

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS KUNTALAISTA

200/050/2014

KHALL § 139

Valmistelu: talousjohtaja Tuula Martinen puh. 050-5645271.

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainssäädännön tarvetta.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoinut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa mm. kunnilta kuntalakiluonnoksesta. Luonnos hallituksen esitykseksi on saatavilla valtiovarainministeriön www.sivuilla osoitteessa www.kuntauudistus.fi. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä.

Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)

- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41§)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47-49§)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse.

Lausuntoa antavien kuntien toivotaan sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä.

Kunnanjohtaja:

Tyrnävän kunta esittää lausuntonsa kuntalain esitysluonnoksesta liitteellä olevan esityksen mukaisesti.

Kunnanhallitus:

Hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa:

Johanna Visuri
Asiahallintavastaava

Tyrnävällä 25.8.2014

TYRNÄVÄN KUNNAN LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausumaan erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- **kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)**

Vastaus: Tällä hetkellä kunnan toiminta -käsite on epämääräisesti esitetty luonnoksessa (esim. milloin ja missä yhteydessä sitä käytettäisiin), eikä siihen voi ottaa kantaa tässä vaiheessa. 6 §:n otsikko on kuntakonserni ja kunnan toiminta. Kuntakonserni määriteltäisiin edelleen kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. On itsestään selvää, että kuntaa ja sen toimintaa tulisi johtaa kokonaisuutena organisoitumismuodoista riippumatta (myös tällä hetkellä). Konsernimääritelmässä on kuitenkin määräämisvalta keskeisenä. Useimmiten asioissa voi vaikuttaa vain määräämisvallan osoittamassa laajuudessa.

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

Vastaus:

Käynnissä olevan kuntarakenne ja sote-muutos sekä niiden toteuttaminen voivat myös potentiaalisesti asettaa kyseenalaiseksi koko kunnan itsehallintoperiaatteen (kunnan asukkaisen itsehallinnon periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen”) sekä kuntien olemassa olon perusteen. Tämän vuoksi niiden toteuttamistapaa ja järkevyyttä tulisi harkita myös kuntalakiin peilaten.

Joka tapauksessa, muutoksesta riippumatta viimesijainen vastuu jää aina kunnalle kaikissa yhteistoimintamuodoissa. Jos päätösvaltaa siirretään jollekin muulle organisaatiolle, tulee kuntien valtuustojen valita edustajat yhteistoimintaelimeen ja yhteistoimintaelimen tulee olla rakenteeltaan sellainen, että myös pienet kunnat pystyvät aidosti vaikuttamaan päätöksiin, joista he loppujen lopuksi ovat vastuussa asukkailleen.

Järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa esityksen mukaan järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Käytännössä ei ole mahdollista yhdenvertaiseen saatavuuteen mm. maantieteellisten etäisyyksien vuoksi. Pyrkimys tähän voi olla kansantaloudellisesti erittäin kallis ja potentiaalisesti tiheämmin asutut ja kasvavat seudut joutuvat tällöin pyrkimyksen maksajiksi.

- **kuntatalousohjelmasta (12 §)**

Vastaus: Nykyisenkin talousarvio- ja suunnitelmasäännöksen tarkoituksena on varmistaa, että kunnan tehtävien ja talouden tulee olla kestäväällä pohjalla ja tasapainossa. Koko

kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon vain kunnan määräämisvallan suhteen mukaisesti.

- **kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)**

Vastaus: Kunnallisvaalien siirtäminen huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin ei ole kannatettava ajatus. Kalenterivuosi on parempi myös seurannan kannalta.

- **valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)**

Vastaus: Lakiesitys on tältä osin hyvä.

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

Vastaus: Ei huomautettavaa.

- **kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31,34 ja 38 §)**

Vastaus: Kunnanvaltuuston roolia ei tule keventää. Pitkällä tähtäimellä erinäisten kokeilujen (esim. tilaaja-tuottaja-, valiokunta-, pormestarimalli) jälkeen voitane todeta, että eri malleilla on omat hyvät ja huonot puolensa. Tärkeintä kuitenkin on, että eri toimijoiden roolit ja vastuut pysyvät riittävän kirkkaina. Tämän vuoksi tiettyjä malleja ei tulisi kategorisesti suosia tai kieltää, vaan niiden käyttö ja kehittämisen tulisi jättää kunnan omaan harkintavaltaan.

- **alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)**

Vastaus: Ei mainittavaa.

- **kuntastrategiasta (39 §)**

Vastaus: Ei huomautettavaa.

- **kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)**

Vastaus: Ei mainittavaa.

- **johtajasopimuksesta (43 §)**

Vastaus: Johtajasopimus tulee olla kunnan päätettävissä, ei pakollisuutta johtajasopimuksen tekemiseen.

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

Vastaus: "Kunnan tytäryhteisön kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus" – on sinänsä tärkeä ja hyvä periaate, mutta käytännössä erittäin vaikea määritellä, valvoa ja toteuttaa. Lain määräyksenä se voi näin ollen olla liian vahva, mutta se voisi olla mukana suosituksena.

- **kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)**

Vastaus: Ei huomautettavaa.

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

Vastaus: Ei lisättävää.

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

Vastaus: Ei lisättävää.

- **sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)**

Vastaus: Lakiesitys on hyvä tältä osin.

- **kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)**

Vastaus: Tuki on vaikea käytännössä toteuttaa tasapuolisesti. Luottamushenkilömaksua koskeva osuus on ok.

- **otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)**

Vastaus: Ei sanottavaa esitykseen.

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

Vastaus: Pykälässä 141: "Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä" – käytännön kannalta hankala toteuttaa: voi olla ohjeena, ei suositeltavaa olla laissa.

- **alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)**

Vastaus: Lain velvoitetta ei tule lisätä kuntayhtymiä koskevaksi eikä aikaa tule lyhentää.

- **erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)**

Vastaus: (120 §:n viimeiseen lauseeseen kommentti) Kunnanvaltuuston tulee tehdä lopullinen ratkaisu, ei valtiovarainministeriön.

- **tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)**

Vastaus: Ei huomautettavaa.

- **tilintarkastuksesta (123 §)**

Vastaus: Ei huomautettavaa.

- **tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)**

Vastaus: Ei huomautettavaa.

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

Vastaus: Yleiset hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate ovat edelleen oikein käytettynä riittävät, eivätkä aiheuta turhaa jäykkyyttä tai valitustapauksia. Erityisesti kunnan omistaman kiinteistön luovutusta tai vuokralle antamista koskeva pykälä (§ 131) tulee poistaa lakiesityksestä. Se käytännössä vaikeuttaa tilojen vuokraamista ja lisää byrokratiaa.

Jos ko. pykälä tulee voimaan, on valtion huolehdittava riittävä siirtymäaika ja toisaalta osoitettava keinot, millä erilaisten kuntaa lähellä olevien järjestöjen ja säätiöiden omaisuus, joka on yleensä ottaen rahoituksellisista (avustukset) syistä valtion välillisten ohjausmekanismien johdosta aikojen saatossa rakennettu. Hallitsematon linjanmuutos voi aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia ja tilanteita niin kunnille, yhteisöille/yrityksille kuin asiakkaillekin.

Lisäksi sähköisen kyselyn kysymykseen "54. Minkälaisia ongelmia on kunnassanne ilmennyt kunnallisen yhteistoiminnan ja hankintalain yhteensovittamisessa?" Lisäämme seuraavaa: Jos hankinnat (myös kunnan kannalta strategiset hankinnat) siirretään liian isoiksi kokonaisuuksiksi ja pois kunnan suorasta päätösvallasta, vaikeutuu hankintojen käyttäminen kehittämisen yhtenä työkaluna. Se voi myös vaikeuttaa paikallisten ja PK-yritysten osallistumista kilpailutukseen. Tämän lisäksi III-sektorin osallistumisen pelisäännöt palveluiden tuottamiseen tulisi selkiyttää.

- **lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä**

Vastaus: Lakiesitys on kunnissa lausunnolla jaostojen työn pohjalta. Jaostot ovat pyytäneet samanaikaisesti lausuntoja kunnilta. Lausuntoa antavien kuntien on toivottu sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä (ehkä myös muiden ryhmien lausuntoja olisi toivottavaa). Aikataulu käytännössä huonosti suunniteltu. Lain voimaantuloa esitetään toteutettavaksi aikaisintaan 1.1.2016 lähtien.