

LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Kunnanhallitus 249 §/ 25.8.2014

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 erityislainsäädännön tarvetta. Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa. 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 kuntalakiluonnoksesta.

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 vaihtoehtoista 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 §)

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet:

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta/ tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	Merikarvialla	/	2014
--	------------	----------	-----------	---------------	---	------

Virallisesti

pöytäkirjanpitäjä/keskusarkistonhoitaja

- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjässä 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 kiinteistönluovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä

Lausunnot on pyydetty toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

EHDOTUS: Lausuntonaan kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta Merikarvian kunnanhallitus toteaa:

Kuntalakiluonnoksen keskeiset periaatteet ja tavoitteet, jotka ohjaavat joustavaan, kannustavaan ja paikalliset olosuhteet huomioivaan toimintaan ovat sinänsä kannatettavia.

Huomioitavaa on, että viimeinen laaja uudistus tehtiin lakiin noin kaksikymmentä vuotta sitten. Tästä syystä pitkiksi ajanjaksoiksi tavoiteltavan lain tulee olla aikaa ja kuntien toimintaympäristön muutoksia kestäviä. Muun muassa tältä osin lakiluonnoksessa on kehitettävää. Luonnoksessa näkyy viime vuosina yleistynyt säädösvaltaisuus. Kuntalain luonteeseen se sopii huonosti. Lain säätelypiirin laajentaminen tai uusien kuntien toimintaa ohjaavien yksityiskohtien ottaminen kuntalakiin on vain harvassa tapauksessa perusteltua. Mikäli kuntakentällä edetään velvoittavat säädökset edellä, sinänsä hyvät kehitysehdotukset saattavat ylisääntelynä toimia itseään vastaan. Lisäksi, kun nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä asiat vanhenevat helposti tai jäävät sisällöltään puutteellisiksi. Kuitenkin moni kuntalakiluonnokseen sisältyvä uudistus on tervetullut ajanmukaistus alati muuttuvaan toimintakenttään. Siksi tervehdimme kuntalain kokonaisuudistusta periaatteena ilolla. Tartumme kuitenkin seuraavassa joihinkin epäselvyyksiin.

3 luku: valtion ja kunnan suhde

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, tulee pystyä määrittelemään kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino.

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet:

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta/ tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto
--	------------	----------	-----------

Merikarvialla / 2014

Virallisesti

pöytäkirjanpitäjä/keskusarkistonhoitaja

Siksi on tärkeää, että kaikki kuntien tehtäväkuormaan vaikuttavat ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista, että Kuntaliiton rooli korostuisi kuntatalousohjelman valmistelussa vähintäänkin keskeisenä lausunnonantajana, mutta myös tiiviimmin itse prosessissa.

4 luku: valtuusto

Suhtaudumme varauksella kunnanvaltuuston toimikauden alkamiseen kesäkuun alusta. Nykyjärjestelmässä talousarviovuosi ja siihen kohdistuvat poliittiset vastuut ovat selkeitä. Toimielimien vaihtumisessa kesken talousarviovuotta ja uusien luottamushenkilöiden työn aloittamisessa syksyllä suoraan talousarvion laadinnalla ilman laajempaa perehtymistä kunnan toimintaympäristöön ja taloustilanteeseen, sisältää omat riskinsä. Toki kuntavaalien toimittaminen huhtikuussa ja valtuustokauden aloittaminen kesäkuussa mahdollistaa jokaisen valtuutetun osallistumisen myös ensimmäisen toimivuotensa talousarvion ja -suunnitelman hyväksymiseen, mikä jättevöittää päätöksentekoa.

5 luku: kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Pidämme tärkeänä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuolisia mahdollisuuksia ja keinoja osallistua kunnan toimintaan. Esimerkinomainen luettelo mahdollisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista on sinällään kannatettava, mutta myös muita kuntien yhdessä kuntalaisten kanssa kehittämiä innovatiivisia vaikuttamiskanavia ei tule sulkea pois.

Uudessa kuntalaissa nuorisovaltuustoa esitetään pakollisena elimenä jokaiseen kuntaan. Tässä katsomme, että nuorisovaltuuston tulisi olla vapaaehtoinen ottaen huomioon kuntien erityispiirteet. Nuorisovaltuuston vahva mandaatti saattaa peittää alleen nuorten muut vaikuttamiskanavat ja rajata nuorten kuulemisen vain nuorisovaltuustolle, jonka ikähaarukkaa on vaikea määritellä. Nuorten kuulluksi tuleminen on sinänsä tärkeää tulevaisuudessa, mutta kuulemisen tavoissa tulisi olla joustoa, jolla huomioitaisiin mm. vahva oppilaskuntatoiminta kouluissa.

6 luku: kunnan toimielimet

Valtuuston mahdollisuus päättää valiokunta-, puheenjohtaja ja tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotosta ja alueellisista toimielimistä huomioi kuntien erityispiirteet. Toisaalta kysymme, onko laissa tarkoituksenmukaista nostaa esille eri organisaatiomalleja? Esimerkiksi tilaaja-tuottaja-malli on lähinnä palvelujen järjestämis- ja tuottamismalli. Selkeintä olisi olla nostamatta mitään mallia lakiin.

7 luku: kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

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 kaalitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet:

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta/ tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	Merikarvialla	/	2014
--	------------	----------	-----------	---------------	---	------

Virallisesti

pöytäkirjanpitäjä/keskusarkistonhoitaja

ja rajoittamaan strategiatyön "hallinnolliseen kuntaan" vapaamuotoisemman ja laaja-alaisemman kehittämistyön kustannuksella. 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 lakiluonnoksen 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 valmistelua". Lain perustelutekstissä on lisäksi todettu, että kunnanhallitus "johtaa kunnan toimintaa käytännössä". Määrittelyt ovat jossain määrin päällekkäisiä ja saattavat lisätä epäselvyyksiä kunnan johtamisessa. Tärkeää on, että laissa erotetaan viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta päätöksenteosta. Toisaalta epäselvyyksien välttämiseksi tulisi määritellä, mikä valmistelu kunnanhallitukselle on "poliittista" ja mikä ei. Mikäli kunta päättäisi ottaa käyttöön erilaisia johtamisjärjestelyitä, kuten pormestarihallinnon, asiasta tulisi olla omat pykälänsä, kuten tälläkin hetkellä.

Johtajasopimuksen hyväksyntää valtuustossa ei ole välttämättä määritellä laissa. Kunta voi hyväksyä sopimuksen myös kunnanhallituksessa. Väljempi sääntely tältäkin osin mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja johtamiskulttuurin huomioimisen.

10 luku: luottamushenkilöt

Merikarvian kunnassa kunnanhallituksen jäsenet ovat myös valtuutettuja. Tämä järjestely estää jo nykyisellään vaalikelpoisuuden ulkopuolelle jäävien kunnan viranhaltijoiden osallistumisen hallitustyöskentelyyn. Silti olemme huolissamme pienempien kuntien mahdollisuudesta löytää riittävästi vaalikelpoisia luottamushenkilöitä kunnanhallitukseen. Vaikka kunnanhallitusten toimintakyky ja mahdollisuus tehdä tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten edellyttämiä rakenteellisia kehittämissäpäätöksiä edellyttää henkilökohtaisten etujen jättämistä hallitustyöskentelyssä takalalle, voi liian tiukka vaalikelpoisuuden säännöstely tässä tapauksessa johtaa pienen kunnan luottamushenkilöorganisaation halvaantumiseen. Emme näin ollen kannata kunnan oman henkilöstön rajaamista kokonaan pois kunnanhallituksesta. Sen sijaan järkevämpi lähestymistapa on tehdä säännökseen nykyisin mukainen määrällinen raja, jota voidaan nykyisestä hieman tiukentaa. Nythän enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä tulee olla muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Esimerkiksi raja voi edellyttää kahden kolmasosan kunnanhallituksen jäsenistä olevan muita kuin kunnan palveluksessa olevia henkilöitä.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen esitetään, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet:

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta/ tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	Merikarvialla	/	2014
--	------------	----------	-----------	---------------	---	------

Virallisesti

pöytäkirjanpitäjä/keskusarkistonhoitaja

hallituksessa. Tämä säännösesitys on omiaan heikentämään lakiluonnoksessa korostettua konsernivalvontaa ja konsernin kokonaisetuaajattelua. Tämä säännösesitys johtaa siihen, että kunnan keskeiset, konserniohjauksesta vastaavat luottamushenkilöt joutuvat sivuun käytännön työstä tytäryhteisöjen ohjauksessa. Erityisesti kunnan toimialaan liittyvien, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita myös kunnanhallituksen jäseniä.

13 luku: kunnan talous

Alijäämien kattamisen velvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin on sikäli kannatettava tavoite, koska kunnanjärjestämisvastuulla olevista tehtävistä järjestetään jo nyt yli puolet monissa kunnissa. Näemme järjestelyn kuitenkin epäselväksi suunniteltuja laajoja sote-alueita ajatellen. Yksittäisten kuntien mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen sote-alueilla ovat olemattomat, mutta taloudellinen vastuu alijäämien kattamisesta olisi jäämässä kunnille. Perustettavien sote-alueiden perussopimuksissa on syytä kuvata tarkasti menettely mahdollisesta alijäämän kattamisesta.

16 luku: oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan seuraavaa: "Keinoa viivyttävien valitusten estämiseksi on vaikea löytää, rajoittamatta valitusoikeutta yleensä". Ymmärrämme oikeusturvaperiaatteen merkityksen oikeusvaltiossa, mutta keinoja tuloksettomien ja aiheettomasti viivyttävien valitusten vähentämiseksi tulisi silti etsiä. Nykysäännöksillä menetetään kokonaisia hankkeita yksittäisen ihmisen aiheettoman valituksen johdosta pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Tämän ongelman vähentämiseksi voitaisiin rajata asianosaisen käsitettä, laajentaa valituskieltoja ja valituslupamenettelyä ja lisätä aiheettoman valittajan taloudellista vastuuta.

17 luku: voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin kuntalain muutokset tapahtuisivat tarkemmin yhdessä sote- ja myös valtiosuuslainsäädännön kanssa. On huomioitava, että kuntalakiluonnos on valmisteltu tietämättä sote-lainsäädännön tarkempaa sisältöä. Silti uusi sote-hallintojärjestelmä tulee vaikuttamaan keskeisesti kuntien rooliin ja tehtäviin.

Esitysluonnoksen lukuihin **1, 2, 8, 9, 11, 12, 14** ja **15** kunnanhallituksella ei ole huomautettavaa.

PÄÄTÖS: Ehdotus hyväksyttiin kokouksessa tehtyjen korjausten jälkeen muutettuna yksimielisesti. Korjaukset merkittiin suoraan esittelytekstiin.

Täytäntöönpano:

- Valtiovarainministeriö

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet:

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta/ tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	Merikarvialla	/	2014
--	------------	----------	-----------	---------------	---	------

Virallisesti

pöytäkirjanpitäjä/keskusarkistonhoitaja