

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

82/01.00/2013

KH § 313

Valtionvarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on lähettänyt 8.5.2014 päivätyn lausuntopyynnön VM065:00/2012, jossa pyydetään lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntopyynnössä todetaan seuraavaa:

Lausuntopyyntö kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

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 koko-naaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seuranta-ryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoitunut valmistelujaoston 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 nuorisovaltuustoa 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)*
- *luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muu-toksista, erityisesti kunnanhallituksen 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 arviointimenettelyistä (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 kiinteistöjen 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.

PÄIVI LAAJALA

Päivi Laajala

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Esitetty kuntalaki laajentaa kunnan toimintakokonaisuutta tuoden entistä enemmän esille kuntakonsernia, mikä onkin hyvin perusteltua kuntien ulkoistaessa toimintojaan. Merkittävämpiä muutoksia aiempaan uudessa kuntalaissa olisi mm. kunnan vapaampi päätäntävalta valtuuston koosta, kuntavaalien ajankohdan muutos ja valtuuston toimikauden muutos, vaihtoehtoiset organisointimallit, kuntastrategian laatimisvelvoite, sidonnaisuuksista ilmoittaminen, absoluuttinen alijäämän kattamisvelvollisuus ja kuntatalousohjelma. Seuraavassa tarkemmin kuntatalousohjelmasta, kuntastrategiasta ja esitetyistä taloussäännöksistä.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan kuntatalousohjelma korvaa nykyisen peruspalveluohjelman, ollen kuitenkin tätä laajempi. Perusteluissa todetaan ” Pykälän 2 momentin mukaan kuntatalousohjelma kattaa ensinnäkin julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan osaan sisältyvät asiat, kuten kuntatalouden tasapainotavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä toimenpiteet voisivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Jatkossa kuntien tehtävistä säädettyä valtion tulee siten arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta. Pykälän 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa arvioitaisiin kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehtäisiin arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioitaisiin kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eriteltäisiin kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen. Nykyisestä peruspalveluohjelmasta poiketen kuntatalousohjelma kattaisi lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät eli käytännössä koko kuntatalouden. Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi. Ohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmalla myös vahvistettaisiin kunta politiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa.”

Esitetyn lain 39 §:ssä säädetäisiin lakisääteisestä kuntastrategiasta, joka olisi valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa. Valtuusto päättäisi kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole vastaavaa säännöstä, vaan kuntien suunnitteluvaikeuksista on taloussuunnittelua lukuun ottamatta tähän saakka säädetty pääosin erityislainsäädännössä. Tästä huolimatta lähes jokaisessa kunnassa laaditaan nykyisin kuntastrategia. Pakollista kuntastrategiaa koskevan pykälän

tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen. Kuntastrategiassa tulisi nykyistä käytäntöä selvemmin ottaa huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät ja kuntastrategian tulisi ohjata kunnan taloussuunnittelua. Kuntastrategia antaisi myös mahdollisuuden luopua erillisistä valtuuston hyväksymistä strategioista kuten palvelustrategiasta, omistajapolitiikkaa koskevasta strategiasta, henkilöstöstrategiasta ja elinkeinostrategiasta sekä lukuisista muista osin sektorikohtaisista suunnitelmista, joilla kunnan palvelutuotantoa on tähän saakka kunnissa ohjattu. Erityislainsäädännössä kunnille asetetut suunnitteluvelvoitteet koskevat tiettyä kunnan tehtävää eivätkä siten välttämättä edistä kunnan johtamista kokonaisuutena ja kunnan kokonaisedun huomioonottamista. Kuntastrategiaa koskevan pykälän yhtenä tavoitteena on, että kunnassa olisi mahdollista laatia vain yksi strategia, johon koottaisiin mahdollisimman laajasti myös erityislainsäädännössä edellytetyt suunnitelmia. Näin myös kunnan taloudellisen kestävyysnäkökulma tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi erityislainsäädännön edellyttämien suunnitelmien osalta. Tämä osaltaan parantaisi näiden aiemmin puhtaasti sektorikohtaisten suunnitelmien ja strategioiden toteuttamismahdollisuuksia.

Kunnan taloussäännöksiin esitettävät merkittävimmät muutokset koskevat alijäämän kattamista koskevien säännöksiä tiukentamista ja ulottamista kuntayhtymiin sekä konserninäkökulman vahvistamista kunnan talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa. Kuntalain talousarvio- ja suunnitelmasäännöksiä tarkoituksena on varmistaa, että kunnan tehtävien ja talouden tulee olla kestävällä pohjalla ja tasapainossa. Talouden suunnittelussa lähtökohtana ovat strategiassa kunnan toiminnalle asetetut pitkän aikavälin tavoitteet, ennakoidut talouden kehitysnäkymät, arvioitu väestön ja elinkeinojen kehitys sekä toimintaympäristön muutokset. Taloussuunnitelmassa ja -arviossa esitetään tavoitteiden toteutuksen edellyttämät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat.

Nykyisiä talousarvio- ja -suunnitelmasäännöksiä esitetään muutettavaksi siten, että kuntastrategian tavoin myös talousarviossa ja -suunnitelmassa otetaan huomioon koko kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Lisäksi talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee asettaa kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Säännökset vahvistaisivat konserninäkökulman huomioon ottamista kunnan toiminnassa. Muuten taloussuunnitelmaa ja -arviota koskevat säännökset vastaavat sisällöltään nykyistä sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Alijäämän kattamista ei voisi lykätä taloussuunnitelmassa myöhemmäksi. Kunnan ja kuntayhtymän tulisi edellisen tilivuoden tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen tehtävässä

taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä seuraavan neljän vuoden taloussuunnitelman ajanjaksona katettaisiin. Käytännössä taseeseen kertyneen alijäämän kattamisajanjaksoksi tulisi viisi vuotta: tilinpäätösvuotta seuraava kuluva tilivuosi, jonka talousarviota kunta voisi jo tarkistaa, sekä neljä sitä seuraavaa taloussuunnitelmavuotta. Jos kunta tai kuntayhtymä ei saisi alijäämäänsä katetuksi säädettyinä aikana, kunta tai kuntayhtymä saattaisi joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely). Ehdotetulla nykyistä tiukemmalla alijäämän kattamisvelvollisuudella pyritään ensisijaisesti uskottavasti ennaltaehkäisemään uusien alijäämien syntymistä ja kumuloitumista kuntien taseisiin. Esitys korostaisi talouden kokonaisuuden hallintaa. Muutettua säännöstä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneisiin alijäämiin. Lain voimaan tullessa kaikkein alijäämäisimmille kunnille turvattaisiin voimaantulosäännöksellä kuusi vuotta aikaa kattaa alijäämänsä.

Lakiluonnoksen mukaan uusi kuntalaki tulisi voimaan 1.1.2015 niin, että mm. toimitelimiä ja alijäämän kattamisvelvoitetta koskien on siirtymäsäännökset.

Lausuntopyyntö ja lakiluonnos toimitetaan esityslistan oheismateriaalina. Lakiluonnos löytyy valtionvarainministeriön verkkosivuilta osoitteesta: www.kuntauudistus.fi.

Asian on valmistellut vs. kaupunginjohtaja Tomi Timonen, puh. 050 4548 230

Vs. kaupunginjohtajan esitys:

Kaupunginhallitus päättää antaa kuntalain esitysluonnoksesta liitteen n:o 1/19.8.2014 mukaisen lausunnon.

Päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi esityksen yksimielisesti.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Pudasjärvi 22.8.2014

Virallisesti:


Pekka Timonen-Nissi
palvelusihteeri

Jakelu

Valtiovarainministeriö

PUDASJÄRVEN KAUPUNGIN LAUSUNTO KUNTALAIN ESITYSLUONNOKSESTA

Lausuntonaan kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta Pudasjärven kaupunki toteaa, että kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana ja mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannatettavia. Lain valmistelussa tulee muistaa, että kuntalaki on tärkein kuntien toimintaa ohjaava puitelaki. Edellisen kerran laaja uudistus tehtiin lakiin noin kaksikymmentä vuotta sitten. Nytkin tavoitteena tulee olla, että lakiin tehtävät muutokset kestävät aikaa ja kuntien toimintaympäristön muutoksia lähes yhtä pitkään. Tältä osin lakiluonnoksessa ei ole kaikilta osin onnistuttu.

Luonnoksessa näkyy valitettavasti liikaa viime vuosina yleistynyt asioiden ja toimintojen säädösvaltaisuus. Periaate lainsäätäjillä on nykyään ollut, että jos jotakin asia halutaan yhteiskunnassa muuttaa tai kehittää, tehdään siitä laki tai asetus ja parhaassa tapauksessa useampikin. Kuntalain puitelaki –tyyppiseen luonteseen tällainen lähestyminen sopii mielestämme huonosti. Lain säätelypiirin laajentaminen tai uusien kuntien toimintaa ohjaavien yksityiskohtien ottaminen kuntalakiin on vain harvassa tapauksessa perusteltua. Varsinkin, kun nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä nämä asiat helposti muutamassa vuodessa vanhenevat tai jäävät sisällöltään puutteellisiksi. Lausunnossaan Pudasjärven kaupunki nostaa esillä muun muassa näitä epäkohtia. Muilta osin luonnoksen uudistukset ovat pääosin oikeansuuntaisia ja hyvin perusteltuja.

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. Toimielimien vaihtuminen kesken talousarviovuotta ja 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 sinällään kannatettava, mutta muitakaan kuntien yhdessä kuntalaisten kanssa kehittämisiä innovatiivisia vaikuttamiskanavia ei tule sulkea pois.

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 huomioitavista asioista ei ole järkevää. Luettelo on omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön ”hallinnolliseen kuntaan” vapaamuotoisemman ja laaja-alaisemman 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 lakiteksteissä.

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

Pudasjärvellä käyttöönotettu valiokuntamalli sinällään estää jo nykyisellään kaupunginhallituksen vaalikelpoisuuden osalta kunnan henkilöstön osallistumisen hallitustyöskentelyyn. Silti olemme huolissamme pienempien kuntien mahdollisuudesta löytää riittävästi vaalikelpoisia luottamushenkilöitä kunnanhallitukseen. Vaikka kunnanhallitusten toimintakyky ja mahdollisuus tehdä tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten edellyttämiä rakenteellisia kehittämispäätöksiä edellyttää henkilökohtaisten etujen jättämistä hallitustyöskentelyssä taka-alalle, voi liian tiukka vaalikelpoisuuden säännöstely tässä tapauksessa johtaa pienen kunnan luottamushenkilöorganisaation halvaantumiseen. Emme näin ollen kannata kunnan oman henkilöstön rajaamista kokonaan pois kunnanhallituksesta. Sen sijaan järkevämpi lähestymistapa on tehdä säännökseen nykyisin mukainen määrällinen raja, jota voidaan nykyisestä hieman tiukentaa. Nythän enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä tulee olla muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Esimerkiksi raja voisi mennä niin, että kuntalaissa edellytetään vähintään kahden kolmasosan kunnanhallituksen jäsenistä olevan muita kuin kunnan palveluksessa olevia henkilöitä.

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, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita kunnanhallituksen jäseniä.

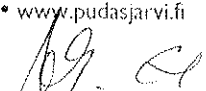
13 luku: kunnan talous

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 alijäämien kattamisesta jäisi kunnille.

Kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä velvoitetaan 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. Perustettavien kuntayhtymien perussopimuksissa on lisäksi syytä riittävän tarkasti kuvata menettely alijäämän kattamistilanteesta.

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 vä-



hentämiseksi 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 ”takuuajkojen” 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.