

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto
valtiovarainministerio@vm.fi

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin lausunto Kuntalaki – luonnoksesta

Lausunnon toimittaminen

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta 26.8.2014 mennessä.

Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpäältä saadun tiedon mukaan valtiovarainministeriöön 29.8.2014 mennessä toimitetut lausunnot otetaan mukaan käsittelyyn.

Lausunto / Yleiset huomiot

Uuden Kuntalaki –esityksen keskeisiä uudistuksia on 7. luvun sisältämät kunnan johtamista koskevat säännökset. Johtamista koskevista säännöksistä sovellettaisiin kuntayhtymiin vain kunnanhallitusta ja kunnanhallituksen puheenjohtajaa koskevia pykäläiä (40 ja 41 §) sekä omistajaohjausta ja konsernijohtamista koskevia säännöksiä (47 ja 48 §). Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomista ja siirtämistä muihin tehtäviin on voimassa soveltuvien osin, mitä kunnanjohtajasta säädetään.

Strategista, kokonaisvaltaista johtamista tulee kehittää sekä peruskunnissa että kuntayhtymissä. Yhtiöittämiskehitys ja muunlainen esim. sopimuksiin perustuva yhteistoiminta eri yhteisöjen kanssa tulee jatkumaan sekä kunnissa että kuntayhtymissä. Kunta-alan keskeisen johtamista koskevan sääntelyn tulisi olla yhteneväistä sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

Kunta-alaa koskevat kaksi merkittävää lakiesitystä; Kuntalakiluonnos ja Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnos ovat yhtä aikaa valmistelussa. Uuden kuntalakiesityksen 8 luku koskee Kuntien yhteistoimintaa. Tässä luvussa säädetään mm. kuntayhtymien hallinnosta. Tällä hetkellä kunnissa ja kuntayhtymissä lausunnolla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksessa viitataan (esim. Tuottamisvastuussa olevan kuntayhtymän hallinnon pykälässä 22) Kuntalain 10 lukuun. On huomattava että voimassaolevan kuntalain (luku 10) ja uuden Kuntalakiluonnoksen (luku 8) kuntayhtymää koskevat pykälät ovat osittain erilaisia. Tämä tulee huomioida lakien valmistelussa.



Pykäläkohtaisia kommentteja:

38 § Kunnan johtaminen

Esitämme, että kunnan kokonaisjohtamista koskevaa pykälää sovelletaan soveltuvien osin myös kuntayhtymiin.

39 § Kuntastrategia

Esitämme, että kokonaisvaltainen strategia tulee laatia lakiin perustuen myös kuntayhtymissä. Jos ajatellaan esim. tulevia Sote –aluekuntayhtymiä, niin on selvää, että kuntayhtymän johtaminen edellyttää kokonaisvaltaiseen strategiaan perustuvia toiminnan ja talouden linjauksia.

43 § Johtajasopimus

Johtajasopimuksen tekeminen tulisi olla pakollista myös lakiin perustuvissa kuntayhtymissä. Samat perustelut, joilla Kuntalakiesityksessä on perusteltu peruskuntien kuntajohtajien johtajasopimusten tekemistä, koskevat myös merkittäviä kuntayhtymiä, joiksi voidaan katsoa ainakin lakiin perustuvat kuntayhtymät.

47 § Omistajaohjaus

Pidämme uutta säännöstä tarpeellisena. Myös kuntayhtymän osallistumisen jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee olla tietoinen tarkoitus ja tavoite ja sen pitää perustua strategian linjauksiin.

Kuntalakiesityksessä säädetään kuntakonsernin omistajaohjauksen välineistä. Vaikka osakeyhtiölaki ohjaa myös kunnallisten yhtiöiden toimintaa, tulisi kuitenkin julkisyhtiöiden erityinen asema huomioida. Kuntaomisteiset yhtiöt ovat osa julkista palveluiden tuottamisjärjestelmää, josta kokonaisuutena tulee olla vastuussa demokraattisesti valitut toimielimet. Erityishuomio tulisi olla kuntayhteisöjen ja yksityisten yritysten yhteisomistuksessa olevien yhtiöiden omistajaohjauksessa. Esityksen mukainen velvoite kuntakonsernin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden kytkeminen vuosittaiseen talousarvioprosessiin on hyvä askel tiiviimpään omistajaohjaukseen, vaikka käytäntö onkin jo käytössä useissa kuntayhteisöissä.

Pidämme tärkeänä, että luottamushenkilöillä on mahdollisuus saada tietoa yhtiömuotoisesta toiminnasta.

48 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohjeet

Pidämme uutta säännöstä tarpeellisena. Säännös selkiyttää sitä, että emoyhteisöllä on velvollisuus vaikuttaa omistajaohjauksen keinoin kunnan tytäryhteisöjen toimintaan ja että kuntakonsernin kokonaisuuteen ohjaa myös tytär-



yhteisöjen toimintaa. Aikaisemmin on ollut käytännössä epäselvyyttä siitä, mikä on emoyhteisön intressien ja yksityisoikeudellisen tytäryhtiön etujen suhde.

Pidämme riittävänä pykäläesityksen muotoilua, jonka mukaan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

49 § Konsernijohto

Konsernijohtoon määritelmän tulee soveltuvin osin koskea myös kuntayhtymiä. Tällä on merkitystä esim. sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien osalta.

57 § Kuntayhtymän perussopimus

Lakiluonnoksessa luetellaan mitä perussopimuksessa on vähintään sovittava. Lainkohdan mukaan vapaaehtoisten kuntayhtymien hallitusten tai muiden toimielimen kokoonpanossa luovutaan poliittisen suhteellisuuden huomioonottamisesta. Jäsenkunnat voivat kuitenkin perussopimuksessa sopia että muunkin kuin lakisääteisessä kuntayhtymässä hallituksen tai muun toimielimen kokoonpanossa voidaan ottaa huomioon poliittinen suhteellisuus. Alueellinen poliittinen edustavuus otetaan joka tapauksessa huomioon kuntayhtymän ylimmän toimielimen (valtuusto tai yhtymäkokous) kokoonpanossa joko erityislain tai kuntalain mukaisesti.

61 § Yhtymäkokous

Kuntayhtymän strategian vahvistaminen tulee mainita yhtymäkokouksen tehtävissä. Vaikka asiasta voidaan sopia myös perussopimuksessa, on johdonmukaista, että strategisen johtamisen tärkeyttä korostetaan sekä kuntien että kuntayhtymien osalta ottamalla strategian vahvistamisesta lakiin nimenomainen maininta.

Talous

Lakiluonnoksessa esitetään, että myös kuntayhtymille tulisi kuntien kanssa yhtäläinen alijäämän kattamisvelvollisuus. Tämä on hyvin perusteltua, sillä nykyinen käytäntö on saattanut vääristää kuvaa jäsenkuntien taloudesta sekä kuntayhtymien tuottamien palveluiden todellisesta hintatasosta. Kuntayhtymien alijäämän kattamisvelvollisuuteen tulee rakentaa neuvottelumenettely jäsenkuntien kanssa niistä keinoista, joilla alijäämä tullaan kattamaan. Lakiesityksessä puhutaan ainoastaan jäsenkuntien kuulemisesta.

Kuntien takausten ja muiden vakuuksien antamisten rajoitukset lakiesityksessä ovat hyvin perusteltuja ja tarpeellisia.

Esityksen mukaan valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka korvaa nykyisen peruspalveluohjelman ja -



budjetin. Kuntatalousohjelmaan sisällytettäisiin julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi. Nämä toimenpiteet voisivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. On hyvä, että kuntatalousohjelmaan otetaan huomioon myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden arviointi ja niiden tasapaino taloudelliseen kantokykyyn. Jatkossa kuntien tehtävistä päätettäessä valtion tulee arvioida tehtävien rahoitus myös kuntien näkökulmasta. Aikaisempi peruspalveluohjelma lähti liikaa vain valtion talouden näkökulmasta. Kuntaliiton tulee olla kiinteästi mukana valmistelussa jo ohjelmatyön alusta lähtien.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Hallitus

Rauno Ihalainen
Sairaanhoitopiirin johtaja

Vuokko Ylinen
Hallintopäällikkö