

**Lausunto**

Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto

18.8.2014

ÖFPL/103/05.00.03/2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 8.5.2014, VM VM065:00/2012

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta**Yleistä**

Suurin osa kansalaisille suunnatuista julkisista hyvinvointipalveluista on kuntien järjestämiä. Kunnallisen organisaation toimintaperusteet esitetään kuntalaissa, jossa säädetään yleisestä toimivallasta, organisaatiosta ja toimintamalleista, luottamushenkilöistä, valtuustosta, hallituksista ja lautakunnista, taloushallinnosta, tilintarkastuksesta, kuntien yhteistoiminnasta sekä kunnan tekemien päätösten laillisuusharkinnasta. Useimmista kuntien vastuulla olevista tehtävistä säädetään myös erityislainsäädännössä.

Nykyinen kuntalaki, joka hyväksyttiin 1990-luvun puolessavälissä, antoi kunnille muun muassa entistä suuremman vapauden päättää organisaatiostaan. Kuntalakia on sen jälkeen muutettu ja päivitetty, mutta mitään laajamittaista uudistusta ei ole tehty. Samaan aikaan toimintaympäristön muutokset ja poliittiset päätökset ovat johtaneet siihen, että kuntien edellytykset tehtäviensä hoitamiseen ovat muuttuneet. Esimerkkejä tällaisista muutoksista ovat EU-jäsenyys, kilpailuttamisen lisääntyminen, kasvavat vaatimukset yhdenmukaisuudesta ja yhdenvertaisuudesta, toiveet tarjonnan monipuolistumisesta toimijoiden määrää kasvattamalla, tehtävien jakautuminen kuntien ja valtion kesken sekä kasvava vaatimus uuden tekniikan käytöstä.

Kun kuntiin lisäksi vaikuttavat muut muutokset, kuten väestön ikärakenteen muuttuminen, lähtö- ja tulomuutto, runsas eläköityminen, kasvavat osaamisvaatimukset, taloushaasteet, maan sisäisten erojen kärjistyminen ja usein asioiden muuttuminen huomattavasti monimutkaisemmiksi, uuden kuntalain säätämiseksi on muista yhteiskunnallisista uudistuksista riippumatta vahvat perusteet.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntalakiluonnoksesta ja erityisesti eräistä luonnoksesta esitetyistä asioista.

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Esitetty lakiteksti voidaan hyväksyä.

Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu (2 luku)

Tämä on erittäin tärkeä osa lakia, ja Pohjanmaan liitto pitää esitystä hyvin laadittuna. Jatkovalmistelussa luvun sisältö täytyy kuitenkin yhtenäistää tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien lakiesitysten kanssa. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota esimerkiksi sosiaalihuoltoon liittyvään viranomaisvastuuseen.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Ehdotetun kuntatalousohjelman uskottavuuden ratkaisee se, miten esitetyt säännökset valtion ja kunnan suhteesta (3 luku) toimivat käytännössä. Jo se, että esityksen mukaan kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö ja valmisteluun osallistuvat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä tarvittaessa muut ministeriöt eli vähintään kuusi ministeriötä, osoittaa, miten pirstoutunut valtion ja kunnan taloussuhteiden sääntely on. Pohjanmaan liiton mielestä lain täytyy olla selkeämpi puhuttaessa kunnille määrättävistä uusista tehtävistä ja talousvelvoitteista. Valtion ei tule voida säilyttää kunnille uusia tehtäviä, elleivät ne ole kokonaan rahoitettu joko valtion-osuuksilla, arvioidulla verotulojen kasvulla tai pienentämällä muusta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia.

Valtuusto (4 luku)

Kuntayhtymänä Pohjanmaan liitolla ei ole huomautettavaa ehdotukseen kunnallisvaalien ajankohdan muuttamisesta (15 §) tai valtuutettujen lukumäärästä (16 §). On vain oikein, että itsehallintoa harjoittaville kunnille annettaisiin nykyistä suurempi vapaus päättää itse valtuutettujen lukumäärän lisäämisestä.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus (5 luku)

Pohjanmaan liitolla ei ole huomautettavaa.

Kunnan toimielimet (6 luku)

Pohjanmaan liitolla ei ole huomautettavaa.

Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus (7 luku)

Pohjanmaan liiton mielestä ehdotukset voidaan hyväksyä. Kuntastrategiaa koskevan 39 §:n perusteluteksteihin tulisi lisätä, että kuntastrategian laatimisessa on otettava huomioon myös maakunnan suunnittelu (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista). Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 §:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava sekä maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma.

Kuntien yhteistoiminta (8 luku)

Kuntien yhteistoimintaa koskevat yleissäännökset voidaan hyväksyä. Maakunnan liiton asemaa ajatellen lakiin tulisi kuitenkin sisällyttää liittojen asemaa selkeyttävät säännökset. Ne ovat välttämättömiä, kun muistetaan Euroopan neuvoston paikallisen ja alueellisen itsehallinnon peruskirja. Lakiin on ensinnäkin lisättävä pykälä maakunnan liitoista ja niiden asemasta: *Maakunnan liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta, vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja edistää kuntien yhteistoimintaa.*

Lisäksi lakiin tulee nykyisen kuntalain (86 a §) tavoin sisällyttää säännökset maakuntavaltuuston ja liiton muiden toimielinten valinnasta. Tämä on erityisen välttämätöntä, kun pidetään mielessä maakunnan liittojen asemaan sisältyvä vaatimus kansanvaltaisuudesta sekä etenkin Euroopan neuvoston paikallisen ja alueellisen itsehallinnon peruskirja.

Pohjanmaan liiton mielestä kunnanvaakunaa koskevaan 5 §:ään tulee lisätä uusi momentti maakunnanvaakunan asemasta: *Mitä kunnanvaakunasta ja kunnanhallituksesta säädetään, koskee myös maakunnanvaakunaa ja maakuntahallitusta.*

Luottamushenkilöt (10 luku)

Pohjanmaan liiton mielestä on yleisesti ottaen tärkeää vahvistaa ja selkeyttää luottamushenkilöiden asemaa sekä mahdollisuuksia toimia kunnan tai kuntayhtymän luottamushenkilönä. On myös tärkeää selkeyttää sääntöjä kunnan henkilöstön edellytyksistä luottamushenkilöinä toimimiseen. Esityksen mukaan kuntayhtymissä pidettäisiin edelleen kiinni selkeästä rajoituksesta, jossa kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin. Pohjanmaan liitto pitää tätä asianmukaisena.

Lukuun tulisi myös kirjata vaalikelpoisuutta maakuntavaltuustoon koskeva erityinen vaatimus: *maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen (maakuntavaltuuston) jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.*

Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely (12 luku)

Ehdotukset toimielinten sähköisistä päätöksentekotavoista (99–101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110, 114 §) ovat tervetulleita ja asianmukaisesti perusteltuja, ja ne kehittävät ja helpottavat kuntien ja kuntayhtymien toimintaa. Näillä muutoksilla parannetaan myös tiedonkulkua kansalaisille.

Niin sanottua otto-oikeutta (93 §) ehdotetaan rajattavaksi vain hallituksen käsiteltäväksi. Muutoksen myötä kunnanhallitus olisi selkeästi vastuussa päätöksistä, jotka sen alainen viranomainen on siirretyn toimivallan nojalla tehnyt. Uudistus sopii hyvin lakiluonnoksen tavoitteeseen vahvistaa hallituksen vastuuasemaa kunnassa tai kuntayhtymässä, mutta olisi ehkä sittenkin syytä harkita myös muita vaihtoehtoja, jotka antaisivat otto-oikeuden lähinnä ylemmälle viranomaiselle.

Kunnan talous (13 luku)

Ehdotetut säännökset toisivat tervetulleita täsmennyksiä kuntien ja kuntayhtymien talouden tasapainottamista koskeviin vaatimuksiin.

Hallinnon ja talouden tarkastus (14 luku)

Pohjanmaan liitolla ei ole huomautettavaa ehdotuksista.

Ulla-Maj Wideroos
maakuntahallituksen
puheenjohtaja

Olav Jern
maakuntajohtaja

**Utlåtande**

Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto

18.8.2014

ÖFPL/103/05.00.03/2014

Finansministeriet
valtiovarainministerio@vm.fi

Finansministeriets begäran om utlåtande 8.5.2014, VM065:00/2012

Utlåtande över utkastet till en regeringsproposition om kommunallagen**Allmänt**

Huvuddelen av den offentliga välfärden till medborgarna tillhandahålls av kommuner. De grundläggande ramarna för hur den kommunala organisationen ska fungera anges i kommunallagen. I kommunallagen regleras allmänna befogenheter, organisation och verksamhetsformer, de förtroendevalda, fullmäktige, styrelser och nämnder, ekonomisk förvaltning, revision, kommunalt samarbete och laglighetsprövning av kommunala beslut. De flesta av de uppgifter som kommuner ansvarar för regleras även i speciallagstiftning.

I mitten av 1990-talet antogs den nuvarande kommunallagen, som bl.a. medförde en större frihet för kommuner att bestämma över sin organisation. Kommunallagen har sedan dess ändrats och uppdaterats på en del punkter men någon större samlad översyn har inte gjorts. Samtidigt har förändringar i omvärlden och politiska beslut medfört att förutsättningarna för kommuner att utföra sina uppgifter förändrats. EU-medlemskapet, ökad konkurrensutsättning, ökade krav på likformighet och likvärdighet, önskemål om ökad mångfald i utbudet genom fler aktörer, uppgiftsfördelningen i kommunala och statliga uppgifter samt ökade krav på användning av ny teknik är exempel på sådana förändringar.

Vidare påverkas kommuner av andra förändringar, såsom demografiska förändringar, ut- och inflyttning, stora pensionsavgångar, ökade krav på kompetens, ekonomiska utmaningar, större skillnader inom landet och ofta en avsevärt ökad komplexitet i många frågor. Förändringarna har medfört att det finns starka skäl att helt oberoende av andra samhällsreformer utarbeta en ny kommunallag.

Finansministeriet begär nu utlåtanden om ett utkast till en kommunallag med betoning på vissa specifika frågor.

Begreppet kommunens verksamhet (6 §)

Den föreslagna lagtexten kan godkännas.

Kommunens uppgifter och organiseringsansvar (2 kap.)

Detta är en mycket viktig del av lagen och Österbottens förbund anser att förslaget är väl utformat. Innehållet i detta kapitel måste dock i den fortsatta beredningen utformas så att det överensstämmer med de lagförslag som kommer att reglera social- och hälsovårdens organisering. Härvid bör särskild uppmärksamhet fästas vid myndighetsansvaret inom t.ex. socialvården.

Programmet för kommunernas ekonomi (12 §)

Trovärdigheten i det föreslagna programmet för kommunernas ekonomi är beroende av hur de föreslagna stadgandena om förhållandet mellan stat och kommun (3 kap.) börjar fungera i verkligheten. Redan det att programmet för kommunernas ekonomi enligt lagförslaget skall beredas av finansministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt vid behov andra ministerier, dvs. åtminstone 6 ministerier, visar hur splittrad regleringen av de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun är. Österbottens förbund anser att lagen måste vara tydligare i fråga om nya uppgifter och ekonomiska pålagor på kommunerna. Staten bör inte kunna påföra kommunerna nya uppgifter utan att de till sin helhet är finansierade via antingen statsandelar, beräknade ökningar i skatteintäkter eller minskade utgifter inom annan verksamhet.

Fullmäktige (4 kap.)

Som samkommun har Österbottens förbund inget att anmärka angående förslaget till förändrad tidpunkt för förrättande av kommunalval (15 §) eller antalet ledamöter i fullmäktige (16 §). Det är riktigt att ge de självstyrande kommunerna en större frihet att själva besluta om ett större antal fullmäktigeledamöter.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande (5 kap.)

Österbottens förbund har inga anmärkningar.

Kommunens organ (6 kap.)

Österbottens förbund har inga anmärkningar.

Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen (7 kap.)

Österbottens förbund anser att förslagen kan omfattas. I motiveringstexten till 39 § om kommunstrategin bör intas ett omnämnande att uppgörandet av kommunstrategin också skall beakta planeringen på landskapsnivå (Lag om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten). Planeringen på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt som avses i 25 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), en

landskapsplan som styr annan områdesplanering och ett landskapsprogram som anger målen för landskapets utveckling under de närmaste åren.

Samarbete mellan kommuner (8 kap.)

De allmänna stadgandena om samarbetet mellan kommuner kan omfattas. Med tanke på landskapsförbundens roll bör dock i lagen intas bestämmelser som tydliggör landskapsförbundens roll. Detta är också nödvändigt med tanke på Europarådets konvention om lokal och regional demokrati. I lagen bör för det första intas en paragraf om landskapsförbunden och deras roll: *Landskapsförbunden svarar för den strategiska regionutvecklingen som helhet, svarar för landskapets allmänna utveckling och främjar samarbetet mellan kommunerna.*

Vidare bör intas stadganden, precis som i nuvarande kommunallag (86 a §), om sättet för val av landskapsfullmäktige och övriga organ i landskapsförbundet. Detta är särskilt nödvändigt med tanke på landskapsförbundens roll och kravet på därtill knuten demokrati samt inte minst med tanke på Europarådets konvention om lokal och regional demokrati.

Österbottens förbund anser att till 5 § Kommunvapen bör fogas ett nytt moment som reglerar landskapsvapnets ställning: *Vad som stadgas om kommunvapen och kommunstyrelse gäller även för landskapsvapen och landskapsstyrelse.*

Förtroendevalda (10 kap.)

Österbottens förbund anser att det generellt sett är viktigt att stärka och förtydliga de förtroendevaldas ställning och möjligheterna att fungera som kommunal eller samkommunal förtroendevald. Det är också viktigt att tydliggöra de regler som bestämmer hur kommunalt anställda kan verka som förtroendevalda. För samkommunernas del föreslås fortsätta den tydliga begränsningen att en person som är anställd hos samkommunen inte är valbar till samkommunens organ. Detta anser Österbottens förbund att är riktigt.

I detta kapitel bör också intas en hänvisning till det särskilda kravet gällande valbarheten till landskapsfullmäktige: *ledamöterna i det högsta beslutande organet för ett landskapsförbund (landskapsfullmäktige) skall vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna.*

Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande (12 kap.)

Förslagen om organs elektroniska beslutsfattandesätt (99 - 101 §) samt utgivandet av kommunens anmälningar, information om kommunens verksamhet samt protokoll på nätet (109 och 110 §, 141 §) är välkomna och välunderbyggda förslag, som förbättrar och underlättar kommunernas och samkommunernas verksamhet. Samtidigt medför ändringarna bättre information till invånarna.

Den s.k. upptagningsrätten (93 §) föreslås få en ny utformning, som begränsar den till behandling i styrelsen. Denna ändring innebär att kommunstyrelsen har ett tydligt ansvar för beslut som fattats med stöd av delegering till en underlydande myndighet. Den nya utformningen står i samklang med lagutkastets strävan att stärka styrelsens an-

svarsroll i kommunen eller i samkommunen, men man borde kanske ändå överväga också andra alternativ, som medger upptagningsrätt för den närmast överordnade myndigheten.

Kommunens ekonomi (13 kap.)

De föreslagna stadgandena innebär välkomna preciseringar av kraven på balansering av kommunernas och samkommunernas ekonomi.

Granskning av förvaltning och ekonomi (14 kap.)

Österbottens förbund har inget att anmärka på förslagen.

Ulla-Maj Wideroos
landskapsstyrelsens
ordförande

Olav Jern
landskapsdirektör