

Kaupunginhallitus

25.08.2014

303 §

Pöytäkirjanote

1770 / 000 / 2013

Lausunto kuntalain kokonaisuudistuksesta

Valmistelijat kaupunginlakimies Annaliisa Lehtinen, puh. 044 794 2030 ja talousjohtaja Arja-Leena Saastamoinen, puh. 044 794 2050

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaa vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Valtionvarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimiliemet ja johtaminen -, demokratia -, talous – sekä kunnat ja markkinat –jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoanut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Mikkelin kaupunginhallitus on vastannut kyselyyn 16.9.2013 (§ 348).

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Luonnos hallituksen esitykseksi on luettavissa valtiovarainministeriön [www-sivuilla](http://www.sivuilla) osoitteessa www.kuntauudistus.fi. Erityisesti on pyydetty lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6§)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuusta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9§)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15§)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16§)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37§)
- kuntastrategiasta (39§)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41§)
- johtajasopimuksesta (43§)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6§, 47-49§)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19§ 2 mom ja 83 § 3 mom)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93§)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 – 101§) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista, kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Hallituksen esitysluonnos on luettavissa oheisesta linkistä:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/01_HE_kuntalaki.pdf

Lausunnot on pyydetty toimittamaan viimeistään 26.8.2014.

Yleisesti:

Mikkelin kaupunki pitää ehdotettua lakimuutosta tarpeellisena ja onnistuneena. Osa esitetyistä muutosehdotuksista on sellaisia, jotka ovat Mikkelissä noudatettuna käytäntönä ja jo toteutettuina, kuten

esimerkiksi nuorisovaltuusto.

Eesityksen rakenne on onnistunut. Toivottavaa olisi, että lakimuutoksen aikataulusta pystyttäisiin pitämään kiinni, ja uusi kuntalaki tulisi voimaan aiotussa aikataulussa. Lain valmistelu on ollut läpinäkyvää. Edustuksellisuus ja demokratia ovat toteutuneet valmisteluvaiheissa erinomaisesti. Kuulemismenettely koko valmistelun ajan on ollut kattavaa ja riittävää.

Valtionvarainministeriö seuraa kuntien toimintaa ja taloutta. Valtion tiukempi ohjaus kuntien talouden tasapainottamiseksi on suotavaa, mutta tiukempi ohjaus tulisi kohdistua vain niihin kuntiin, jotka eivät itse kykene huolehtimaan taloutensa kestävyydestä.

Mikkelin kaupunki pitää tärkeänä, että kunnan asukkaiden osallisuutta ja kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta lisätään.

Mikkelin kaupunki lähtökohtaisesti puoltaa hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksia, ja kiinnittää erityisesti huomiota alla erikseen yksilöityihin kohtiin.

Kuntakonserni ja kunnan toiminta (6 §)

Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa on suotavaa, että kunnilla on tiukempi ohjaus toiminnan ja talouden osalta sikäli kuin se ei ylitä muun lainsäädännön (kuten osakeyhtiölaki) säännöksiä.

Kunnan tehtävät, kunnan järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen (7-9 §)

Kunnan tehtävien yhdenvertainen saatavuus tulisi määritellä siten, että siitä ei koidu kuntien toiminnalle tai taloudelle haittaa.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Mikkelin kaupunki esittää, että valtion talousarvion valmistelun yhteydessä kunnille siirrettävien tehtävien lisäksi kunnille tehtävien hoitamiseksi osoitetaan riittävät taloudelliset resurssit. Suomen kuntaliiton lisäksi Kuntatalousohjelman valmistelussa tulisi olla 20 suurimman kunnan edustus. Valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden valmisteleman kuntatalousohjelman ja erityisesti siinä mahdollisesti esitettävien uudistusten talousvaikutusten arvioinnissa olisi suotavaa olla edustus kunnista, uudistukseen liittyvistä ministeriöistä sekä valtionvarainministeriöstä.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamista (15§)

Mikkelin kaupunginhallitus ei näe riittävästi perusteluja vaalien siirtämisestä kevääseen, vaan katsoo sen vaikeuttavan hyväksi koettua vuosirytmii kunnallishallinnossa.

Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen (19 §)

Mikkelin kaupunki kannattaa ehdotusta, että valtuustoryhmille annettava tuki kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi edellyttää käyttötarkoituksen yksilöimisen ja tuen määrän valtuustoryhmäkohtaisen raportoinnin. Raportointi soveltuu tehtäväksi tilinpäätöksen yhteydessä.

Johtajasopimuksesta (43 §)

Johtajasopimus on hyvä väline poliittisen ja ammatillisen johdon työnjaon ja pelisääntöjen sopimiseksi. Sen sisällöllinen harkintavalta pitäisi säilyttää kunnissa. Johtajasopimuksen hyväksyminen pitäisi olla mahdollista myös kunnanhallituksessa. Lakiluonnoksessa perustellaan valtuustokäsittelyä sillä, että koska johtajan irtisanomisesta päättää valtuusto, olisi luontevaa, että valtuusto päättäisi myös johtajasopimuksesta. Sopimuksen talousarviovaikutukset ovat vähäisiä. Kunnan johtaja on kunnan pakollinen viranhaltija. Sopimuksen alistamista valtuuston erilliseen käsittelyyn voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena. Valtuusto nykykäytännössä johtajavalinnan yhteydessä on valtuuttanut kunnanhallituksen sopimaan sopimuksen yksityiskohdista. Sopimuksen pakollisuutta voidaan pitää hyvänä muutoksena. 3 momentin ehdotuksia sopimuksen sisällöksi voidaan pitää hyvinä, mutta pykälässä olisi tarpeen korostaa, että sopimuksen yksityiskohtainen sisältö on kunnan harkinnassa. Erokorvauksesta sopiminen on hyvä mainita erikseen.

Omistajaohjaus, kunnan tytäryhtiöiden toiminta ja konserniohjeet, konsernijohto (47 -49 §)

Mikkelin kaupunki pitää tärkeänä, että mikäli konsernin yhteisöllä tai yhtiöllä on keskeistä vaikutusta kunnan asukkaiden hyvinvointiin, alueen elinvoimaan tai asukkaille järjestettävien palveluiden taloudelliseen, sosiaaliseen tai ympäristöllisesti kestäväan tuotantotapaa, tulee kunnalla olla tiukempi omistajaohjausvalta. Omistajaohjauksen painopisteen tulisi olla juuri edellä kuvattujen yhteisöjen ohjauksessa. 48 §:n listaus konserniohjauksessa annettavista vähimmäismääräyksistä on kannatettava.

Otto-oikeuden rajaamisesta (93§)

Otto-oikeuden rajaamista pelkästään kunnanhallitukselle kuuluvaksi oikeudeksi voidaan pitää merkittävänä muutosehdotuksena. Muutos tarkoittaisi, että kunnanhallituksella olisi varsin rajaton otto-oikeus mihin tahansa päätökseen, jota sen alainen organisaatio on tehnyt. Muutos merkitsee kunnanhallituksen aseman vahvistamista yleisenä kunnan toiminnan linjaajana ja yhteen sovittajana. Asiaa pitäisi vielä harkita siten, että tulisiko kuitenkin mahdollistaa kuntakohtainen arvio määrätä hallintosäännössä mahdollinen lautakuntien otto-oikeus alaisiinsa päätöksiin. Istuuko erityisesti suurempien kuntien hallitusten työmäärään realistisesti otto-oikeuden ainoa käyttöoikeus kunnassa?

Vaalikelpoisuus (74 §)

Vaalikelpoisuuden osalta esitetyt muutokset ovat hyviä ja aikaisempaa vähemmän tulkinnanvaraisia. Voidaan pitää johdonmukaisena, että kunnanhallituksen alaisen henkilöstön lisäksi myös kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan konserniyhtiön henkilöstö ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Esitys siitä, että kunnan konserniyhtiön hallituksen jäsen ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on perusteltu. Samoin on perusteltuna pitää esitystä siitä, että kunnanhallituksen enemmistön tulee olla muita kuin kunnan palveluksessa olevia työntekijöitä. Perusteltua muutos on siksi, että kunnanhallitus vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (119 §)

Arviointimenettelyä ehdotetaan nostettavaksi konsernitasolle. Tätä voidaan pitää kannatettavana, sillä kunta on vastuussa viime kädessä myös tytäryhtiöidensä taloudellisesta vakaudesta. Kunta on lisäksi omistajana intensiivisesti kytköksissä omistamiensa yhtiöiden rahoitusjärjestelyissä. Mittarit myös rahoituksen riittävyyden arviointiin pitäisi luoda.

Kunnan toiminta markkinoilla (15 luku)

Edelleenkin 127 §:n luettelo markkinoilla toimimisen poikkeuksista on monimutkainen ja tulkinnanvarainen. Lakiehdotus on siltä osin jätetty ennalleen, vuoden 2013 tehtyjen muutosten varaan.

Yhtiöittämisvelvollisuuden osalta tulisi ottaa huomioon kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Lainan, takauksen ja muun vakuuden antaminen (130 §)

Takauksen (tai muun vakuuden) antaminen markkinoilla toimiville yrityksille on rajattu kunnan oman konsernin yhteisöille, tai kuntien tai valtion kokonaan omistamille yhteisöille. Tämä muutos on perusteltu ja turvaa myös EU-oikeuden tavoitteiden toteutumista. Myös säännös vastavakuuden vaatimisesta on perusteltu uudistus.

Miten käsitellään tapauksia, joissa kuntakonserniin kuuluva yhteisö ei voi asettaa vastavakuutusta kunnan antamalle takaukselle? (Ns. henkistä pääomaa omaavat asiantuntijayhtiöt, kuten esimerkiksi työterveys ja kehitysyhtiöt.)

Sisäisen pankin tulisi noudattaa EU -sääntelyä myöntäessään rahoitusta konserniyhtiölle. Rahoituksen ehtojen tulee olla markkinoilla toimivien yhtiöiden osalta markkinaehtoisia. Pitäisikö kuntalakiin ottaa viittaus EU-oikeuden takaussääntelyyn ja takauksen hinnoittelun sääntelyyn?

Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen (131 §)

Säännökseen on sisällytetty Euroopan unionin komission ns. maakauppatiedonannon ohjeita. Ohjeen sisällön auki kirjoittaminen lakiin lisää kuntien tietoisuutta ja sääntelyn merkittävyyttä. Muutosta voidaan pitää tervetulleena.

Erikoisena sen sijaan voidaan pitää säännökseen sisällytettyä vuokra-ajan minimiä, 10 vuoden aikaa. Rajausta on tarpeeton, sillä EU-oikeuden soveltumisen kannalta merkitystä vuokra-ajalla ei ole. Rajausta saattaa aiheuttaa turhaa sekaannusta. Varovaisuudella on syytä suhtautua myös säännöksen osaan, jossa todetaan, ettei kiinteistökaupalle saa asettaa ehtoja, kun kiinteistö myydään tarjouskilpailulla. Sallittuja ehtoja on EU-oikeuden ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännön valossa voinut asettaa muun muassa puhdistamisvelvoitteen ja peruskorjausvelvoitteen osalta.

Riittävää olisi tämän asiakohdan osalta esimerkiksi viittaus, että ”kunnan on luovuttaessa tai vuokratessaan omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yhteisöille otettava huomioon, mitä Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artikloissa säädetään. ”

Ehdotus

Kaupunginjohtaja:
Kaupunginhallitus päättää antaa edellä olevan lausunnon.

Päätös

Kaupunginhallitus:
Keskustelun aikana esittelijä täydensi ja muutti esitystä seuraavasti:

- Lisäksi kaupunginhallitus kiinnittää huomiota, että lausunto on annettu tilanteessa, jolloin on ollut valmistelussa kaksi muuta suurta lakimuutosta (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta), joiden vaikutuksia kunnan toimintaan ei ole tätä lausuntoa annettaessa voitu tarkasti arvioida..
- Lausunnossa kaupunginhallitus suhtautuu myönteisesti kunnallisvaalien siirtämisestä keväälle.

Esittelijän täydennetty esitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Pöytäkirjasta jäljennetyn otteen oikeaksi todistaa Mikkelissä
26.8.2014

Ari Liikanen
hallintojohtaja

Yhteystiedot

Keskushallinto
Hallinnollinen osasto
Raatihuoneenkatu 8-10
50100 Mikkelä
Puhelin: 044 794 2031
Faksi: (015) 194 2040
Sähköposti: ari.liikanen@mikkeli.fi