

Suomen Keskusta rp.
Apollonkatu 11 a
00100 HELSINKI

LAUSUNTO

Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 8.5.2014, VM065:00/2012

Pyydettyinä lausuntonaan kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta Suomen Keskusta rp esittää seuraavaa:

Yleistä

Kuntalain kokonaisuudistuksen esitysluonnoksen peruslinja on oikeansuuntainen. Onnistuneena voidaan pitää muun muassa kuntakonsernikäsitteen selkeyttämistä. Myönteistä on lisäksi lakiluonnoksen pyrkimys mahdollistaa kuntakohtaiset ratkaisut esimerkiksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä, joidenkin toimielinten ja johtamisen organisointitavoissa, sähköisten toimintatapojen hyödyntämisessä päätöksenteossa sekä joustavuus valtuuston jäsenmäärän ylärajasta päättämisessä.

Myös kuntalain rakenteen selkiyttäminen, esimerkiksi kokoamalla kunnan johtamista koskevat säännökset yhteen lukuun, on kannatettavaa.

Lakiesityksen valmistelutyössä on pääpiirteittäin noudatettu viime vaalikaudella edellisen kuntaministerin toimeksiannosta ja valtiovarainministeriön kuntaosastolla virkamiestyönä tammikuussa 2011 valmistunutta kartoitusta kuntalain uudistamista vaativista asiakokonaisuuksista.

Lainvalmistelutyön organisointiin ei Keskusta ole tyytyväinen. Hajanainen ja suljettu valmistelu on ollut suuri ongelma. Työ on painottunut jaostoihin, joita työvaliokunta on pyrkinyt koordinoimaan.

Virkamiesvetoinen valmistelu näkyy paikoitellen ylisääntelynä, jolla lisätään tarpeettomasti kuntien normiohjausta (muun muassa kuntastrategian laatimisvelvoite tarkkoine sisältöineen sekä kunnille ehdotettu laina- ja takauskielto). Lisäksi lakiluonnoksen valmistelua on ohjannut voimassa oleva hallitusohjelma, mikä näkyy puutteina esimerkiksi kunnan roolin määrittelyssä ja peruskunnalle vaihtoehtoisissa hallintomalleissa sekä kunnan pakkoliitosperusteen laajentamisessa alijäämien määräaikaan kattamisvelvollisuuteen.

Keskusta pitää valitettavana, että parlamentaarisen seurantaryhmän rooli ja sen mahdollisuudet vaikuttaa lakiesityksen sisällön muotoutumiseen ovat olleet käytännössä olemattomia.

Keskusta huomauttaa, että suomalaiseen poliittiseen kulttuuriin on perinteisesti kuulunut suurten ja kauaskantoisten hankkeiden aito parlamentaarinen valmistelu. Näin asioille saadaan yli vaalikausien ulottuva ja hallitusten vaihdoksista riippumaton poliittinen hyväksyttävyyys ja erilaiset näkökulmat tulevat huomioiduiksi. Uudistuksiin on saatu vakautta, pitkäjänteisyyttä ja laadukkuutta.

Esimerkiksi edellinen vuoden 1995 kuntalain kokonaisuudistus tehtiin parlamentaarisena komiteatyönä. Viime vaalikauden lopussa keskustalainen kuntaministeri Tapani Tölli esitti ja muun muassa Suomen Kuntaliitto tuki parlamentaarisen komitean perustamista, mutta hallituksen vaihtumisen jälkeen 2011 nykyinen pääministeripuolue kokoomus kaatoi ajatuksen.

Suljettu lainvalmistelutyö, lainsäädännölle asetetut tiukat aikatauluvaatimukset sekä lausuntojen pyytäminen kesäloma-aikaan ovat johtamassa siihen, ettei uudistettavasta kuntalainlaista, joka on kuntien

perustuslaki, ole mahdollista käydä laajaa keskustelua eikä kunnissa ehditä arvioida lakiluonnosta riittävän perusteellisesti. On vaara, että käy kuten muissakin kuntiin kohdistuvissa suurissa lainsäädäntöhankkeissa kuluvalle vaalikaudella: lausuntokierros jää käytännössä merkityksettömäksi.

Näkemyksiä ja esityksiä lakiluonnoksen sisältöön

Kunnan roolin määrittely jää vajavaiseksi

Kunnan roolia ei ole pohdittu lakiuudistuksen valmistelussa juuri lainkaan, vaikka uudessa tilanteessa kuntien muuttuvan toimintaympäristön vuoksi tämän pohdinnan olisi pitänyt olla keskeistä jo työn alkuvaiheessa ja luoda pohja koko uudistukselle. Keskusta katsoo, että kunta on ensisijaisesti ihmisten yhteisö ja vaikuttamiskanava heidän asuinympäristönsä asioihin, ei vain mekaaninen toimielin tai palvelujen järjestäjä. Kuntalaiset ovat kunnallisen itsehallinnon ydin.

Keskustan mielestä kunnan rooli kansalaisten vaikutuskanavana, palveluiden järjestäjänä ja alueensa elinvoiman vahvistajana tulee määritellä selkeämmin.

Peruskunnalle vaihtoehtoisia hallintomalleja ei ole pohdittu

Kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi olisi pitänyt aluksi selvittää ja arvioida kunnallishallinnon ja kuntapalvelujen vaihtoehtoisia rakennemalleja. Arvioinnissa olisi tällöin otettu huomioon muun muassa kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä, alueellisesta eriytymisestä sekä kunnissa tapahtuvasta kuntapalvelujen, rakenteiden ja toimintatapojen eriytymisestä aiheutuvat muutostarpeet.

Hallituksen kuntapolitiikan linja on kuitenkin alusta saakka perustunut hallitusohjelman mukaiseen ns. vahvan peruskunnan malliin, jossa on suhtauduttu torjuvasti kuntien väliseen yhteistyöhön. Sen vuoksi kunnallishallinnon rakennetyöryhmän toimeksianto, johon edellisellä vaalikaudella maaliskuussa 2011 oli kirjattu erilaisten hallintomallien tarpeen arviointi, muutettiin syyskuussa 2011 uuden kuntaministerin toimesta. Tällaiselle suppealle näkökulmalle ei ole ollut parlamentaarista hyväksyntää.

Myöhemmin hallitus on kuitenkin joutunut lieventämään vaihtoehdotonta linjaansa merkittävästi hyväksymällä esitettäväksi pääkaupunkiseudulle metropolihallintomallin sekä luopumalla suurten kaupunkiseutujen kehyskuntien pakkoliitoksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisesta ns. isäntäkuntamallilla.

Keskustan mielestä peruskunnan rinnalle tarvitaan myös kuntien tiivistyvään yhteistyöhön perustuvia hallintomalleja, joihin kuntakentällä on osoitettu tarvetta ja kiinnostusta.

Uudistetun kuntajakolain ja kuntalain eriyttäminen

Muun muassa kunnallishallinnon asiantuntijat sekä oikeusoppineet ovat kuluvalle vaalikaudella kritisoineet hallituksen tapaa valmistella ja säätää kuntauudistukseen liittyviä lakeja. Kuntajakolain (nykyisin kuntarakennelaki) uudistaminen erillään kuntalain kokonaisuudistuksesta, vieläpä käytännössä ministeriön virkamiesvoimin tehtynä ilman parlamentaarista ohjausta, on merkittävästi vaikuttanut käynnissä olevan kuntauudistuksen epäonnistumiseen.

Kuten edellä jo todettiin, kuntalain uudistamistyön pohjana olisi pitänyt olla selkeä käsitys kunnan roolista tulevaisuudessa sekä siitä millaisia kunnallishallinnon rakenteita jatkossa tarvitaan. Lakiluonnoksesta puuttuu esimerkiksi mahdollisuus siihen, että kunnat voisivat päättää valtuuston valitsemisesta suorilla vaaleilla monitoimialaisissa kuntayhtymissä (maakunnat).

Keskusta katsoo, että kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi antaa kuntarakennelain muutosesitys, jossa poistettaisiin nykyuotoiset, vain kuntaliitosten selvittämiseen liittyvät selvitysvuorollisuudet. Niiden rinnalle on nostettava vaihtoehdoksi kuntien syvenevä yhteistyö kohti monitoimialaisia kuntayhtymiä, joiden päättäjät on mahdollista valita suorilla vaaleilla.

Kuntastrategian laatimisvelvoitetta pitää arvioida uudelleen

Lakiluonnoksessa esitetään kunnille uutena velvoitteena kuntastrategian laatiminen ja hyväksyminen, jonka avulla valtuusto päättäisi kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista ja jonka mukaisesti kuntaa johdettaisiin. Lakiluonnoksen 39 §:n mukaan kuntastrategian laadinnassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Lisäksi kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Keskustan mielestä kuntastrategialle asetetut tavoitteet ovat sinänsä oikeita. Parhaimmillaan strategia voisi entistä paremmin edistää ja tukea kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteistä valmistelua, johtamista ja toteutusta.

Esitykseen sisältyy kuitenkin ongelmia.

Ensinnäkin, kuntastrategian laatimisvelvoitteen järkevyyttä, etenkin näin yksityiskohtaisesti määriteltynä ja sitovana, tulisi arvioida uudelleen. Mitä lisäarvoa tämä velvoite tuottaisi verrattuna nykytilaan? Jäykistäisikö se järkevää ja ketterää päätöksentekoa kunnissa, koska päätösten tulee olla linjassa voimassa olevan kuntastrategian kanssa? Keskusta ei yhdy lakiluonnoksen yleisperusteluissa sivulle 136 kirjattuun näkemykseen, jonka mukaan ”suurin osa kunnista laatii tälläkin hetkellä strategioita, joten muutos ei ole käytännössä merkittävä”. Todellisuudessa moni kunta joutuisi uudistamaan kuntastrategiansa kokonaan lain asettamat sisällölliset vaatimukset täyttäväksi sekä järjestämään arvioinnin ja seurannan.

Toiseksi, kuntastrategia yksityiskohtaisine sisältövaatimuksineen merkitsisi kunnille uutta ja aiempaa raskaampaa suunnittelu-, arviointi- ja seurantavelvoitetta. Toteutuessaan ehdotus lisäisi ainakin kuntien hallinnollista taakkaa, todennäköisesti jossain määrin myös kuntien hallinnollisia kustannuksia. Se ei olisi järkevää politiikkaa tilanteessa, jolloin on olemassa laaja yhteisymmärrys siitä, että kunnilla on nykyisin liikaa lakisääteisiä tehtäviä ja niitä on pikemminkin karsittava. Etenkin kuntien normiohjausta ja erilaisia suunnitteluvelvoitteita tulisi höllentää. Esitys on myös vastoin hallituksen itselleen asettamaa tavoitetta vähentää kuntien tehtäviä ja suunnitteluvelvoitteita.

Keskusta katsoo, että mikäli kunnille asetetaan kuntastrategian laatimisvelvollisuus, pitää kuntien voida päättää itse sen sisällöstä. Kunnille ei tulisi säätää uusia tehtäviä ja velvoitteita elleivät ne paranna kustannustehokkuutta kunnissa.

Alijäämien kattamisvelvollisuuden kytkös pakkoliitoksiin on purettava

Lakiluonnoksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien talouden alijäämät tulisi vastaisuudessa kattaa neljässä vuodessa. Muutoin kunta voisi joutua arviointimenettelyyn, joka mahdollistaa kuntien pakkoliitokset.

Keskusta huomauttaa, että taseen yli- tai alijäämä ei yksin anna riittävän luotettavaa kuvaa kunnan talouden tilasta. Kunnan tulokseen ja samalla kertyvään alijäämään voidaan vaikuttaa huomattavasti muun muassa kirjanpidollisilla poistokäytännöillä, kertaluonteisilla omaisuusjärjestelyillä sekä kattamalla alijäämiä pienentämällä kunnan peruspääomaa. Neljän, kuntakonsernitasolla arvioitavan kriteerin käyttäminen kriisikuntamenettelyn käynnistäjänä on sen sijaan kokonaisuutena huomattavasti perustellumpaa.

Keskustan mielestä alijäämien kattamisvelvollisuuden kytkeminen ns. kriisikuntamenettelyyn sekä kuntien pakkoliitoksiin on purettava. Nykyinen kriisikuntamenettely on riittävä.

Keskusta korostaa, että kunnan taloudelliseen tilanteeseen vaikuttaa myös valtiovallan harjoittama kuntapolitiikka. Kuluvalle vaalikaudella kuntien valtionosuusjärjestelmään on tehty suuria muutoksia, jotka ovat vastoin valtionosuusjärjestelmän peruseriaa: tasata kuntien välisiä taloudellisia eroja sekä turvata jokaiselle kuntalaiselle peruspalvelut kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Valtionosuusleikkausten sekä valtionosuusjärjestelmään tehtyjen muutoksen lisäksi kunnille on määrätty myös uusia velvoitteita, jotka kyseenalaistavat perustuslaista johdettavan ns. rahoitusperiaatteen toteutumisen.

Lakiluonnoksessa esitetään, että valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä uudistetaan korvaamalla nykyinen peruspalveluohjelma – ja budjetti laajemmalla kuntatalousohjelmalla. Sen yhtenä tehtävänä on varmistaa kuntatalouden osalta koko julkisen talouden edellyttämät tasapainottamistoimet.

Keskusta edellyttää, että tämän julkisen talouden tasapainottamistavoitteen rinnalla varmistetaan myös edellä mainittu rahoitusperiaatteen toteutuminen siten, että myös neuvottelumenettelyn toinen osapuoli eli valtio noudattaa käytännössä tätä periaatetta. Kuntien mahdollisuudet selvittää niille säädetyistä tehtävistä on turvattava nykyistä paremmin.

Rajoitukset kuntien myöntämästä lainasta, takauksesta ja muista vakuuksista ovat liian tiukat

Lakiluonnoksen 130 § sisältää uutta sääntelyä kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Luonnoksen mukaan tämä kielletäisiin jatkossa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Sinänsä lakiluonnoksen lähtökohta, että kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saisi vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, on oikea. Perusteltua on myös tavoite, että kunta ei voisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyisi merkittävä taloudellinen riski.

Lakiluonnoksen mukaan kunta voisi pääsääntöisesti kuitenkin myöntää takauksen tai muun vakuuden muun muassa kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön velasta tai muusta sitoumuksesta, jos yhteisö kuuluisi kuntakonserniin tai se olisi kokonaan kuntien tai toisaalta kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Toisin sanoen määräävänä tekijänä olisi tällöin yrityksen omistajapohja, jolloin kieltä olisi mahdollista kiertää erilaisin laina- ja yhtiöjärjestelyin ilman, että se vaikuttaisi kunnan kantamaan taloudelliseen riskiin ja sen suuruuteen.

Yritystoiminnan edellytysten luominen ja ylläpitäminen on tärkeä osa kunnan elinkeinopolitiikkaa. Kunnan tehtävänä on toimialansa puitteissa huolehtia siitä, että yleiset edellytykset elinkeinotoiminnan harjoittamiseen ovat kunnossa. Suoran tuen antaminen yksittäiselle yritykselle on tähän asti edellyttänyt erityisiä, yleensä työllisyyteen perustuvia syitä, jotta toimenpide on voitu katsoa kunnan toimialaan kuuluvaksi. Keskustan mielestä tätä lähtökohtaa voidaan pitää edelleen hyväksyttävänä.

Kuntalain kokonaisuudistukseen liittyvässä kyselyssä enemmistö vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että kunnan takaus- ja lainanantomahdollisuuksia ei tulisi kuntalaissa rajata. Ely-keskuksille tehdystä tiedustelusta ilmeni, että kunnilla on tällä hetkellä varsin pieni rooli yrityshankkeissa, mutta kuntien takaukset nähtiin oleellisenä elementtinä pk-yritysten kasvun ja kehittymisen kannalta. Alue- ja kansantalouden näkökulmasta kuntien takauksien rajoittaminen vähentäisi yrityselämän edellytyksiä varsinkin haja-asutusalueilla.

Lisäksi kuntalain kokonaisuudistuksen yleisenä periaatteena on ollut kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja kuntien toimintavapauden lisääminen. Siksi uudet kiellot ja rajoitukset, jotka vaikuttavat eri tavalla kuntiin ja alueisiin, eivät Keskustan mielestä ole hyväksyttävissä.

Keskusta katsoo, että kuntalakiin ei tule kirjata EU-sääntelyä pidemmälle meneviä kuntien myöntämiä takauksia, lainaa tai muuta vakuuden antamista koskevia rajoituksia.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia pitää edelleen vahvistaa

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen on kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta avainkysymyksiä. Laskenut äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa erityisesti suurissa liitoskunnissa kertoo siitä, että monet kuntalaiset eivät koe nykyisiä vaikuttamismahdollisuuksiaan riittäviksi.

Keskustan mielestä jokaisen kunnan tulee löytää omista ja asukkaidensa lähtökohdista parhaat vaikuttamisen muodot. Kuntakenttämme moninaisuuden vuoksi yhtä ja samaa reseptiä ei osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen kunnille ole annettavissa.

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen vaihtoehtoja olisi voinut lakiesityksessä tuoda vielä rohkeammin ja monipuolisemmin esille. Se olisi kunnallisen itsehallinnon käsitteen selkeyttämisen kannalta keskeistä.

Keskusta pitää hyvänä, että lakiluonnoksessa kiinnitetään huomiota nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen esimerkiksi nuorisovaltuustojen aseman vahvistamisella ja kansanäänestysaloitteen tekemisen ikärajan laskemisella 15 vuoteen. *Näiden lisäksi Keskusta esittää puoluekokouspäätöksensä pohjalta, että äänestysikä kunnallisvaaleissa laskettaisiin 16 vuoteen.*

Keskusta kannattaa myös lakiluonnoksessa esitettyä kuntien mahdollisuutta asettaa alueellisia toimielimiä. Niin niiden kuin muidenkin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä on kuitenkin tärkeintä, että kunnan asukkaat kokevat voivansa vaikuttaa kotikuntansa asioihin ja tulevansa aidosti kuulluiksi. Näennäisdemokratian lisääminen vain vieraannuttaisi kuntalaisia entisestään yhteiskunnallisesta toiminnasta.

Keskusta pitää myönteisenä, että kuntalakiluonnos ei estä kuntien mahdollisuuksia kehittää asukkaidensa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä. Lakiluonnos kuitenkin mainitsee sidosryhmiä rajoitettusti ja jättää mainitsematta esimerkiksi elinkeinoelämän ja yrittäjien edustajien kuulemisen. Kuntalain tulee vahvistaa sitä, että asukkaiden ja sidosryhmien kuulemisia järjestetään nimenomaan silloin kun asiat niiden laajuuden ja tärkeyden mukaan sitä edellyttävät. Kuntien nykyiset velvoitteet kuulemisasioissa pitäisi arvioida ja käydä kriittisesti läpi.

Kunnallisvaalien ajankohta, valtuustojen toimikausi ja toiminnan avoimuuden vahvistaminen

Keskusta kannattaa lakiluonnoksen esitystä kunnallisvaalien ajankohdan siirtämisestä huhtikuulle ja näin ollen uuden valtuuston toimikauden alkamista kesäkuussa. Vaalien aikaistaminen keväälle hyödyttäisi esimerkiksi sitä, että uusi valtuusto ja muut luottamuselimet voisivat olla seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa ja päätöksenteossa keskeisesti mukana toisin kuin nykyisessä järjestelmässä, jossa vaalit pidetään lokakuun lopulla.

Toiminnan läpinäkyvyyttä lisää myös esitys johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden velvollisuudesta ilmoittaa luottamustehtäväänsä tai virkaansa vaikuttavista sidonnaisuuksista.

Keskusta pitää hyvänä sitä, että kuntalakiluonnos ei sisällä esitystä keskustelua herättäneestä kunnallisesta puoluetuesta vaan kunnan mahdollisuus tukea valtuustoryhmiä ja periä luottamushenkilömaksuja puolueiden paikalliseen toimintaan säilyvät yhä nykyisellä pohjalla sekä samalla paikallisen puoluerahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään kunnan tilinpäätökseen sisältyvien tietojen avulla.

Lopuksi

Kuluvalle vaalikaudella kuntiin kohdistuvia suuria uudistuksia on ollut valmistelussa lukuisia: kuntarakennemuutos, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, valtionosuusuudistus sekä kuntien tehtävien läpikäynti.

Lähes poikkeuksetta näitä suuria ja vuosikymmeniä eteenpäin vaikuttavia uudistuksia on tehty vain neljän vuoden hallitusvaltakirjan turvin. Määrä on uudistuspyrkimyksissä korvannut laadun eikä hallitus ole pohtinut samanaikaisten uudistusten toteuttamiskelpoisuutta sen enempää sisällöllisesti kuin aikataulullisesti. Uudistusten linjauksissa on käytetty runsaasti poliittista harkintaa ja kaiken kattavana tavoitteena on ollut yli 200 suomalaisen kotikunnan lakkauttaminen.

Hallitus on sulkenut korvansa maan johtavien kunnallishallinnon asiantuntijoiden sekä oikeusoppineiden perustelluilta näkemyksiltä ja lausunnoilta. Kunnille on järjestetty lukuisia lausuntokierroksia, joilla ei ole ollut juurikaan vaikutuksia lakien lopulliseen sisältöön. Lakien käsittelyt eduskunnassa on tehty kiireellä ja puutteellisesti. Valmistelutapa on turhauttanut kuntia sekä murentanut luottamusta kunta-valtio-suhteessa ja kuntien välillä.

Keskusta edellyttää, että tulevaisuudessa suuret ja kauaskantoiset uudistukset on tehtävä parlamentaarisella valmistelulla yhteistyössä kuntien ja asiantuntijoiden kanssa. Näin uudistuksiin saadaan sisällöllistä laatua, sitoutumista ja pitkäjänteisyyttä.

Helsingissä 21.8.2014

Timo Laaninen
puoluesihteri
Suomen Keskusta rp