

188 § LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESIITYSLUONNOKSESTA

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 koordinoanut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta ja se löytyy valtiovarainministeriön sivuilta kohdasta www.kuntauudistus.fi.

Valtiovarainministeriö pyytää kuntien lausuntoja kuntalakiluonnoksesta 26.8.2014 mennessä.

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 nuoriso-valtuustoa 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)

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet	Lautakunta	Kh	Kv
--	------------	----	----

- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnan-hallituksen 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 arviointi-menettelyistä (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.

Lausuntoehdotus on esityslistan liitteenä nro 188.1.

Ehdotus: Kunnanhallitus päättää antaa asiasta oheisen liitteen nro 188.1. mukaisen lausunnon.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen pöytäkirjasta todistaa oikeaksi
Jämijärven kunnanvirastossa 18.8.2014
Pöytäkirjanpitäjä
Keskusarkistinhoitaja

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet	Lautakunta	Kh	Kv
--	------------	----	----

Lakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana, mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannatettavia. Päätösvallan rajaaminen valtuustolle tai kunnanhallitukselle ja strategian sisällysluettelo ovat kuitenkin esimerkkejä pääperiaatteen vastaisista säännösesityksistä.

3 luku: valtion ja kunnan suhde

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on taroituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä menettely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen. Lisäksi Suomen Kuntaliitto tulee nostaa tasavertaiseksi valmistelijaksi ministeriöiden kanssa.

4 luku: valtuusto

Valtuuston toimikauden alkaminen jo kesäkuussa ei ole järkevää. Kunnan hallinto perustuu jatkuvuudelle ja kauden aikaistamiselle ei ole osoitettavissa käytännön hyötyä. Hyvänä esimerkkinä on talousarvion laadintaprosessi.

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 kannatettava. Yksityiskohtana emme kuitenkaan usko kansalaisraatien mahdollisuuksiin tuottaa kokonaisvaltaista, valistunutta kuntalaismielipidettä. Myöskään nuorisovaltuuston säätämistä pakollisena emme pidä tarkoituksenmukaisena, vaan se pitäisi lakiluonnoksen periaatteiden ja hengen mukaan olla vapaaehtoista samoin edellytyksin kuin muun muassa vanhusneuvosto.

6 luku: kunnan toimitelimet

Laissa ei ole tarkoituksenmukaista nostaa esille toimitelinorganisaatiomalleja. Näistä tilaaja-tuottaja-malli ei edes ole toimitelinorganisaatiomalli 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 laajalaisemman kehittämis- ja skenaariotyön kustannuksella.

Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen kunnan tehtävien ja toimintakentän muuttuessa yhä haastavammiksi on tarkoituksenmukaista. Sen sijaan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon 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 vähintäänkin lain perusteluteksteissä selkeästi erottaa kunnan operatiivinen johtaminen poliittisesta johtamisesta. 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. Johtajasopimusta ei tulisi säädellä pakolliseksi.

10 luku: luottamushenkilöt

Olemme huolissamme kunnanhallitusten toimintakyvystä ja mahdollisuudesta tehdä tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten edellyttämiä rakenteellisia kehittämispäätöksiä johtuen kunnan oman henkilöstön vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Vaalikelpoisuuden rajaaminen kunnanhallitukseen henkilöstöltä olisi perusteltua myös kunnanhallituksen lain perusteluissa esitetyllä roolilla ”johtaa kunnan hallintoa ja taloutta käytännössä”. Lisäksi henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua kunnan päätöksentekoon valtuutettuina.

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen esitetään, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Esitys heikentää lakiluonnoksessa korostettua konsernivalvontaa ja konserniohjausta.

13 luku: kunnan talous

Alijäämien kattamisen veloitteen 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 veloitteena kattaa alijäämät jäisi kunnille.

Kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä veloitetaan 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. Tämän huomioiden 111 § 6 mom. voisi kuulua seuraavasti: ”Edellä 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin, mikäli kuntayhtymään ei kahden peräkkäisen alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen ole osakaskuntien johdolla saatu aikaan toimivaa talouden tasapainottamissuunnitelmaa”.

Muuta

Muilta osin Jämijärven kunnalla ei ole lakiluonnoksesta huomautettavaa

