



## Parikkalan kunnan lausunto valtiovarainministeriölle kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

### Lausunto kuntalain uudistamisen tavoitteista

Kuntalain uudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia. On tärkeää, että kuntalaki pyrkii vastaamaan muutoksiin, jotka kuntien toimintaympäristössä on voimassa olevan kuntalain säätämisen jälkeen tapahtunut. Kuntien toiminnan kestävyys turvaaminen edellyttää lakiluonnoksen tavoiteperusteluissa esitetyin tavoin, että sääntelyllä tuetaan pitkän aikavälin vastuunkantoa kuntien päätöksenteossa.

#### *Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen:*

Kunnan asukkaiden itsehallinnon, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen ovat keskeisessä asemassa kuntien toimintaympäristössä käynnissä olevissa muutoksissa, kuten kuntarakenne- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksissa.

On tärkeää pyrkiä löytämään keinot kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen toimintaympäristössä, jossa perinteistä kunnallista päätöksentekoa siirtyy väistämättä yhä kauemmas yksittäisestä kunnan asukkaasta. Uuden kuntalain yksityiskohtaisten velvoitteiden puuttuessa asukkaiden riittävä vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen jää jatkossakin pitkälti yksittäisten kuntien linjausten varaan. Mikäli kuntaliitokset johtavat tulevaisuudessa alueellisesti yhä suurempien kuntakokonaisuuksien perustamiseen, on syytä pohtia myös sitä, onko asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi syytä laatia jossain määrin nyt ehdotettua velvoittavampia tai sisällöltään yksityiskohtaisempia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvaavia säännöksiä.

Uuteen kuntalakiin esitetyt velvoittavat säännökset nuorisovaltuuston ja vanhusten neuvoston asettamisesta eivät sellaisenaan varmista eri ryhmien tosiasiallista ja kattavaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta kunnalliseen päätöksentekoon. On myös kyseenalaista, onko muodollisten organien asettamista koskevasta velvoittavasta lainsäädännöstä sellaisenaan mitään hyötyä säännösten taustalla olevien sinänsä tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ensisijaista olisi säännellä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestämisen sisältöä ja tosiasiallista merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi pohtia, miten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisen käytännön toteutusta kunnissa voitaisiin tukea ja ohjata muunlaisella kuin yksityiskohtaisella lain tasoisella sääntelyllä.

*Suunnitelmallisen toiminnan ja talouden kestävyys tavoitteet:*

Kunnan toiminnan suunnitelmallisuuden ja taloudellisen kestävyys tukemiseen tähtäävät tavoitteet ovat keskeisiä kuntien elinvoimaisuuden ja siihen liittyvien kunnallisten palvelujen tulevaisuuden turvaamisen näkökulmasta. Kunnan eri toimielinten roolien, tehtävien ja vastuiden selkiyttämiseen liittyvä sääntely esitetyssä muodossaan tukee omalta osaltaan kunnan toimintojen johtamisen edellyttämää suunnitelmallisuutta ja päätöksenteon yhteensovittamista aina monimuotoistuvammassa kuntien toimintaympäristössä.

**Lausunto keskeisistä uuteen kuntalakiin ehdotetuista muutoksista / uudistuksista***Kunnan toiminta -käsite:*

Kunnan toiminnan määrittely laajassa merkityksessään tukee hyvin kuntalaille asetettuja tavoitteita, ja on esitetyssä muodossaan kannatettava.

*Kunnan järjestämisvastuu:*

Vastuiden selkiytymisen, sekä rahoituksen ja järjestettävien palvelujen tuotantokustannusten yhteensovittamisen näkökulmasta on tärkeää, että järjestämisvastuun käsite sekä järjestämiseen liittyvä rahoitusvastuun merkitys määritellään ja selkiytetään säädösten avulla.

Järjestämisvastuun käsitteen määrittelyssä uudessa kuntalaissa tulee ottaa huomioon valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, erityisesti siinä tarkoitettu järjestämisvastuun sisältö. Huomiota on kiinnitettävä ainakin siihen, mikä taho päättää palvelujen tuottamisesta. Mikäli palvelujen tuottamisesta päättäminen kuuluu kuntalakiuudistuksen mukaisesti järjestämisvastuussa olevalle taholle, ja vastaavasti sote -järjestämislain linjauksissa lähdetään siitä, että järjestämisvastuussa olevan sote-kuntayhtymän sijaan päätösvalta palvelujen tuottamisesta kuuluisi palveluja tuottaville kuntaorganisaatioille, poikkeavat edellä mainittuihin säännöksiin perustuvien järjestämisvastuiden sisällöt olennaisesti toisistaan. Mikäli järjestämisvastuun käsitettä ei ole tarkoituksenmukaista määritellä täysin samalla tavalla laajojen sote-kuntayhtymien ja toisaalta yksittäisen kunnan vastuulla olevien tehtävien järjestämisessä, on syytä ottaa käyttöön ainakin järjestämisvastuun erilaisia sisältöjä kuvaavat termit eri ”järjestämisvastuiden” erottamiseksi toisistaan (esim. kunnallinen järjestämisvastuu ja sote -järjestämisvastuu).

Linjaukset siitä, miten palvelut tuotetaan, tarjoavat keskeisiä välineitä palvelujen tuotantokustannusten yhteensovittamiseen palvelujen rahoitusvastuun kantajalla käytettävissä oleviin varoihin. Toisaalta on tärkeää, että palvelujen järjestämisvastuun kantajalla, vaikka ko. taho ei olisikaan palvelujen lopullinen rahoittaja, on riittävät toimivaltuudet tehdä tosiasiallisia palvelutasoa koskevia ratkaisuja muun muassa asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta, ja lisäksi tarpeellisia palvelurakenteita uudistavia ratkaisuja esimerkiksi aivan uudenlaisten tuottamistapojen käyttöönotosta palvelujen vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen järjestelyt, joissa rahoitusvastuu ei ole samalla taholla kuin palvelujen järjestämisvastuu, ovat ongelmallisia. Rahoittajan rooliksi jää yksinomaan järjestäjän päättämään tuotan-

totasoon ja -tapaan perustuvien laskujen maksaminen, mutta ohjausmahdollisuudet palvelujen tuotantokustannusten ja käytettävissä olevan rahoituspohjan yhteensovittamiseksi ovat olemattomat.

Edellä viitatus lisäksi oma problematiikkansa liittyy luonnosasteella olevaan sote -järjestämislakiin. Lakiluonnoksesta esitettyjen linjausten mukaisesti rahoittajana toimiva kunta maksaa laskennallisen rahoitusosuu- den sote-kuntayhtymälle, ja kunnan rahoitusvastuun välitön yhteys kun- talaisille tuotettujen palveluiden tuotantokustannuksiin katkeaa. Jo kun- nille jäävä rahoitusvastuu poikkeaa nyt linjatussa sote-mallissa siis olennaisesti siitä, mitä rahoitusvastuu muussa kunnallisessa palvelutuo- tannossa tarkoittaa.

Riippuen sote -järjestämislain lopullisista linjauksista palvelun tuottami- sen ja rahoitusmallien osalta, voi järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun sisältö olla perusteltua määritellä eri tavoin sote-järjestämislaissa ja uu- dessa kuntalaissa. Mikäli termien sisältö ei näissä kahdessa laissa ole kaikilta osin yhdenmukainen, on termit erotettava sanamuodoiltaan selkeästi toisistaan jo lakien säätämisvaiheessa.

Järjestämisvastuun ja rahoittamisvastuun erottamiseen eri organisaati- oille lakisääteisesti (, eli muutoin kuin kuntien välisten nimenomaisten sopimusten perusteella,) on suhtauduttava kriittisesti. Mikäli järjestämis- vastuuta on tarkoituksenmukaista siirtää lakisääteisesti pois yksittäiseltä kunnalta, on arvioitava tarkkaan, onko mitään perustetta jättää enää ra- hoitusvastuutakaan näiden palvelujen osalta yksittäiselle kunnalle. Jär- jestämisvastuu voisi määräytyä lakimuutosten perusteella siten, että ko- palvelut eivät kuuluisi enää jatkossa kunnan toimialaan, vaan rahoitus- ja järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta muun julkisen organisaation vas- tuulle.

#### *Kuntavaalit*

Kuntavaalien järjestämistä ja valtuuston toimikauden alkamisen ajan- kohtaa koskevat uudistusehdotukset eivät ole kannatettavia lakiehdot- tuksessa esitetyllä tavalla. Lakiesityksessä ei ole riittävästi perusteluja vaalien siirtämiselle. Siirtäminen vaikeuttaa hyväksi koettua vuosirytmä kunnallishallinnossa ja varsinkin taloussuunnittelussa.

#### *Toimielinorganisaatiota koskeva sääntely, sekä otto-oikeuden rajaaminen*

Esitetyt uudistusehdotukset ovat kannatettavia ja jättävät toivotulla ta- voin kunnille mahdollisuuden järjestää toimielinorganisaationsa soveltu- vimmaksi katsomallaan tavalla.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle selkiyttää osaltaan kun- nan päätöksentekoprosesseja, ja toisaalta tukee kunnanhallituksen roo- lia kunnan toiminnan yhteen sovittajana.

#### *Valtuustoa, kuntastrategiaa ja kunnan johtamista koskeva sääntely*

Valtuuston tehtävien tarkentaminen kunnan toiminnan suunnitelmallista kokonaisohjauksesta tukevalla tavalla on tarpeellista.

Uuteen kuntalakiin esitetyt velvoittavat säännökset kuntastrategian ja johtajasopimusten laatimisesta eivät sellaisenaan varmista sääntelyn

taustalla olevien sinänsä hyvien tavoitteiden toteutumista käytännössä.

Johtajasopimuksen taustalla oleva tavoite poliittisen ja ammatillisen johdon välisen työnjaon selkiyttämistä on tarpeellinen.

Strategian sisältöä koskevat vaatimukset ehdotetussa muodossaan ovat omiaan ohjaamaan päätöksentekoa kokonaisvaltaisempaan ja suunnitelmallisempaan suuntaan. Tämän tyyppinen sääntely on toivottavaa nimenomaan sen tavoitteen saavuttamiseksi, että kuntalain säännökset tukevat osaltaan pitkän aikavälin vastuunkantoa kuntien päätöksenteossa.

Edellä mainittu koskee myös kuntalakiehdotuksessa esitettyä kuntastrategian laatimisvelvoitetta. Kuntastrategia on käytössä jo nykyisin lähes kaikissa kunnissa. Pelkän lakivelvoitteen vuoksi laadittu strategia-asiakirja ei edesauttane kuntastrategiasääntelylle asetettujen tavoitteiden toteutumista yksittäisen kunnan päätöksenteossa.

Lainsäädännöllisen ohjauksen näkökulmasta vaikuttaisi riittävältä, että lainsäädäntötasolla määriteltäisiin valtuuston velvoitteet ja vastuut kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteiden asettajana.

Liian yksityiskohtiin menevän lain tasoisen sääntelyn välttämiseksi kuntalaissa voitaisiin esimerkiksi velvoittaa valtuusto nyt esitettyä yleisemmällä tasolla linjaamaan etukäteen kunnan toimielimien päätöksentekoa velvoittavalla tavalla kokonaisvaltaisesti ne asiat, jotka on mainittu lakiluonnoksessa strategia-asiakirjan sisällöksi. On arvioitava sitä, voisiko strategiavelvoitteelle asetettuja tavoitteita tukea jopa velvoittavaa lainsäädäntöä tehokkaammin muun tyyppisellä kunnille kohdistetulla sääntelyllä tai ohjauksella. Olisi tärkeää, että kuntalain yleisluonteisuus ja ”ajattomuus” säilyisi. Lainsäädännön tavoitteena tulisi olla myös se, että kunnan hallintotyötä ja päätöksentekoa ohjattaisiin muodollisten asiakirjojen sisältövaatimusten sijaan siihen suuntaan, että toimintatapoja ja päätöksentekoprosesseja kehitettäisiin tosiasiaassa toteuttamaan laille asetettuja tavoitteita.

Kunnallisen toimintaympäristön monimuotoistumisen ja siihen liittyvän poliittisen johtamisen vahvistamisen näkökulmasta on tervetullutta, että uuteen kuntalakiin on esitetty säännökset koskien kunnanhallituksen puheenjohtajan roolia päätöksenteon valmistelussa, sekä säännökset, jotka selkiyttävät luottamushenkilön tehtävien osoittamista osa- tai kokopäiväisiksi tehtäviksi. Myös luottamushenkilöiden aiempaa vahvempi oikeus saada vapaata työstään, samoin kuin tietojensaantioikeutta selkiyttävä sääntely, ovat edellä viitatuista näkökulmista huomioon ottaen kannatettavaa.

Kunnanhallituksen tehtävien osalta on perusteltua, että omistajaohjauksen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvien tehtävien painoarvoa on myös säädöstasolla korostettu entisestään. Omistajaohjauksista ja konserniohjeista koskevat säädökset ovat tarpeen nykymallisessa kunnan toimintaympäristössä, joissa yhä suurempi osa kunnan toiminnoista suoritetaan kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä. Osakeyhtiölain säännösten mukaan toimittaessa vastaan tulee tilanteita, joissa ns. konserni-intressin ensisijaisuutta suhteessa tytäryhtiön intresseihin joudutaan

punnitsemaan. Sääntely ei tältä osin ole täysin yksiselitteinen uudistettujen kuntalain säännösten jälkeenkään. Uudistuvat kuntalain säännökset korostavat kuitenkin kunnan velvollisuutta suunnitelmalliseen ja valtuuston hyväksymiin pitkän aikavälin omistamislinjauksiin perustuvaan päätöksentekoon myös toimintojaan yhtiöittäessä. Tämä edesauttaa sitä, että kuntapuolella yhtiötettävien toimintojen tarkoitus ja tavoitteet ovat tulevaisuudessa nykyistä selkeämmin määriteltyjä, ja kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksessä määritelty tarkoitus turvaa osaltaan konserni-intressin ja yhtiön intressien yhdenmukaisuutta.

#### *Kuntien yhteistoimintaa koskeva sääntely*

Esitetty sääntely kuntien yhteistoimintaa koskevaksi kuntalain 8 luvuksi on kannatettava. Uudistettu sääntely selkiyttää kuntien yhteistoimintaa ja sen mahdollisuuksia, sekä antaa jonkin verran lisää joustavuutta mm. kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisedellytyksiin kuntien niin yhteisesti sopiessa.

#### *Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvoite ja vaalikelpoisuus -sääntely*

Päätöksenteon julkisen luotettavuuden ja läpinäkyvyyden vahvistamiseksi ehdotetut säännökset sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ovat kannatettavia. On toivottavaa, että kuntalaisten luottamus päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen vahvistuisi sidonnaisuusrekisterin kaltaisen läpinäkyvyyden lisääntyessä, ja sitä kautta mahdollisesti herättäisi myös asukkaiden nykyistä laajamittaisempaa kiinnostusta kunnallista päätöksentekoa ja kuntavaaleissa äänestämistä kohtaan.

Kunnallisen luottamustoimen luonne huomioon ottaen on kannatettavaa, että kuntalaki edellyttää jatkossa henkilön suostumusta ottaa luottamustoimi vastaan.

Esitetyt tiukennukset eri toimielinten vaalikelpoisuutta koskeviin sääntelyyn tukevat niitä tavoitteita, joita kuntalain uudistukselle on asetettu.

#### *Sähköisiä kokous-, päätöksenteko- ja tiedottamismenetelmiä koskevat säännökset*

Esitetyt säädökset sähköisten toimintatapojen hyödyntämiseksi kunnallisessa päätöksenteossa, sekä yleisten tietoverkkojen hyödyntämisestä tiedottamisessa ja virallisessa tiedoksiannossa ovat kannatettavia, ja tukevat päätöksentekoprosessien joustavia ja kustannustehokkaampia toteutusmahdollisuuksia.

#### *Kuntatalous, kuntatalousohjelma sekä hallinnon ja talouden tarkastus*

Kuntatalousohjelman esitys on hyväksyttävä, jolloin palataan valtion ja kuntien väliseen neuvottelutilanteeseen.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta koskemaan myös kuntayhtymiin on perusteltua ja 1+4 vuotta on pidettävä kohtuullisena.

Hallintoa ja taloutta koskevat määräykset ovat ajanmukaisia.

**Parikkalan kunta**

**Vesa Huuskonen**

Vesa Huuskonen  
kunnanjohtaja



Marjatta Laukkanen  
hallintojohtaja