

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö 8.5.2014 (VM065:00/2012)

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Lapin liitto toteaa lausuntopyynnön mukaisiin kysymyksiin seuraavaa:

Kunnan toiminnan käsite (6 §)

Kunnan toiminnan käsitteen laajentaminen siten, että se koskee kunnan ja kuntakonsernin lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan on perusteltua, sillä se kunnan toiminnan johtamista kokonaisuutena riippumatta siitä, miten toiminta on organisoitu.

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

Kunnan tehtävien jako lakisääteisiin, yleiseen toimivaltaan kuuluviin sekä toimeksiantotehtäviin sekä kuntien vapaus valita palvelujen tuotantotapa kuuluu olennaisena osana kuntien itsehallintoon. Yhdenvertaisen saatavuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden kuuluminen lakisääteisesti järjestämisvastuun sisältöön on hyvin merkittävä kuntalaisten tasa-arvoisen kohtelun kannalta. Järjestämisvastuussa oleva kuitenkin määrittelee palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun, eli mitä palveluja kunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon. Tämä voi tarkoittaa sitä, että eri alueille palvelutarpeet määritelläänkin niin mm. kustannustehokkuuteen vedoten niin, että kuntalaiset eivät tosiasiallisesti ole yhdenvertaisia saatavuuden näkökulmasta katsoen. Järjestämisvastuun säilyminen kunnalla käytettäessä yksityistä palveluntuottajaa selkeyttää kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan vastuunjako.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin korvaaminen kuntatalousohjelmalla, jossa valtion tulee arvioida tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta, on perustelu uudistus nykyiseen järjestelmään nähden. Koko kuntatalouden huomioitaisiin nykyisestä menetelmästä poiketen ottamalla huomioon lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät. Rahoitusperiaatteen toteutumista tukee valtion talousarvion yhteydessä esitettävä arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. Ministeriöiden nykyistä laajempi mukana olo ohjelman valmistelussa tukee kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa.



Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttaminen (15 §)

Kuntavaalien toimittamisen siirtäminen huhtikuuhun ja valtuuston toimikauden alkamisen muutos kesäkuuhun on perusteltua kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman käsittelyn sekä tilinpäätöksen hyväksymiseen liittyvän vastuuvapauden käsittelyn kannalta.

Valtuuston kokoa koskeva sääntely (16 §)

Ehdotuksessa kunnalle annetaan harkintavalta valtuustoon koon suhteen, jolloin voidaan hyvin ottaa huomioon kunnan muiden toimielimien organisointitapa valtuutettujen lukumäärää pohdittaessa. Valtuutettujen vähimmäismäärän säätämisellä turvataan kuitenkin se, että kunnassa on demokratian kannalta riittävän kokoinen valtuusto kunnan asukasmäärään nähden.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevat ehdotukset (5 luku)

Valtuustolle on annettu laaja harkintavalta suoran demokratian laajuuden ja muodon suhteen, laissa annetaan esimerkkiluettelo osallistumis- ja vaikuttamistavoista ja keskeiseen asemaan nostetaan käyttäjälähtöinen osallistuminen ja vaikuttaminen. Ehdotuksen mukaan kunnan on mm. mahdollista käyttää kansalaisraatia vaihtoehtona perinteisille kuntalaiskyselyille. Oleellista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa on asioiden valmisteluvaiheessa toteutettu asukkaiden mielipiteen selvittäminen. Mahdollisuus johtokunnan jäsenten tai osan jäsenistä valitsemiseen valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä tuo paremmin esille palveluiden käyttäjien näkökulman nykyisten poliittisesti valittujen johtokunnan jäsenten sijaan. Ehdotetun osallistavan budjetoinnin toteuttaminen käytännössä voi olla hankalaa. Todellisuudessa asia voi kiinnostaa vain harvoja ja tietyntyyppisiin asukasryhmiin rajoittuvia kuntalaisia ja silloin kunnan resurssien käyttäminen vuorovaikutteisien menetelmien käyttöön talouden suunnittelussa ei tuo toivottavia tuloksia. Aloitteiden käsittelyn määräjän ulottaminen koskemaan myös muita, kuin valtuuston toimivaltaan kuuluvia asioissa tehtyjä aloitteita korostaa aloitteiden merkityksellisyyttä.

Kunnan vaikuttamistoimielimiä (vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto) koskevan sääntelyn kokoaminen kuntalakiin selkeyttää nykyistä sääntelytilannetta. Nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamisen velvoittavuuden lisääminen muiden vaikuttamistoimielimien rinnalle kuntalakiin on lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen näkökulmasta perusteltua. Lain pitäisi vanhus- ja vammaisneuvostojen tapaan mahdollistaa useamman kuin yhden kunnan yhteinen nuorisovaltuusto tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustaminen. Tällä olisi merkitystä erityisesti asukasmäärältään pienten kuntien kannalta ja niiden kuntien kannalta, joissa nuorten opiskelumahdollisuudet oman kunnan alueella ovat vähäiset.

Kuntalakiin ehdotettu viestintää koskeva 29 § tukee lain pyrkimyksiä luoda edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Kuntakentän erilaisuudesta johtuen on hyvä, että kunnilla on edelleen harkintavaltaa tiedottamisen laajuuden ja tapojen suhteen, kunnalta kuitenkin edellytetään aktiivista ja tehokasta viestintää. Lakiin kirjattu huolehtimisvelvollisuus siitä, että esityslistan valmistuttua toimielinten käsittelyyn tulevista asioista annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa yhtenäistää kuntien ny-



kyisiä käytäntöjä esityslitojen julkaisussa. Tärkeää on myös se, että laissa tuodaan esiin yksityisyyden suojan henkilötietojen käsittelyssä toteutuminen ja se, että salassa pidettäviä tietoja ei julkaista verkossa.

Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoiset organisointitavat (31, 34, 37 ja 38 §)

Kunnan toimielinten suhteen laki antaa erinomaisesti kunnanvaltuustoille harkintavaltaa parhaiten kunnan toimintaympäristöön ja – kulttuuriin soveltuvasta toimielinrakenteesta päättämisestä, soveltamalla laissa mainittuja esimerkkejä. Myös valtuuston puheenjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimiminen päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä antaa mahdollisuuden kunnalle rakentaa tarkoituksenmukaisimman luottamushenkilöpäätöksen-tekijärjestelmän. Edelleen kunnan johtamisen kannalta on hyvä, että kunnilla on mahdollisuus valita kunnanjohtaja- ja pormestarihallinnon väliltä.

Kuntastrategia (39 §)

Kuntastrategian pakollisuus ohjaa kuntia pitkäjänteisempään talouden ja toiminnan suunnitteluun, huomioonottaen kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät. Kuntastrategia mahdollistaa luopumisen erilaisista sektorikohtaisista strategioista ja suunnitelmista, tämä johtaa suunnittelujärjestelmän järkevöitymiseen ja terävöitymiseen. Kunnan kokonaisjohtaminen on helpompaa laajan ja yhtenäiseen kuntastrategian avulla. Kunnan talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen perustuminen kuntastrategiaan lisää huomattavasti strategian vaikuttavuutta ja merkitystä.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen tehtävät vastaavat pääosin nykyisessä laissa lueteltuja tehtäviä. Lakiluonnokseen tehty lisäys siitä, että kunnanhallitus edustaa työnantajaa ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta selkeyttää vakiintunutta käytäntöä, jossa on kunnanhallituksen on katsottu olevan työnantajaa edustava taho. Kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman ja tehtävien nostaminen säädökseen vastaa hyvin tämän päivän kuntakentän tarpeita. Edelleen tämäkin pykälä mahdollistaa kuntien erilaisten tarpeiden huomioimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä päätettäessä.

Johtajasopimus (43 §)

Kunnan ja kunnanjohtajan välillä tehtävä johtajasopimus on koettu käytännössä hyväksi menettelytavaksi ja siksi onkin tarkoituksenmukaista kuntalaissa edellyttää johtajasopimuksen tekemistä kaikkien kunnanjohtajien osalta. Johtajasopimus selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työjakoa ja hyvin laadittuna sen parantaa poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä.

Omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevat ehdotukset (6, 47–49 §)

Kuntakonsernin omistajaohjauksen merkityksen korostaminen ottamalla siitä säännökset kuntalakiin on tärkeää, sillä kunnat tuottavat palveluitaan hyvin erilaisin konsernirakentein.



Kuntien yhteistoimintaa koskevat ehdotukset (8 luku)

Ehdotuksessa kuntien yhteistoiminnasta annetaan selkeät ja tarpeeksi kattavat reunaehdot kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämiselle ja sopimuksien laadinnalle. Pykälä 51 selkeyttää kuntien yhteistoiminnan suhdetta julkisista hankinnoista annettuun lakiin.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetut muutokset, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevat ehdotukset (74 § 1 ja 4 mom.)

Henkilöstöä koskevan rajoituksen laajentaminen niin, ettei kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilö olisi vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi vähentää osaltaan kunnanhallituksen toimintakykyyn liittyviä ongelmia.

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

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevat ehdotukset ovat selkeitä niin työnajan näkökulmasta kuin luottamushenkilön näkökulmasta. Luottamushenkilön asemaan ehdotukset selkeyttävät ja parantavat huomattavasti. Erityisesti kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa sekä kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa olevien sairausloman ajan palkkaetuja, sekä oikeudesta vuosilomaan ja perhevapaisiin koskevien määräyksien soveltaminen on olennainen parannus. Samoin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön oikeus kunnan henkilöstön lakisääteiseen työtapaturmavakuutukseen ja ammattitautiturvaan sekä työterveyshuollon palveluihin tuo heidät samaan asemaan kunnan virka- ja työsuhteen henkilöstön kanssa.

Kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevat ehdotukset (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)

Ehdotus valtuustoryhmille annettavan tuen ilmoittamisesta sekä luottamushenkilömaksujen ilmoittamisesta kunnan tilinpäätöksen liitetiedoissa lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja on siksi kannatettava.

Otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle (93 §)

Ehdotus otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle vähentää byrokratiaa, lisäksi tämä korostaa kunnanhallituksen vastuuta kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta.

Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevat ehdotukset (99 – 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen tietoverkossa (109, 110 ja 141 §)

Sähköisten kokousten käyttöönotto ehdotetulla tavalla tulee olemaan varteenotettava kokousten järjestämistapa erityisesti pitkienetäisyyksien maakunnassa Lapissa, jossa matkakustannusten osuus toimielin kokouskuluista on merkittävä. Kuntien tulee varmistua siitä,

että kunnasta löytyy tarvittava osaaminen varmistamaan käytettävien järjestelmien, palvelinten ja tietoliikenneyhteyksien tietoturvallisuus ja suojaus. Sähköisten kokousten järjestämiselle puutteellisista laajakaistayhteyksistä voi muodostua ongelma, erityisesti sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen yhdenvertaisen näkö- ja ääniyhteyden kannalta. Sähköisen päätöksentekomenettelyn mahdollistaminen rutiiniluonteisten asioiden kohdalla ennen toimielimen kokousta tuo osaltaan joustavuutta kokousjärjestelyihin.

Luopuminen kunnan ilmoitusten osalta julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön noudattamisesta mahdollistaa kunnille nykyaikaisten tiedotuskanavien täysimääräisen käyttämisen. Kunnan velvoite viedä yleiseen tietoverkkoon saataville mm. keskeiset kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan taloutta ja johtamista koskevat tiedot takaa kuntalaisille yhdenvertaiset tietojensaantimahdollisuudet nykyisten kirjavien käytäntöjen sijaan. Myös muutos päätöksen tiedoksiannossa kunnan jäsenelle siten, että pöytäkirja pidetään nähtävän tarkastamisen jälkeen yleisessä tietoverkossa, on tervetullut päivitys kuntalakiin.

Alijäämän kattamisvelvollisuus määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin (111 §)

Kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien velvoittaa kunnan entistä painavammin tasapainoisten tai ylijäämäisten taloussuunnitelmien laadintaan. Alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottaminen koskemaan kuntayhtymiä helpottaa kuntatalouden tasapainottamispyrkimyksiä.

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

Kunnan taloutta koskevan sääntelyn yhtenäistäminen tuomalla erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arvioimismenettely kuntalakiin on perusteltu muutos. Kunnan kykenemättömyys kattaa alijäämiä 111 §:ssä säädetyssä määrääjassa voi merkitä kunnan joutumista arviointimenettelyyn. Tämä lisää edelleen talouden tasapainottamisen merkitystä taloussuunnittelussa. Myös kuntayhtymä voi joutua kattamattomien alijäämiensä vuoksi arviointimenettelyn kohteeksi, tämä luo kuntayhtymiin paineita uudenlaisen talousajattelun suuntaan.

Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset (122 §)

Tarkastuslautakunnan päätehtävinä edelleen säilyvät hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, arviointi ja muut tehtävät. Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset pitävät tarkastuslautakunnan toiminnan selkeänä. Tarkastuslautakunnan muihin tehtäviin kuuluvana uutena tehtävänä on ehdotettu tarkastuslautakunnalle sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontaa sekä ilmoitusten käsittelyä ja vientiä valtuustolle tiedoksi, tämä on luonteva osa tarkastuslautakunnan tehtäväkenttää. Ehdotuksessa nousee esille hyvin tarkastuslautakunnan riippumaton rooli kunnanhallituksesta.

Tilintarkastus (123 §)

Tilintarkastusyhteisön valitseminen enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkistamista varten tuo tarkastustoimintaan jatkuvuutta valtuustokausien välille. Kuntakonserniin



kuuluvien tytäryhteisöjen kuuluminen kunnan kanssa saman tilintarkastusyhteisön tarkastustoiminnan piiriin tukee kokonaiskuvan muodostumista kuntakonsernin taloudenpidosta ja hallinnosta.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeus (125 §)

Tilintarkastajan tietojensaantioikeuden laajentaminen koskemaan myös kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa olevia asiakirjoja, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarkastustoiminnalle tarpeellisina, parantaa tilintarkastajan mahdollisuuksia hoitaa tehtäviänsä huolellisesti.

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevat ehdotukset, kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittaminen, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoite (15 luku)

Ehdotus määrittelee riittävällä tarkkuudella kunnan toiminnan kilpailutilanteessa markkinoilla ja antaa selkeät reunaehdot mm. kunnan kiinteistön luovutuksesta tai vuokrauksesta kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuus sekä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset ovat selkeästi säädetty. Pykälän 130 ehdotukset edellytyksistä, millä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta ovat kunnan ja kuntakonsernin talouden näkökulmasta perusteltuja.

Lakiluonnoksen rakenne ja siirtymäsäännökset

Lakiluonnos on selkeästi ja loogisesti ryhmitelty ja siirtymäsäännökset antavat kunnille riittävästi aikaa ryhtyä toteuttamaan uutta kuntalakia. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä siirtymien kuntakonsernin lukuihin vuonna 2017 Kuntatieto-ohjelmassa valmisteltavien konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman tietojen keräämisen myötä on merkittävä muutos kuntatalouden seurannassa.

LAPIN LIITTO



Markus Lohi
Hallituksen puheenjohtaja



Mika Riipi
Maakuntajohtaja

