



Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A
PL 28
00023 Valtioneuvosto
valtiovarainministerio@vm.fi

Asia: **Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM065:00/2012 luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi lakeiksi**

Valtiovarainministeriö 8.5.2014 on pyytänyt lausuntoa kuntalakiluonnoksesta.

Jyväskylän kaupunki esittää lausuntonaan keskeisiin esityksiin seuraavaa.

Esityksen pääasiallisesta sisällöstä:

Esityksen mukaisesti kuntalain tulee edistää kunnan asukkaiden itsehallintoa sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kuntien toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Näitä tavoitteita edistetään ottamalla lakiin kuntakonsernin ja kunnan toiminta -käsitteet sekä huomioimalla kuntien yhteistoiminnan mahdollisuudet sekä ostopalvelujen käyttö, joihin liittyvällä riskienhallinnalla on kasvava merkitys kunnan toiminnassa.

Esityksen tavoite selkeyttää valtion ja kuntien välistä suhdetta on kannatettava uudistus. Tällä tuetaan kuntien toimintojen suunnitelmallisuutta ja ennakoitavuutta.

Esityksessä pyritään tuomaan välineitä kuntien johtamisen haasteisiin ja luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiin. Esitetyt uudistukset, kuten kunnanjohtajan johtajasopimukset, kunnan toimintojen tiedottamista koskevien määräysten vaatimus kunnan hallintosääntöön tai mahdollisuus koko- tai osapäiväiseen luottamushenkilötoimeen johtavissa luottamustoimissa, virallistavat niitä käytäntöjä, jotka ovat jo ainakin suurimmissa kunnissa käytössä. Tältä osin esitetyt uudistukset ohjaavat enemmän pienempien kuntien toimintaa.

Jyväskylä kiinnittää erityistä huomiota lakiesityksen kunnan taloutta koskevien säännösten uudistamiseen. Vaatimus kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudesta kattaa alijäämä laissa määrättyssä määräajassa korostaa kunnan ja kuntayhtymien päätöksenteon taloudellista vastuuta. Tätä tavoitetta voidaan pitää kannatettavana kuntatalouksien kestävyuden varmistamiseksi. Alijäämän arviointi konsernitasolla tuottaa kuitenkin haasteita erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn kannalta.



Esityksen yksityiskohtaiset perustelut:

Kuntakonserni- ja kunnan toiminta (6 §)

Kuntakonserni-käsitteen sitominen edelleen kirjanpitolain konsernimääritelmään on perusteltua.

Kunnan toiminnan käsite, johon sisältyy kuntakonsernin lisäksi ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella ja erilaiset muut yhteistoimintaorganisaatiot (yhtymä tai muu yhteinen toimielin) on laaja-alaisempi ja perustuu jäsen-ten välisiin yhteistyö- ja muihin sopimuksiin. Kun kunnan oikeus ja velvollisuus perustuu sopimuksen mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on esitysluonnok-sessa todetun mukaisesti kunnan toiminnassa kiinnitettävä erityistä huomiota sopimusjuridisiin kysymyksiin ja siihen, että kunnan etu erilaisissa sopimuksissa toteutuu. Lain muutos korostaa tältä osin erityisasiantuntemuksen tarvetta, jotta kunta voi parhaalla mahdollisella tavalla huolehtia omista intresseistään kaikilla toimintansa osa-alueilla.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Kuntatalousohjelmaan koskeva kirjaus lakiin on talouden hallintaa tukeva edellyt-täen, että se toimii. Lain tavoitteena on lisätä pitkäjänteisyyttä kunnan talouden suunnitteluun.

Kuntavaalit (15 §)

Muutos kuntavaalien ajankohtaan syksystä kevääseen voi mahdollistaa vaalitoi-mintojen käytännön tehtävien yhdistämisen niinä vuosina, kun vuodelle osuu useampia vaaleja.

HE-luonnoksen mukaan kuntavaalien jälkeen uusi kunnanvaltuusto aloittaisi ke-säkuun alussa. Olennaista on, että vanhan valtuuston tulisi hyväksyä edellisen ti-likauden tilinpäätös ja arviointikertomus. Ajankohdan muutos vaikuttaa uusien toimielinten perehdyttämiseen, mikä on haasteellista kesälomakauden alkaessa. Toimikauden aloittamiseen keskellä kalenterivuotta liittyy myös kysymys siitä, mi-ten tarkastuslautakunta arvioi toimintaa sellaiselta ajalta, jolloin se ei ole vielä ol-lut tehtävässään.

Valtuutettujen lukumäärä (16 §)

Esitys hallituksen esitykseksi lähtee periaatteesta, että kunta itse voi määritellä toimielimen koon, kunhan valtuustoon valitaan asukasluvun mukaan määritetty vähimmäismäärä valtuutettuja. Toimielinten jäsenien määrien vähimmäismäärän sääntely tulee mahdollisesti johtamaan siihen, että kuntien toimielinten kokoon-panot tulevat vaihtelevaan jonkin verran eri kunnissa ja että kuntien välisestä vertailusta tulee turhaa hallinnollista työtä.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (5 luku)

Esitykseen on koottu laajasti kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva sääntely. Esityksen mukainen esimerkkiluettelo eri vaikuttamiskanavista kokoaa niitä kanavia ja vaikuttamisen muotoja, joita ainakin suuremmissa kunnissa on jo käytössä. Niin sanottujen vaikuttamistoimielinten sääntelyn kokoaminen erityislaeista kuntalakiin on perusteltu uudistus.

Kuntalaisaloite ja aloiteoikeus

Kun kansanäänestyksessä voi äänestää vain äänioikeutettu kunnan asukas, on esityksen mukainen aloiteoikeus kansanäänestykseen ristiriidassa äänioikeuden kanssa. Jyväskylän kaupunki katsoo, että aloiteoikeuden ja äänestys-oikeuden tulisi määräytyä samoin perustein.

Kunnan johtaminen (7 luku)

Esitetty kunnan johtamista koskevien säännösten kokoaminen samaan lukuun on perusteltua.

Strategia (39 §)

Strategian ohjausvoiman lisääminen tuo kuntakonsernin johtamiseen pitkäjänteisyyttä. Sen vuoksi on myös perusteltua määritellä strategian sisältöä ehdotuksessa esitetyllä tavalla. Arvioitavaksi jää strategian vaikuttavuus ja sen mittaaminen. Kuntakentässä on toistaiseksi vähän tietoa siitä, millä tavoin kuntastrategiat ovat ohjanneet kunnan toimintaa.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja

Kaupungin näkemyksen mukaan johdon roolit vaativat mahdollisesti selkiyttämistä eri kuntien hallinnoissa riippuen myös siitä, onko kunnassa käytössä kokopäiväisiä tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä.

Tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjaus 47 ja 48 §

Hallituksen esityksen luonnokseen on tuotu velvoite huomioida konsernin etu. Konserniedun huomioiminen on hyvä tavoite. Esitykseen sisällytetty kunnanhallituksen jäsenen vaalikelpoisuuden rajausta voi muodostaa käytännön haasteen konserniedun toteuttamiselle silloin, kun konserniohjeita antava toimielin ei voi saada suoraan tietoa tytäryhteisön hallituksen edustajilta. Lisäksi konserniohjausten haasteeksi jää säädöksestä huolimatta epävarmuus konserniohjeen juridisesta sitovuudesta.

Luottamushenkilöt (10 luku)

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoisuuden rajoitetta on esityksessä täydennetty sillä, että kaupunginhallituksen jäsenenä ei voi toimia henkilö, joka on kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen jäsen.

Vaalikelpoisuuden rajoitetta on esityksessä täydennetty sillä, että kaupunginhallituksen jäsenenä ei voi toimia henkilö, joka on kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen jäsen. Tätä ei voida pitää tiedonkulun ja konserniajattelun näkökulmasta hyvänä ratkaisuna. Mahdolliset konsernivalvontaan liittyvät ristiriitatilanteet tulisi järjestää tarvittaessa esteellisyssääntelyn kautta.

Edelleen kunnanhallitukseen tai lautakuntaan vaalikelpoiseksi esityksen mukaan ei katsottaisi kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueeseen kuuluvan kunnan tai kuntakonsernin yhteisön tai säätiön työntekijää. Kuntien luottamushenkilöistä merkittävä osa on kuntien tai kuntakonsernien yhteisöjen palveluksessa erityisesti niissä kunnissa, joissa kunta tai kuntakonsernin yhteisöt ovat merkittäviä työnantajia. Arvioitavaksi tulee tällöin, olisiko syytä mahdollistaa kunnan tai kuntakonsernin toimielimen tehtäväalueeseen kuuluvan yhteisön, muun kuin johtavassa asemassa olevan, työntekijän jäsenyys kunnanhallituksessa tai lautakunnassa siten, että kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen kunnan tai kuntakonsernin yhteisön palveluksessa oleva ei kuitenkaan voisi toimia kunnanhallituksen puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana.

Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely (12 luku)

93 § Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Otto-oikeus tulisi säilyttää kaupungin näkemyksen mukaan myös lautakunnilla, niiden puheenjohtajilla tai hallintosäännössä määrätyillä kunnan viranhaltijoilla entiseen tapaan. Päätösten määrä on isommissa kunnissa niin suuri, että otto-oikeuden käyttömahdollisuuttakin on perusteltua jakaa myös kunnanhallitusta alemmille tasoille.

Kunnan talous (13 luku)

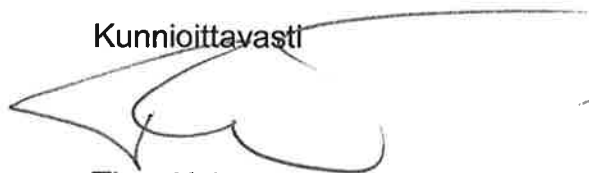
Esitetty alijäämän kattamista koskeva velvoite on asianmukainen. Säännökset korostavat talouden suunnitelmallisuutta ja velvollisuutta toimenpiteisiin alijäämän kattamiseksi.

Jyväskylän kaupunki kiinnittää erityistä huomiota esitykseen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteereistä. Esityksen mukaisesti arviointimenettely voidaan käynnistää myös silloin, jos asukasta kohti laskettu alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä 500 euroa. Alijäämänrajojen asettaminen konsernitasolla voi johtaa siihen, että emokunta ja sen tytäryhteisöt ovat ylijäämäisiä, mutta kokonaisuus johtaa arviointimenettelyyn. Jyväskylän kaupunki katsoo, että arviointimenettelyn asukaslukuun suhteutettua alijäämäkriteeriä ei tulisi arvioida konsernitasolla, vaan emokunnan tasolla. Huomattavaa on, että ali-

26.8.2014

jäämän kattamisvelvoite ulottuu esityksen mukaan myös kuntayhtymiin ja osakeyhtiöiden vakavaraisuudesta säädetään osakeyhtiölaissa.

Kunnioitavasti



Timo Koivisto
apulaiskaupunginjohtaja



Tiina Mikkola
kaupunginlakimies

