

LAUSUNTOPYYNTÖ VM065:00/2012

LAUSUNTOPYYNTÖ 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.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- i. kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- ii. kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- iii. kuntatalousohjelmasta (12 §)
- iv. kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- v. valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- vi. osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuoriso-valtuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- vii. kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- viii. alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- ix. kuntastrategiasta (39 §)
- x. kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- xi. johtajasopimuksesta (43 §)
- xii. omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)
- xiii. kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- xiv. luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnan-hallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- xv. päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- xvi. sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- xvii. kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- xviii. otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- xix. toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- xx. alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

- xxi. erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointi-menettelyistä (119 ja 120 §)
- xxii. tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- xxiii. tilintarkastuksesta (123 §)
- xxiv. tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- xxv. kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- xxvi. lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä

Sulkavan kunnan kommentit:

Kommenttien antajan yhteystiedot:

Kunnanjohtaja Rinna Ikola-Norrbacka

PL 25

58701 SULKAVA

puh. 044 417 5201

rinna.ikola-norrbacka@sulkava.fi

SULKAVAN KUNTA LAUSUU KUNTALAIN HALLITUKSEN ESIITYSLUONNOKSESTA KANTANAAN SEURAAVAA:

I YLEISESTI ESIITYSLUONNOKSESTA

Kuntalain uudistus on tärkeä ja tarpeellinen. Kuntien toimintaympäristö on muuttunut niin paljon, että myös lakimuutoksia ja -täsmennyksiä tarvitaan. On kuitenkin tärkeää, että uusi laki ei aiheuta kunnille lisää taloudellisia velvoitteita ilman valtion asettamia lisäresursseja. Lakiluonnos sisältää kunnille uusia velvoitteita kuten kuntastrategian laatiminen, johtajasopimuksen laatiminen, tiettyjen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittaminen, alijäämän nykyistä tiukempi kattamisvelvoite, nuorisovaltuusto ja tietojen julkaiseminen verkossa. Kunnat ovat jo nyt ongelmissa lakisääteisten velvollisuuksien rahoituksen suhteen, joten uusien velvoitteiden tullessa on myös rahoituspohjaa kasvatettava.

Nykyisen kuntalain tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon korostaminen. Tätä on edelleen pidettävä kuntalain tärkeimpänä perustana. Edelleen on tärkeää, että kunnille turvataan riittävät toimintavapaudet hallinnon ja toiminnan järjestämisessä.

Nykyisin voimassaoleva laki ei kaikilta osin vastaa riittävästi tämän päivän kuntien toimintaa. Kuntalain muutoksilla pyritään vastaamaan väestökehityksen, eri alueiden eriarvoistumisen ja kuntatalouden haasteisiin, palvelurakenteiden muutoksiin ja kuntien tehtävien lisääntymiseen. Sulkavan kunnan kanta on, että lakimuutosten tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja mahdollistaa kehittyminen alueelliset lähtökohdat huomioiden.

Esiitysluonnos vahvistaa kunnan strategista johtamista ja selventää eri toimijoiden välistä roolia kunnan johtamisessa. Lakiluonnoksella pyritään selkeyttämään omistajaohjausta ja omistajaohjauksen välineitä. Myös kuntademokratiaa pyritään selkeyttämään. Kuntalain tulee kuitenkin olla joustava ja kannustava ja enemmän mahdollistava kuin määräävä ja tätä kautta antaa kunnille välineitä ja mahdollisuus itse päättää organisaatiostaan, toiminnastaan, toimintatavoistaan ja kuntalaisten vaikuttamiskeinoista.

II ERITYISET KYSYMYKSET

- i. Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)**
Muutokset hyviä. Tärkeää että tehdään laajennuksia käsitteen sisältöön.
- ii. Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)**
Ei huomautettavaa.

iii. Kuntatalousohjelmasta (12 §)

Kuntatalouden arviointi osana julkisen talouden kokonaisuutta on tarkoituksenmukaista. On kuitenkin tärkeää, että vahva itsehallinto edelleen säilyy. Kuntatalousohjelmassa valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen tulee huolellisesti arvioida. Kuntatalousohjelman onnistuminen riippuu pitkälti siitä, miten onnistutaan luomaan neuvottelumenettely, jonka avulla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Kuntatalousohjelmassa on myös tärkeää huolehtia perustuslain suojaamasta rahoitusperiaatteesta.

iv. Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Muutokset hyviä. On tärkeää, että uusi valtuusto saa vaikuttaa seuraavan vuoden talouden valmisteluun ja päättämiseen. Tarvittaessa on osoitettava lisäresursseja uuden valtuuston nopeaan perehdyttämiseen.

v. Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)

Ei huomautettavaa. On tärkeää, että valtuuston koko jää kuitenkin edelleen valtuuston harkintaan.

vi. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);

On tärkeää, että kuntalaisten mahdollisuuksia ja keinoja osallistumiseen lisätään ja sitä kautta aktivoidaan kuntalaisia. On kuitenkin varmistettava, etteivät yhteiskunnan heikko-osaiset (esim. lapset, vanhukset, vammaiset, työttömät) sulkeudu pois kuulemisesta, ettei yhteiskunnallinen eriarvoistuminen lisäännä. On kyseenalaista, tuovatko kansalaisraadit kokonaisvaltaista näkemystä kuntalaismielipiteestä vai ainoastaan niiden, joilla on osallistumishalua ja -kykyä. Sulkavan kaltaisessa pienessä kunnassa suora kontakti luottamushenkilöihin on normaali ja toimiva käytäntö.

On hyvä, että lakiesitys ottaa kantaa myös nuorisovaikuttamisen puolesta. Nuorisovaltuuston toimintaa lakisääteistettäessä on kuitenkin vaara, että toiminta muuttuu byrokraattisemmaksi ja toimivat käytänteet katoavat pakollisuuden myötä. Kyse on aina aktiivisista toimijoista ja heidän vuorovaikutustaidoistaan, ei niinkään siitä, onko toiminta lakisääteistä.

vii. Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)

On hyvä, että lakiesityksessä on nostettu esiin erilaisia toimielinorganisaatiomalleja. On kuitenkin tärkeää, että kunta saa edelleen itse päättää omien toimielinten kokoonpanosta ilman että esimerkinomaiset mallit sulkevat pois kuntien erilaisia ja toimivia johtamisen organisaatiomalleja. Tärkeintä on mahdollistaa erilaisten mallien kehittäminen ja käyttöönotto jatkossakin sen mukaan, miten kunnassa koetaan tarkoituksenmukaiseksi

Lisäksi tilaaja-tuottaja -malli ei ole toimielinorganisaatiomalli vaan palveluiden järjestämis- ja tuottamismalli.

Päätoimisuuden ja osa-aikaisuuden osalta voi todeta, että on hyvä että nostetaan mahdollisuuksia lain tasolle. On kuitenkin tärkeää, että päätösvalta käyttöönnotosta säilyy kunnissa.

viii. Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Alueellisten toimikuntien merkitys korostuu erityisesti suuremmissa kunnissa. Pienten kuntien kannalta on tärkeää, että mahdollisuus toimielimen perustamiseen on olemassa, mutta että se perustuu valtuuston harkintaan.

ix. Kuntastrategiasta (39 §)

Kuntastrategian korostaminen johtamisen välineenä on tärkeää. Sen sijaan ei ole tarkoituksenmukaista antaa tiukkoja ehtoja strategian sisältöön liittyen, jolloin kunnilla on enemmän mahdollisuuksia luoda strategiasta oman kunnan näköinen ja omaan toimintaympäristöön soveltuva.

x. Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

Poliittisen johdon toimintaedellytysten turvaaminen on tarkoituksenmukaista. Lakiluonnoksen pykälä- ja perusteluteksteissä on kuitenkin epäselvyyttä poliittisen johdon ja virkamiesjohdon työnjaon ja tehtävien suhteen. 38§ mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. 38§ mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa käytännössä. On erityisen tärkeää, että vähintäänkin lain perustelutekstissä selkeästi erotetaan kunnan operatiivisen ja poliittisen johdon tehtävien asiasisällöt, etteivät tehtävämäärittelyt ja toimivaltarajat ole turhan epäselviä ja osin päällekkäisiä.

Lisäksi 41§ mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua. Tämä kohta kaipaava täsmennystä vähintäänkin lain perustelutekstiin.

Kuntalaisten suoraan valitseman pormestarin mahdollistaminen lakitekstissä on hyvä asia, vaikka Sulkavan kokoisessa kunnassa asialla ei ole oleellista merkitystä. Yleisellä tasolla on kuitenkin kannatettavaa se, että kunnilla on valittavinaan itselleen ja toimintaympäristöön sopivia vaihtoehtoisia malleja.

xi. Johtajasopimuksesta (43 §)

Ei huomautettavaa.

xii. Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)

Muutokset ovat hyviä ja tarkoituksenmukaisia. On tärkeää, että omistajaohjauksella pystytään vaikuttamaan siihen, että tytäryhteisöjen toiminnassa huomioidaan kuntakonsernin kokonaisuus.

Lisäksi on tärkeää, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa huomioidaan toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Haluamme kuitenkin painokkaasti huomioida, että hallitukseen pääsy ei saa olla kiinni vain substanssi- ja/tai talousosaamisesta vaan hallituksen kokoonpanossa tärkeintä on kokonaisuus ja jäsenten toisiaan täydentävä kokemus ja osaaminen.

Konserniohjeiden mukaantulo lainsäädännön tasolle on hyvä asia.

xiii. Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

Ei huomautettavaa. Ehdotetut muutokset ovat tarkoituksenmukaisia.

xiv. Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)

Lakiesitys on kannatettava sillä huomiolla, että mikäli kunta omistaa yhtiöstä 100 %, ja mikäli yhtiön taloudellinen merkitys on vähäinen (esim. pienen kunnan asunto-osakeyhtiö) ohjausroolin varmistamiseksi hallituksen jäsenenä voi toimia myös kunnanhallituksen jäsen. Kunnan omistusoikeuden ollessa 100 % ei ole muita osakkeenomistajia, joiden asema voi tästä kärsiä. Tällä vältetään byrokratian kasvu ja taataan se, että pienissäkin kunnissa riittää toimijoita yhtiöiden hallituksiin.

Lisäksi Sulkavan kunta haluaa ilmaista kantanaan, että kunnan henkilöstöä ei voida sulkea pois kunnanhallituksen jäsenyydestä. Pitäytyminen aiemmassa ökeskushallinnon henkilöstössä on riittävä poissulkeminen. Pienissä kunnissa koko kunnan henkilöstön sulkeminen pois kunnanhallituksen työskentelystä saattaa aiheuttaa ongelmia puoluekannatuksen mukaisen edustuksen saamisessa kunnanhallitustyöskentelyyn.

xv. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)

Ei huomautettavaa.

xvi. Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Ei huomautettavaa. Avoimuus lisää kuntalaisten luottamusta hallintoon ja poliittisen johtamiseen.

xvii. Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Ei huomautettavaa. Avoimuus lisää kuntalaisten luottamusta poliittiseen johtamiseen.

xviii. Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Otto-oikeuden rajaaminen vain kunnanhallitukselle on perusteltua sen osalta, että kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Tulee kuitenkin ehdottomasti jättää mahdollisuus siihen, että lautakunta voi käyttää otto-oikeutta asiassa, jossa lautakunnan asiaosaaminen on vahva.

xix. Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Ei huomautettavaa. Lisäykset ovat hyviä ja mahdollistavia.

xx. Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

Alijäämien kattamisvelvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin on ongelmallista. Kuntayhtymät ovat usein suuria, useiden kuntien omistamia ja toimivat valtion tiukassa ohjauksessa (vrt. suunnitellut sote-alueet). Yksittäisen kunnan mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat varsin pienet. Siitä huolimatta taloudellinen vastuu alijäämien kattamisen suhteen olisi ensisijaisesti kunnilla.

Kuntayhtymien osalta alijäämien kattamissäännöksiä tulee täsmentää menettelyllä, jossa kuntayhtymä velvoitetaan valmistelevaan osakaskuntien johdolla alijäämän kattamisen edellyttämät toimenpiteet jo varhaisessa vaiheessa. Näin mahdollistetaan pienenkin kunnan omistajaohjauksen todelliset mahdollisuudet ja reagointi suurten kuntayhtymien talousvaikeuksien hoidossa.

xxi. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)

Ei huomautettavaa.

xxii. Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)

Ei huomautettavaa.

xxiii. Tilintarkastuksesta (123 §)

Ei huomautettavaa.

xxiv. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

Ei huomautettavaa.

xxv. Kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)

Pääosin ei huomautettavaa. Poikkeuksena haluamme, että kunta voi taata lainan yrittäjälle, joka tuottaa kuntalaisten kannalta oleellisia palveluita (esim. Matkahuollon palvelut), ettei kunta menetä palveluntarjoajaa kokonaan. Poikkeus olisi mahdollista, mikäli toimija olisi yleisesti hyväksytty ja lainantakausprosessi tapahtunut avoimen tiedottamisen politiikkaa noudattaen.

xxvi. Lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä

Ei huomautettavaa.