

Kaupunginhallitus

1.9.2014

8000-2013 (010, 001)

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö 8.5.2014, VM065:00/2012

Turun kaupungin lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Turun kaupunki katsoo, että esitetyt muutokset nykyiseen kuntalakiin ovat pääsääntöisesti perusteltuja. Kaupunki esittää eräitä muutoksia lakiesitykseen. Nämä muutosesitykset on listattu pykälittäin alle. Lisäksi tämän lausunnon lopussa on viimeisenä asiakohtana Turun kaupungin kannanotto kuntakokeilujen mahdollistamiseksi.

Soveltamisala (2 §)

Soveltamisalan laajentaminen kuntakonserniin sellaisenaan saattaa aiheuttaa tulkintatilanteita ja epävarmuutta erityisesti mahdollisten kanteluiden ja valitusten kohdistuessa kuntakonserniin.

Kunnan järjestämisvastuu (8 §)

Järjestämisvastuun määrittelyssä tulee huolehtia siitä, että tulevassa sote-lainsäädännössä järjestämisvastuu on määritelty samalla tavoin.

Lakiehdotuksen 3 momentissa todetaan, että kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta. Koska lainkohdassa otetaan kantaa kunnan rahoitusasemaan, olisi vastavasti tarpeellista säätää, että kunnan järjestämisvastuun laajentaminen lainsäädännössä edellyttää valtiolta uusien tehtävien täysimääräistä rahoitusta. Em. asiasta olisi mahdollista säätää myös valtion ja kuntien välistä suhdetta säätelevässä 3 luvussa.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Täällä hetkellä suurin kunta-valtio -suhteen ongelma on sektoriministeriöiden lakiuudistusten vaikutuksissa. Valtiovarainministeriön normitalkootavoitteesta ja kuntien velvoitteiden vähentämisen sijasta on viime ja tänäkin vuonna laadittu useita lakiesityksiä, joilla on huomattavia kustannuksia ja järjestämisvastuita lisääviä vaikutuksia kunnille. Näiden uudistusten kustannuksia ei ole kompensoitu kunnille. Lisäksi lakiehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi on ollut puutteellista; todelliset kustannukset ovat saattaneet olla huomattavasti suurempia jopa moninkertaisia. Esitetyllä menettelyllä tulisi pyrkiä vähentämään em. epäkohtaa.

[Hallintokunta, yksikkö]

1.9.2014

8000-2013 (010, 001)

Valtuuston tehtävät (14 §)

Valtuuston tehtäviä määrittävässä lainkohdassa tulisi määritellä selkeästi, mitä tehtäviään valtuusto ei voi delegoida edelleen. Myöskään lakiesityksen perusteluissa asiaa ei ole ilmaistu selkeästi. Mikäli on tarkoitus, että 14 §:ssä erikseen mainittuja tehtäviä ei saa delegoida muille toimielimille tämä tulisi ilmaista selkeästi.

Kuntavaalit (15 §)

Turun kaupunki pitää esitystä vaalien ajankohdan muuttamisesta hyvänä. Samalla haluamme muistuttaa vaalien järjestämisen hankaluudesta; määräajoin toistuvaan tilapäiseen suuritöiseen prosessiin on vaikea saada pätevää henkilökuntaa. Turun kaupunki kannustaa ministeriötä vaalien sähköisten toimintatapojen edistämiseen.

Valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen (19 §)

Laissa tulisi säätää selkeämmin valtuustoryhmän koosta riippuvaisesta tuesta. Koko kuntien myöntämä valtuustoryhmien tuki tulisi sitoa valtuustoryhmän kokoon ja kokouspalkkioihin sidotusta ”puolueverojärjestelmästä” tulisi luopua kokonaan. Lisäksi vähintään lain perusteluissa tulisi ottaa kantaa siihen, voidaanko ryhmien puheenjohtajien vuosipalkkiota maksaa esim. puheenjohtajatoimikunnassa ryhmäkoon mukaan porrastettuna. Tämä on perusteltua, sillä suuren ryhmän puheenjohtajuus vaatii ajankäytöltä pientä ryhmää enemmän.

Kunnallinen kansanäänestys (24 §)

Kunnallinen kansanäänestys on kallis ja vaikea toteuttaa, koska kunnan olisi perustettava normaali vaaliorganisaatio yhtä äänestystä varten. Kunnallisessa kansanäänestyksessä tulisi ottaa käyttöön jo olemassa olevat sähköiset menettelyt, jolloin kustannukset muodostuisivat kunnalle kohtuullisiksi ja äänestystä olisi mahdollisuus käyttää.

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

Turun kaupunki katsoo, että kuten muunkin hallinnon järjestäminen vaikuttamistoimielimet tulisi jättää kunnan itsensä päätettäväksi. Turun kaupunki toteaa, että kaupungilla mainitut toimielimet ovat olemassa ja ne on katsottu tarpeelliseksi.

Viestinnän siirtämistä internetiin sekä internetin ja tietoverkkojen mainitseminen ensisijaisena tiedotusväylänä on tervetullut uudistus, joka mahdollistaa mm. tosiasiallisesti täysin merkityksettömän kunnan ilmoitustaulun poistamisen.

Kunnan toimielimet (6 luku)

Luvun 31 §:ssä on tarpeettomasti lueteltu malleja, jotka ovat mahdollisia jo nyky-lainsäädännön puitteissa. Koska muitakin mahdollisia malleja voi tulla kyseeseen, tulisi hallinnon järjestäminen jättää kuntien omaan harkintaan.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja (41 §)

Turun kaupunki katsoo, että lailla ei ole tarpeen säätää siitä, kuka johtaa poliittista prosessia. Eri kunnissa on erilaisia toimivia poliittisen johdon malleja, joiden jatkaminen pitäisi mahdollistaa. Pidämme sanaa poliittinen valmistelu muutoinkin epäselvänä.

[Hallintokunta, yksikkö]

1.9.2014

8000-2013 (010, 001)

Lakiesityksen mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Poliittisen valmistelun ja virkavastuulla tapahtuvan valmistelun ero tulisi määritellä laissa tai se tulisi ainakin käydä ilmi lain esitöistä. Poliittista valmistelua terminä ei mainita nykyisessä kuntalaissa eikä sitä ole myöskään oikeuskäytännössä käsitelty, joten sen sisällön määrittelemineen on tarpeen. Perusteluissa tulisi mainita, että poliittinen prosessi on virkamiesesityksen jälkeen tapahtuvaa päätöksenteon sujuvuuden varmistavaa toimintaan.

Johtajasopimus (43 §)

Johtajasopimuksen ehdot pitäisi olla selvillä jo ennen kunnanjohtajan valintaa. Lisäksi johtajasopimuksessa tulisi aina mainita palkka ja luontaisedut sekä mahdollinen tulospalkkaus sekä erokorvaus. Lisäksi johtajasopimuksessa tulisi olla säännökset erimielisyyksien ratkaisemisesta ja erottamisen ehdoista, jotka valtuusto vahvistaisi. Mikäli johtajasopimukseen sisällytetään operatiivisia asioita, kuten esimerkiksi vuosittaiset avaintehtävät ja tulostavoitteet, olisi parempi, että päätöksenteko tältä osin tapahtuisi kaupunginhallituksessa, joka toimii ensisijaisesti kaupunginjohtajan esimiehenä.

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet (48 §)

Tytäryhteisöjen toiminnan ja konserniohjeiden ottaminen kuntalakiin on kannatettavaa. Sen sijaan tarpeellisenä ei voida pitää lakiin kirjattuja velvoitteita konserniohjeen vähimmäissisällöstä.

Lakiesityksen mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Tällaista rajausta ei tulisi asettaa lainsäädäntötasolle vaan asia pitäisi jättää kuntien omaan harkintaan. Kunnilla on hyvin erityyppisiä yhtiöitä, jotka vaativat erilaista osaamista, myös muita ominaisuuksia, kuin lakiesityksessä mainittuja talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta. Myöskään konsernijohtoon kelpoisuutta tytäryhtiöiden hallintoon ei tulisi rajoittaa. Mikäli lakiin otetaan hallituksen jäsenten kelpoisuutta määrittävä sääntö, ei sitä tule sitoa yhtiön toimialaan, sillä monialainen osaaminen hallituksissa on tarkoituksenmukaista.

Lakiesityksessä kunnan tytäryhteisöjen toiminnan osalta edellytetään huomioitavaksi kuntakonsernin kokonaisuus. Tämä sääntö on omiaan aiheuttamaan ristiriitoja osakeyhtiölain ja kuntalain tulkinnan välille. Esimerkkinä mainittakoon tytäryhtiön ja emon välinen kiinteistökauppa tai palvelujen ostoon liittyvä hinnoittelu. Erityisen ongelmallista tilanteessa on varmistaa muiden yhtiön osakkaiden etu. Tämän vuoksi sääntelyyn ei tulisi ottaa mainintaa konserniedusta.

Kuntien yhteinen toimielin (52 §)

Lain perusteluissa tulisi selkeästi mainita, että yhteisen toimielimen alainen virkajohto on normaalisti kaupungin johdon työnjohdollisten määräysten piirissä. Lisäksi otto-oikeuden säilyttäminen vastuukunnan hallituksella ja esittelyoikeuden mahdollinen siirtäminen on välttämätöntä kokonaisjohtamisen turvaamiseksi.

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen (74 §)

Laissa esitetään, että vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön

palveluksessa tai hallintoelimestä oleva henkilö. Tätä esitystä ei voida pitää perusteltuna, sillä Turun kaupungin tulkinnan mukaan lähes kaikki yhtiöt kuuluisivat

kaupunginhallituksen alaiseen toimintaan. Toiseksi hallituksen jäsenten osallistuminen yhtiöiden hallintoon on tosiasiasa vahventanut omistajaohjausta ja

tiivistänyt konsernin toimimista yhteisen edun mukaisesti. Esitetyllä muutoksella voisi olla kokonaisjohtamista heikentävä vaikutus.

Kunnan henkilöstön osalta kelpoisuus tulisi rajata kokonaan pois johtavassa itsenäisessä johtavassa asemassa olevilta henkilöiltä, joita ovat mm. toimialojen ylimpään johtoon kuuluvat viranhaltijat.

Turun kaupunki katsoo, että nykyisillä esteellisyyssäännöillä voidaan riittävästi turvata mahdollisten ristiriitatilanteiden ratkaiseminen. Lisäksi Turun kaupungin käsityksen mukaan lakiesitykseen kirjoitettu määritelmä kaupunginhallituksen tai lautakunnan tehtävänäalueelle kuuluvista yhtiöistä tai säätiöistä ei ole toimiva, koska näkemyksemme mukaan kaikki yhtiöt kuuluvat tavalla tai toisella kaupunginhallituksen toimialaan.

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan (76 §)

Turun kaupunki katsoo, että laissa tulisi säätää tarkastuslautakunnan jäsenten kelpoisuudesta siten, että heidän tulisi olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja, koska lautakunnan päätehtävänä on valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi.

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

Turun kaupunki pitää hyvänä, että päätoimisen luottamushenkilön asemasta säädetään laissa. Kaupunki ei pidä tarkoituksenmukaisena lakiesityksen perusteluissa mainittua mahdollisuutta ottaa päätoimisia luottamushenkilöitä työajan ja työaikaseurannan piiriin. Em. järjestely olisi omiaan aiheuttamaan ongelmia mm. työajan seurannassa. Lähtökohtaisesti luottamushenkilöiden ja työntekijöiden velvollisuudet tulisi edelleen selkeästi erottaa toisistaan.

Turun kaupunki katsoo muutoinkin, että kaikki rinnastukset viranhaltijaan tulisi poistaa laista. Laissa ei tulisi säätää oikeudesta perhevapaasiin taikka sairauslomaan vaan säädöksessä tulisi mainita, että sairaus tai perhevapaa vastaava tilanne ei estä päätoimisen luottamushenkilön oikeutta palkkioon. Laissa tulisi säätää siitä, että päätoimisena luottamushenkilönä toimiminen kerryttäisi työttömyysturvan edellyttämää työssäoloahtoa.

Päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus palata työhön kuukauden kuluttua ilmoituksesta. Töihin paluu voi aiheuttaa työnantajalle ylimääräisiä kuluja esim. luottamushenkilön sijaisen palkkana. Näitä kustannuksia ei tule vyöryttää kuntien maksettavaksi.

Luottamushenkilöille on säädetty ehdoton oikeus saada vapaata työstä, mikäli poissaolosta on ilmoitettu työnantajalle 14 päivää ennen kokousta. Turun kaupungissa erityisesti johtavat luottamushenkilöt joutuvat usein osallistumaan ylimääräisiin kokouksiin lyhyemmälläkin varoitusajalla. Tämän vuoksi ilmoitusaika tulisi säätää lyhyemmäksi esim. 7 päivän pituiseksi.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §) ja Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevat ehdotukset (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Turun kaupunki pitää uutta säännöstä perusteltuna ja hyvänä uudistuksena; säännös lisää puolueiden rahoituksen läpinäkyvyyttä. Turun kaupunki haluaa kuitenkin todeta, että kuntien myöntämä valtuustoryhmien tuki tulisi sitoa valtuustoryhmän kokoon ja kokouspalkkioista pidätettävästä "puolueverojärjestelmästä" tulisi luopua kokonaan.

Lisäksi kaupunki katsoo, että lain perusteluissa oleva olennaisen sidonnaisuuden määrittely johtaisi kohtuuttomaan ja epätarkoituksenmukaiseen tulokseen. Yksityiselämän suojaa voidaan tältä osin pitää merkittävämpänä intressinä kuin ilmoitusvelvollisuutta; kiinteistö, asunto-omaisuuden tai muun vastaavan ilmoittamisen velvollisuus voisi tulla kyseeseen vain, mikäli se olisi merkittävää.

Lisäksi Turun kaupunki katsoo, ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea vain laissa mainittuja henkilöitä eikä velvollisuuden laajentaminen olisi mahdollista kunnan päätöksellä.

Hallintosääntö (91 §)

Hallintosääntöä esitetään ainoaksi kunnan johtosäännöksi. Turun kaupunki ei pidä muutosta perusteltuna ja esittää, että johtosääntöjen määrä tulisi olla nykyiseen tapaan kunnan omassa harkinnassa.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Otto-oikeuden rajaaminen vain kaupunginhallitukselle aiheuttaisi ongelmia ainakin suurissa kaupungeissa, koska otto-oikeutettuja päätöksiä tehdään määrällisesti niin paljon. Turun kaupunki katsoo, että mahdollisuus otto-oikeuden käyttämiseen tulisi säilyttää myös lautakunnilla. Mikäli lautakunnilla ei ole otto-oikeutta, on mahdollista, että päätösvallan delegointia viranhaltijoille kavennetaan.

Valtuustoasioiden valmistelu (94 §)

Pykälän perusteluosaan tulisi ottaa selkeä maininta siitä, että kaupunginhallituksen esittely rajaa valtuuston oikeutta käsitellä nimenomaan esittelyssä olevaa asiaa. Turun kaupunki esittää, että perusteluissa mainittaisiin myös kaupunginhallituksen oikeus ottaa kantaa ennalta tarkastuslautakunnan valtuustolle esittelyyn asioihin muuttamatta kuitenkaan tarkastuslautakunnan valmistelua.

Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevat ehdotukset (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

Turun kaupunki pitää uudistuksia erittäin myönteisinä. Ajasta ja paikasta riippumaton sähköinen päätöksenteko nopeuttaa kokouksia ja helpottaa rutiiniasioiden käsittelyä.

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

Turun kaupunki pitää uuttua sääntelyä hyvänä. Sen sijaan voimaantulosäännöksen 149 §:ssä annettu siirtymäaika ja pidennys alijäämän kattamiselle ei ole perusteltua. Ottaen huomioon erityisesti mahdolliset tulevat kuntajaon muutokset ja liittyvien kuntien mahdollisuudet siirtää taloudellisia ongelmia tulevaisuuteen, tulisi pidennyksestä luopua ja soveltaa 111§ pääsääntöä heti voimaantulosta lähtien.

Kuntayhtymän rahoitus (118 §)

Turun kaupunki esittää, että lakiin säädettäisiin tiukennus kuntayhtymien rahoitukseen ja erityisesti niiden lainanotto-oikeuteen; lakiin tulisi ottaa säännös, joka

kieltäisi alijäämäiseltä kuntayhtymältä lainanoton muilta kuin jäsenkunnilta. Kunnilla olisi tällöin parempi mahdollisuus rajata ja ennakoida maksuvelvollisuuttaan.

Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §)

Turun kaupunki katsoo, että lautakunnan tehtävät tulisi rajata tarkemmin valtuuston päätösten ja tavoitteiden jälkikäteiseen arviointiin. Tarkastuslautakunnalle ei tulisi antaa toiminnan tai hallinnon kehittämisen roolia vaan sen tulisi pidättäytyä pääsääntöisesti laillisuuden ja valtuuston tahtotilan toteutumisen arvioinnissa.

Kuntien kokeilut

Turun kaupunki toteaa lisäksi, että se puoltaa kuntaliiton esitystä siitä, että lakiin tulisi ottaa säännös, joka mahdollista laista poikkeavien kokeilujen tekemisen yksittäisessä kunnassa valtioneuvoston päätöksellä.

Aleksi Randell
Aleksi Randell
kaupunginjohtaja

Ari-Pekka Korhonen
Ari-Pekka Korhonen
johtava kaupunginsihteeri