

Valtiovarainministeriölle
(valtiovarainministerio@vm.fi)

26.8.2014

LAUSUNTO KUNTALAKILUONNOKSESTA

Hausjärven kunnanhallitus on kokouksessaan 26.8.2014 päättänyt antaa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Yleistä:

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kuntalaiksi on pääosin hyvin tarkoitustaan ja kuntien ohjaustarpeita vastaava lakiesitys. Kuntalain tulee olla luonteeltaan mahdollistava sekä ottaa huomioon Suomen kuntien keskinäinen erilaisuus (esim. koko, sijainti, elinkeinorakenne ja varallisuus). Kuntalain tulee siis luoda puitteet kunnan hallinnon järjestämiselle ja toiminnalle, yksityiskohtaisen sääntelyn tulee mahdollisimman suurelta osin jäädä kunnan oman päätösvallan varaan.

Nyt lausunnolla olevaan luonnokseen sisältyvät eräät, sinänsä hyvät ja kannatettavat säädökset, merkitsevät suurelle joukolle kuntia lisäkustannuksia, mikä ei nykyisessä kuntatalouden tilanteessa ole hyväksyttävää.

Erityiskysymykset:

- a) Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

- b) Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset (7-9 §)

Järjestämisvastuun määrittely laissa on tärkeää ja ehdotuksen sisältö selventää järjestämisvastuun käsitettä. Samoin palvelujen tuottamista koskevat vaihtoehdot hyvä sisällyttää lakiin.

- c) Kuntatalousohjelma (12 §)

Kuntatalousohjelman nostaminen Kuntalakiin korostaa sen merkitystä ja on nykyisessä taloudellisessa tilanteessa erittäin tärkeää.

- d) Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta. Uudet valtuutetut ja lautakuntien jäsenet pääsevät heti toimikautensa alussa osallistumaan talousarvion laadintaan, mikä asettaa erityisiä haasteita kunnan toimintaan perehdyttämiselle. Nykyisessä järjestelmässä uusi valtuusto on päässyt osaltaan arvioimaan edellisen valtuustokauden toimintaa hyväksyessään edellisen vuoden tilinpäätöksen. Ehdotettu toimikauden alkamisajankohta mahdollistaa sen, että suuressa osassa kuntia toimintansa lopettava valtuusto ehtii käsitellä edellisen vuoden tilinpäätöksen ja myöntää vastuuvapauden.

- e) Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §)

Hausjärven kunta kannattaa tehtyä ehdotusta. Se lisää valtuuston päätösvaltaa ja mahdollistaa kunkin kunnan erityistarpeiden huomioon ottamisen.

- f) Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevat ehdotukset (5 luku);

Kuntalain mukainen aloite on käsittelytavaltaan melko raskas ja siksi aloiteoikeuden laajentaminen ehdotetulla tavalla ei ole tarkoituksenmukaista. Kunnan asukas on kiistatta todennettavissa, mutta miten määritellään "palvelujen käyttäjä" tai "kunnassa toimiva yhteisö"? Kunnat kehittävät toimintaansa jo nykyisin erilaisten virallista aloitetta kevyempien, eri tahoilta saatujen esitysten avulla, joten aloiteoikeuden laajentaminen ei tästä syystä ole välttämätöntä.

Lakiluonnos ei takaa nuorille oikeutta valita vaaleilla nuorisovaltuuston jäseniä, vaan nuorisovaltuusto voidaan valita muullakin tavalla.

Kuntavaalien äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi olisi tärkeää, että jo nuorisovaltuusto valittaisiin vaaleilla ja että tästä olisi kuntalaissa selvä säädös.

- g) Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat (31, 34 ja 38 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

- h) Alueellisia toimielimiä koskevat ehdotukset (37 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

i) Kuntastrategia (39 §)

Kuntastrategian säätäminen pakolliseksi on tarpeellista ja strategian sisältö on luonnoksessa riittävän selkeästi ja monipuolisesti määritelty.

j) Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen tehtävät 40 §:ssä on selkeästi ja kattavasti määritelty. Erityisen tärkeää on, että kunnan edustaminen työnantajana on nyt otettu laissa kunnanhallituksen tehtäväksi.

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 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.

k) Johtajasopimus (43 §)

Johtajasopimuksen hyväksymistä valtuustossa ei tule laissa säätää, vaan kunnalla on oltava mahdollisuus hyväksyä sopimus myös kunnanhallituksessa. Väljempi sääntely tältäkin osin mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja johtamiskulttuurin huomioimisen. Lisäksi on otettava huomioon, että johtajasopimuksessa on kyse kahden osapuolen neuvottelun tuloksena syntyneestä asiakirjasta, jota toinen osapuoli (valtuusto) ei voisi yksipuolisesti muuttaa.

- l) Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevat ehdotukset (6 §, 47 -49 §)

48.1 § on ongelmallinen, koska muu lainsäädäntö (esim. osakeyhtiölaki) saattaa rajoittaa tytäryhtiön hallituksen mahdollisuutta ottaa huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Konserniohjeen sisällön yksityiskohtainen määrittely palvelee suuria kuntakonserneja, mutta on liian sitova pienille ja yksinkertaisille kuntakonserneille.

- m) Kuntien yhteistoimintaa koskevat ehdotukset (8 luku)

Luku kokonaisuudessaan on ja selkeä eikä Hausjärven kunnalla ole siihen huomautettavaa.

65 §:ään sisältyvä mahdollisuus erottaa kuntayhtymän johtaja luottamuspuolan vuoksi on looginen suhteessa vastaavaan säädökseen kuntajohtajan kohdalla.

- n) Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetut muutokset (74 § 1 ja 4 mom.)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

- o) Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevat ehdotukset (81 ja 82 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

- p) Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Sidonnaisuuksista ilmoittamisvelvollisuus on erittäin tärkeää säätää kuntalaissa ja luonnoksen teksti on pääosin riittävän velvoittava ja toisaalta mahdollisuuksia antava. Valtuuston päätösvaltaan voisi lisätä vielä sellaiset asioiden valmisteluvastuussa olevat johtavat viranhaltijat, jotka eivät ole minkään toimielimen esittelijöitä.

- q) Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevat ehdotukset (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

- r) Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

- s) Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevat ehdotukset (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Sähköisiä päätöksentekotapoja koskevat mahdollistavat säännökset ovat kannatettavia.

Kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaulun korvaaminen tiedotuskanavana yleisellä tietoverkolla on samoin kannatettavaa.

§:ssä 110 lueteltu yleisessä tietoverkossa julkaistavien asioiden lista on laaja ja hyvin yksityiskohtainen, mikä edesauttaa kunnan toiminnan ja hallinnon läpinäkyvyyttä. Velvollisuutta julkaista luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset julkisessa tietoverkossa kannattaa kuitenkin vielä harkita.

§:ssä 141 mainittu henkilötietojen poistaminen tietoverkosta muutoksenhakuajan umpeen kuluttua aiheuttaa monissa kunnissa lisäkustannuksia.

- t) Alijäämän kattamisvelvollisuus määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin (111 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomauttamista alijäämän kattamisvelvollisuuden määrääjän suhteen. Kunnanhallitus pitää hyvänä huomion kiinnittämistä kuntakonserniin kokonaisuutena.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös kuntayhtymiä on sinänsä hyvä ja kannatettavaa, mutta kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä veloitetaan jo toisen perättäisen alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen valmistelevaan osakaskuntien johdolla alijäämän kattamisen edellyttämät toimenpiteet. Tämä menettely pakottaisi kuntayhtymän ja osakaskunnat puuttumaan syntyviin alijäämiin jo aikaisessa vaiheessa ennen varsinaisen arviointimenettelyn edellytysten täyttymistä. Ilman tämänkaltaista veloitetta tuleviin suuriin sote-kuntayhtymiin mahdollisesti kertyvä alijäämä saattaa muodostua pienille jäsenkunnille kestäättömäksi.

- u) Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely (119 ja 120 §)

Hausjärven kunnalla ei ole muuta huomautettavaa kuin että kunnan varallisuus tulisi ottaa huomioon arviointimenettelykriteereissä.

- v) Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta. Sidonnaisuuksien valvonta kuuluu loogisesti tarkastuslautakunnan tehtäviin.

w) Tilintarkastus (123 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

x) Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus (125 §)

Hausjärven kunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

y) Kunnan toimintaa markkinoilla koskevat ehdotukset kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittaminen, kunnan kiinteistön luovutus ja julkisen palvelun velvoite (15 luku)

Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön rajaaminen takaamismahdollisuuden ulkopuolelle on kunnan elinkeinopolitiikan hoitamisen kannalta ongelmallista. Lakiluonnoksen 130.1 §:n sekä valtioneuvoston päätösten rajaamisissa tapauksissa takausten antamisen pitäisi olla jatkossakin mahdollista. Mikäli säädös toteutuu esitetyssä muodossa, saattaa kunta jatkossa takauksen antamisen sijasta ostaa tai rakennuttaa kiinteistön ja vuokrata sen yritykselle, jolloin kunnan vastuut muodostuvat huomattavasti suuremmiksi ja pidempiaikaiseksi kuin takaus. On myös huomattava, että takaus voi myös mahdollistaa monipuolisempia palveluntuotantotapoja.

z) Lakiluonnoksen rakenne ja siirtymäsäännökset

Luonnoksessa ehdotetut siirtymäsäännökset ovat tarpeellisia.