

Lausunnon antaminen kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta**Kh § 130**

Valmistelija: kunnanjohtaja Tuomo Lehtiniemi

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan 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 pyytää kuntia antamaan lausuntonsa lakiluonnoksesta 26.08.2014 mennessä.

Kannanottonaan kuntalakiluonnokseen Lappajärven kunnanhallitus toteaa seuraavaa:

On tärkeää, että kuntalaki on edelleen mahdollistava ja että se huomioi kuntien muuttuvan toimintaympäristön sekä paikalliset olosuhteet ja tarpeet. Olennaista on, että kuntalaki mahdollistaa kunnan toiminnan tehostamisen, eikä tuo kunnille merkittäviä taloutta rasittavia lisävelvoitteita. Kunnan johdon päätöksenteon ja kunnan toiminnan kokonaisuohjauksen selkeyttäminen, kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen, sähköisten toimintatapojen edistäminen sekä kuntatalouden ennakoitavuuden ja kestävyysden korostaminen ovat kannatettavia tavoitteita.

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(12§).

Uuden valtuustokauden muuttunutta alkamisajankohtaa kesäkuun alkua voidaan pitää perusteltuna esimerkiksi talousarvion laadintaprosessin vuoksi (15§).

Kuntalain esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtuuston koon suhteen kunnille jäisi nykyistä enemmän harkintavaltaa. Erikokoisten kuntien valtuutettujen lukumäärä ei enää määräytyisi suoraan laista, vaan siitä päättäisi valtuusto laissa asetettujen rajojen puitteissa. Kunnanhallitus pitää myönteisenä kuntien oman harkintavallan lisäämistä valtuuston koon määrittelyssä. Tällöin tulee kuitenkin pitää huoli edustuksellisen demokratian toteutumisesta kunnissa (16§).

Kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta kunnanhallitus pitää tärkeänä, että kuntalaki kannustaa ja mahdollistaa eri asukasryhmien ja palveluiden käyttäjien osallistumista (22 §). Kuntien toimintaympäristön

digitalisoituessa sähköisen viestinnän ja toimintatapojen lisääminen nähdään välttämättömänä ja avoimuutta lisäävänä. Ehdotetussa kuntalaissa onkin kiinnitetty huomiota tähän mm. sähköisten kokouskäytäntöjen ja verkossa tapahtuvan virallisen tiedottamisen tarkemmalla määrittelyllä.

Joustavuutta ja vaihtoehtoja kunnan toimielinten organisoinnissa ja johtamismalleissa voidaan pitää tervetulleina. Kuntakentässä on hyvin monenlaisia ja -kokoisia kuntia, ja on tärkeää, että jokaisella on mahdollisuus muodostaa itselleen tarvettaan vastaava ja omannäköinen johtamisorganisaatio (31,34 ja 38§)

Esitysluonnoksessa pitkän aikavälin kuntastrategia ehdotetaan muutettavan lakisääteiseksi (39 §). Kunnanhallitus pitää myönteisenä kuntastrategian lakisääteisyyttä sekä sen sitovuuden ja yhteisten strategisten tavoitteiden korostamista kunnan toiminnassa. Kunnan strategisen suunnittelun ja taloussuunnittelun nykyistä tiiviimpi kytkentä tukee kunnan toiminnan kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien osalta ei ole huomautettavaa. Tärkeää kuitenkin on, että kunnan organisaatiossaan edelleenkin säilyy riittävä asioiden edelleendelegointimahdollisuus, varsinkin kun organisaatio uuden lain mukaan pystytään muodostamaan omia tarpeita vastaavaksi ja näin joustavasti toimivaksi (40 ja 41§).

Johtajasopimus on käytössä jo monissa kunnissa. On kuitenkin harkittava, onko sen laatiminen säädettävä pakolliseksi, vaihtoehtona olisi se, että lakiin kirjataan kunnanjohtajan oikeus vaatia johtajasopimusta, kunnan puolellahan se mahdollisuus on aina. Tällöin sopimus tehtäisiin vain, jos jompi kumpi osapuoli katsoisi sen tarpeelliseksi (43§).

Lakiluonnoksessa oleva maininta siitä, että konserniohjeisiin voidaan sisällyttää velvollisuus hankkia kunnan kanta ennen päätöksentekoa, on kuntakonsernin omistajaohjauksen varmistamisen kannalta erittäin tärkeä. Varmimmin konserniohjaus toteutuu kuitenkin valitsemalla konserniyhtiöiden toimielimiin luonnoksessa mainittujen lisäksi myös kunnan päätöksentekojärjestelmiin ja kuntatalouden kestävyyyteen riittävästi sitoutuneita henkilöitä (48§).

Jos yhteisen toimielimen osalta säädetään, että vastuukunnan hallituksella ei ole oikeutta ottaa yhteisen toimielimen päättämää asiaa käsiteltäväkseen, pitää tähän tulla esimerkiksi lisäys ...paitsi kuntien hallitusten yhdenmukaisella päätöksellä. Tällöin voidaan kuntien päätöksillä pysäyttää yhteisten toimielinten omavaltainen toiminta, jossa esim ammattinäkökohdista sivuutetaan kuntien taloudelliset realiteetit (esimerkkitaupaus E-P:llä hiljattain) (53§).

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen esitettäviä muutoksia voidaan pitää työntekijöiden yhdenvertaisuutta lisäävinä ja tarpeellisina (73§, 74 ja 75§).

Määräykset luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata luottamustehtävän hoitamista varten ovat tarpeellisia. Työnantajalle tehtävän ilmoituksen 14 päivän määräaika ennen kokousta voidaan kuitenkin joissakin tapauksissa

pitää liian pitkänä, ja siinä tulisi olla lain määräämä jousto tilanteissa, joissa lyhyempi aika ei aiheuteta työnantajalle kohtuutonta haittaa (81 ja 82§).

Kokouspalkkioissa tulisi huomioida normaaleista kokouspalkkioista poiketen sähköisestä päätösmenettelystä maksettava korvaus (83,101§).

Sidonnaisuuksista ilmoittamista voidaan pitää esitetyllä tavalla perusteltuna ja tarpeellisenä. Vaatimusta sidonnaisuuksia koskevan julkisen rekisterin pitämisestä yleisessä tietoverkossa kunnanhallitus pitää kuitenkin tarpeettomana ja turhaa työtä lisäävänä. Riittävä julkisuus sidonnaisuuksille turvataan, kun ne todetaan kertaalleen julkisella päätöksellä (85).

Kunnanhallituksen otto-oikeus pitäisi isäntäkunnan osalta laajentaa koskemaan myös yhteistoimintaelinten päätöksiä, mikäli jäsenkuntien hallitukset tekevät asiassa yksimielisen päätöksen. Tällöin estettäisiin tilanne, jossa yhteistoimintaelin toimii vastoin kuntien yleistä tahtoa (93§).

Sähköisen kokousmenettelyn mahdollisuutta voidaan pitää toivottuna lisänä. Yksinkertaisimmillaan tämän tulisi mahdollistaa asian virallinen käsittely kunnan omassa suljetussa sähköpostijärjestelmässä sähköpostitse (99-101§).

Pakollisten julkipidettävien tietojen määrää ei ole tarpeen ainakaan lisätä (109,110§).

Säännökset alijäämien kattamisvelvollisuudesta ovat perusteltuja ja kohtuullisia. Johdonmukainen kuntatalouden hoito ja alijäämien suunniteltu kattaminen ei kuitenkaan ole mahdollista tilanteissa, joissa valtiovallan toimenpitein esimerkiksi ennakkoimattomasti valtionosuuksia leikkaamalla kiristetään kuntien taloutta. Tällaiset tilanteet suhteessa alijäämien kattamisvelvollisuuteen pitää huomioida 12§:ssä mainitun kuntatalousohjelman laadinnassa (111§).

Arvioitaessa erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämistä käytettäviin arviointikriteereihin tulee suhtautua kriittisesti. Esimerkiksi kuntakonsernin velkamäärää ja sen merkitystä ei pidä arvioida yksioikoisesti. Monet investoinnit, kuten esim vuokra-asuntoinvestoinnit tuottavat tulovirran, jolla lainoitus hoidetaan, joten siihen otetusta lainasta tulee näin ollen merkityksetön arvioitaessa kunnan mahdollisuutta selviytyä veloistaan. Toisaalta kunta voi rahoittaa suuretkin investoinnit esim **leasing-rahoituksella**, jolloin kunnan vastuulla oleva velkamäärä ei näy kunnan taseessa. Suuri vielä huomioimaton ongelma tulee suhteellisen velkaantuneisuuden yksioikoisessa tulkinnassa. **Suhteellista velkaantumista** laskettaessa yhteistoimintoina kuntayhtymissä ja isäntäkunnissa hoidettavien toimintojen liikevaihto pitää jakaa osakaskunnille toimintojen suhteessa. Tällöin eri tavoin toimintansa järjestäneet kunnat saavat tasapuolisen laskentaperusteen. Muutoinhan esim isäntäkunta saa kaikkien osakaskuntien liikevaihdon jakajaansa kasvattamaan, ja näin ollen paremman tunnusluvun, kun taas toiminnan liikevaihto on jäsenkunnalta pois. Esimerkiksi Lappajärven suhteellista velkaantuneisuutta laskettaessa jää mm kuntayhtymässä hoidetun perusturvan tulovirta kokonaan huomioimatta, ja suhteellinen velkaantuminen näyttää näin suuremmalta (119,120§).

Esitys kunnan takausmahdollisuuksien rajaamisesta ainoastaan omiin tai julkisessa omistuksissa oleviin yhteisöihin on tilannetta selkeyttävä. (130§).

Kunnan omistamien kiinteistöjen luovutuksen tai vuokrauksen rajoituksissa on erikseen mahdollistettava tilanne, jossa pitkään tyhjillään tai käyttämättöminä olevia tiloja on taloudellisesti kannattavampaa luovuttaa tai vuokrata alihintaan, kuin pitää tyhjillään (131§).

Lakiesityksen mukaan oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta ehdotetaan säädettäväksi vastaavasti kuin nykyisin. Kunnanhallitus haluaa nostaa esille laajan muutoksenhakuoikeuden mukanaan tuomat haitat. Viivyttävien valitusten myötä kunnan päätöksenteko hidastuu ja voi haitata kunnan toimintaa laaja-alaisesti ja kauaskantoisesti. Monessa tapauksessa aiheutetaan kunnalle, kansalaisille ja/tai yrityksille jopa kohtuuttomia taloudellisia menetyksiä. Asiaan toivotaan löydettävän ratkaisu, joka nopeuttaisi käsittelyjä. Tämä koskee tämän lain ulkopuolelta erityisesti hankintalain tuomia markkinaoikeusvalituksia ja niiden aiheuttamaa haittaa (135-139§).

Vanhojen alijäämien kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyä koskevia siirtymäsäännöksiä voidaan pitää tarpeellisina ja tilannetta kohtuullistavina. Vanhoista alijäämistä johtuvassa arviointimenettelyssä tulee kuitenkin ottaa huomioon 119-120§:ien kohdassa todettu laskentakriteerien tarkistamistarve.

Kj

Kunnanhallitus päättää antaa edellä olevat kommentit lausuntonaan asiassa.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi kunnanjohtajan esityksen.

Lisätietoja tästä päätöksestä antaa kunnanjohtaja Tuomo Lehtiniemi puh. (06) 2412 5611 tai 044 3699 611.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Lappajärvellä 20.8.2014

pöytäkirjanpitäjä / arkistonhoitaja

Jakelu

valtiovarainministerio@vm.fi