

Kaupunginhallitus

§ 188

21.05.2014

Kaupunginhallitus

§ 247

13.08.2014

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA KUNTALAIKSI

KHALL § 188

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta kuntalaiksi 26.8.2013 mennessä seuraavasti:

"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 nuoriso-valtuustoa 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)

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 188 21.05.2014
§ 247 13.08.2014

- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnan-hallituksen 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 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 osoitteessa www.kuntauudistus.fi."

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 188
§ 247

21.05.2014
13.08.2014

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus merkitsee lausuntopyynnön aikatauluineen tiedoksi ja pyytää nuorisoneuvostoa toimittamaan oman näkemyksensä esitysluonnoksesta 7.8. mennessä.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Täytäntöönpano: valtiovarainministerio@vm.fi

KHALL § 247

Luonnos hallituksen esitykseksi on saatavilla Valtiovarainministeriön www-sivuilla osoitteessa: www.kuntauudistus.fi.

Todettakoon, että nuorisoneuvosto ei ole toimittanut omaa näkemystään esitysluonnoksesta kuntalaiksi.

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Lausuntonaan Valtiovarainministeriölle luonnoksesta kuntalaiksi Paimion kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:

3. luku

Valtion ja kunnan suhde

12 § käsittelee kuntatalousohjelmaa. Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesitysvaikutuksia 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 ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen. Suomen kuntaliitto on nostettava tasaveroiseksi kuntatalousohjelman valmistelijaksi ministeriöiden kanssa.

4. luku

Valtuusto

15 § käsittelee kuntavaaleja. Sen 1 mom. mukaan valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Samalla kuntavaalien ajankohta aikaistetaan siten, että se siirtyy nykyiseltä ajaltaan loka-kuusta pidettäväksi huhtikuussa.

Kunnallishallinto perustuu jatkuvuudelle, jossa uusi valtuusto jatkaa työtään siitä, mihin työnsä päättävä valtuusto on lopettanut. Näin tulee olemaan jatkossakin. Siten ne vaikutukset, joita uuden valtuuston toimikauden

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 188 21.05.2014
§ 247 13.08.2014

alkamisen siirtämisellä vuodenvaihteesta kesäkuun alkuun, on ajateltu saavutettavan talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelyyn ovat enemmän kuviteltuja kuin todellisia.

Sen sijaan esityksessä ei ole riittävästi pohdittu sitä, että toimikautensa kesäkuun alussa aloittavan uuden valtuuston on lakiluonnoksen 114 §:n mukaan hyväksyttävä edellisen vuoden tilinpäätös ko. kesäkuun aikana, eli heti työnsä aloittaessaan. Tällä seikalla voi olla käytännön kunnallishallinnossa suurempi merkitys, kuin talousarvion laadintaan kuvitelluilla vaikutuksilla. Olisiko tilinpäätöksen hyväksyminen aikaistettava toukokuulle tai jatkettava nykyisellään kuntavaalien ajankohdan ja valtuustokauden alkamisen suhteen?

16 § käsittelee valtuutettujen lukumäärää ja antaa nykyistä suuremman valinnanvapauden kunnalle päättää valtuuston koosta. Tätä voidaan pitää perusteltuna.

6. luku

Kunnan toimielimet

35 § käsittelee luottamushenkilöiden erottamista kesken toimikauden. Lähtökohtana on voimassa olevan lain mukaisesti, että erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Uutena asiana pykälässä säädetään valtuuston puheenjohtajiston sekä valtuuston valitsemien toimielinten puheenjohtajiston erottamisesta luottamuspujan johdosta. Tätä määräystä on pidettävä perusteltuna. Erityisesti toimielinten osalta perusteltua on, että puheenjohtajiston erottaminen ei merkitse muiden toimielimeen valittujen luottamushenkilöiden erottamista.

7. luku

Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

39 § käsittelee kuntastrategiaa. Kuntastrategian korostaminen kunnan koko toiminnan johtamisen välineenä on nykyisessä monimuotoisessa toimintaympäristössä tärkeää. Sen sijaan 7. kohdan esimerkkiluettelo strategiassa huomioitavista asioista ei ole perusteltua ottaa lain tasoiseen säätelyyn. Luettelo voi olla omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön laissa luetellun esimerkkiluettelon mukaiseksi ja näin vapaamuotoisempi ja laaja-alaisempi kehittämis- ja skenaariotyö voi jäädä vähäisemmälle osalle.

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 188 21.05.2014
§ 247 13.08.2014

41 § käsittelee kunnanhallituksen puheenjohtajaa ja on sellaisenaan uusi. Määräys parantaa poliittisena johtajana toimivan puheenjohtajan asemaa ja toimintaedellytyksiä ja on siten perusteltua. Sen sijaan on tärkeää, että lain valmistelussa selvästi huomioidaan päätöksenteon (kunnanhallitus) ja operatiivisen käytännön johtamisen (kunnanjohtaja) ero; kunnanjohtaja johtaa kunnan operatiivista toimintaa kunnanhallituksen päätösten ja linjausten mukaisesti.

43 § käsittelee johtajasopimusta, jonka kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä. Johtajasopimukset ovat yleistyneet merkittävästi ja siten niitä koskevan määräyksen ottaminen kuntalakiin on perusteltua. Sen sijaan johtajasopimuksen hyväksymistä valtuustossa ei tulisi lailla ratkaista, vaan mahdollisuus hyväksyä sopimus kunnanhallituksessa tulee mahdollistaa. Väljempi sääntely mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja johtamiskulttuurin huomioimisen.

45 § ja 46 § käsittelevät pormestaria ja apulaispormestaria. On perusteltua ja tärkeää, että laissa selvästi todetaan, että pormestari ja apulaispormestari ovat luottamushenkilöitä. Selkeyden vuoksi on myös perusteltua, että kunnanjohtajaa ja pormestaria koskevat säännökset on eriytetty.

47 § ja 48 § käsittelevät omistajaohjausta sekä kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjeita ja ovat uusia määräyksiä kuntalaissa. Kunnat tytäryhteisöineen ovat muodostuneet yhä monipuolisemmiksi ja laajemmiksi ja siksi johtamisen kannalta on tärkeää, että tätä koskevat määräykset sisällytetään kuntalakiin.

10. luku

Luottamushenkilöt

74 § käsittelee vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen. Kunnan henkilökunnan osalta vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen on säilytetty lähes nykyisellään. Nykyisen lain maininta keskushallinnon henkilöstöstä muuttuu kunnanhallituksen alaiseksi henkilöstöksi, joka voi hie-
man laajentaa sen piiriin kuuluvaa henkilökunnan määrää. Lisäksi 74 §:n viimeinen momentti rajaa henkilökuntaan kuuluvilta pois kunnanhallituksen puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimimisen. Nämä tiukennukset nykyiseen lakiin verrattuna ovat välttämättömiä, mutta eivät riittäviä. Kunnan henkilökuntaan kuuluvilla ei tule olla vaalikelpoisuutta kunnan taloudesta ja hallinnosta vastaavan kunnanhallitukseen.

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 188 21.05.2014
§ 247 13.08.2014

74 §:n 1. mom. 3. kohdan sääntely on uusi. Sen mukaan kunnanhallitukseen kuuluva henkilö ei samaan aikaan voi kuulua kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön hallitukseen. Perusteluiden mukaan konsernijohtamisen näkökulmasta ei ole asianmukaista, että sama henkilö olisi vastuullinen sekä konsernijohtossa että konserniin kuuluvan tytäryhteisön hallituksessa. Periaatteessa tämä lähtökohta on oikea.

Käytännössä määräyksellä voi olla konsernijohtamisen kannalta myös kielteisiä vaikutuksia. Kun määräys kielteää kunnanhallituksen jäseniltä mahdollisuuden olla mukana tytäryhteisön hallituksessa, merkitsee se sitä, että suora yhteys ja tiedonkulku kunnanhallituksen ja tytäryhteisön hallituksen välillä ohenee ja jää yhä enemmän kunnanjohtajan vastuulle. Erityisesti kunnan toimialaan liittyvien, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallitukseen on saatava valita kunnanhallituksen jäseniä.

85 § käsittelee sidonnaisuuksien ilmoittamista ja on sellaisena uusi määräys kuntalaissa. Määräys sinänsä on perusteltu ja korostaa avoimuuden merkitystä. Sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen pykälässä mainittujen toimielimien varajäseniin on kuitenkin tarpeellista ja siltä osin määräystä on syytä tarkentaa.

13. luku Kunnan talous

111 § käsittelee talousarviota ja -suunnitelmaa. Sen määräysten mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan jatkossa myös kuntayhtymiin. Kahden tai enintään muutaman kunnan perustaman pienehkön kuntayhtymän osalta tämä ei tuota ongelmaa siinä mielessä, että tällaisessa kuntayhtymässä jäsenkunta yleensä tuntee aidosti voivansa vaikuttaa.

Alijäämien kattamisen velvoitteen ulottaminen kuntayhtymiin on sen sijaan ongelmallista erityisesti suunniteltuja laajoja sote-alueita ajatellen. Kyseiset sote-kuntayhtymät ovat valtavan kokoisia, lakisääteisiä, kymmenien kuntien omistamia ja toimivat valtion tiukassa ohjauksessa. Näin ollen yksittäisten kuntien mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat olemattomat, mutta tästä huolimatta viime kätinen taloudellinen vastuu velvoitteena kattaa alijäämät, jäisi kunnille. Näin ollen tältä osin säännöstä tulisi vielä harkita.

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 188
§ 247

21.05.2014
13.08.2014

15. luku

Kunnan toiminta markkinoilla

130 § käsittelee kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antamista toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Säädöksen 2 mom. mukaan "Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa."

Tämä määräys on selkeä ja perusteltu.

Muilta osin Paimion kaupunginhallituksella ei ole lakiluonnoksesta huomautettavaa.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Täytäntöönpano: valtiovarainministerio@vm.fi

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Paimiossa 20.8.2014

Virallisesti:

Jaana Hölsö
pöytäkirjanpitäjä