

Hankasalmen kunnan lausunto kuntalain kokonaisuudistuksesta

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 pyytää muun muassa kaikilta kunnilta 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 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)
- 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 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.

Lausunnot on pyydetty toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.'

Lausuntoa antavien kuntien toivotaan sisällyttävän omiin lausuntoihinsa kunnassa toimivien nuorisovaltuustojen tai muiden nuoria edustavien tahojen näkemyksiä. '

Luonnos hallituksen esitykseksi on luettavissa kokonaisuudessaan valtiovarainministeriön www-sivuilla osoitteessa www.kuntauudistus.fi.

Asian valmistelija kunnanjohtaja

Liitteenä

- lausuntopyyntö
- kunnan vastaus syksyllä 2013 lain valmisteluvaiheessa lakia koskien VM:n kyselyyn
- kunnanjohtajan Keski-Suomen liiton kunnanjohtajatapaamiseen laatiman puheenvuoron kalvosarja lakiuudistuksesta

Kunnanjohtajan ehdotus:

Hankasalmen kunta lausuu pyydettyinä kuntalakiuudistuksesta lausuntopyynnön kysymyksien kautta seuraavaa:

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Jo kuntien nykyiset yhteistoiminta-alueet aiheuttavat sen, että kunnan toiminnalla tulee tarkoittaa muutakin kuin vain kunnan ja

kuntakonsernin toimintaa. Siksi kuntalakiluonnoksen 6 §:n lisäys kunnan toiminta pelkän kuntakonsernimäärittelyn ohella on erittäin perusteltu.

Kunnan tehtävät, järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen (7-9 §)

Hankasalmen kunnalla ei ole lausuttavaa tähän kyseiseen kohtaan

Kuntatalousohjelma (12 §)

Toivottavaa olisi, että kuntatalousohjelma toimisi paremmin kuntatalouden huomioon ottamisessa valtion talousarviomenettelyssä, kuin nykyisin käytössä oleva peruspalveluohjelmamenettely on toiminut.

Itse lakipykäläehdotukseen ei ole huomautettavaa, mutta kyseistä lakia tulisi ministeriöiden sitten oikeasta noudattaa, eikä kasvattaa kuntien tehtäviä samanaikaisesti kuin niihin suunnattavaa rahoitusta leikataan. Niinhän nykyisen peruspalveluohjelmamenettelyn aikana on usein käynyt. Viimeisenä esimerkkinä oppivelvollisuuden pidentäminen ilman siihen kohdennettavaa rahoitusta.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkaminen (15 §)

Ensinnäkin vaalien nimenmuutos on hyvin perusteltu ja vastaa käyttöön yleisesti vakiintunutta nimitystä.

Hankasalmen kunta ei näe erityistä tarvetta vaalien ajankohdan muuttamiselle ja valtuuston toimikauden alun muutokselle, mutta ei vastustakaan tehtyä ehdotusta. Sekä nykyiselle toimikaudelle että uudelle ehdotukselle on omat hyvät perusteensa.

Kuntarakennelakiin tässä yhteydessä aiottu muutos, että kunnan valtuusto voitaisiin muodostaa vaaleilla ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa, on joustavaa ja hyvää lainsäädäntöä.

Valtuuston kokoa koskeva säätely (16§)

Uusi linjaus on hyvä. Valtuutettujen vähimmäismäärän säätäminen kuhunkin kuntakokoon on perustelua. Sen sijaan on hyvä jättää kuntien omaan harkintaan ja mahdollistaa valtuutettujen määrän kasvattaminenkin esimerkiksi, jos kunta päättää siirtyä valiokuntamalliin, kuten pykälän esittelyssä kerrotaan.

On hyvä, että kunnille jätetään omaa harkintavaltaa ja laissa jätetään kunnille päätäntävaltaa siihen, miten omaa hallintoaan järjestää.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevat ehdotukset (5 luku)

On hyvä ja perusteltua, että lakiehdotuksessa nostetaan voimakkaasti esiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen.

Hankasalmen kunta pitää sen sijaan vähintään outona seikkana lakiehdotuksessa sitä, että nuorisovaltuustosta ja vanhusneuvostosta ollaan tekemässä molemmista nyt jo lakisääteisiä – ja vammaisneuvostollekin on oma pykälänsä.

Hankasalmen kunnassa on kaikki kyseiset toimielimet. Silti näemme ongelmalliseksi sen, että kun tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta yhdenkään lautakunnan tai vastaavan olemassa oloa ei säädetä kunnille lakisääteiseksi velvoitteeksi, vaikka lautakunnat muodostetaan vaaleilla valitun valtuuston toimesta demokraattisesti. Vaan kunnan omien toimielimien kohdalla kunnalle jätetään täysi vapaus järjestää hallintonsa.

Niin sen sijaan erilaisista kunnan oman toimielin hallinnon ulkopuolisista vaikuttajaelimistä säädetään tarkasti kuntalaissa ja niitä nimetään vielä useampia. Tässä on selkeästi epäloogisuutta, jota lakiluonnoksen perustelut eivät mitenkään kattavasti perustele.

Kuntahallinnon ulkopuolisia vaikuttajaelimiä ei tulisi kuntalaissa säätää yhtään nykyistä enempää, vaan niiden tarve tulisi voida aina kuntakohtaisesti määritellä – kunnan omaan toimielin hallintoon ja muihin kunnassa käytössä oleviin kuntalaisten vaikuttamiskanaviin soveltuen. Etenkin kun uuden kuntalain kautta kunnan omat toimielimet voidaan muodostaa hyvin eri tavoin.

Pykälän 29 nimen muuttaminen tiedottamisesta viestinnäksi on hyvä kehitysaskel ja vuorovaikutteisuuden korostaminen paikallaan. Oikea-aikaiseen ja monipuoliseen tiedottamiseen ohjaaminen jo laissa sekä verkkoviestinnän monipuoliseen hyödyntämiseen kannustaminen on hyvä muutos.

Kunnan toimielinorganisaatio ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat (31, 34 ja 38 §)

On erinomaista, että laissa säädetään ainoastaan erilaisten mallien peruseriaatteista ja niiden sisällä kunnille itselleen jätetään mahdollisuus valita, mikä malli ja miten toteuttaen kunnassa otetaan käyttöön. Useiden mallien esilletuonti jo laissa taas opastaa kuntia

pohtimaan erilaisia tapoja järjestää toimitelinorganisaatiotaan. Tämä kokonaisuudessaan on hieno pykäläkokonaisuus, joka tukee kunnallista itsehallintoa ja sen kehittämistä.

Samoin on hyvä, että laki mahdollistaa niin kunnanjohtaja kuin pormestarimallin ja mahdollistaa osa-aikaisen tai jopa päätoimisen luottamushenkilöjohdon valitsemisen. Ja nimenomaan tuo, että laki mahdollistaa on hyvä. Erikoisissa kunnissa ja erilaisina aikoina johtamiseen voivat sopia erilaiset mallit – samoin pienissä kunnissa harvoin ainakaan kokopäiväisesti palkattu luottamushenkilöjohto on tarpeen. Isoissa kaupungeissa taas voi olla, riippuen siitä, miten organisaatio kokonaisuudessaan on järjestetty.

On hyvä, että kunnilla on vaihtoehtoja ja päätös kuntahallinnon järjestämisestä jätetään pitkälti lain määrittämien kehyksien puitteissa kuntien itsensä päätettäväksi.

Hankasalmen kunta haluaa lausua myös pykälästä 35, joka mahdollistaa toimitelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan erottamisen kesken toimikauden. Nyt siis siten, että muu toimitelin voisi jatkaa toimintaansa. Tällainen muutos madaltaisi puheenjohtajiston erottamiskynnystä ja lopputulos ei välttämättä ole tavoiteltu.

Koko toimitelimen tulee olla vastuussa päätöksenteosta ja sitoutua yhdessä tehtäviin päätöksiin. Nyt esitetty muutos lakiin ruokkisi jopa oppositioasetelman syntymistä kuntahallinnon sisälle ja vaikeuttaisi pahimmillaan rakennemuutosten ja talouden tasapainottamisen läpiviemistä tai koko toimitelimen sitouttamista kyseisen kaltaisiin ratkaisuihin.

Alueelliset toimitelimet (37 §)

Alueellisten toimitelimen kohdalla on myös hyvä se, että ne tehdään mahdollisiksi laissa, mutta niiden perustaminen jätetään valtuustojen harkintavaltaan ja niiden toimintavallan säätely hallintosääntöön.

Pienellä väestöpohjalla ja pienelle maantieteellisellä pinta-alalla sijaitsevassa kunnassa kovin laajaa aluehallintoa ei tarvita. Kunnan koon ollessa iso ja esimerkiksi useammasta entisestä kuntakeskuksesta mahdollisten kuntaliitosten jälkeen koostuva alueellisten toimitelinten tarve taas varmasti kasvaa.

Kuntastrategia (39 §)

Kuntastrategian kaltaisen suunnitteluvollisuuden säätäminen kuntalaissa on perusteltu lisäys lakiin. Pykälässä on myös hyvin ja riittävän seikkaperäisesti kuvattu se, mitä strategian tulee sisältää.

Toivottavaa olisi, että tämä pykälä oikeasti ohjaisi kuntia kokonaisvaltaiseen strategiasuunnitteluun – erityislainsäädäntöjen erilaisten suunnitteluvollisuuksien sijaan, jotka taas johtavat sektorikohtaiseen ajatteluun liiaksi, kuten lakimuutoksen perusteluissa aivan oikein esille tuodaankin.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen tehtävien tarkempi määrittely jo kuntalaissa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskeva pykälä ovat hyviä muutoksia kuntalakiin. Korostavat poliittisen päätöksenteon asemaa kunnassa ja kuitenkin kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien tarkempi määrittely jätetään kunkin kunnan omaan hallintosääntöön. Se taas on perusteltua, kun kunnat voivat järjestää omat toimielimensä hyvin monella tavoin uuden kuntalain vallitsessa.

Johtajasopimus (43 §)

Se on hyvä, että johtajasopimus kunnan ja kunnanjohtajan välillä määritellään kuntalaissa. Erikoista on taas se, että johtajasopimuksessa jättäydytään ikään kuin pelkkään erorahakysymykseen ja sopimus määritellään kunnanvaltuuston ja kunnanjohtajan välillä tehtäväksi.

Johtajasopimus on kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen tavoite- ja toimintasuunnitelma ja toimivallan jaon keskeinen työväline, joka tulisi edelleen solmia kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä. Kuten varmasti valtaosassa kuntia on vapaaehtoisesti ilman lain vaatimusta tähän saakka tehty.

On merkillistä, että toimivaa ja hyväksi osoittautunutta käytäntöä ollaan nyt kun johtajasopimus tuodaan kuntalakiin, muuttamassa hyvin tekniseksi valtuuston kanssa solmittavaksi sopimukseksi. Nykyinen sopimusmalli kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen välillä, jonka valtaosa kunnista on valinnut, on hyvin mukautuva ja kunnanjohtajan toimintaa ohjaavaa kunnanhallituksen työväline kunnan johtamisen tukemiseen ja suuntaamiseen.

Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtaminen (6 §, 47 -49 §)

Kuntakonsernia koskien kuntalaki on nyt selkeä ja oikealla tavalla ohjaava. Hankasalmen kunta haluaakin palata ohjaukseen palaamalla pykälään 6 ja kuinka tässä uudessa kuntalaissa määritellään myös kunnan muuta toimintaa.

Ongelmallisempina kuin kuntakonsernijohtamista Hankasalmen kunta pitääkin sitä, kuinka erilaisia yhteistoiminta-alueita, kuten pahimpana esimerkkinä uuden sotelain ERVA-alueita minkäänkokoinen kunta ohjaa. Kuntien tosiasiallinen ohjausvalta keskeisimpiin palveluihin voi kadota lähes kokonaan, vaikka tämä uusi kuntalaki teoriassa puolustaa valtuuston valtaa ylimpänä päätöksentekuelimenä. Tässä on syvä ristiriita!

Kuntien yhteistoiminta (8 luku)

Kuntien yhteistoiminta tulee kyllä laissa hyvin seikkaperäisesti määritellyksi. Mikään ei kuitenkaan poista sitä, että kun lakisääteisen yhteistoiminnan piiriin ollaan viemässä valtaosa kunnan palveluista uuden SOTE-lainsäädännön myötä, niin näillä lakipykälillä ei ole käytännössä mitään tosiasiallista yhden kunnan ja sen kunnanvaltuuston päätöksentekovaltaa yhteistoimintaa kohtaan turvaavaa merkitystä.

Pahimmillaan nämä pykälät pakottavat vain muodostamaan epätarkoituksenmukaisen suuria ja käytännössä päätösvaltattomia toimielimiä nimenomaan SOTE-ratkaisua koskien.

Kuntien väliseen muuhun pienempimuotoiseen yhteistoimintaan kuntalaki antaa tällaisenaan kyllä välineitä.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus (74 § 1 ja 4 mom.)

Hankasalmen kunta pitää hyvänä ehdotusta, että kunnanhallituksen puheenjohtajaksi ei voida valita kyseisen kunnanhallituksen alaisuudessa toimivaa kunnan palveluksessa olevaa henkilöä.

Muilta osinkin ehdotukset vaalikelpoisuudesta ovat selkeitä ja hyviä. Pohdintaa varmasti aiheuttaa vielä lain valmistelussa se, pidetäänkö kiinni siitä, ettei kunnanhallituksen jäsen voi toimia jäsenenä tytäryhteisön hallituksessa. Hankasalmen kunnan mielestä on kuitenkin perusteltua, ettei tällaista kaksoismandaattia sallita.

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema ja luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään (81 ja 82 §)

Kyseiset pykälät ovat perusteltuja, eivätkä työnantajalle kohtuuttomia Hankasalmen kunnan mielestä.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Tämä on hyvä uusi asia kuntalaissa, jota Hankasalmella on tarkoitus alkaa jo kuluvan vuoden aikana noudattaa. Lisää kunnan toiminnan avoimuutta ja poistaa turhia epäilyksiä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden esteellisyyksistä.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Kyseinen seikka on toteutettavissa, vaikkakaan asian suhteen ei suurempaa merkitystä pienessä kunnassa sinällään ole. Puoluerahoituksessa liikkuva euromäärä on maaseutukunnissa sangen pieni ja tällainen seuranta aiheuttaa siihen nähden hieman turhaakin työtä. Hankasalmen kunta ei kuitenkaan vastusta tehtyä ehdotusta ja pystyy kyseisen läpinäkyvyyden toteuttamaan kyllä.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Ratkaisu on perusteltu ja hyvä. Koko muu organisaatio toimii kunnanhallituksen alaisena ja kunnanhallituksen käsittelyssä otto-oikeuden käyttö on hallinnon kokonaisvaltaista tarkastelua. Selkiyttäisi ja johdonmukaistaisi vastuuta ja valtaa.

Toimielinten sähköiset päätöksentekotavat (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Sähköisen kokouksen mahdollistamisen pitää vihdoinkin olla arkipäivää kunnillekin. Erittäin hyvä asia. Ongelmallista lienee se, voidaanko kuntalakia kirjoittaessa huomioida kaikki lähitulevaisuuden mukanaan tuomat uudetkin ratkaisut. Nyt lakiin ehdotetut muutokset ovat hyviä ja suurelta osin jo kuntien nykyistä arkipäivää.

Alijäämän kattamisvelvollisuus määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin (111 §)

Alijäämän kattamisvelvollisuus on lähtökohtaisesti perusteltu ja hyvä asia ja talouden tasapainottamisesta on pidettävä kuntakentässä huolta.

Hankasalmen kunta haluaa kuitenkin tuoda esille huolenaan sen, että sinällään hyvä asia, eli kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin, ei ole pelkästään ongelmaton.

Kyseinen linjaus nimittäin entisestään kasvattaa sitä tulevaisuuden näkymää, jossa ERVA –alueiden sotepalvelut voivat sitten maksaa mitä vain ja mahdollinen alijäämä peritään sitten vain kunnilta. Vai miten tämä uhkakuva estetään, kun tosiasiallista vaikutusvaltaa epämääräiseen ja massiiviseen kuntayhtymään ei oikein tosiasiasa kunnilla ole.

Kunnalle tuleva neljän vuoden määräaika kattamisvelvollisuuteen on sinällään ongelmallinen, kun usein todellisesti pitkäkestoisesti vaikuttavat taloutta tasapainottavat rakennemuutokset ensimmäisessä vaiheessaan kasvattavat toimintamenoja ja tuovat säästön vasta jatkossa. Tällöin neljä vuotta voi olla liian lyhyt aika tasapainotukseen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely (119 ja 120 §)

Toisaalta Hankasalmen kunnan edellisessä kohdassa ilmaisema huoli tasapainottamisajan lyhyydestä on ehkä turha, koska nämä pykäläthän mahdollistavat järkevän tasapainottamisen jatkoon, jos neljä vuotta ei ole tarvittaviin rakennemuutoksiin riittänyt.

Eli ulkopuolinen objektiivinen selvitysmies varmasti hyväksyy kunnan järkevien taloutta tasapainottavien toimien jatkumisen.

Kriisikuntakriteereihin ei Hankasalmella ole huomautettavaa, vaikkakin veroprocentin suuruus niiden joukossa on hivenen kyseenalainen, kun kunnalla on oikeus verotuksensa tasosta päättää. Tämä kriteeri ikään kuin taas rajoittaa tuota oikeutta. Se, että lukuja tarkastellaan kuntakonsernin eikä kunnan kautta, antaa tosiasiallisemman ja oikeamman kuvan talouden tilasta ja on hyvä muutos.

Tarkastuslautakunta (122), Tilintarkastus (123) ja Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastaja tiedonsaantioikeus (125)

Hankasalmen kunnalla ei ole näihin kohtiin erityistä lausuttavaa, vaan lakiehdotus on hyvä näiltä osin

Kunnan toiminta markkinoilla (15 luku)

Hankasalmen kunta tervehtii ilolla kunnan myöntäminen lainojen, takausten sekä vakuuksien entistä tarkempaa määrittelyä. Luku 15 on kokonaisuudessaan selkeä ja hyvä – ja poistaa epämääräisiin toimintatapoihin sortumisen riskejä kunnittain.

Samoin kuntien epäterve kilpailu markkinoilla ohjautuu samoilla ehdoilla tapahtuvaksi toiminnaksi (yhtiöittämisvelvoite). On kuitenkin paikallaan pohtia sitä, kuinka pieneen palvelutuotantoon yhtiöittämisvelvoite kohdistuu.

Siirtymäsäännöksistä

Alijäämän kattamisvelvollisuuteen esitetty siirtymäsäännös on hyvä ja oikeudenmukainen ja mahdollistaa suunnitelmallisen toiminnan toteuttamisen kunnille, jotka ovat voimassaolevan lainsäädännön kautta suunnittelemassa kattamista. Yli 500 euroa/kuntalainen rajana sille, että kattamisaikaa 2016 alusta on vuoteen 2022 saakka on riittävä.