

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnä 8.5.2014 (VM 065:00/2012)

Kuntalain kokonaisuudistus

Lausuntopyyntö

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 koordinoinut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet 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 muutoksista, 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 määrääjässä 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 kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Lausunto

Yleistä

Maan hallituksen kuntauudistuksista kuntalakiuudistus näyttää etenevän suunnitellussa aikataulussa niin, että laki voisi pääosin tulla voimaan vuoden 2015 alusta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kuntalain kokonaisuudistus etenee suunnitellussa aikataulussa.

Kokonaisuudistusta on valmisteltu neljässä valmistelujaostossa, joissa Kuntaliitolla on ollut edustus. Lisäksi Kuntaliiton johto on ollut mukana parlamentaarisessa seurantaryhmässä.

Edustus on taannut sitä, että kuntalain valmistelussa liiton ja kuntakentän näkemykset ovat välittyneet lain valmisteluun ja on otettu hyvin huomioon.

Uudessa laissa otetaan huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä on uudistettu. Uusi laki toimii perustana kunnan toiminnan järjestämiselle.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uusi laki on nykyisen lain tapaan mahdollistava ja antaa kunnille mahdollisuuden organisoida toimintaansa paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Tärkeää on myös, että kuntalaki on kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisessä sellainen peruslaki, että siitä poikkeavaa erityissääntelyä ei tarvita kuin poikkeuksellisesti.

Kuntalain voimaan tulon jälkeen kuntien toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Muutokset liittyvät väestökehitykseen, kuntakoon kasvuun ja kuntien erilaistumiseen. Ehkä suurimmat paineet lain uudistamiseen ovat liittyneet kunnan toiminnan monimuotoistumiseen. Yhteistoiminnan lisääntyminen, toiminnan yhtiöittäminen, ostopalvelut, kuntarakenteen muutokset, markkinaehtoistuminen ja EU:n kilpailuoikeus sekä sähköiset toimintatavat on pystyttävä ottamaan huomioon tulevaisuuden kunnan toiminnassa. Uuden kuntalain on pystyttävä vastaamaan näihin muutoksiin ja niiden mukanaan tuomiin haasteisiin.

Kokonaisuutena lakiesitys vastaa toimintaympäristön muutoshaasteisiin hyvin, vaikka monilta osin sääntely tulee nykyisestä kuntalaista. Se on kuitenkin osoitus mahdollistavan lain joustavuudesta ja osoitus siitä, ettei kaikkea tarvitse laittaa uusiksi.

Uusi kuntalaki olisi jossain määrin nykyistä lakia laajempi. Tämä on antanut tarpeen myös lain rakenteen uudistamiseen. Laki olisi jaettu asiakokonaisuuksittain osastoiksi, jotka jakaantuisivat lukuihin. Pykälänumerointi olisi kuitenkin juokseva.

Kuntaliitto pitää lain rakennetta ja lukujen järjestystä onnistuneena.

Lakiesitys ei kaikilta osin vielä täytä hallituksen esityksen vaatimuksia. Muun muassa vaikutusarvointi ja kansainvälinen vertailu vaativat täydentämistä. Myös sääätämisyjärjestystä koskeva arvio puuttuu kokonaan.

Seuraavassa tarkastellaan lakiehdotuksen sisältöä luvuittain. *Lausunnon liitteeseen* on koottu huomiota yksittäisiin pykäliin ja perusteluihin.

Yleiset säännökset

Lain yleisissä säännöksissä säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti kunnan jäsenyydestä, kunnan nimestä ja kunnan vaakunasta. Uutta olisi lain tarkoituksen ja siihen liittyvän kunnan toiminta-ajatuksen sääntely yhtenä kokonaisuutena ja lain soveltamisalan määrittely siten, että *kunnan toiminta* käsittäisi kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Lain 1 §:ssä kiteytyy kunnan olemassaolon tarkoitus. Tarkoituksena on luoda edellytys kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Pitkälti nykyistä lakia vastaavasti säädettäisiin kunnan toiminta-ajatukselta asukkaiden hyvinvoinnin, alueen elinvoiman ja palvelujen järjestämisestä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Lain 1 §:ssä säädetään muiden lakien tapaan lain tarkoituksesta. Kuntaliitto pitää sääntelyn sisältöä tältä osin perusteltuna ja onnistuneena.

Tärkeä säännös on soveltamisalaa koskeva 2 §. Siinä todetaan kuntalain luonne yleislakina ja myös se, että lakia sovelletaan kaikkeen kunnan toimintaan 6 §:n 2 momentin sääntelyn mukaisesti. Tämä mahdollistaisi kunnan toiminnan ohjaamisen, ainakin periaatetasolla, kokonaisuutena.

Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

Kunnan tehtävät jakautuvat perinteisesti yleiseen toimialaan, erityistoimialaan ja toimeksiantotehtäviin. Nämä määriteltäisiin uudessa laissa nykyistä lakia vastaavasti. Erittäin tärkeää jatkuvuuden kannalta on, että muun muassa yleisen toimialan määrittely tehdään samalla tavalla kuin ennenkin. Se antaa toimialalle mahdollisuuden kehittyä joustavasti olosuhteiden muuttuessa. Tarpeen ei ole myöskään ottaa lakiin toimialaa rajoittavia hallinnon yleisiä periaatteita, joista säädetään hallintolaissa ja jotka oikeuskäytännössä otetaan toimialan määrittelyssä huomioon.

Kunta hoitaa tehtäviään yhä laajemmin yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa niin, että lainsäädäntö pakottaa kunnat yhteistoimintaan. Jotta tehtävien kokonaisuus näkyisi laista, on hyvä, että laissa määritellään lakisääteinen yhteistoiminta.

Viimeksi sanottuun liittyy pitkälti myös uusi kunnan järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskeva sääntely. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa kunnan järjestämisvastuun määrittely on aiheuttanut tulkintaongelmia ja voi olla, että sote-järjestämislaissa tarvitaan vielä erityissääntelyä.

Sote-järjestämislain sisältö voi vaikuttaa kuntalain säännöksiin ja päinvastoin. Arviot tästä on tehtävä viimeistään hallituksen esityksiä laadittaessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityiset tarpeet on ratkaistava sote-järjestämislaissa ja kuntalaista poikkeava sääntely on otettava järjestämislakiin, joka erityislakina menee kuntalain edelle.

Järjestämisvastuuta koskeva säännös lähtee siitä, että järjestämisvastuu voi olla kunnalla itsellään tai toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaisi järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamisesta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaistoimivallan käyttämisestä. Rahoitusvastuu olisi kuitenkin kunnalla, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty kunnan ulkopuolelle.

Järjestämisvastuuseen kuuluu myös palvelujen tuottamistavasta päättäminen. Sääntely vastaisi pitkälti sitä, mikä on ollut mahdollista aiemminkin. Selvyyden vuoksi todettaisiin kuitenkin perustuslain asettamat reunaehdot julkisen hallinnon tehtävän siirtämiselle.

Kuntaliitto pitää kattavaa sääntelyä ja sen sisältöä onnistuneena.

Valtion ja kunnan suhde

Valtion ja kuntien suhdetta koskevat säännökset vastaisivat pääosin nykyistä lakia. Laissa säädettäisiin valtiovarainministeriön ja aluehallintoviraston roolista nykyistä lakia vastaavasti, kuten myös valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä ja kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta. Merkittävin muutos liittyy EU:n lainsäädännön edellyttämään uuden julkisen talouden ohjausjärjestelmään. Lähtökohtana olisi julkisen talouden suunnitelma, joka kattaa koko julkisen talouden ja jossa asetetaan rahoitusasemaa koskevat tavoitteet eri julkisen talouden toimijoille.

Julkisen talouden suunnitelmassa tulisi esittää konkreettiset toimenpiteet, joilla kuntataloudessa saavutetaan asetettu tasapainotavoite. Lisäksi suunnitelmassa asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvien menojen muutokselle.

Kuntatalousohjelma korvaisi nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin. Siihen sisällytettäisiin julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi.

Kuntaliitto pitää uutta kattavampaa suunnittelujärjestelmää parannuksena aiempaan. Huolena on kuitenkin edelleen rahoitusperiaatteen toteutuminen kuntien tehtävien ja velvoitteiden säätämisessä. Ehdotetusta kuntatalousohjelmasta tulisi luoda myös väline, jonka pohjalta voitaisiin arvioida kuntien tehtäviä ja niiden rahoituksen tasapainoa ja varmistaa perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutuminen.

Demokratia ja vaikuttaminen

Lain toisessa osassa olisivat demokratiaa ja vaikuttamista koskevat säännökset. Käytännössä tämä tarkoittaa edustuksellista demokratiaa eli valtuustoa koskevia säännöksiä ja suoraa demokratiaa eli kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevia säännöksiä.

Erityisesti asukkaiden ja palvelujen käyttäjien vaikuttamisen edistäminen ja uusien osallistumiskeinojen käyttöönotto kehittää myös kunnallisen itsehallinnon sisältöä.

Valtuusto

Lain valtuustoa koskevaan lukuun olisi koottu säännökset valtuuston tehtävistä, kuntavaaleista, valtuutettujen lukumäärästä sekä valtuustoryhmistä. Merkittävimmät muutokset liittyisivät kuntavaalien ajankohtaan, valtuuston toimikauteen ja valtuutettujen lukumäärään.

Ensinnäkin laissa todettaisiin valtuuston kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja valtuuston päätösvalan yleisyys. Viimeksi sanottu tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto, jollei toimivaltaa ole delegoitu muille viranomaisille. Valtuuston tehtävälueetelossa todettaisiin myös lakisääteinen kuntastrategia, joka on uusi väline toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa. Sinänsä strategiat eivät ole kunnissa uusia, mutta asianmukaista on kuitenkin nostaa strategia lakitasolle.

Iso muutos olisi kunnallisvaalien siirtäminen huhtikuuhun ja valtuuston toimikauden alkaminen vaalivuoden kesäkuun alusta. Uudistuksen tavoitteena on ennen muuta se, että uusi valtuusto pystyisi vaikuttamaan seuraavan vuoden talousarvioon, kun valtuuston toimikausi alkaisi vaaleja seuraavan kesäkuun alusta.

Kysymyksessä olisi iso muutos kunnallishallinnon toiminnassa ja rytmityksessä. Kuntavaalien aiennus kevääksi voi olla tarkoituksenmukaista myös eduskuntavaalien yhteisen vaalipäivän, ehdokasasettelun helpottumisen, vaalikampanjan käymisen ja äänestysaktiivisuuden kannalta.

Muutos vaatisi myös vaalilain ja kuntarakennelain muuttamista paitsi vaalien ajankohdasta myös siksi, että kunnallisvaalien nimikettä on tarkoitus muuttaa kuntavaaleiksi. Tämä vastaisi jo vakiintunutta kielenkäyttöä.

Myös valtuutettujen lukumäärän päättäminen jäisi kullekin kunnalle. Nykyinen laki sääntelee suoraan kunnan asukaslukuun sidotun valtuutettujen lukumäärän. Uusi laki antaisi kunnille enemmän harkintavaltaa ja mahdollistaisi useimmissa kunnissa valtuustojen koon pienentämisen. Ehdotettu sääntely antaisi eniten mahdollisuuksia pienille kunnille. Lakiesityksen alarajat ovat kuitenkin sellaiset, ettei kovin suurista muutoksista valtuutettujen lukumäärässä voida puhua.

Kuntaliitto kannattaa valtuuston koon määrittelyä joustavammalla tavalla.

Lukuun sisältyy myös valtuustoryhmää ja sen toiminnan tukemista koskeva sääntely. Periaatteisiin ei esitetä muutoksia. Uutta olisi kuitenkin se, että valtuustoryhmille annetun tuen määrää tulisi valtuustoryhmittäin ilmoittaa kunnan tilinpäätöksessä, mikä lisää tuen läpinäkyvyyttä.

Kunnan poliittisen toiminnan tukemiseen liittyvät myös lain valmistelussa esillä olleet luottamushenkilömaksut, joista on käytännössä kehittynyt paikallisen puolue toiminnan rahoitusmuoto ilman lain sääntelyä. Lähtökohdan pitäisi kuitenkin olla, että yhteiskunnan tuki puolue toiminnalle olisi läpinäkyvää ja perustuisi laissa säädetyille periaatteille. Käytännössä luottamustoimeen ryhtyminen edellyttää luottamushenkilön sitoumusta siitä, että hän maksaa osan luottamushenkilöpalkkiosta puolueen paikallisyhdistykselle. Lain valmistelussa on päädytty siihen, että nykyiseen järjestelmään ei tehdä muuta muutosta kuin, että luottamushenkilömaksuistakin tiedot pitäisi ilmetä kunnan tilinpäätöksestä ja tällä tavoin lisättäisiin järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Kuntaliitto on pitänyt nykysääntelyn vaihtoehtona puolueiden ja muiden ryhmien suoraa tukea joko valtuutettukohtaisesti tai kunnallisvaaleissa saatua ääntä kohden. Tällaista sääntelytapaa, joka on käytössä muissa pohjoismaissa, on syytä edelleen selvittää osana puoluerahoituksen muuta uudistamista.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

Tähän lukuun olisi koottu kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien suoria osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva sääntely. Suorassa osallistumisessa ja vaikuttamisessa olennaista on ihmisten asenteet ja toimintatavat ja heidän oma halunsa osallistua ja vaikuttaa. Lailla voidaan luoda edellytyksiä ja kannustaa, mutta viime kädessä osallistuminen ja vaikuttaminen on asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oma valinta. Osallistumisen ja vaikuttamisen edistäminen on yksi kunnan strategisista tavoitteista, jossa valtuustolla on vastuu monipuolisten ja vaikuttavien keinojen tarjoamisesta. Laissa olisi edelleen esimerkkiluettelo osallistumisen ja vaikuttamisen monipuolisista keinoista. Uutta olisi muun muassa kansalaisraatien ja osallistuvan budjetoinnin tuominen keinovalikoimaan. Keskeistä suorassa osallistumisessa ja vaikuttamisessa on tiedon saatavuus. Lakiesityksen 29 §:ssä on terävöitetty kunnan viestintävelvollisuuksia ja viestinnässä lähtökohtana on yleisen tietoverkon käyttäminen.

Avoimuus onkin ilman muuta peruslähtökohta suoran demokratian toteuttamisessa ja siihen on kuntia kannustettava.

Uutta olisi myös niin sanottujen vaikuttamistoimielimiä koskevan sääntelyn kokoaminen kuntalakiin. Kunnanhallituksen olisi asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä sekä vanhusneuvosto ja huolehdittava niiden toimintaedellytyksistä. Vaikuttajatoimielimiin kuuluu myös vammaisneuvosto, jonka asettamiseen kunnalla ei kuitenkaan olisi velvollisuutta, kuten ei nykyisinkään.

Vaikuttajatoimielimissä kysymys on niiden edustamien kuntalaisryhmien vaikuttamis- ja kuulemiskanavista. Sinänsä on asianmukaista, että niitä koskevat perussäännökset ovat kuntalaissa, vaikka sisällölliset säännökset edelleen olisivatkin erityislainsäädännössä. Ne eivät myöskään ole kunnan varsinaisia toimielimiä eli niille ei voida esimerkiksi delegoida toimivaltaa hallintopäätöksen tekemiseen ja niiden rooli onkin vaikuttamisessa.

Kunnallisen kansanäänestyksen periaatteisiin ei esitetä muita muutoksia kuin, että kansanäänestysaloitteen voisi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Ikärajan alentamista 15 vuoteen voidaan sinänsä pitää ymmärrettävänä, mutta ristiriita syntyy siinä, että kansanäänestyksessä voi äänestää vain äänioikeutettu kunnan asukas.

Aloiteoikeuden ja äänestys-oikeuden pitäisi määräytyä samoin perustein.

Kunnallisen kansanäänestyksen menettelytavoista säädetään omassa menettelylaissa, jota ollaan myös uudistamassa. Ennen muuta kysymys on nettiäänestysmahdollisuuden käyttöön ottamisesta kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Kuntaliitto kannattaa nettiäänestyksen käyttöön ottamista kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Menettelylakia ollaan myös muuttamassa siltä osin, että kansanäänestyksen toimittaminen olisi mahdollista kuntavaalien yhteydessä. Asiaa valmistellut toimikunta ehdotti tätä keväällä. Lakia olisi kuitenkin muutettava niin, että kansanäänestys mahdollistetaan muidenkin vaalien yhteydessä, koska se on luontevin ajankohta kuntalaisten mielipiteen kysymiseen. Kunnan vaaliviranomaiset ovat mukana kaikkien vaalien toimittamisessa, eikä ole löydettävissä mitään kestäväää perustetta kieltää kansanäänestys valtiollisten vaalien yhteydessä. Pitkemminkin on arvioitavissa, että tämä saattaisi nostaa vaalien äänestysviik-kautta.

Asiallisesti suoraan vaikuttamiseen kuuluu myös alueellisten toimielinten asettaminen, vaikka niistä onkin tarkoitus säätää toimielimiä koskevassa luvussa.

Kuntarakenteen muuttuessa alueellisten toimielinten tarve voi kasvaa, mutta aivan oikea linjaus on se, että alueellisen hallinnon tarpeellisuus on aina kunnan arvioitava. Erikseen valmistellaan mahdollisuutta valita alueelliset toimielimet vaaleilla. Jos sellainen mahdollisuus avataan, tarkkaan pitää harkita vaaleilla valitun alueellisen toimielimen asema esimerkiksi suhteessa valtuustoon.

Kunnan toimielimet

Lain kolmannessa osassa on toimielimiä ja johtamista koskeva sääntely. Osaan sisältyvät kunnan toimielimiä sekä kunnan johtamista ja kunnanhallitusta koskevat luvut.

Kunnan hallinnon organisoinnissa ja johtamisessa lähtökohtana pitää olla, että kunnilla on laajat mahdollisuudet toteuttaa erilaisia organisoinnin ja johtamisen malleja. Toimielinorganisaatiossa lähtökohdat ovat samat kuin nykyisessä laissa. Kunnassa on valtuuston lisäksi oltava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta, mutta valtuuston harkinnassa olisi muiden toimielinten asettaminen. Uutta olisi myös organisaatiomallien tyypittely lakiesityksen 31 §:ssä.

Säännöksen merkitys jää kuitenkin kyseenalaiseksi, kun siinä esitettyjen mallien yhteyksiä esimerkiksi johtamiseen ei ole millään tavoin määritelty. Toiminnan organisoinnissakin asiat voivat kehittyä niin, että esimerkiksi nykyisen kaltaisilla tilaaja-tuottaja -malleilla ei enää ole kysyntää.

Uutta olisi se, että lautakuntia voitaisiin kutsua valiokunniksi, jos kunnassa päätetään, että lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Jo kunnalliskomitea ehdotti samaa, mutta viime kerralla lakiin ei tällaista mahdollisuutta otettu.

Käytännön tarpeesta on lähtenyt ehdotus siitä, että valtuusto voi erottaa toimielinten puheenjohtajiston kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Nykyinen laki mahdollistaa vain koko toimielimen erottamisen eikä ole mahdollistanut lainkaan valtuuston puheenjohtajiston erottamista.

Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Perusteltuna voidaan pitää, että kunnan johtamista, kunnanhallitusta ja omistajaohjausta koskevat säännökset on koottu omaan lukuun. Johtamisessa lähtökohtana olisi valtuuston hyväksymä kuntastrategia, jonka mukaisesti kunnanhallitus johtaisi kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Huomionarvoista on se, että kunnan toiminnan käsite on lain 6 §:ssä määritelty laajaksi ja käsittää kaiken sen toiminnan, jossa kunta on mukana esimerkiksi omistuksen, sopimuksen tai rahoittamisen perusteella. Kunnanhallituksen toiminnassa korostuu vastuu kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja omistajaohjauksesta, kun esimerkiksi otto-oikeus olisi vain kunnanhallituksella.

Kunnan johtamisessa vaihtoehtoina olisivat edelleen virkasuhteinen kunnanjohtaja tai luottamushenkilönä toimiva pormestari. Uutta olisi kuitenkin kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimintaedellytysten parantaminen niin, että heillä olisi paremmat mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä päätoimisesti tai osa-aikaisesti. Tämä antaa mahdollisuuden korostaa kunnan johtamisessa poliittista johtamista, vaikka kuntaa edelleen johtaisikin virkasuhteinen kunnanjohtaja.

Erityisenä haasteena kunnan johtamisessa on työnjako ja vastuu kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välillä. Vaikka lakiin onkin tulossa säännökset kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä ja poliittisen valmistelun johtamisesta, työnjako edellyttää tarkempia määräyksiä, joista olisi ehdotuksen mukaan sovittava kunnanjohtajan johtajasopimuksessa. Kaikissa kunnissa tulisi siis arvioida kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa ja rooleja johtamisessa, kun lakisääteiseksi tulevaan johtajasopimukseen olisi otettava määräykset kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta. Tämä voi antaa uutta näkökulmaa kunnan johtamiseen.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan työnjako kunnan johtamisessa vaatii vielä täsmentämistä. Johtajasopimus on kunnan ja virassa olevan kunnanjohtajan välinen asiakirja, jonka muuttaminen vaatii molempien osapuolten myötävaikutusta, mutta jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja ei ole lainkaan osapuolena.

Johtamisesta tulee lakiluonnoksen 91 §:n 1a) kohdan mukaan ottaa määräykset hallintosääntöön. Asian luonne vaatii, että myös johtamisen työnjaosta ja vastuusta kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välillä tulisi määrätä hallintosäännössä eikä johtajasopimuksessa. Tätä koskeva säännös tulisi lisätä hallintosääntöpykälän uudeksi 1b) kohdaksi.

Esityksen 41 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. "Valmistelun johtaminen" voi aiheuttaa väärinkäsityksen siitä, että kunnanjohtajan asema esittelijänä ja siihen liittyen vastuullisena valmistelijana jotenkin muuttuisi, mikä ei ole tarkoitus. Tämän vuoksi voisi olla parempi, jos valmistelu -sana korvattaisiin esim. vuoropuhelu -sanalla. Joka tapauksessa perusteluissa olisi tältä osin selvästi todettava kunnanjohtajan asema virkaesittelijänä.

Lakiin sisältyisi edelleen nykyisen kaltainen pormestarijohtamisen malli. Vaikka se ei ole kovin laajasti saanut kannatusta, mahdollisuus pormestarijohtamiseen on syytä säilyttää. Erikseen valmistellaan mahdollisuutta valita pormestari suoralla vaalilla. Jos suoran vaalin mahdollisuus avataan, se edellyttää varmuudella muitakin muutoksia kunnan toimielinorganisaation sääntelyssä.

Lakiesityksen 45 §:n mukaan kunta voisi päättää pormestarin muusta nimityksestä. Tämä mahdollisuus on kuitenkin tarpeeton, koska vaarana on, että johtamisjärjestelmä tulisi vain sekavammaksi.

Lakiesityksen johtamissääntely antaa hyvät mahdollisuudet poliittisen johtamisen terävöittämiseen.

Arkistolainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan ja nykyisen arkistolain mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Säännöstä ollaan tietyvästi poistamassa, kun asiasta säänneltäisiin jatkossa hallinnon yleislaissa eli julkisuuslaissa.

Käytännön toimivuuden ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen kannalta sääntely on edelleen tarpeellinen ja sen vuoksi kuntalakiin voitaisiin ottaa vastaava säännös kunnanhallituksen tehtäviä koskevaan 40 §:ään uudeksi 9 kohdaksi: Kunnanhallituksen tulee "huolehtia kunnan asiakirjahallinnon järjestämisestä".

Toinen vaihtoehto olisi määrätä asiassa hallintosäännössä ja ottaa asiakirjahallinnon järjestäminen osaksi hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevia sääntöjä.

Omistajaohjaus ja konserniohjeet

Konserninäkökulma näkyisi uudessa laissa mm. omistajaohjausta ja konserniohjeita koskevassa sääntelyssä. Lähtökohtana olisi edelleen, että kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, joka olisi myös kirjanpidollinen käsite ja jonka toiminnan ohjauksessa omistajalla olisi erityinen intressi. Omistajaohjaus olisi kuitenkin laissa laajempi käsite ja tarkoittaisi toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaisi yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Tällaiset toimenpiteet voisivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin ja ylipäänsä ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille.

Valtuusto johtaisi kunnan toimintaa ja päättäisi omistajapolitiikasta osana kuntastrategiaa. Valtuusto päättäisi myös omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista. Vastuu konserniohjauksen toteuttamisesta olisi konsernijohtolla, johon kuuluisivat aina kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari. Keskeistä omistajaohjauksessa olisi se, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Tässä konserniohjeilla, joista tulisi lakisääteisiä, olisi keskeinen merkitys. Konserniohjeissa pitäisi antaa tarpeelliset määräykset muun muassa tytäryhteisön toiminnan tiedottamisesta sekä kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta. Laissa ohjattaisiin myös siihen, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Sääntelytapa ei estäisi hallituksen jäsenten valintaa poliittisin perustein, mutta ohjaisi ottamaan hallituksen kokoonpanossa huomioon myös yhtiön toiminnan tuntemusta.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että lakiin otetaan säännökset, joilla selkeytetään asiaan liittyvien käsitteiden sisältö sekä terävöitetään omistajaohjausta ja konsernijohtamista. Kuntaliitto tulee syksyllä antamaan kunnille ja kuntayhtymille suosituksen hyvistä hallinto- ja johtamistavasta kuntakonsernissa.

Kuntien yhteistoiminta

Kuntalaissa säännellään julkisoikeudellista yhteistoimintaa. Yhteistoimintasäännökset vastavat perusteiltaan nykyisiä, mutta ovat jossain määrin laajemmat. Laissa muun muassa määriteltäisiin julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot ja aiemmasta poiketen sääntely koskisi myös kuntayhtymien yhteistoimintaa. Aiemmin kuntayhtymien yhteistoiminta on käytännössä hyväksytty, mutta asiasta on tarpeellista säätää myös laissa.

Uutta yhteistoimintasäännöksissä edellä mainitun lisäksi olisi lähinnä:

- säännös yhteistoiminnan suhteesta julkisista hankinnoista annettuun lakiin
- vastuukuntamallin tarkempi sääntely
- yhteistä virkaa koskeva sääntely
- ns. yhden toimielimen kuntayhtymän tarkempi sääntely.

Pääosin uusi sääntely selkeyttää nykytilannetta ja on siinä mielessä tarpeellinen. Säännös kuntien yhteistoiminnan ja hankintalain välisestä suhteesta on kuitenkin ongelmallinen.

Yhteistoiminnan ja hankintalain rajapintaa on pyritty ratkomaan lakiluonnoksen 51 §:ssä. Varsinkin pykälän 2 momentin käsitteet ”kokonaisedun mukaisesti” ja ”luonteeltaan ylikunnallinen” ovat epämääräisiä. Yhteistoimintaan ryhtymisen tarkoitus on aina etujen saaminen ja ylikunnallinen tehtävä on jo silloin, kun kunta ei itse sitä hoida.

Sinänsä on asianmukaista, että kuntalaissa on perussäännös yhteistoiminnan suhteesta hankintalain soveltamiseen. Pykälän 1 momentti, jonka mukaan järjestämisvastuun siirtämiseen ei sovelleta hankintalakia, on ymmärrettävä ja kohtuullisen yksiselitteinen. Sen sijaan 2 momentti vaatisi vielä tarkentamista, koska luonnoksen sanamuoto ei täytä hyvälle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia.

Jos 2 momenttiin ei löydy yksiselitteisempää sanamuotoa, riittävää voisi olla, että 1 momentin sääntelyn lisäksi viitattaisiin hankintalain sääntelyn huomioon ottamiseen. Tällainen viitaussäännös antaisi mahdollisuuden selvittää yhteistoiminnan muuta suhdetta hankintalakiin lain perusteluissa, niin kuin HE-luonnoksessa on jo tehtykin.

Kuntayhtymäsäännökset ovat lakiehdotuksessa pääosin ennallaan. Uutta olisi kuitenkin se, että kuntayhtymän valtuusto- ja yhtymäkokousmallien välille tehtäisiin selkeä ero eikä yhtymäkokousedustajia voitaisi enää valita koko vaalikaudeksi, vaan kuhunkin kokoukseen erikseen.

Tämä on ollut myös yhtymäkokoussäännösten alkuperäinen ajatus ja vahvistaa omistajaohjausta ja on kannatettava muutos.

Uutta olisi myös se, että poliittisen suhteellisuuden vaatimus kuntayhtymän toimielinten kokoonpanossa ulotettaisiin vain lakisääteiseen yhteistoimintaan. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa se jäisi perussopimuksen varaan. Tätäkin muutosta voi pitää perusteltuna.

Kuntayhtymäsäännökset liittyvät myös valmisteilla oleva sote-järjestämislakiin, jossa yhteistoiminnassa mukana olevien kuntien määrä on poikkeuksellisen suuri. Tämä asettaa uudenlaisia vaatimuksia myös yhteistoiminnan hallinnon järjestämiseen. Voi olla, että kuntalain sääntely ei ole tältä osin riittävä.

Kunnallinen liikelaitos

Liikelaitossäännösten merkitys on vähentynyt yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten vuoksi, mutta yhä edelleen mahdollisuus toiminnan organisointiin liikelaitosmuodossa on tarpeellinen.

Nykyisen lain melko uudet säännökset on otettu lähes sellaisenaan uuteen lakiin eikä niihin ole huomauttamista. Lain rakenne selkeytyy myös siten, että liikelaitoksen taloutta koskevat säännökset on siirretty osaksi talouslukua.

Luottamushenkilöt

Lain neljänteen osaan on otettu luottamushenkilöitä ja henkilöstöä koskevat säännökset. Luottamushenkilöistä säädetään lain 10 luvussa, johon on pyritty kokoamaan kaikki luottamushenkilön asemaa koskevat säännökset riippumatta siitä, mistä luottamustoimesta on kysymys. Luvussa säädettäisiin:

- ketkä ovat kunnallisia luottamushenkilöitä
- vaalikelpoisuudesta eri toimielimiin
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta
- luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata työstään
- palkkioista ja korvauksista
- tietojensaantioikeudesta
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta
- virheellisen tai rikollisen menettelyn vaikutuksista luottamushenkilön asemaan.

Periaatteellisesti iso muutos on se, että luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Kun käytännössä ketään ei ole otettu tähänkään saakka pakotettu luottamustoimeen, tosiasiat tunnustava muutos lakiin on paikallaan.

Vaalikelpoisuussäännökset uudistettiin perusteellisesti nykyisessä laissa. Nyt vaalikelpoisuussääntelyyn esitetään vain pienehköjä tarkennuksia. Erityisesti nämä tarkennukset koskevat vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen. Ehdotuksen mukaan vaalikelpoisia eivät olisi:

- Organisatorisesti kunnanhallituksen alainen kunnan henkilöstö. Laissa ei olisi enää tulokinnanvaraista viittausta kunnan keskushallinnon henkilöstöön.
- Kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan kunnan konserniyhtiön henkilöstö. Tämä olisi johdonmukainen sääntely konserniohjauksen näkökulmasta.
- Kunnan konserniyhtiön hallituksen jäsenet. Lähtökohtana olisi, ettei sama henkilö voisi olla yhtiön hallinnossa ja kunnanhallituksessa, joka kuuluu konsernijohtoon ja muun muassa valvoo ja omistajaohjaa konserniyhtiön toimintaa.

Kuntaliitto katsoo, että edellä mainitut tiukennukset kunnanhallituksen vaalikelpoisuuteen ovat perusteltuja, mutta jatkovalmistelussa on syytä arvioida, ettei tämä johda kohtuuttomiin tilanteisiin kunnassa.

Konserniyhtiön hallituksen jäseniä koskeva rajoitus pitäisi vastaavasti ottaa myös kuntayhtymää koskevaan vaalikelpoisuussäännökseen (77 §). Nyt se näyttäisi puuttuvan.

Nykyisen lain mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan konserniyhtiön palveluksessa olevia henkilöitä. Nyt vaatimusta esitetään vietäväksi vielä pidemmälle sillä tavoin, ettei myöskään kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi voitaisi valita kunnan tai konserniyhteisöjen palveluksessa olevaa henkilöä.

Esitettyä tiukennusta on syytä jatkossa arvioida uudelleen ottaen huomioon toisaalta kunnanhallituksen asema työnantajan edustajana ja toisaalta kuntalaisien yhdenvertaiset osallistumisoikeudet.

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä parannettaisiin sääntelyllä, joka koskee päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten. Lähtökohtana olisi, että päätoimisella luottamushenkilöllä olisi ehdoton oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta luottamushenkilön olisi sovittava työnantajansa kanssa, mutta työnantajalla pitäisi olla painavat syyt kieltäytyä myöntämästä vapaata. Lähtökohta olisi myös, että päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön edut vastaisivat kunnan henkilöstön vastaavia etuja.

Uusi sääntely on merkittävä parannus luottamustoimen hoitamisen edellytyksiin ja antaa uusia mahdollisuuksia esimerkiksi kunnan poliittiseen johtamiseen. Kuntaliitto kannattaa ehdotuksia.

Myös sääntely aiempaa laajemmasta oikeudesta saada vapaata toimielimen kokoukseen osallistumista varten sekä vapaan saaminen muun luottamustoimen hoitamista varten ovat tarpeellisia.

Sidonnaisuuksien ilmoittamista ja sidonnaisuusrekisteriä koskeva sääntely olisi laissa uutta. Julkinen sidonnaisuusrekisteri liittyy toiminnan avoimuuteen ja sillä on liittymäkohtia esteellisyys- ja vaalikelpoisuussääntelyn kanssa. Sääntelyssä on ratkaistava, minkälaisista tehtävistä tai asemasta ilmoitus on tehtävä ja ketkä ovat ilmoitusvelvollisia. Ehdotuksessa lähtökohtana on pidetty, että vain johtotehtävät ja luottamustoimet elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä olisivat lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Pitkälti luottamushenkilön harkintaan jäisi ilmoittaa sellaisista sidonnaisuuksista, joilla voisi olla merkitys luottamustehtävien hoitamisessa. Tällöin kysymykseen tulisivat esimerkiksi merkittävät omistukset yrityksessä sekä luottamustoimet yhdistyksessä ja säätiössä.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi keskeisiä kunnan luottamushenkilöitä sekä kunnanjohtajaa. Velvollisuus koskisi myös aina maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, koska käytännössä sidonnaisuuksilla voi olla merkitystä muun muassa kaavoitusasioiden käsittelyssä. Valtuuston päätöksellä ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin kuntakohteisesti laajentaa koskemaan muunkin toimielimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa sekä esittelijää. Rajaukset tuntuvat perustelluilta, koska ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa ilmoitusvelvollisuutta koskemaan esimerkiksi kaikkia kunnan luottamushenkilöitä. Esimerkiksi valtuutetut ovat valtuuston kokouksissa aika harvoin esteellisiä. Sidonnaisuusilmoitusten avoimuutta korostaisi julkinen rekisteri yleisessä tietoverkossa. Ilmoitusten vastaanottaminen ja rekisterin pitäminen olisivat uusi tehtävä tarkastuslautakunnalle, jolle se kunnan organisaatiossa sopii luontevimmin.

Sääntelytapaa ja rajoituksia voidaan pitää perusteltuna, koska sääntelyssä on pyritty löytämään tasapaino tiedontarpeen, tietosuojan ja järjestelmän ylläpidon aiheuttaman hallinnollisen taakan välillä.

Henkilöstö

Henkilöstö olisi edelleen virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Sääntelyyn ei esitetä muutoksia.

Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

Päätöksenteko- ja hallintomenettelyssä muutoksia nykyiseen lakiin olisivat:

- hallintosäännöstä tulisi ainoa johtosääntö, johon koottaisiin hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaa koskevat määräykset
- otto-oikeus olisi vain kunnanhallituksella
- päätöksenteossa voitaisiin hyödyntää sähköisiä välineitä
- kunnan ilmoitusten ja viestinnän pääkanavaksi tulisi yleinen tietoverkko
- pöytäkirjat pidettäisiin nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Nykyisen lain mukaan hallintosääntöön on kaksikielisessä kunnassa otettava määräykset kaksikielisyyden huomioon ottamisesta palvelutoiminnassa. Kielellisistä oikeuksista ja viranomais-ten velvollisuudesta edistää niiden toteuttamista säädetään perustus- ja kielilaisissa. Lisäksi oikeusministeriö on antanut suosituksen kansalliskielten käytöstä kunnan hallinnossa. Lakiin ei enää olla ottamassa nykyisenlaista säännöstä, kun sinänsä tärkeästä asiasta säädetään erikseen.

Muutokset ovat otto-oikeutta ja sähköistä päätöksentekoa lukuun ottamatta luonteeltaan pitkälti teknisiä eikä niihin ole huomauttamista. Muutokset täsmentävät ja antavat lisää mahdollisuuksia kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn.

Käytännössä poliittisestikin iso muutos olisi otto-oikeuden antaminen vain kunnanhallitukselle. Kunnanhallitus voisi käyttää otto-oikeutta kaikkiin päätöksiin, jotka sen alaisessa organisaatiossa tehdään lukuun ottamatta asioita, joissa otto-oikeutta ei voida lainkaan käyttää. Muutos vahvistaa kunnanhallituksen asemaa ja vähentää byrokratiaa, joka otto-oikeusmenettelystä aiheutuu.

Kuntaliitto pitää perusteluna, että otto-oikeudella asia voidaan lakiin perustuen ottaa vain kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Se vahvistaa kunnanhallituksen asemaa kunnan toiminnan yhteen sovittajana.

Joissakin kunnissa voi kuitenkin edelleen olla tarvetta siihen, että otto-oikeus olisi kunnanhallituksen ohella lautakunnilla/valiokunnilla. Tämän vuoksi lakiin pitäisi ottaa nykyisen lain johtokuntia koskevan sääntelyn tapaan säännös, jonka mukaan hallintosäännössä voitaisiin määrätä, että lautakunnalla/valiokunnalla olisi kunnassa otto-oikeus.

Toimielimen päätöksenteossa voitaisiin hyödyntää sähköistä toimintaympäristöä. Asioista voitaisiin päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä kokouksessa tai sähköisesti ennen kokousta. Tarkemmat määräykset sähköisen kokouksen ja sähköisen päätöksentekomenettelyn teknisistä välineistä ja yhteyksistä olisi määriteltävä hallintosäännössä.

Sääntelytapa antaa mahdollisuuden ottaa huomioon väistämättä tapahtuva tekninen kehitys. Erityisen haastavaa on huolehtia sähköisessä menettelyssä tietoturvallisuudesta. Sähköisen toimintaympäristön hyödyntäminen päätöksenteossa on välttämätöntä. Tämä palvelee myös pyrkimystä paperittomiin kokouksiin, jota voidaan pitää pitkän aikavälin tavoitteena jokaisessa kunnassa.

”Sähköinen päätöksentekomenettely” olisi uusi päätöksentekotapa, josta säädetään esityksen 101 §:ssä. Asian käsittelyn edellytyksiä voisi vielä harkita muutettavaksi joustavampaan suuntaan niin, ettei toimielimen jäsenen passiivisuus kannan ilmaisemisessa merkitse sitä, että asia siirtyy varsinaisen kokouksen käsiteltäväksi. Säännös eli 101 §:n 2 momentti olisi syytä kirjoittaa niin, että sähköisen päätöksen syntymiseen riittää enemmistön mielipide ja että kukaan ei ole vaatinut asian käsittelemistä kokouksessa.

Kunnan talous

Lain kuudenteen osaan olisi otettu taloutta ja hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat säännökset.

Taloussäännöksissä keskeistä on ollut konserninäkökulman vahvistaminen ja taloussuunnitteluprosessin tiukempi sääntely. Erityistä huomiota on kiinnitetty alijäämä sääntelyyn.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta tiukennettaisiin niin, että kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta ilman, että taloussuunnitelmassa lykättäisiin alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan. Kaikkein alijäämäisimmille kunnille turvattaisiin voimaantulosäännöksessä kuusi vuotta aikaa kattaa alijäämänsä. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotettaisiin myös kuntayhtymiin. Kriisikuntamenettelyyn voisi joutua muun muassa, jos alijäämiä ei kateta säädettyssä ajassa. Kriisikuntaperusteessa siirryttäisiin konsernitason tietoihin vuonna 2017.

Kuntaliitto pitää taloussääntelyyn tehtäviä tarkennuksia ja tiukennuksia perusteltuina.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota kuntakonsernien alijäämäkriteereihin ja pitää jatkossa tärkeänä niiden uudelleen arviointia. Lakiluonnoksen 119 §:n 3 momentissa ehdotetut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset voivat olla osittain ongelmallisia siltä osin, kun kunnan velkaantumista arvioidaan konsernitason tietojen perusteella. Ongelmana ovat erityisesti kuntakonserniin kuuluvat markkinoilla toimivat osakeyhtiöt, jotka voivat ottaa suuriakin lainoja tuotannollisen toiminnan investointeihin.

Hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakunnan tehtäviä täsmennetään muun muassa siten, että arviointi käsittää valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi sen, onko kuntakonsernin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointi perustuisi lautakunnan laatimaan valtuustokauden arviointisuunnitelmaan ja tulokset raportoitaisiin vuosittain valtuustolle arviointikertomuksessa. Uutta olisi myös hallituksen velvollisuus antaa valtuustolle lausuntonsa toimenpiteistä, johon arviointikertomuksen johdosta on ryhdytty, minkä voi odottaa lisäävän lautakunnan työn vaikuttavuutta.

Lautakunnan riippumattomuutta lisättäisiin sillä, että lautakunta valmistelisi sitä koskevat hallintosäännön määräykset ja oman talousarvionsa. Kunnanhallitus, joka edelleen valmistelisi koko kunnan talousarvion valtuustolle, voisi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä vain kunnan toiminnan yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Kaikki tarkastuslautakunnan tehtäviä täsmenävät ja terävöittävät säännökset ovat perusteltuja. Tarkastuslautakunnan päätehtävä on kuntakonsernin tavoitteiden ja toiminnan arviointi. Tehtävien painopiste ei ole tarkastuksessa, joka kuuluu tilintarkastusyhteisölle.

Tämän vuoksi Kuntaliitto pitää myös perusteltuna, että tarkastuslautakunnan nimi muutettaisiin arviointilautakunnaksi, mikä paremmin kuvaisi lautakunnan roolia hallinnon ja talouden tarkastuksen kokonaisuudessa.

Varsinaisessa tilintarkastuksessa merkittävin, joskin tekninen muutos on se, että tilintarkastajaksi pitäisi aina valita JHTT-yhteisö. Muutos on perusteltu senkin vuoksi, että käytännössä näin menetellään jo nyt.

Kuntaliitto pitää myös perusteltuna, että kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi olisi lähtökohtaisesti valittava kunnan tilintarkastusyhteisö.

Kunnan toiminta markkinoilla

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevat säännökset on otettu lakiesityksen erinäiset säännökset -osaan. Näillä säännöksillä pyritään selkeyttämään kansallisen sääntelyn suhdetta EU:n sisämarkkinasäännöksiin. Säännöksillä pyritään turvaamaan tasapuolinen kilpailu julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Sääntely on jatkoa kuntalain ja kilpailulain muutoksille, jotka tulivat voimaan 1.9.2013.

Kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee pääsääntöisesti yhtiöittää harjoitettava toiminta. Näiden säännösten sisältö vastaa syyskuussa 2013 voimaan tulleita kuntalain säännöksiä. Sääntelytapa on varsin monimutkainen, mutta tuoreeseen lainsäädäntöön tuskin on mahdollista saada muutoksia, vaikka se voisikin olla perusteltua.

Uutta olisi sääntely, joka koskee kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antamisen rajoittamista. Lähtökohta olisi, että kunta ei voi antaa kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yksityisen yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta takausta tai muuta vakuutta. Kaikissa tilanteissa tulisi myös huolehtia siitä, ettei laina, takaus tai muu vakuus vaaranna kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä tukitoimenpide sisällä merkittävää taloudellista riskiä. Kunnat edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Kiellon piirissä ei kuitenkaan olisi kuntakonserniin kuuluva tai kuntien ja valtion kokonaan yhdessä omistamat yhteisöt tai sellainen toiminta, mikä ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Vakuus voitaisiin myös antaa liikuntalain, kulttuuritoimintalain tai nuorisolain mukaisten tehtävien edistämiseen.

Toimialasäännös on jo pitkälti estänyt sellaisten vakuuksien antamisen, jotka jollakin tavoin vaarantavat kunnan asemaa. Takauksen tai muun vakuuden antamista koskeva kieltä markkinoilla toimivalle yhteisölle on kuitenkin perusteltu, koska kieltä selkiyttää kunnan elinkeinopolitiikkaa. Samalla se turvaa EU-sääntelyn tavoitteita.

Lakiluonnoksen mukaan vakuus voitaisiin myöntää, jos yhteisö on "kokonaan" kuntien tai valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Johdonmukaisempaa voisi olla, että tässäkin riittäisi, että "yhteisö on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa".

Liikunnan, kulttuurin ja nuorisotoiminnan lisäksi poikkeuksen vakuuden antamiseen pitäisi koskea myös museolain ja teatteri- ja orkesterilain mukaisten tehtävien edistämistä.

Lakiesitykseen on myös otettu säännökset kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta ja vuokralle antamisesta sekä julkisen palvelun velvoitteesta.

Molemmat säännökset liittyvät mitä suurimmassa määrin EU:n sääntelyyn ja perustellusti voi kysyä, onko sääntely tarpeellista. Tarpeellisuutta voidaan lähinnä perustella sillä, että kuntien tietoisuus vaikeaselkoisesta EU-sääntelystä lisääntyy, kun säännökset löytyvät kuntalaista.

Vaikka tarkoitus olisi hyvä, sääntely ei saa ainakaan aiheuttaa lisäongelmia. Näin näyttäisi käyvän kiinteistön luovutusta ja vuokralle antamista koskevassa 131 §:ssä.

Esimerkiksi vähintään kymmenen vuoden vuokra-aika tuntuu erikoiselta rajaukselta, kun EU:n valtioneuvoston sääntely on otettava lyhyemmissäkin vuokrasuhteissa huomioon. Nyt sanamuodon mukaan voisi ajatella, että lyhyet vuokrasopimukset jäävät aina sääntelyn ulkopuolelle.

Myös kiinteistönkaupassa ehtojen asettamiskielto tarjouskilpailussa voi olla ongelma, kun kaavan käyttötarkoitusta rajaavaa ehtoa ei voisi lainkaan käyttää (esim. alueelle toteutetaan opiskelija-asuntoja ja kaava mahdollistaa kaikenlaisen asuntorakentamisen).

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi Kuntaliitto esittää, että säännöksessä pelkästään viitattaisiin EU:n perussopimuksen artikloihin seuraavasti:

”Kunnan luovuttaessa tai vuokratessa omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yhteisölle on otettava huomioon, mitä Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään”.

Tällöin säännös täyttäisi informaation tarpeen, mutta ei aiheuttaisi lisäongelmia. Pykälän perusteluissa voitaisiin antaa tarpeellinen lisäinformaatio EU-sääntelyn sisällöstä.

Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Muutoksenhakusäännöksiin ei ole tehty asiallisia muutoksia muuten kuin, että päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle eli ns. nähtävänä pito tapahtuisi kunnan ilmoitustaulun sijasta yleisessä tietoverkossa.

Muutos on johdonmukainen ja perusteltu.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan jo 1.1.2015 eli puolivälissä kunnallista vaalikautta. Voimaantuloajankohta edellyttää, että kaikki toimielimiä, johtamista, luottamushenkilöitä ja muuten valmistautumisaikaa vaativat säännökset tulevat voimaan aikaisintaan uuden valtuustokauden alkaessa. Myös uudet alijäämän kattamista ja tarkastuslautakunnan asemaa koskevat muutokset vaativat siirtymäsäännöksiä.

Muutenkin lain jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota siihen, tarvitaanko joiltakin osin siirtymäaikaa uusien säännösten voimaan tulolle. Tällaista tarvetta on selvästikin hallintosäännön ja kaikkien vaalikelpoisuussäännösten kohdalla.

Kokeilusäännös

Kuntaliitto ehdottaa, että uuteen kuntalakiin otettaisiin yleiset säännökset kuntien kokeilutoiminnasta. Kokeilutoiminnan tarkoituksena olisi lainsäädännön asettamista velvoitteista poiketen kokeilla erilaisia palvelujen organisoimis- ja toteuttamistapoja. Kokeilusäännösten tavoitteena olisi antaa kokeilukunnille vapauksia lainsäädännössä asetetuista velvoitteista, jotta kunnat voisivat vapaammin kehittää palvelujaan.

Toimintaympäristön asettamiin haasteisiin vastaaminen edellyttää toimintamallien ja prosessien kehittämistä ja tehostamista. Kuntien on kyettävä uudistamaan palvelurakenteitaan sekä

löytämään täysin uusia innovatiivisia tapoja toteuttaa kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja. Toimintatapojen uudistaminen johtaa tehokkaampaan toimintaan, parempiin palveluihin ja tuottavuuden parantumiseen.

Yleinen kokeilusäännös antaisi ilman erityissääntelyä mahdollisuuden reagoida nopeasti paikalliseen kehittämiseen ja toimintatapojen uudistamiseen. Valtiovarainministeriön kuntakokeiluhanke on käynnistymässä. Erityisesti kokeiluhankkeen merkitystä vähentää se, että kokeilut ovat mahdollisia vain muutamissa ennalta valituissa asiakokonaisuuksissa, jotka kuuluvat vain yhden sektoriministeriön toimialaan. Lisäksi kokeiluhankkeen kuntajoukko on liian pieni, kahden vuoden toteutusaika liian lyhyt ja varatut taloudelliset resurssit ovat liian pienet. Kokeiluhankkeen käynnistyminen sinänsä korostaa palvelurakenteiden ja -prosessien merkitystä sekä edistää keskustelua siitä, mitä kunnalle lainsäädännössä asetettuja tehtäviä ja velvoitteita voitaisiin vähentää.

Kunnat ovat tehneet Kuntaliitolle aloitteen, että kunnilla tulisi olla laajat mahdollisuudet kokeilla vaihtoehtoisia palvelujen toteuttamistapoja. Kunnat pitävät kuntakokeiluhanketta liian rajattuna, jotta sillä voisi olla laaja-alaisia vaikutuksia palvelujen sekä palveluprosessien ja -toteuttamistapojen uudistamiseksi.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi seuraava säännös:

§ Kuntien kokeilut

Valtioneuvosto voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle sekä kuntien määräysvallassa olevalle laissa säädettyjä tehtäviä hoitavalle yhteisölle ja säätiölle luvan kokeiluun, jossa voidaan poiketa säädetystä tai määrätystä velvoitteesta, joka voi koskea:

1) palvelun tai muun tehtävän toteutustapaa;
2) hallintoa;
3) henkilöstön määrää, koulutusrakennetta, kelpoisuusvaatimuksia ja tehtäviä;
4) palveluiden käyttäjien ryhmäkokoa;
5) palveluiden ja muiden tehtävien järjestämisen suunnitelmia;
6) palveluiden käyttäjille tehtäviä palvelusuunnitelmia;
7) toimitiloja; tai
8) tietojensaantioikeutta.

Kokeilussa ei voida rajoittaa perusoikeuksia, oikeusturvaa ja oikeutta saada palveluita sisällöltään ja määrältään säädetyn mukaisesti.

Kokeilulupaa haetaan valtiovarainministeriöltä.

Kokeiluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että kokeilu on tarpeellinen palveluiden tai muiden tehtävien yleiseksi kehittämiseksi. Kokeilu voi kestää enintään viisi vuotta. Kokeilulupa on sisällytettävä kokeiluohjelmaan, jossa määritellään kokeilun tavoitteet, toteuttamistapa, kokeiluala, kokeilussa mukana olevat tahot sekä säännökset ja määräykset, joista kokeilussa voidaan poiketa.

Kokeiluluvan valmistelee valtiovarainministeriö yhteistyössä niiden ministeriöiden kanssa, joiden toimialaa kokeilu koskee. Kokeiluluvasta on pyydettävä lausunto viranomaisilta, joiden antamista määräyksistä kokeilussa on tarkoitus poiketa.

Kokeilua tulee seurata ja arvioida seurantaryhmässä, jossa ovat edustettuna ainakin 4 momentissa tarkoitetut ministeriöt ja viranomaiset. Kokeiluun voi liittyä seurannan ja arvioinnin kannalta tarpeellista tutkimus- ja selvitystyötä.

Lopuksi

Viitaten muihin vireillä oleviin kuntia koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin, kuten sote-uudistukseen, Kuntaliitto varaa tilaisuuden täydentää lausuntoaan.

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja



Heikki Harjula
johtava lakimies

Liite

Huomiota yksittäisiin pykäliin ja perusteluihin

LIITE

HUOMIOTA YKSITTÄISIIN PYKÄLIIN JA PERUSTELUIHIN

1 §

Perusteluista tulisi näkyä, että sosiaalisesti kestävään kehitykseen kuuluu myös sukupuolten tasa-arvo.

8 §

Perusteluista tulisi näkyä, että 2 momentissa tarkoitettu vastuu palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta tarkoittaa myös sukupuolten tasa-arvon ja kielellisten oikeuksien huomioon ottamista.

31 §

perustelut s. 134: Olisi hyvä käydä ilmi, että mallit ovat vaihtoehtoisia.

34 §

perustelut s. 135, lisätään loppuun lause: Toisaalta säästöjä voi syntyä, kun päätoimiset ja osa-aikaisen poliittiset johtajat ehtivät perehtyä asioihin ja johtaa poliittista valmistelua. Päätöksenteon laadukkuus ja nopeus voivat parantua.

38 §

Perusteluissa hyvä tuoda esille, että

- kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta 40 §:n mukaisesti. Lisäyksellä kunnan-hallituksen johtamisrooli sidottaisiin sille osoitettuihin tehtäviin.
- kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta kuntastrategian mukaisesti. Yhteen-sovittamisessa kuntastrategia on tärkein ohjausväline.

39 §

Pykälän 2 momentin poistamista voi harkita. Se sääntelee strategiaprosessia, jonka toteuttamisen pitäisi jäädä kunnalle itselleen. Riskinä on, että kuntastrategiassa ja sen valmisteluprosessissa keskitytään vain toimintaympäristön havainnoimiseen. Strategian arviointi tapahtuu käytännössä arviointikertomuksessa ja talousarvionprosessissa, joten siitä ei tarvitse erikseen säätää.

perustelut s. 135, lisätään lause ensimmäiseen kappaleeseen: Kunnissa saatetaan tarvita myös strategiaa toteuttavia ja toimeenpanoa ohjaavia ohjelmia.

48 §

4 momentin 5) kohdan yksityiskohtaisista perusteluista on syytä poistaa maininta siitä, että "riskien hallinta" kuuluisi sisäisiin palveluihin.

12 luvun otsikko voisi olla "Päätöksenteko- ja hallintomenettely".

127 §

1 momentin 6 kohta: Parhaillaan on vireillä maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen niin, että kunnan tehtäväksi säädetään maapolitiikka, jota kunnat ovat hoitaneet aiemminkin ilman lain sääntelyä. Siten kiinteistöjen osto ja myynti tai vuokraus eivät liity vain alueidenkäytön suunnittelutehtävän hoitoon, vaan myös maapolitiikan hoitoon.

6 kohtaa on syytä muuttaa niin, että sen loppuosa kuuluu: "... ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon".

Myös 6 kohdan perustelut ovat puutteelliset.