

Ruokolahden kunnan lausunto valtionvarainministeriölle kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Kuntalain uudistamisesta yleisesti

Tarve kuntalain uudistamiselle on selvä. Kuntarakenne ja kuntien ulkoinen toimintaympäristö ovat muuttuneet voimakkaasti. Kuntien hallinnon toiminnalliset mahdollisuudet ja toimintatavat ovat myös muuttuneet yhdyskunta- ja väestörakenteen muutosten myötä. Lisäksi yhteiskunnan toimintojen digitalisoituminen on tuonut uusia mahdollisuuksia tiedonvaihtoon ja kansalaisvaikuttamiseen. Kun kuntalain uudistamisessa on huomioitu edellä mainittuja muutostrendejä, on kuntalakiesitysluonnokseen samalla kuitenkin haluttu lisätä erilaista kuntien toimintaa koskevaa sääntelyä. Osa lisääntyneestä sääntelystä aiheutuu EU- ja muun lainsäädännön vaatimuksista. Toisaalta nyt istuvan hallituksen tavoitteet kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä kustannusten karsimisesta heijastuvat kuntalakiehdotukseen heikosti jos lainkaan. Tältä osin lakiesitysluonnoksen perusvirettä tulisi säätää siten, että se mahdollistaisi kuntien hallintoon liittyvien tehtävien toteuttamista aiempaa kustannustehokkaammalla tavalla samalla kun kuntien hallinnollista kuormaa vähennetään.

Jäljempänä Ruokolahden kunnan lausunnossa viitataan lähinnä niihin lakiesityksen kohtiin, joihin lausuntopyynnössä pyydettiin erityisesti ottamaan kantaa.

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Kunnan laajan käsitteen sisällyttäminen kuntalakiin on perusteltua, koska laajeneva osa kuntien toiminnasta tapahtuu muun kuin peruskunnan toimesta tai sisällä. Laajan kuntakäsiteneäkökulman toteutuessa kunnan omistajaohjaukseen tulee haasteita mm. sitä kautta, että löydetään riittävä määrä kompetentteja luottamushenkilöitä eri organisaatioiden hallituksiin tai muihin toimielimiin.

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

Kunnan asema järjestäjänä ja/tai tuottajana tulee olla yksiselitteinen. Järjestämisvastuun määrittelyssä tulee huomioida valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki. Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottamisessa voi olla ongelmia. Rahoitusvastuun kantavan kunnan tulisi saada määriteltyä kuntansa palvelutasoon liittyvät kriteerit, vaikka palvelujen järjestämisvastuu olisi siirretty toiselle osapuolelle ja tuottaminen kolmannelle.

Jos kunnalta siirretään lain säännöksellä järjestämisoikeus pois ja kunnalle jää vain rahoitusvastuu, niin tällöin tätä tehtävää ei myöskään tule määritellä kunnan tehtäväksi. Kunnan itsehallinnollisella päätöksenteolla on oltava rooli myös niissä tehtävissä, jotka lainsäädännöllä on määrätty järjestettäväksi yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, jotta sitä voidaan kutsua kunnan tehtäväksi.

Järjestämisvastuun ja rahoittamisvastuun erottamiseen eri organisaatioille lakisääteisesti on siis suhtauduttava kriittisesti. Mikäli järjestämisvastuuta on tarkoituksenmukaista siirtää

lakisääteisesti pois yksittäiseltä kunnalta, on arvioitava tarkkaan, onko mitään perustetta jättää enää rahoitusvastuutakaan näiden palvelujen osalta yksittäiselle kunnalle. Järjestämisvastuu voisi määräytyä lakimuutosten perusteella siten, että ko. palvelut eivät kuuluisi enää jatkossa kunnan tehtäväksi, vaan rahoitus- ja järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta muun julkisen organisaation vastuulle.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Esitys on kannatettava. Erityisen myönteistä menettelyssä olisi se, että ohjelman laadinnan yhteydessä arvioitaisiin kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen suhdetta aiempaa realistisemmin. Lisäksi on tärkeää, että kuntatalousohjelman valmistelussa eri ministeriöiden yhteistyö suhteessa kuntasektoriin on tiivistä, jotta ministeriöiden kunnille asettamien velvoitteiden ja niiden rahoituksen välinen suhde on realistinen.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Esitys vaalien ajankohdan muuttamisesta huhtikuulle ja valtuuston toimikauden aloittamisesta kesäkuussa on kannatettava.

Valtuuston kokoa koskevasta sääntely (16 §)

Kuntien harkintavallan lisääminen valtuuston koon osalta on kannatettava.

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

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet kunnalliseen päätöksentekoon ovat jo nykyisin puitteissa varsin kattavat. Kyse on pikemminkin siitä, kuinka laajasti ja mitä kanavia käyttäen kuntalaiset (ja muutkin) haluavat vaikuttaa. Kun sähköisen viestintä on vallitseva tiedon välityksen muoto ja viestintä on näin ollen pääosin reaaliaikaista kansalaisten ja kunnan välillä, voi pohtia kriittisesti sitä, mitä todellista lisäarvoa syntyy lakiehdotuksen mukaisista kansalaisraadeista ja aloitemalleista. Samoin useimmissa kunnissa jo toimivan nuorisovaltuuston lakisääteistäminen tuskin lisää nuorison osallistumisaktiivisuutta kunnalliseen päätöksentekoon. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiakin koskevissa lakiehdotuksissa tulee huomioida tavoitteet kuntien tehtävien ja kustannusten karsimiseksi eikä lisäämiseksi.

Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat (31, 34 ja 38 §) ja alueellisia toimielimiä koskevat ehdotukset (37 §)

Eri vaihtoehtoja on riittävästi kunnan toimielinten organisointiin. Kuntakoon mahdollisesti kasvaessa myös alueellisten toimielinten rooli saattaa tulla nykyistä merkittävämmäksi. Kuntakoon kasvun ja kuntien luottamustehtävien ”ammattimaistumisen” myötä osa-aikaiset tai päätoimiset palvelussuhteet kuntien luottamushenkilöhallinnossa ovat perusteltuja.

Kuntastrategia (39 §)

Kuten kuntalakiesityksen perusteluissa todetaan, on kuntastrategia jo tällä hetkellä laadittu käytännössä kaikissa kunnissa. Lain edellyttämän laatimisvelvoitteen myötä on tavoite päästä irti osastrategioista elinkeinopolitiikan, henkilöstön, maankäytön, palveluiden yms. osalta ja korvata ne ns. kokonaisstrategialla. Sinällään kuntien pitkän aikavälin suunnittelu on perusteltua muutenkin kuin nykyisin käytössä olevan taloussuunnittelukauden osalta. Strategian laatimisvelvoite ei kuitenkaan tee suunnittelusta parempaa tai huonompaa kuin nykykäytännössäkään, jossa kunnan tulevaisuutta ja toimintamahdollisuuksia pyritään kartoittamaan ja suuntaamaan strategiatyön kautta. Kun kuntalain velvoittama strategia on ensisijassa poliittinen asiakirja, mutta tavoite on ulottaa sen vaikuttavuus valtuustokautta pidemmälle aikajänteelle, voi ongelmaa pitkäjännitteisyydelle syntyä kuntavaalien aiheuttamasta poliittisesta paineesta strategian muuttamiseen valtuustokauden vaihtuessa. Lisäksi on huomioita, että jos kuntavaalien aikaistamisen myötä uusien valtuustojen työskentely käynnistyy kesäkuussa, jää varsin vähän aikaa strategian laatimiselle tai päivittämiselle seuraavan vuoden talousarvion laadintaa silmällä pitäen.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Esitykset ovat perusteltuja.

Johtajasopimus (43 §)

Lakiesityksen mukaan johtajasopimuksen tavoitteena on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työjakoa ja yhteistyötä. Johtajasopimuksen laadintaan syntyy haasteellisuutta, jos poliittisella johdolla on intressiä tai kunnassa perinnettä sekaantua kunnanjohtajan operatiiviseen toimintaan. Toisaalta johtajasopimuksen voidaan arvioida turvaavan kunnanjohtajan työrauhan, joskaan sopimukseen ei estä näkemyserojen syntyä poliittisen ja operatiivisen johdon välisestä työnjaosta kunnan johtamisessa.

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

Esitykset ovat perusteltuja.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat ehdotukset (8 luku)

Ei kommentoitavaa.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetut muutokset, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevat ehdotukset (74 §)

Lakiesityksen tiukka tulkinta vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen johtaa siihen, että koko kunnan henkilöstö on vaalikelvotonta samoin kun kunnan tytäryhteisöjen luottamushenkilöt. Jälkimmäinen rajoite johtaa käytännössä siihen, että kunnan poliittinen omistajaohjaus tytäryhteisöihin heikkenee, koska konserniyhtiöiden hallituspaikat saatetaan täyttää kasvavassa määrin kunnan viranhaltijoilla.

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

Ehdotukset ovat perusteluja.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Esitys on perusteltu ja käytössä useissa kunnissa. Sidonnaisuusilmoitus olisi luontevinta tehdä avoimessa tietoverkossa kuten kunnan kotisivuilla, jolloin se olisi samalla tarkastuslautakunnan käytössä. Sidonnaisuusilmoitusvelvollisia tulisivat olla myös tarkastuslautakunnan jäsenet.

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

Ei kommentoitavaa

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Ehdotukset ovat perusteluja.

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

Sähköisiä päätöksentekotapoja sekä ilmoitusten ja tietojen saattamista tietoverkkoon koskevat esitykset ovat perusteltuja.

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

Alijäämän kattamisvelvoite määrääjassa samoin kuin kuntayhtymien alijäämien kattamisvelvoite ovat perusteluja uudistuksia.

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

Arviointimenettelyn kriteerit ovat yksiselitteiset. Arviointimenettelyn laajentaminen myös kuntayhtymiin on perusteltua.

Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §), tilintarkastus (123 §) sekä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus (125 §)

Talouden tarkastusta koskevat esitykset ovat perusteluja.

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

Kunnat luovuttavat kiinteistöjään myös kuntien yhteistoimintaan, jota ei tule katsoa toimimiseksi markkinoilla ja siten yhtiöittämisvelvollisuuden alaiseksi.

RUOKOLAHDEN KUNNANHALLITUS

Ruokolahden kunnan lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen kuntalakiluonnosesityksestä

146/00.04.00/2014

Kh § 231

Valmistelija Antti Pätilä
Puh. 044 4491 201
antti.patila@ruokolahti.fi

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: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoanut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalasta. Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää toimittamaan lausunnot viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

Ruokolahden kunnan lausuntoluonnoksessa todetaan, että tarve kuntalain uudistamiselle on selvä. Kuntarakenne ja kuntien ulkoinen toimintaympäristö ovat muuttuneet voimakkaasti. Kuntien hallinnon toiminnalliset mahdollisuudet ja toimintatavat ovat myös muuttuneet yhdyskunta- ja väestörakenteen muutosten myötä. Lisäksi yhteiskunnan toimintojen digitalisoituminen on tuonut uusia mahdollisuuksia tiedonvaihtoon ja kansalaisvaikuttamiseen.

Kun kuntalain uudistamisessa on huomioitu edellä mainittuja muutostrendejä, on kuntalakiesitysluonnokseen samalla kuitenkin haluttu lisätä erilaisista kuntien toimintaa koskevaa sääntelyä. Osa lisääntyneestä sääntelystä aiheutuu EU- ja muun lainsäädännön vaatimuksista. Toisaalta nyt istuvan Suomen hallituksen tavoitteet kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä kustannusten karsimisesta heijastuvat kuntalakiehdotukseen heikosti jos lainkaan. Tältä osin lakiesitysluonnoksen perusvirettä tulisi säätää siten, että se mahdollistaisi kuntien hallintoon liittyvien tehtävien toteuttamista aiempaa kustannustehokkaammalla tavalla samalla kun kuntien hallinnollista kuormaa vähennetään.

Ruokolahden kunnan lausunnossa viitataan niihin lakiesityksen kohtiin, joihin valtiovarainministeriö lausuntopyynnössään erityisesti pyysi ottamaan kantaa.

Kj Kunnanhallitus hyväksyy kunnanjohtajan laatiman luonnoksen kunnan lausunnoksi lähetettäväksi valtiovarainministeriöön.

Kh Hyväksyttiin

Otteen oikeaksi todistaa virallisesti:

Ruokolahti 12.8.2014

Eija Hämäläinen
pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Valtiovarainministeriö