

Suonenjoen kaupunki
Keskuskatu 3
77600 Suonenjoki

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A
00023 Valtioneuvosto

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö (VM065:00/2012) kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

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.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

Suonenjoen kaupungin lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Yleiset asiat:

Uuden kuntalain tulee Suonenjoen kaupungin näkemyksen mukaan olla ennen kaikkea mahdollistava ei niinkään rajoittava. Lakiesitys on kirjava ja siihen esitetyt muutokset eivät ole yhteismitallisia. On laajoja uudistuksia, joille on perusteensa, mutta monessa uudistuvassa asiassa mennään hyvin yksityiskohtaiseen ja jopa kunnan toimintaa ohjaavaan ja rajoittavaan lakimuotoiluun. Lain valmistelutyötä ei ole mielestämme koordinoitusti ohjattu, vaan lakiesitys koostuu hyvin irtonaisista palasista ja jopa päivänpolttavista aihepiireistä, joita nyt uudeksi laiksi ollaan esittämässä. Lain valmistelussa tulisi välttää turhaa säädöspohjaa ja laki sisältää paljon itsestäänselvyyksiä, joita jo kunnissa osataan ja arvostetaan tehtäväksi ilman velvoittavaa lainsäädäntöä.

1 luku Yleiset säännökset:

Uudistuvan kuntalain tarkoituksena tulee olla korostaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Vaikka esitetyllä säännöksellä ei ole suoraa oikeudellista sovellettavuutta, niin se mahdollisesti vaikuttaa muiden säännösten tulkintaan kunnan harkintavaltaa kaventavasti ja ei edistä kunnallisen itsehallinnon toteutumista.

Suonenjoen kaupungin näkemyksen mukaan kunnan tehtävien osalta pykälätekstiä tulee täsmentää voimassa olevan kuntalain mukaiseksi lisäämällä voimassa olevasta kuntalain 2. pykälästä 1. momentin 2. virke; "Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla" ja kirjaamalla pykälään myös nykyisen kuntalain 1 §:ssä todettu asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja.

Lakiehdotuksessa kunnan toiminta-ajatusta laajennetaan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä alueen elinvoiman edistämiseen. Kuitenkin alueen elinvoiman edistäminen jää lakiehdotuksessa

vaille sisältöä. Myös kunnan toiminta käsitteen lisääminen kuntalakiin (6 §) on mielestämme tarpeeton. Kunnan toiminta -käsite jää lakiesityksen 6 §:ssä irralliseksi ja vain toteavaksi.

2 luku Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu:

Suonenjoen kaupunki kannattaa esitystä, että kunnan rooli joko palvelujen järjestäjänä tai tuottajana nyt määritellään laissa. Kuntalailla tulee ainoastaan antaa järjestäjän ja tuottajan rooleille puitteet ja yksityiskohtaisten kirjausten lisäämistä lakiin tulisi välttää, mitkä voivat johtaa epäselviin lain tulkintatilanteisiin. Pykälässä (§ 9) ei ole tarpeen ottaa kantaa erikseen palvelusetelin käyttöön.

3 luku Valtion ja kunnan suhde:

Suonenjoen kaupungin mielestä ennakoivalla otteella laadittu neuvottelumenettely kuntien ja valtion on kannatettava tavoite. Valtion ja kuntien välisen neuvottelumenettelyn säädösperusteisuutta voi pitää perusteltuna. Korostamme, että neuvottelumenettelyn ja erityisesti lakiluonnoksen kuntatalousohjelmaa koskevan osuuden tulisi välittää tasa-arvoisempi kuva valtion ja kuntien välisestä neuvottelusta. Muun muassa kuntatalousohjelman perusteena olevien taloudellisten ennusteiden laadinta ja ohjelman yleinen valmistelu tulisi tehdä valtionvarainministeriön ja kuntaliiton yhteistyönä, ei eri ministeriöiden välisenä selvityksenä. Kuntakentän aito kuuleminen tulee asettaa lainvalmistelussa etusijalla.

4 luku Valtuusto:

Kuntavaalien ajankohdan muuttaminen huhtikuulle ja uuden valtuuston toimikauden alkaminen kesäkuussa ei ole yksistään positiivinen muutos. Se, että valtuuston tahtotila välittyy aikaisempaa nopeammin talouden suunnitteluun, on kuitenkin kannatettava periaate.

Suonenjoen kaupungin näkemyksen mukaan nykyistä kalenteri- ja talousarviovuoteen sidottua valtuuston toimikauden alkamista ei ole tarpeen muuttaa. Sekä kuntapäättäjien asioihin perehtymisen- että talouden ja toiminnan ymmärtämisen näkökulmasta nykymalli on toimiva. Nykyinen malli, jossa uusi valtuusto käsittelee toimikautensa aluksi toimikauttaan edeltäneen vuoden tilinpäätöksen, on toiminut uusien valtuutettujen perehdyttämisenä kunnan toimintaan. Tällöin heillä on aidosti paremmat lähtökohdat osallistua seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun. Uusille luottamushenkilöille jää enemmän aikaa asioihin perehtymiseen, sisäistämiseen ja luottamushenkilökouluttautumiseen heidän aloittaessaan toimikautensa kalenterivuoden alusta, kuin uuden lakiluonnoksen mukaisessa tilanteessa. Myös tilivuoden jakaantuminen valtuuston vaihtuessa tuo aikaisempaa monimutkaisemman käytännön vaalivuosina vastuuvapauden myöntämiselle.

Lisäksi toteamme, että vaalien käytännön järjestämisen näkökulmasta huhtikuu on monille pienille ja keskisuurille kunnille haasteellisempi ajankohta järjestää vaaleja kuin lokakuu.

Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §) on mielestämme selkeä ja positiivinen uudistus. Se jättää kunnalle harkintavaltaa päättää myös vähimmäismäärää suuremmasta valtuutettujen määrästä. Tämä voi olla erityisesti pienissä kunnissa olla perusteltua kansanvallan ja demokratian toteutumisen näkökulmasta.

5 luku Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus:

Kuntalaissa on tarpeetonta määritellä erikseen perustettavia toimielimiä, eikä kuntia tule velvoittaa toimielinten perustamiseen. Nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston tai vammaisneuvoston perustaminen tulee jäädä kuntien itsehallinnon harkintaan. Suonenjoen kaupungin näkemyksen mukaan uuteen kuntalakiin ei ole tarkoituksenmukaista ottaa säädöksiä nuorisovaltuustosta, vanhusneuvostosta

eikä vammaisneuvostosta. Nuorisovaltuusto, vanhusneuvostosta ja vammaisneuvostosta ovat sinänsä tärkeitä ja arvokkaita edunvalvonta- ja vaikuttamiselimiä, jotka tuovat kunnan päätöksentekoon edustamansa ryhmän toiveita ja näkökulmia. Kuntalain tulisi lähtökohtaisesti olla perusta kunnan hallinnon ja toimintojen järjestämiselle, ei rajattuihin yksityiskohtiin ja vain tiettyjen kansalaisryhmien näkökulmiin keskittyvä laki.

Kunnan asukkaiden vaikutuskanavat tulee päättää paikallisesti kuntakokojen erilaisuudesta johtuen. Osallistumisoikeuden käytännön toteuttamistavoista päättäminen on oltava osa kunnallista itsehallintoa.

Kansanäänestystä koskeva ikärajan alentaminen 15 ikävuoteen on kannatettava ehdotus. Kuntalakiluonnoksen henki on tältä osin myönteisellä tavalla kuntalaisten osallistamiseen kannustava.

6 luku Kunnan toimielimet:

Kunnan hallinnon järjestäminen on oleellinen osa kuntalaisten itsehallintoa. Suonenjoen kaupunki pitää hyvänä sitä, että lakiehdotus antaa tältä osin mahdollisuuden monenlaisiin paikallisiin toteutustapoihin.

7 luku Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus:

Uudistuvassa kuntalaissa (39 §) ei ole tarpeen säätää sinällään tarpeellisesta ja itsestään selvästä kuntastrategiasta eikä sen sisällöstä. Asia tulee jättää kunkin kunnan itsensä ratkaistavaksi ja luottaa kunnan omaan tahtoon ja kykyyn linjata strategian tarpeellisuus ja sen sisältö.

Sinällään johtajasopimus on erittäin tärkeä väline sekä viranhaltijan että luottamushenkilöjohdon kannalta. Hyvällä sopimuksella voidaan ennaltaehkäistä monia mahdollisia ristiriitatilanteita ja selkiytetään johtamisen pelisäännöt. Kuitenkin harkinta ja muoto johtajasopimuksesta tulee jättää kuntien itsensä harkintaan. Suonenjoen kaupungin näkemyksen mukaan johtajasopimusta koskevan lakiluonnoksen esitys (43 §) on turha ja se tulee poistaa tarpeettomana. Johtajasopimus on sopijaosapuolten välinen sopimus, jossa voidaan sopia mitä erilaisimmista asioista. Johtajasopimuksen käsittelemistä valtuustossa olisi syytä harkita, koska luottamushenkilöelimenä kunnan operatiivisesta johtamisesta vastaa kunnanhallitus.

Omistajaohjausta, tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjeita sekä konsernijohtoa koskevat pykälät (§:t 47-49) jäsentävät myönteisesti kunnan ja sen eri toimijoiden roolia yhteisöjen ja yhtiöiden omistajana ja osakkaana.

8 luku Kuntien yhteistoiminta:

Lakiin kirjataan lähinnä nykyisten kuntien käytäntöjen mukaiset toimet ja ne ovat sinällään kannatettavia.

9 luku Kunnallinen liikelaitos:

Selkeä esitys.

10 luku Luottamushenkilöt:

Esityksen mukaiset kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukset voivat vaikeuttaa asiantuntevien jäsenten valitsemista kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen päättäviin elimiin tai kunnanhallituksen puheenjohtajistoon. Omistajaohjauksen näkökulmasta Suonenjoen kaupunki pitää perusteltuna, että kunnanhallituksen jäsen voi toimia myös kunnan määräysvallassa olevan yhteisön päättävissä elimissä.

Esitys sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §) on perusteltu ja hallinnon uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta myönteinen lisäys.

11 luku Henkilöstö:

Selkeä esitys.

12 luku Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely:

Otto-oikeuden rajaaminen (93 §) koskemaan vain kunnanhallitusta voi tarkoittaa käytännössä sitä, että otto-oikeuden käyttäminen vähentyy. Otto-oikeuden käyttämisestä päättävien henkilöiden määrän vähentyessä jäljelle jäävillä henkilöillä ei ole mahdollista kattavasti seurata kaikkia viranhaltijapäätöksiä, joita heidän alaiset viranomaiset tekevät. Valittu säätelymalli vahvistaa vain toimivaltarajojen jäykkyyttä.

Sähköiseen kokousmenettelyyn liittyvät asiat (§:t 99-101) selkeyttävät toimintaa ja mahdollistavat kuntien siirtymisen tehokkaampaan kokoustekniikkaan ja päätöksentekoon niin tarvittaessa. Luopuminen kunnallisesta ilmoitustaulusta (§ 109) on positiivinen uudistus

13 luku Kunnan talous

Esityksestä alijäämien yksiselitteisestä kattamisvelvollisuudesta tulee kuntalain uudistuksessa luopua. Esityksen mukaisesti kunnan tai kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa käytännössä viidessä vuodessa. Epäjohdonmukaista on se, että mikäli alijäämän kattamisvelvollisuus ei täyty, kunta tai kuntayhtymä voi joutua ns. kriisikuntamenettelyn kohteeksi. Näin ei voi tapahtua, elleivät tosiasialliset kriisikuntatunnusluvut toteudu. Alijäämäisyyteen johtavat syyt voivat myös viiden vuoden aikana muuttua. Kriisikuntamenettely ja siihen liittyvät avaintunnusluvut ja niiden seuranta on riittävä pakote kunnille.

Kuntayhtymät ovat osa kuntataloutta, joten on perusteltua, että alijäämän kattamisvelvollisuus koskee myös niitä. Toivottavaa olisi, että kuntayhtymät pystyvät kattamaan alijäämät toimintaa tehostamalla. Käytännössä tämä ei liene mahdollista kaikkien kuntayhtymien osalta, jolloin kuntayhtyminen on korotettava palveluista perittäviä hintoja, mikä tulee kaatumaan peruskuntien maksettavaksi ja vaikeuttaa entisestään talouden suunnittelua. Kuntien alijäämän kattamisvelvollisuus yhdessä kuntayhtymien alijäämän kattamisvelvollisuuden kanssa voi ajaa elinvoimaisiakin kuntia hankalaan tilanteeseen ja toisaalta heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien osalta alijäämän kattamisvelvollisuus voi ajaa kuntia pakolla kuntaliitoksiin.

Vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely on selkeä. Kuntien vertailtavuutta selkeyttää kuntakonsernin huomioiminen talouden tunnuslukujen osalta.

14 Luku Hallinnon ja talouden tarkastus:

Selkeä esitys.

15 luku Kunnan toiminta markkinoilla:

Lakiluonnoksessa esitettyä yhtiöittämisvelvollisuutta ja hinnoittelun markkinaperusteisuutta voi pitää perusteltuna läpinäkyvyyden, avoimuuden ja toimivien markkinoiden näkökulmasta. Velvoite voi olla omiaan myös vähentämään kunnan toimintaa sellaisilla toimialoilla, jotka eivät kuulu kunnan ydintoimintoihin. Tämä parantaisi kuntakentän kokonaisriskienhallintaa ja mahdollisesti vähentäisi kuntien välistä epätervettä kilpailua.

Lakiluonnos esityksessä rajataan kunnan mahdollisuutta antaa takauksia, lainoja ja vakuuksia. Kunnan myöntämä laina, takaus tai vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä hoitaa lakisääteiset velvoitteet tai jos niihin sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Takaus tai vakuus voidaan myöntää jatkossa vain kuntakonserniin kuuluvalla tai kunnan määräysvallassa olevalle yhteisölle. Kunnan laina- ja takausriskin rajoittaminen on positiivinen lisä kuntalainsäädäntöön. Kuntien aikaisempi takauskäyttäytyminen on saattanut myös osin vääristää kilpailua.

16 luku Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus:

Po. säännökset eivät ole uudessa laissa muuttumassa. Suonenjoen kaupunki esittää tässä yhteydessä harkittavaksi, voidaanko muutoksenhakua rajoittaa esimerkiksi maankäyttöön tai vastaavaan kunnan elinvoimaisuutta tukevaan toimintaan tai investointiin liittyvissä asioissa. Aiheettomat muutoksenhaut aiheuttavat kohtuuttomasti viivästymisiä esimerkiksi kaavoitusprosesseissa ja samalla aiheutuu myös ylimääräisiä kustannuksia kunnalle sekä mahdollisesti hankkeiden kokonaan hautautumisia.

17 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset:

Suonenjoen kaupunki katsoo, että on tarkoituksen mukaista saattaa uusi kuntalaki voimaan vasta vuoden 2017 alusta lukien. Perusteluina esitämme valmistelijoille lakiesityksen kokonaisvaltaisemman läpikäynnin sekä kuntarakenteessa tapahtuvien muutosten huomioimisen ja esitettyjen siirtymäsäännösten välttämisen.