

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Kaupunginhallitus § 273

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 lain valmistelusta 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.) 2 (4)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luot-

- tamushenkilön 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 arviointi-menettelyistä (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

Lausunnot 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.

Kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta:

Ehdotusta voi pitää vuoden 1995 kuntalain päivityksenä, sillä se rakentuu tiettyjä täydennyksiä lukuunottamatta täysin voimassa olevan lain perustalle. Sellaiset suuret periaatteelliset oivallukset tai muutokset, jotka olisivat vastaus kunnallisen toiminnan ongelmiin, siitä puuttuvat.

Kuntalaki muodostaa kunnan hallinnon peruslain. Ehdotusta on siksi

peilattava tätä taustaa vasten. Siksi nyt valmistunut ehdotus on ongelmallinen, koska keskeisiä kunnan hallintoon liittyviä kysymyksiä on joko avoinna tai erillisessä valmistelussa. Sellaisia ovat SO-TE-lainsäädäntö, kuntien tehtävien karsinta ja tuleva sisältö samoin kuin alueellisten toimielinten ja pormestarin vaalijärjestelmät. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ehdotuksen keskeinen kohta on uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä. Hallituskauden alussa valtio laatisi kuntatalousohjelman, joka sisältäisi euromääräisen rajoitteen valtion toiminnasta aiheutuville kuntatalouden menojen muutoksille. Tarkoitus on oikea, sillä nykyisestä peruspalveluohjelmasta on vuosikymmenen kokemukset, joiden perusteella voi sanoa, että menetelmällä ei ole kyetty turvaamaan enempää perustuslakivaliokunnan edellyttämää rahoitusperiaatetta kuin myöskään rajoittamaan kuntatalouden velvoitteista aiheutuvaa kustannuskehitystä. Ehdotuksen perusteella on mahdoton ennakoida sitä, olisiko uuden nimen saava instrumentti nykyistä tehokkaampi. Viime kädessä sen vaikuttavuus on kunkin hallituksen ja eduskunnan tahdon varassa. Rahoitusperiaatteen toteutuminen edellyttäisi tämänkaltaisen hallinnollisen päätöksen asemesta sitovampaa lainsäädännöllistä ratkaisua.

Kunnan taloussäännöksiin esitettävät merkittävimmät muutokset koskevat alijäämän kattamista koskevien säännösten tiukentamista ja ulottamista kuntayhtymiin sekä konserninäkökulman vahvistamista kunnan talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa. Periaatetasolla alijäämän kattamisvaatimukset ovat kannatettavia, mutta on muistettava, että kunnan oma liikkuma-ala taloushoidossa on muuttunut yhä kapeammaksi valtion supistaessa omaa maksuosuuttaan perustuslain mukaisten perusoikeuksien toteuttamisissa.

Tiettyä tiukennusta kunnan toimialaan merkitsee ehdotettu 131 §, jossa säädetään kunnan omistaman kiinteistön luovutusta tai vuokralle antamista. Se toisaalta kuvaa jo nyt toteutetun terveen kunnallispolitiikan mukaista toimintaa.

Kunnan päätöksenteon kannalta ehdotukseen sisältyy joitain periaatteellisesti ongelmallisia tai avoimeksi jätettyjä kohtia. Kunnallisvaalit järjestettäisiin keväällä ja valtuuston toimikausi alkaisi heinäkuun alusta. Tälle muutokselle ei kuitenkaan ole juurikaan perusteluja keksitty. Se on myös arkielämälle vieras ajatus, sillä aikaa vievät luottamuspaikkaneuvottelut jouduttaisiin vaalien jälkeen käymään kesän korvalla ja valtuuston järjestäytyminen osuisi keskelle suomalaisen lomakauden sesonkiaikaa.

Esitykseen sisältyy lukuisia lupauksenluonteisia ilmauksia, joiden toteutumisen keinoja ei kuitenkaan ole kyetty esittämään. Esimerkiksi sellaisesta on valtuuston puheenjohtajien aseman ”tukeminen ja vahvistaminen”. Vastaavankaltainen on kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskeva lausuma lakiesityksessä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä on yleisluonteinen säännös, joka ei lisää puheenjohtajan toimivaltaa siitä käytännöstä, joka jo yleensä kunnissa vallitsee.

Kuntastrategian laatimisvelvoite on olemassa olevan käytännön toteutamisesta. Tällaisen lakisääteisen velvoitteen asettamisella palataan vuoden 1976 kunnallislain kaltaiseen tilanteeseen, jolloin kuntasuunnitelman laadinta säädettiin pakolliseksi. Tuo velvoite poistettiin vuoden 1995 kuntalaissa tarpeettomana. Nykyisen kuntalain yksi periaate oli, että lakiin ei sisällytetty itsestäänselvyyksiä tai tarpeettomiksi katsottavia säännöksiä. Tätä harkintaa kannattaisi edelleen noudattaa.

Uuden kuntalain sisällössä on aiempaa yksityiskohtaisemmin otettu huomioon kunnan muuttuminen konsernimaisemmaksi ja toiminnan hajautuminen suhteellisen itsenäisiksi yhteisöiksi, joiden ohjaamisessa valtuuston ja hallituksen keinot eivät ole riittävän vaikuttavia. Kuntakonsernissa kuntaomistajan keinojen selkeytys on siksi paikallaan. Esityksen perusteluissa viitataan tarpeeseen huolehtia yhtiöiden hallitusten jäsenten pätevyydestä, osaamisesta, kokemuksesta ja johtamiskyvystä. Heidän tulee myös tiedostaa, että heidän tehtävänsä on varmistaa omistajan tahdon ja tavoitteiden toteutuminen yhtiön toiminnassa. Ehdotuksen mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Kannatettava on myös ehdotus siitä, että luottamushenkilölle annetaan oikeudet saada tytäryhteisöjen toimintaa koskevat tiedot.

Kuntauudistuksessa ja kuntalain päivityksessä ei ole korostunut kuntien yhteistoiminta. Tämän vuoksi kuntien yhteistoimintaa koskevaan lukuun ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Kunnilla on monia yhteistoiminnan muotoja, joihin suoranaisesti lainsäädäntöteitse velvoitetaan. Lakiin ei ole otettu mainintaa yhteistoimintaa koskevien kustannusten jakautumisesta. Se on kuitenkin välttämätöntä, jotta yhteistoiminnassa vähemmistöosuudella olevien kuntien asema turvataan. Kuntien yhteistoimintaa koskevaan lukuun olisi otettava säännös kuntien yhteistoiminnan kustannusten jakautumisesta oikeudenmukaisesti. Lisäksi olisi erikseen pohdittava millä tavoin mahdollinen kustannustenjakoon liittyvä erimielisyys ratkaistaan ja mikä mahdollinen muutoksenhakuelin voisi olla.

Ehdotukseen sisältyy joukko kannatettavia ja itsestään selviä muutoksia. Ehdotus ei merkitse mitään suurta mullistusta kunnan organisaation ja toiminnan suhteen eikä se siksi myöskään kykene antamaan vastausta kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ongelmiin: kuntalaisten riittävien vaikuttamiskeinojen turvaamiseen (ei esimerkiksi sitovia suoran demokratian keinoja), nuorten kiinnostumattomuuteen (esimerkiksi evankelis-luterilaisen kirkon 16-vuotiaille antama äänioikeutta ei kansalaista lähinnä oleva hallinnontaso tarjoa), taikka talouden kriisiytymiskehitykseen ja kunta-valtio-suhteeseen.

Tästä johtuen ja alussa viitattujen keskeisten avointen kysymysten (ennen muuta SOTE-ratkaisun ja kuntien tehtävien määrityksen) johdosta ehdotus tulisi jättää pöydälle ja ottaa kokonaisuutena uudelleen valmisteltavaksi.

Kaupunginjohtaja täydensi päätösesitystään seuraavasti:
Demokratian näkökulmasta valtuuston kokoa ei tulisi liiaksi pienentää. Näin haja-asutusalueen edustajien pääseminen päätöksentekoon ei olennaisesti vaikeutuisi.

Päätös: Täydennetty päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Täytäntöönpano
pöytäkirjanote: valtiovarainministeriö

Otteen tarkastamattomasta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa
Orimattilassa 26.8.2014

Pöytäkirjanpitäjä


Päivi Suikkanen
talousjohtaja