

Suomen Sosialidemokraattisen puolueen (SDP) lausunto kuntalakiluonnoksesta

Lausuntopyyntö VM065:00/2012

SDP kannattaa kuntalain uudistamista. Uudistaminen tulee tehdä kestävästi niin, että uusi kuntalaki kestää pitkään ennakoitua muutokset.

Kuntien toimintaympäristö on viime vuosien aikana muuttunut voimakkaasti. Muutokset liittyvät voimakkaasti väestökehitykseen, kuntakoon kasvuun ja kaupungistumiseen.

Kuntien toiminta on kehittynyt yhä voimakkaammin konsernimaiseksi samalla kun kuntien yhteistoiminta on lisääntynyt. Erityisen voimakkaasti kuntien toimintaan on vaikuttanut EU - tasoinen lainsäädäntö, erityisesti kilpailuoikeus. Myös sähköiset toimintatavat asettavat uudenlaisia haasteita kuntien toiminnalle ja kansalaisvaikuttamiselle.

Toimintaympäristön muutokset ovatkin olleet merkittäviä. Samalla kun kilpailutus ja konsernimainen toiminta ovat lisääntyneet, kuntalaisten kiinnostus kansanvaltaista kuntahallintoa ja sen toimintaa kohtaa ei ole vastaavasti kasvanut.

Pohjoismaisessa vertailussa kuntavaalien äänestysprosentit ovat Suomessa kaikkein alhaisimmat. Kuntalaiset ovat osin vieraantuneet kunnallisesta päätöksenteosta eivätkä koe pystyvänsä riittävästi vaikuttamaan yhteisiin asioihin.

SDP pitää kehitystä huolestuttavana ja korostaa kansanvallan merkitystä demokraattisessa kuntahallinnossa. Demokraattisesti valitut hallintoelimet ovat kansanvallan perusta ja niitä tulee vaalia jatkossakin.

Toimintojen tehokkuus ja taloudellisuus eivät ole ristiriidassa kansanvallan kehittämisen kanssa. Kansanvalta, demokraattinen päätöksenteko ja kontrolli on varmistettava myös uusissa hallintorakenteissa, kuntakonsernin eri elimissä mukana lukien kuntien yhtiöt.

SDP korostaa erityisesti kolmea kokonaisuutta, jotka ovat

- demokratia ja vaikuttaminen, kunnan johtaminen
- omistajaohjaus, kuntakonserni, kunnan toiminta markkinoilla
- valtion ja kunnan suhde / kuntatalous

Kunnan järjestämisvastuu

Kunnan tehtävät jakautuvat yleiseen toimialaan, erityistoimialaan ja toimeksiantotehtäviin. Tärkeätä on, että yleisen toimialan määrittelyä ei muuteta. Näin varmistetaan kunnille joustavat kehitysmahdollisuudet olosuhteiden muuttuessa.

Kunta hoitaa tehtäviään yhä laajemmin yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tarpeen onkin, että laissa määritellään lakisääteinen yhteistoiminta.

Tähän liittyy myös kunnan järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskeva sääntely. Erityisen ajankohtainen tämä on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä.

Järjestämisvastuuta koskeva säännös lähtee siitä, että järjestämisvastuu voi olla kunnalla itsellään, toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Järjestämisvastuussa oleva taho vastaisi palvelujen saatavuudesta, tarpeen ja laadun määrittämisestä, tuottamistavasta, valvonnasta sekä viranomaistoinnista.

Kun rahoitusvastuu joka tapauksessa olisi kunnalla vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty kunnan ulkopuolella, on jatkossakin varmistettava, että kunnalla on riittävät mahdollisuudet valvoa ja vaikuttaa toimintaan ja varojen käyttöön.

SDP pitää tärkeänä, että kuntalaisten lähipalveluista voidaan jatkossakin päättää lähellä kuntalaista ottaen huomioon kansalliset linjaukset ja palvelujen tasa-arvoinen saatavuus koko maassa. Näin varmistetaan erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen toimiva yhteys kunnan muihin hyvinvointipalveluihin.

Kuntien tulevaa roolia ja perustehtävän toteuttamista tulee vahvistaa turvaamalla kuntien palvelutuotanto.

Mikäli järjestämisvastuu siirretään kunnan ulkopuolella, mutta kunnan rahoitusvastuu pysyy ennallaan, tärkeätä on varmistaa, että järjestämisvastuussa oleva taho, esimerkiksi kuntayhtymä, voi järjestää palvelut suoraan yksittäisen kuntayhtymän tai kunnan kanssa ilman kilpailutusta.

Kunnan ja kuntien yhteistoimielimen toiminnan ja talouden järjestelyt tulee tehdä niin, että kuntalaisten palvelujen saatavuus turvataan kaikissa tilanteissa.

Demokratia ja vaikuttaminen

Merkittävimmät muutosesitykset koskevat kuntavaalien ajankohtaa, valtuuston kokoa ja toimikautta.

Uuden kuntalain lähtökohtana on vahvistaa valtuuston ja valtuutettujen asemaa. Tätä on pidettävä myönteisenä.

Tähän liittyy myös laissa esitetty kuntastrategia joka määrittäisiin valtuuston tehtäväluettelossa ja tulisi näin pakolliseksi jokaisessa kunnassa.

Kunnallisvaalit siirrettäisiin huhtikuuhun ja valtuuston vaalikausi alkaisi kesäkuun alusta lukien. Myös vaalien nimi muuttuisi, kun kunnallisvaalit olisivat jatkossa kuntavaalit.

Näin kuntavaalit tulisivat samaan vuosirytmiiin eduskuntavaalien kanssa ja uusi valtuusto voisi heti vaikuttaa tulevan vuoden talousarvion valmisteluun ja muuhun kunnan talouteen ja toimintaan liittyvään suunnitelmaan. Kuntien toiminta nivoutuisi näin paremmin yhteen valtion vastaavien toimintojen kanssa.

Valtuustojen suuruuden määrittäminen olisi nykyistä enemmän kuntien itsensä päätettävissä. Väestömäärään perustuvat alarajat kuitenkin säilyisivät.

Merkittäviä muutoksia ei esitetä poliittisten puolueiden tukemisen sääntelyyn, vaan tarkoituksena on jatkaa entistä käytäntöä jonka mukaisesti luottamushenkilöt tulouttavat osan palkkioistaan omalle puolueelleen.

Järjestelmän avoimuuden lisäämiseksi luottamushenkilöiden maksut tulisi käydä selville kunnan tilinpäätöksestä.

Kuntalain esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa aloiteoikeutta laajennetaan kunnan asukkaista palvelujen käyttäjille sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Samalla aloiteoikeutta oltaisiin laajentamassa palvelualoitteiseen.

Kuntalain varsinaisessa lakiluonnoksessa aloiteoikeus kirjattu niin kuin se on ollut aiemmassakin kuntalaissa. Jotta uusi laki on johdonmukainen, onkin syytä poistaa yksityiskohtaisista perusteluista kirjaukset aloiteoikeuden laajentamisesta palvelujen käyttäjille, kunnissa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Yksityiskohtaisista perusteluista tulee myös poistaa kirjaukset palvelualoitteesta. Palvelualoite on luonteeltaan jotain aivan muuta kuin aloiteoikeus. Aloiteoikeus kuuluu edelleen vain kuntalaiselle.

SDP vastustaa jyrkästi niin kutsuttua palvelualoitetta, jossa yksityiset toimijat voivat haastaa kunnallisen palvelutuotannon niin halutessaan. Se johtaisi epävarmuuteen ja valituskierteeseen joka vain heikentäisi yhdenvertaista palvelujen saatavuutta. Palvelualoite on osa ideologista yksityistämistä.

Kunnan oman palvelutuotannon täydentämisestä tulee päättää kunnan strategiassa, ei kuntalaissa eikä sen perusteluissa.

Aloiteoikeus on jatkossakin oltava vain kuntalaisella.

Jatkossa tulee selvittää myös mahdollisuutta kunnalliseen puoluetukirahoituksen.

Sähköistä äänestystä ei esitetä lakitasolla, mutta sen mahdollisuuksia tulee SDP:n mielestä edelleen selvittää.

Erillisenä kokeiluna tulee selvittää myös mahdollisuudet toteuttaa kunnan valtuuston voimasuhteiden jako kunnan osa-alueiden väestömäärien perusteella.

Vähäinen kiinnostus kuntavaaleihin on nostanut esille myös palvelujen käyttäjien suorat vaikutusmahdollisuudet. Keskeistä tällöin on sellaisten edellytysten luominen jotka kannustavat osallistumaan. Uusina keinoina todetaan kansalaisraatien ja osallistuvan budjetoinnin kehittäminen. Myös sukupuolivaikutusten arviointiin tulee jatkossa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Vaikuttamistoimielimet koottaisiin kuntalakiin ja vanhusneuvoston lisäksi kunnanhallituksen tulisi asettaa kuntaan nuorten asioita edustavan nuorisovaltuuston. Kunnanhallitus voi jatkossakin asettaa myös vammaisneuvoston mutta se ei edelleenkään olisi pakollista.

SDP kannattaa vaikuttamistoimielinten laajentamista nuorivaltuustolla tai vastaavalla vaikuttamistoimielimellä.

Kunnallisen kansanäänestyksen periaatteisiin ei esitetä muita muutoksia kuin, että kansanäänestysaloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas.

Kunnallisen kansanäänestyksen toimintatavoista on tarkoitus säätää erikseen. Tällöin on kysymys nettiäänestysmahdollisuuden käyttämisestä ohjeellisena sekä kansanäänestyksen toimittamisesta kuntavaalien yhteydessä tietyistä asiasta tai asiakokonaisuudesta.

Uutena esityksenä on, että kunnallisia lautakuntia kutsuttaisiin valiokunniksi, jos kunta päättää, että niihin voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

SDP kannattaa tehtyjä esityksiä ja toteaa, että myös muissa kuin kuntavaaleissa voitaisiin neuvoa-antavasti ja harkiten kysyä äänestäjien mielipidettä ajankohtaisiin asioihin. Alueellisten toimielinten asettaminen on hyvä jatkossakin olla kunnan itsensä päätettävissä.

Kunnan johtaminen

Johtamisessa lähtökohtana olisi valtuuston hyväksymä kuntastrategia, jonka mukaisesti kunnanhallitus johtaisi kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnanhallituksen toiminnassa korostuu vastuu kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja omistajaohjauksesta. Otto-oikeus olisi jatkossa vain kunnanhallituksella. Viranhaltijoilla tulee säilyä valvonta- ja esittelyvelvollisuus.

Kunnan johtamisessa vaihtoehtoina olisivat edelleen virkasuhteinen kunnanjohtaja tai luottamushenkilönä toimiva pormestari. Uutta olisi kuitenkin kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimintaedellytysten parantaminen niin, että heillä olisi paremmat mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä päätoimisesti tai osa-aikaisesti. Tämä antaa mahdollisuuden korostaa kunnan johtamisessa poliittista johtamista, vaikka kuntaa edelleen johtaisikin virkasuhteinen kunnanjohtaja.

Kunnan valtuuston, - kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan toimivalta ja vastuut tulee määritellä hallintosäännössä.

Jokaisen kunnan tulisi tehdä kunnanjohtajan kanssa johtajasopimus, jossa määritellään vallan ja vastuun rajat ja työnjako.

Lakiin sisältyisi edelleen nykyisen kaltainen pormestarijohtamisen malli.

Lakiluonnoksessa esitetään, että jatkossa kunnan työntekijät eivät voisi osallistua kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajiston työkentelyyn valittuina jäseninä.

SDP kannattaa pääosin kunnanjohtamisen tehostamiseksi ja selkeyttämiseksi tehtyjä linjauksia. Kunnantyöntekijöiden mahdollisuuksia osallistua demokraattisten päätöselinten toimintaan ei kuitenkaan tule kaventaa nykyisestään.

Otto oikeus tulee säilyttää lautakunnilla kuitenkin niin, että päätös otto-oikeuden käyttämisestä siirtyisi suoraan kunnanhallitukselle. Otto-oikeutta ei tulisi olla yksittäisellä luottamushenkilöllä.

Omistajaohjaus ja kuntakonserni

Konserninäkökulma näkyisi uudessa laissa omistajaohjausta ja konserniohjeita koskevassa sääntelyssä. Kunta tytäryhteisöineen muodostaisi kuntakonsernin jolla olisi myös yhteinen kirjanpito. Konserni olisi kunnan laaja-alainen järjestelmä siitä, kuinka kunnan palvelut kuntaomisteisesti järjestetään.

Valtuusto johtaisi kunnan toimintaa ja päättäisi omistajapolitiikasta osana kuntastrategiaa. Valtuusto päättäisi myös omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Vastuu konserniohjauksen toteuttamisesta olisi konsernijohdolla, johon kuuluisivat aina kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari.

Keskeistä omistajaohjauksessa olisi se, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Tässä konserniohjeella, josta tulisi lakisääteisiä, olisi keskeinen merkitys.

Konserniohjeissa pitäisi antaa tarpeelliset määräykset muun muassa tytäryhteisön toiminnan tiedottamisesta sekä kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta.

Laissa ohjattaisiin myös siihen, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisölle toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

SDP korostaa kansanvaltaisen vahvan peruskunnan merkitystä ja kunnan oman toiminnan ensisijaisuutta. Kunnan toiminnan yhtiöittäminen tulee tehdä harkiten ja selvittäen ensin muut vaihtoehdot.

Mikäli yhtiöittämiseen päädytään, SDP korostaa kansanvallan merkitystä niin kunnan määräysvallassa olevissa yhtiöissä kuin kuntakonsernin johtamisessa. Luottamushenkilöillä on yleensä hyvä oman alansa tuntemus ja poliittiset puolueet tuntevat vastuunsa osaavien luottamushenkilöiden asettamista oikeille paikoille.

Avoimuus ja tietojen saatavuus on varmistettava. Toimintojen yhtiöittäminen ei saa johtaa tietojen piilottamiseen tai muihin epäterveisiin ilmiöihin.

Kunnan toiminta markkinoilla

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevissa säännöksissä pyritään selkeyttämään kansallisen sääntelyn suhdetta EU:n sisämarkkinasäännöksiin.

Kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee pääsääntöisesti yhtiöittää harjoitettava toiminta.

Jatkossa kunta ei myöskään voi antaa kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yksityisen yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta takausta tai muuta vakuutta. Kiellon piirissä ei kuitenkaan olisi kuntakonserniin kuuluva tai kuntien ja valtion kokonaan yhdessä omistamat yhteisöt tai sellai-

nen toiminta, mikä ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Vakuus voitaisiin myös antaa liikuntalain, kulttuuritoimintalain tai nuorisolain mukaisesti tehtävien edistämiseen.

Kaikissa tilanteissa tulisi myös huolehtia siitä, ettei laina, takaus tai muu vakuus vaaranna kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä tukitoimenpide sisällä merkittävää taloudellista riskiä. Kunnat edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

SDP:n mielestä EU:n sisämarkkinasäädöksiä on tulkittava kansalliset edut ja erityispiirteet huomioon ottaen. Suomi on EU:n harvimminkin asuttu maa ja sen monissa osissa kilpailua ei esiinny perinteisessä mielessä, vaan kunnat vastaavat usein sellaisista toiminnoista jotka taajaan asutuilla alueilla ovat kilpailutuksen piirissä.

Kunnan taloutta vaarantavia takuita tai vakuuksia ei tule antaa. Kunnilla on Suomessa kuten muissakin pohjoismaissa, sellaisia vastuuta, jotka suurimmassa osassa EU - maita hoidetaan yksityisen rahoituksen ja markkinoiden toimesta. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluu myös elinkeinotoiminnan edistäminen.

Tällä hetkellä on kunnan valtuuston päätösvallassa, kuuluuko toiminta kunnan toimialaan. SDP:n mielestä tätä olisi selkeytettävä esimerkiksi perustamalla valtion ja kuntien yhteinen neuvontayksikkö tulkintojen selkeyttämiseksi.

Valtion ja kunnan suhde

Valtion ja kuntien suhdetta koskevat säännökset vastaisivat pääosin nykyistä lakia. Laissa säädettäisiin valtiovarainministeriön ja aluehallintoviraston roolista nykyistä lakia vastaavasti, kuten myös valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä ja kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta.

Merkittävin muutos liittyy EU:n lainsäädännön edellyttämään uuden julkisen talouden ohjausjärjestelmään. EU:n n. budjettidirektiivin mukaan julkisen talouden suunnitelma tulee kattaa koko julkinen talous.

Valtion talouden kehystarkastelu sekä nyt esitetty kuntatalousohjelma olisivat jatkossa osa julkisen talouden suunnitelmaa.

Kuntatalousohjelma kattaisi koko kuntatalouden nykyisten valtionosuustoimintojen sijaan.

Valtion sektoriviranomaisten esitykset tulisi jatkossa mahtua valtion talouden kehysten lisäksi myös kuntatalousohjelmaan. Julkisen talouden suunnitelmassa tulisi esittää konkreettiset toimenpiteet, joilla kuntatalouden tasapaino saavutetaan.

Kuntatalousohjelma korvaisi nykyisen peruspalveluohjelman mutta ei itse peruspalveluohjelmamenettelyä, joka sisältää valtion ja kuntien neuvottelumenettely kuntahallinnon ja -talouden osalta.

SDP pitää uutta järjestelmää hyvänä ja sen kautta voidaan parantaa julkisen talouden vakaata ja tasapainoista kehitystä.

Uudesta järjestelmästä ei kuitenkaan saa tulla pakkopaita kunnallisten palvelujen kehittämiseksi. Järjestelmän tavoitteet tulee tehdä kuntien kirjanpitojärjestelmään perustuen niin, että ne ovat ymmärrettävät ja toteutuskelpoiset jokaisessa kunnassa paikalliset olosuhteet huomioonottaen

Valtion rahoitusosuus keskeisiin kunnallisiin peruspalveluihin, kuten sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin on laskenut jo alle 30 %:n ja on vuonna 2015 noin 25 %. Kun näihin kuntapalveluihin kohdistuu jatkossa merkittävät nousupaineet väestön ikääntyessä, kuntien veronkorotuspaineet ovat merkittävät.

SDP edellyttää, että valtion ja kuntien rahoitusperiaatteesta on jatkossa pidettävä nykyistä paremmin kiinni niin, että valtion laajentaessa hyvinvointipalvelujen saatavuutta tai laajuutta valtion tulee varmistaa toimintojen riittävä ja tosiasialliset edellytykset turvaava rahoitus.

Kunnan talous

Lakiluonnoksen kunnan taloutta koskevat keskeiset muutosesitykset kohdistuvat konserninäkökulman vahvistamiseen ja taloussuunnitteluprosessin tiukempaan kontrolliin, erityisesti alijäämien sääntelyyn.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta tiukennettaisiin niin, että kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta ilman, että taloussuunnitelmassa lykättäisiin alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan.

Kaikkein alijäämäisimmille kunnille turvattaisiin voimaantulosäännöksessä kuusi vuotta aikaa kattaa alijäämänsä.

Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotettaisiin myös kuntayhtymiin. Kriisikuntamenettelyyn voisi joutua muun muassa, jos alijäämiä ei kateta säädetyssä ajassa. Kriisikuntaperusteessa siirryttäisiin konsernitason tietoihin vuonna 2017.

SDP pitää esityksiä perusteltuina. Konserninäkökulma talouden tarkastelussa on entistäkin keskeisempi. Kun vuonna 2017 siirrytään konsernitason tietoihin perustuvaan kriisikuntamenettelyyn, on silloin tarpeen myös arvioida kriteerien soveltuvuutta.

Kuntayhtymien kriisikuntakriteereihin on kiinnitettävä erityistä huomiota niin, että myös kuntien vastuu palvelujen tilaajina muodostuu realistiseksi. Samalla kuntien omistajaohjausta on tehostettava.

Kunnilla tulee jatkossakin olla talouden kokonaisvastuu myös kuntien yhteistoimintaelimissä mukaan lukien alijäämien kattamisvelvollisuus.

Helsingissä 14.8.2014

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.