

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

1401/00/0004/000400/2014

KH § 332

Valtiovarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osaston lausuntopyyntö 8.5.2014, VM065:00/2012:

"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 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 koordinoitunut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta 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.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

Lausuntoa antavien kuntien toivotaan sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä.

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

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Liite 1/6.

Raahen kaupungin lausunto kuntalakiluonnoksesta.

Liite 2/6.

Nuorisovaltuuston edustajan kannanotot on huomioitu lausunnossa.

Valmistelijat: kaupunginlakimies Leena Mikkola-Riekkinen, apulais-kaupunginjohtaja Ilmo Arvela, kaupungingeodeetti Risto Karhu ja talouspäälikkö Päivi Määttä.

Päätösesitys (kaupunginjohtaja Karjalainen):

kaupunginhallitus

- antaa valtiovarainministeriölle Raahen kaupungin lausuntona kuntalakiluonnoksesta liitteen mukaisen lausunnon.

Kaupunginhallitus: Hyväksyi esityksen.

Otteen allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta
oikeaksi todistaa
22.8.2014


Leena Mikkola-Riekkinen
kaupunginlakimies



Raahen kaupungin lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Lausuntonaan kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta Raahen kaupunki esittää seuraavia huomioita:

1§ Lain tarkoitus

Elinvoimaisuuden kehittämisen korostaminen kunnan keskeisenä tehtävänä on oikeasuuntainen kannanotto sisällytettäväksi lainsäädäntöön. Se nähdään keskeisenä osana kunnan hyvinvointia.

6§ Kuntakonserni ja kunnan toiminta

Kuntakonsernin osalta pidämme erityisen tärkeänä, että kunnan määräysvalta on todellinen tytäryhteisöihin päin.

15§ Kuntavaalit

Parempi valtuuston toimikauden alkamisajankohta on elokuun alku kuin esityksen mukainen kesäkuun alku. Esityksemme perustuu siihen, että valtuuston täysipainoisen työn aloittaminen juuri kesälomakauden alussa on kunnissa erittäin haasteellista.

5 luku Kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet

Lakiin kirjatut erilaiset vaikuttamiskanavat vaativat toimiakseen hyvän keinovalikoiman siihen miten niitä voidaan parhaiten hyödyntää asioiden valmistelussa. Samalla on kuitenkin pystytävä turvaamaan päätöksenteon joustavuus ja nopeus.

Raahen nuorisovaltuuston edustajan mukaan nuorisovaltuuston toiminta on koettu tarpeelliseksi ja lakiesitykseen kirjattu velvoite tällaisen tai vastaavan toimielin asettamisesta kuntiin otetaan tervetulleena vastaan. Nuorisovaltuusto koetaan hyvänä vaikuttamiskanavana mm. aloitteiden tekemiseen ja kunnan päätöksenteon seuraamiseen. Raahen nuorisovaltuuston edustajan kannanoton perusteella nuorisovaltuuston oikeampana ikähaitarina pidetään 14-25 vuotta, kuin 13-18 vuotta. Raahessa on nähty myös tärkeänä se, että nuorisovaltuuston edustaja on päässyt mukaan lautakuntatyöskentelyyn.

31§ Toimielinmallit

Emme kannata tilaaja-tuottajamallia, sillä perusteella, että siitä ei ole riittävästi hyviä kokemuksia ja ne kunnat, jotka sen ovat ottaneet käyttöön luopuvat siitä.

34§ Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja

Pykälän viimeinen momentti vaatii tarkennusta esim. kuntakoon perusteella ja selkeyttämistä mm. ammatillisen osaamisen osalta sekä kuntatalouden realiteetit huomioiden.

37§ Alueellinen toimielin

Tässä luodaan eräänlaiset suuntaviivat lähidemokratian kehittämiseksi, minkä näemme hyvänä asiana.

39§ Kuntastrategia

Koko kunnan toiminnan peilaaminen kuntastrategiaan on täysin oikea lähestymistapa

40 § ja 41 § Kunnanhallituksen tehtävät ja kunnanhallituksen puheenjohtaja

Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävän yksityiskohtainen määrittely laissa (johtaa poliittista valmistelua) on tärkeä ja hyvä asia

43§ Johtajasopimus

Johtajasopimuksen laatimisen pakollisuus on tervetullut uudistus

45§ Pormestari

Pormestarimallin roolitus ei ole mielestämme vielä riittävän selkeä ja perusteltu, että sen laajempaa käyttöönottoa voisi varauksetta kannattaa tässä vaiheessa.

47- 49 § Omistajaohjaus, kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet, konserni johto

Kuntakonsernin omistajaohjauksen selkeyttämistä ja painottamista pidämme tervetulleena uudistuksena

62§ Yhden toimielimen kuntayhtymä

Yhden toimielimen kuntayhtymän käyttö tulisi olla mahdollinen myös lakisääteisessä yhteistoiminnassa, jossa 8 §:n mukainen järjestämisvastuu siirtyy toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnalla tulee olla suora vaikutusmahdollisuus palvelutuotannon maksajana ja etenkin tilanteissa, joissa kunta on enemmistöasemassa palveluja tuottaessa.

74§ Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Esitetyt vaalikelpoisuuden rajoitukset edellyttävät konserniyhteisöjen välisen tiedonkulun ja ennakkolupamenettelyn kitkatonta toimivuutta konsernijohtoon ja yhteisöjen välillä

77§ Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

Vaalikelpoisuusehto sulkee pois kunnan ammattijohtoon osallistumisen kuntayhtymän hallintoon, mikä ei välttämättä aina ole pelkästään hyvä asia

119§ Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Konsernialijäämän ottaminen arviointimenettelyn mahdollisen käynnistämisen perusteeksi voi saattaa kunnat eriarvoiseen asemaan riippuen mm. siitä miten asuntotuotanto on kunnassa järjestetty. Asuntotuotanto voi olla esim. ei-kunnallisissa säätiöissä tai kuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä. Raahen tapauksessa on teollisuudelta periytynyt asuntosäätiö hallituksen nimittämisen siirryttyä kaupunkienemmistöiseksi eikä kaupunki ole ollut tässä tapauksessa rakentajana. Toinen esimerkki Raahesta on liikuntahalli, joka poistojen vuoksi tuottaa vuosittain tappiota eikä ole järkevää kerätä yhtiön kassaan suurta pääomaa omistajilta samaan aikaan, kun kuntatalous on haasteellinen. Uusinvestoinnit katetaan peruskorjauksen yhteydessä järjestettävällä rahoituksella. Kuntakonsernin velkaantuneisuus ei anna oikeudenmukaista vertailupohjaa kuntien kesken kuntakonsernien sisältöjen erilaisuuden ja eri kunnissa toteutettujen rakenteiden erilaisuuden vuoksi. Tästä syystä velkaantuneisuus tulee poistaa arviointiperusteista

130 § Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Lakiehdotuksen 2 momentti sisältää säännöksen kunnan takauksen tai muun vakuuden myöntämisestä. Ehdotuksen mukaan kunta voi myöntää lainan tai muun vakuuden kilpailutilanteessa toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta vain, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa tai määräysvallassa.

Lakiehdotus saattaa tarpeettomasti rajoittaa takauksen tai lainan myöntämistä yhteisölle, joka ei ole kokonaan kunnan taikka kunnan ja valtion yhteisessä omistuksessa.

Lakiehdotuksessa esitetään seuraava sivulause *”jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa tai määräysvallassa”* muutettavaksi seuraavasti: *”jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai sen enemmistöosuus on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa tai määräysvallassa”*

131 § Kunnan omistaman kiinteistön luovutus ja vuokralle antaminen

Lakiehdotuksen 1 momentti sisältää säännöksen kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta tai vuokralle antamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, joille ei aseteta ehtoja.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan *”tarjous on julkistettu riittävästi, jos se on kohtuullisen pitkän ajan (kaksi kuukautta tai enemmän) julkistettu useita kertoja valtakunnallisessa tai muissa lehdissä niin, että se on saatettu kaikkien mahdollisten ostajien tietoon”*.

Lakiehdotuksen perustelu tarjousajasta on liian pitkä ja vaaditut ilmoituskerrat (useita kertoja) liiallinen. Samoin esitetty ilmoittaminen useassa lehdessä on liiallinen vaatimus.

Lakiehdotuksen perustelu pitäisi muuttaa seuraavasti: *”tarjous on julkistettu riittävästi, jos se on kohtuullisen pitkän ajan (kaksi kuukautta kuukausi tai enemmän) julkistettu useita kertoja valtakunnallisessa tai muissa lehdissä muussa lehdessä niin, että se on saatettu kaikkien mahdollisten ostajien tietoon”*.

Lakiehdotuksen 2 momentti sisältää säännöksen kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta tai vuokralle antamisesta ilman tarjouskilpailua.

Lakiehdotuksen ei tulisi vaikeuttaa asuinomakotitonttien luovuttamista tai vuokraamista eikä niitä tulisi koskea vaatimus puolueettoman arvioijan arvioinnista.

Puolueettoman arvioijan arviointi tulisi rajata koskemaan tonttien luovuttamista tai vuokraamista vain kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle, jos tarjouskilpailua ei ole järjestetty. Lakiehdotuksen 131.2 §:ää ja sen perusteluja voisi selventää siten, että 2 momentti kuuluisi näin:

”Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.”

17 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Oikeampi ajankohta koko lain voimaantulolle olisi mielestämme seuraavan valtuustokauden alku, siitä syystä, että kyse on hyvin merkittävästä lakiuudistuksesta

149§ Alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskevat siirtymäsäännökset

Kyseisen kohdan siirtymäsäännökset ovat turhan monimutkaiset