olisi lakisääteinen kuten nytkin, velvoittavuutta koskeva sääntely siirrettäisiin vanhuspalvelulaista kuntalakiin. Sen sijaan vammaisneuvosto olisi edelleen vapaaehtoinen. Tällainen em. elinten erilainen kohtelu ei ole asianmukaista. Vanhusneuvosto tullee säilymään lakisääteisenä elimenä aiemman sääntelyn pohjalta, mutta nuorisovaltuuston ja vammaisneuvoston osalta olisi toivottavaa, että molemmat voisivat olla vapaaehtoisia, kuten lain yleinen mahdollistava henki lähtökohtaisesti voisi antaa olettaa.

Viestinnän osalta (29 §) otsikon muuttaminen tiedottamisesta viestinnäksi on hyvä muutos, se korostaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta. Kunnilta edellytetään aktiivista otetta ja tehokkuutta viestintään. Tervetullut on myös selkeän ja ymmärrettävän kielen käytön vaatimus samoin kuin yhdenvertaisuusnäkökulma. Valmisteluasiakirjojen vieminen saataville yleiseen tietoverkkoon edellyttää asiakirjojen huolellista läpikäyntiä ja salassapitosäännösten huomioimista tässä yhteydessä. Tämä on sinänsä jo olemassa olevaa käytäntöä, nyt se tuotu velvoittavuuden tasolle.

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

Toimielinmallien osalta 31 §:ssä on mainittu valiokuntamalli, puheenjohtajamalli ja tilaaja-tuottaja-malli. Perusteluissa on todettu, että sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa eli valtuusto voisi päättää, otetaanko joku em. malleista käyttöön. Tällainen kolmen mallin luokitseminen on ristiriidassa mahdollistamisen kanssa, parempi olisi nykyisen lainsäädännön mukainen erilaisten mallien kehittämisen mahdollistaminen nostamatta mitään tiettyjä malleja säännöstasolle. Sitä paitsi tilaaja-tuottaja-malli ei varsinaisesti ole mikään toimielinorganisaatiomalli vaan palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvä termi.

Lakiluonnoksen mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat voisivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Tällöin päätoimisesta tai osa-aikaisesta luottamustehtävästä muodostuisi kunnalliseen virkasuhteeseen rinnastettava tehtävä. Tämä uudistus on lakiluonnoksen yleisperustelujen mukainen eli pyritään vahvistamaan kunnan johtamista. Tässä yhteydessä haasteeksi tulee poliittisen ja ammatillisen johdon työnjaon ja vastuun määrittäminen. Tämä onkin syytä määritellä tarkasti, jotta vältetään organisaation muuttumisesta epäselväksi ja toisaalta ristiriidoilta.

Kunnan johtamista koskevassa 38 §:ssä korostetaan kuntastrategian merkitystä, kunnanhallituksen keskeinen asema kunnan johtamisessa näkyy 2 momentin sanamuodossa painokkaammin kuin voimassa olevassa kuntalaissa.

Alueellinen toimielin (37 §)

Voimassa olevaa kuntalakia yksityiskohtaisempi sääntely määrittelee hyvin toimielimen tehtävät. Tällainen lähidemokratian lisääminen on perusteltua erityisesti suurimmissa kaupungeissamme, pienissä kaupungeissa ja kunnissa sillä ei tule olemaan juurikaan merkitystä.

Kuntastrategia (39 §)

Velvoittaminen kuntastrategian laadintaan korostaa sen merkitystä kunnan toiminnan johtamisen ja ohjaamisen välineenä ja samalla se vahvistaa valtuuston strategista johtamista. Kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu kytketään nykyistä tiukemmin yhteen, mitä voidaan pitää hyvänä asiana. Samalla kun velvoitetaan kuntastrategian laatimiseen, mahdollistetaan luopuminen erillisistä strategioista. Tältä pohjalta tarkasteluna on ymmärrettävää velvoittava 7-kohtainen luettelo pakollisista elementeistä, muuten tällaiset luettelot ovat jäykistäviä eivätkä ole sopusoinnussa mahdollistavuuden kanssa. Kuntastrategian velvoittavuus on luonteeltaan poliittista ja päätösvalmistelua ja päätöksentekoa ohjaavaa. On kuitenkin huomioitava, että strategialle syntyy myös oikeudellista sitovuutta vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua kuntastrategiaan.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 - 41 §)

Kunnanhallituksen tehtäviä koskeva 40 § vastaa asiasisällöltään pääosin voimassa olevaa kuntalakia, sääntelyä on muutettu yksityiskohtaisemmaksi. Tehtävien ja vastuun täsmenmäärä korostavat kunnanhallituksen asemaa kunnan operatiivisessa johtamisessa. Uutena laintasoisenä normina on kunnanhallitukselle asetettu työnantajaviranomaisen asema, jonka tosin on vakiintuneesti katsottu sillä olevan nykyisenkin lain nojalla.

Kunnan toiminnan yhteensovittaminen ja omistajaohjaus nimenomaisesti mainittuina kunnanhallituksen tehtävinä korostavat näiden tehtävien merkitystä ja painoarvoa. Tämä on varsin perusteltua, kun otetaan huomioon kuntien palvelutuotannon hajaantumiskehitys.

Riskienhallinnan osalta tähdennetään kokonaisarvioinnin merkitystä; valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita ei saa vaarantaa.

Kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskeva 41 § on uusi ja korostaa tehtävän merkitystä. Puheenjohtajan tehtävänä olisi poliittisen valmistelun johtaminen, tällä vahvistetaan poliittista johtamista ja tavoitteena on myös selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjakoa. Muista kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä on tarkoitus määrätä hallintosäännössä. Tässä yhteydessä ja myös kuntajohtajan johtajasopimuksen laatimisen yhteydessä tuleekin huolella määritellä molempien toimijoiden toimivalta ja vastuu.

Johtajasopimus (43 §)

Esityksen mukaan kunnan ja kunnanjohtajan välillä on tehtävä johtajasopimus, tällä hetkellä n. 60 %:ssa kunnista on käytössä johtajasopimus ilman lain velvoittavuuttakin. Velvoittavuus ja sisällön ohjeellinen määrittäminen pykälässä ovat tervetulleita ja tavoitteina olevat poliittisen ja ammatillisen johdon välisen työnjaon selkiyttäminen sekä poliittisten ja ammatillisten johtajien välisen yhteistyön parantaminen ovat toteutuessaan omiaan vahvistamaan kunnan hyvää johtamista. Johtajasopimus tulisi esityksen mukaan hyväksyä valtuustossa. Perustelujen mukaan se on luontevaa, koska valtuusto päättää myös kunnanjohtajan valinnasta ja irtisanomisesta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että johtajasopimukseen voi sisältyä valtuuston talousarviovaltaan kuuluvia asioita (erokorvaus), niin esitystä voidaan pitää perusteltuna.

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

Esityksen 6 §:ssä määritellään kuntakonsernia laajempi uusi käsite kunnan toiminta, tältä osin viitataan aiemmin tässä yhteydessä lausuttuun. Omistajaohjausta koskeva 47 § on uusi ja tarpeellinen ohjaamaan kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja. Perusteluissa on korostettu suunnitelmallisuutta; kunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee aina olla jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite. Näiden tavoitteiden on puolestaan perustuttava kuntastrategiaan, jonka keskeinen merkitys korostuu siis tässäkin yhteydessä.

Omistajaohjaus käsittää varsin laajan kirjon keinoja henkilövalinnoista ja valittujen henkilöiden ohjeistamisesta lähtien. Onnistunut omistajaohjaus vaatii jatkuvaa aktiivista otetta, esim. osakeyhtiön yhtiöjärjestystä koskevia määräyksiä tulee tarkastella jatkuvasti yhtiön elinkaaren eri vaiheissa. Omistajaohjaus tullee olemaan erityisen haasteellista erilaisen osakkuusyhteisöjen osalta. Ylipäätään omistajaohjaus tulee esityksen mukaisena toteutuessaan terävöitymään, mitä on pidettävä hyvänä kehityksenä.

Tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on esityksen mukaan otettava huomioon yhteisön toiminnan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Vaikka riittävä asiantuntemus terminä jättää tulkinnanvaraa, selvänä on pidettävä, että nimityksiä tehtäessä on kiinnitettävä huomiota juuri em. ansioihin muiden ansioiden asemesta. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon kuntakonsernin kokonaisuus, tähän esitys antaa myös hyvät keinot.

Konserniohjeiden periaatteellista merkitystä korostaa niiden hyväksyminen valtuustossa. Tämä on loogista, kun otetaan huomioon, että valtuusto päättää osana kuntastrategiaa kunnan omistajapolitiikasta. Konserniohjeiden 48 § 4 momentissa määritelty vähimmäissäilytys kattaa keskeiset huomioitavat asiat.

Konsernijohtoon tulee onnistuakseen hyvin tehtävässään saada valtuustolta yksityiskohtainen ohjeistus konsernijohtoon tehtävistä ja työnjaosta hallintosäännöllä.

Kuntien yhteistoiminta (8 luku)

Tältä osin luvun säännökset pitkälti vastaavat voimassa olevaa kuntalakia. Uudet säännökset monilta osin selkeyttävät olemassa olevaa käytäntöä, kuten yhteisten toimielinten ja virkojen käytännön järjestelyjä. Yhteistoiminnan suhdetta julkisista hankinnoista annettuun lakiin selkeytetään ansiokkaasti kunnallisten toimijoiden osalta 51 §:ssä.

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen (74 § 1 ja 4 mom.)

Esityksessä on tiettyjä tiukennuksia vaalikelpoisuuteen. Ensinnäkin kunnanhallituksen jäsenenä ei voisi olla kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö, tällä korvataan nykyinen säännös keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskentelevistä. Tämä selkiyttää ja poistaa tulkinnanvaraisuutta tältä osin. Looginen on myös vaalikelvottomuus kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilön osalta.

Konsernijohtamisen näkökulmasta on perusteltua, että henkilö ei voi samaan aikaan olla kunnan konsernijohtoon kuuluvassa kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Ajatuksena on perustellusti, että sama henkilö ei voi olla vastuullinen sekä konsernijohtossa että tytäryhteisön hallituksessa. Näin ei myöskään jouduta tilanteeseen, jossa henkilö olisi valvomassa omaa toimintaansa.

Tiukennusta esitetään myös kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalikelpoisuuden osalta, kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei olisi enää vaalikelpoinen. Perusteluissa on todettu, että nykyisen (myös esityksen mukaisen) lain mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä on esityksen mukaan pidetty kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevien asemaa kunnanhallituksessa. Tätä perustelua on pidettävä hieman ylimalkaisena ja toisaalta voidaan kysyä, eikö tällä perusteella tulisi evätä vaalikelpoisuus kaikilta kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevilta henkilöiltä myös kunnanhallituksen jäseniksi. Tätä problematiikkaa on hyvä miettiä myös ajatellen tulevaisuudessa edessä olevia vääjäämättömiä rakenteellisia kehittämispäätöksiä, joiden toteutuminen esitetyillä vaalikelpoisuusehdoilla lienevät vaikeasti toteutettavissa.

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

Sääntely on tältä osin uutta kuntalaissa. Valintaan vaaditaan suostumusta, kuten myös 71 §:n mukaan luottamustoimeen yleensäkin. Päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden asemaa koskeva sääntely 81 §:ssä on perusteltua ja mahdollistaa osaltaan tämän järjestelyn toteuttamisen käytännössä. Samoin 82 §:ssä säännelty oikeus saada vapaata työstä luottamustoimen hoitamista varten luovat aiempaa vahvemman oikeuden saada vapaata työstä.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Kuntalaissa määriteltäisiin ilmoitusvelvollisuuden minimitaso kunnan ylimmälle luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdolle. Kunta voi itse arvioida, haluaako se laajentaa ilmoitusvelvollisuutta pykälän 2 momentin mukaisesti. Sidonnaisuusilmoitukset tehtäisiin tarkastuslautakunnalle, mitä voidaan pitää oikeana toimielimenä tältä osin.

Sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuudella pyritään perustellusti lisäämään päätöksenteon avoimuutta ja kuntalaisten luottamusta päätöksentekijöihin. Ilmoitusvelvollisuudella vahvistetaan esteellisyyden ja vaalikelpoisuuden julkista kontrollia, ilmoitukset pitäisi julkistaa yleisessä tietoverkossa. Toisaalta ilmoitusvelvollisuus saattaa vähentää luottamustoimien houkuttelevuutta. Kaiken kaikkiaan esitys on kannatettava.

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

Esityksen mukaan kunnan perimät luottamushenkilömaksut, jotka kunta tilittää puolueelle tai puolueyhdistykselle, tulee ilmoittaa vuosittain kunnan tilinpäätöksellä. Tämä uudistus omalta osaltaan lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Nykyisestä laista poiketen esitetään otto-oikeuden käyttömahdollisuutta vain kunnanhallitukselle, kun nykyisin tähän on mahdollisuus myös lauta- ja johtokunnilla. Muutoksella tavoitellaan menettelyn yksinkertaistamista ja keskeisenä perusteena on kunnanhallituksen vastaaminen kunnan hallinnosta, talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Otto-oikeuden rajaukset pysyisivät ennallaan. Esitys on järkevä ja kannatettava.

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

Perinteisen kokouspaikalla pidettävän toimielimen kokouksen rinnalle ehdotetaan uusina päätöksentekomuotoina sähköistä kokousta ja sähköistä päätöksentekomenettelyä ennen kokousta. Nämä uudet menettelyt ovat sinänsä kannatettavia ja mahdollistavat kustannustehokkaan päätöksentekomenettelyn. Käyttöönotto asettaa kuitenkin haasteita erityisesti tietoturvallisuuden takaamiselle. Kustannusvaikutuksia syntyy myös tarvittavien laiteinvestointien myötä. Tavallista sähköpostiyhteyttä ei voida pitää riittävän tietoturvallisena salassa pidettävien tietojen viestinvälitykseen. Niinpä ehdotetuissa uusissa päätöksentekomenettelyissä salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja ei voida lähettää eikä keskusteluja käydä muun kuin suojatun tietoliikenneyhteyden avulla. Kunnan tulisi huolehtia esimerkiksi käytettävien palvelinten tietoturvallisuuteen liittyvistä näkökohdista.

Kunnan ilmoitusten osalta esityksessä luovuttaisiin julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta. Ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla, kuten kunnan valitsemissa ilmoituslehdessä. Käytännössä tämä uudistus merkitsee kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaulun jäämistä erityislainsäädännössä veloitettujen kuulutusten käyttöön. Ilmoituslehtien käytöstä voidaan myös luopua, mutta huomioon tulee ottaa riittävän tehokkaan tiedottamisen vaatimus.

Kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa, 110 §:ssä on minimivaatimus tältä osin. Tiedottamisvelvollisuus on perusteltua kuntalaisten informaation saannin parantamiseksi.

Pöytäkirjan nähtävänä pitäminen esitetään korvattavaksi tiedoksiantomenettelyllä yleisessä tietoverkossa. Pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Mikäli pöytäkirja sisältää henkilötietoja, on ne poistettava oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Salassapitosääntöjen usein pitkienkin salassapitoaikojen vuoksi esitetään, että asioissa, joihin liittyy salassa pidettäviä tietoja, kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusajaksi alkaisi seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu ja muu päätöspöytäkirja allekirjoitettu. Esitettyjä muutoksia voidaan pitää onnistuneina.

Alijäämän kattamisvelvollisuus (111 §)

Alijäämän kattamisvelvollisuuden sitomisella tilinpäätöksessä osoitettuun alijäämään ja sen kattamisella enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta pyritään ennalta ehkäisemään uusien alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. Alijäämän kattamiseksi tarvittavat toimenpiteet tulee esittää seuraavassa taloussuunnitelmassa alijäämän kertymisen toteuduttua ja erillisen pidemmän ajan kattavan toimenpideohjelman laadinta jää pois. Esityksen tavoitteen toteutuminen edellyttää, että kuntatalousohjelmassa kuntien tehtävät ja niiden rahoitus kyetään tasapainottamaan.

Kattamisvelvollisuus esitetään ulotettavaksi myös kuntayhtymiin. Tämä on ongelmallista, kun otetaan huomioon valmisteilla oleva Sote -järjestämislaki. Sote -kuntayhtymässä yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuudet yhtymän talouden hoitoon ovat varsin pienet, mutta siitä huolimatta taloudellinen vastuu alijäämän kattamiseen jäisi kunnille. Esityksen perusteluissa kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin on esitettyjä yleisluontoisia perusteluja kuten talouden kokonaisuuden hallinta, kurinalaisuus, läpinäkyvyys ja yhtenäisyys.

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

Arviointimenettelyn sääntely esitetään siirrettäväksi kutakuinkin sellaisenaan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetusta laista kuntalakiin. Merkittävä muutos on 119 § 3 momentissa oleva arviointimenettelyyn johtavien kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen määräytyminen nykyisestä poiketen konsernitason taloustietojen perusteella. Tämä antaa esityksen mukaan nykyistä luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Esitystä voidaan tältä osin pitää koko lakiluonnoksen hengen mukaisena ja korostaa kuntakonserninäkökulmaa.

Arviointimenettelyn ulottaminen kuntayhtymiin on uutta ja liittyy edellä käsiteltyyn alijäämän kattamisvelvollisuuteen.

Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §)

Tarkastuslautakunnan tehtävät pysyvät pääosin ennallaan, uutena tehtävänä on valvoa sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja ilmoittaa sidonnaisuudet valtuustolle. Arviointitehtävän tulee jatkossa perustua arviointisuunnitelmaan. Tarkastuslautakunnan tehtävistä korostetaan tuloksellisuuden arviointia.

Tilintarkastus (123 §)

Säännökset pysyvät tältä osin kutakuinkin ennallaan, merkittävänä muutoksena voidaan pitää vaatimusta, jonka mukaan kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, mikäli tästä poikkeamiseen ei ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Tällainen syy voisi olla esim. kunnan koko ja sen tytäryhteisöjen määrä.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tiedonsaantioikeus (125 §)

Tältä osin säännökset pysyvät ennallaan, laajennuksena esitetään tilintarkastajien tiedonsaantioikeuden ulottamista koskemaan kunnan hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa oleviin asiakirjoihin, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tätä voidaan pitää perusteltuna tehtävän asianmukaisesti hoitamiseksi ja jälleen kerran konserninäkökulma tulee vahvasti esiin.

Kunnan toiminta markkinoilla (15 luku)

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset vastaavat voimassa olevaa kuntalakia. Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden osalta esitetään, että näiden myöntäminen ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Niinpä lainaa, takausta tai muuta vakuutta ei saisi myöntää, mikäli niihin sisältyisi merkittäviä taloudellisia riskejä. Toimenpiteitä tehtäessä kunnan edut tulisi turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Lisäksi esitetään, että kunta voisi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Säännöksellä rajataan merkittävästi vakuuden antamista. Esitetyt tiukennukset ovat perusteltuja ja vähentävät kuntien riskinottoa, toisaalta myös rajoittavat elinkeinopoliittisia toimenpiteitä.

Kunnan omistaman kiinteistön luovutusta ja vuokralle antamista säännökset on koottu nimenomaiseen menettelytapasäännökseen 131 §:ään. Tämä on omiaan selkeyttämään kuntien menettelytapoja ja lisäämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä, mikä puolestaan saattaa vähentää tehtävien valitusten määrää. Säännöksen perustelut avaavat hyvin valtiontukisäännöstöä. Kunnan toiminnan suuntautuessa yhä enemmän markkinoille näiden säännösten hallinta tulee korostumaan.

Siirtymäsäännökset

Luonnoksen 148 §:n mukaan toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja sähköisiä toimintatapoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tähän ei ole huomauttamista.

Alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevat siirtymäsäännökset antavat kunnille ja kuntayhtymille riittävän ajan talouden tasapainottamiseen, kuntien osalta alijäämän tulee olla katettu viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä, kuntayhtymien osalta vuoden 2020 tilinpäätöksessä.

TORNION KAUPUNGINHALLITUS

Kaupunginjohtaja

Raimo Ronkainen