

LAUSUNTOPYYNTÖ KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA/KÖYLIÖN KUNNAN LAUSUNTO

Khall 119 §

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM065:00/2012, 8.5.2014:

"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 koordinoanut 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. 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 organisoititavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimieliimiä 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 määrääjassa 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.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 26.8.2014 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi. Lausunnoissa toivotaan käytettävän em. otsikointia tai erittelemään esitetyt huomiot luku- tai pykäläkohtaisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan myös word-tiedostona lausuntoyhteenvedon laatimista varten.

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

Kunnanjohtaja: Köyliön kunta päättää antaa kuntalakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Parhaillaan on samanaikaisesti käynnissä useita kuntia ja kuntien palvelutuotantoa koskevia uudistushankkeita, kuten kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskeva valmistelu. Myös valtionosuusjärjestelmä on uudistumassa. Lopullisen kannan määrittely kuntalakiluonnokseen yleensä ja myös yksittäisiin pykäliin on ongelmallista, kun mm. edellä kuvatut uudistukset ovat vielä pääosin jäsentymättömiä ja niiden lopullisia vaikutuksia kuntien hallintoon, palveluihin ja talouteen ei kaikilta osin voida hahmottaa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kunnat ovat suoriutuneet tehtävistään varsin hyvin myös taloudellisesti

vaativissa olosuhteissa ja siten, että kunnallisen päätöksenteon kansanvaltaisuus on voitu turvata. Näin ollen merkittäviä muutoksia kuntien yleiseen toimialaan ja johtamis- ja toimintamalliin ei ole perusteltua tehdä ilman painavia argumentteja.

Yksittäisten pykälien osalta Köyliön kunta toteaa seuraavaa:

Lakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntalakiluonnoksen periaatteet ja tavoitteet joustavana, kannustavana ja paikalliset olosuhteet huomioivana, mahdollistavana lainsäädäntönä ovat kannatettavia. Kaikilta osin nämä periaatteet eivät kuitenkaan lakiluonnoksessa toteudu. Päätösvallan rajaaminen valtuustolle tai hallitukselle ja strategian sisällyluettelo ovat esimerkkejä pääperiaatteen vastaisista säännösesityksistä.

3 luku: valtion ja kunnan suhde

Kuntatalouden arvioiminen osana julkisen talouden kokonaisuutta kuntatalousohjelmalla on tarkoituksenmukaista. Kun valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan, on osana neuvottelumenettelyä kehitettävä järjestely, jolla voidaan realistisesti määrittää kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Perustuslain suojaaman rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaikki ministeriöt sitoutuvat kuntatalouden tasapainottamiseen. Lisäksi ehdotamme, että Suomen Kuntaliitto nostetaan tasavertaiseksi kuntatalousohjelman valmistelijaksi ministeriöiden kanssa.

7 luku: kunnan johtaminen ja kunnanhallitus

Kuntastrategian korostaminen kunnan koko toiminnan johtamisen välineenä on nykyisessä, monimuotoisessa toimintaympäristössä tärkeää. Sen sijaan seitsemän kohdan esimerkkiluettelo strategiassa huomioitavista asioista ei ole järkevää. Luettelo on omiaan kahlitsemaan strategian laatimista mekaanisesti kaavamaiseen malliin ja rajoittamaan strategiatyön ”hallinnolliseen kuntaan” vapaamuotoisemman ja laajalaisemman kehittämis- ja skenaariotyön kustannuksella.

Poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen kunnan tehtävien ja toimintakentän muuttuessa yhä haastavammiksi on tarkoituksenmukaista. Sen sijaan poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon työnjako ja tehtävät on ilmaistu epäselvästi ja osin ristiriitaisesti lakiluonnoksen pykälä- ja perusteluteksteissä. 38 §:n mukaan ”Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta” kun taas ”kunnanjohtaja johtaa kunnan hallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa”. Lisäksi vielä 41 §:n mukaan ”Kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua”. Lain perustelutekstissä on lisäksi todettu, että kunnanhallitus ”johtaa kunnan toimintaa käytännössä”. Nämä epäselvät ja osin päällekkäiset tehtävämäärittelyt ovat omiaan lisäämään epäselvyyksiä kunnan johtamisessa ja toimivaltarajoissa. Tärkeää on, että lain kirjaimen tasolla tai vähintäänkin perustelutekstissä selkeästi

erotetaan viranhaltijoille kuuluva kunnan operatiivinen johtaminen ja valmistelu luottamushenkilöille kuuluvasta poliittisesta päätöksenteosta.

10 luku: luottamushenkilöt

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen esitetään, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnanhallituksessa ja konserniyhtiön hallituksessa. Tämä säännösesitys on omiaan heikentämään lakiluonnoksessa korostettua konsernivalvontaa ja konsernin kokonaisuajattelua. Tämä säännösesitys johtaa siihen, että kunnan keskeiset, konserniohjauksesta vastaavat luottamushenkilöt joutuvat sivuun käytännön työstä tytäryhteisöjen ohjauksessa. Erityisesti kunnan toimialaan liittyvien, markkinoilla toimimattomien yhteisöjen hallituksiin pitäisi saada valita kunnanhallituksen jäseniä.

13 luku: kunnan talous

Alijäämien kattamisen veloitteen ulottaminen kuntayhtymiin on ongelmallista erityisesti suunniteltuja laajoja sote-alueita ajatellen. Kyseiset sote-kuntayhtymät ovat valtavan kokoisia, lukuisten kuntien omistamia ja toimivat valtion tiukassa ohjauksessa. Näin ollen yksittäisten kuntien mahdollisuudet toiminnan ja talouden ohjaamiseen ovat olemattomat, mutta tästä huolimatta viimekätinen taloudellinen vastuu veloitteena kattaa alijäämät jäisi kunnille.

Kuntayhtymien alijäämien kattamissäännöksiin olisi syytä lisätä menettely, jossa kuntayhtymä veloitetaan toisen alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen valmistelemaan osakaskuntien johdolla alijäämän kattamisen edellyttämät toimenpiteet. Tämä menettely edellyttäisi kuntayhtymän ja osakaskuntien puuttumaan syntyviin alijäämiin jo aikaisessa vaiheessa ennen varsinaisen arviointimenettelyn edellytysten täyttymistä.

17 luku: voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lain voimaantulo kokonaisuudessaan on järkevä siirtää vuoden 2017 alkuun. Tällöin Kuntalaki pystytään synkronoimaan yhteen erityisesti sote- ja myös valtiosuuslainsäädännön kanssa. On huomioitava, että kuntalakiluonnos on valmistelu pitkälle tietämättä sote-lainsäädännön sisältöä. Kuitenkin uusi sote-järjestelmä tulee voimakkaasti vaikuttamaan kuntien rooliin ja tehtäviin.

Päätös: Tehty ehdotus hyväksyttiin.

Allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta
otteen oikeaksi todistaa Köyliössä 20.8.2014

Tarja Syvänen, toimistosihteeri