

Kainuun liitto
Kauppakatu 1
87100 Kajaani

LAUSUNTO

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
valtiovarainministerio@vm.fi
Viite: Lausuntopyyntö 8.5.2014, VM065:00/2012

26.8.2014

Kainuun liiton lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

(Huom. Kainuun maakuntahallituksen illalla 26.8.2014 hyväksymä lausunto, joka korvaa aiemmin päivällä ministeriöön lähetetyn version; aluekehitysjohtaja Heimo Keränen.)

Valtiovarainministeriö on 8.5.2014 päivätyssä kirjeessä pyytänyt lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta (VM065:00/2012). Lausunnot pyydetään toimittamaan 26.8.2014 mennessä sähköisesti osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen yleislaki, jossa otettaisiin huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden ja lainsäädännön muuttuminen. Lakiluonnos kehittää kuntien toimintaa, hallintoa ja taloutta toimintaympäristön muutosten mukaisesti.

Lausuntopyyntö ja materiaali löytyvät osoitteesta:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/name.jsp

Kainuun liitto esittää yleislausunnoksi seuraavaa:

Uuden kuntalakiehdotuksen merkittävämpinä muutosesityksiä ovat kunnan vapaampi päätäntävalta valtuuston koosta, kuntavaalien ajankohdan ja valtuuston toimikauden muutos, vaihtoehtoiset organisointimallit, kuntastrategian laatimisvelvoite, vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen, sidonnaisuuksista ilmoittaminen ja absoluuttisen alijäämän kattamisvelvollisuus sekä kuntatalousohjelma.

On tärkeää, että uusi kuntalaki on jatkossakin mahdollistava ja ottaa huomioon kuntien erilaisuuden ja jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön sekä paikalliset olosuhteet. On myös tärkeää, että uusi laki mahdollistaa kunnallishallinnon tehokkaan toiminnan eikä tuo enää taloutta rasittavia lisävelvoitteita. Kunnan toiminnan kokonaisohjauksen selkeyttäminen ja kuntatalouden ennakoitavuuden sekä kestävyuden korostaminen ovat kannatettavia tavoitteita. Julkisen sektorin muutokset (erityisesti sektoreittain uudistettu valtionhallinto), uusi kuntalaki ja valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki on sovittava yhteen, vaikka niiden valmistelu eteneekin eri tahtiin. **Kainuun maakuntahallitus korostaa erityisesti, että lain täytyy mahdollistaa kuntien välinen syventyvä yhteistyö aitona vaihtoehtona kuntapalvelujen tuottamisessa.**

(Yleisenä yksityiskohtana Kainuun liiton mielestä kunnanvaakunaa koskevaan 5 §:ään tulee lisätä uusi momentti myös maakunnanvaakunan asemasta: *Mitä kunnanvaakunasta ja kunnanhallituksesta säädetään, koskee myös maakunnanvaakunaa ja maakuntahallitusta.*)

Kainuun 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 on kunnan toiminnan suunnittelua ja 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 on kuntien itsehallinnon ydintä. 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 sekä allokoinnin. Järjestämisvastuun säilyminen kunnalla, käytettäessä yksityistä palveluntuottajaa, selkeyttää kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan vastuunjako.

Kuntatalousohjelma (12 §)

Ehdotetun kuntatalousohjelman uskottavuuden ratkaisee se, miten esitetyt säännökset valtion ja kunnan suhteesta toimivat käytännössä. Jo se, että esityksen mukaan kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö ja valmisteluun osallistuvat useat ministeriöt, osoittaa, miten pirstoutunut valtion ja kunnan taloussuhteiden sääntely on. Valtio on osaoptimoinut hallintoaan hallinnonala kerrallaan ja systemaattisesti vetäytynyt maaseutumaisilta alueilta, mikä on lisännyt kuntien paikallisten palvelujen järjestämisvastuuta (esim. Kainuusta valtio on vähentänyt yli 3000 työpaikkaa viimeisen 20 vuoden aikana). Kainuun liiton mielestä näissä olosuhteissa lain täytyy olla selkeämpi puhuttaessa kunnille määrättävistä uusista tehtävistä ja talousvelvoitteista.

Kuntavaalit ja valtuusto (4. luku)

Kainuun liitolla ei ole huomautettavaa ehdotukseen kuntavaalien ajankohdan muuttamiseen siten, että valtuuston toimikausi alkaa kesäkuussa (15 §), mikä palvelee paremmin tilinpäätöskokonaisuutta, tai valtuutettujen lukumäärään (16 §). Ehdotuksessa kunnalle annetaan harkintavalta valtuustoon koon suhteen, jolloin voidaan hyvin ottaa huomioon kunnan muiden toimielimien organisointitapa valtuutettujen lukumäärää pohdittaessa. Valtuutettujen vähimmäismäärän säätämällä turvataan kuitenkin se, että kunnassa on demokratian kannalta riittävän kokoinen valtuusto kunnan asukasmäärään nähden.

Nuorisovaltuusto ym. (26–28 §)

Kunnan vaikuttamistoimielimiä (nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto) koskevan sääntelyn kokoaminen kuntalakiin selkeyttää nykyistä sääntelytilannetta. Erityisesti nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamisen velvoittavuuden lisääminen muiden vaikuttamistoimielimien rinnalle kuntalakiin on lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen näkökulmasta perusteltua. Lain pitäisi mahdollistaa useamman kuin yhden kunnan yhteinen nuorisovaltuusto tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustaminen (Kainuussa aloitti Kainuun liiton suojissa tammikuussa 2014 toiminnan maakunnallinen nuorisovaltuusto). Tällä olisi merkitystä erityisesti asukasmäärältään pienten kuntien kannalta ja niiden kuntien kannalta, joissa nuorten opiskelumahdollisuudet oman kunnan alueella ovat vähäiset. (Myös vanhus- ja vammaisneuvostoa koskevan sääntelyn kokoaminen kuntalakiin selkeyttää nykyistä tilannetta, mutta joissakin tapauksissa myös lisää turhaa byrokratiaa ja lisää painetta ottaa "yhden asian liikkeet" erikoiskohteluun; esimerkiksi ikärakenteeltaan vanhusvaltaisissa kunnissa jo kunnanvaltuustot edustavat hyvin iäkästä väestöä).

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

Kunnan toimielinten suhteen laki antaa erinomaisesti kunnanvaltuustoille harkintavaltaa parhaiten kunnan toimintaympäristöön ja -kulttuuriin soveltuvasta toimielinrakenteesta päättämisestä. Myös

valtuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan (ml. varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat) toimiminen päätoimisena tai osa-aikaisena luottamushenkilönä antaa mahdollisuuden kunnalle rakentaa tarkoituksenmukaisimman luottamushenkilöpäättökentekojärjestelmän. Edelleen kunnan johtamisen kannalta on hyvä, että kunnilla on mahdollisuus valita kunnanjohtaja- ja pormestarihallinnon väliltä.

Alueellisia toimielimiä koskevat ehdotukset (37 §)

Lain mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lauta- tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Tämä voi edistää kunnan eri osa-alueiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia ja vuorovaikutusta kunnan ja sen toimielinten välillä, mutta tämä myös edellyttää resurssien ja vallan aitoa delegointia ko. toimielimille.

Kuntastrategia (39 §)

Kuntastrategian pakollisuus ohjaa kuntia pitkäjänteisempään talouden ja toiminnan suunnitteluun sekä pakottaa ottamaan huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät. Kuntastrategia mahdollistaa luopumisen sektorikohtaisesta osaoptimoinnista ja -suunnittelusta. Tämä johtaa suunnittelujärjestelmän jännevöitymiseen ja terävöitymiseen, mutta lisää samalla myös laajempaa tarvetta strategisten suunnitteluvälineiden (joita on tarjolla valtava kirjo) hallinnalle. Voidaan olettaa, että kunnan kokonaisjohtaminen ja talouden hallinta on helpompaa laadukkaasti ja laajan sekä yhtenäisen kuntastrategian avulla. Kainuun liiton kannalta asia on erityisen kannatettava, koska kokonaisvaltaisen kuntastrategian yhteys maakunnan kehittämiseen ja erityisesti maakuntaohjelmaan parantaa ja helpottaa alueen elinvoiman yhteisiä kehittämisponnisteluja ja helpottaa alueellisen kehittämisenäkemyksen yhteensovittamista.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät (40 ja 41 §)

Kunnanhallituksen tehtävät ovat suurelta osin nykyisen lain mukaisia. Lakiluonnoksen lisäys siitä, että kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta selkeyttää nykyistä käytäntöä. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien määrittely lain tasolla on kasvanut, mikä mahdollistaa kuntien erilaisten tarpeiden huomioimisen kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä päätettäessä.

Johtajasopimus (43 §)

Kuntajohtajasopimus selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon välistä työjakoa; ja hyvin tarpeeseen laadittuna se parantaa poliittisten ja ammatillisten johtajien välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

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

Kuntakonsernin omistajaohjauksen merkityksen korostaminen kuntalaissa on tärkeää, sillä kunnat tuottavat palveluitaan hyvin erilaisilla rakenteilla. Esityksellä selkeytetään kunnan omistajaohjausta ja otetaan huomioon kunnan kokonaisuus.

Kuntien yhteistoiminta (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.)

On tärkeää vahvistaa ja selkeyttää luottamushenkilöiden asemaa sekä mahdollisuuksia toimia kunnan tai kuntayhtymän luottamushenkilönä. On myös tärkeää selkeyttää sääntöjä kunnan henkilöstön edellytyksistä luottamushenkilöinä toimimiseen. Esityksen mukaan kuntayhtymissä

pidettäisiin edelleen kiinni selkeästä rajoituksesta, jossa kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö ei olisi vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin. Kainuun liiton mielestä lukuun tulisi myös kirjata vaalikelpoisuutta maakuntavaltuustoon koskeva erityinen vaatimus: *maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielinten (maakuntavaltuuston) jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.*

Henkilöstöä koskevan rajoituksen laajentaminen siten, ettei kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi, parantaa kunnanhallituksen toimintakykyä.

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 parannuksia – niin työnajan kuin luottamushenkilönkin näkökulmasta. 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 työtapaturvakuutukseen ja ammattitaiturvaan sekä työterveyshuollon palveluihin tuo heidät samaan asemaan kunnan virka- ja työsuhteisen henkilöstön kanssa.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen (85 §)

Esityksen mukaan kuntien vastuullisilla paikoilla olevat luottamushenkilöt joutuvat ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan nykyistä tarkemmin. Sidonnaisuuksista ilmoittaminen ja sidonnaisuusrekisterin ylläpitäminen lisää hallinnon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

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

Ehdotus valtuustoryhmille annettavan tuen ilmoittamisesta sekä luottamushenkilöpalkkioiden ilmoittamisesta lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely (12. luku)

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, 141 §)

Sähköisten kokousten käyttöönotto ehdotetulla tavalla tulee olemaan varteenotettava kokousten järjestämistapa erityisesti pitkien etäisyyksien maakunnassa Kainuussa, jossa matkakustannusten osuus toimielimen kokouskuluista on merkittävä. Kuntien tulee varmistua siitä, että kunnasta löytyy tarvittava osaaminen ja tietojärjestelmät asian hoitamiseen. Lisäksi kuntien ja valtion yhdessä on varmistettava tasapuolinen nopeiden tietoliikenneyhteyksien saatavuus – asuinpaikasta riippumatta.

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 nähtävänä tarkastamisen jälkeen yleisessä tietoverkossa, on tervetullut päivitys kuntalakiin – ja on kuntien arkea jo tänään.

Alijäämän kattamisvelvollisuus määräajassa 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. Lyhyt alijäämän kattamisaika aiheuttaa myös riskejä. Mikäli alijäämän syntyminen on aiheutunut kunnasta riippumattomista syistä (esim. suuret yhteisöveromuutokset, valtionavustuksen raju väheneminen tai kunnasta riippumaton raju toimintaympäristön muutos) on neljän vuoden aika kohtuuttoman lyhyt kunnan talouden tasapainottamisessa. Näin ollen kunnan kattamisvelvollisuuden määräajan tulisi olla Kainuun liiton mukaan pitempi tai siihen pitäisi olla joustavasti haettavissa lisäaikaa.

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 perusteltua. Kunnan kykenemättömyys kattaa alijäämiä 111 §:ssä säädetyssä määräajassa voi merkitä kunnan joutumista arviointimenettelyyn. Tämä lisää edelleen talouden tasapainottamisen merkitystä taloussuunnittelussa, mutta toisaalta johtaa kunnan itsehallinnon heikentymiseen tapauksissa, jossa kunta joutuu arviointimenettelyyn vastoin omaa tahtoaan (esim. toimintaympäristön nopeasti ja yllättävästi muuttuessa). Myös kuntayhtymä voi joutua kattamattomien alijäämiensä vuoksi arviointimenettelyn kohteeksi, mikä korostaa myös kuntayhtymien talouden hallintaa.

Tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastusta koskevat ehdotukset (122, 123 ja 124 §)

Tarkastuslautakunnan päätehtävinä säilyvät hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, arviointi ja muut tehtävät. Tarkastuslautakuntaa koskevat ehdotukset pitävät tarkastuslautakunnan toiminnan selkeänä ja sääntelyssä korostuu tarkastuslautakunnan tehtävä tuloksellisuuden arvioinnissa. Tarkastuslautakunnan muihin tehtäviin ehdotettu lisäys sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnasta sopii luontevasti tarkastuslautakunnan tehtäväkenttään. Lakiehdotuksessa nousee esille hyvin tarkastuslautakunnan riippumaton rooli kunnanhallituksesta.

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.

Tilintarkastajan tietojensaantioikeuden laajentaminen koskemaan myös kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden hallussa olevia asiakirjoja, mikäli tilintarkastaja pitää niitä tarkastustehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisina, parantaa tilintarkastajan mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä kokonaisvaltaisesti.

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 ehdot mm. kunnan kiinteistön luovutuksesta tai vuokrauksesta kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla. Kunnan yhtiöittämisvelvollisuus sekä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset ovat selkeästi säädetyt, mutta kunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus valita muitakin vaihtoehtoja elinkeinoelämänsä kehittämiseksi kuin säädöksessä ehdotetut toimintamuodot osakeyhtiö, osuuskunta tai säätiö. On erittäin tärkeää, ettei kunnan mahdollisuutta tehdä elinkeinopolitiikkaa estetä kuntalailla.

Kuntien myöntämiä lainoja ja takauksia koskevan 130 §:n säädökset edellytyksistä, millä kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta, ovat kunnan ja kuntakonsernin talouden näkökulmasta perusteltuja, mutta muotoilu rajoittaa kuntien toimintamahdollisuuksia alueensa elinkeinotoiminnan ja työllisyyden hoitamisessa, kun se rajaa takaukset ja lainat ainoastaan kuntien omistamille tai kuntakonserniin kuuluville yrityksille. Näin hyvin erilaisten kuntien välineistö vaikuttaa kuntansa elinkeinotoimintaan on liian rajallinen.

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 on merkittävä muutos kuntatalouden seurannassa.

KAINUUN LIITTO

Timo Korhonen
Maakuntahallituksen puheenjohtaja

Pentti Malinen
Maakuntajohtaja