

08.07.2014

Valtionvarainministeriö

Inarin kunnan lausunto hallituksen kuntalakiluonnoksesta

Valtionvarainministeriö pyytää kirjeellään 8.5.2014 (VM065:00/2012) mm. kunnilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Lausuntopyynnössä on lueteltu lain kohdat, joista erityisesti pyydetään lausumaan.

Pyydettyinä lausuntona Inarin kunta esittää seuraavaa:

1 luku

Yleisiin säännöksiin ei ole huomautettavaa.

2 luku

Kunnan tehtävistä ja järjestämisvastuusta ei ole huomauttamista. Järjestämisvastuusta säättäminen selkiyttää nykyistä tilannetta.

3 luku

12 §

Esitetty kuntatalousohjelma voisi selkeyttää kuntien ja valtion tilannetta, koska kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee arvioida tehtävien rahoitusta myös kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta (s. 157).

Kuntien ja valtion välistä työnjakoa käsiteltäessä, ei lähtökohtana tule olla kuitenkaan pelkät taloudelliset näkökulmat vaan ennen kaikkea se, kummalle osapuolelle tehtävien hoitaminen luontevimmin kuuluu. Huonona esimerkkinä viime aikoina nykyisen tehtävien jaon puutteellisuudesta on ratkaisu jättää talous- ja velkaneuvonta kuntien tehtäväksi, vaikka se luontevasti kuuluisi valtion tehtäväksi.

Muutoin valtion ja kuntien suhteen ei ole huomautettavaa.

4 luku

14 §

Valtuuston tehtäviin ei ole huomauttamista.

15 §

Kuntavaaleihin ei ole huomauttamista. Vaalien siirtäminen keväälle (eduskuntavaalien yhteyteen) ja valtuuston toimikauden alkaminen kesäkuun alusta on



08.07.2014

kunnan toiminnan ja talouden ohjauksen kannalta nykyistä parempi järjestely. Käytännön ongelmia saattaa aiheutua valtuuston toimikauden alkaminen kesä-lomakautena.

5 luku

26 - 28 §

Kuntalakiluonnoksessa esitetään nuorisovaltuustoja sekä vanhus- ja vammaisneuvostoja palkollisiksi kunnallisiksi toimielimiksi. Muita palkollisia toimielimiä ovat valtuuston lisäksi vain kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (30 §).

Kuntalain uudistuksen yhtenä keskeisenä seikkana, jota mm. Suomen Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uusi laki on ”luonteeltaan mahdollistava ja antaa kunnille mahdollisuuden organisoida toimintansa paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan” (Kuntaliitto tiedottaa 8.5.2014). Esitys nuorisovaltuustojen sekä vanhus- ja vammaisneuvostojen määräämisestä pakollisiksi kunnallisiksi toimielimiksi ei ole lakiuudistuksen periaatteiden mukainen.

Inarin kunnassa lieenee yksi Suomen parhaiten toimivista nuorisovaltuustoista, joka valitaan vaaleilla ja jonka asettaminen kuuluu sivistyslautakunnan toimialaan. Kunnassa on myös vanhus- ja vammaisneuvosto. Erityisesti nuorisovaltuuston määräämisestä palkolliseksi kunnalliseksi toimielimeksi saattaa vaikuttaa nuorten haluun vaikuttaa juuri päinvastoin kuin lain laatijat ovat ajatelleet. Nuorisovaltuuston vahvuus on ollut se, että sillä on ollut mahdollisuus, ei pakko toimia. Nuorisovaltuuston sekä vammais- ja vanhusneuvoston asettaminen tulisi jättää kunnan itsensä päätettäväksi sen sijaan, että sitä esitetään palkolliseksi kunnanhallitukselle.

Lakiluonnosta tulisi muuttaa niin, että kunnalla olisi mahdollisuus asettaa nuorisovaltuusto sekä vammais- ja vanhusneuvosto ja että sen asettamisesta päätäisi kunnanhallitus. Se, mille toimielimelle asettaminen kunnassa annettaisiin ja se miten, nämä asettaisiin jäisi kunnan itsensä päätettäväksi.

Muutoin osallistumisoikeuksiin ei ole huomauttamista.

6 luku

30 §

Lain mukaan pakollisia toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi lisäksi asettaa lautakunta, johtokunta ja jaostoja. Myös muille toimielimille voidaan antaa mahdollisuus asettaa toimikunta. Esitys on hyvä ja lain valmistelun periaatteiden mukaisesti mahdollistava. Nuorisovaltuusto sekä vammais- ja vanhusneuvoston asettamisesta voidaan säätää erikseen, mutta se voitaisiin mainita myös tässä yhteydessä.

08.07.2014

Muutoin kunnan toimielimiin ei ole huomauttamista.

7 luku

39 §

Kunnan tehtävät ovat pääosin pakollisia lailla säädettyjä. Kunnan ja valtion välisiä taloudellisia suhteita säädellään kuntatalousohjelmalla. Perusteltua olisi, että kuntastrategiassa yhtenä huomioon otettava tehtävänä on kuntatalousohjelma, mikä esitetään sinne lisättäväksi.

40 §

Pykälässä on nykyistä tarkemmin säädetty kunnanhallituksen tehtävistä. Esi-tyksen perustelujen mukaan sääntely vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan kuntalain 23 §:ää. Näin ei ole, koska lakiesityksestä kokonaan puuttuu 23 §:n toinen momentti, jossa säädetään kunnan edustajille muissa yhteisöissä annettavista ohjeista. Lakiin on kyllä otettu uudet, sinänsä tarpeelliset ja hyvät säädökset omistaja- ja konserniohjauksesta (47 - 48 §). Nämä ovat kuitenkin niin yleispiirteiset, että niitä ei voi käyttää kannan ottamiseen yksittäisessä asiassa.

Inarin kunnalla on ollut jo vuodesta 2007 koko kuntakonsernia koskevat konserniohjeet ja hyvän hallintotavan (corporate governance) periaatteet, jotka on uudistettu kuluvana vuonna. Näistä huolimatta on silloin tällöin tilanteita, joissa kunnanhallitus joutuu erikseen antamaan ohjeita. Nykyisen lain 23 §:n 2 mom. tulisi sisällyttää sellaisenaan uuteen kuntalakiin.

47 - 49 §

Omistajaohjaus ja konsernisäädökset ovat tarpeen, mutta jos em. nykyisen kuntalain 23 §:n 2 momenttia ei palauteta kunnanhallituksen tehtäviin, vastaava säädös tulisi ottaa konsernijohtoon tehtäviin.

Lain perusteluissa (s.185) todetaan, että ”Lähtökohtaisesti osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Toiminnan tarkoituksiksi voidaan kuitenkin määritellä jokin muukin tavoite, esimerkiksi yleishyödyllinen”:

Kuntien toimintoja on siirretty osakeyhtiöiden tehtäviksi myös sellaisissa tehtävissä, jotka voitaisiin – ja saattaisi olla perusteltuakin – hoitaa muulla tavoin. Tällaisia tehtäviä ovat mm. kuntien monopolina olevat tehtävät kuten vesilaitokset. Osakeyhtiöiden omistajaohjaukseen nykyiset eivätkä esitetyt säädökset anna riittäviä mahdollisuuksia.

Lakiin esitetään otettavaksi maininta, että kuntien monopolitehtäviä hoitavien yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin otetaan maininta, että yhtiön toiminnan tavoite on yleishyödyllinen.

08.07.2014

Perusteluissa (s.189) todetaan, että konserniohjeissa voidaan ottaa kantaa esimerkiksi konsernijohdon läsnäolo- ja puheoikeuteen yhteisöjen hallituksessa. Asiassa tulisi selvittää tuleeko yhteisössä päätöksenteon aikana paikalla ollut henkilö esteelliseksi kunnallisessa toimielimessä esim. tilanteessa, jossa yhteisön ja kunnan edut ovat ristiriitaisia. Mahdolliset esteellisyyssituaatiot tulisi pohtia etukäteen, jotta välttyttäisiin siltä, että esteellisyys selviää vasta korkeimmassa oikeusasteessa vuosien kuluttu siitä, kun asia olisi tullut saada hoidetuksi tai on jouduttu hoitamaan yhtiössä ilman, että on lainvoimaista hallintoon liittyvää päätöstä. Asia otetaan esille myös esteellisyyssäädösten kohdalla.

Muutoin kunnan johtamiseen ei ole huomauttamista.

8 luku

Kuntien yhteistoimintaan ei ole huomauttamista.

9 luku

Lakiesityksessä esitetään säilytettäväksi kunnallisia liikelaitoksia koskevat säädökset nykyisiä säädöksiä vastaavasti. Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 87 a §:n mukaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Syyskuun 2013 alusta voimaan tulleet kuntalain muutokset rajoittavat liikelaitoksen perustamista siten kuin lain nykytilan kuvauksessa selostetaan (esim. s. 49). Liikelaitosten merkitys tullee-kin uusien säädösten myötä vähenemään.

Lain valmistelun yhteydessä ei ole pohdittu liikelaitosta kevyemmän, mutta hallinnon, talouden, toiminnan ja omaisuuden seurannan osalta liikelaitosta vastaavaa vaihtoehtoja mallia. Tällainen olisi eriytetty taseyksikkö, jonka hallinnossa, toiminnassa ja taloudenhoidossa noudatettaisiin soveltuvin osin a liikelaitosta koskevia säädöksiä.

Inarin kunnalla on hyviä kokemuksia erillisinä taseyksikköinä perustettujen rahastojen käytöstä. Rahastot toimivat pitkälti liikelaitosten toimintaperiaatteilla, mutta niillä ei ole liikelaitokseen liittyvää itsenäistä asemaa ja sen tuomia velvoitteita. Kunnan toiminnan ja talouden seurannan kannalta taseyksiköt ovat sikäli selkeitä, että niiden tuloja, menoja ja omaisuutta pystytään seuraamaan erillisinä ja niistä aiheutuvat tulot ja menot näkyvät ulkoisina tuloina ja menoina. Taseyksiön toiminta ja talous on järjestetty soveltuvin osin samalla tavalla kuin liikelaitoksen toiminta ja talous.

Jos eriytetystä taseyksiköstä otetaan säädös tähän lukuun, luvun otsikkona tulisi olla kunnallinen liikelaitos ja eriytetty taseyksikkö.

66 §

08.07.2014

Liikelaitosten rinnalle esitetään otettavaksi mainintaa kunnallisista taseyksiköistä. Taseyksiköstä esitetään säädettäväksi, että ”Kunta tai kuntayhtymä voi järjestää liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavan tehtävän hoitamisen liikelaitoksen sijasta eriyttynä taseyksikkönä. Taseyksikön toiminnassa ja taloudessa noudatetaan kunnan harkinnan mukaan liikelaitosta koskevia säädöksiä”.

Nykyinen laki ei kiellä taseyksiköiden perustamista, mutta lakiin otettava maininta nostaisi niiden perustamismahdollisuuden nykyistä paremmin esille.

Liikelaitokseen ei ole muuta huomauttamista.

10 luku

Luottamushenkilöstöä koskeviin esityksiin ei ole huomauttamista.

11 luku

Henkilöstöä koskeviin esityksiin ei ole huomauttamista.

12 luku

98 §

Esteellisyysäädösten muuttaminen liittyy siihen, että sama henkilö ei voisi olla kunnanhallituksessa ja kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksessa. Muutos on aiheellinen, koska nykyinen säätely on epäonnistunut. Tarkemmin tulisi kuitenkin selvittää esteellisyys tilanteissa, joissa konsernijohtoon edustaja on läsnäolo-oikeutettuna esim. kunnallisen osakeyhtiön kokouksessa, jossa käsitellään asiaa, jossa yhteisön ja kunnan edut ovat ristiriitaisia. Asia on otettu esille myös omistajaohjauksen ja konsernijohtoon kohdalla.

99 - 101 §

Esitykset toimielinten päätöksentekotavasta ja sähköisestä menettelystä ovat perusteltuja. Niitä ei voida kuitenkaan toteuttaa ennen kuin kunnan alueelle on rakennettu laajakaista tai muu tietoturvallinen ja toimiva tietoverkko. Nykyisillä tietoliikeverkoilla esim. Inarin kunnassa ei pystytä ottamaan sähköisiä järjestelmiä täysin käyttöön.

110 §

Inarin kunta kiinnittää huomiota siihen, että tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa ei toteudu, koska tietoverkko ei ulotu koko kunnan alueelle.

Päätöksentekoon ja hallintomenettelyyn ei ole muuta huomauttamista.

08.07.2014

13 luku

Talousarviota ja – suunnitelmaa koskeviin esityksiin ei ole huomauttamista.

15 luku

127 §

Pykälän perusteella kunnalla olisi yhtiöittämisvelvollisuus kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Myönteistä on, että asiasta on otettu erillinen luku lakiesitykseen.

Momentin 5 kohdan mukaan yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi tehtäviä, joissa toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai luonnolliseen monopoliasemaan sekä tällaiseen toimintaan välittömästi liittyvään toimintaan.

On hyvä, että lainsäädännössä on kiinnitetty huomiota siihen, että yhtiöittämisvelvollisuus kovin huonosti soveltuu monopolitoimintaan. Lainsäädäntö on kuitenkin tältä osin jäänyt keskeneräiseksi. Suomessa ei ole pidetty tarpeellisenä lainsäädännön kehittämistä niin, että se nykyistä paremmin ottaisi huomioon monopolien erityisaseman. Vähintä olisi, että kuntalakiin otettaisiin erityismääräys siitä, että monopoliyhtiöiden ensisijainen tehtävä ei ole voiton tuottaminen. Monopoliyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin tulisi ottaa maininta, että yhtiön toiminnan tavoite on yleishyödyllinen.

Osakeyhtiölain ja muunkin lainsäädännön kehittäminen monopoliyhtiöiden erityisaseman huomioon ottamisen osalta olisi välttämätöntä.

132 §

Pykälään sisältyvä julkisen palvelun velvoite (SGEI säätely) on perusteltu ja saattaa hyvinkin tulla ajankohtaiseksi esim. Inarin kunnassa.

Kunnan toimintaan markkinoilla ei ole muuta huomauttamista.

16 luku

Esitetyt ja nykyiset oikaisuvaatimus- ja kunnallisvalitussäädökset ovat riittävät ja hyvät. Ongelmana on, että kunnallisista päätöksistä joudutaan antamaan myös muita kuin kuntalakiin perustuvia muutoksenhakuohjeita. Tilannetta selkeyttäisi huomattavasti, jos kunnan päätöksenteossa muutoksenhaun osalta olisi mahdollista siirtyä yhdenlaiseen muutoksenhakuun.

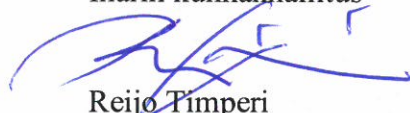
Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen ei ole muuta huomauttamista.

17 luku

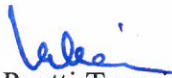
08.07.2014

Lakia esitetään voimaan tulevaksi jo vuoden 2015 alusta eikä tähän ole huomauttamista. Lakiesitys rakenteeltaan on selkeä ja kokoa hyvin yhteen lainsäädännössä tapahtuneet muutokset.

Inarin kunnanhallitus



Reijo Timperi
kunnanjohtaja



Pentti Tarvainen
hallintojohtaja