

Oulunkaaren kuntayhtymä - Hyvinvointia ihmistä lähellä

vaihde: (08) 587 561 00 | kirjaamo@oulunkaari.com | www.oulunkaari.com

Valtionvarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
valtionvarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnä 8.5.2014/VM065:00/2012

OULUNKAAREN KUNTAYHTYMÄN LAUSUNTO KUNTALAIN ESITYSLUONNOKSESTA

Lausuntonaan kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta Oulunkaaren kuntayhtymä toteaa, että kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana ja mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannatettavia. Kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja osallisuutta. Siksi kuntia koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa tulee huomioida erityisesti kuntalain ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain yhteisvaikutukset kuntiin ja niiden asukkaisiin. Kuntia koskevat uudistukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen.

Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkunnat antavat kuntalakiluonnokseen omat lausuntonsa. Oulunkaaren kuntayhtymän lausunnossa nostetaan esille lakiluonnoksesta ja jäsenkuntien lausunnoista erityisesti niitä seikkoja, jotka koskevat kuntien välistä yhteistoimintaa ja ylikunnallista sopimista sekä valtio-kunta-suhdetta. Kuntalain ja sote-järjestämislain valmistelutyön eriaikaisuus vaikeuttaa lausuntojen antamisen yksityiskohtaisuutta.

3 luku: valtion ja kunnan suhde

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä järjestely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen.

5 luku: kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

On tärkeää edistää asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallisuutta päätöksenteon valmistelussa. Laissa korostetaan asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin ja annetaan esimerkkiluettelo osallistumis- ja vaikuttamistavoista. Kunta päättää keinojen käytöstä, mutta laki korostaa käyttäjälähtöistä osallistumista ja vaikuttamista. Ehdotuksen mukaan kunta voi käyttää kansalaisraatia vaihtoehtona perinteisille kuntalaiskyselyille. Oleellista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa on asioiden valmisteluvaiheessa toteutettu asukkaiden mielipiteen selvittäminen. Soten järjestämislakiluonnoksessa on säädökset asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Tavoitteena on näin osaltaan lieventää kunnista ja

Oulunkaaren kuntayhtymä - Hyvinvointia ihmistä lähellä

vaihde: (08) 587 561 00 | kirjaamo@oulunkaari.com | www.oulunkaari.com

yhteistoiminta-alueilta sosiaali- ja terveysalueille siirtyvästä järjestämisvastuusta johtuvaa päätöksenteon etääntymistä kuntalaisista. Samalla pyritään vahvistamaan kansavaltaisuutta sekä asukkaiden toimintamahdollisuuksia, jotta kuntalaisten tarpeet tulisivat näkyviksi.

Vanhus- ja vammaisneuvostoa koskevan sääntelyn kokoaminen kuntalakiin selkeyttää nykyistä tilannetta. Nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamisen velvoittavuuden lisääminen muiden vaikuttamistoimielimien rinnalle kuntalakiin on lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen näkökulmasta perusteltua. Lain pitäisi vanhus- ja vammaisneuvostojen tapaan mahdollistaa useamman kuin yhden kunnan yhteinen nuorisovaltuusto tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustaminen. Tällä olisi merkitystä varsinkin asukasmäärältään pienten kuntien kannalta.

7 luku: kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Kuntien toimintaympäristön muutokset luovat erityisiä haasteita strategisen- ja kokonaisjohtamisen osalta. Haasteeksi voivat muodostua hyvinkin erikokoiset kuntatoimijat (kunnat ja kuntien yhteistoimintaorganisaatiot) sote-toimialalla. Eri kokonaisuuksien hallinta tulee vaatimaan eri toimijoiden roolien ja vastuiden selkeyttämistä peruskunnissa ja sote-alueilla (mukaan lukien soten tuottajaorganisaatiot). Kuntien johtaminen on yhteisön johtamista. On edistettävä kuntalaisten hyvinvointia, mutta järjestettävä ja tuotettava palvelut taloudellisesti ja vaikuttavasti. Päätöksentekomekanismien on oltava sellaisia, että vaikeatkin päätökset saadaan tehtyä, mutta että järjestelmä mahdollistaa myös innovatiivisuuden, sillä toimintaympäristön monimutkaistuminen ja resurssien niukkeneminen tulee edellyttämään erityistä innovatiivisuutta nimenomaan palveluprosessien näkökulmasta.

Kuntastrategian korostaminen kunnan koko toiminnan johtamisen välineenä on nykyisessä, monimuotoisessa toimintaympäristössä tärkeää. Sen sijaan seitsemän kohdan esimerkkiluettelo strategiassa huomioitavista asioista ei ole järkevää. Luettelo on omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön ”hallinnolliseen kuntaan” vapaamuotoisemman ja laaja-alaisemman kehittämis- ja skenaariotyön kustannuksella.

Uudistuksissa on turvattava poliittisen ja ammattijohtamisen edellytykset. Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen kunnan tehtävien ja toimintakentän muuttuessa yhä haastavammiksi on tarkoituksenmukaista. Sen sijaan poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon työnjako ja tehtävät on ilmaistu epäselvästi ja osin ristiriitaisesti lakiluonnoksen pykälä- ja perusteluteksteissä. 38 §:n mukaan ”Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta” kun taas ”kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.”. Lisäksi vielä 41 §:n mukaan ”Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista

Oulunkaaren kuntayhtymä - Hyvinvointia ihmistä lähellä

vaihde: (08) 587 561 00 | kirjaamo@oulunkaari.com | www.oulunkaari.com

valmistelua". Lain perustelutekstissä on lisäksi todettu, että kunnanhallitus "johtaa kunnan toimintaa käytännössä". Nämä epäselvät ja osin päällekkäiset tehtävämäärittelyt ovat omiaan lisäämään epäselvyyksiä kunnan johtamisessa ja toimivaltarajoissa. Tärkeää on, että lain kirjaimen tasolla tai vähintäänkin perustelutekstissä selkeästi erotetaan viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta päätöksenteosta. Esimerkiksi "valmistelu" -termin käyttö kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivaltakirjauksessa on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

8:luku: kuntien yhteistoimintaa koskevat ehdotukset

Ehdotuksessa kuntien yhteistoiminnasta annetaan selkeät reunaehdot kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämiselle ja sopimuksien laadinnalle. 51 § selkeyttää kuntien yhteistoiminnan suhdetta julkisista hankinnoista annettuun lakiin.

13 luku: kunnan talous

Kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta lukien velvoittaa kunnan entistä painavammin tasapainoisten tai ylijäämäisten taloussuunnitelmien laadintaan. Alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen koskemaan kuntayhtymiä helpottaa kuntatalouden tasapainottamispyrkimyksiä. Mikäli alijäämän syntyminen on aiheutunut kunnasta riippumattomista syistä, esim. yhteisöveromuutokset tai valtionavustuksen väheneminen, kattamisvelvollisuuden määräaikaan tulisi olla haettavissa lisääikaa. Sote-järjestämislakiluonnoksessa on säädös alijäämien kattamisvelvollisuudesta. Soten rahoitusjärjestelmän tulee kuitenkin olla sellainen, että se mahdollistaa sote-kuntayhtymien ja tuottaja-kuntien suoriutua lakisääteisistä sosiaali- ja terveystoimen kustannuksista.

17 luku: voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin Kuntalaki pystytään synkronoimaan yhteen erityisesti sote- ja myös valtionosuuslainsäädännön kanssa. On huomioitava, että kuntalakiluonnos on valmistelu pitkälle tietämättä sote-lainsäädännön sisältöä. Kuitenkin uusi sote-järjestelmä tulee voimakkaasti vaikuttamaan kuntien rooliin ja tehtäviin.

lissä 20.8.2014



Leena Pimper-Koivisto
kuntayhtymän johtaja