

Heinolan kaupunki

Ote pöytäkirjasta

Kaupunginhallitus

§ 290

18.08.2014

Lausunto valtiovarainministeriölle kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

2655/00.04.00/2013

Khal § 290

Valmistelija: hallinto- ja kehitysjohtaja Sinikka Malin,
puh. 03-849 3301, etunimi.sukunimi@heinola.fi

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu vuoden 1995 Kuntalain korvaavaa uutta kuntalakia, jonka esitetään tulevaksi voimaan vuoden 2015 alusta.

Kuntalakiluonnos ja lausuntopyyntö löytyvät linkistä
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/name.jsp tai osoitteella www.kuntauudistus.fi.

Lausuntoa on pyydetty 26.8.2014 mennessä.

Seutukaupunkiverkosto on valmistellut lausunnon antamista yhteistyössä, ja esityslistan liitteenä oleva lausuntoehdotus pohjautuu pääosin siinä ehdotettuun. Lausuntoluonnosta on käsitelty myös kaupunginjohtajan johtoryhmässä.

Esityslistan liitteenä 1 on valtiovarainministeriön lausuntopyyntö sekä ehdotus Heinolan kaupungin lausunnoksi valtiovarainministeriölle.

Ehdotus:

Vs. kaupunginjohtaja (SM): Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle pöytäkirjan liitteen mukaisen lausunnon.

Päätös:

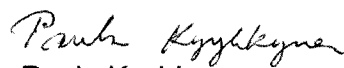
Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Pöytäkirjan liitteenä 1 Heinolan kaupungin lausunto.

Tiedoksianto:

Koneote valtiovarainministeriö

Otteen oikeaksi todistaa:
Heinolassa 19.8.2014


Paula Kyyhkynen
toimistos sihteeri

LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Lakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana, mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannatettavia. Kaikilta osin nämä periaatteet eivät kuitenkaan lakiluonnoksessa toteudu. Päätösvallan rajaaminen valtuustolle tai hallitukselle ja strategian sisällysluettelo ovat esimerkkejä pääperiaatteen vastaisista säännösesityksistä.

3 luku: valtion ja kunnan suhde

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä järjestely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen. Lisäksi ehdotamme, että Suomen Kuntaliitto nostetaan tasavertaiseksi kuntatalousohjelman valmistelijaksi ministeriöiden kanssa.

4 luku: valtuusto

Suhtaudumme kriittisesti valtuuston toimikauden alkamiseen jo kesäkuun alusta. Kunnan hallinto perustuu jatkuvuuden periaatteelle ja kauden aikaistamiselle ei ole osoitettavissa käytännön hyötyä. Esimerkiksi talousarvion laadintamenettelyn näkökulmasta uusien toimielimien/luottamushenkilöiden työn aloittaminen syksyllä suoraan talousarvion laadinnalla ilman pidempää perehtymistä kunnan toimintaympäristöön ja taloustilanteeseen, ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi on epäloogista, että uusi valtuusto hyväksyisi vanhan valtuuston tilinpäätöksen, päättäisi vanhan valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta ja vastuukysymyksistä.

5 luku: kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Pidämme tärkeänä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuolisia mahdollisuuksia ja keinoja osallistua kunnan toimintaan. Esimerkinomainen luettelo mahdollisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista on kannatettava. Yksityiskohtana emme kuitenkaan usko kansalaisraatien mahdollisuuksiin tuottaa kokonaisvaltaista, valistunutta kuntalaismielipidettä.

Pidämme tärkeänä, että nuorison vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksenteossa vahvistetaan, mutta velvoittava säännös nimenomaan nuorisovaltuuston perustamiseksi on tämän lain hengen ja periaatteiden vastainen. Keinovalinta tältäkin osin pitää jättää paikallistasolla harkittavaksi.

6 luku: kunnan toimielimet

Laissa ei ole tarkoituksenmukaista nostaa esille toimielinorganisaatiomalleja. Näistä tilaaja-tuottaja-malli ei edes ole toimielinorganisaatiomalli vaan palvelujen järjestämis- ja tuottamismalli. Selkeintä olisi nyky-lainsäädännön mukaan mahdollistaa erilaisten mallien kehittäminen ja käyttöönotto nostamatta mitään mallia erityisesti lain kirjaimen tasolle.

7 luku: kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Kuntastrategian korostaminen kunnan koko toiminnan johtamisen välineenä on nykyisessä, monimuotoisessa toimintaympäristössä tärkeää. Sen sijaan seitsemän kohdan esimerkkiluettelo strategiassa huomiotavista asioista ei ole järkevää. Luettelo on omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön ”hallinnolliseen kuntaan” vapaamuotoisemman ja laajalaisemman kehittämis- ja skenaariotyön kustannuksella.

Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen kunnan tehtävien ja toimintakentän muuttuessa yhä haastavammiksi on tarkoituksenmukaista. Sen sijaan poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon työnjako ja tehtävät on ilmaistu epäselvästi ja osin ristiriitaisesti lakiluonnoksen pykälä- ja perusteluteksteissä. 38 §:n mukaan ”Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta” kun taas ”kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.”. Lisäksi vielä 41 §:n mukaan ”Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua”. Lain perustelutekstissä on lisäksi todettu, että kunnanhallitus ”johtaa kunnan toimintaa käytännössä”. Nämä epäselvät ja osin päällekkäiset tehtävämäärittelyt ovat omiaan lisäämään epäselvyyksiä kunnan johtamisessa ja toimivaltarajoissa. Tärkeää on, että lain kirjaimen tasolla tai vähintäänkin perustelutekstissä selkeästi erotetaan viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta päätöksenteosta. Esimerkiksi ”valmistelu” -termin käyttö kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivaltakirjauksessa on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Lisäksi kannatamme aidon, kuntalaisten suoraan valitseman pormestarin mahdollistamista lakitekstissä.

Johtajasopimuksen hyväksyntää valtuustossa ei pidä lainsäädännöksellä määrittää, vaan kunnalla on oltava mahdollisuus hyväksyä sopimus myös kunnanhallituksessa. Väljempi sääntely tältäkin osin mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja johtamiskulttuurin huomioimisen.

10 luku: luottamushenkilöt

Olemme huolissamme kunnanhallitusten toimintakyvystä ja mahdollisuudesta tehdä tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten edellyttämiä rakenteellisia kehittämispäätöksiä johtuen kunnan oman henkilöstön vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Siksi on tärkeää säilyttää ja täydentää rajoitukset kunnan oman tai määräysvallassa olevan yhteisön henkilöstön määrästä kunnanhallituksen jäsenistössä.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen luonnoksessa esitetään, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Tämä säännösesitys on omiaan heikentämään lakiluonnoksessa korostettua konsernivalvontaa ja konsernin kokonaisuajattelua. Tämä säännösesitys johtaa siihen, että kunnan keskeiset, konserniohjauksesta vastaavat luottamushenkilöt joutuvat sivuun käytännön työstä tytäryhteisöjen ohjauksessa. Erityisesti kunnan toimialaan liittyvien, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita kunnanhallituksen jäseniä.

13 luku: kunnan talous

Alijäämien kattamisen velvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin on ongelmallista erityisesti suunniteltuja laajoja sote-alueita ajatellen. Kyseiset sote-kuntayhtymät ovat valtavan kokoisia, lukuisten kuntien omistamia ja toimivat valtion tiukassa ohjauksessa. Näin ollen yksittäisten kuntien mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat olemattomat, mutta tästä huolimatta viimekätinen taloudellinen vastuu velvoitteena kattaa alijäämät jäisi kunnille.

Kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä veloitetaan toisen alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen valmistelevaan osakaskuntien johdolla alijäämän kattamisen edellyttämät toimenpiteet. Tämä menettely edellyttäisi kuntayhtymän ja osakaskuntien puuttumaan syntyviin alijäämiin jo aikaisessa vaiheessa ennen varsinaisen arviointimenettelyn edellytysten täyttymistä.

16 luku: oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Hallituksen esitysluonnoksessa lukuun "Nykytila" on kirjattu seuraava toteamus: "Keinoa viivyttävien valitusten estämiseksi on vaikea löytää, rajoittamatta valitusoikeutta yleensä". Ymmärrämme oikeusturvaperiaatteen merkityksen oikeusvaltiossa, mutta keinoja tuloksettomien ja aiheettomasti viivyttävien valitusten vähentämiseksi on löydettävissä kansalaisten oikeusturvan toteutumista vaarantamatta. Nykysäännöksillä menetetään pahimmissa tapauksissa jopa laajoja ihmisjoukkoja palvelevia, kokonaisia hankkeita yksittäisen ihmisen aiheettoman valituksen johdosta pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Tämän ongelman vähentämiseksi on käytettävissä muun muassa seuraavia keinoja: asianosaisen käsitteen rajaaminen, valituskiellon ja valituslupamenettelyn laajentaminen, aiheettoman valittajan taloudellisen vastuun lisääminen ja "takuuaikojen" säätäminen hallintolainkäyttöprosessille.

17 luku: voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin Kuntalaki pystytään synkronoimaan yhteen erityisesti sote- ja myös valtiosuuslainsäädännön kanssa. On huomioitava, että kuntalakiluonnos on valmistelu pitkälle tietämättä sote-lainsäädännön sisältöä. Kuitenkin uusi sote-järjestelmä tulee voimakkaasti vaikuttamaan kuntien rooliin ja tehtäviin.

Muuta

Muilta osin Heinolan kaupungilla ei ole lakiluonnoksesta huomautettavaa.