

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS UUDEKSI KUNTALAIKSI

OUTOKUMMUN KAUPUNGIN LAUSUNTO

Valtioneuvosto on pyytänyt kunnilta lausuntoa hallituksen esitysluonnokseen uudeksi kuntalaiksi. Kuntalain kokonaisuudistuksella pyritään huomioimaan mm. "kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet". **Outokummun kaupunki esittää valtioneuvostolle lausuntonaan seuraavaa painottaen erityisesti lakiesitysluonnoksen niitä pykäläkohtia, joista valtioneuvosto on erikseen pyytänyt lausuntoa.**

Kunnan toiminnan käsitteestä säädettäisiin yleisesti uuden lain 6 §:ssä. Kunnan talous, toiminta ja johtaminen hahmottuvat lainsäädännössä kokonaisuutena aiempaa vahvemmin sekä suhteessa lakiluonnoksen 7 § ja 8 §:ssä kuvattuihin kunnan tehtäviin ja järjestämisvastuisiin sekä edelleen kunnan lakisääteisten palvelujen tuottamista ja hankkimista koskevaan perussäännökseen (lakiluonnoksen 9 §).

Lakiluonnoksen 12 §:ssä esitetään säädettäväksi EU-lainsäädännön edellyttämän uuden julkisen talouden ohjausjärjestelmän mukaisesta kuntatalousohjelmasta, joka valmistellaan osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntatalousohjelma korvaa tällä hetkellä voimassa olevan peruspalveluohjelmamenettelyn, johon kuuluvat peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti. **Outokummun kaupungin näkemyksen mukaan kuntatalousohjelma-kirjaus selkiyttää ja korostaa osaltaan kuntien ja valtion välistä yhteistyötä.**

Lakiluonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin kuntavaaleista. Pykälässä ehdotetaan muutoksia kuntavaalien ajankohtaan ja valtuuston toimikauden alkamisajankohtaan. Kuntavaalien toimittamisajankohdasta säädettäisiin jatkossa nykyiseen tapaan vaalilaissa. Kuntavaalien ajankohdaksi esitetään huhtikuuta ja valtuuston toimikauden alkamisajankohdaksi kesäkuuta. Seuraavat varsinaiset kuntavaalit järjestettäisiin näin ollen huhtikuussa 2017 ja valtuustokausi 2017–2021 alkaisi saman vuoden kesäkuussa. **Kuntavaalien järjestämisajankohdan muuttaminen on Outokummun kaupungin näkemyksen mukaan perusteltua, sillä vaaliajankohta on näin yhteneväinen valtakunnallisten vaalien kanssa ja uusi valtuusto päättäisi näin seuraavan vuoden talousarviosta.**

Paikallisen itsehallinnon ja kansanvallan toteutumisen kannalta on oleellista, että kuntalaissa on säädetty yleisesti kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta (lakiluonnoksen 5 luku) sekä erikseen muun muassa kuntalaisten aloiteoikeudesta, kunnallisesta kansanäänestyksestä sekä nuorisovaltuustoista, vanhusneuvostoista ja vammaisneuvostoista. Kunnan viestinnästä säädettäisiin uudessa kuntalaissa 5 luvun 29 §:ssä, joka vastaa yleisiltä periaatteiltaan nykyisen kuntalain "Tiedottaminen"-pykälää (29 §).

Lakiluonnoksen 6. luku koskee kunnan toimielinorganisaatiota: 30 §:ssä säädettäisiin kootusti kunnan toimielimistä, ja seuraavissa pykälissä tarkentaen muun muassa toimielinmalleista (31 §), toimielinten kokoonpanoista (32 §), toimikaudesta ja valitsemisesta (33 §), puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajista sekä alueellisista toimielimistä (37 §). Toimielinmalleja koskevassa pykälässä (31 §) säädettäisiin edelleen tarkentavasti erilaisista kunnan toimielinorganisaatiomalleista (valiokuntamalli, puheenjohtajamalli ja tilaaja-tuottaja-malli). **Outokummun kaupunki pitää tärkeänä, että pykälä on sääntelyluonteeltaan mahdollistava, eli valtuusto voi itse päättää, ottaako se käyttöön jonkin edellä mainituista organisointimalleista. Niin ikään tärkeää on, että valtuusto voisi lakiluonnokseen kirjatun mukaan päättää jatkossa edelleen itse kunnan**

toimielinten kokoonpanosta (32 §), ja keskeisten luottamushenkilötoimielinten jäsenten valinnasta.

Toimielinten puheenjohtajistoa koskevassa 34 §:ssä on huomionarvoista, että pykälän 2 momentin nojalla valtuusto voisi jatkossa päättää valtuuston puheenjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien sekä lautakuntien puheenjohtajien päätoimisuudesta tai osa-aikaisuudesta luottamushenkilönä. Sääntelyä täsmennettäisiin lain 81 §:ssä. Edellä mainitut luottamushenkilöt voisivat näin ollen toimia jatkossa valtuuston päätöksellä tehtävissään päätoimisesti tai osa-aikaisesti. **Outokummun kaupungin mukaan tämän tulee mahdollistaa myös toimikautta lyhyempien jaksojen käytön kunnan kannalta tärkeiden ja pitkää valmistelua vaativien päätösten osalta.**

Lakiluonnoksen 7. luku koskee kunnan johtamista ja kunnanhallituksen asemaa. Esitysluonnoksen mukaisen kuntalain 38 §:ssä säädettäisiin yleisesti kunnan johtamisesta, 39 §:ssä kuntastrategiasta, joka olisi lain mukaan valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa, 40 §:ssä kunnanhallituksen tehtävistä, 41 §:ssä kunnanhallituksen puheenjohtajan asemasta (uusi pykälä), ja 42 §:ssä sekä 43 §:ssä kunnanjohtajan asemasta ja johtajasopimuksesta. Kunnanjohtajaa ja pormestaria (46 §) koskeva sääntely olisi uudessa laissa jaettu eri pykäliin. Uudessa kuntalaissa säädettäisiin myös johtajasopimuksesta, mikä selkiyttäisi kunnanjohtajan ammatillista asemaa.

Uuden kuntalain 47 § - 49 §:t koskisivat esitysluonnoksen mukaan kunnan omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista. 47 § (Omistajaohjaus) ja 48 § (Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet) olisivat uusia kuntalaissa. Pykälän 47 tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia toimia yleisine periaatteineen, ja 48 §:ssä säädettäisiin kunnan tytäryhteisöistä ja konserniohjeista kuntakonsernin kokonaisetua painottaen. **Outokummun kaupunki pitää asianmukaisena ja perusteltuna, että uudessa laissa määritellään selvästi kuntakonsernin, kunnan tytäryhteisöjen sekä näitä koskevan toiminnan ohjeelliset käsitteet. Tämä mahdollistaa aiempaa selvemmän ja kokonaistarkasteluun pyrkivän juridisen lähestymistavan kuntakonsernin toimintaa koskevissa asioissa.**

Uuden kuntalain 10. luvussa säädettäisiin esitetysti luottamushenkilöistä ja henkilöstöstä. Uuden kuntalain mukaan luottamushenkilöiden oikeutta saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten laajennettaisiin, minkä lisäksi eräillä luottamushenkilöillä olisi mahdollisuus toimia päätoimisesti tehtävissään. Uutena kirjauksena kuntalakiin tulisi myös keskeisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus (85 §). **Outokummun kaupungin mukaan uuteen lakiin esitettävät kirjaukset ovat tarkoituksenmukaisia ja ne parantaisivat lähtökohtaisesti päätöksenteon avoimuutta, riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä sekä sujuvoittaisivat osaltaan kunnallista päätöksentekoprosessia.**

Uuden kuntalain 12. luku koskisi esitysluonnoksen mukaan kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyä. Lakiesitysluonnoksen 93 §:ssä olisi määrä säättää otto-oikeuden rajaamisesta vain kunnanhallitukselle. Nykyisen kuntalain mukaan myös johtokunta ja lautakunta voivat ottaa asioita käsiteltävikseen otto-oikeuden nojalla. Muutosta perustellaan sillä, että kunnanhallitus vastaisi jatkossakin kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä kunnantoiminnan yhteensovittamisesta. Lain tarkoituksena olisi 93 §:n myötä niin ikään yksinkertaistaa otto-oikeuden sääntelyä. **Outokummun kaupunki katsoo, että otto-oikeuden lainmukainen rajaaminen vain kunnanhallitukselle on tarkoituksenmukaista em. perustein, mutta demokratian kaventuminen ja sisäisen valvonnan heikkeneminen ovat uhkana ko. järjestelyssä.**

Lakiesitysluonnoksen 99 § (Toimielinten päätöksentekotavat) mahdollistaisi uuteen lakiin kirjattuna kokouspaikalla pidettävien toimielinten kokousten rinnalle sähköisen kokouksen ja sähköisen

päätöksentekomenettelyn ennen kokousta. Sähköisestä kokouksesta säädettäisiin tarkemmin lain 100 §:ssä, ja sähköisestä päätöksentekomenettelystä lain 101 §:ssä. Samoin olisi tarkoitus säätää tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa (lakiesitysluonnoksen 110 §). **Sähköisen kokous- ja päätöksentekomenettelyn käytön mahdollistaminen olisi Outokummun kaupungin näkemyksen mukaan uutena lainkohtana hyödyllinen, mutta kirjaus edellyttää päätöksentekomenettelyn näkökulmasta ennen kaikkea tietoturva- ja teknisten seikkojen laajamittaista huomiointia.**

Uuden lain 13. luku koskisi esitysluonnoksen mukaan kunnan taloutta. Uuden lain 111 §:ssä säädettäisiin kunnan talousarviosta ja –suunnitelmasta nykyisen lainsäädännön mukaan sillä erotuksella, että uuteen lakiin on kirjattu myös kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevat täydennykset ynnä kuntastrategian yhteys kunnan taloussuunnitteluun. Pykälän 3 momentin mukaan alijäämän kattamisvelvollisuus on kytketty tilinpäätöksen osoittamaan kertyneeseen alijäämään ja se on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Erityisen huomionarvoista on, että uuden kuntalain 111 §:n mukaan alijäämän kattamista ei voisi enää nykyiseen tapaan siirtää vuodesta toiseen taloussuunnitelmatasolla, vaan taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä on mainittuna ajanjaksona katettava. Näin ollen erillistä, pidemmän ajan toimenpideohjelmaa ei enää jatkossa vaadittaisi. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovellettaisiin uudessa kuntalaissa myös kuntayhtymiin.

Jos kunta ei kykene kattamaan alijäämää neljän talousarviovuoden määräajassa, kunta tai kuntayhtymä voisi joutua arviointimenettelyyn, joka vastaisi nykyistä, erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä (peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki, 1704/2009); esitysluonnoksen mukaisen uuden kuntalain 119 §:ssä säädettäisiin ”Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä”. 119 §:n 3 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos ”kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 111 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa”, tai jos ”asukasta kohti laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa, tai kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot: 1) kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen; 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti; 3) asukasta kohti laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla; sekä 4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Outokummun kaupungin mukaan lakiluonnoksessa esitetty kirjaus alijäämän kattamisvelvollisuudesta mahdollistaa osaltaan kuntien toiminnan taloudellisen kestävyys turvaamisen ja selkiyttää kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua talousarviokaussittain. Kirjaus vahvistaa myös huomattavasti konserninäkökulmaa kunnan toiminnan ja talouden kokonaissuunnittelussa ja organisoinnissa. Konsernialijäämän käyttö arviointimenettelyä määritettäessä tulisi rajata niin, että konsernitalinpäätöstä tehtäessä ei asunto-osakeyhtiöiden poistoja muuteta emokunnan poisto-ohjelman mukaisiksi, vaan käytetään yhtiöiden taseessa olevia omaisuuksien arvoja. Poistoaikojen vaihtelu kunnittain aiheuttaa kuntien välille suuriakin heittoja yli/alijäämissä. Poistoaikojen yhdenmukaistaminen ja poistettavien (kertapoisto) kohteiden tarkentaminen ei ole kuntalain alainen asia, mutta tulisi kyllä toteuttaa.

Uuden lain 14. luvussa säädettäisiin lakiesitysluonnoksen mukaisesti kunnan hallinnosta ja talouden tarkastuksesta. Nykyiseen kuntalakiin verrattuna uudessa laissa täydennettäisiin erityisesti

tarkastuslautakuntaa koskevaa sääntelyä: lakiesitysluonnoksen 122 § koskee tarkastuslautakunnan kokoonpanoa ja tehtäviä. Lain mukaan tarkastuslautakunnalla olisi jatkossa arviointitehtäviä, tilintarkastukseen liittyviä tehtäviä ja muita valmistelutehtäviä. Tilintarkastusta koskevat säännökset (123 §) vastaisivat pääosin nykyistä kuntalakia, mutta tilintarkastajana voisi jatkossa toimia vain tilintarkastusyhteisö (JHTT-yhteisö). Uuden lain 125 §:llä turvattaisiin jatkossakin tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus.

Lakiesitysluonnoksen mukaan uuden kuntalain 15. luvussa säädettäisiin kunnan toiminnasta markkinoilla voimassa olevaa lakia vastaavasti kunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta poikkeuksineen sekä hinnoittelusta markkinoilla. Uudet menettelysäännökset koskisivat kunnan takauksia, kiinteistön luovutusta ja julkisen palvelun velvoitetta, ja niillä on tarkoitus asiallisesti selkiyttää kansallisen sääntelyn suhdetta EU-tason sääntelyyn. **Outokummun kaupungin mielestä tämä selkiyttää kunnan toimimista liiketoiminnan muodossa harjoitettavassa toiminnassa ja ehkäisee kaikkiaan kilpailun vääristymistä (vrt. kannattamaton liiketoiminta).**

Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015 siten, että kunnan toimielimiä, johtamista ja luottamushenkilöitä koskevien uusien säännösten ehdotettu voimaantuloaika on osin vasta vuonna 2017, kun ensimmäinen lain voimaantulon jälkeen valittu valtuusto on aloittanut toimikautensa. Alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyä koskeviin säännöksiin on ehdotettu siirtymäsäännöksiä, minkä lisäksi uuteen lakiin on määrä sisällyttää lakiesitysluonnoksen mukaisesti voimassa olevaa lakia vastaavat siirtymäsäännökset siten kuin lakiesitysluonnoksen 17. lukuun on kirjattu. **Outokummun kaupunki katsoo, että siirtymäsäännökset ovat perusteltuja ja asianmukaisia uuden lain voimaantulon yhteydessä.**

Outokummun kaupunki lausuu, että esitysluonnos uudeksi kuntalaiksi on periaatteelliselta luonteeltaan mahdollistava, kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia parantava, kuntien ja valtion välistä vuoropuhelua ja yhteistoimintaa edistämään pyrkivä sekä ennen kaikkea kuntien toimintaympäristöjen erilaisuuden ja siitä seuraavan kunnallisen palvelutarpeen monimuotoisuuden valtakunnallisesti huomioiva. Olennaista on niin ikään, että konserninäkökulma korostuu uudessa laissa huomattavasti kunnan toimintaa ja taloutta koskevassa sääntelyssä, minkä ohella esitysluonnoksen mukainen uusi laki selkiyttäisi eräiltä osin myös kunnan talouden toimintaa sekä kansallisen tason sääntelyä suhteessa EU-sääntelyyn. Outokummun kaupunki pitää kuitenkin ensiarvoisen tärkeänä, että uudella lailla mahdollistetaan kuntien toiminnan, talouden ja tehtävien johdonmukainen ja tasapuolinen organisointi myös haastavissa ja muuttuvissa toimintaolosuhteissa, sekä sitä, että kunnallista demokratiaa ei heikennetä. Outokummun kaupunki toteaa näin muodoin kokoavana lausuntonaan, että lakiluonnos uudeksi kuntalaiksi on lähtökohdiltaan tarkoituksenmukainen ja asiallisesti kattava.

OUTOKUMMUSSA 11.8.2014

OUTOKUMMUN KAUPUNGINHALLITUS


Pekka Hyvönen
kaupunginjohtaja


Jukka-Pekka Lätti
kehitysjohtaja