



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
valtiovarainministerio@vm.fi

18.8.2014

LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö on lähettänyt kuntiin 8.5.2014 päivätyn lausuntopyynnön koskien kuntalain hallituksen esitysluonnosta.

Yleiset kommentit:

Limingan kunta toteaa, että kuntalain uudistaminen on perusteltua ja tarpeen. Lain uudistamisen tuli olla kokonaisuudistus, mutta lausunnolla oleva luonnos on katsottava lähinnä nykyisen kuntalain versiopäivitykseksi.

Kuntalain tulisi olla johdonmukaisessa linjassa kuntarakenneuudistuksen sekä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen kanssa. Tältä osin kuntalain uudistus perusteluineen on puutteellinen, koska esityksessä ei ole lainkaan arvioitu, miten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen sote-alueille vaikuttaisi kuntalain soveltamiseen. Tämä puute vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista kuntien toimintaa keskeisesti koskettavasta uudistushankkeesta.

Limingan kunnan lausunto

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Kunnan toiminnan määrittely laajassa merkityksessä on kannatettava ja tukee hyvin kuntalaille asetettuja tavoitteita.

Kunnan tehtävät, järjestämisvastuu ja palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset (7-9 §)

Lähtökohtaisesti on hyvä, että järjestämisvastuu sekä järjestämiseen liittyvä rahoitusvastuu määritellään ja selkiytetään kuntalaissa. Hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, ettei lain valmistelua ole koordinoitu vireillä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa koskevan lainsäädäntötyön kanssa. Järjestämisvastuun käsitteen määrittelyssä uudessa kuntalaissa tulee ottaa huomioon valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, erityisesti siinä tarkoitettu järjestämisvastuun sisältö, jonka sisältö tulee määritellä samalla tavalla kummassakin laissa.

Kuntien kannalta järjestämisvastuun määrittely lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla on ongelmallinen. Tulkinnallisia ongelmia aiheuttaa mm. palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja sen määrittäminen. Käsite on tulkinnanvarainen ja käytännössä mahdoton toteuttaa. Palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisessä paras paikallistuntemus on kunnissa eikä suurilla järjestämisalueilla.

Toiminnan järjestelyt, joissa rahoitusvastuu ei ole samalla taholla kuin palvelujen järjestämisvastuu, ovat ongelmallisia. Järjestämisvastuun ja rahoittamisvastuun erottamiseen lakisääteisesti on suhtauduttava kriittisesti. Erityistä huomiota pitää kiinnittää siihen, mikä taho määrittää palvelurakenteen sekä palvelujen tuotantotavan. Linjaukset siitä, miten palvelut tuotetaan, tarjoavat keskeisiä välineitä palvelujen tuotantokustannusten yhteensovittamiseen palvelujen rahoitusvastuun kantajalla käytettävissä oleviin varoihin.

Nyt lakiehdotuksessa kunnan eli rahoittajan rooliksi jää yksinomaan järjestäjän päättämään tuotantotasoon ja -tapaan perustuvien laskujen maksaminen, mutta ohjausmahdollisuudet palvelujen tuotantokustannusten ja käytettävissä olevan rahoituspohjan yhteensovittamiseksi ovat olemattomat. Laissa on siten merkittävä ristiriita päätösvalan ja rahoitusvastuun välillä. Tosiasiallisesti yksittäisellä kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa palvelukokonaisuuteen. Järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla ei myöskään ole minkäänlaista tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa viimesijaista valvontaa siitä, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Kuntatalousohjelman tarkoituksena on korvata nykyinen peruspalveluohjelmamenettely. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kuntatalousohjelma kattaa kuntatalouden tasapainotavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi ja lisäksi asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Jatkossa kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta.

Jotta edellä tarkoitettu euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvien menojen muutokselle olisi tehokas ja jotta kuntatalousohjelman tarkoitus kuntatalouden tasapainottamisessa voisi ylipäättään toteutua, myös eri ministeriöiden pitää sitoutua kuntatalousohjelman toteuttamiseen. Taloudellisten vaikutusten arviointiin tulisi aina osallistua ministeriöiden lisäksi myös ulkopuolisia riippumattomia asiantuntijia.

jatahoja. Ministeriöiden laskelmissa uusien tehtävien kustannukset arvioidaan vakiintuneesti kunnille lopulta toteutuvia kustannuksia pienemmiksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan edelleen, että kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Sitä, millä tavalla uusi kuntatalousohjelma antaisi laajemman ja kokonaisvaltaisemman kuvan kuin nykytilanteessa laadittava peruspalveluohjelma, ei kuitenkaan ole yksilöity. Riskinä on myös jatkossa se, että valtio ei osaltaan noudata kuntatalousohjelmaa ja sitoudu sen toteuttamiseen.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Kuntavaalien ajankohdan siirtäminen huhtikuuhun ja valtuustokauden aloitus kesäkuun alusta lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla on perusteltua.

Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §)

Valtuutettujen lukumäärää koskevan päätösvallan siirtämistä kunnalle itselleen voidaan perustella kuntalain tarkoituksella jättää kunnille mahdollisimman paljon hallinnon järjestämistä koskevaa harkintavaltaa. Kuntalaissa olisi kuitenkin hyvä olla väljät puitteet valtuuston koolle, koska säännösehdotus mahdollistaa myös epätarkoituksenmukaisen suuria valtuustokokoonpanoja koskevat esitykset ja päätökset.

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

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet laajenevat ja kehittyvät nykyään monikanavaisesti ja nopeaan tahtiin. Osallistumisen ja vaikuttamisen muotojen tiukka sääntely kuntalaissa on epätarkoituksenmukaista ja jo lähtökohtaisesti ajastaan jäljessä. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuudet ovat jo perusteiltaan aivan eri tasolla kuin suurissa kunnissa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luominen on annettu lakiesityksissä valtuuston tehtäväksi. Tarkoituksenmukaista olisi siten, että kunnanvaltuustoille annetaan paikallinen harkintavalta kullekin kunnalle sopivien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luomisesta. Myös kuntalain tarkoituksena on ollut jättää kunnille mahdollisimman paljon hallinnon järjestämistä koskevaa harkintavaltaa. Lakiesityksessä esitetty luettelo ei ole tyhjentävä, mutta voi käytännössä muodostua sellaiseksi. Keskeisintä osallistumisessa ja vaikuttamisessa on lain hengen toteuttaminen ja kuntalaisten mielipiteiden huomiointi kunnan päätöksenteossa eikä osallistumisen muodollinen toteuttaminen lain kirjaimen mukaisesti.

Erilaisten lakisääteisten yhden asian neuvostojen tai vastaavien elinten lisääminen nykyisestä ei ole tarkoituksenmukaista. Kuntalaki rajaa tarpeettomasti kunnallista itsehallintoa liian yksityiskohtaisilla ja pienillä asioilla tai säädöksillä, kuten nuorisovaltuustoa tai vanhusneuvostoa koskevalla sääntelyllä. Lisäksi lakiehdotuksessa on epäloogista, että jotkut lakisääteisistä toimielimistä ovat pakollisia ja jotkut eivät.

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

Kunnan toimielinten suhteen kuntalaki antaa kunnanvaltuustolle harkintavaltaa kunnan toimintaympäristöön soveltuvan toimielinrakenteen valinnasta. Lain perusteluissa on todettu, että muutkin kuin säännöksessä esiintuodut mallit ovat edelleen kuntalain mukaan mahdollisia. Varsinaisessa lakitekstissä mahdollisuus muihin vaihtoehtoihin malleihin ei tule kuitenkaan riittävän selkeästi näkyville, mikä voi muodostua rajoittavaksi tekijäksi uusia organisointitapoja suunniteltaessa.

Puheenjohtajien mahdollisuus toimia päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä antaa mahdollisuuden rakentaa kullekin kunnalle tarkoituksenmukaisimman päätöksentekojärjestelmän.

Kuntastrategia (39 §)

Kuntastrategian pakollisuus ohjaa kuntia pitkäjänteisempään talouden ja toiminnan suunnitteluun huomioon ottaen taloudelliset resurssit ja kunnan kehitysnäkymät. Säännöshdotuksen perusteluissa on mainittu mahdollisuus luopua erillisistä erityislainsäädännössä tarkoitetuista strategioista ja suunnitelmista, mikä olisi kunnille toivottava uudistus.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän määrittelyn ottaminen kuntalakiin on sinänsä tarpeen. Sisällöltään maininta poliittisen valmistelun johtamisesta on varsin tulkinnanvarainen eikä sitä ole lain perusteluissa lainkaan määritelty. Säännös voi aiheuttaa käytännön tulkintaongelmia päätöksenteossa, kun suhdetta poliittisen valmistelun ja virkavastuulla tapahtuvan valmistelun sekä esittelijänä toimivaan viranhaltijaan ei ole millään tavalla avattu.

Riskinä on, että asioiden riippumaton ja objektiivinen virkamiesvalmistelu vaarantuu, jos valmistelu politisoidaan. Hyvä esimerkki tästä on kuntarakenneuudistus ja sote-uudistus, joissa poliittiset intohimot ovat ohittaneet tietoon ja faktoihin perustuvan virkamiesvalmistelun, mikä on aiheuttanut kunnille ja kansalaisille epäluottamusta valmistelua kohtaan.

Johtajasopimus (43 §)

Johtajasopimuksen taustalla oleva tavoite poliittisen ja ammatillisen johdon välisen työnjaon selkiyttämisestä on tarpeellinen. Lain perustelutekstissä olisi hyvä selkeästi erottaa kunnan operatiivinen johtaminen poliittisesta johtamisesta, jotta tehtävämääritellyt eivät jää epäselviksi toimivaltarajojen määrittelyssä.

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

Omistajaohjauksen nostaminen selkeästi esille kuntalaissa on tarkoituksenmukaista, koska kuntakonsernin merkityksen lisääntyessä myös omistajaohjauksen rooli korostuu.

Kuntien yhteistoimintaa koskevat ehdotukset (8 luku)

Esitetty sääntely kuntien yhteistoimintaa koskevaksi kuntalain 8 luvuksi on kannatettava. Uudistettu sääntely selkiyttää kuntien yhteistoimintaa ja sen mahdollisuuksia.

Yhteistoimintaa koskevien ehdotuksien merkittävin puute on se, että hallituksen esitysluonnos ei vielä sisällä tarkasteluja, jotka koskevat kuntayhtymien hallinnon muutostarpeita valmisteltavana olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun mahdollisesti siirtyessä sote-alueille.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetut muutokset, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevat ehdotukset (74 § 1 ja 4 mom.)

Vaalikelpoisuuden rajoittaminen siten, ettei kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen, vähentää osaltaan esteellisyyteen liittyneitä ongelmia. Ottaen kuitenkin huomioon, että kuntamisteisten yhteisöjen hallituksiin on perinteisesti kuulunut poliittisten voimasuhteiden mukaan valikoituneita henkilöitä, niin lakiesityksen mukainen tiukka sääntely ei ole käytännössä tarkoituksenmukaista ja aiheuttaa haasteita konsernivalvontaan mm. tiedonkulun kannalta. Ongelmana on myös pienemmissä ja keskisuurissa kunnissa löytää osaavia ja hallitustyöskentelyyn halukkaita ja sitoutuvia jäseniä.

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema ja luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään (81 ja 82 §)

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja oikeutta saada vapaata työstään koskevat ehdotukset ovat selkeitä ja parantavat merkittävästi luottamushenkilöiden asemaa.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Päätöksenteon julkisen luotettavuuden ja läpinäkyvyyden vahvistamiseksi ehdotetut säännökset sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ovat kannatettavia.

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

Kunnan tulee jatkossa ilmoittaa perimänsä maksut tilinpäätöksessään, mitä on pidettävä perusteltuna läpinäkyvyyden lisäämisenä.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Ehdotuksessa rajoitettaisiin otto-oikeus vain kunnanhallitukselle. Säännös korostaa kunnanhallituksen vastuuta kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja on sikäli perusteltu.

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

Valtuuston kokouskutsun julkaisemisesta kunnan ilmoitustaululla luovutaan ja kunnan kuulutukset ilmoitustaululla siirretään verkkoon. Muutosta on pidettävä perusteltuna. Esitetyt säädökset sähköisten toimintatapojen hyödyntämiseksi kunnallisessa päätöksenteossa, sekä yleisten tietoverkkojen hyödyntämisestä tiedottamisessa ja virallisessa tiedoksiannossa ovat kannatettavia ja ajanmukaisia.

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

Alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen koskemaan myös kuntayhtymiä on perusteltua ja kattamisaikaa (4 vuotta) on pidettävä kohtuullisena.

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

Sääntelyn tuominen kuntalakiin on perusteltu muutos ja sääntelyn pysyvyys lisää kunnan vastuuta omasta taloudesta ja päätöksenteosta.

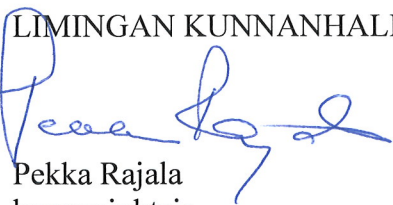
Kunnan toimintaa markkinoilla koskevat ehdotukset kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)

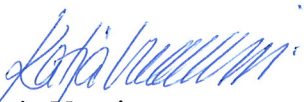
Säännösehdoituksella rajoitetaan kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antamista toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Tarkoituksena on turvata kuntien taloudellista asemaa, kun kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille säädetyistä tehtävistä, eikä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Perustelujen mukaan merkittävä taloudellinen riski olisi esimerkiksi sellainen, joka vastaisi suuruudeltaan huomattavaa osaa kunnan talousarviosta. Säännöksen tavoitetta voidaan siten pitää kannatettavana, mutta se voi osaltaan asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan elinkeinopolitiikan kehittämisessä.

Lakiluonnoksen rakenne ja siirtymäsäännökset

Lakiluonnoksen rakenne on selkeä ja siirtymäsäännökset riittäviä.

LIMINGAN KUNNANHALLITUS


Pekka Rajala
kunnanjohtaja


Katja Vuorinen
hallintojohtaja