

DIAARI: 66 /2014

135§ KUNNAN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ UUDEKSI KUNTALAIKSI

Kunnanhallitus 18.8.2014 § 135

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kunnilta lausuntoa 26.8.2014 mennessä hallituksen esityksestä uudeksi kuntalaiksi. Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä huomioidaan kuntien muuttunut toimintaympäristö ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta. Lausuntopyyntö ja luonnos Leppävirran kunnan lausunnoksi on esityslistan liitteenä.

Lakiluonnos ja sen yksityiskohtaset perustelut ovat luettavissa osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/2014_0508Lausun/name.jsp

Kj:n päätösesitys: Kunnanhallitus päättää lähettää liitteen mukaisen lausunnon.

Päätös: Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti päätösesityksen.

Otteen oikeaksi todistaa
Leppävirralla, 20.8.2014

Anssi Nykänen, pöytäkirjanpitäjä

Leppävirran Kunta
Savonkatu 39
79100 Leppävirta

LAUSUNTO
20.8.2014

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A
00023 Valtioneuvosto

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS KUNTALAIKSI

Valtionvarainministeriö on pyytänyt kunnilta lausuntoa kuntalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Lausunnossa toivotaan käytettävän lausuntopyynnön mukaista otsikointia. Lausunto on pyydetty toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä.

Ennen pykäläkohtaisia huomioita Leppävirran kunnanhallitus kiinnittää yleisesti huomiota seuraaviin seikkoihin;

Lakiesityksen tekstissä on kirjavuutta ja sitä olisi tullut teknisesti ja sisällöllisesti jäsenellä ja viimeistellä ennen lausuntokierrosta. Esityksessä mennään osittain aivan liian detaljitason sääntelyyn, kun taas joitain merkittäviä asioita ei säännellä yhtä tarkasti. Vaikuttaa kuin juuri nyt ajankohtaisessa keskustelussa oleva asiat olisivat saaneet huomiota enemmän kuin suuretkin periaatteelliset muutostarpeet. Laki kuitenkin säädetään olemaan voimassa jopa vuosikymmeniä. Ylipäättään teksti ei ole kaikilta osiltaan samantasoista, vaikuttaa, että työ on jaettu eri valmistelijoille ja lopputulosta ei ole koordinoitui riittävästi. Kaikki esitetyt muutokset ja säädellyt asiat eivät kestä perusteiltaan kriittistä tarkastelua. Lähtökohtana lainsäädäntötyössä tulisi olla tarpeettomien säädösten välttäminen. Esimerkiksi kuntastrategian säätäminen lain tasolla pakolliseksi on tarpeetonta. Lakiluonnos sisältää itsestäänselvyksiä ja se heijastanee jonkintasoista epäluottamusta kuntien kykyyn vastata itsehallinnollisista tehtävistään. Luonnosta ja sen perusteluja lukiessaan ei vakuutu uudistuksen tarpeellisuudesta kaikilta osin.

Leppävirran kunnan lausunto pykäläkohtaisesti:

1 ja 2 luku, yleiset säännökset, kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu
7 §:

Kunnan tehtävien osalta pykälätekstiä tulisi täsmentää voimassa olevan kuntalain hengen mukaiseksi lisäämällä voimassa olevasta kuntalain 2. pykälästä 1. momentin 2. virke; ”Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla” ja kirjaamalla pykälään myös nykyisen kuntalain 1 §:ssä todettu asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja.

Myös uuden kuntalain tulisi korostaa kunnan itsemääräämisoikeutta ja kunnan toiminnan perustuslainsuojaa. Tästä hengestä ei ole syytä uuden kuntalainkaan myötä luopua.

9 §

Pykälässä ei ole tarpeen ottaa kantaa erikseen palvelusetelin käyttöön.

11, 12 ja 13 §:t

Valtion ja kuntien välisen neuvottelumenettelyn säädösperusteisuutta voi pitää perusteltuna. Neuvottelumenettelyn ja erityisesti lakiluonnoksen kuntatalousohjelmaa koskevan osuuden tulisi välittää tasa-arvoisempi kuva valtion ja kuntien välisestä neuvottelusta. Mm kuntatalousohjelman perusteena olevien taloudellisten ennusteiden laadinta ja ohjelman yleinen valmistelu tulisi tehdä valtionvarainministeriön ja kuntaliiton yhteistyönä, ei eri ministeriöiden välisenä.

Kuntatalousohjelma tulisi säätää valtion ja sektoriministeriöiden suhteen sitovana. Sitovuuden suhteen tulisi linjata kaksi tärkeää ulottuvuutta; taloudellinen ja toiminnallinen ulottuvuus. Kuntatalousohjelmassa tulisi kyetä sopimaan osapuolten kesken yksimielisesti täysi kustannuskorvaus kunnille säädettävien uusien velvoitteiden osalta ja ohjelmassa tulisi kyetä yhdessä sopimaan kunnille säädettävistä uusista palveluvelvoitteista.

Ohjelmaan tulisi sisällyttää velvoite kuntien ja valtion välisten kustannuskorvausten tasauksen tekemiseen nykyistä tiheämmällä aikataululla.

4 luku, valtuusto

15 §

Nykyistä kalenteri- ja talousarviovuoteen sidottua valtuuston toimikauden alkamista ei ole tarpeen muuttaa. Sekä kuntapäättäjien asioihin perehtymisen- että talouden ja toiminnan logiikan näkökulmasta nykymalli on toimiva. Uusille luottamushenkilöille jää enemmän aikaa asioihin perehtymiseen, sisäistämiseen ja luottamushenkilökouluttautumiseen heidän aloittaessaan toimikautensa kalenterivuoden alusta, kuin uuden lakiluonnoksen mukaisessa tilanteessa. Uuden valtuuston aloittaessa kesäkaudella ja tullessa suoraan päättämään ”kylmiltään” seuraavan vuoden talousarviosta ja vastaavista asioista, ottaen huomioon sen, että valtuutetuista yleensä 25-30 % on vaalien jälkeen uusia, heikentää kunnan toiminnan jatkuvuutta. Nykyisellään jatkuvuus turvataan kun edellisen kauden valtuutetut päättävät kokemuksena nojalla uuden valtuuston ensimmäisen toimintavuoden talouden peruslinjat, ja uusi vastaavasi kokemusta saatuaan ja kunnan kokonaisuuteen tutustuttuaan päättää budjetista seuraajalleen. Tämä on hyvin toimiva käytäntö, jota ei ole mitään perusteltua syytä muuttaa. Esitetyn rytmimuutoksen vaikutus lisäksi tekee vastuuvapauskysymyksen epäselväksi, mikä ei ole toivottavaa. Uusien valtuutettujen kouluttaminen ja perehdyttäminen kesälomakauden aikana on utopistinen ajatus. On tosiasia, että valtuustoihin tulee aina paljon ensikertalaisia, joilla ei ole aiempaa kokemusta kunnan toiminnasta. Heidän perehtymiseensä tulee kiinnittää riittävästi huomiota, jotta päätöksenteko

toimisi tiedon eikä muulta pohjalta. Kaikkien intressi kuitenkin on pitää luottamustehtävän hoitaminen kiinnostavana ja siten turvata mahdollisimman laaja ja monipuolinen erilaisten asioiden tuntemus luottamuselimissä. Huonosti perehtynyt päättäjä turhautuu ja jää usein seuraavissa vaaleissa omaehtoisesti pois.

17 §

Valtuutettujen vähimmäislukumäärän säätäminen kuntakoon mukaisesti on myönteinen muutos. Se jättää kunnalle harkintavaltaa päättää myös vähimmäismäärää suuremmasta valtuutettujen määrästä. Tämä voi olla erityisesti pienissä kunnissa olla perusteltua kansanvallan ja demokratian toteutumisen näkökulmasta.

5 luku, kunnan asukkaiden osallistumisoikeus

26, 27 ja 28 §:t

Kuntalakiin ei ole tarkoituksenmukaista ottaa säädöksiä nuorisovaltuustosta, vanhusneuvostosta eikä vammaisneuvostosta. Nuorisovaltuusto, vanhusneuvostosta ja vammaisneuvostosta ovat sinänsä tärkeitä ja arvokkaita edunvalvonta- ja vaikuttamiselimiä, jotka tuovat kunnan päätöksentekoon edustamansa ryhmän toiveita ja näkökulmia.

Kuntalain tulisi lähtökohtaisesti olla perusta kunnan hallinnon ja toimintojen järjestämiselle, ei rajattuihin yksityiskohtiin ja vain tiettyjen kansalaisryhmien näkökulmiin keskittyvä laki. Luonnoksen mukainen esitys korostaa 26, 27 ja 28 pykälässä nimettyjen kansalaisryhmien asemaa ja samalla mahdollisesti samalla syrjii joitakin muita ryhmiä.

Kuntalaissa tulee välttää esitysluonnoksen mukaista sitovaa ja tarkkaa edunvalvonnallista säätelyä. Kuntalain tulee olla kunnan hallinnolle ja toiminnalle perusteet luova laki, joka luo kunnille tarvittaessa mahdollisuuden omilla päätöksillään laajentaa tärkeäksi katsomiensa kansalaisryhmien vaikuttamismahdollisuuksia.

7 luku, kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

39 §

Kuntalaissa ei ole tarpeen säätää sinällään tarpeellisesta ja itsestään selvästä kuntastrategiasta eikä sen sisällöstä. Asia tulee jättää kunkin kunnan itsensä ratkaistavaksi ja luottaa kunnan omaan tahtoon ja kykyyn linkata strategian tarpeellisuus.

43 §

Johtajasopimusta koskevan lakiluonnoksen 3 momentti on sisällöltään erikoinen. Se tulisi poistaa tarpeettomana. Johtajasopimus on sopijaosapuolten välinen sopimus, jossa voidaan sopia mitä erilaisimmista asioista. Lakiluonnoksen 3. momentin mukainen listaus asioista joita voitaisiin sopimukseen kirjata ei ole tyhjentävä ja siitä syystä turha. Laissa ei tulisi käyttää termiä ”voidaan”.

Johtajasopimuksen käsittelemistä valtuustossa olisi syytä harkita. Luottamushenkilöelimenä kunnan operatiivisesta johtamisesta vastaa kunnanhallitus. Johtajasopimuksen hyväksyminen soveltuisi luontevimmin hallituksen toimivaltaan. Tämä on käytäntönä myös yhtiöissä. Sopimus on julkinen asiakirja, joten asian julkisuuteen kunnanhallituskäsittelyllä ei ole vaikutusta.

47, 48 ja 49 §

Omistajaohjausta, tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjeita sekä konsernijohtoa koskevat pykälät jäsentävät myönteisesti kunnan ja sen eri toimijoiden roolia yhteisöjen ja yhtiöiden omistajana ja osakkaana.

10 luku, luottamushenkilöt

74 § 3. kohta; määräysvallassa olevan yhtiön hallituksen jäsenen esteellisyys toimia kunnanhallituksessa

Esityksen kohta muuttaa tähänastista käytäntöä. Kysymys kuuluu, onko kytkentä kunnanhallituksen kokouspöydän ympäriltä yhtiön hallintoon konserniohjauksen kannalta hyvä vai huono asia. Kunnallisten yhtiöiden toimiala on ainakin meidän kokoluokkamme kunnissa sellainen, että intressiristiriidat ovat todellisuudessa harvinaisia. Kytköksen voimakkuus koetaan hyvänä asiana; kunnanhallitus saa tarvittaessa jopa hyvinkin luottamuksellista informaatiota tyttären asioista tätä kautta mikä lisää molemmin puolin luottamusta. Katsomme, että asiakohtainen esteellisyys riittää estämään intressiristiriidat, eikä vaalikelpoisuutta tule tältä osin rajoittaa. Ne kunnat, joissa konsernirakenne ja tyttärien toimiala sitä edellyttää, voivat hoitaa asian oman harkintansa perusteella hallintosääntöön kirjattavalla rajoituksella.

75 §

Kunnanhallitus johtaa kunnan taloutta ja hallintoa ja suorittaa omalta osaltaan laillisuusvalvontaa. Kunnanhallituksen jäsenen vaalikelpoisuuteen tehdyt täsmennysesitykset ovat perusteltuja. Kunnanhallituksen alaisena toimivan vaalikelpoisuuden rajoittaminen, konsernijohtamisen ja konserniyhtiön toiminnan eriyttäminen, kunnanhallituksen puheenjohtajuuden nimitysedellytysten tiukentaminen ja henkilöstön edunvalvonnassa keskeisesti mukana olevien henkilöiden vaalikelpoisuuden rajaaminen lisäävät päätöksenteon riippumattomuutta ja uskottavuutta. Säädös vähentää ”kaksoisagenttina” toimivien henkilöiden määrää päätöksenteossa ja selkeyttää siten myös toimivaltajakoa päätöksenteon ja toimeenpanon välillä.

85 §

Esitys sidonnaisuuksien ilmoittamisesta on perusteltu ja hallinnon uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta myönteinen. Periaate on verrattavissa ministereiden ilmoitusvelvollisuuteen. Ilmoitusvelvollisuuteen ei tulisi jättää juurikaan tulkinnan- ja soveltamisen mahdollisuuksia. Näin vältetään tehokkaimmin aikaa vieviltä hallinto-oikeusriidoilta.

Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa merkittävien kiinteistöjen ja asunto-osakeyhtiöiden osakkeiden omistuksen suhteen edelläkuvattua harkinnan- ja tulkinnanvaraisuutta on. Tältä osin tulkintaa olisi syytä harkita ja pohtia olisiko asunnonomistukseen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta syytä luopua. Kiinteistön tai asunto-osakkeen omistamisen vaikutus päätöksenteon puolueettomuuteen tai puolueellisuuteen ei ole helposti johdettavissa. Asunnon omistamisen voidaan katsoa olevan niin yleistä kansalaisten keskuudessa, ettei sen kautta voida katsoa olevan erityistä päätöksenteon puolueettomuuden vaarantumisen pelkoa.

12 luku, kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

93 §

Pykälällä rajataan otto-oikeuden käyttöalaa nykyisestä. Rajauksella selkeytetään nykyistä käytäntöä. Esitys on looginen ja sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena huomioiden kunnanhallituksen tehtävän ja vastuun kunnan hallinnollisen ja taloudellisen kokonaisvastuun kantajana.

13 luku, kunnan talous

120 §

Kuntalakiin ehdotetaan uutena asiana arviointimenettelyn ulottamista myös kuntayhtymiin tilanteissa, joissa kuntayhtymä ei kykene vakauttamaan talouttaan alijäämän osalta 111 §:n 3 momentin mukaisessa määräajassa.

Esitetystä sitovasta velvoitteesta tulisi luopua ja luottaa yhtymän osakaskuntien kykyyn ja haluun saattaa yhtymän toiminta taloudellisesti kestäväälle pohjalle.

15 luku, kunnan toiminta markkinoilla

127, 128, 129, 130, 131 §

Laissa esitettyä yhtiöittämisvelvollisuutta ja hinnoittelun markkinaperusteisuutta voi pitää perusteltuna läpinäkyvyyden, avoimuuden ja toimivien markkinoiden näkökulmasta. Velvoite voi olla omiaan myös vähentämään kunnan toimintaa sellaisilla toimialoilla, jotka eivät kuulu kunnan ydintoimintoihin. Tämä parantaisi kuntakentän kokonaisriskienhallintaa ja olisi omiaan vähentämään mahdollista kuntien välistä epätervettä kilpailua.

Kunnan laina- ja takausriskin rajoittaminen on tervetullut lisä kuntalainsäädäntöön. Suomessa on jo tällä hetkellä kuntia, joiden toiminta on vakavasti vaarantunut laina- tai takausriskin seurauksena. Erityisesti takavuosina kunnat ovat varsin avoimesti laajentaneet vastuitaan toimialoille ja toimintoihin, jotka eivät tiukan julkisentalouden paineissa vaikuta enää järkeviltä. Kuntien toiminta on saattanut myös osin vääristää kilpailua.