

Valtiovarainministeriölle

VIMPELIN KUNNAN LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYS LUONNOKSESTA

1. Yleistä

Vimpelin kunta pitää kannatettavina kuntalakiluonnoksen periaatteita ja tavoitteita joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana sekä mahdollistavana lainsäädäntönä. Kaikilta osin nämä periaatteet eivät kuitenkaan lakiluonnoksessa toteudu. Esimerkiksi päätösvallan rajaaminen tietyissä asioissa valtuustolle tai hallitukselle sekä strategian sisällysluettelo ovat esimerkkejä pääperiaatteen vastaisista säännösesityksistä.

Kuntalain uudistaminen ja lain sisältöjen modernisoiminen vastaavat hyvin kunnallisen toimintaympäristön ja kunnallishallinnon rakenteiden muutoksista johtuviin lain uudistamistarpeisiin.

2. Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Kunnan toiminnan käsitteen laajentaminen koskemaan kunnan ja kuntakonsernin lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan on perusteltua.

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

Kunnan tehtävien jako lakisäätteisiin, yleiseen toimivaltaan kuuluviin ja toimeksiantotehtäviin sekä kuntien vapaus valita palvelujen tuotantotapa, ovat olennainen osa kuntien itsehallintoa. Vimpelin kunta pitää hyvänä, että järjestämisvastuun sisältö määritellään kuntalaissa. Säännöksen sisältö on oikeansuuntainen. Järjestämisvastuun säilyminen kunnalla käytettäessä yksityistä palveluntuottajaa selkeyttää kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan vastuunjako.

4. Kuntatalousohjelmasta (12 §)

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä menettely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeri-

öt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen. Ministeriöiden nykyistä laajempi mukanaolo ohjelman valmistelussa tukee kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa. Suomen Kuntaliiton tulee olla tasavertainen kuntatalousohjelman valmistelija ministeriöiden kanssa.

Kunnanhallitus pitää tärkeänä sitä, että lakiin sisältyvän kuntatalousohjelman kautta valtion päätösten kuntatalousvaikutuksille saadaan läpinäkyvyyttä ja yhteinen näkemys kuntatalouden tilasta ja kantokyvystä ja tarvittavista muutoksista ja valtion tukitoimenpiteistä. Kunnanhallitus edellyttää kuntien tehtävien ja velvoitteiden taloudellisten vaikutusten realistista arviointia kuntatalousohjelman valmistelussa. Ohjelmassa asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvien menojen muutokselle. Kuntien tehtävistä säädettäessä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta. Ratkaisevaa kuitenkin on, sitoutuuko valtio ohjelman myötä kuntatalouden tasapainotavoitteeseen ja menorajoitteeseen.

5. Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)

Kuntavaalien toimittamisen siirtäminen huhtikuulle ja valtuuston toimikauden alkamisen muutos kesäkuuhun ovat perusteltuja kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelyn kannalta. Sen sijaan tilinpäätöksen hyväksymiseen ja vastuuvapauden käsittelyn kannalta uuden valtuuston toimikauden alkamisen ajankohta ei ole paras mahdollinen, koska uusi valtuusto käsitelisi tällöin nämä asiat koskien vanhan valtuuston aikaa. Optimaalisen valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan löytäminen on haastavaa.

6. Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)

Esityksessä kunnalle annetaan harkintavaltaa valtuuston koon suhteen, mikä mahdollistaa kunnan muiden toimielinten organisointitavan huomioon ottamisen lukumäärää pohdittaessa. Valtuutettujen vähimmäismäärän säätäminen turvaa sen, että kunnassa on demokratian kannalta riittävän kokoinen valtuusto kunnan asukasmäärään nähden.

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

Asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuoliset mahdollisuudet ja keinot osallistua kunnan toimintaan ovat erittäin tärkeitä. Esimerkinomainen luettelo mahdollisista osallistumis- ja vaikuttamistavoista on kannatettava. Kansalaisraatien mahdollisuuksiin tuottaa kokonaisvaltaista kuntalaismielipidettä on kuitenkin vaikea uskoa.

Nuorisovaltuuston säätäminen pakolliseksi ei ole lakiluonnoksen periaatteiden ja hengen mukaista, vaan sen tulisi olla vapaaehtoista samoin edellytyksin kuin muun muassa vanhusneuvosto. Vähintään lain tulisi vanhus- ja vammaisneuvostojen tapaa mahdollistaa useamman kuin yhden kunnan yhteisen nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamisen. Tällä olisi merkitystä erityisesti asukasmäärältään pienten kuntien kannalta sekä niiden kuntien kannalta, jotka tekevät jo nyt tiivistä yhteistyötä keskenään.

Ehdotettu viestintää koskeva 29 § tukee lain pyrkimyksiä luoda edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. On hyvä, että kunnalla on jatkossakin harkintavaltaa tiedottamisen laajuuden ja tapojen suhteen, mutta kunnalta edellytetään aktiivista ja tehokasta viestintää. Lakiin esitetty huolehtimisvelvollisuus siitä, että esityslistan valmistuttua toimielinten käsittelyyn tulevista asioista annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa, yhtenäistää kuntien nykyisiä kirjavia käytäntöjä esityslistojen julkaisussa.

8. Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)

Kunnan toimielinten suhteen laki antaa kunnanvaltuustoille harkintavaltaa parhaiten kunnan toimintaympäristöön soveltuvasta toimielinrakenteesta päättämisestä. Laissa ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista nostaa esille tiettyjä toimielinorganisaatiomalleja. Näistä tilaaja-tuottaja-malli ei edes ole puhtaasti toimielinorganisaatiomalli vaan palvelujen järjestämis- ja tuottamismalli. Selkeintä olisi nykyainsäädännön mukaan mahdollistaa itsehallinnon puitteissa erilaisten mallien kehittäminen ja käyttöönotto nostamatta mitään mallia erityisesti lain kirjaimen tasolle.

Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen kunnan tehtävien ja toimintakentän muuttuessa yhä haastavammiksi on tarkoituksenmukaista. Jako päätoimisiin ja osa-aikaisiin luottamushenkilöihin antaa kunnalle mahdollisuuden rakentaa tarkoituksenmukaisimman päätöksentekojärjestelmän. Edelleen kunnan johtamisen kannalta on hyvä, että kunnilla on mahdollisuus valita kunnanjohtaja- ja pormestarimallin välillä. Kuntalaisten suoraan valitseman pormestarin mahdollistamista kuntalaissa tulisi harkita.

Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon työnjako ja tehtävät on ilmaistu epäselvästi ja osin ristiriitaisesti lakiluonnoksen pykälä- ja perusteluteksteissä. Ensinnäkin 38 §:n 2 momentin mukaan *"Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta"* kun taas 3 momentin mukaan *"kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa"*. Lisäksi 41 §:n mukaan *"Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua"*. Lain perustelutekstissä (s. 178) 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 laissa tai vähintään lain perusteluteksteissä selkeästi erottaa viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta johtamisesta ja päätöksenteosta.

9. Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)

Alueellisista lautakunnista ja johtokunnista voidaan säätää mahdollistavana lainsäädäntönä esitetyllä tavalla.

10. Kuntastrategiasta (39 §)

Kuntastrategian korostaminen kunnan koko toiminnan johtamisen välineenä on nykyisessä, monimuotoisessa toimintaympäristössä tärkeää. Kuntastrategian pakollisuus ohjaa kuntia pitkäjänteisempään talouden ja toiminnan suunnitteluun, huomioon ottaen kunnan taloudelliset realiteetit ja tulevaisuuden kehitysnäkymät. Kuntastrategia mahdollistaa luopumisen erilaisista sektorikohtaisista strategioista ja suunnitelmista, mikä johtaa suunnittelujärjestelmän järkevöitymiseen ja terävöitymiseen.

Sen sijaan seitsemänkohtainen esimerkkiluettelo strategiassa huomioitavista asioista ei ole tarkoituksenmukaista. Tällaiset esimerkkiluettelot ovat omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyötä vapaamuotoisemman ja laaja-alaisemman kehittämistyön kustannuksella.

11. Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (38, 40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen tehtävät vastaavat pääosin voimassa olevassa laissa lueteltuja tehtäviä. Lakiluonnokseen tehty lisäys siitä, että kunnanhallitus edustaa työnantajaa ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta selkeyttää sinänsä jo vakiintunutta käytäntöä, jossa kunnanhallituksen on katsottu olevan työnantajaa edustava taho.

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. Esimerkiksi ”valmistelu” -termin käyttö kunnanhallituksen puheenjohtajan toimivaltakirjauksessa on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

12. Johtajasopimuksesta (43 §)

Johtajasopimuksen pakollista 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 ja olisi paremmin lakiesityksen periaatteiden mukaista.

13. Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)

Lakiesitys korostaa kuntakonsernin omistajaohjauksen merkitystä. Tämä on tärkeää, sillä kunnat tuottavat palveluita hyvin erilaisin konsernirakentein.

14. Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

Lakiesityksessä kuntien yhteistoiminnasta annetaan selkeät ja riittävän kattavat reunaehdot kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämiselle ja sopimuksien laadinnalle.

15. Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)

Henkilöstöä koskevan rajoituksen laajentaminen niin, ettei kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ole vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi, vähentää osaltaan kunnanhallituksen toimintakykyyn liittyviä ongelmia. Näillä henkilöstöön kuuluvilla on kuitenkin mahdollisuus osallistua kunnan päätöksentekoon valtuutettuina.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen 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 ja markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita jatkossakin kunnanhallituksen jäseniä.

16. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilö oikeutta saada vapaata työstään koskevat esitykset ovat selkeitä niin työnantajan kuin luottamushenkilönkin näkökulmasta. Luottamushenkilön asemaa esitykset selkeyttävät ja parantavat huomattavasti.

17. Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Ilmoitusvelvollisuuden sisältö ja piiri ovat perusteltuja ja selkeitä.

18. Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Esitys valtuustoryhmille annettavan tuen ilmoittamisesta sekä luottamushenkilömaksujen (puoluerahoituksen) ilmoittamisesta kunnan tilinpäätöksen liitetiedoissa lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja on siten perusteltu.

19. Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)

Koska kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, ehdotus otto-oikeuden rajaamisesta vain kunnanhallitukselle on perusteltua.

20. Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Sähköisen päätöksentekomenettelyn mahdollistaminen rutiiniluonteisten asioiden kohdalla ennen toimielimen kokousta tuo osaltaan joustavuutta kokouskäytäntöihin.

Luopuminen kunnan ilmoitusten osalta julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta mahdollistaa kunnille nykyaikaisten tiedotuskanavien täysimääräisen käyttämisen.

Muutos päätöksen tiedoksiannossa kunnan jäsenelle siten, että pöytäkirja pidetään nähtävänä tarkastamisen jälkeen yleisessä tietoverkossa, on perusteltu uudistus.

21. Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

Alijäämien kattamisen velvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin on ongelmallista erityisesti suunniteltuja laajoja sote-alueita sekä nykyisiä koulutuskuntayhtymiä ajatellen. Esimerkiksi suunnitellut *sote-kuntayhtymät* ovat isoja, lukuisten kuntien omistamia ja ne toimivat valtion tiukassa ohjauksessa. Yksittäisen kunnan mahdollisuudet kuntayhtymien toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat olemattomat, mutta tästä huolimatta viimekätinen taloudellinen vastuu alijäämien kattamisesta jäisi kunnille.

Säännökset alijäämien kattamisvelvollisuudesta ovat sinänsä tarpeellisia. Johdonmukainen kuntatalouden hoito ja alijäämien suunniteltu kattaminen ei kuitenkaan ole mahdollista tilanteissa, joissa valtiovallan toimenpitein, kuten esimerkiksi valtion omien säästötoimenpitein tai ennakkoimattomasti valtionosuuksia leikkaamalla kiristetään kuntien taloutta. Tällaiset tilanteet suhteessa alijäämien kattamisvelvollisuuteen on ehdottomasti otettava huomioon 12 §:ssä mainitun kuntatalousohjelman laadinnassa.

22. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)

Kunnan taloutta koskevan sääntelyn yhtenäistäminen tuomalla erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely kuntalakiin on perusteltu uudistus. Kunnan kykenemättömyys kattaa alijäämiä 111 §:n mukaisessa määrääjassa voi merkitä kunnan joutumista arviointimenettelyyn. Tämä lisää edelleen tasapainottamisen merkitystä taloussuunnittelussa.

23. Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)

Tarkastuslautakunnan päätehtävinä säilyvät edelleen hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, arviointi ja muut tehtävät. Sidonnaisuusilmoitusten valvontatehtävä muihin tehtäviin kuuluvana uutena tehtävänä sopii hyvin tarkastuslautakunnan tehtäviin. Esityksessä nousee hyvin esille tarkastuslautakunnan riippumaton rooli kunnan hallituksesta.

24. Tilintarkastuksesta (123 §)

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen kuuluminen pääsääntöisesti kunnan kanssa saman tilintarkastusyhteisön tarkastustoiminnan piiriin tukee kokonaiskuvan muodostumista kuntakonsernin taloudenpidosta ja hallinnosta.

25. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)

Tilintarkastajan tietojensaantioikeuden laajentaminen koskemaan myös kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa olevia asiakirjoja parantaa tilintarkastajan mahdollisuuksia hoitaa tehtäväänsä huolellisesti

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

Esitys määrittelee riittävällä tarkkuudella kunnan toiminnan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuus sekä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset ovat selkeitä. Esitys 130 §:ssä edellytyksiksi, millä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta, ovat kunnan ja kuntakonsernin näkökulmasta perusteltuja ja selkeyttävät tilannetta nykyisestä.

27. Lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä

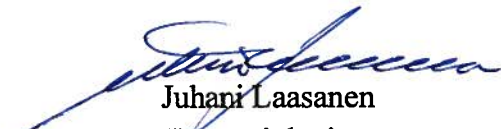
Hallituksen esitysluonnoksessa nykytilan arviointia koskevassa luvussa 2.4.18 *Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus* on todettu seuraavasti: *"Keinoa viivyttävien valitusten estämiseksi on vaikea löytää, rajoittamatta valitusoikeutta yleensä"*. Vimpelin kunta katsoo, että keinoja tuloksettomien ja aiheettomasti viivyttävien valitusten vähentämiseksi on löydettävissä kansalaisten oikeusturvan toteutumista vaarantamatta. Nykyisen laajuisella muutoksenhakuoikeudella ja valitusten pitkillä käsittelyajoilla menetetään pahimmissa tapauksissa laajoja kuntalaisjoukkoja palvelevia kokonaisia hankkeita yksittäisen ihmisen aiheettoman valituksen johdosta. Tämän ongelman vähentämiseksi on käytettävissä muun muassa seuraavia keinoja: asianosaisen käsitteen supistaminen, valituskiellon ja valituslupamenettelyn laajentaminen varsinkin jatkavalituksissa korkeimmalle hallinto-oikeudelle, aiheettoman valituksen tehneen yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluriskin laajentaminen (hallintolainkäyttölaki) ja enimmäiskäsittelyaikaisten säättäminen hallintolainkäyttöprosessille.

Lain on esitetty tulevan voimaan 1.1.2015. Lakiesitys sisältää lukuisia perusteltuja siirtymäsäännöksiä, joiden johdosta monia pykälää alettaisiin soveltaa vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Katsomme, että lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin kuntalaki pystytään yhteen sovittamaan erityisesti sote- ja valtiosuuslainsäädännön uudistuksen kanssa. Uusi sote-järjestelmä tulee voimakkaasti vaikuttamaan kuntien rooliin ja tehtäviin. Kuntalakiluonnos on kuitenkin valmisteltu pitkälti tietämättä sotelainsäädännön sisältöä.

Muilta osin Vimpelin kunnalla ei ole huomautettavaa lakiluonnoksesta.

Vimpelissä 26.08.2014

VIMPELIN KUNNANHALLITUS



Juhani Laasanen
Kunnanjohtaja



Sanna Matintupa
Hallinto- ja talousjohtaja