



26.8.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntönnä 8.5.2014, VM065:00/2012

REISJÄRVEN KUNNAN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE KUNTALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Kunnan toiminnan käsitettä näytettäisiin laajennetun nykyiseen kuntalakiin nähden mm. sellaisten kunnan kanssa yhteistoiminnassa olevien tahojen osalta, jotka eivät kuulu kuntakonserniin. Käytännön toiminnan kannalta ei suurta merkitystä.

Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)

Tässä kohdassa selkeytettäisiin palveluiden tuottamisvastuun ja järjestämisvastuun käsitteitä, mikä on hyvä asia. Sama asia on keskeisesti esillä uuden SOTE-lain valmistelussa.

Kuntatalousohjelmasta (12 §)

Ajatuksena näyttäisi olevan, että ohjelmalla tiivistettäisiin ministeriöiden välistä yhteistyötä ja kuntien edustajana neuvotteluissa olisi Kuntaliitto. Mikäli ohjelmalla konkreettisesti kyetään kehittämään kuntien taloutta nykyisestä alennustilasta, asiakohda on kannatettava. Jos ei, koko asiakohdalla ei ole mitään merkitystä.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Sen lisäksi, että vaalien nimi muutettaisiin kunnallisvaaleista kuntavaaleiksi valtuuston toimikausi muutettaisiin alkamaan kesäkuussa. Käytännön toiminnan kannalta ei juurikaan merkitystä kummallakaan muutoksella.

Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)

Muutos mahdollistaisi sen, että kunta voisi lain sallimissa rajoissa itse päättää valtuutettujen määrästä. Oikeansuuntainen muutos.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

Tässä asiakohdassa täsmennettäisiin mm. vanhus- ja vammaisneuvostojen tehtäviä ja asemaa samoin kuin mm. nuorisovaltuuston roolia kunnan toiminnassa. Aloiteoikeutta kunnan toimintaan liittyvissä asioissa laajennettaisiin koskemaan muitakin tahoja kuin pelkästään kunnan asukkaita. Oikeansuuntaisia muutoksia.

Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31,34 ja 38 §)

Tämä asiakohda ei näyttäisi tuovan suurta muutosta nykyisiin käytäntöihin. Ainakaan pienten kuntien kannalta valiokuntamallilla tai tilaaja-tuottajamallilla ei ole käytännön merkitystä.

Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Tämä asiakohda ei juurikaan poikkea voimassa olevasta lainsäädännöstä eikä sillä näin ollen ole varsinaisesti käytännön merkitystä.

Kuntastrategiasta (39 §)

Tässä pykälässä säädettäisiin lakisääteisestä kuntastrategiasta, joka olisi valtuuston ohjausväline kunnan johtamisessa. Valtuusto päättäisi kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole vastaavaa säännöstä, vaan kuntien suunniteluvelvoitteista on taloussuunnittelua lukuun ottamatta tähän saakka säädetty pääosin erityislain-säädännössä. Asiakohdan toteuttaminen on mahdollista nykyisen kuntalain puitteissa, joten muutoksella ei ole käytännön merkitystä.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

Näissä pykälissä säädettäisiin kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä nykyistä yksityiskohtaisemmin. Sääntely vastaisi kuitenkin asiasisällöltään pääosin voimassa olevan kuntalain 23 §:ää. Kunnanhallituksen tehtävät olisivat siten perusteiltaan suurelta osin samat kuin nykyisin, mutta tehtäviä ja erityisesti kunnanhallituksen vastuuta täsmennettäisiin.

Kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskeva pykälä olisi kuntalaissa uusi. Pykälässä säädettäisiin kunnanhallituksen puheenjohtajan asemasta ja tehtävistä. kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät ovat käytännössä useissa kunnissa lisääntyneet ja paine tehtävän päätoimiseen tai vähintään osa-aikaiseen hoitamiseen ja siten myös tehtävien määrittelyyn lain tasolla on kasvanut. Pykälän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaisi poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Asiakohta täsmentää kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan rooleja ja on näin ollen oikeansuuntainen.

Johtajasopimuksesta (43 §)

Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Pykälän mukaan kunnan ja kunnanjohtajan olisi tehtävä johtajasopimus, jonka valtuusto hyväksyisi. Koska kunnanjohtajan valinnasta ja 44 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa myös irtisanomisesta päättää valtuusto, myös

johtajasopimuksen hyväksyminen kuuluisi valtuuston tehtäviin. Pykälän mukaan johtajasopimuksessa sovittaisiin ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisällöstä säänneltäisiin siten yleisellä tasolla, jotta kunnat voisivat itse harkita sopimusten sisällön omien tarpeidensa mukaisesti. Johtajasopimuksen tarkoituksena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja parantaa poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä. Tämä asiakohta selkeyttää kunnan johtamiseen liittyvää asiakokonaisuutta ja on näin ollen tarkoituksenmukainen.

Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47- 49 §)

Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja. Pykälässä määriteltäisiin omistajaohjauksen käsite. Omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana ja jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii omistajansa tahdon ja tavoitteiden mukaisesti. Tämä asia on tarkoituksenmukaista kirjata lakiin. Tällä hetkellä omistajaohjausta käsitellään lähinnä valtuuston hyväksymässä konserniohjeessa.

Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

Uutta tässä asiakohdassa voimassa olevaan kuntalakiin nähden olisi lähinnä, laissa säädettäisiin yhteistä toimielintä koskevan sopimuksen vähimmäissisällöstä. Säännökset olisivat kuntalaissa uusia. Uuden lain mukaan yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa tulisi todeta ainakin yhteisen toimielimen tehtävät ja vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta myös siitä, siirtykö vastuukunnalle 8 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Sopimuksen osapuolten tulisi sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta sekä yhteistoimintaan osallistuvien kuntien oikeudesta valita toimielimeen jäseniä. Lisäksi tulisi sopia talouteen liittyvistä asioista, erityisesti kustannusten laskennan ja niiden jakautumisen perusteista. Yhteistä toimielintä koskeva sopimus voidaan sopia olemaan voimassa toistaiseksi tai määräajan. Sopimuksen päättämiseen liittyvistä menettelytavoista kuten esimerkiksi irtisanomisajasta tulisi myös ottaa sopimukseen tarpeelliset määräykset. Tämä asiakohta ei merkittävästi tulisi muuttamaan nykyisiä käytäntöjä.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74§ 1 ja 4 mom.) 2(4)

Tämä asiakohta vastaisi pitkälle nykyisen lain sääntelyä.

Perusteiltaan vaalikelpoisuussääntely kunnanhallituksen osalta vastaisi nykyisen lain 35 §:n sääntelyä. Joiltakin osin sääntelyä esitetään kuitenkin tiukennettavaksi.

Lähtökohtana olisi edelleen, että kunnanhallitukseen vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös valtuustoon. Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Nykyisen lain rajoitukset koskevat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus ”keskushallinnon” henkilöstö esitetään poistettavaksi, koska se on ollut tulkinnanvarainen ja lähtökohtana voidaan pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä. Tässä esitetyt muutokset eivät merkittävästi vaikuttaisi käytännön toimintaan.

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)

Sääntely on joiltain osin kuntalaissa uutta. Pykälässä säädettäisiin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten, oikeudesta keskeyttää virka- tai työvapaa, palkasta sekä muista päätoimisen ja osa-aikaisen luottamustoimen hoitamiseen liittyvistä oikeuksista. Luottamustoimen hoitaminen päätoimisesti tai osa-aikaisesti perustuisi valtuuston päätökseen. Tämän asiakohdan selkeyttäminen on perusteltua.

Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Pykälässä säädettäisiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen sisällöstä ja menettelytavoista. Pykälässä säädettäisiin siitä, mitä sidonnaisuuksia ilmoitusvelvollisuus koskisi, keitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita ilmoitusvelvollisuus koskisi, tarkastuslautakunnan asemasta sidonnaisuusilmoitusten vastaanottajana ja sidonnaisuusrekisteristä. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamushenkilön ja viranhaltijan olisi tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin kaikkea liike- ja ammattitoimintaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat yhteisön tai muun yrityksen johtotehtävät eli ainakin toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtävät. Luottamustoimilla tarkoitettaisiin taas yhteisön tai yrityksen toimielinten jäsenyyttä eli keskeisimmin yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyyttä. Tämä pykälä saattaisi heikentää kuntalaisten kiinnostusta luottamustoimiin, koska siinä parhaimmillaan mennään melko henkilökohtaisiin asioihin. Nykyisessä lainsäädännössä esteellisyys toimielimiin ja esteellisyys asioiden käsittelyyn osallistumisessa on riittävän hyvin säännelty.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Asiakohtaan otettaisiin perussäännös luottamushenkilömaksuista eli järjestelmästä, jolla käytännössä tarkoitetaan kunnallista puoluerahoitusta. Olennaisena on pidetty järjestelmän läpinäkyvyyden lisäämistä. Järjestelmän läpinäkyvyyttä lisättäisiin siten, että kunnan perimien luottamushenkilömaksujen määrä olisi ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä eli lähinnä sen liitetiedoissa. Tällaisia tarpeettomia kirjanpitolakiin sisältymättömiä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston määräyksiä/suosituksia on jo aivan tarpeeksi. Ei ole tarpeellinen muutos nykylainsäädäntöön nähden.

Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Pykälässä säädettäisiin niin kutsutusta otto-oikeudesta, jolla nykyisestä laista poiketen voitaisiin asia ottaa vain kunnan-hallituksen käsiteltäväksi. Nykyinen laki mahdollistaa asian ottamisen myös lautakunnan ja johtokunnan käsiteltäväksi.

Tämä olisi oikeansuuntainen muutos, koska nykyinen kuntalaki on tältä osin sekava, mutta mahdollista kuitenkin jo nyt sen, että kunnanhallitus voi halutessaan ohittaa lautakunnan tekemän ottamispäätöksen.

Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Pykälissä ehdotetaan mahdollistettavaksi perinteisen kokouspaikalla pidettävän toimielimen kokouksen rinnalle uusina päätöksentekomuotoina sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely ennen kokousta. Toimielin voisi käsitellä asian kokouksessaan, joka on ns. perinteinen kokouspaikalla pidettävä kokous tai vaihtoehtoisesti pitää kokouksen sähköisessä toimintaympäristössä (sähköinen kokous). Sähköisellä kokouksella tarkoitettaisiin sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistuttaisiin sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Tämän lisäksi säädettäisiin uudesta mahdollisuudesta tehdä päätöksiä sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitettaisiin ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta. Tässä esitetyt muutosehdotukset ovat tätä päivää ja erittäin kannatettavia. Näillä muutoksilla päätöksenteon olisi mahdollista olla todella joustavaa.

Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

Ehdotetut talousarviota ja -suunnitelmaa koskevat säännökset vastaavat pitkälle nykyistä sääntelyä, mutta siihen on otettu mukaan kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevat täydennykset sekä kuntastrategian yhteys talous suunnittelussa. Tässä säädettäisiin talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisestä ja suunnitelmakaudesta. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakaudeksi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Tämä asiakohta ei toisi olennaista muutosta siihen nähden, mitä voimassaolevassa kuntalaissa on säädetty ja mitä kirjanpitolautakunnan alainen kuntajaosto on edellyttänyt/ suositellut.

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

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyistä. Menettelyä säädetään nykyään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Arviointimenettelyistä on lakiehdotuksen mukaan perusteltua säätää kuntalain kunnan taloutta koskevista säännöksissä, koska menettely liittyy kiinteästi kunnan talouden ohjaukseen. Sillä, onko sääntely uudessa kuntalaissa vai valtionosuuslaissa ei ole käytännön merkitystä.

Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)

Pykälä sisältää tarkastuslautakunnan kokoonpanoa ja tehtäviä koskevat säännökset. Pykälän nojalla valtuusto asettaisi voimassa olevan kuntalain mukaisesti tarkastuslautakunnan, joka huolehtisi kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen ja arvioinnin järjestämisestä ja muista sille säädetyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtävä kohdistuisi valtuuston toimikautta vastaaviin vuosiin. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja. Johtosäännössä voitaisiin 31 §:n nojalla lisäksi määrätä, että lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tällä pykälämuutoksella ei ole käytännössä mitään vaikutusta nykyiseen menettelyyn nähden.

Tilintarkastuksesta (123 §)

Valtuusto valitsisi hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tilintarkastusyhteisön enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tilintarkastajaksi ei voitaisi enää valita luonnollista henkilöä. Kun tilintarkastajaksi valitaan yhteisö, varatilintarkastajan valitseminen ei ole tarpeellista. Tilintarkastusyhteisön tulisi olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä yhteisö (JHTT-yhteisö).

Käytännössä sen jälkeen, kun tuli vaatimus JHTT-tilintarkastajasta, kunnat eivät ole valinneet luonnollista henkilöä tilintarkastajaksi. Käytännön tasolla tarpeeton muutos/tarkennus.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

Säännöksellä turvattaisiin nykyisen lain tapaan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien muita luottamushenkilöitä laajempi tietojensaantioikeus. Oikeus ulottuisi myös sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, jotka ovat tarpeen arviointi- ja tarkastustehtävän suorittamiseksi. Pykälässä säänneltäisiin erikseen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta. Tämä säännös ei juurikaan poikkea siitä, mitä kuntalaissa nyt säädetään.

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)

Säännösten perusteella kunnalla olisi yhtiöittämis-velvollisuus kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös vastaa syyskuun 2013 alusta voimaan tullutta kuntalain 2 a §:ää. Säännöksessä ei määritellä, mitä toimintaa kunta voi harjoittaa, koska sitä sääntelevät kunnan yleistä toimialaa koskevat oikeuskäytännössä muotoutuneet periaatteet. Säännös koskisi kuitenkin sitä, missä muodossa kunta voi harjoittaa tällaista toimintaa. Asiakohdassa säädetään pääsäännöstä, jonka mukaan kunnan olisi siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiölle, osuuskunnalle, yhdistykselle tai säätiölle. Tämän luvun säännökset vaikeuttaisivat merkittävästi kunnan toimintaa luvun tarkoittamissa tilanteissa eivätkä näin ollen olisi tarkoituksenmukaisia eivätkä välttämättä kunnan edun mukaisia..

Lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä

Lakiluonnos on rakenteeltaan voimassa olevan kuntalain kaltainen, mutta suunnitelluissa lisäyksissä ja muutoksissa on sekä hyviä että huonoja piirteitä, kuten yllä olevasta kommentoinnista käy ilmi.

REISJÄRVEN KUNNANHALLITUS


Pekka Leppänen
kunnanjohtaja


Päivi Rossi
hallintosihteeri