



25.8.2014

Dnro HA 459/2014

Valtiovarainministeriö

Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 8.5.2014/VM065:00/2012

LAUSUNTO KUNTALAKIA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA**Yleistä**

Kangasalan kunta pitää kuntalain uudistamista koskevaa esitysluonnosta ja kuntalakiin esitettyjä muutoksia pääosin hyvinä ja perusteltuina. Kuntalain uudistamisen toteuttaminen kokonaisuudistuksena on kannatettavaa, vaikka uuteen kuntalakiin sisältyy myös paljon säännöksiä, jotka vastaavat nykyiseen kuntalakiin sisältyviä säännöksiä tai joihin on tehty vain pienehköjä tarkistuksia.

Kuntalain uudistamisen yhtenä tavoitteena on joustavuus ja mahdollistavuus. Uudistamisen tavoitteeksi on asetettu kuntakohtaisten ratkaisujen ja erilaisten mallien mahdollistaminen muun muassa hallinnon, johtamisen ja organisaation järjestämisessä. Lakiluonnokseen sisältyy kuitenkin hyvin yksityiskohtaista sääntelyä. Esitetty sääntely ei ole kaikilta osin tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Kunnille tulisi jättää enemmän harkintavalttaa tehdä kuntakohtaisia ratkaisuja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kuntalain uudistamisen tavoitteiden mukaisesti.

Kuntalaissa esitetään säädettäväksi myös useita uusia lakisääteisiä velvoitteita kunnille, mikä on vastoin valtion rakennepoliittisen ohjelman tavoitetta vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Esimerkkeinä edellä tarkoitettu tarpeettomasta tai liian yksityiskohtiin menevästä sääntelystä voidaan mainita kuntastrategian laatimista ja johtajasopimuksia koskevat säännökset, joita käsitellään tarkemmin lausunnossa jäljempänä.

Kuntalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2015. Kangasalan kunta on huolissaan siitä, että lausuntokierroksen jälkeen jää vain hyvin vähän aikaa kuntien lausuntojen analysointiin ja huomioon ottamiseen jatkovalmistelussa.

Lausunnossa on esitetty Kangasalan kunnan näkemykset lakiluonnoksesta lausuntopyynnössä esitetyn otsikoinnin mukaisesti siten, että lausunnossa on otettu kantaa niihin säännöksiin, joista kunnalla on huomautettavaa.

Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Lakiluonnoksen 6 §:n 2 momentissa määritellään uusi käsite ”kunnan toiminta”, joka käsittelee kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Lakiluonnoksen 2 §:n mukaan kuntalakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan. Hallituksen esityksen 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muun muassa

kunnan johtamista ja omistajaohjausta sekä soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaa tässä laajemmassa merkityksessä.

Lakiluonnoksessa omaksuttu laaja merkitys kunnan toiminnalle on sinänsä ymmärrettävä, kun kunnan tehtävien hoito voi olla nykyisin organisoitu monin eri tavoin. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ei ole kuitenkaan kuvattu ja arvioitu riittävästi hallituksen esitysluonnoksessa, minkä vuoksi ehdotukseen on vaikea ottaa kantaa. Kangasalan kunta on huolissaan siitä, että sääntely voi aiheuttaa hankalia tulkinta- ja rajanveto-ongelmia siitä mitkä kuntalain säännökset soveltuvat esimerkiksi muuhun omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvaan toimintaan ja tuoda lisätaakkaa näille toimijoille kuten yhtiöille, joissa kunnalla on vähemmistöosakkuus. Esimerkiksi kuntalakiluonnoksen mukainen tiedottamisvelvoite valmistelussa olevien asioiden osalta voi aiheuttaa hankalia rajanveto-ongelmia yhtiöiden toiminnan kannalta suhteessa liikesalaisuutta koskevaan sääntelyyn. Mikäli sääntely otetaan kuntalakiin, sen vaikutuksia tulee selvittää ja arvioida tarkemmin sekä täydentää tältä osin hallituksen esitysluonnosta.

Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)

Lakiluonnoksen 8 §:n 3 momentissa todetaan kunnan vastuu tehtäviensä rahoituksesta. Kuntalaissa ja sen perusteluissa tulisi täydentää perustuslaista johtuvaa rahoitusperiaatetta ja todeta, että kunnan järjestämisvastuun laajentaminen lainsäädännössä edellyttää valtiolta uusien tehtävien täysimääräistä rahoitusta.

Kuntatalousohjelmasta (12 §)

Lakiluonnoksen 12 §:ssä säädetään kuntatalousohjelmasta, joka korvaisi voimassaolevan peruspalvelumenettelyn. Kuntatalousohjelma sisältäisi julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Hallituksen esitysluonnoksen 12 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Jatkossa kuntien tehtävistä säädetessä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta.

Euromääräisen rajoitteen asettaminen julkisen talouden suunnitelmassa valtion toimenpiteistä kuntatalouden aiheutuville menojen muutoksille on sinänsä kannatettavaa. Ehdotettu sääntely on kuitenkin siinä mielessä puutteellista, että se ei takaa, että valtiontoimenpiteistä kuten kunnille annetuista uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset arvioidaan realistisesti.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)

Lakiluonnoksen 26 §:ssä asetetaan kunnille uusi velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja huolehtia sen toimintaedellytyksistä. Sääntelyn tavoite vahvistaa lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kannatettava. Kangasalan kunnassa kuten monessa muussakin kunnassa toimii jo nykyisin nuorisovaltuusto. Kangasalan kunta ei pidä perusteltuna sitä, että kunnille säädetään kuntalaissa velvoite asettaa nuorten vaikuttamistoimielin ja katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä ei voida varmistaa nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntien harkintavaltaan tulisi jättää mikä on paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin soveltuva nuorten osallistumis- ja

vaikuttamisjärjestely. Lisäksi Kangasalan kunta katsoo, että ei ole tarkoituksenmukaista siirtää vanhusneuvosta ja vammaisneuvostoa koskevaa sääntelyä erityislaeista kuntalakiin ja ottaa vanhuspalvelulakiin ja vammaispalvelulakiin viittaussäännöksiä kuntalakiin. Muutos ei vähennä erityislainsäädännön tarvetta ja vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely on parempi säilyttää erityislaeissa.

Kuntastrategiasta (39 §)

Lakiluonnoksen 39 § sisältää kuntastrategiaa koskevia uusia säännöksiä. Pykälässä säädetään muun muassa kuntastrategian laatimisveloitteesta, strategiassa huomioon otettavista näkökulmista ja strategian tarkistamisesta. Kangasalan kunnassa kuten lähes kaikissa muissakin kunnissa on laadittu kuntastrategia, jota tarkistetaan tarvittaessa. Kangasalan kunta pitää ehdotettua sääntelyä tarpeettomana.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

Lakiluonnoksen 41 §:ssä on kunnanhallituksen puheenjohtaja koskevia uusia säännöksiä. Pykälän mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Lisäksi pykälässä säädetään, että kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Lakiluonnoksessa tai sen perusteluissa ei ole määritelty lainkaan mitä tarkoitetaan poliittisella valmistelulla eikä termiä käytetä myöskään nykyisessä kuntalaissa. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää täysin epäselväksi lakiluonnoksen 41 §:ssä mainitun poliittisen valmistelun sisältö.

On tärkeää pitää erillään virkavastuulla tapahtuva päätösten valmistelu kunnanhallituksen puheenjohtajalle kuuluvista tehtävistä. Mikäli kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädetään kuntalaissa, säännöksen sanamuoto tulee muuttaa sellaiseksi, että tehtävä erottuu selkeästi virkavastuulla tapahtuvasta päätösten valmistelusta ja todeta tämä myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Säännöksessä voitaisiin käyttää esimerkiksi sanamuotoa ”Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista koordinointia.” Lisäksi puheenjohtajan tehtävien sisältö tulisi määritellä tarkemmin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Johtajasopimuksesta (43 §)

Kuntalain 43 §:ssä on uusia säännöksiä kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Kangasalan kunta katsoo, että kuntalakiin ei tule ottaa johtajasopimusta koskevia säännöksiä. Kangasalan kunnassa kuten monessa muussakin kunnassa on tehty kunnanjohtajan kanssa johtajasopimus. Johtajasopimuksen tekeminen ja sen sisältö tulee jättää kunnan omaan harkintavaltaan. Kyse on kunnan ja viranhaltijan välisestä asiasta.

Mikäli johtajasopimuksen tekemisestä kuitenkin säädetään laintasolla, oikeampi paikka on laki kunnallisesta viranhaltijasta, jossa on määräykset mm. viranhoitomääräyksestä. Lainantasolla ei tulisi kuitenkaan säätää siitä, että johtajasopimuksessa sovitaan kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta, koska kyse ei ole kaikilta osin sopimussuhteesta asioista. Johtajasopimuksen hyväksymistä ei pidä myöskään säätää valtuuston tehtäväksi. Kunnanhallitus on sopivampi toimielin päättämään johtajasopimukseen tyypillisesti sisältyvistä seikoista kuten työn painopistealueista ja niille asetettavista tavoitteista.

Lakiluonnoksen 43 §:n perusteluissa viitaan lain 147 §:n siirtymäsäännöksiin, joiden mukaan johtajasopimusta koskevia säännöksiä sovelletaan lain voimaantulon jälkeen ensimmäiseksi valitun valtuuston toimikauden alusta lukien. Siirtymäsäännösten perusteella myös nykyisin voimassa oleva johtajasopimukset tulisi saattaa ehdotetun kuntalain 43 §:n mukaiseksi, mikä tarkoittaisi myös sitä, että kunnanhallituksen hyväksymä voimassa oleva johtajasopimus tulisi viedä valtuuston hyväksyttäväksi, jos siihen sisältyy mahdollisuus erokorvauksen maksamiseen. Kangasalan kunta katsoo, että mikäli johtajasopimuksesta säädetään kuntalaissa, siirtymäsäännöksiä tulisi muuttaa siten, että johtajasopimusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin vasta, kun kunnan ja kunnanjohtajan välillä tehdään uusi johtajasopimus.

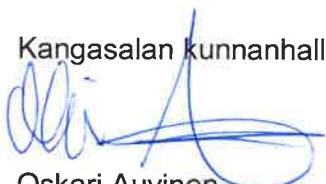
Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Lakiluonnoksen 93 §:ssä säädetään otto-oikeudesta siten, että asia voitaisiin ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Otto-oikeuden rajoittaminen kunnanhallitukselle on periaatteessa ymmärrettävää kunnanhallituksen kunnan toiminnan yhteensovittamiseksi koskeva tehtävän korostamiseksi. Kangasalan kuntaa pitää kuitenkin kuntien koon ja toiminnan laajuuden erilaisuudesta johtuen perusteltuna, että sääntely olisi joustavampaa ja mahdollistaisi, että hallintosäännössä voitaisiin määrätä otto-oikeuden antamisesta myös lautakunnille ja johtokunnille.

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)

Lakiluonnoksen 131 § koskee kunnan omistaman kiinteistön luovuttamisessa ja vuokralle antamisessa noudatettavia menettelytapoja, joilla voidaan varmistua, että kiinteistön luovutus ja vuokraus ovat markkinaehtoisia eikä niihin sisälly kiellettyä valtiontukea. Ehdotetut menettelytapasäännökset perustuvat EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, säännökset ovat osa kuntia velvoittavaa EU-oikeutta jo nykyisin. Kuntalakiin otettavan sääntelyn tavoite lisätä tietoisuutta EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti on sinänsä kannatettava. Kangasalan kunnan käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan taroituksenmukaista, että kuntalaissa toistetaan EU-sääntelyä. Mikäli asiasta kuitenkin otetaan säännöksiä kuntalakiin, niiden tulisi koskea vain kiinteistön luovuttamista. Komission maakauppatiedonannon menettelysäännökset eivät koske kiinteistön vuokrausta eikä kuntalakiin pidä ottaa laajempaa tai tiukempaa sääntelyä asiasta. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty millä perusteella on päädytty siihen, että säännökset koskisivat kiinteistön vuokrausta vähintään kymmenen vuoden ajaksi. Lisäksi lakiluonnoksen 130 §:ään sisältyvä viittaussäännös EU:n perustamissopimuksen valtioneuvoston päätöksen mukaisesti on tarpeeton.

Kangasalan kunnanhallitus



Oskari Auvinen
kunnanjohtaja