

Lausunnon antaminen hallituksen esitykseen kuntalaiksi

37/03.00.00/2012

Maakuntahallitus § 128

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Valtiovarainministeriö asetti heinäkuussa 2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa: toimielimet ja johtaminen-, demokratia-, talous- sekä kunnat ja markkinat -jaostot. Työvaliokunta on vastannut lainvalmistelusta ja koordinoitunut valmistelujaostojen työtä. Jaostot ovat kartoittaneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta. Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntalakiluonnoksesta 26.8.2014 mennessä. Lausunnoissa toivotaan käytettävän alla olevaa otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti

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

Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)

- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Vt. maakuntajohtaja:

Maakuntahallitus päättää antaa seuraavan sisältöisen lausunnon lausuntopyynnön mukaisesti kysymyksiin hallituksen esityksestä kuntalaiksi:

Maakuntaliitto pitää kuntalain uudistamista tarpeellisena ja luonnoksen sisältöä pääosin kannatettavana. Eräiden pykälien osalta puuttuvat kuitenkin kokonaan mm. uusien säädösten taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten arviot, jotka olisi tehtävä ennen lakiluonnoksen eduskuntakäsittelyä. Tällainen on mm. konsernirakenteen käyttöönotto kriisikuntakriteereitä arvioitaessa.

Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)

Kunnan toiminnan käsite on määritelty riittävän selkeästi lakiluonnoksessa. Kunnan toiminnan käsitteen laajentaminen koskemaan kunnan ja kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoimintaa sekä muun omistuksen, sopimuksen ja rahoittamiseen perustuvaan toimintaan on perusteltua.

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

Lakiluonnoksessa selkeytetään etenkin järjestämisvastuun käsitettä sekä tuottamista, mitä voidaan pitää hyvänä. Kuntalain määritelmissä on otettava huomioon sote-lain määritelmät ja varmistettava, että kaikissa tilanteissa kunnalla rahoittajana on riittävä mahdollisuus valvoa ja vaikuttaa palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen alueellaan.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetin korvaaminen kuntatalousohjelmalla on kannatettava uudistus. Ohjelman toimivuuden kannalta on tärkeää, että valtio pystyy sen avulla konkreettisesti osoittamaan kuinka kuntien talouden tasapaino saavutetaan. Ministeriöiden nykyistä laajempi osallistuminen tukee kuntatalouden kokonaisuuden hallintaa.

Vaaliajankohdan muutos (15 §)

Lakiluonnoksen ehdotus kuntavaalien toimittamisen siirtäminen huhtikuuhun ja valtuuston toimikauden alkamisen muutos kesäkuuhun ovat perusteltuja kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelyn sekä tilinpäätöksen hyväksymiseen liittyvän vastuuvapauden käsittelyn kannalta. Se parantaa uusien valtuustojen toimintaedellytyksiä etenkin valtuustokauden ensimmäisen toimintavuoden osalta.

Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §)

Lakiluonnoksessa olevat valtuutettujen vähimmäismäärät ovat riittävät. On kannatettavaa, että kunnille annetaan harkintavaltaa valtuustojen koon määrittelemisessä.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat ehdotukset (luku 5)

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä ja lisäämistä voidaan pitää kannatettavana.

Lakiluonnoksessa esitetään, että kunnallinen kansanäänestys voidaan toteuttaa koko kuntaa tai kunnan osaa koskevana. Luonnoksen mukaan kunnanosaa koskevassa kansanäänestyksessä osa-alueena olisi vaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Viime aikoina kunnissa on äänestysalueita vähennetty ennakoäänestysmahdollisuutta kehittämällä, ja on runsaasti kuntia, joissa koko kunta muodostaa yhden äänestysalueen. Tällaisissakin kunnissa pitäisi lain mahdollistaa kunnanosakohtainen kansanäänestys, joten äänestysalue ei voi olla äänioikeuden peruste.

Monissa Etelä-Savon kunnissa on jo toimivia vaikuttamiskanavia eri ryhmille, jotka ovat vakiintuneita, kuten nuorisovaltuustot ja vanhus- ja vammaisneuvostot. Lain tarkoitus ei saa olla jo toimivien mallien romuttaminen ja kustannusten lisääminen tekemällä toiminnoista lakisääteisiä, vaan toimintatavan valinta olisi oltava kunnilla itsellään.

Kunnan toimielinten organisointitavat (31, 34 ja 38 §)

On hyvä, että lakiluonnos antaa kunnanvaltuustoille harkintavaltaa kunnalle parhaiten soveltuvasta toimielinrakenteesta. Myös se, että mahdollistetaan valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajien sekä varapuheenjohtajien toimiminen joko päätoimisena tai osa-aikaisena luo kunnille nykyistä paremmat edellytykset tarkoituksenmukaisimman luottamushenkilöorganisaation rakentamiseen.

Kuntastrategia (39 §)

Velvoite kuntastrategian laadintaan ohjaa kuntia pitkäjänteisempään talouden ja toiminnan suunnitteluun ottaen huomioon kunnan tulevaisuuden kehittämisvaihtoehdot ja mahdollisuudet. Toimintojen nivoutuminen kuntastrategiaan lisää huomattavasti strategian vaikuttavuutta ja merkittävyyttä.

Kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Lakiluonnoksessa määritellyt kunnanhallituksen tehtävät vastaavat suurimmalta osaltaan nykylainsäädäntöä. Kunnanhallituksen määrittelemisen työnantajan edustajaksi selkeyttää vakiintunutta käytäntöä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan roolin korostaminen poliittisen valmistelun johtajana on kannatettava asia. Säädös mahdollistaa jatkossakin kuntien erilaisten tarpeiden huomioimisen.

Johtajasopimus (43 §)

Johtajasopimus on todettu käytännössä hyväksi menettelytavaksi. Se selkeyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työnjakoa ja on omiaan parantamaan näiden yhteistyötä. Johtajasopimus on tärkeä johtamisen väline, jota hyödyntämällä voidaan kuntien toimintaa kehittää.

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

Kuntakonsernin omistajaohjauksen korostaminen on tärkeää. Siksi siitä uutena lakiin esitettävät määräykset ovat kannatettavia. Maininta siitä, että tytäryhteisön hallituksen toiminnassa on otettava huomioon kuntakonsernin kokonaisuus, on kannatettava samoin kuin se, että tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan tuntemus.

Kuntien yhteistoimintaa koskevia ehdotuksia (8 luku)

Lakiehdotuksessa annetaan selkeät ja riittävän kattavat raamit kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämiselle ja sopimusten laatimiseen. Lisäksi selkeytetään kuntien yhteistoiminnan suhdetta julkisista hankinnoista annettuun lakiin.

Maakuntahallitus pitää tärkeänä, että uudessakin kuntalaissa on erikseen säädökset maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta nykyisen kuntalain 86 a § mukaisesti.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus (73 §, 74 §)

Jo nykyisessä kuntalaissa määritellään henkilön vaalikelpoisuus valtuuston. Uudessa laissa siihen ei esitetä muutoksia. Uudenkin kuntalain lakiluonnoksessa lähtökohtana hallituksen jäsenyydelle pidetään vaalikelpoisuutta valtuustoon. Siksi on tarpeetonta, että lakiluonnoksessa esitetään tiukennuksia kunnanhallituksen jäsenten ja puheenjohtajiston vaalikelpoisuuksiin. Lisäksi jatkossakin on oltava mahdollista, että kunnanhallituksen jäsen voi olla jäsenenä konserniin kuuluvan yhtiön tai yhteisön hallituksessa.

Luottamushenkilön asema ja oikeus saada työstä vapaata (81 ja 82 §)

Lakiluonnoksen määräykset ovat selkeitä niin luottamushenkilön kuin työnantajankin kannalta. Niiden laajentaminen ja tarkentaminen nykyisistä on kannatettavaa.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Lakiluonnoksen sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva esitys on kannatettava.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyys (19 § 2 mom., 83 § 2 mom.)

Uuteen kuntalakiin kaavailtu ehdotus valtuustoryhmille annettavan tuen ilmoittamisesta ja luottamushenkilömaksujen ilmoittamisesta kunnan tilinpäätöksessä on kannatettava.

Otto-oikeuden rajaaminen (93 §)

Lakiluonnoksessa oleva otto-oikeuden rajaaminen vain kunnanhallitukselle selkiyttäisi nykyistä tilannetta ja korostaisi kunnanhallituksen vastuuta taloudesta ja hallinnosta sekä kunnan toimintojen yhteensovittamisesta.

Sähköinen päätöksen teko ja pöytäkirjojen julkaiseminen (99-101 §)

Kokouskäytäntöjen kehittäminen on kannatettavaa. Kuitenkin lakiluonnoksessa esitetyt sähköiset kokouskäytännöt vaativat vielä selkeyttämistä. Uusien käytäntöjen käyttöön ottoa rajoittavat osassa maata mm. puutteelliset tietoliikenneyhteydet.

Alijäämän kattamisvelvollisuus määräajassa (111 §)

Lakiluonnoksen velvollisuus alijäämän kattamisesta 4 vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien on kannatettava järkevän ja suunnitelmallisen talouden hoidon kannalta. Sen laajentaminen koskemaan kuntayhtymiä on omiaan lisäämään kuntatalouden kireyttä. Toisaalta se voi myös kannustaa toimintojen kehittämiseen.

Arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)

Hallituksen esityksen perusteluissa kuntakonsernin tunnuslukuihin siirtyminen ja arviointimenettelyn taloudelliset vaikutukset ovat puutteellisia. Koska kyse on suuresta muutoksesta nykykäytäntöön, on ennen lopullisen lakiesityksen eduskuntakäsittelyä oltava kattavammat arvioit niiden vaikutuksista.

Tarkastustoiminta (122 §)

Lakiluonnoksessa määritelty tarkastuslautakunnan toimimisesta sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden valvojana, niiden käsittelijänä sekä valtuustolle tiedoksi viejänä, voidaan pitää sille sopivana uutena tehtävänä. Se myös korostaa tarkastuslautakunnaan riippumatonta roolia.

Lainojen, takauksien ja muiden vakuuksien luovuttaminen, kunnan kiinteistön luovutus ja julkisen palvelun velvoite (15 luku)

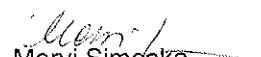
Lakiluonnos määrittelee riittävällä tarkkuudella kunnan toiminnan kilpailutilanteessa markkinoilla ja antaa selkeät reunaehdot eri toiminnoille. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuus ja sitä koskevat poikkeukset ovat selkeitä. 130 § ehdotukset siitä, millä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muta vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta ovat perusteltuja.

Päätös:

Esitys hyväksyttiin.

Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa:

Mikkelissä 25.8.2014


Mervi Simoska
Pöytäkirjanpitäjä