



Valtiovarainministeriölle
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Vantaan kaupungin lausunto

Vantaan kaupungin lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnokseen on laadittu siten, että kaikkia lausuntopyynnössä erikseen mainittuja pykäläitä on kommentoitu. Pykälät ovat lausuntopyynnössä mainitussa järjestyksessä. Yksittäisten pykäläiden kommentoinnin jälkeen on vielä yleisiä kommentteja lakiluonnokseen. Lausunnon loppuun on sellaisenaan liitetty Vantaan nuorisovaltuuston kanta lakiluonnokseen.

Kunnan toiminnan käsitteestä (6 § Kuntakonserni ja kunnan toiminta)

Pykälässä uutta on 2 momentti, jossa määritellään kuntakonsernia laajempi uusi käsite "kunnan toiminta". Kuntakonsernia laajempi näkökulma ja kunnan toiminnan määrittelemine on hyvä muutos. Kunta käsitetään laaja-alaisena toimijana ja tämä ajatus kulkee läpi koko kuntalakiuudistuksen. Hyvänä on erityisesti pidettävä sitä, että pykälän perustelujen mukaan kunnan johtamista ja omistajaohjausta sekä soveltuvien osien osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Kuntien toiminnan ja talouden käsittelyä / tarkastelua yhtenäisenä konsernikokonaisuutena vaikeuttavat kuitenkin erityyppisten yhteisöjen eriävät ohjausmenettelyt. Lisäksi on huomioitava, että kuntalaissa säädetyt periaatteet ja tavoitteet ohjaavat kuntaa sen osallistuessa osakeyhtiömuotoiseen toimintaan tai sen muuta omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaa toimintaa. Yhteisölaainsäädäntö kuitenkin määrittelee mm. yhteisöjen johdon vastuukysymykset, joita arvioitaessa ei voida edes toissijaisesti soveltaa kuntalakia.

Kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §:t)

7 § Kunnan tehtävät

Tehtäviä koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia eli jatkossakin tehtävät jaettaisiin lakisääteisiin, yleiseen toimialaan kuuluihin sekä toimeksiantotehtäviin. Vantaan kaupunki pitää hyvänä sitä, että jatkossakin yleisen toimialan määräytymisperusteet jäisivät edelleen oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden varaan, jolloin yleiseen toimialaan kuuluvilla tehtävillä on mahdollisuus mukautua olosuhteiden mukaisesti. Perusteltua on myös se, että ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin myös lakisääteinen yhteistoiminta, jolloin kaikki kunnan tehtävät tulevat kootuksi lakiin. Toisaalta ehdotetussa kuntalaissa oltaisiin poistamassa säännös, jonka mukaan kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä ja velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia ainoastaan laintasoisella säädöksellä. Poistamista perustellaan sillä, että kyseisestä periaatteesta säädetään perustuslaissa. Kuntalakiehdotukseen on kuitenkin otettu säännöksiä toisista laeista, koska on haluttu, että kuntalaissa on kaikki kunnallishallintoa koskevat säännökset, vaikkakin



samoja säännöksiä sisältyisi myös muihin lakeihin (mukaan lukien perustuslaki). Esimerkiksi ehdotetun kuntalain viestintää koskevassa sääntelyssä säädetään ymmärrettävästä kielestä, jota sääntelee myös hallintolaki. Lisäksi ehdotetun lain 9 §:ssä säädettäisiin, että julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen säädetään, mikä periaatteena sisältyy myös perustuslakiin. Näin ollen ei ole perusteltua poistaa kuntalaista tätä kunnalliseen itsehallintoon tärkeänä osana kuuluvaa periaatetta.

8 § Kunnan järjestämisvastuu

Esitetyn pykälän mukaan kunta voisi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Säännös olisi kuntalaissa uusi. Lakiluonnoksen mukaan kuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat voisivat sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun määrittely yhteistoimintasopimuksessa tai perussopimuksessa olisi perustelujen mukaan tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla olisi aina kuitenkin viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi. Edelleen järjestämisvastuunsa siirtävä kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnasta on perustelutekstin mukaan lisäksi aina löydyttävä taho, joka ohjaa ja valvoo myös sitä palveluntuotantoa, joka ei ole kunnan oman organisaation hoidettavana.

On hyvä, että järjestämisvastuusta kirjataan kuntalaissa, mutta kirjauksen tulisi olla selkeä, eikä se saisi jättää tulkinnanvaraa.

9 § Palvelujen tuottaminen

Palvelujen tuottamista koskeva perussäännös vastaa sisällöllisesti nykyistä kuntalain vastaavaa säännöstä, mitä voidaan pitää riittävänä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi, että julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen säädetään. Pyrkimyksenä on tuoda kuntalaissa esille kaikki kunnallishallinnon kannalta merkittävät säännökset, vaikka kyseinen säännös ilmenee myös perustuslaissa. Lisäys on perusteltu, koska kuntalaista tulisikin ilmetä kunnallishallinnon kannalta kaikki oleelliset säännökset. Tämän vuoksi olisi johdonmukaista, että myös säännös, jonka mukaan kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä ja velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia ainoastaan laintasoisella säännöksellä, otettaisiin myös kuntalakiin. Ehdotuksessa se on esitetty poistettavaksi.

Kuntatalousohjelmasta (12 § Kuntatalousohjelma)

Kuntatalousohjelma osana julkisen talouden suunnitelmaa on nykyistä peruspalveluohjelmaa laaja-alaisempi, koska siinä on tarkoitus arvioida myös kuntien itsehallinnollisia tehtäviä. Nykyisessä peruspalveluohjelmassa arvioidaan myös kuntataloutta laaja-alaisesti, mutta esimerkiksi menojen osalta ilman arvioita kuntien sopeutustoimien vaikutuksista ja esimerkiksi verotulojen osalta ns. painelaskelmana ilman oletusta veroprosenttien muutoksesta.

Valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuvien menojen muutoksille asetettava euromääräinen rajoite on erittäin tarpeellinen, mutta samalla erittäin haastava muutos suhteutettuna aiempiin ja nykyisiin käytäntöihin. Ehdotus on yhdensuuntainen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteen kanssa alentaa miljardilla kuntien menoja tehtäviä vähentäen vuoteen 2017 mennessä. Uusista velvoitteista kunnille aiheutuvien menovaikutusten arviointi voisi olla KUTHANEKin arviointijäoston tehtävä jo valmisteluvaiheessa. Nykyinen menettely on johtanut velvoitteiden kunnille



aiheuttamien menovaikutusten aliarviointiin tai jopa menovaikutusarvioiden tekemättä jättämiseen.

Kuntasektorin pidemmän aikavälin talouden tasapainon edistämiseksi on välttämätöntä sitouttaa ministeriöt kattavasti kuntatalouden tasapainottamiseen ja menojen kasvun hillintään rahoitusperiaatteen toteuttamiseksi. Kuntien menotaso on pitkälti sidoksissa kuntien toimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Kuntatalouden käsittely kokonaisuutena ja osana julkista taloutta edellyttää, että myös kuntien velvoitteiden muutoksia ohjataan samansuuntaisesti taloustavoitteiden kanssa. Uuden lainsäädännön menovaikutusten arvioinnin lisäksi myös kuntien velvoitteiden vähentämiselle asetettavat tavoitteet tulee arvioida realistisesti julkisen talouden ohjausjärjestelmässä.

Kuntatalouden tasapainotavoitteen ja tarvittavien, vaikuttavien toimenpiteiden määrittely tullee olemaan haasteellinen tehtävä, kun uusi laki on voimassa ja kuntatalousohjelma on valmistelussa ensimmäisen kerran.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 § Kuntavaalit)

Esityksen mukaan seuraavat kuntavaalit pidettäisiin huhtikuussa 2017, jonka jälkeen uuden valtuuston toiminta käynnistyisi kesäkuun 2017 alussa. Vantaalla, kuten useissa muissakin suurissa kaupungeissa, seuraavan taloussuunnitelman ja -arvion valmistelua ohjaava kehys valmistellaan kevään aikana huhti-toukokuussa ja hyväksytään kunnanhallituksessa kesäkuussa suuren organisaation talouden ja toiminnan ohjauksen mahdollistamiseksi. Näin ollen esitetty vaalien ajankohdan muutos ei ainakaan suuremmissa kaupungeissa kokonaan muuta uuden kunnanhallituksen ja -valtuuston kesken valmisteluprosessin mukaan tuleamista.

Vantaan kaupungin nykyinen valtuustokauden 2013–2016 strategia valmisteltiin pääosin kevään 2013 aikana, jolloin uusi kaupunginhallitus ja -valtuusto pääsivät osallistumaan valmistelutyöhön valtuustokauden alusta lähtien. Kaupunginvaltuusto hyväksyi valtuustokauden strategian kesäkuussa 2013.

Mikäli kuntavaalien ajankohtaa siirretään huhtikuulle ja uuden valtuuston toiminnan aloittamista kesäkuulle, tarkoittaisi se alustavan linjauksen mukaan esimerkiksi Vantaalla nykyisen valtuustokauden 2013–2016 strategian voimassaolon pidentämistä kattamaan myös vuoden 2017. Näin ollen seuraava strategia ajoittuisi vuosille 2018–2021, ja se valmisteltaisiin yhteistyössä uuden valtuuston kanssa loppuvuoden 2017 aikana.

Sinänsä tavoite uuden valtuuston ja hallituksen entistä paremmasta osallisuudesta taloussuunnitelman valmisteluun on perusteltua. Edellä kuvattujen, ainakin suuria kaupunkeja koskevien, aikatauluhaasteiden lisäksi tulee huomioida, että erityisesti uusille luottamushenkilöille perehtyminen esimerkiksi Vantaan kaltaiseen lähes 11 000 työntekijän ja 1,5 miljardin euron budjetilla toimivaan organisaatioon vaatii aikaa ja esimerkiksi erilaisten koulutustilaisuuksien järjestämistä. Esitetyllä aikataululla perehtymisvaihe ajoittuu käytännössä samaan ajankohtaan valtuustokauden strategian ja taloussuunnitelman valmistelun kanssa. Lisäksi valtuuston kesäkuussa valitsemien toimielinten jäsenten, useiden satojen luottamushenkilöiden kouluttaminen ja perehdyttäminen tehtäväänsä ajoittuu tämän muutoksen myötä kesä-heinä-elokuulle, mikä ei ajankohtana ole paras mahdollinen.



Kuntavaalit on yleisesti käytössä oleva termi, joten tältä osin ehdotettu muutos kunnallisvaaleista kuntavaaleihin vastaisi nykykäytäntöä.

Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 § Valtuutettujen lukumäärä)
Ehdotettu muutos antaisi kuntien valtuustoille harkintavaltaa valtuutettujen määrän suhteen ja laki asettaisi ainoastaan valtuutettujen vähimmäismäärän. Muutos toisi joustavuutta valtuuston koon määrittelyyn esimerkiksi silloin, jos kunnassa vaihdettaisiin toimielinmalleja. Tarkoituksenmukaista olisi kuitenkin määritellä valtuustojen koolle jonkinlaiset ylärajat. Lisäksi esityksessä määritellyt asukaslukurajat erikokoisille valtuustoille kaipaavat vielä tarkistamista. Esityksessä asukaslukuhaarukassa 250 001-500 000 (jossa valtuutettujen vähimmäismäärä on 67) sekä luokassa "yli 500 000 asukasta" (jossa valtuutettujen vähimmäismäärä on 79) on molemmissa tällä hetkellä ainoastaan yksi kunta.

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

20 § Äänioikeus kuntavaaleissa

Ehdotettu äänioikeuden laajentaminen on perusteltua, koska demokraattisessa yhteiskunnassa jokaisella kunnassa asuvalla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon. Lukumäärällisesti merkitys ei ole suuri.

21 § Äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä

Ehdotettu äänestys-oikeuden laajentaminen on perusteltua. Jokaisella kunnassa asuvalla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon sekä asuinpaikkansa asioihin.

22 § Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Vantaalla on pitkät perinteet asukasosallistumiselle. Perinteisten avointen kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien lisäksi myös monia uusia muotoja on kokeiltu: esim. asukastyöpajoja uuden lähidemokratiamallin ja uuden yhteisen asiakaspalvelupisteen suunnittelussa, palvelumuotoilua päiväkotien ja kirjastojen suunnittelussa sekä kouluruokailun kehittämisessä, osallistavaa suunnittelua puistojen ja leikkipaikkojen suunnittelussa ja osallistavaa budjetointia nuorisotalojen käyttööbudjetin osalta. Työtä tehdään jatkuvasti ja systemaattisesti, mutta jatkuvaa oppimista tarvitaan siinä, missä asioissa, miten ja milloin asukkaiden osallistuminen tulisi järjestää.

Lakiluonnoksen luettelointi on hyvä tapa avata esimerkkejä, mutta samalla lakiin kirjatut esimerkit väistämättä myös korostavat tiettyjä menetelmiä ja ohjaavat lukijaa. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistettäessä kunnan tuleekin kysyä, mihin kuntalaisten toivotaan osallistuvan ja vaikuttavan. Osallistumisen tarkoituksen ja tarpeen tulisi ohjata menetelmävalintaa, ei toisin päin.

23 § Aloiteoikeus

Aloiteoikeuden laajeneminen palveluiden käyttäjiin voi johtaa aloitteiden määrän lisääntymiseen erityisesti suurissa kaupungeissa.



Aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista tulee esityksen 91 §:n mukaan määrätä hallintosäännössä. Tämä on sekä aloitteen tekijöiden että aloitteisiin vastaavien työntekijöiden kannalta selkeää. Oleellista informaatiota aloitteen tekijälle on paitsi vastausaika myös tieto aloitteeseen vastaavasta tahosta.

Palvelualoitejärjestelmää ei tarvita.

24 § Kunnallinen kansanäänestys
Ei kommentoitavaa.

25 § Kansanäänestysaloite

Esityksessä aloitteenteko-oikeus on laajennettu koskemaan jo 15 vuotta täyttäneitä, kun aikaisemmin oikeus on ollut äänioikeutetuilla. Ei ole tarkoituksenmukaista, että aloiteoikeuden ja äänestys-oikeuden ikäraja on eri.

26 § Nuorisovaltuusto

Vantaalla nuorisovaltuusto on toiminut jo yli kymmenen vuotta. Se sijoittuu toimielimenä kaupunginhallituksen alle. Kaupunginhallitus vahvistaa nuorisovaltuuston vaalituloksen ja nuorisovaltuustolla on mahdollisuus tehdä kaupunginhallitukselle aloitteita. Käytännön organisointivastuu nuorisovaltuuston toiminnasta on sivistystoimen toimialalla. Nuorisovaltuustolla on tällä hetkellä puhe- ja läsnäolo-oikeus kaupunginvaltuuston kokouksissa sekä kaikkien lautakuntien (pois lukien tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta) ja aluetoimikuntien kokouksissa. Lisäksi nuorisovaltuuston edustaja on kutsuttu lukuisten eri työryhmien kokoonpanoon. Vantaalla nuorisovaltuusto on toiminut hyvin niin nuorten vaikutuskanavana kuin demokratiakasvatuskeinoakin, ja lisäksi asioiden valmisteluun on saatu nuorisovaltuuston kautta tärkeä nuorten näkökulma.

27 § Vanhusneuvosto

Selkeyden vuoksi on hyvä, että jo nyt vanhuspalvelulain 11 §:n mukaan pakollisesta vanhusneuvostosta säädetään kuntalaissa.

28 § Vammaisneuvosto

Selkeyden vuoksi on hyvä, että säädös vammaisneuvostosta lisätään kuntalakiin. Kuntien erilaisuuden vuoksi vapaaehtoisuus tämän pykälänä kohdalla on tarkoituksenmukainen. Vantaalla vammaisneuvosto on toiminut kaupunginhallituksen nimeämänä jo pitkään.

29 § Viestintä

Pykälässä on sisällöllisesti laajennettu kuntien viestintävelvollisuutta, ja se vastaa Vantaan nykykäytäntöä. Myös pykälään lisätty verkkoviestintä on arkea jo varmastikin lähes kaikissa kunnissa. Salassa pidettävien ja ei-julkisten tietojen osalta on jo nyt noudatettava erityistä huolellisuutta.



Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §:t)

31 § Toimielinmallit

Pykälässä esitetyt toimielinmallit ovat olleet mahdollisia jo voimassa olevan lain nojalla.

34 § Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat

Muutoksella varaudutaan siihen mahdollisuuteen, että valtuusto on päättänyt puheenjohtajamallin käyttöönotosta. Muutos on siltä osin lähinnä tekninen.

Se, että lakiin kirjataan mahdollisuus valita päätoimisia tai osa-aikaisia puheenjohtajia valtuustoon, hallitukseen ja lautakuntiin, on merkittävä muutos, vaikka voimassa oleva kuntalakikaan ei tällaista järjestelyä ole estänyt.

38 § Kunnan johtaminen

Kysymyksessä on eräänlainen koontipykälä kunnan johtamisesta, ja se vastaa valtuuston, kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan / pormestarin työnjaon osalta voimassa olevaa lakia. Ei erityistä kommentoitavaa.

Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista

37 § Alueellinen toimielin

Pykälän teksti on riittävän väljä ja mahdollistava, jotta se mukautuu monenlaisten kuntien käytäntöihin. Jos alueellinen toimielin perustetaan, on hyvä, että sillä on jo lakiin kirjattuja tehtäviä. Alueellinen toimielin ei saa jäädä pelkäksi näennäiseksi vaikuttamisen muodoksi. Hallintosääntötasolla on alueellisia toimielimiä perustettaessa pohdittava niiden rooli kaupungin luottamushenkilöorganisaatiossa.

Kuntastrategiasta

§ 39 Kuntastrategia

Vantaalla valtuusto hyväksyi kesäkuussa 2013 valtuustokauden 2013 - 2016 strategian, joka on sisällytetty osaksi talousarviota 2014 ja taloussuunnitelmaa 2014 - 2017. Valtuustokauden strategiaan on sisällytetty Vantaan talouden tasapainottamis- ja velkaohjelman keskeisiä tavoitteita. Strategiassa on määritelty myös kaupunkitasoiset ohjelmat, joita tullaan valtuustokaudella laatimaan ja toteuttamaan tai joista tullaan tekemään väliarviointi. Ohjelmilla tuetaan strategisten päämäärien toteutumista. Vantaalaisen strategiamallin keskeisiä osia ovat strategiset päämäärät ja strategiaa toteuttavat vuosittaiset tulokortit, jotka ovat osa kaupungin johtamisjärjestelmää eri organisaatiotasoilla. Vuosittain määritellään myös kuntalain mukaiset kaupunkitasoiset sitovat tavoitteet talousarviovuodelle.

Kuntastrategian sisältöalueuutteloa voi pitää laaja-alaisena ja haasteellisena varsinkin pienemmille kunnille, jossa valmistelija- ja asiantuntijaresurssit ovat rajallisia. Erillisvelvoite kuntastrategian tarkistamisesta vähintään kerran valtuustokaudessa on ainakin Vantaalla jo nyt normaali käytäntö. Lisäksi kuntien toimintaympäristön nopeat ja voimakkaat muutokset, esi-



merkiksi tämän hetken suuret kuntasektorin muutoshankkeiden vaikutukset tulevat väistämättä huomioitua vuotuisessa talousarvion ja -suunnitelman valmisteluprosessissa.

Esityksen mukainen strategian sisältöluettelo kattaa olennaiset alueet kunnan toiminnasta. Toisaalta strategian on yleisesti ottaen tarkoitus toimia käytännön johtamisen apuvälineenä ja saada aikaan muutosta toimintatavoissa, mikä puolestaan tarkoittaa valintojen tekemistä ja tiettyjen asioiden painottamista sekä konkreettisia tavoitteita ja tiivistä esittämistapaa. Laaja-alaisen strategian sisältöohjeen pitää jättää kunnille liikkumavaraa muun muassa omien hyviksi todettujen käytäntöjen mahdollistamiseen sekä strategian käyttämiseen muutosjohtamisen tukena organisaation eri tasoilla. Strategia ei voi muodostua toiminnan kuvaukseksi eikä liian laajaksi aineistoksi.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa eri ohjelmien yhteen nivominen osaksi strategiaa. Haasteita tämän tavoitteen käytännön toteuttamiselle aiheuttaa erilaisten ohjelmien suuri määrä sekä niiden toisistaan erivät valmistelutavat, laajuudet ja aikajänteet. Esimerkiksi Vantaan kaupungin valtuustokauden 2013–2016 strategiassa on mainittu 17 erilaista ohjelmaa, joista osa on uusia valtuustokauden aikana laadittavia ohjelmia, osa päivitettäviä ja osa parhailleen toteutettavana olevia. Erityyppisten ohjelmien valmistelun nivominen osaksi kuntastrategian jo sinänsä laajaa valmistelua on erittäin haastavaa. Strategian sisällön selkeyden kannalta tulee etenkin suuressa organisaatiossa erottaa kaupunkitasoiset ohjelmat muista ohjelmista. Epäselväksi jää myös miten ja millä aikataululla näistä erillisistä ohjelmista ja mahdollisista erityislainsäädännössä määrätyistä suunnitelmista voitaisiin luopua. Yhtä kaikki mainituista sektorikohtaisista suunnitteluvälvoitteista luopumisen tulee tapahtua erityislakien muuttamisen kautta.

Vantaan kaupungilla on käytössä kaupungin tytäryhteisöjen toimintaa ohjaava konsernistrategia, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt. Koska kuntastrategian sisällöllinen ulottuvuus olisi hyvin laaja ja kattaisi käytännössä kunnan koko toiminnan, on tarkoituksenmukaista, että yhtiöiden toiminnan luonne huomioon ottaen vastaisuudessaakin tytäryhteisöjen toimintaa ohjaavana instrumenttina yksityiskohtaisemmalla tasolla olisi erillinen kaupunginvaltuuston hyväksymä konsernistrategia, eikä tätä sisällytettäisi ainakaan kokonaisuudessaan kuntastrategiaan. Erillisen konsernistrategian katsotaan olevan tytäryhteisöjen kannalta selkeämpi väline harjoittaa kunnan omistajaohjausta tytäryhteisöjen suuntaan.

Kaiken kaikkiaan kuntien suunnitteluvälvoitteita tulee karsia, yhdistää ja virtaviivaistaa. Lisäksi tulee varmistaa, että kuntien suunnitteluvälvoitteet eivät jatkossa kasva entisestään uuden lainsäädännön kautta.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)

40 § Kunnanhallituksen tehtävät

Lainkohdassa on säädetty kunnanhallituksen tehtävistä nykyistä sääntelyä yksityiskohtaisemmin, mutta mainitut tehtävät ovat käytännössä kuuluneet jo voimassa olevan lain mukaan kunnanhallitukselle. Muutos selkiyttää ja täsmentää kunnanhallituksen tehtäviä.



41 § Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Kysymyksessä on uusi pykälä, jonka mukaan "Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä."

Termiä "poliittinen valmistelu" ei määritellä lain perusteluissa, ja käytännössä rajanveto poliittisen ja ei-poliittisen valmistelun välillä on vaikeaa. Lain perusteluissa todetaan, että tarkoitus on selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjakoa. Tulkinnanvaraiset termit voivat kuitenkin käytännössä aiheuttaa epäselvyyttä puheenjohtajan ja kunnanjohtajan väliseen työhönjakoon, mikä ei voi olla lähtökohtana hyvälle johtamiselle.

Kuntien on mahdollista päättää, valitaanko kuntaan kunnanjohtaja vai pormestari. Esitetyn kaltainen poliittisen valmistelun johtaminen toteutuu jo lakiesityksen mukaisesti pormestarimallissa. Jos esitetty pykälä 41 toteutuu, se saattaa hämärtää kunnanjohtaja- ja pormestarimallin eroja.

Johtajasopimuksesta (43 § Johtajasopimus)

Esitetyn kaltainen malli, jossa edellä mainitussa §:ssä 41 todetaan, että kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua ja kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä ja toisaalta tässä §:ssä 43 todetaan, että johtajasopimuksessa sovitaan ainakin kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa, ei ole selkeä eikä yksiselitteinen. Käytössä on kolme instrumenttia: kuntalaki, hallintosääntö ja johtajasopimus, mutta lainsäätäjän tarkoitus siitä mitä missäkin määrätään ja sovitaan, ei käy yksiselitteisesti ilmi. Perusteltua olisi, että johtamisen työnjakoa ja vastuuta koskevista asioista määrättäisiin hallintosäännössä eikä johtajasopimuksessa.

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

47 § Omistajaohjaus

Pykälä on uusi ja sillä pyritään ohjaamaan kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja. Pykälä on lakiteknisesti pikemminkin tavoite tai nykytilan kuvaus kuin varsinaista normatiivista ohjausta.

Vantaan kaupunki pitää joka tapauksessa hyvänä, että kunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia suhteessa konserniyhteisöihin vahvistetaan ottamalla kuntalakiin omistajaohjausta koskeva erillinen informatiivinen pykälä.

Pykälän 2 momentin mukaan "toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön". Kyseiseen momenttiin olisi hyvä lisätä maininta osakassopimuksista seuraavasti:

"...perustamissopimukseen, osakassopimukseen, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin..."



48 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet

48 §:n 1 momenttiin ehdotettu maininta siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus, on hyvä lisäys. Nykytilanteessa kunnan kokonaisuus saattaa jäädä toissijaiseksi tytäryhtiön hallitustyöskentelyssä, koska yhtiöiden hallitukset vetoavat osakeyhtiölakiin, jonka mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua (ei kunnan). Periaatteen kirjaamisen kuntalakiin katsotaan selkeyttävän vallitsevaa tilannetta, vaikka se onkin sääntelyteknisesti yleisluontoinen tavoite.

Yleisesti ottaen kuntakohtaisen harkinnan varaan tulisi jäädä se, millaisista asioista konserniohjeissa määrätään.

49 § Konsernijohto

Ei kommentoitavaa.

Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)

50 § Yhteistoiminnan muodot

Yhteistoiminnan muotoja koskevaan pykälään on esitetty kirjattavaksi yhteistoiminnan muodot, jotka ovat jo käytännössä muotoutuneita malleja kunnissa. Muutos on selkeyttävä.

51 § Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Kuntien välisen yhteistoiminnan ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön välisen suhteen selkeyttäminen on erittäin tervetullut. Se, että kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen, antaa kunnille mahdollisuuden järjestää tehtävänsä kustannustehokkaasti yhteistyönä.

Koska yhteistoiminnan edellytyksistä säädetään tarkemmin tulevassa uudessa julkisista hankinnoista annettavassa laissa, tulee siirtymäsäännöksiin laittaa kohta, jossa todetaan 51 §:n tulevan voimaan vasta samanaikaisesti uuden hankintalain kanssa.

Säädettäessä yhteistoiminnan edellytyksistä tarkemmin tulee tarkoin miettiä miten yksityiskohtaiselle tasolle vaatimukset asetetaan. Nyt kuntalain hallituksen esityksessä on ehdotettu, että hankintalaissa säädettäisiin suurin sallittu kuntien ulosmyyntiprosentti horisontaalisessa yhteistyössä. Esityksessä on todettu, että yhteistyön piiriin kuuluvasta toiminnasta voisi avoimille markkinoille kohdistua alle 20 prosenttia. Tietyllä prosentilla voi olla toiminnasta riippuen hyvin erilainen merkitys, ja lisäksi käytännön vaikeudeksi tulee se, mistä kyseinen osuus lasketaan. Olemme samaa mieltä siitä, että yhteistoiminnan ei tule olla markkinaehtoista, mutta toivomme sanallista määrittelyä sille, millainen toiminta markkinoilla on sallittavaa.

Itse pykälässä yhteistoiminnan edellytykset mahdollistavat riittävän joustavan toiminnan käytännössä. Koska pykälässä on todettu, että tarkemmista edellytyksistä säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa, ei hallituksen esityksessä tule ottaa kantaa edellytyksiin näin yksityiskohtaisella tasolla. Menettely saattaa aiheuttaa ristiriitaa tulevan hankintalain hallituksen esityksen kanssa.



52 § Yhteinen toimitus

Vantaan kaupunki pitää hyvänä yhteistoimintamuotoja koskevan sääntelyn selkeyttämistä sekä nykyisten, käytännössä muutoutuneiden mallien tuomista kuntalakiin.

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

74 § Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Ehdotuksessa tiukennettaisiin sääntelyä. Lainkohdassa on ilmaisuja kuten ”kunnanhallituksen alaisena” ja ”kunnanhallituksen tehtäväalueella”, jotka eivät ole yksiselitteisiä. ”keskushallinnon” –sanon poistamisen voisi tulkita niin, että nyt riittää, että henkilö on kunnan palveluksessa. Tätä ei kuitenkaan ole tarkoitettu, koska se olisi voitu sanoa suoraan. Lienee tulkittava niin että vaalikelpoisia eivät ole ne, jotka eivät ole jonkin toimialan/lautakunnan alaisessa tehtävässä ja siten tulkittavissa kunnanhallituksen alaisiksi.

Vastaava tulkintaongelma on sen määrittelemisessä, mikä yhteisö tai säätiö toimii nimenomaan kunnanhallituksen tehtäväalueella. Ilmeisesti vaalikelpoisia olisivat kaikki, jotka olisivat palvelussuhteessa yhteisöön tai säätiöön, joka toimii muun lautakunnan tai toimialan kuin kunnanhallituksen tehtäväalueella.

Jos vaalikelpoisuusehtoja kunnanhallitukseen on tarkoitus tiukentaa, tulisi säännöksen määritelmät olla selkeämmät.

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

81 § Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema

Luottamushenkilöiden aseman selkeyttäminen ja toimintaedellytysten parantaminen on asiana kannatettava ja siitä on hyvä saada yhtenäiset käytännöt koko maahan. Pykälän toteuttaminen voi olla kuitenkin henkilöstöhallinnollisesti hankalaa esimerkiksi työajan ja lomien määrittelyn osalta.

82 § Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten

Selkeyttävä uudistus, joka parantaa luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä.

84 § Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus on erityisesti pykälän 2 momentissa määritelty tulokinnanvaraisesti ja sitä on syytä täsmentää. On erittäin tärkeää, että lain jatkovalmistelussa varmistetaan mahdollisimman laaja valtuutetun tiedonsaantioikeus.



Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)

Sidonnaisuuksista ilmoittaminen on hyvä hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisäävä uudistus kuntalakiin.

Vantaan kaupungilla on käytössä sähköinen portaali internetissä, jossa kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsenet ja varajäsenet voivat ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. On perusteltua ulottaa laki koskemaan myös kunnan ylintä päättävää elintä eli valtuuston jäseniä ja varajäseniä. Uusi kuntalain pykälä yhtenäistää valtakunnallisesti niiden luottamushenkilöiden piiriä, joita sidonnaisuusilmoitus koskee. Vantaalla kohderyhmä on ollut esitystä laajempi.

Tarkastuslautakunta on luonteva taho kunnan organisaatiossa rekisterin ylläpitämiseen. Pykälästä tai ainakin sen perusteluista tulisi ilmetä, että sidonnaisuusilmoituksen sisällön oikeellisuus on kuitenkin luottamushenkilön itsensä vastuulla, ei tarkastuslautakunnan.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Uudistus on hyvä ja puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä lisäävä. Vielä kannatettavampaa olisi siirtyä puoluerahoituksen maksamiseen suoraan puolueille esimerkiksi valtuutettujen määrä perusteella, eikä palkkioista perimällä (vrt. 83 § 3 mom.).

Otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallituksille (93 §)

Suuressa kunnassa otto-oikeuden keskittäminen ainoastaan kunnanhallitukselle aiheuttaa käytännössä erittäin suuria hallinnointiongelmia. Jo nykytilanteessa otto-oikeusasioiden kerääminen kaupunginhallituksen esityslistalle on työlästä. Lakiin olisi otettava säännös, jonka mukaan hallintosäännössä olisi mahdollista määrätä, että myös lautakunnalla tai valiokunnalla olisi kunnassa otto-oikeus.

Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)

99 § Toimielimen päätöksentekotavat, 100 § Sähköinen kokous ja 101 § Sähköinen päätöksentekomenettely

Sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely tuovat joustavuutta päätöksentekoon ja mahdollistavat uudenlaisten sähköisten toimintaympäristöjen hyödyntämisen. Nämä uudistukset ovat hyvin kannatettavia. Vantaalla kaupunginvaltuusto, -hallitus ja lautakunnat toimivat jo paperittomasti sähköistä toimintaympäristöä hyödyntäen.

109 § Kunnan ilmoitukset

Muutoksena nykyiseen lakiin on, että kunnan ilmoitusten pääkanavaksi tulisi yleinen tietoverkko ja vaatimuksesta käyttää julkisten kuulutusten ilmoitustaulua kunnan ilmoitusten julkaisemiseen luovuttaisiin. Fyysisten julkisten kuulutusten ilmoitustaulujen ja sanomalehtien merkitys on vähentynyt teknisen kehityksen myötä ja ilmoitukset ovat pitkälti jo siirtyneet fyysisten ilmoitustaulujen ohella yleiseen tietoverkkoon. Pykälä selkiyttää ilmoittamista koskevia sääntöjä ja jättää kunnille kuitenkin harkintavaltaa ilmoituskanavien valinnassa.



110 § Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa

Pykälässä säädetään kunnan velvollisuudesta viedä saataville yleiseen tietoverkkoon keskeiset kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan taloutta, johtamista, toimintaa, kuntien yhteistyötä ja kuntakonsernia koskevat tiedot. Käytännössä useat kunnat ovat jo saattaneet edellä mainitut tiedot yleiseen tietoverkkoon. Vantaan kaupunki katsoo, että kyseessä on täsmäntävä ja selkiyttävä pykälä, joka parantaa kuntalaisten osallistumista ja yhdenvertaisuutta.

141 § Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle

Pykälä ei sisällä muita asiallisia muutoksia voimassa olevaan lakiin, kuin että tiedoksianto kuntalaiselle tapahtuu yleisessä tietoverkossa kunnan ilmoitustaulun sijaan. Pöytäkirjojen nähtävänä pidon osalta on monessa kunnassa käytännössä jo siirrytty yleiseen tietoverkkoon ja tästä syystä säännös on perusteltu.

Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (§ 111)

111 § Talousarvio ja -suunnitelma

Taloussuunnitelma kattaa Vantaalla neljä vuotta ja investointiohjelma tehdään 10 seuraavalle vuodelle. Käyttötalouden, tuloslaskelmaosan, investointiosan ja rahoitusosan sitovat erät koskevat talousarviovuotta. Vantaan valtuustokauden strategia ja talousarviovuoden sitovat tavoitteet sisältävät tarkasteluja myös konserninäkökulmasta ja talousarviovuoden sitovia tavoitteita on asetettu eri vuosien kaupunkitasoisten priorisointien mukaan myös tytäryhtiöille, kuntayhtymille ja koko konsernille. Vuoden 2015 talousarviosta lähtien Vantaan kaupungin talousarvioon sisällytetään jo aiemman valmistelutyön perusteella uusi, erillinen luku, jossa todetaan vuosittain myös keskeisimpien konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen talouden / toiminnan tavoitteet.

Esityksen mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vantaan näkökulmasta alijäämän kattamisveloitteen tiukentuminen kunnille ja veloitteen ulottaminen myös kuntayhtymiin on oikeasuuntainen toimenpide. Alijäämäisten kuntien määrä tulee kasvamaan vuosina 2014 - 2016 heikon taloustilanteen ja valtion kuntien valtionosuuksiin kohdistamien leikkausten sekä rakennepoliittisen ohjelman (mm. työmarkkinatuki uudistus) seurauksena. Vuoden 2013 tilinpäätöksessä Vantaalla oli taseessa kertyneitä ylijäämiä 376,8 milj. euroa. Kuntayhtymien osalta on oleellista, että alijäämä katetaan omin toimenpitein eikä lisälaskutuksella.

Kuntien talouden kokonaiskuvan hahmottamisen ja pitkäjänteisen talouden ja toiminnan suunnittelun kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kuntia koskevien velvoitteiden kustannukset otetaan huomioon realistisesti kaikessa lainvalmistelussa, ja että kuntien tulojen päätösin vaikutettavissa oleva kehitys on läpinäkyvää ja mahdollisimman hyvin ennakoitavissa useammankin vuoden tarkastelujaksolla.



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

Kuntalaissa ehdotetaan säädettäväksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Menettelystä säädetään nykyään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Nykyiset arviointimenettelyn käynnistymistä koskevat kriteerit ehdotetaan siirrettäviksi pienin muutoksin kuntalakiin. Tämän lisäksi kunta voisi joutua arviointimenettelyyn, jos kunta ei pysty kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää lain 111 §:ssä säädettyssä määräajassa eli viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Arviointimenettelyn kriteereitä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että niissä otettaisiin huomioon kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen sijasta kuntakonsernin vastaavat tunnusluvut.

Arviointimenettelystä on tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa. Kriteereissä konsernitarkastelu on johdonmukainen muun kuntalakiuudistuksen sisällön kanssa, ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin on johdonmukainen osa koko kuntataloutta kuntalakiuudistuksessa koskeviin tiukennuksiin. Kuitenkaan esimerkiksi investointien poikkeavat rahoitustavat ja -vastuut eivät tule esitetyssäkään kriteeristössä kaikilta osin huomioiduiksi. Lisäksi esitetyistä kriteereistä asukaskohtainen lainamäärä ja suhteellinen velkaantuneisuus kuvaavat pitkälti samaa asiaa.

Kuntakonsernin vuosikatekriteerin yhteydessä mainittu valtionosuuden harkinnanvarainen korotus on poistumassa valtionosuusuudistuksessa vuoden 2015 alusta.

Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 § Tarkastuslautakunta)

Muutos selkeyttää tarkastuslautakunnan tehtäviä ja Vantaalla pykälässä mainitut menettelyt ovat olleet pääsääntöisesti käytössä.

Tilintarkastuksesta (123 § Tilintarkastus)

Konserniyhtiöiden tulee valita emon tilintarkastusyhteisö tilintarkastajakseen. Poikkeamiseen tarvitaan peruteltu syy. Muutos on tarpeellinen. On tärkeää, että koko konsernissa toimii sama tilintarkastusyhteisö.

125 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Pykälän teksti on hyvä. Tarvittaessa tietojensaantioikeuden tulisi ulottua myös kuntayhtymiin.

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

127 § Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Vantaan kaupungilla ei ole huomautettavaa esitettyyn 127 §:ään. Vantaan kaupunki pitää hyvänä pykälään uutena lisättyä 3 momenttia, joka koskee kunnan osallistumista tarjouskilpailuun.



Pykälä vastaa syyskuun 2013 alusta voimaan tullutta kuntalain 2 a §:ää, jonka säätämisen yhteydessä Vantaan kaupunki on lausunut kilpailuneutraliteettikysymyksistä laajasti. Tässä ei ole syytä toistaa silloin lausuttua.

128 § Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Pykälä vastaa jo voimassaolevaa lainsäädäntöä. Vantaan kaupunki pitää joka tapauksessa hyvänä pykälän 1 momentissa olevaa esimerkkiluetteloa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista, erityisesti pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaista mainintaa tukipalveluista kunnan tytäryhteisöille. Erityistä kiitosta saa pykälän perusteluiden maininta: "Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy."

Kuntalain muutokset tulivat voimaan 1.9.2013, joten lähtökohtaisesti yhtiöittämisvelvoitteen liittyviä säännöksiä ei liene tarpeen muuttaa kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Pykälät ovat olleet voimassa niin lyhyen ajan, ettei myöskään käytännössä ole vielä tullut vastaan pykälien soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.

129 § Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan toimiessa 128 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Pykälän idea ja tavoite ovat hyviä, mutta markkinaperusteisen hinnan laskeminen voi käytännössä olla hankalaa. Epäselväksi jää, mitä sanoilla "kilpailutilanteessa markkinoilla" tarkoitetaan. Mikäli pykälä olisi kirjoitettu ilman näitä sanoja, tarkoittaisi se sitä, että kaikissa §:n 128 poikkeustapauksissa kunnan toiminta pitäisi hinnoitella markkinaperusteisesti. Hallituksen esityksessä ei millään tavalla avata sitä, milloin on kysymyksessä kilpailutilanne markkinoilla.

130 § Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Esitettyssä 130 §:ssä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan mahdollisuuksia myöntää lainoja, takauksia sekä antaa vakuuksia.

Aiemmin lainan, takausten ja muiden vakuuksien antamisen on katsottu olevan normaalia kuntakonserniin kuuluvaa rahoitushuollon toimintaa. Vantaan kaupunki haluaa korostaa sitä, että lainan, takauksen tai muun vakuuden antamista koskeva pykälä on erittäin tärkeä kunnan toiminnan kannalta. Ehdotetussa muodossaan pykälä on liian lavea ja tulkinnanvarainen ja se kaipaakaan täsmennystä alla esitetyiltä osin.

Ensinnäkin, pykälän 1 momentissa oleva maininta siitä, että "kunta ei voi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyy merkittävä taloudellinen riski", on liian tulkinnanvarainen. Epäselväksi jää, mitä merkittävällä taloudellisella riskillä tarkoitetaan. Kyseistä kohtaa tulisi täsmentää edes siltä osin, että se kuuluisi seuraavasti: "Kunta ei voi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyy kunnan kokoon nähden merkittävä taloudellinen riski".

Toiseksi, pykälän 1 momenttiin otettu maininta vastavakuuksien vaatimisesta on hyvä, mutta 1 momentin viimeisen lauseen maininta "riittävän kattavilla vastavakuuksilla" on liian tulkinnan-



varaiseksi. Tarkoittaako kyseinen lause myös sitä, että vastavakuudet tulee aina pyytää tytäryhteisöiltä. Epäselväksi jää myös se, minkälaiset vastavakuudet kelpaavat. Miten pykälä soveltuu tilanteeseen, jossa kaupunki perustaa uuden yhtiön hoitamaan kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvaa palvelua (esimerkiksi jätehuolto), eikä yhtiöllä ole aluksi lainkaan reaalivakuuksia. Reaalivakuuksia vaatimalla uuden perustettavan yhtiön rahoituksen hankkiminen tehtäisiin käytännössä mahdottomaksi.

Kolmanneksi, Vantaan kaupunki katsoo hyväksi muutoksen, jonka mukaan vastaisuudessa lainoja, takauksia tai muita vakuuksia voidaan antaa ainoastaan yhteisölle, joka kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa. Sitä vastoin katsomme pykälän 3 momenttiin otettujen liikuntalakia, kuntien kulttuuritoiminnasta annettua lakia tai nuorisolakia koskevien poikkeusten vesittävän 2 momentissa esitettyä periaatetta, jonka mukaan 130 §:n mukaisia instrumentteja voidaan käyttää ainoastaan kuntakonserniin kuuluvien yhteisöihin tai kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin. 3 momentin mukaiset poikkeukset jättävät liikaa tilaa tulkinnalle ja tekevät pykälän tulkitsemisen hankalaksi käytännössä.

131 § Kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen

Vantaan kaupunki noudattaa jo voimassa olevaa Eu-komission tiedonantoa. Tiedonannon siirtäminen sellaisenaan kuntalakiin ei voi kuitenkaan tapahtua siten, että perustelujen puuttumisen vuoksi asioiden tulkinta jää tulevan oikeuskäytännön varaan.

Lakiesityksen perustelut ovat kovin epämääräisiä. Erityisesti mainintaa ”ilman rajoituksia” ja ”sallittuja rajoitteita ja erityismääräyksiä” ei ole avattu riittävästi. Kaupungeilla tulee olla palveluiden tarjoajana ja infran rakentajana sekä ylläpitäjänä mahdollisuus asettaa mm. rakentamisen aikatauluun, kiinteistön rakentamattomana edelleenluovuttamiseen sekä erityisesti asunorakentamisen hallintamuotoihin liittyviä rajoituksia ilman, että niistä syntyy em. kiellettyä valtion-tukea. Pelkkä viittaus MRL:n kaavamääräyksiin ja niiden asettamiin rajoituksiin ei riitä.

Kaupungin luovuttamille tonteille tullaan aina asettamaan sanktioituja ehtoja mm. rakentamisvelvoitteen, rakentamattoman kiinteistön edelleenluovutuskiellon ja asuntojen rahoitus- ja hallintamuotojen muodossa. Tämän vuoksi kaupungilla ei olisi mahdollisuutta esityksen mukaan luovuttaa tontteja kilpailuttamalla, vaan sen tulisi aina pyytää hinta-arvio ja myydä tontit ilman kilpailuttamista. Tämä tuskin on ollut lainvalmistelijoiden tarkoitus.

Esityksen hyväksyminen sellaisenaan aiheuttaa muutoksia kaupunkien tonttien luovuttamiseen suoraan esim. kaupunkien omille vuokra-asuntoyhtiöille.

132 § Julkisen palvelun velvoite

Tämä on aiemmin puuttunut Suomen lainsäädännöstä. Suomessa on ollut epäselvää kuka voi julkisen palvelun velvoitteen antaa; valtiovalta, kunnat tai muu taho. Pykälä mahdollisesti tuo uuden ja kustannustehokkaan (ylikompensaation maksamisen estyminen tuottajalle) menettelyn sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimiseen julkisyhteisöille jossain tapauksissa omana menettelynsä tai muiden hankintamenettelyjen ohella. Toivottavasti tarkemmat SGEI- menettelyn käytön edellytyksiä rajaavat ohjeet ja menettelyohjeet tulevat uuteen SGEI-puitelakiin tai hankintalakiin.



Missään ei tässä vaiheessa ole vielä määritelty sitä, mitä tuo velvoitteen antaminen todellisuudessa tarkoittaa. Sanamuodon mukaan se on tulkittavissa velvoitteeksi, josta ei voi kieltäytyä. Tästä tuskin on kysymys, jollei perustuslakia elinkeinovapauden yms. osalta muuteta. Toisaalta, jos sitovuutta velvoitteen vastaanottamiseen ei ole, monopoliyrittäjä voi aina periä ylikompensaatiota palveluistaan markkinatilanteen johdosta esim. tilanteessa, jossa kunta ei kyseistä palvelua itse tuota.

133 § Kilpailulain soveltaminen

Kuntalakiin esitetään otettavaksi uutena pykälänä kilpailulain soveltamista koskeva 133 §, jolla viitattaisiin kilpailulaissa säädettyyn Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan puuttua kilpailulain vastaiseen toimintaan.

Vantaan kaupungilla ei ole huomautettavaa esitettyyn 133 §:ään, mutta pohdittavaksi jää, voisiko valvovalta viranomaiselta saada veroviranomaisen tapaan lausuntoja ja neuvontaa kuntalain soveltamisesta 133 §:n osalta.

Siirtymäsäännökset

Ei erityistä kommentoitavaa. Kuten mainittu aikaisemmin, 51 §:n pitäisi tulla voimaan vasta samanaikaisesti uuden hankintalain kanssa.

Yleisiä huomioita esitykseen

Monessa muutoksessa kyse on kuntalain päivittämisestä vastaamaan nykytilannetta ja jo voimassa olevia käytäntöjä ja monilta osin muutokset ovat kannatettavia ja perusteltuja. Informatiivisten ja esimerkinomaisten pykälien osalta, joissa vain kerrotaan, mitä voi tehdä, herää kysymys, että kannustavatko ne vai rajoittavatko ne omaa ideointia.

Lain on tarkoitus tulla voimaan, siirtymäsäännöksissä mainittuja pykälä lukuun ottamatta, 1.1.2015. Aikataulu on tiukka ja sen vuoksi on syytä olla huolissaan, miten annetuissa lausunnoissa ehdotetut muutokset ehditään ottaa huomioon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia koskeva hallituksen esitys saapui kuntiin lausunnonle 19.8.2014. Sen vaikutuksia kuntalakiin ei ole voitu arvioida lain valmistelussa eikä siten myöskään kuntien lausunnoissa. Mahdolliset vaikutukset tulee arvioida tarkkaan ja muutostyöt tulee tuoda kuntiin aikanaan lausunnoille.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS

Kaupunginlakimies

Kai Ketelimäki

Liite: Vantaan nuorisovaltuuston lausunto kuntalakiin



Vantaan nuorisovaltuuston lausunto kuntalakiin

Vantaan nuorisovaltuusto on kokenut erittäin hyväksi, että nuorisovaltuustot on vihdoinkin kirjattu lakiin (§ 26). Vantaalla on ollut nuorisovaltuusto jo pitkään, mutta valtakunnallisesti tämä on suuri askel eteenpäin. Mielestämme olisi hyvä että tässä pykälässä olisi tarkennuksia siten että nuorisovaltuustolle on taattava mahdollisuuksien mukaan demokraattinen valintatapa, tarvittavat varat kaupungin budjetista, työntekijä, joka tukee nuorisovaltuuston toimintaa, sopivan mittaiset kaudet, kuten Vantaalla kaksi vuotta kerrallaan, yhtä säännölliset kokoontumisaajat kuin kaupunginvaltuustolla ja muilla toimielimillä sekä tärkeimpänä vaikuttamismahdollisuudet kunnan eri toimielimissä. Haluaisimme muistuttaa että nuorisovaltuusto ei ole nuorten kahvikerho vaan nuorten tapa vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon.

Mielestämme kansanäänestysaloitetta käsittelevässä pykälässä (§ 24) oli hienoa, että nuorten vaikutusmahdollisuuksia oli pyritty lisäämään. Koimme kuitenkin huonoksi sen, että kansanäänestysaloitteen teon ikäraja ei ole sama kansanäänestysikärajan kanssa. Vantaan nuorisovaltuuston mielestä olisi hyvä, jos kyseiset ikärajat olisivat yhtenäiset keskenään (15 vuotta).

Aloiteoikeutta käsittelevässä pykälässä (§ 23) on mielestämme hyvin turvattu sellaisten opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuudet, jotka opiskelevat eri paikkakunnalla kuin asuvat. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kunnissa on paljon opiskelijoita viereisistä kunnista.

Nuorisovaltuuston strategiaan voi tutustua nuorisovaltuuston sivuilla (www.vantaa.fi/nuorisovaltuusto).