



DN:o ALA / ALA: 246 /2014/000

## 117 § Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Kaupunginhallitus 18.8.2014 § 117

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvasi 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 kuntalaista.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta. Valtiovarainministeriö pyytää 8.5.2014 päivätyllä kirjeellä lausuntoa kuntalakiluonnoksesta 26.8.2014 mennessä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on saatavilla valtiovarainministeriön www-sivuilla osoitteessa [www.kuntauudistus.fi](http://www.kuntauudistus.fi). sh

Päätösehdotus Kaupunginhallitus antaa valtiovarainministeriölle liitteen mukaisen lausunnon. pam  
(LIITE / Kaupunginhallitus 18.8.2014 § 117)

Päätös Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Lisätietoja: kaupunginjohtaja Pekka Ala-Mäenpää, p. 0400 661 889  
[pekka.ala-maenpaa@alavus.fi](mailto:pekka.ala-maenpaa@alavus.fi)



## Alavuden kaupungin lausunto kuntalakiluonnoksesta

### Lakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana sekä mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannatettavia.

Näiden periaatteiden toteuttamiseksi lakiluonnoksessa joiltakin osin rajataan liian tiukasti päätösvaltaa valtuustolle ja hallitukselle. Esimerkiksi strategian sisällysluettelo on tarpeettoman yksityiskohtainen eikä edistä paikallisten olosuhteiden huomioimista.

### Valtion ja kunnan suhde (3 luku)

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä järjestely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen.

Suomen Kuntaliitto on nostettava tasavertaiseksi kuntatalousohjelman valmistelijaksi ministeriöiden ohella.

### Valtuusto (4 luku)

Valtuuston toimikauden aloittamista kesäkuun alusta on syytä vielä harkita. Kunnan hallinto perustuu jatkuvuuden periaatteelle ja kauden aikaistamiselle ei ole osoitettavissa käytännön hyötyä.

Esimerkiksi talousarvion laadintamenettelyn näkökulmasta uusien toimielimien ja luottamushenkilöiden työn aloittaminen syksyllä suoraan talousarvion laadinnalla ilman pidempää perehtymistä kunnan toimintaympäristöön ja taloustilanteeseen ei ole tarkoituksenmukaista.

### **Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus (5 luku)**

Asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuolisia mahdollisuuksia ja keinoja osallistua kunnan toimintaan on pidettävä tärkeänä. Esimerkinomainen luettelo mahdollisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista on kannatettava.

On tärkeää, että nuorison vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksenteossa vahvistetaan, mutta velvoittava säännös nimenomaan nuorisovaltuuston perustamiseksi on tämän lain hengen ja periaatteiden vastainen. Keinovalinta tältäkin osin pitää jättää paikallistasolla harkittavaksi.

### **Kunnan toimielimet (6 luku)**

Laissa ei ole tarkoituksenmukaista nostaa esille toimielinorganisaatiomalleja. Esimerkiksi tilaaja-tuottaja-malli on enemmän palvelujen järjestämis- ja tuottamismalli.

Selkeintä olisi nykyainsäädännön mukaan mahdollistaa erilaisten mallien kehittäminen ja käyttöönotto nostamatta mitään mallia erityisesti lain kirjaimen tasolle.

### **Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus (7 luku)**

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 kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön ”hallinnolliseen kuntaan” vapaamuotoisemman ja laaja-alaisemman kehittämis- ja skenaariotyön 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 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.

Johtajasopimuksen hyväksyntää valtuustossa ei pidä lainsäännöksellä määrittää, vaan kunnalla on oltava mahdollisuus hyväksyä sopimus myös kunnanhallituksessa. Väljempi sääntely tältäkin osin mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja johtamiskulttuurin huomioimisen.

### **Luottamushenkilöt (10 luku)**

Nykyisen lain mukainen raja kunnan henkilöstön osallistumisesta kunnanhallitukseen on pääsääntöisesti ollut riittävä. Kokemukset henkilöstön osallistumisesta kunnan johtamisesta, hallinnosta ja taloudesta vastaavan toimielimen työskentelyyn kuitenkin vaihtelevat kunnittain. Tämän vuoksi on harkittava vaalikelpoisuuden rajaamisen laajentamista henkilöstön osalta.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen esitetään, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Tämä säännösesitys on omiaan heikentämään lakiluonnoksessa korostettua konsernivalvontaa ja konsernin kokonaisuajattelua. Tämä säännösesitys johtaa siihen, että kunnan keskeiset, konserniohjauksesta vastaavat luottamushenkilöt joutuvat sivuun käytännön työstä tytäryhteisöjen ohjauksessa.

Erityisesti ainakin kunnan toimialaan liittyvien, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita kunnanhallituksen jäseniä.

### **Kunnan talous (13 luku)**

Alijäämien kattamisen velvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin vaatii vielä lakiin täsmennystä.

Valmisteilla olevat suuret sote-kuntayhtymät ovat lukuisten kuntien omistamia ja toimivat valtion tiukassa ohjauksessa. Näin ollen yksittäisten kuntien mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat vähäiset, mutta tästä huolimatta viimekätinen taloudellinen vastuu velvoitteena kattaa alijäämät jäisi kunnille.

Kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä veloitetaan toisen alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen valmistelevaan osakaskuntien johdolla alijäämän kattamisen edellyttämät toimenpiteet. Tämä menettely edellyttäisi kuntayhtymän ja osakaskuntien puuttumaan syntyviin alijäämiin jo aikaisessa vaiheessa ennen varsinaisen arviointimenettelyn edellytysten täyttymistä.

### **Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus (16 luku)**

Hallituksen esitysluonnoksessa lukuun "Nykytila" on kirjattu seuraava toteamus: "Keinoa viivyttävien valitusten estämiseksi on vaikea löytää, rajoittamatta valitusoikeutta yleensä". Oikeusturvaperiaatteen merkitys on keskeinen oikeusvaltiossa, mutta keinoja tuloksettomien ja aiheettomasti viivyttävien valitusten vähentämiseksi on löydettävissä kansalaisten oikeusturvan toteutumista vaarantamatta.

Nykysäännöksillä menetetään pahimmissa tapauksissa jopa laajoja ihmisjoukkoja palvelevia, kokonaisia hankkeita yksittäisen ihmisen aiheettoman valituksen johdosta pitkien käsittelyaikojen vuoksi.

Tämän ongelman vähentämiseksi on käytettävissä muun muassa seuraavia keinoja: asianosaisen käsitteen rajaaminen, valituskiellon ja valituslupamenettelyn laajentaminen, aiheettoman valittajan taloudellisen vastuun lisääminen ja "takuuajkojen" säätäminen hallintolainkäyttöprosessille.

### **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (17 luku)**

Lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin kuntalaki pystytään synkronoimaan yhteen erityisesti sote- ja myös valtiosuuslainsäädännön kanssa. On huomioitava, että kuntalakiluonnos on valmistelu pitkälle tietämättä sote-lainsäädännön sisältöä. Kuitenkin uusi sote-järjestelmä tulee voimakkaasti vaikuttamaan kuntien rooliin ja tehtäviin.

ALAVUDEN KAUPUNKI

Kaupunginjohtaja

  
 Pekka Ala-Mäenpää

Hallintopäällikkö

  
 Sari Helander