

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

602/08.081/2013

Kh § 128

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntalakiluonnoksesta.

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristö.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisyövaliokunnan 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 kunta-laista. Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014.

Uudistuksen pääkohdat alla:

Liite 1

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otettaisiin huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin.

Yleisissä säännöksissä säädettäisiin lain tarkoituksesta, kunnan toiminta-ajatuksesta, lain soveltamisalasta sekä keskeisistä määritelmistä. Kuntalain tarkoituksena olisi edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Laissa otettaisiin käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä. Konserninäkökulma otetaan laissa erityisesti huomioon johtamista ja taloutta koskevassa sääntelyssä.

Laissa säädettäisiin yleisellä tasolla kunnan toimialasta ja tehtävistä. Uusia säännöksiä ehdotetaan kunnan järjestämisvastuusta ja palvelujen tuottamisesta.

Valtion ja kunnan suhdetta koskevissa säännöksissä uudistettaisiin

valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettely liitettäisiin osaksi uutta julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin korvaisi kuntatalousohjelma, joka kattaisi kuntatalouden kokonaisuudessaan ja sisältäisi myös julkisen talouden suunnitelman edellyttämät yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi.

Laissa säädettäisiin kuntavaaleista ja valtuuston kokoonpanosta sekä tehtävistä. Valtuusto olisi edelleen asemaltaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin. Kunta voisi päättää valtuuston koostamisen, että laissa säädettäisiin ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärästä asukasluvultaan erilaisissa kunnissa. Kuntavaalien siirtymässä keväälle valtuuston toimikauden ehdotetaan alkavan kesäkuun alusta.

Laissa säädettäisiin kunnan asukkaiden äänioikeudesta, äänestys-oikeudesta, aloiteoikeudesta ja kansanäänestysaloiteoikeudesta. Säännöksiä kunnan käytettävissä olevista keinoista asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi täydennettäisiin. Lakiin koottaisiin vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely. Kunnalla olisi uusi velvollisuus asettaa nuorisovaltuusto sekä nykyistä sääntelyä vastaavasti vanhusneuvosto. Kunta voisi asettaa alueellisia toimielimiä, joiden kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin laissa. Lisäksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tuettaisiin säättämällä viestinnästä sekä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa.

Kunnan toimielimiä, toimielinten kokoonpanoa sekä kunnan johtamista koskevat säännökset vastaisivat perusperiaatteiltaan nykyisiä säännöksiä. Kunnan toimielimiä ja johtamista koskevat säännökset jaettaisiin omiin lukuihinsa. Kunnan pakollisia toimielimiä valtuuston lisäksi olisivat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muutoin luottamushenkilöorganisaatio olisi valtuuston päätettävissä. Luottamushenkilöiden asemaa päätöksenteossa vahvistavina malleina laissa tuotaisiin esille valio-kunta- ja puheenjohtajamallit. Valtuusto voisi myös päättää, että toimielinten puheenjohtajat toimivat päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä.

Kunnan johdon tehtäviä ja työnjakoa pyritään selkiyttämään. Laissa säädettäisiin kuntastrategiasta, jolla valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista ja jonka mukaisesti kuntaa johdetaan. Kunnanhallituksen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kuntaa johtaisi kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä säädettäisiin. Kunnan ja kunnanjohtajan välillä olisi tehtävä johdon työnjatkoa selkiyttävä johtajasopimus. Kunnan toiminnan kokonaisohjauksen vahvistamiseksi lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä omistajaohjauksesta sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista.

Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä parannettaisiin laajentamalla oikeutta saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten. Päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus virka- tai työvapaaseen sekä vuosiloma- ja muut vastaavat oikeudet. Luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Luottamustoimeen valitseminen edellyttäisi aina henkilön suostumusta. Vaalikelpoisuussäännöksiä täydennettäisiin estämällä tilanteet, joissa henkilö toimisi päätöksenteon tai valvonnan kannalta kaksoisroolissa. Päätöksenteon riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä edistettäisiin myös säätämällä keskeisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden uudesta velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Puoluerahoituksen läpinäkyvyyden edistämiseksi kuntien tulisi ilmoittaa tilinpäätöksessään valtuustoryhmille maksetun tuen ja puolueille tilitettyjen luottamushenkilöpalkkioiden määrä.

Kuntien yhteistoiminnan muotoina säädettäisiin kuntayhtymästä, yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta ja sopimuksesta viranomaistehtävän hoitamisesta. Kuntien luottamushenkilöiden asemaa yhteistoimintaa koskevassa päätöksenteossa pyrittäisiin vahvistamaan säätämällä nykyistä yksityis-kohtaisemmin yhteistoimintaorganisaatioiden toimielimistä ja yhteistoimintasopimusten sisällöstä.

Säännökset kunnallisten liikelaitosten johtamisesta ja toimielimistä vastaisivat voimassa olevaa lakia. Kunnallisten liikelaitosten talouden ehdotetaan sovellettavaksi kunnan taloutta koskevia säännöksiä eräin poikkeuksin.

Lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat säännökset henkilöstöstä.

Lain päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevissa säännöksissä kunnan hallintosäännön merkitystä ja sisältöä ehdotetaan laajennettavaksi. Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (otto-oikeus) rajattaisiin ainoastaan kunnanhallituksen käytettäväksi. Laissa mahdollistettaisiin sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely sekä kunnan ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Kunnan toiminnan taloudellista kestävyyttä pyrittäisiin turvaamaan vahvistamalla alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta ja ulottamalla alijäämän kattamisvelvollisuus myös kuntayhtymiin. Kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään neljän vuoden määrä-ajassa. Jos alijäämää ei katettaisi määräajassa, kunta tai kuntayhtymä voisi joutua arviointimenettelyyn. Arviointimenettely vastaisi erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä, jota koskevat säännökset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista ehdotetaan siirrettäväksi osaksi kuntalain taloussääntelyä. Kuntayhtymien arviointimenettelyä koskevat säännökset olisivat kokonaan uusia. Muutoin kunnan taloutta koskevat säännökset vastaisivat pääosin voimassa ole-

vaa lakia.

Hallinnon ja talouden tarkastusta koskevissa säännöksissä täydennettäisiin erityisesti tarkastuslauta-kuntaa koskevaa sääntelyä. Tarkastuslautakunnalla olisi arviointitehtäviä, tilintarkastukseen liittyviä ja muita valmistelutehtäviä. Tilintarkastusta koskevat säännökset vastaavat pääosiltaan voimaan olevaa lakia, mutta tilintarkastajana voisi jatkossa toimia vain tilintarkastusyhteisö.

Kuntalakiin sisältyisivät myös säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta, poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta ja hinnoittelusta markkinoilla toimittaessa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Kunnan takauksia, kiinteistön luovutusta ja julkisen palvelun velvoitetta koskevat menettelysäännökset olisivat uusia. Niillä selkiytettäisiin erityisesti kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn.

Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevissa säännöksissä tuotaisiin esille suhde yleislainsäädäntöön. Päätösten tiedoksiantossa kunnan jäsenille tulisi ottaa käyttöön pöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia kielilakiin, kuntarakennelakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Kunnan toimielimiä ja johtamista sekä luottamushenkilöitä koskevia uusia säännöksiä ehdotetaan sovellettavaksi osin vasta vuonna 2017 ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Alijäämän kattamisvelvollisuutta ja arviointimenettelyjä koskeviin säännöksiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä. Lisäksi lakiin sisältyisivät voimassa olevaa lakia vastaavat yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.

Vt. kunnanjohtaja Tuomo Penttinen
Puh. 040 5229 055

Vt. kunnanjohtajan ehdotus:

Kunnanhallitus lausuu kuntalain esitysluonnoksesta seuraava:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Lakiesityksessä määritellään erikseen kunnan toiminnan käsite, joka sisältää juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan.

Tarkoituksena on vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisohjausta sekä selkeyttää valta- ja vastuusuhteita.

Kunnanhallitus pitää hyvänä kunnan toiminnan käsitteen määrittelemistä laaja-alaisesti ja katsoo käsitteen käyttöönoton tukevan kunnan kokonaisvaltaista johtamista organisoitumismuodoista

riippumatta.

- **kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista**

- (7-9 §)**

- Kunnanhallitus näkee perusteltuna, että toimeksiantotehtävien lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta.

- Lakiesityksen 8 §:n säädökset kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä tehtävien järjestämiseen liittyvistä rahoitusvastuista on tarpeellinen lisäys kuntalakiin huomioiden muuttunut toimintaympäristö.

- **kuntatalousohjelmasta (12 §)**

- Kunnanhallitus näkee hyvänä, että nykyisestä peruspalveluohjelmasta poiketen kuntatalousohjelma kattaisi lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät eli käytännössä koko kuntatalouden.

- Tavoite tulee olla, että kuntatalousohjelmalla kyetään varmistamaan nykyistä peruspalveluohjelmaa paremmin kuntien ja valtion välisen rahoitusperiaatteen toteutuminen.

- **kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)**

- Kuntavaalien pitäminen huhtikuussa ja valtuustokauden alkaminen kesäkuussa on talousarvion päättämisen kannalta perusteltua.

- **valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)**

- Kunnanhallitus näkee hyvänä, että kuntien valtuutettujen lukumäärä ei enää määräytyisi suoraan laista, vaan siitä päättäisi valtuusto laissa asetetuissa rajoissa.

- **osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku)**

- Kunnanhallitus katsoo, että tulisi tutkia voitaisiinko äänioikeusikärajaa laskea kunnallisvaaleissa. Äänioikeusiän laskeminen turvaisi nuorten vaikutusmahdollisuuden aidosti verrattuna kunnalle suunniteltuun velvoitteeseen nuorisovaltuuston tai vastaavan vaikuttajaryhmän perustamiseksi.

- Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen /laajentaminen nähdään hyvänä. Tulisi kuitenkin kyetä varmistamaan, ensisijaisesti riittävällä resurssisoinnilla, että jo tällä hetkellä ongelmana olevat käsittelyajat jälkikäteisten oikeussuojakeinojen osalta pysyisivät hallinto-oikeuksissa kohtuullisina.

- **kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)**

- Kunnanhallitus katsoo, että sääntelyn luonne mahdollistavana on hyvä.

- **alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)**

- Kunnanhallituksella ei ole huomautettavaa ehdotuksista.

- **kuntastrategiasta (39 §)**

Kunnanhallitus näkee perusteltuna painottaa kuntastrategian roolia ohjausvälineenä. Samoin luopuminen mainituista useista erilisistä strategioista nähdään perusteltuna.

- **kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)**

Kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman ja tehtävien määrittäminen laissa saattaa aiheuttaa ongelmia kunnanjohtajan (kunnan ylin viranhaltija) ja kunnanhallituksen puheenjohtajan (johtaa poliittista valmistelua) kesken. Jotta kuntien koko ja muut erot tulisivat huomioiduksi tulisi päättävältä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä kyetä määrittämään kuntatasolla.

- **johtajasopimuksesta (43 §)**

Kunnanhallituksella ei ole huomautettavaa asiasta.

- **omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)**

Kunnanhallitus katsoo, että asian sisällyttäminen kuntalakiin on perusteltua. Voidaan tietysti kysyä, onko yleistyyppinen ohje (hallituksen kokoonpanossa olisi huomioitava yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus) riittävä.

- **kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)**

Kunnanhallituksella ei ole huomautettavaa asiasta.

- **luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)**

Kunnanhallitus katsoo, että 1 mom. 1 kohdan kirjaus, (vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö), on perusteltu ja käytäntöä selkeyttävä.

Muutos, joka tekee tytäryhtiön hallitusten jäsenistä vaalikelvottomia kunnanhallitukseen vaikeuttaa strategisten tavoitteiden saavuttamisesta. Muutos ei ole Mäntyharjun kunnanhallituksen näemyksen mukaan perusteltu eikä toivottava.

- **päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)**

Kunnanhallitus katsoo, että sääntely on tarpeen, jotta päätoimisen tai osa-aikaisen luottamustoimen hoito mahdollistuisi.

- **sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)**

Kunnanhallitus katsoo, että sidonnaisuuksista ilmoittaminen ja sidonnaisuusrekisterin ylläpitäminen on perusteltua ja lisäävät osaltaan hallinnon avoimuutta ja luotettavuutta.

- **kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)**

Kunnanhallituksella ei ole huomautettavaa asiasta.

- **otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)**

Kunnanhallitus katsoo, että lainmuutos tältä osin on perusteltua ja yksinkertaistaa otto-oikeuden sääntelyä ja käyttöä sekä koros-

taa kunnanhallituksen asemaa toiminnasta ja taloudesta vastaavana kunnan toimielimenä.

- **alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)**

Kunnanhallitus katsoo, että kuntastrategian yhteyden korostaminen taloussuunnitteluun on perusteltua. Samoin alijäämien kattamisvelvollisuuden soveltaminen myös kuntayhtymissä on oikea ratkaisu.

- **erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointi-menettelyistä (119 ja 120 §)**

Kunnanhallitus katsoo, että säädökset ovat loogisia alijäämän kattamisvelvoitteen kanssa ja kriteerit vastaavat nykyistä sääteilyä, joten esitys on perusteltu.

Muutos tulisi kuitenkin huomioida muuttamalla ns.kriisikuntakriteerejä. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella omistusten tasearvoja ja yhtenäistää poistosuunnitelmia.

- **tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)**

On perusteltua, että säätelyssä korostuu tarkastuslautakunnan tehtävä tuloksellisuuden arvioinnissa. Tarkastuslautakunnan rooli ja tehtävät kuntakonsernin tarkastuksen yhteensovittamisessa vaatii täsmennystä.

- **tilintarkastuksesta (123 §)**

Esitykset ovat perusteltuja.

- **tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)**

Esitykset ovat perusteltuja

- **kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku)**

Kunnanhallitus katsoo, että §:ssä 130 2 mom. säädetty muutos, jonka mukaan kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa on ylisäättelyä. Päätösvalta takauksen tai muun vakuuden myöntämisestä kaikissa tapauksissa tulisi jättää kuntaan.

Kunnanhallitus katsoo, että 131 §:ssä esitetty muutos kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa noudatettavista menettelyistä ei ole perusteltu. Kilpailuneutraliteetti on toki hyväksyttävä tavoite mutta myös vuokrauksen sisällyttäminen säännöstöön tuntuu kohtuuttomalta ja lisää tarpeetonta byrokratiaa.

- **lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.**

Kunnalla ei ole muuta kommentoitavaa lakiluonnokseen.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Mäntyharjussa 20.8.2014

Arja Leppäkumpu
pöytäkirjanpitäjä